

# Bolivia

## research evidence for policy



Es mejor invertir en prevención frente a desastres naturales que reconstruir las áreas afectadas. Deslizamiento del barrio Kupini 1999. Foto Gobierno Municipal de La Paz

# Resiliencia a desastres naturales ¿salvar vidas y activos?



La investigación aquí presentada se llevó a cabo en la ciudad de La Paz, Bolivia, Sudamérica

### Mensaje de política

- Integrar la dimensión de resiliencia articulando el desarrollo de capacidades individuales, familiares y comunitarias, con el apoyo del Estado a través de políticas de gestión del riesgo e incorporación de medidas de protección.
- Trabajar en la construcción de redes sociales para que la población acceda al poder político, económico y social. Esto le permitirá ser incluido en las políticas públicas de gestión del riesgo.
- Redistribuir los espacios de poder político y económico, para que la gente pueda acceder a mayores y mejores activos que les permitan desarrollarse en márgenes de libertad aceptables.

- Hay una manifiesta asociación entre la participación de la población local y la gestión del riesgo, que se expresa en la construcción de resiliencia. Mientras que “la generación de activos” favorece la libertad humana los modelos de desarrollo impiden el logro de dicho objetivo, situación reforzada por la vigencia de una lógica reactiva y de atención de la emergencia respecto del riesgo de desastre. La gestión del riesgo como política pública en Bolivia incluye la resiliencia social en la teoría pero no en la práctica.
- A pesar de los avances a nivel mundial, el enfoque de gestión del riesgo no ha sido operativizado a nivel territorial o sectorial, ni forma parte de los procesos de planificación integral del desarrollo, una tarea pendiente en la agenda del Estado boliviano.

- **Mandato de Hyogo y acción estatal** Según los informes sobre desastres naturales, éstos se incrementaron significativamente en las últimas décadas, especialmente en países pobres. Si bien en los encuentros mundiales se instituyó la necesidad de aumentar la resiliencia, su implementación es un tema pendiente, aunque hay esfuerzos, apoyados por agencias internacionales, para mejorar la resiliencia en el nivel comunitario.

En esa perspectiva, uno de los hitos de avance mundial es la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres realizada en Kobe, Hyogo, Japón, 2005, que definió la necesidad de conocer los riesgos y potenciar la resiliencia en el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Sin embargo, el Estado, atrapado en la cultura reactiva aún no asumió esa tarea. El enfoque hasta la década de los 80s

### Transversalización de la gestión del riesgo de desastres en los planes de desarrollo

En Bolivia, el municipio es la entidad apropiada de planificación estratégica porque el Gobierno Municipal conoce y responde a las demandas sociales. A partir de esta realidad y en el Marco de Acción de Hyogo se realizaron estudios de transversalización de gestión del riesgo de desastres aplicando modelos geoestadísticos y análisis social que fueron publicados en tres áreas de investigación.

#### 1. Planificación estratégica

La planificación municipal basada en una experiencia concreta fue condensada en tres niveles, conceptual, metodológico e instrumental: *Los enfoques teóricos del desastre y la gestión local del riesgo* (2008a); *Planificando el Desarrollo Municipal con enfoque de gestión del riesgo* (2008b) e *Instrumentos en la planificación del desarrollo municipal con enfoque de gestión del riesgo* (2009). Todos ellos son instrumentos aplicados en la elaboración de planes municipales.

#### 2. Sistemas de información

Conciliando la gestión holística del riesgo con fenómenos concretos, el *Atlas de amenazas, vulnerabilidades y riesgos de Bolivia*, identifica delimitaciones y paisajes, esboza perfiles sociogeográficos, detalla concentraciones y dispersiones de los factores del riesgo según modelos geoestadísticos. Para los tomadores actualmente sirve de decisiones como insumo para la planificación del desarrollo y territorial en Bolivia.

#### 3. Resiliencia social urbana a desastres naturales

El estudio de resiliencia en barrios de alto riesgo en el municipio de La Paz visibiliza los modelos de construcción de la vida cotidiana en los lugares de alto riesgo según tejidos de personas, familias y comunidades, y la respuesta de los gobiernos municipal y nacional. Se observa que una vez ocurrido el desastre los tejidos sociales se desarticulan y los damnificados se convierten en indeseables para los vecinos, para la ciudad y las autoridades; también se identifican problemas respecto propiedad de la tierra, acceso a servicios básicos y pobreza.

