



Proyecto **piloto**
participativo en **gestión local**
del **riesgo** de **desastres**
en el **municipio**
de **San Borja**



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

PROYECTO PILOTO PARTICIPATIVO EN GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL MUNICIPIO DE SAN BORJA BOLIVIA

Este documento es el resultado del proceso impulsado por el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -CAPRADE, en el marco de la implementación de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres - EAPAD, para el desarrollo de experiencias e integrales de gestión local del riesgo, que promueven la participación activa de los actores sociales, políticos e institucionales en cuatro municipios de los países de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).

El Municipio de San Borja, Departamento del Beni en Bolivia ha sido la experiencia local implementada con el apoyo financiero de la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Comisión Europea que estuvo orientada al desarrollo de procesos de gestión comunitaria y municipal orientados al ordenamiento territorial, al desarrollo comunitario, a la planificación, etc., como parte de la incorporación de la gestión del riesgo en el desarrollo local.

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

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

**COMUNIDAD
ANDINA**



SECRETARIA GENERAL

Secretaría General de la Comunidad Andina

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

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

www.comunidadandina.org

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-10916

ISBN: 978-9972-787-92-8

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),

Doris Suaza (octubre de 2008 a junio de 2009)

ASISTENCIA TÉCNICA SUBREGIONAL: Fernando Ramírez Cortés, Diana Rubiano Vargas

ASESORÍA TÉCNICA INTERNACIONAL: Allan Lavell, Vittorio Cristofori, Francesca de Francesch, Roberto Barbiero,

Mario Pergthem del Departamento de Protección Civil de la Provincia

Autónoma de Trento, Italia

EQUIPO TÉCNICO DEL PROYECTO PILOTO: Jorge R. Córdova, Enrique Miranda, Susana Tellez, Marcelo Jitton,

Gueida Ayala, Michael Farah, Roger Quiroga, Juan Pablo Saavedra,

Luis Salamanca

INVESTIGACIÓN Y TEXTO ORIGINAL: Equipo técnico del Proyecto Piloto de San Borja

COORDINACIÓN EDITORIAL: Carolina Díaz Giraldo, Ibis Liulla Torres

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

IMPRESIÓN: PULL CREATIVO S.R.L.

CORRECCIÓN DE TEXTOS: Dante Oliva León, Enrique León Huamán

FOTOGRAFÍAS: Fundación para el Desarrollo Participativo Comunitario (FUNDEPCO)

Primera edición

Lima, Perú, septiembre de 2009

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

Proyecto **piloto**
participativo en **gestión local**
del **riesgo** de **desastres**
en el **municipio**
de **San Borja**

Agradecimientos

Por su colaboración y testimonios, a las personas, instituciones, el equipo técnico y las comunidades que enriquecieron el trabajo de sistematización de la experiencia.

Zagir Ninfor Dagur Asbún

Presidente Honorable Concejo Municipal del Gobierno Municipal de San Borja- GMSB

Osney Martinez

Secretario Honorable Concejo Municipal del GMSB

Yasira Allorto Velarde

Concejala del GMSB

Martha Peña

Concejala del GMSB

Walter Ronal Tovias Simon

Honorable Alcalde Municipal del GMSB

Pablo Justiniano

Oficial Mayor Técnico del Municipio del GMSB

Renard Rea

Oficial Mayor Administrativo del GMSB

Clarisa Miranda

Coordinadora del GMSB para el proyecto piloto

Arturo Calle

Técnico de la Unidad de Alerta Temprana del GMSB

Elvira Calvimontes

Presidenta Comité de Vigilancia

Jorge Añez

Presidente del Gran Consejo chimán

Enrique Cunai Cayuba

Subalcalde Indígena

Daniel Saravia

Corregidor de la Comunidad Arenales

Javier Jiménez

Director Hospital General de San Borja

Rosa María Zapata

Directora Distrital de Educación

Edy Suarez

Técnico principal de la Dirección Distrital de Educación

Juvenal Jarandilla

Central Agraria de Quiquibey

Entidades CAPRADE Bolivia

Viceministerio de Defensa Civil

Viceministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Ministerio de Relaciones Exteriores

Índice

Prólogo	5
Resumen.....	7
Presentación	9
1. Contexto de la experiencia	11
2. Riesgos en el marco de la problemática local	12
2.1 Procesos de ocupación del territorio y configuración de situaciones de riesgo	12
2.2 Escenarios de riesgo en el municipio de San Borja	14
3. Desarrollo de la experiencia	14
3.1 Logros y retos	18
3.2 Procesos claves en la gestión del riesgo y fases de incidencia	19
4. Aprendizajes significativos	20
4.1 Involucramiento y potenciamiento de actores y recursos locales.....	20
4.2 Relación entre riesgos de desastres y desarrollo local	23
4.3 Gestión local del riesgo como proceso	25
4.4 Articulación con niveles de gestión regional y nacional	27
5. Apuntes finales	29
5.1 Logros y limitaciones del proceso	29
5.2 Factores que facilitaron o limitaron el proceso.....	30
5.3 Sostenibilidad	30
5.4 Potencial de réplica	31
Referencias bibliográficas	32

Índice de fotos y figuras

Fotos

Foto 1: Mujer chimán	12
Foto 2: Capacitación EDAN Defensa Civil	17
Foto 3. Comunidad Arenales explica la obra demostrativa	20
Foto 4. Presentación de Ana Campos (PROYECTO PREDECAN) San Borja, Bolivia, 2008	20
Foto 5: Elaboración del Plan Local de Emergencia	23
Foto 6: Exposición de Alcalde Municipal Walter Tovías en reunión de cierre de proyecto	24
Foto 7. Entrevistas a profesores Rosa Zapata y Eddy Suárez de la Dirección Distrital de Educación	27
Foto 8. Ladrillera a ser reubicada de acuerdo al nuevo Plan Municipal de Ordenamiento Territorial.....	30
Foto 9. De lo tradicional a la gestión local del riesgo.....	31

Figuras

Figura 1: Crecimiento urbano de San Borja.....	11
Figura 2: Estructura lógica del proyecto piloto	16
Figura 3: Procesos clave y fases de la gestión de riesgo incorporados en el proyecto piloto	20

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	: Noviembre de 2007 - Diciembre de 2008
Ejecución y facilitación	: Gobierno Municipal de San Borja Prefectura del Departamento del Beni Fundación para el Desarrollo Participativo Comunitario (FUNDEPCO) y OXFAM GB
Apoyado por	: Comisión Europea Secretaría General de la Comunidad Andina Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres, a través del Proyecto PREDECAN FUNDEPCO y OXFAM GB

La experiencia, desarrollada en el Municipio de San Borja durante 15 meses (entre los años 2007-2008), hace referencia a la incorporación de los componentes de prevención y reducción del riesgo en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), instrumento de planificación quinquenal para el Gobierno Municipal. Este PDM está compuesto por dos componentes fundamentales que son: el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, que se construye en base al Plan de Ocupación del Territorio y el Plan de Uso de Suelos, y el Plan Local de Gestión del Riesgo. Estas herramientas fueron desarrolladas de manera participativa entre las autoridades y técnicos del Gobierno Municipal de San Borja y la sociedad civil.

El proyecto piloto ha proporcionado herramientas técnicas pertinentes para poder construir el Plan de Desarrollo Municipal. En la atención a la emergencia se avanzó en aspectos que permitieron atender de manera inmediata desastres o emergencias con la elaboración del Plan de Emergencias y la reconstitución del Comité Operativo de Emergencias Municipal, a cargo del alcalde municipal y de todas las autoridades institucionales del ámbito.

El Plan de Desarrollo Municipal de San Borja transversaliza la temática de la gestión del riesgo de modo que cada proyecto incorpore el análisis del riesgo, para lo cual se cuenta con una cartera de proyectos priorizados y una metodología para incorporar la gestión del riesgo en los proyectos de inversión.

En la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, se diseñó una metodología que posibilita incorporar la gestión del riesgo en este instrumento, además de generarse los reglamentos de urbanización y división de propiedades urbanas, así como el sistema de monitoreo, seguimiento y ajuste. Al mismo tiempo, se construyeron las carpetas barriales para cada uno de los barrios de la ciudad de San Borja, trabajo que se realizó con la participación de los representantes vecinales y vecinos. Estos barrios cuentan hoy con un instrumento técnico que les permite negociar con las autoridades municipales el desarrollo de sus localidades.

A nivel comunitario, se construyó un Plan Comunitario de Gestión del Riesgo, de manera coordinada y concertada con la etnia chimán, lográndose generar sinergias que dieron como resultado el diseño y construcción del canal de drenaje en la Comunidad Arenales, esto les permite precautelar a sus habitantes y de manera organizada movilizarse hacia tierras altas en épocas de crecida del río.

A nivel educativo, la comunidad educativa diseñó sus propias guías y manuales, las cuales están siendo aplicadas en las diferentes escuelas de San Borja. Los temas incorporados son: gestión del riesgo y preservación del medio ambiente.

Esta experiencia se fue construyendo día a día, desde abajo hacia arriba y con la participación permanente de las autoridades políticas y técnicas de San Borja, adecuando la propuesta del proyecto piloto a las particularidades de la zona. No obstante, la complejidad y magnitud de la problemática urbana y rural, la diversidad de intereses y las diferencias en la composición de la población, dejan retos por delante.



Mapa de ubicación de proyecto piloto

Presentación

La sistematización no es una evaluación, es más bien una práctica de decodificación de prácticas, un compendio que recupera procesos desde sus propios actores, a través del cual es posible conocer las percepciones, el sentir y las subjetividades que los procesos y las personas conllevan e imprimimos a nuestras acciones.