#### Implicaciones de políticas (Cont.)

- Implementar incentivos económicos para las familias que muestran iniciativas y participación en la comunidad. Apoyar a la comunidad de damnificados, desde las instancias gubernamentales, con políticas de:
  - Regulación de ocupación del territorio y del espacio urbano, acceso a tierras saneadas y sin riesgo, nuevos asentamientos humanos en coordinación con la comunidad local.

- Protección social dirigidas a lograr una redistribución más equitativa de la riqueza social.
  - Dotación de servicios sociales básicos y de accesibilidad.
  - Política de legitimación de su derecho propietario.
  - Implementación de sistemas de seguros accesibles.
  - Generación de capacidades en: comunidades, familias personas
  - Habitabilidad y disminución del riesgo en áreas vulnerables.

The NCCR North-South is a worldwide research network including seven partner institutions in Switzerland and some 160 universities, research institutions and development organisations in Africa, Asia, Latin America and Europe. Approximately 350 researchers worldwide contribute to the activities of the NCCR North-South.

NCCR North-South  
Centre for Development and Environment (CDE)  
Institute of Geography  
University of Bern  
Hallerstrasse 10  
3012 Bern  
Switzerland  
[www.north-south.unibe.ch](http://www.north-south.unibe.ch)

#### This issue

Academic adviser: Prof. Brigit Obrist, UNIBAS  
Editor-in-Chief: Claudia Michel  
Editor: Luis Salamanca-Gualberto Torrico  
Design: Luis Salamanca  
Printed by ColorSi Desing and Publicity [www.colorsi.com](http://www.colorsi.com)  
[info@colorsi.com](mailto:info@colorsi.com)

**FNSNF**  
FONDS NATIONAL SUISSE  
SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS  
FONDO NAZIONALE SVIZZERO  
SWISS NATIONAL SCIENCE FOUNDATION

**u<sup>b</sup>**  
UNIVERSITÄT  
BERN

**S** Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

**Terminos Claves:** resiliencia, resiliencia social, desastres naturales, gestión del riesgo, amenaza, vulnerabilidad, prevención, atención a la emergencia.



**Equipo de trabajo**  
Resiliencia a desastres naturales



**Luis Salamanca, PhD (c)**  
NCCR North-South  
[luisalberto441985@yahoo.com](mailto:luisalberto441985@yahoo.com)



**Fabien Nathan, PhD**  
NCCR North-South Graduate  
Institute of International and  
Development Studies  
[fabien.nathan@graduateinstitute.ch](mailto:fabien.nathan@graduateinstitute.ch)



**Roger Quiroga, Msc**  
Disaster Risk Reduction And  
Adaptation Coordinator-Bolivia  
[RQuiroga@oxfam.org.uk](mailto:RQuiroga@oxfam.org.uk)



**Gualberto Torrico, Msc**  
[merlos2014@hotmail.com](mailto:merlos2014@hotmail.com)

### evidence for policy

*evidence for policy* provides research highlights from the NCCR North-South on important development issues. The policy brief series offers information on topics such as governance, conflict, livelihoods, globalisation, sanitation, health, natural resources and sustainability in an accessible way. *evidence for policy* and further research information is available at [www.north-south.unibe.ch](http://www.north-south.unibe.ch) or from our research communicator Claudia Michel: [claudia.michel@cde.unibe.ch](mailto:claudia.michel@cde.unibe.ch)

## Desastre

“Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.”

## Resiliencia social

La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas.

Fuente: <http://www.unisdr.org/eng/terminology/UNISDR-Terminology-Spanish.pdf>

- era exclusivamente de atención a la emergencia; en los 90s se transitó a una visión de gestión del riesgo,
- aunque en la práctica se enfatizó en la vulnerabilidad, reduciendo la exposición de vidas humanas y de activos. Las intervenciones estatales y los organismos de asistencia humanitaria se circunscribieron a medidas de rehabilitación y ocasionalmente de reconstrucción. En ese escenario, la prevención quedó al margen de dichas acciones.

### Mirada de la resiliencia social

- Debido a la complejidad de las manifestaciones socioeconómicas, políticas y culturales del desastre empieza a cuestionarse el trabajo estrictamente tecnocrático de la agenda municipal que a pesar de generarse en el proceso de planificación municipal continúa respondiendo con opciones ingenieriles y temporales al riesgo de desastre (construcción de calles, graderías, sedes sociales, parques, canchas), en una especie de “complacencia” entre vecinos y autoridades, debido principalmente a que no perciben la progresión de la vulnerabilidad y de la amenaza, los efectos de la interacción natural-social, lo que en conjunto se conoce como la construcción social del riesgo.
- Desde la resiliencia social se toma en consideración dimensiones que fijan su mirada principalmente en las capacidades de la gente, en la percepción de la gente sobre su situación y las soluciones que emerjan de ella, ya que son más importantes y decisivas que las obras de infraestructura, permitiéndoles enfrentarse a los desastres y construir soluciones estructurales. En esas circunstancias, es

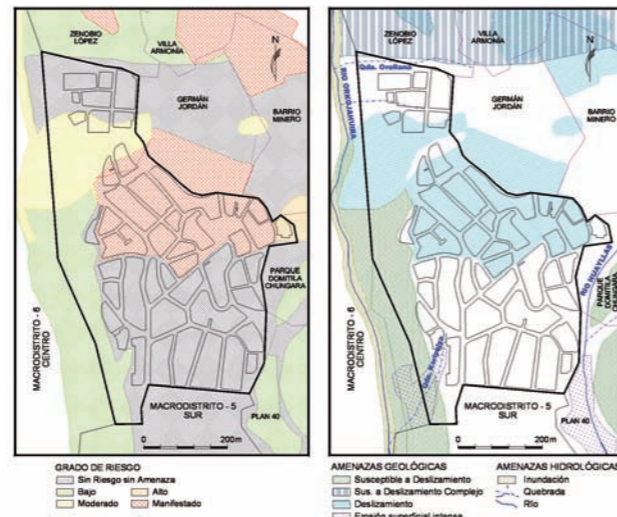
clave la generación de políticas de protección social desde el Estado a favor de los sectores sociales que por su situación de exclusión y marginalidad tienen dificultades para utilizar o desarrollar sus capacidades.

### Des/Construcción de redes sociales

En las laderas de la ciudad la capacidad de autoorganización es un factor utilizado por las familias para acceder a servicios básicos, organizar su vida cotidiana, participar en la vida política, decidir sobre temas en el funcionamiento de las instituciones locales; es decir, desarrollar resiliencia.

Cuando el desastre sobrepasa su capacidad, la familia que puso mucho esfuerzo para poseer ciertos activos generalmente los pierde. Esa pérdida material es tan importante como la destrucción de sus redes sociales que trabajosamente tejió a través de sus organizaciones vecinales, familias ampliadas y simbólicas. La familia queda sin protección: sus miembros se separan o se cierran en sí mismos, y en algunos casos, las juntas vecinales son cooptadas por las autoridades de turno.

Los damnificados hacen su representación ante el Gobierno Municipal; pero éste no los reconoce e incluso los ilegaliza, juega con el tiempo: conforma una Comisión de Damnificados, a la que no atiende y finalmente la desmotiva, debilitando aún más las redes y destruyendo la resiliencia familiar en la lucha contra la pobreza. A pesar de esta desventaja resurgen, aunque debilitadas, nuevas redes, en una dinámica que forma un círculo vicioso de resiliencia-pobreza-menor resiliencia, donde se deteriora



La mirada técnica no coincide con la realidad. Las figuras muestran el estado de las viviendas colapsadas ubicadas en áreas que según el Gobierno Municipal no son de riesgo. Fuente: Elaboración Luis Salamanca en base a GMLP.

no solamente la resiliencia individual y familiar sino también institucional.

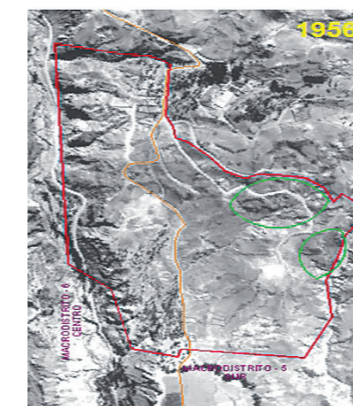
### Asentamientos humanos seguros

Si bien los planes de ordenamiento territorial urbano contemplan lineamientos y acciones de uso del suelo, construcción de viviendas, dotación de servicios básicos, vías de comunicación y otros; es decir, constitución de asentamientos en lugares seguros, frente al desastre el Gobierno Municipal tiene dos respuestas de acuerdo con la significación del evento: **a.** Si el acontecimiento es objeto de atención por parte de los medios de comunicación, responde con medidas de sentido político con incidencia coyuntural, por ejemplo, visibilizando obras de infraestructura; constituye una “oportunidad política” para las autoridades que buscan reconocimiento; o **b.** Cuando no trasciende a los medios de comunicación los desastres son invisibilizados por las autoridades que responden con acciones intrascendentes, acuerdos entre autoridades y dirigentes de afectados, a cumplirse en el largo plazo, generalmente olvidados.