En ese sentido, del Proyecto Piloto en Gestión Local del Riesgo de Desastres del Municipio de San Borja se han recuperado líneas centrales que permiten explicar los propósitos (objetivos), los resultados esperados y sus componentes. Así, los principales planes recuperados fueron el de gestión local del riesgo, el de ordenamiento territorial y el comunitario de gestión del riesgo, los cuales han sido articulados al sistema de planificación municipal para generar un Plan de Desarrollo Municipal reformulado. Además, como resultado adicional, se logró la inserción de la reducción de riesgos en procesos pedagógicos.

Por otro lado, desde el enfoque cualitativo de la sistematización, se recuperaron las voces de los diferentes actores, lo que permitió recuperar las particularidades del proceso, así como sus contradicciones, conflictos y éxitos. En ese ámbito, también se realizó un mapeo de identificación de los actores, que se subdividió de la siguiente manera:

- i) Actores institucionales: equipo técnico del proyecto, Gobierno Municipal de San Borja, Viceministerios de Defensa Civil, Planificación Territorial y Medio Ambiente, Hospital General de San Borja y, finalmente, Dirección de Educación de San Borja.
- ii) Organizaciones sociales: Gran Consejo Chimán, Comité de Vigilancia y Comunidad Arenales.

Además, para el recojo de información, se emplearon dos fuentes:

- i) Documentos internos del proyecto, es decir toda la información producida en los 15 meses de trabajo, que incluyeron las presentaciones y los informes de los consultores,
- ii) Percepción de los actores involucrados.

La articulación de estas dos fuentes permitió recuperar los hechos y acciones y, a su vez, ambos fueron dando forma y sentido a la implementación del proyecto piloto.

La recuperación de la información se realizó a través de un diálogo abierto, de manera que no se concentró en preguntas normativas; además, se trabajó en base a ejes de información que permitieron explorar la reconstrucción de los hechos, las expectativas, las críticas y el involucramiento. En ese sentido, el método de observación ha servido de guía para recuperar los escenarios y las percepciones de los actores participantes.

Desde una propuesta técnica que incorpora dimensiones sociales y políticas muy interesantes, la sistematización ha logrado encontrar niveles interesantes de articulación entre aspectos técnicos y sociales, como por ejemplo el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual supuso articular intereses y aspiraciones desde los diferentes actores. Es así que se puede afirmar con absoluta seguridad que las particularidades de esta área del país y de la región, caracterizada por problemas en la propiedad y por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, se han convertido en una oportunidad para el proyecto piloto. Precisamente, desde este se han generado insumos importantes para encarar el problema y así concretar un desarrollo económico, político y social con mayor equidad, justicia social y armonía con el territorio.



1. Contexto de la experiencia

El Municipio de San Borja está situado en el Departamento de El Beni, al noroeste de la República de Bolivia, y cuenta con una extensión territorial de 10 254 km². El clima corresponde al de regímenes subtropicales y tropicales, la temperatura media oscila entre los 22 y 27°C y la precipitación pluvial alcanza un promedio anual de 1 840 mm. Además, la zona cuenta con los siguientes pisos ecológicos: bosques de estrato alto, bosques de galería, isla de bosques, pie de montes, sabanas de altura, sabanas de semialtura, y sabanas bajas. Finalmente, no está demás señalar que los bosques son principalmente de tipo tropical y subtropical y tienen un alto valor ecológico y económico.

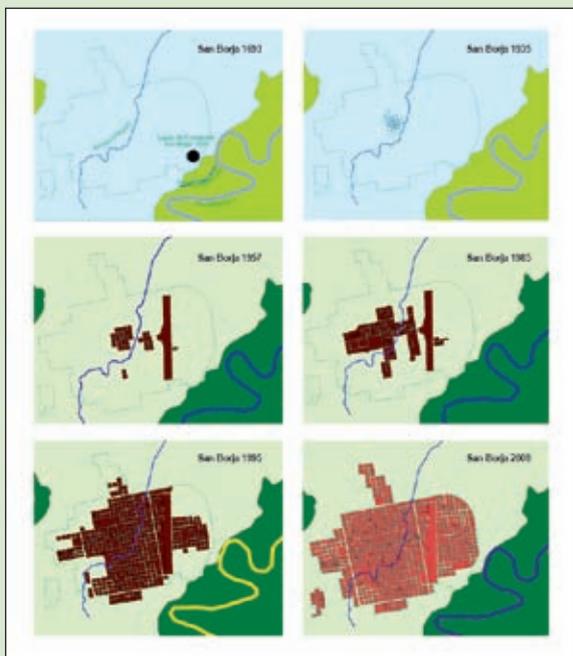


Figura 1: Crecimiento urbano de San Borja.
Fuente: FUNDEPCO.

Por su lado, la población alcanza los 34 363 habitantes (INE: CNPV 2001), de los cuales 18 073 (52,60%) son hombres y 16 290 (47,40%) son mujeres, lo que muestra una tendencia

contraria a la nacional, donde se estima un número mayor de mujeres en relación a los hombres. Además, esta población tiene mayor concentración en áreas urbanas, donde se cuenta con 19 363 habitantes (56,34%), que en áreas rurales, donde viven 15 000 habitantes (43,65%).

Asimismo, el municipio tiene registradas a 6 873 familias, lo que arroja un promedio de 4,99 miembros por familia. Por su lado, la tasa de crecimiento intercensal (1992-2001) es de 3,77 habitantes y la densidad poblacional es de 2,57 hab./km², una cifra baja en relación al promedio nacional, que es 7,56 hab./km².

Por otro lado, pueden distinguirse tres grupos diferenciados por su origen y características étnicas: los denominados cambas criollos, quienes llegaron al lugar hacia 1800 y que mayoritariamente son hacendados urbanos y campesinos; los miembros de la etnia chimán, quizás la más antigua de la zona, quienes ocupan el 25% del territorio del municipio; y, finalmente, la población colonizadora, que son los migrantes provenientes del occidente del país, quienes iniciaron el proceso de traslado hacia tierras benianas en los años 70.

Así, los indicadores sociales son preocupantes, pues reflejan una realidad crítica. Por ejemplo, en el sector salud la tasa de natalidad se encuentra en 6,1 hijos por mujer, la mortalidad infantil alcanza a 54 por 100 mil nacidos vivos, la esperanza de vida es de 60 años, y entre las patologías prevalentes se cuentan las infecciones respiratorias agudas (IRAS), las enfermedades diarreicas agudas (EDA), la desnutrición, la parasitosis, la tuberculosis y las dermatopatías, además de la leishmaniasis o lepra blanca.

Por su lado, en el sector educación el analfabetismo alcanza el 18,70% de habitantes, incrementándose significativamente en el

pueblo Chimán con un 72,30% (64,10% en hombres y 81,40% en mujeres)¹. Además, si bien existe una cantidad importante de establecimientos educativos en el municipio, el problema radica en la baja permanencia escolar, dato que se agudiza en el caso de las niñas indígenas.

Finalmente, las actividades económicas más importantes en el área rural están centradas en la ganadería, la agricultura, las actividades forestales (concesiones privadas e indígenas) y, en menor escala, la artesanía. Asimismo, en el área urbana las actividades económicas se concentran en el comercio y los servicios (PNUD, INE: 2005).

2. Riesgos en el marco de la problemática local

2.1 Procesos de ocupación del territorio y configuración de situaciones de riesgo

La etnia chimán

"(...) No es fácil saber por qué los chimanes han quemado sus cabañas. Algunos dicen que es porque un miembro de la familia ha muerto (...). Más tarde me entero de que ha habido un altercado entre chimanes y granjeros y que le pegaron a uno de éstos. La causa del altercado fueron repetidos ataques y robos por parte de los blancos. Los indios se han cansado de esto, han abandonado el río Maniquí y se han retirado al curso superior del Apere, donde no vive ningún blanco; allí tendrían al menos un tiempo de tranquilidad".

(Nordenskiöld, [1924] 2001).



Foto 1: Mujer chimán.
Fuente: Proyecto PREDECAN.

Es interesante advertir un fenómeno particular en el pueblo chimán que, de ser nómada y libre, gradualmente está siendo atrapado en un espacio territorial que restringe su libertad y su equilibrada relación con la naturaleza. Así, inicialmente ellos se desplazaban por grandes extensiones territoriales de acuerdo con los movimientos naturales de las aguas, ocupaban las tierras altas en tiempos de inundaciones y las partes bajas cuando se presentaban las sequías. Generalmente, se establecían en las riberas de los ríos y vivían de la caza, la pesca y de los frutos que la naturaleza les proveía. Ese conocimiento de las amenazas cíclicas (inundaciones y sequías) y su relación con la naturaleza fueron cambiando violentamente durante los últimos 500 años, ya que la población fue inducida a un proceso de sedentarismo. Durante la conquista española, a través de la religión, intentaron reducirlos, como lo hicieron con otras tribus, pero los intentos fueron vanos porque siempre se escaparon incendiando los lugares de las reducciones. Durante la república, el Estado los volvió invisibles y, por ello, no aplicó políticas públicas para mejorar su situación y su calidad de vida. La conquista y la apropiación de la tierra, por parte de los colonos, les trajeron

1. Díez Astete, 1998. Álvaro y Murillo, David. Pueblos indígenas de tierras bajas (características principales), Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Pueblos Indígenas y Originarios, PNUD, La Paz, 1998.

epidemias, produjo la pérdida de sus medios de vida y les limitó el acceso a sus propias tierras.

Además, con respecto al control de extensas áreas forestales, el pueblo chimán fue engañado por los madereros, quienes deforestaron los bosques sin un manejo sostenible, y solo a cambio de alcohol y otros víveres. También se debe considerar la presencia de los explotadores madereros clandestinos (motosierristas), que sin ningún tipo de consideración deforestan los bosques. Esta actividad extractiva, a la que el pueblo chimán también se dedica, los viene desplazando río abajo, ello incrementa los problemas de la palizada por la acumulación de troncos y sedimento, interrumpe el flujo de agua del río Maniqui, causa desbordes en la llanura, provoca la destrucción de las áreas de pastoreo y pérdida de ganado en las comunidades ubicadas en el lecho del río. Adicionalmente, se están perdiendo especies de madera que tienen un valor muy elevado y, con ello, se está destruyendo el equilibrio del ecosistema. Por último, cabe señalar que la presencia de madereros en la zona induce a una parte de la población femenina a trabajar en servicio doméstico o bien dedicarse a la prostitución.

Los colonos

El proceso de reforma agraria aplicado en Bolivia en 1953 dotó de tierras a los campesinos, pero no alcanzó para todos, por lo que los no beneficiados fueron expulsados a las ciudades o enviados a colonizar tierras. Los colonos se establecieron en áreas determinadas por el estado, como Yucumo (parte del municipio de San Borja), que fue habitada por pobladores de Chuquisaca y Potosí, afectadas por una gran

sequía asociada al Fenómeno de El Niño de 1982 y 1983. En esa ocasión se llevó a la gente en camiones hasta donde había acceso carretero y luego los dejaron para que sobrevivan como puedan: muchos perdieron la vida y otros retornaron a sus comunidades. Los que se quedaron tuvieron que acostumbrarse a unas condiciones climáticas totalmente adversas, pero con el tiempo lograron mejorar sus condiciones de vida. En un lapso de 15 años se organizaron, construyeron caminos de acceso a sus comunidades y reclamaron, aunque débilmente, el apoyo del Estado para la dotación de infraestructura pública y servicios básicos. Hoy en día tienen una buena organización, forman parte de los movimientos sociales y cuentan con una presencia más orgánica con respecto a la invasión de tierras que son reservas naturales o les pertenecen a los chimanes². Sin embargo, aún no han resuelto sus problemas de infraestructura básica y de servicios.

Los cambas criollos

San Borja es una población ganadera. El auge de esta actividad comienza en 1866 cuando en el noreste del país se necesitaba grasa y charque³ para alimentar a los reenganchados⁴ y sus explotadores. Terminada la explotación de la goma, los ganaderos ven en la producción minera un mercado interesante para la carne, pero se encuentran con limitaciones para su traslado, situación que no se resuelve hasta 1976, con la construcción de la carretera al occidente boliviano. Con el acceso vial se incrementó la población, así como la demanda de infraestructura pública y de servicios. Sin embargo, como no existió una buena respuesta estatal, la ciudad se construyó sin una planificación territorial, por lo que la gente se

2. A la etnia chimán se la considera como la población más tranquila que existe entre sus pares, no pelean y, por lo tanto, permiten que otros avancen sobre su territorio: aunque tienen organizaciones, no reclaman porque no están acostumbrados a trabajar y demandar cosas al Estado, ya que desconocen la normatividad vigente y no hay quién los defienda.

3. Carne secada con sal.

4. Durante el proceso de explotación de la goma se tuvo que buscar mano de obra barata, por ello se capturó a personas que puedan servir para dicha explotación. A ellos se les definió como reenganchados

fue asentando en los lugares que eran accesibles por sus precios y en áreas históricamente inundables; además, como se requirió material de construcción, se instalaron empresas ladrilleras que poco a poco han desequilibrado el medio ambiente. Como consecuencia de este proceso, hasta el momento carecen de servicios básicos y de infraestructura, y la redistribución de la riqueza es inequitativa.

2.2 Escenarios de riesgo en el Municipio de San Borja

En el contexto descrito, la inundación es una amenaza inminente, pues afecta las zonas de cultivo, las viviendas y agrava los deficientes sistemas de desagüe y/o drenaje de la zona urbana, que no cuenta con sistemas de prevención o mitigación. Asimismo, las prácticas de deforestación y los desequilibrios ecológicos han colocado en riesgo a la población colonizadora, pues sus destrezas y conocimientos de la naturaleza se formaron en zonas opuestas a las tropicales, tales como las altiplánicas o las cabeceras de valle, y, además, nunca recibieron información y capacitación en el proceso de asentamiento.

Por su lado, la sequía es una amenaza que no ha sido tratada, ni siquiera atendiendo los factores que la producen. Por ejemplo, la deforestación ha reducido la capacidad de los ecosistemas de producir agua, y no cuentan con sistemas de riego, pese a que se ha constatado que algunos colonos cuentan con el conocimiento; el medio aún les resulta desconocido para poder implementar estos sistemas y diseñar medidas de prevención que aminoren el impacto.

Por si fuera poco, los incendios arrasan con las frágiles y rústicas viviendas de paja o madera, que apenas cuentan con chacos sin defensas,

situación que se agrava por la carencia de agua y la presencia de fuertes vientos que llevan el fuego a los cultivos. En ese contexto, los incendios representan una amenaza cierta, ya que no se cuenta con recursos económicos, institucionales y técnicos para enfrentar el desastre. Sin embargo, algunos mecanismos comunitarios sí que funcionan, como por ejemplo huir y volver una vez que el desastre ha cedido naturalmente. Finalmente, otra amenaza son los conflictos sociales entre colonizadores, ganaderos, comerciantes y chimanes, grupos que generalmente tienen problemas por la ocupación del territorio.

En conclusión, se puede afirmar que las condiciones de vulnerabilidad se incrementan debido a las insuficientes capacidades locales para enfrentar y armonizar los diferentes factores sociales, culturales, educativos y económicos que interactúan en San Borja.

3. Desarrollo de la experiencia

"(...) Un día vine aquí a contarle la idea al alcalde, teníamos que preparar la propuesta (...) El alcalde sin conocerme creyó, aunque la duda podía estar; sin embargo, la confianza estaba ahí, se la dio a un desconocido y se compró el rollo, por eso quiero agradecerle la confianza y el apoyo." (Roger Quiroga, OXFAM GB)

Cuando San Borja fue seleccionado⁵ como posible beneficiario de la implementación del proyecto piloto, miembros de OXFAM GB y FUNDEPCO viajaron a la zona para identificar las demandas y las expectativas de las autoridades del Gobierno Municipal de San Borja- GMSB; luego elaboraron la propuesta que se presentaría al Proyecto PREDECAN. La premisa

5. El Comité de Selección de Bolivia estuvo conformado por: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio de Planificación del Desarrollo.

fundamental era responder a las necesidades del municipio, para ello se presentó el Proyecto Piloto Participativo en Gestión Local del Riesgo de Desastres en el Municipio de San Borja.

Una vez que el Proyecto PREDECAN adjudica el proyecto piloto a OXFAM, el equipo técnico de FUNDEPCO se instala en la zona y realiza presentaciones explicativas y de promoción a las autoridades municipales. La relación se concreta con la Resolución Municipal N° 162/07 del Concejo Municipal, la cual autoriza la suscripción del convenio de cooperación y asistencia técnica, documento que expresaba la voluntad política del GMSB.

El objetivo era fortalecer las capacidades del Municipio de San Borja, a través de la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación municipal y el impulso de procesos participativos, técnicos, políticos, institucionales y educativos. Para lograr el objetivo se definen los siguientes productos: Plan de Uso del Suelo (PLUS), Plan de Ocupación del Territorio (PLOT), Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT), Plan de Gestión Local del Riesgo (PGLR), Plan Comunitario de Gestión del Riesgo, y la articulación del PGLR y el PMOT en el Plan de Desarrollo Municipal, a lo que se suma la inserción de la reducción de riesgos en procesos pedagógicos.

De esta manera, el trabajo de campo comenzó con visitas de coordinación a las instituciones y organizaciones sociales. El evento que reunió a todas fue la Cumbre Municipal⁶, acto público que inició el trabajo con los actores.

“Creo que somos la única propuesta que se encuentra haciendo un proyecto que va de abajo hacia arriba, hemos construido de manera participativa el Plan de Uso de Suelo, el Plan

de Ocupación del Territorio, el Plan de Gestión Local del Riesgo, el Plan de Ordenamiento Territorial, su articulación y ajuste, etc.” (Jorge R. Cordova, Coordinador del Proyecto Piloto de San Borja).

Una vez logrados los convenios institucionales, que son los que permitieron realizar el trabajo de campo, se inició la elaboración del diagnóstico municipal integral. Este proceso comprende los aspectos potenciales, las limitaciones del territorio y las relaciones con los asentamientos humanos. Así, fueron los factores sociales, económicos, culturales y físicos, interpretados desde la perspectiva de la gestión del riesgo, los que permitieron que se cuente con un instrumento único para la planificación de todos los estudios que se ejecutaron.

Luego, los resultados del diagnóstico se pudieron ajustar con la incorporación de la gestión del riesgo en la Planificación Municipal (PDM), lo que impulsó procesos participativos, técnicos, políticos, institucionales y educativos.

Dos fueron las metodologías que se identificaron en los procesos desarrollados por el proyecto:

a) Gabinete- socialización - concertación-gabinete = producto final

Después de desarrollar las acciones de negociación y consenso se inició el trabajo de gabinete con la revisión de los documentos y la verificación de los datos de campo, los cuales guardaban una secuencia y complementariedad: *“comenzamos a armar el PLUS y el PLOT para armar el PMOT, claro que la información va sirviendo y se van elaborando los documentos; teníamos a los consultores que nos apoyaban”* (Susana Téllez, especialista en planificación urbana y ordenamiento territorial del Proyecto Piloto).