En ambos casos, quedan al margen el sentido y el impacto que puedan tener en la vida de la gente; la gestión del riesgo no forma parte de la agenda pública de planificar el desarrollo tomando en cuenta las zonas de alto riesgo y la resiliencia de la gente y la población es inducida a buscar soluciones inmediatas, reactivas, aparentes. Esta lógica institucional también tiene incidencia en la pérdida o debilitamiento de la resiliencia comunitaria y familiar.

### La mirada estatal y las personas pobres

Uno de los principales desafíos de la política pública en gestión del riesgo es garantizar que las personas de escasos recursos sean sujetos de la



redistribución de los recursos generados por la sociedad y puedan desarrollar su vida en lugares seguros. Sin embargo, los resultados de la acción estatal muestran una relación inequitativa:

▪En la mayoría de los casos, el acceso a terrenos estables es muy caro, por lo tanto los migrantes, las poblaciones pobres y las parejas jóvenes se asientan generalmente en terrenos de alto riesgo.

Los efectos del desastre en esas familias son muy negativas, por la pérdida de sus bienes y porque no pueden volver a construir en las áreas afectadas por la inestabilidad de los suelos. Pierden sus activos y medios de vida, las familias se desintegran y vuelven a empezar prácticamente de cero: viven en habitaciones alquiladas, muchos pierden su empleo y sus ingresos quedan merma-

dos. ▪Sus ingresos provienen generalmente de trabajos informales; carecen de seguro (vida, salud, medios de vida, jubilación). Su preocupación principal es garantizar su comida y el pago de servicios y de transporte. Los beneficios económicos generados por la sociedad no llegan a estos grupos y depende de su poder económico y político para que sus barrios sean beneficiados con infraestructura pública y de servicios.

### Ganancias políticas para los intermediarios

Es muy difícil para los pobres que viven en lugares de riesgo acceder a empleo formal, a mayores ingresos, recursos u obras de carácter estructurante que les permita tener una vida más segura. La capacidad de auto organización o resiliencia de los mismos es canalizada en dos direcciones: por un lado, a recuperar los escasos bienes después del desastre,

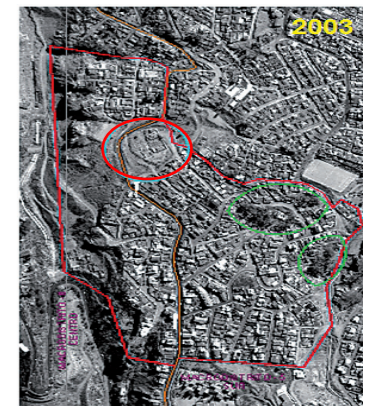


conseguir ingresos mínimos, mantener unida a la familia, asegurar la alimentación, el transporte, la educación de los hijos; por otro, a negociar con las autoridades en una relación de desventaja, ya que aparecen los intermediarios entre el poder político y la comunidad: los dirigentes de las Juntas de Vecinos, de la Asociación de Vecinos, de la Comisión de Damnificados, etc., que se benefician de dicha intermediación, quienes hacen requerimientos de obras que les permite ganar poder político y no necesariamente actúan de acuerdo a los intereses de la comunidad.

Esta situación muestra la faceta de debilidad organizativa institucional en este nivel, ya que en lugar de canalizar la demanda social y fortalecer la resiliencia comunitaria, la actitud dirigencial la debilita y contribuye nuevamente a negar o distorsionar el problema de atención a las áreas de riesgo.

### Implicaciones de políticas

Promover la articulación Estado-Sociedad Civil, ya que la resiliencia individual, familiar y comunitaria aislada es insuficiente e incluso puede ser pervertida por las instituciones estatales, las autoridades nacionales o municipales, e incluso por los intermediarios de las organizaciones sociales. En esta tarea es vital el empoderamiento de la población local, la rendición de cuentas, la transparencia y la subsidiariedad. Fortalecer la resiliencia construida en la vida cotidiana y en el tejido de las redes sociales, que constituyen un factor fundamental en la participación política, económica, social y cultural, y en la recuperación en casos de desastre que permita a las familias fortalecer su resiliencia y estar así menos expuesta a desastres naturales, mediante el reforzamiento de sus organizaciones a través de un mecanismo adecuado de legitimación de sus autoridades y no mediante acciones de clientelismo.



En el Barrio IV Centenario se observa el crecimiento de asentamientos entre 1956 y 2003 (fotos 1, 2, 3). En la década de los 90 fueron afectados por desastres de deslizamiento; la población damnificada hasta ahora no ha tenido solución. Fuente: Elaboración Luis Salamanca en base a GMLP.