6. Cumbre Municipal, espacio de representación edil que tuvo como objetivo planificar, informar y controlar. Además, en el evento se hizo seguimiento a la gestión municipal, se gestionó la demanda social y se planificó el desarrollo del municipio.

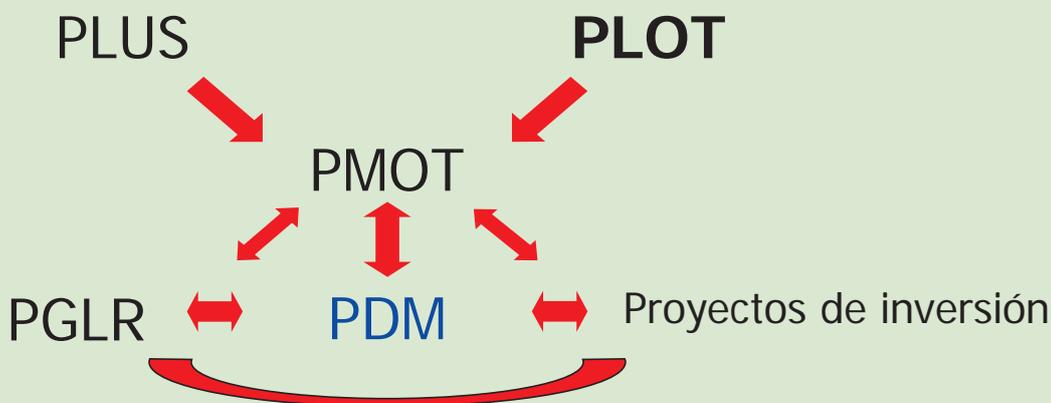


Figura 2: Estructura lógica del proyecto piloto.
Fuente: FUNDEPCO.

Así, a partir del PMOT y PGLR se identificaron proyectos de inversión para incorporarlos en el PDM, y de esta manera cumplir el objetivo mayor del proyecto piloto.

“Esto es crear capacidades locales, organizativas de planificación, de implementación de proyectos, programas del plan con periodos de mediano y largo plazo, a través de procesos participativos, consensuando la inclusión de los mismos al PDM”. (Jorge R. Cordova, Coordinador del Proyecto Piloto de San Borja).

Para la socialización y la validación de los documentos se realizaron talleres con el gobierno municipal y las organizaciones sociales.

“Los primeros documentos se hacen en base a información secundaria (imágenes satelitales, cartas geográficas) y luego con las visitas de campo había que tomar muestras, hacer clasificaciones de suelos, vegetal, por ejemplo. En el municipio no había nada de esta información, había que verificar información; después hicimos talleres con los técnicos del gobierno municipal, se afinaron las categorías,

etc.; después las llevamos a las organizaciones, ellos fueron comparando y desarrollando cada uno de los puntos. Por ejemplo, en el PLUS, dos categorías las cambiamos de acuerdo a la definición de las organizaciones.” (Susana Tellez, especialista en planificación urbana y ordenamiento territorial del Proyecto Piloto).

La implementación del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) se adelantó, a solicitud del GMSB, por la inminente amenaza que representaba la época de lluvias para la región. Para concretar dicha implementación, se consideró que era una actividad planificada por el proyecto piloto y que estaba considerada en el Plan de Gestión Local del Riesgo.

Al respecto, es interesante señalar que una actividad que no se encontraba programada en el proyecto, pero que se convirtió en una demanda de la comunidad, fueron los 18 expedientes barriales. Esta idea le abrió una puerta a la participación ciudadana pues, a partir de todo el trabajo desarrollado por el proyecto, la comunidad planteó la necesidad de explicitar en términos prácticos y útiles los

nuevos conocimientos; es así que entre ambos (comunidad y proyecto) se fue dando forma a los expedientes.

b) aprender haciendo (capacitación - construcción - socialización gabinete - consenso - concertación)= incorporación de gestión del riesgo en currícula escolar

La inserción de la gestión de riesgos en los procesos pedagógicos se materializó en la incorporación de este tema en los contenidos de la currícula escolar a nivel municipal; así se convirtió en una propuesta que podía ser acogida por instancias departamentales y nacionales para difundirse y replicarse en otros ámbitos municipales. Por ello, es quizás uno de los procesos más ricos y valorados por la comunidad.

“Se trabajó con mi persona para ver cómo podíamos hacer transversal la gestión de riesgos en la currícula escolar, para ello hemos realizado cuatro talleres netamente con docentes, pero antes de ese proceso se hizo un taller con los directores, donde los técnicos expusieron el proyecto y luego empezaron a trabajar en los contenidos.” (Eddy Suárez, Técnico de Seguimiento y Supervisión de la Dirección Distrital de Educación de San Borja).

Bajo la lógica constructivista se orientó el trabajo al “conocer haciendo”; por lo tanto, fue un proceso que permitió descubrir desde la realidad y cotidianidad de los estudiantes, nuevos conocimientos, útiles para proyectar prácticas y conductas en ellos, llegando incluso a encontrar en los testimonios el razonamiento de la gestión del riesgo. Finalmente, los profesores han trabajado en la planificación dentro del aula, incorporando contenidos y actividades para tratar la gestión

del riesgo a través de actividades y prácticas concretas que han permitido transmitir a los alumnos qué hacer y qué no hacer ante un desastre⁷.

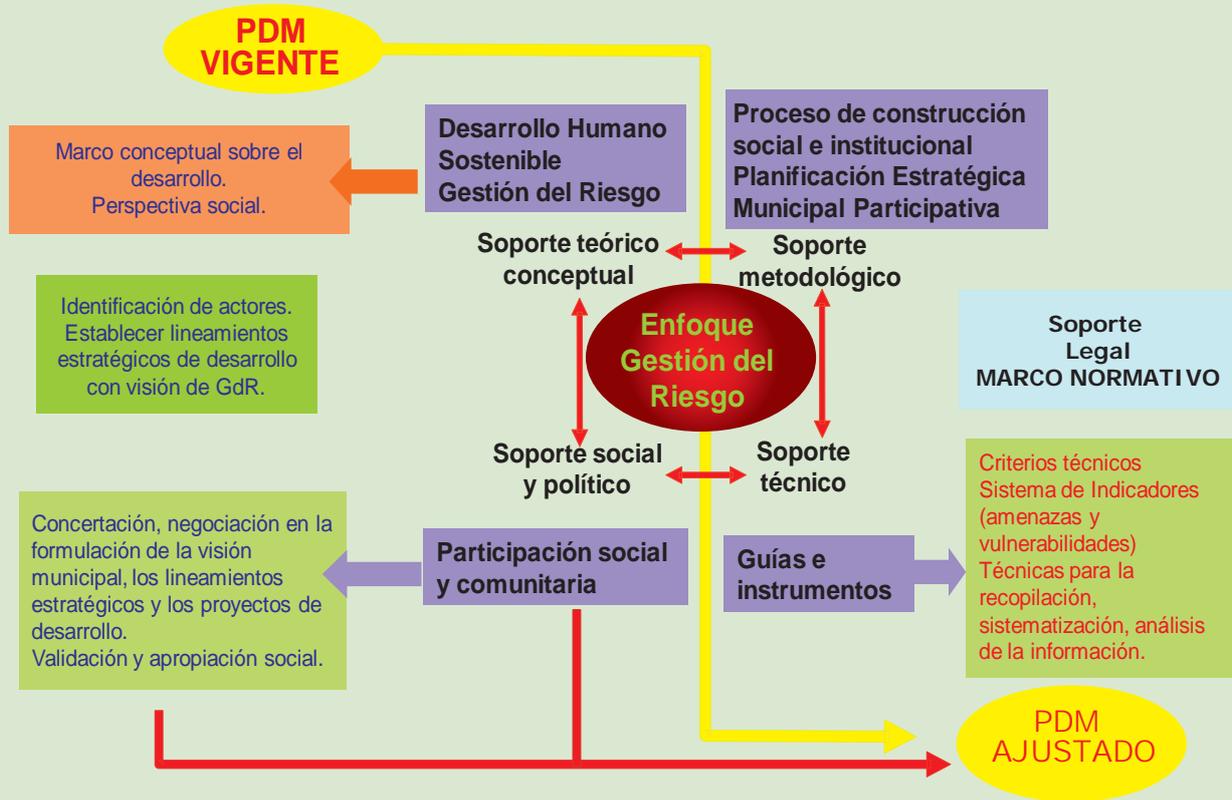


Foto 2: Capacitación EDAN Defensa Civil.
Fuente: FUNDEPCO.

Para realizar el trabajo se estableció como prioridad la relación y articulación con el Ministerio de Educación, institución con la que se concertó una serie de reuniones decisivas; sin embargo, éstas no se pudieron concretar porque dicho Ministerio estaba trabajando en la nueva propuesta educativa (Ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez). Posteriormente, gracias al contacto y trabajo realizado por el Proyecto PREDECAN, se logró presentar la propuesta bajo el título “Transversalización de la Gestión del Riesgo en la Currícula Escolar” (trabajado en todas las áreas de la currícula). El contexto nacional en el campo educativo había virado, por lo que se decidió que la gestión del riesgo fuera trabajada mediante varios ejes articuladores. En consecuencia, la propuesta concluida del proyecto piloto tuvo que ser adecuada y se cambió el enfoque y la conceptualización para crear un nuevo documento: “Inserción de la Gestión del Riesgo en la Currícula Escolar”.

7. En el Plan de Aula se establecieron contenidos, competencias e indicadores por trimestres.

Propuesta Metodológica



3.1 Logros y retos

La articulación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT) y del Plan de Gestión Local del Riesgo (PGLR) al Plan de Desarrollo Municipal y la identificación e incorporación de proyectos de inversión y de reducción de riesgos originó que San Borja se convirtiera en el primer municipio de Bolivia en lograr que la gestión local del riesgo sea transversal en la planificación municipal. A ello se suma el hecho que todo el proceso se realizó desde una metodología participativa y de concertación. Sin embargo, el problema más importante que se tuvo que resolver para lograr

el diseño y elaboración del PMOT fue la falta de normativa.

La inclusión del tema en el ámbito educativo se ha evidenciado en testimonios de profesores que trabajan las unidades educativas en las áreas urbanas y rurales. Todo ello enfocado a un impacto a mediano y largo plazo del proceso desarrollado por el Proyecto Piloto, encaminado al cambio de conductas y comportamientos.

“Esto nos dice que las sesiones de capacitación no se quedaron solo en eso, (...) lo bueno es que lo que han aprendido los profesores lo

están transmitiendo a los niños, y por lo tanto ellos ya pueden cambiar y hacer cambiar a su familia algunos comportamientos". (Eddy Suárez, Técnico de Seguimiento y Supervisión de la Dirección Distrital de Educación de San Borja).

Otro caso importante es el de la comunidad Arenales de la etnia chimán, la cual vivía expuesta a inundaciones debido a dos problemas centrales: 1) cuando se construyó la carretera San Borja-Yucumo se hizo una alcantarilla, que en lugar de drenar el agua la desvió hacia la comunidad de Arenales, y 2) para evitar la inundación de sus tierras por dicha alcantarilla, los ganaderos construyeron un dique que, finalmente, bloqueó aún más a la comunidad. Es por eso que la experiencia realizó la obra demostrativa en la comunidad de San Borja; aunque debido a los constantes problemas que se presentaban en la época de lluvias, la selección de dicha obra se hizo de acuerdo con el criterio de los diferentes sectores del Municipio de San Borja y de los técnicos del GMSB.

La construcción de esta obra y la implementación del Plan Comunitario significaron además un proceso pedagógico para las autoridades de la comunidad Arenales, la población civil y el propio equipo técnico del proyecto piloto, porque permitió aplicar los conocimientos teóricos impartidos y las experiencias compartidas sobre sucesos reales vividos en la zona. Si bien los desastres se han vuelto parte de su vida cotidiana, ahora se percibe una nueva relación entre el medio y la comunidad:

"siempre ha sido así, los ancianos ya sabían que, cuando subían las aguas, nos íbamos a lugares más altos y después de un tiempo

volvíamos al lugar; pero si ahora nos sorprende y tenemos nuestras casas en el lugar, la zanja nos ayudará y ya no tendremos niños que se los lleve el agua". (Poblador de la comunidad Arenales).

3.2 Procesos claves de la gestión del riesgo y fases de incidencia

Utilizando el enfoque de procesos organizativos aplicada a la gestión del riesgo que viene desarrollando el Proyecto PREDECAN, donde se considera que todos los procesos de la gestión del riesgo (prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación) siguen las mismas fases en su planificación y gestión (dirección y coordinación, conocimiento, educación e información, planificación, asignación de recursos, ejecución y control), se puede señalar que la experiencia analizada ha incidido en los procesos de gestión de riesgos siguientes: prevenir el riesgo de desastre, mitigar el riesgo de desastre, prepararse para emergencias, y responder a emergencias y desastres.

Los procesos de prevenir y mitigar la experiencia han transitado por las fases de dirigir y coordinar, gestionar el conocimiento, informar, educar y comunicar, planificar y organizar acciones, procurar recursos, ejecutar y controlar. Finalmente, para los procesos clave de prepararse para las emergencias y responder a emergencias de desastres se ha transitado por las fases de dirigir y coordinar, gestionar el conocimiento, informar, educar y comunicar, planificar y organizar acciones y ejecutar.

A continuación, se identifican los procesos y fases trabajadas. Todo el proceso está explicado en la sección 4.3.

		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 3: Procesos clave y fases de la gestión de riesgo incorporados en el Proyecto Piloto⁸.
Fuente: Proyecto PREDECAN.



Foto 3: Comunidad Arenales explica la obra demostrativa.
Fuente: FUNDEPCO.

como uno de sus resultados la gestión local del riesgo. Y es en este marco que ha nacido el proyecto piloto participativo que estamos presentando hoy, el cual básicamente tiene el desafío de implicar, eso es muy importante, a todos los actores responsables y a la población en la formulación y aplicación del proyecto". (Ana Campos, Directora del Proyecto PREDECAN).

4. Aprendizajes significativos

4.1 Involucramiento y potenciación de actores y recursos locales

"CAPRADE, dentro de sus varios objetivos, coherente con la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres, tiene



Foto 4: Presentación de Ana Campos (Proyecto PREDECAN) San Borja, Bolivia, 2008.
Fuente: FUNDEPCO.

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.

A través del involucramiento de los diferentes actores en la ejecución del proyecto, se intentó que los nuevos conocimientos y destrezas se incorporen en su vida cotidiana, y así se conviertan en parte de sus pensamientos y acciones; esto permitiría disminuir efectivamente el riesgo en el Municipio de San Borja.

Además, en San Borja nunca se había trabajado la temática de gestión del riesgo de desastres, por ello las ideas con que se encuentra el equipo técnico se pueden llamar pragmáticas, ya que sólo buscaban soluciones de mediano y corto plazo. Es por ello que el gran proyecto se centró en el anillo de circunvalación, lo que les permitiría protegerse de las inundaciones del río Maniqui. Sin embargo, la situación no siempre fue sencilla.

“No ha sido fácil el convencimiento con las instituciones, incluso con el alcalde, bueno era el suplente, pero era como que no había entendimiento, no sabía de qué le estábamos hablando, quería que le trajéramos proyectos, que le digamos qué les íbamos a financiar. Nuestra propuesta no iba más allá de ofrecerles un diseño final, de un anillo de circunvalación en la ciudad y un pequeño proyecto demostrativo en una comunidad a seleccionarse de forma concertada”. (Jorge R. Cordova, Coordinador del Proyecto Piloto de San Borja).

El escenario encontrado resultaba poco propicio para lograr sinergias, ya que se tuvo que trabajar en medio de la división y los conflictos sociales y políticos, los que además no fueron resueltos⁹ pues obedecen a causas estructurales, relacionadas a la propiedad de la tierra y al origen de las poblaciones.

Pese a esta adversidad se advirtió una apropiación del proyecto desde los actores institucionales, con los cuales se trabajó en una relación coordinada, de intercambio de información y herramientas, como se aprecia en el siguiente testimonio:

“Para nosotros tener diseñado el proyecto final de la circunvalación y su financiamiento era lo más importante; aunque ahora tener los instrumentos de planificación para nosotros es mucho más importante porque normalmente quienes manejan los municipios son gente política, entonces es muy bueno si nosotros podemos hacer una buena planificación, juntando la parte política y la técnica”. (Renard Rea, Oficial Mayor Administrativo y Financiero del Gobierno Municipal de San Borja).

Esta percepción es complementaria a la de los funcionarios municipales que valoraban los “descubrimientos” conseguidos en los diferentes talleres, porque a partir de ellos estaban mejorando la gestión municipal y orientándolos a la toma de decisiones integrales y de largo plazo, no sólo preparando campañas de atención a las víctimas.

“Mire, siempre hicimos mucho para atender a la pobre gente que perdía sus cosas, pero esto ha sido nuevo y muy útil para nosotros”. (Yacira Ayorto, Concejala del Gobierno Municipal de San Borja).

Es posible sostener que a nivel del Gobierno Municipal de San Borja -GMSB se ha logrado fortalecer a los funcionarios municipales, incorporando parte del equipo técnico a la estructura municipal y diseñando un trabajo conjunto con el personal de GMSB. De esta

9. No estaba en las competencias y objetivos del proyecto.

manera, se crearon capacidades que permiten confiar en la continuidad de la labor una vez que se retiren los miembros del proyecto.

Un logro importante en el proceso de respuesta es haber potenciado y estructurado una propuesta para crear una Unidad de Gestión del Riesgo, capacitando al personal en el manejo del COE, en la alerta temprana y en el trabajo conjunto para diseñar e implementar el Plan de Emergencia.

“Lo que queremos es crear la unidad de planificación y contratar a profesionales que nos ayuden a implementar todo lo que nos han dado, yo esto lo veo con buenos ojos, todo esto que hemos trabajado es bueno para mi pueblo”. (Walter R. Tovías, Alcalde del Municipio de San Borja).

Esta apropiación institucional culmina con el PDM reformulado, transversal, e incluyendo la gestión de riesgo de desastres, lo que permite instalar el tema en la base de la planificación y el desarrollo.

Además, con respecto a la dirección de educación, se advierte un fortalecimiento efectivo que se expresa en la incorporación de contenidos de gestión de riesgos en la currícula escolar, y se materializa en las planificaciones dentro del aula. Todos y todas se involucran, ya sean directores, profesores o estudiantes, cada quien de acuerdo a su función y competencia; sin embargo, la tarea pendiente es seguir profundizando en el tema con los profesores.

Por otro lado, con la dirección de salud se trabajó conjuntamente con las redes municipales de salud¹⁰. En ese sentido, se capacitó al personal para que identifique

los indicadores de vulnerabilidad, además a través de su sistema de información se trabajó para elaborar un mapeo de los servicios de salud en el Municipio de San Borja, que permitió concretar un importante insumo para la planificación y la toma de decisiones del sector.

Asimismo, el comité de vigilancia y los presidentes de las juntas vecinales identificaron las funciones y competencias que tenían sobre la gestión del riesgo, además usaron los instrumentos y herramientas elaborados y desarrollados en la zona. Así, con los “expedientes urbanos” pudieron cambiar la mirada sobre el futuro de sus barrios, al incorporar un nuevo elemento en su idea de cómo quieren vivir.

Por su parte, la población chimán¹¹ ha podido diferenciar entre el antes y el después del Proyecto Piloto. La obra demostrativa ejecutada en la comunidad Arenales fue una respuesta efectiva ante un problema evidente, pues ellos consideran que antes hubieran optado por buscar otras tierras pero ahora debían buscar las soluciones necesarias. Sin embargo, su libertad en el espacio territorial y su relación con la naturaleza fueron perturbadas por la intervención del Servicio Nacional de Caminos, quienes construyeron una alcantarilla mal diseñada que cambiaba el curso del arroyo Arenales (carretera Yucumo-San Borja).

“Nosotros no estamos acostumbrados a tener esa parcelita, una extensión pequeña de terreno privado, sino que nosotros somos migrantes en nuestra TCO; si por ejemplo chaqueamos 3 ha. y al año tenemos que ir a otro lugar, eso no está prohibido, el hermano es libre de hacerlo”. (Enrique Cunai,

10. Red Municipal de Salud, organización por unidades territoriales de centros de primer y segundo nivel (a nivel de municipios).

11. Desde que se inició el proceso de colonización, la población chimán ha sido obligada (durante 15 años más o menos) a seguir procesos de asentamiento y están aprendiendo a vivir en un solo lugar; sin embargo, los ciclos del sedentarismo no han sido tarea fácil para esta comunidad.

Subcalde del pueblo chimán. Además ocupa una cartera en el Gran Consejo chimán).

“Con la (construcción de) zanja las aguas no se llevarán a los niños, a ellos más se los llevaba”. (Daniel Saravia, representante del pueblo chimán).

Sin embargo, se encontraron dificultades en el involucramiento de la organización colonizadora Federación de Productores Agroecológicos de Yucumo (FEPAY), como lo evidencia la siguiente cita:

“hablamos y les explicamos el proyecto, les interesó, pero después no pasó nada porque los dirigentes piensan que tenemos algo que ver con el tema de tierras”. (Ing. Enrique Miranda, Coordinador especialista en análisis de amenazas y obras de mitigación del Proyecto Piloto).

“Hemos fracasado, no lo entendieron bien el proyecto, cómo no va a ser provechoso saber para qué sirve nuestra tierra, qué sembrar, qué podemos vender, usted comprende, malos entendidos”. (Juvenal Jarandilla Subcalde de Yucumo).

Este es un aspecto positivo que puede ser retomado para lograr un espacio de encuentro en el marco de un interés común.

En general, estos procesos están relacionados con el reconocimiento que se hace del otro y del territorio en el cual se trabajará. Indican además que se debe aprender a conocer las lógicas, las visiones del mundo, el manejo del tiempo, el espacio, el territorio de los otros, de la misma manera como los lugareños deben incorporar a su vida cotidiana al equipo y las ideas del proyecto. En suma, si bien el proyecto alteró la rutina y la cotidianidad, ambos actores deben convencerse y articular ideas, esfuerzos y trabajos conjuntos. El fortalecimiento de estos

actores es una capacidad que quedó instalada y se espera que con el tiempo se consolide.



Foto 5: Elaboración del Plan Local de Emergencia.
Fuente: FUNDEPCO.

4.2 Relación entre riesgos de desastres y desarrollo local

El proyecto piloto conceptualiza la relación riesgos-desarrollo-riesgos y su gestión porque se entendió que la mayor o menor incidencia de desastres estaría ligada al modelo de desarrollo que se implemente. Así, desde esta lógica se debería aminorar las condiciones de riesgo, lo que conduciría a aminorar la vulnerabilidad social y física. En estos procesos los diferentes actores desarrollan una serie de roles, por lo tanto son parte del problema y de la solución. Si son parte del problema, serán víctimas de los efectos perversos del desarrollo; caso contrario, lucharán por conseguir mejores condiciones de vida de forma sostenible. Además, el Estado, en sus diferentes niveles, administra escasos recursos para necesidades siempre crecientes y los actores políticos generalmente olvidan la atención del tema, pues no tiene rédito político.

A partir de esto, el proyecto piloto incorporó los fundamentos de la gestión local del riesgo, que considera que la única forma de diseñar sociedades con condiciones de riesgo

mínimas es incorporando su tratamiento en la planificación. De esta manera, el Municipio de San Borja tuvo la posibilidad de planificar su desarrollo proyectando la disminución del riesgo con un plan adecuado de inversión de recursos humanos y financieros.

Los principios que han regido el trabajo son:

- a) La gestión se concibe como proceso, no como producto.
- b) Reducción, previsión y control del riesgo se vinculan al desarrollo humano, económico, ambiental y territorial sostenibles.
- c) El riesgo como construcción social.
- d) El riesgo como aspecto transversal y asociado al desarrollo (Torrico, G. y otros: 2008: pp. 63).

Estos principios se han trabajado en diferentes etapas: primero se trabajó identificando el problema con los diferentes actores, reconociendo que los desastres no son producto de la naturaleza; segundo, se buscaron soluciones integrales al identificar el rol que juegan los diferentes actores en los procesos de solución; y, finalmente, se planteó una estrategia para hacerlo transversal e incorporarlo al PDM. En el proceso se ha evidenciado un cambio en la mirada que se tenía para resolver los problemas; en resumen, se ha pasado de una lógica apenas reactiva a buscar soluciones de mediano y largo plazo (visión prospectiva).

La concreción de este proceso se puede observar gracias a la nueva visión con que ha trabajado el GMSB:

“San Borja cuenta con una estructura espacial y territorial que privilegia la producción y competitividad de las actividades ganaderas, forestal, agrícola, artesanal y turística bajo principios de equidad, concertación y participación social, incidiendo positivamente

en el desarrollo humano al conservar sus recursos naturales y valores culturales, y al tener una visión integral de los factores del riesgo” (Plan de Desarrollo Municipal reformulado de San Borja).



Foto 6: Exposición de Alcalde Municipal Walter Tovías en reunión de cierre de proyecto.
Fuente: FUNDEPCO.

Otro paso importante fue que en el POA municipal 2009 se incorporaron obras que incluyen presupuesto y responden a todo el planteamiento anterior.

Así, trabajando en prevención, el proyecto articuló la reducción del riesgo con la problemática del desarrollo y la planificación municipal. A partir de ello, se han elaborado, por ejemplo, los planes de ordenamiento territorial, de uso de suelos y otros ya arriba mencionados, además de normas de construcción, de asentamientos, áreas de expansión y crecimiento de la ciudad, de definición del área industrial, de rehabilitación y el diseño de una nueva currícula escolar.

Bajo el concepto de mitigación, se realizó el estudio del diseño final del proyecto Anillo de

Protección de la Ciudad de San Borja, la obra demostrativa Canalización Arroyo Arenales, la elaboración del Plan de Emergencia. A la vez, se trabajó con los comités locales de emergencia (CLE) y en la conformación del COE, de forma concertada y con presencia de las diferentes instituciones locales y organizaciones sociales.

Las organizaciones sociales han participado activamente en el proceso, tanto entregando y recibiendo información como incorporando sus demandas al PDM reformulado; también se han involucrado en la construcción de los diferentes resultados contenidos en la propuesta del proyecto piloto.

La normativa nacional se resume en la Ley Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias N° 2 140 del 25 octubre del 2000 y su modificatoria 2 335 del 5 de marzo del 2002, sin dejar de lado su reglamentación. Además de la Ley de Municipalidades N° 2 028 del 28 octubre del 2000, Ley de Medio Ambiente N° 1 333, su reglamentación y otras disposiciones legales conexas. Aún no existen instrumentos y herramientas que se hayan incorporado en el Sistema Nacional de Planificación, ni normativa que considere el accionar a nivel municipal y nacional de la gestión de riesgo de desastres. Por ejemplo, para el caso del ordenamiento territorial, si bien la Ley de Municipalidades le da la competencia a los municipios para diseñar los planes, no existen guías o reglamentos que permitan implementar una metodología común a todos los municipios; por lo tanto, la ley no se logra aplicar.

Es posible afirmar, de acuerdo con la experiencia desarrollada en San Borja, que el diseño e implementación de guías e instrumentos para la gestión del riesgo de desastres pueden ser articulados a la normativa vigente, y posibilitar así un tratamiento más efectivo por parte del

Estado. El proceso que queda pendiente es el de sensibilizar y discutir la propuesta con las instituciones sectoriales para que puedan ser adoptadas como una estrategia nacional.

4.3 Gestión local del riesgo como proceso

Haciendo una recapitulación del proceso del proyecto piloto y vinculándolo a la figura del apartado 3.2, se puede afirmar que el proyecto piloto trabajó en la prevención y mitigación del riesgo de desastre, así como en la preparación y respuesta frente a las emergencias y desastres.

En el proceso de prevenir el riesgo de desastres relacionado a la fase de gestión del conocimiento, se realizaron estudios sistemáticos de las amenazas hidrometeorológicas para 5, 10, 50 y 100 años; también se reconstruyeron los escenarios del riesgo, tanto del municipio como del área urbana, a través de la construcción de mapas parlantes rurales, urbanos, y de estudios especializados.

La prevención del riesgo vinculada a la fase de planificación y organización de acciones ha dado énfasis a la asistencia técnica brindada al Gobierno Municipal de San Borja para la generación de normas y reglamentos a ser aplicados en el ámbito local. Por ejemplo, sobre asentamientos humanos, urbanizaciones y construcción, sobre áreas de expansión, sobre la zona industrial en el área urbana, y los policentros en el área rural; todas orientadas a garantizar la seguridad de los habitantes y la administración de los recursos naturales, siempre basados en el conocimiento que se tiene sobre las amenazas y los riesgos. Por otro lado, se realizó una labor informativa y de seguimiento y control sobre el cumplimiento de la normatividad específica, lo que redundó en la permanencia de las actividades desarrolladas.

La experiencia de FUNDEPCO relacionó los procesos de prevención y mitigación del riesgo de desastre, con la fase de gestión para planificar y organizar acciones orientándolos a la planificación del territorio, mediante instrumentos que puedan hacer visible la gestión ambiental de riesgos, tales como el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, el Plan de Gestión Local del Riesgo, el Plan Comunitario de Gestión del Riesgo y el Plan de Desarrollo Municipal.

Por otro lado, la población fue sensibilizada y capacitada sobre esta temática, lo que permitió un seguimiento y grado de exigencia para su implementación. El trabajo en talleres y consultas con la población para el diseño del diagnóstico y otros instrumentos ha permitido desarrollar conocimientos, capacidades y destrezas en los actores para enfrentar su problemática de forma holística y según los parámetros del desarrollo.

El Plan Municipal de Ordenamiento Territorial - PMOT (donde se incluye el plan de ordenamiento territorial y el de uso de suelos), así como la creación de la Unidad de Planificación en el sistema municipal, de los expedientes de barrio y la inclusión de las acciones de gestión del riesgo en el POA municipal, han sido efectos del trabajo desplegado.

Para el desarrollo del Plan de Gestión Local del Riesgo se capacitó al personal del GMSB, lo cual permitió el diseño de un plan que permite encarar nuevas formas de gestión en la institucionalidad. Esto no sólo ha servido en términos de generación de nuevas capacidades, sino también en la ampliación de la mirada frente al riesgo de desastres, porque antes se enfocaba sólo en la atención de la emergencia.

A partir de la experiencia desarrollada se debería realizar un proceso de incidencia y

cabildeo político para articular una política pública, que permita tener a nivel nacional la política de ordenamiento territorial; para ello, es necesario hacer a la vez un proceso de convencimiento y negociación.

De otro lado, los expedientes del barrio se trabajaron de forma conjunta, es decir, cada barrio fue el encargado de diseñar los mapas, construir la información e identificar la solución para los problemas identificados. Además, las sesiones de trabajo y las capacitaciones se articularon para el desarrollo de ciertas habilidades, que les permitirán tener una herramienta nueva para relacionarse con las autoridades municipales y nacionales, estableciendo nuevos procesos de gobierno.

“Se ha trabajado en talleres previamente, donde se han diseñado mapas parlantes, que se trabajaron con toda la comunidad, donde se ubicaban los lugares inundables y todo lo demás. Posteriormente con GPS se ubicaban las viviendas, los senderos, los lugares de cultivo, todo, todo, y con apoyo de las imágenes satelitales ello se ha digitalizado; así, a partir del mapa parlante, se ha sobrepuesto y se ha trabajado un mapa de imagen satelital”. (Marcelo Jittón, equipo técnico del Proyecto Piloto).

La inserción del tema en la currícula escolar se encuentra consolidada e internalizada en los profesores. Ello quiere decir que a nivel local se aplica en las diferentes unidades escolares, por lo que se puede concluir que el sector se ha apropiado de la propuesta. Sin embargo, hay otros problemas que también se deben atender.

“De acuerdo al diagnóstico que hemos hecho con el proyecto, una de las dificultades del niño para asistir a clases es que las casas de los estudiantes son de material precario, rústico, de barro tabique como lo

llamamos, madera, chuchio. Inclusive hemos visto viviendas con techo de hoja de palma y paredes de saco de yute; entonces cuando se inunda, el niño no puede asistir porque no tiene condiciones (...). Por otro lado, las unidades educativas como la Arnulfo Martínez, resultan imposibles porque obligan al estudiante a que pase clases en el agua, porque se inunda completamente.” (Eddy Suárez, Técnico de Seguimiento y Supervisión de la Dirección Distrital de Educación de San Borja).



Foto 7: Entrevistas a profesores Rosa Zapata y Eddy Suárez de la Dirección Distrital de Educación.
Fuente: FUNDEPCO.

Durante el proceso de preparación para emergencias se construyó, de manera conjunta con la comunidad, el Plan de Emergencias; además se ha incluido en el POA acciones de gestión local de riesgos y se ha firmado el convenio interinstitucional para el funcionamiento del COE local. La practicidad y utilidad, en términos de acciones inmediatas, ha hecho que los actores locales se comprometan con el proceso. Por otro lado, la capacitación fue teórica y práctica, lo que permitió hacer un proceso de construcción de conocimientos prácticos y a partir de allí se diseñaron nuevos conocimientos y prácticas que deben permitir una mayor eficacia y el establecimiento de resoluciones efectivas ante

desastres inminentes. Lo anterior está ligado a la línea de respuesta a las emergencias y desastres. Finalmente, también se realizaron capacitaciones en Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades - EDAN, COE y en el Plan de Emergencias.

De otra parte, la Provincia Autónoma de Trento (Italia) envió asistencia técnica relacionada con los temas de prevención de desastres (tratamiento de palizadas y meandros).

4.4 Articulación con niveles de gestión regional y nacional

Desde su inicio el proyecto piloto ha buscado trabajar una propuesta concertada a nivel nacional y subnacional, con la perspectiva de lograr que la experiencia desarrollada en el Municipio de San Borja se convierta en estrategia nacional, para aplicación y replicabilidad en otros ámbitos municipales. Sin embargo, surgieron algunas limitaciones que no permitieron cumplir con ello. Entre otros obstáculos se pueden mencionar: i) alta rotación de personal en las instituciones nacionales en los niveles de mando intermedio y técnico, y ii) ausencia de mecanismos de información que permitieran hacer un seguimiento a todo el proceso de gestión para la implementación del proyecto piloto (determinación de áreas de intervención, de convocatoria, etc.), impidiendo que todos los niveles y unidades compartieran la misma información. Sin embargo, esto se solucionó, de alguna manera, con una estrategia de información y de inducción sistemática sobre las acciones y los logros que estaba consiguiendo el proyecto.

Superadas estas limitaciones se tuvo la posibilidad de concretar un trabajo conjunto, como en el caso del Ministerio de Planificación del Desarrollo, que se encontraba realizando una propuesta para el diseño de una guía

de ordenamiento territorial que requería ser validada. Por su parte, el proyecto piloto tenía como objetivo proponer una metodología para el diseño del PMOT; pero a partir de ese momento surgió la necesidad de diseñar espacios de consenso, por lo que se fijó una agenda específica de trabajo para intercambiar información y productos de trabajo.

“Hemos trabajado enviando las propuestas a Ordenamiento Territorial y ellos también nos han enviado sus propuestas, ese ha sido el nivel de relación con el gobierno”. (Jorge R. Cordova, Coordinador del Proyecto Piloto de San Borja).

Por su lado, el Ministerio de Educación y Culturas designó a dos técnicos para realizar el seguimiento de la inserción de la temática en la estructura pedagógica; la idea original fue hacer transversal el tema, pero luego se varió a incorporarlo como eje articulador. En consecuencia, el proyecto piloto ha entregado al Ministerio un documento que incorpora el tema como eje articulador.

Con el Viceministerio de Defensa Civil -VIDECI- la coordinación fue amplia a nivel institucional, aplicando la estructura y normativa del COE nacional, haciendo ajustes de acuerdo con las especificidades del lugar, y enviando personal capacitador sobre EDAN a la zona.

Con la Prefectura del Departamento del Beni, se intercambió información y desarrolló una

relación institucional, así como también se logró el compromiso del responsable de Ordenamiento Territorial para incorporar toda la documentación que genere el proyecto piloto en la gestión de la prefectura. De esta manera se asegura que pueda usarse por otros municipios del departamento. La voluntad política, además, se manifestó en la designación de una funcionaria (encargada de la unidad de gestión del riesgo de la prefectura) que, de forma permanente, realizó el seguimiento al proyecto piloto y coordinó las acciones puntuales.

Las estructuras de las políticas públicas y de la normativa nacional, dentro de las cuales se ha articulado el proyecto piloto, se pueden analizar desde los siguientes puntos de vista. Existe un marco normativo en la Ley de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias¹² que establece en su capítulo III (de planificación) que se debe incorporar en el proceso de planificación del desarrollo la formulación y la ejecución de las políticas de reducción de riesgos¹³.

Si bien en la normatividad del Sistema Nacional de Planificación - SISPLAN (Planes de Desarrollo Distrital - PDD y Planes de Desarrollo Municipal - PDM) y en el Ordenamiento Territorial, la gestión del riesgo aparece como un tema a ser considerado, aún se vienen desarrollando esfuerzos que permitan incorporar la temática en la práctica, actualizando los instrumentos y herramientas, y con ello ejecutar la norma. Ante esta situación no ha sido posible para el

12. Gaceta Oficial de Bolivia, Ley 2 140 de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias, 20 de octubre del 2000, La Paz.

13. Art. 13. I) La formulación y ejecución de las políticas nacionales de Reducción de Riesgos de Desastres, así como su inserción en los planes de desarrollo sectoriales, departamentales, municipales y de metropolización, debe realizarse en el marco de los procesos de planificación normados por el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN). II) Todas las instituciones y servidores públicos que tienen como responsabilidad la elaboración de Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo al Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), sean estos en el ámbito nacional, departamental, municipal o sectorial, deben inducir, con carácter obligatorio en el proceso de planificación la información esencial de la temática de Reducción de Riesgos de Desastres, de manera que los objetivos, políticas, planes, programas y proyectos emergentes de este proceso contengan las previsiones necesarias en términos de acciones y recursos para reducir Riesgos y Atender Desastres y/o Emergencias.

Artículo 14. Ordenamiento Territorial. Todos los Planes de Ordenamiento Territorial deben incorporar necesariamente trabajos de zonificación e identificación de áreas con altos grados de vulnerabilidad y riesgo, respaldada por una base de datos. Los municipios emitirán normas de prohibición de ocupación para fines de viviendas, industriales, comerciales o cualquier uso en el cual esté implicada la permanencia o seguridad de las personas o los animales”. Ley 2 140.

proyecto piloto trabajar con los instrumentos y herramientas disponibles.

Otro aporte del proyecto piloto lo constituyen los instrumentos y herramientas desarrollados a nivel local, que se han convertido en una propuesta aplicable por las instituciones sectoriales, cumpliendo así el reto que se había impuesto.

Además, el proyecto piloto trabajó con las instancias regionales que aprobaron los instrumentos del gobierno municipal de San Borja.

Los aprendizajes más importantes se pueden observar en los siguientes puntos:

- El trabajo de manera coordinada con instancias normativas disminuyó las posibilidades de encontrar inconvenientes para la ejecución del proyecto, especialmente con aquellas instancias que aprobaron los instrumentos creados, superando las limitaciones de la centralización. Si bien el proyecto inicialmente tuvo algunos problemas de coordinación con las instancias normativas, fue resolviéndose en un proceso de concertación con las personas que tomaban las decisiones en dichas instancias.
- El grado de internalización del proyecto en el municipio permitió que los productos elaborados puedan ser aplicados. Sin embargo, aún se advierte que las políticas públicas definidas a nivel nacional no surgen de espacios locales, porque el rol de los gobiernos locales es solo implementar dichas políticas, constituyéndose ésta en una vulnerabilidad institucional muy fuerte que afecta a los actores territoriales.
- En zonas donde se conoce que existen conflictos sociales y políticos significativos, el mapeo de actores sociales resulta

una herramienta útil para identificar las estrategias a utilizar con cada grupo de actores.

5. Apuntes finales

5.1 Logros y limitaciones del proceso

Se diseñó un proceso que cambió la visión tradicional del manejo territorial, según el GMSB esto se convirtió en un aprendizaje importante y además se valoró la metodología que se insertó en lo cotidiano de las relaciones y prácticas, provocando aprendizajes mutuos, adquisición de nuevos conocimientos, habilidades y destrezas, que poco a poco incorporaron los funcionarios.

Asimismo, se logró culminar con todos los productos planificados, pese al poco tiempo que tuvo el proyecto piloto y a lo ambicioso de lo propuesto, cumpliendo, además, con las premisas básicas de participación e involucramiento de todos los actores.

Entre las limitaciones más importantes se puede mencionar la falta de confianza y de credibilidad en las instituciones, lo que fue un grave problema al inicio de la intervención. Sin embargo, esto fue superado gracias al sostenido proceso de apoyo en las comunidades y a la actuación cotidiana, con base a principios éticos como el respeto a la población y el total cumplimiento de compromisos.

Otra limitación fue que las dinámicas anteriores de manejo del poder local mantuvieron un enfoque de corto plazo, sin proyección en el mediano y largo plazo. Sin embargo, se encontró como fortaleza la aplicación de procesos participativos en la identificación y gestión de las demandas sociales, espacio

que fue aprovechado por el proyecto piloto para la incorporación de la temática de gestión del riesgo. Por lo tanto, estos procesos participativos podrían inducir a un cambio en la cultura política de la ciudadanía. Este proceso se ha iniciado con resultados interesantes, pero es necesario darle continuidad.

Finalmente, fue una limitación que los municipios hayan funcionado tradicionalmente bajo una lógica de ejecutores y no como gestores propulsores de políticas y líneas de proyectos; no obstante, se logró convencer a los técnicos de los beneficios de la capacidad propositiva.



Foto 8: Ladrillera a ser reubicada de acuerdo al nuevo Plan Municipal de Ordenamiento Territorial.
Fuente: FUNDEPCO.

5.2 Factores que facilitaron o limitaron el proceso

En la zona se ha vivido una serie de eventos naturales y socio naturales adversos, además de inundaciones e incendios de magnitud, lo que ha configurado un escenario del riesgo propicio para la ejecución del proyecto. En ese sentido, el proyecto parte del reconocimiento del problema por parte de las instituciones y de la sociedad civil y se requiere conseguir herramientas para enfrentar estas situaciones adversas, como la gestión del riesgo.

Además, la zona cuenta con una débil presencia del Estado y de la cooperación internacional; sin embargo, como los problemas están presentes y son urgentes, las propuestas de ayuda siempre fueron bienvenidas.

La voluntad política expresada por el alcalde, el legislativo del GMSB y las organizaciones sociales, fueron factores que permitieron llevar adelante el proyecto, incluso superando la autoexclusión de los colonizadores.

El interés de las comunidades chimanes y el proceso de sedentarización hizo que esta población busque elementos e instrumentos que le permitan establecer una nueva relación con la naturaleza y así poder enfrentar la agresividad de su entorno. El proyecto piloto resultó ser parte de una respuesta a dicha búsqueda.

Con respecto a las limitaciones, los conflictos sociales y políticos (nacionales y regionales) han causado inseguridad en el proceso y retrasaron las decisiones de las instancias del gobierno nacional y regional.

Asimismo, la falta de normatividad precisa y el frágil manejo institucional han provocado retrasos en la conducción del proceso, decisiones tardías y, en algunos casos, poco claras de parte de los actores políticos.

Finalmente, los desencuentros entre las bases y los dirigentes limitaron la participación de un sector importante de la región (colonizadores).

5.3 Sostenibilidad

La sostenibilidad del proyecto se garantiza, pues toda la propuesta se encuentra inscrita en el sistema de planificación municipal (PDM reformulado); por lo tanto, será incluido en la elaboración de los próximos documentos, en la definición de las obras, en el manejo de la normativa y en la inversión de recursos.

5.4 Potencial de réplica

Los manuales y guías elaborados se pueden replicar en municipios con características similares.

La guía de gestión del riesgo en proyectos de inversión debería ser puesta a la consideración del Vice Ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, así como a la innovación de los mecanismos institucionales que significó dar énfasis al rol protagónico de los actores locales.

El Plan de Desarrollo Municipal se puede constituir en un eje articulador de la construcción de ciudadanía, de transparencia, de descentralización al interior del municipio, de equidad en la distribución de los recursos, de desconcentración del poder, y de

participación en la dimensión política. En conclusión, se trabajó un nuevo tipo de gestión local, basado en principios de democracia, justicia, transparencia, equidad social e interculturalidad, y se construyó, paso a paso, haciendo camino al andar.



Foto 9: De lo tradicional a la gestión local del riesgo.
Fuente: FUNDEPCO.

Referencias bibliográficas

Cardona, Omar Darío. *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión*, CEDERI, Bogotá, 2001.

Diez Astete, Álvaro y Murillo, David. *Pueblos indígenas de tierras bajas (características principales)*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Pueblos Indígenas y Originarios, PNUD, La Paz, 1998.

Instituto Nacional de Estadísticas, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*, INE-CNPV, La Paz, 2001.

Lavell, Allan y otros. *La gestión local del riesgo en America Central*, CEPREDENAC-PNUD, Panamá, 2005.

Maskrey Andrew. *El manejo popular de los desastres naturales - Estudios de vulnerabilidad y mitigación-*, Tecnología Intermedia ITGD, Lima, 1989.

Ministerio de Urbanismo y Vivienda. *San Borja: estudio socio-habitacional*, Dirección General de Promoción Comunal, La Paz, 1974.

Nordenskiold, Erlan. *Exploraciones y aventuras en Sudamérica*, Plural, La Paz, 2001.

Torrico Canaviri, Gualberto y otros. *Los enfoques teóricos del desastre y la gestión local del riesgo*, NCCR-NS/OXFAM/FUNDEPCO, La Paz, 2008.

Torrico Canaviri, Gualberto y otros. *Planificando el desarrollo municipal con enfoque de gestión del riesgo*, NCCR-NS/OXFAM/FUNDEPCO, La Paz, 2008.

Wilches-Chaux, Gustavo. *Desastre, ecologismo y formación profesional*, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Popayan, 1989.

Wilches-Chaux, Gustavo. *Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo. Mecánico o soldador o yo voy a correr el riesgo*, LA RED/ITDG, Quito, 1998.

Wilches-Chaux, Gustavo. *La gestión del riesgo de desastres hoy*, EIRD-IDRC, s/l, 2008.

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: 978-9972-787-92-8



9 789972 787928



www.comunidadandina.org



COMUNIDAD
ANDINA
CAPRADE



COMUNIDAD
ANDINA
SECRETARIA GENERAL

