



PROYECTO PREDECAN

**Apoyo a la Prevención de Desastres
en la Comunidad Andina – CAN**

ASR/B7-3100/99/313

**Componente de Fortalecimiento de Sistemas y Políticas
Nacionales de Prevención y Atención de Desastres -
Resultado 1**

**Servicio de Asistencia Técnica para la Recolección y
Sistematización de Información en la Región Andina -
Bolivia.**

INFORME FINAL

**Lilian R. Reyes Pando
CONSULTORA NACIONAL BOLIVIA**

Diciembre de 2006



TABLA DE CONTENIDOS

TABLA DE CONTENIDOS	II
1 INTRODUCCIÓN GENERAL	1
1.1 Objetivo General.	1
1.2 Objetivos Específicos.	1
1.3 Alcances contractuales.	1
2 METODOLOGÍA APLICADA Y ORGANIZACIÓN DEL INFORME	3
2.1 Etapas del estudio e Instrumentos Utilizados	3
3 LAS CONDICIONES DE RIESGO EN BOLIVIA	11
3.1 Introducción a las Condiciones de Riesgo en Bolivia.	11
3.2 El entorno físico y las amenazas.	12
3.3 El contexto socioeconómico y político. Condiciones generales de vulnerabilidad.	23
3.4 Entornos significativos de riesgo.....	31
4 LAS CONDICIONES DE LA GESTION DE RIESGOS	35
4.1 Contexto General	35
4.2 Marco Legal Existente sobre Riesgo y Gestión de Riesgo.....	35
4.3 Instrumentos de intervención	89
4.4 Las instituciones y la gestión de riesgos.....	111
4.5 Pertinencia y limitaciones identificadas en aspectos institucionales.	153
5 ESQUEMA GENERAL DE AGENDA ESTRATEGICA.....	163
5.1 Antecedentes	163
5.2 Principales Orientaciones de La Agenda.....	164
5.3 Proceso de Formulación	165
5.4 Organización de la Agenda.....	167
REFERENCIAS.....	168

LISTA DE TABLAS

Tabla No. 1. Detalle de Criterios y Clasificación del Marco Legal Considerado.....	4
Tabla No. 2. Eventos Significativos en la Historia Sísmica del País.....	16
Tabla No. 3. Descripción Climatológica.....	18
Tabla No. 4. Síntesis sobre las características de El Niño por evento.....	21
Tabla No. 5. Detalle de disposiciones legales consideradas.....	38
Tabla No. 6 Resumen sobre conocimiento y opiniones con respecto al Plan.....	94
Tabla No. 7 Apuntes con respecto a la Política enunciada en el Plan.....	96
Tabla No. 8. Paradigmas o lógicas subyacentes.....	108
Tabla No. 9 Descripción sobre la relación de acciones, potencialidades y limitaciones institucionales, con respecto a los roles/competencias asignados al Ministerio de Planificación.....	113
Tabla No. 10 Descripción sobre la relación de acciones, potencialidades y limitaciones institucionales, con respecto a los roles/competencias asignados al Viceministerio de Defensa Civil y Apoyo al Desarrollo Integral.....	117
Tabla No. 11 Descripción sobre la relación de acciones, potencialidades y limitaciones institucionales, con respecto a los roles/competencias asignados al Viceministerio de Descentralización.....	118
Tabla No. 12 Cuadro descriptivo opiniones sobre existencia, pertinencia y/o necesidad de recursos técnicos para la GR en Bolivia.....	138
Tabla No. 13 Cuadro descriptivo opiniones sobre existencia y pertinencia de recursos técnicos para la GR en Bolivia.....	142
Tabla No. 14 Cuadro descriptivo opiniones sobre existencia y pertinencia de recursos financieros para la GR en Bolivia.....	150
Tabla No. 15 Bolivia: Gasto del Gobierno Relacionado Con Medio Ambiente 2000-2004 (En Miles de Bolivianos).....	151

LISTA DE ILUSTRACIONES.

Ilustración 1. Líneas de acción cubiertas por el marco legal estudiado	44
Ilustración 2. Patrones de relacionamiento interinstitucional. Identificadas por la UCP como representante del Viceministerio de Planificación Territorial y Medio Ambiente en la temática.	128
Ilustración 3. Patrones de relacionamiento interinstitucional. Identificadas por el Viceministerio de Planificación Territorial y Medio Ambiente.	129
Ilustración 4. Patrones de relacionamiento interinstitucional. Viceministerio de Descentralización.	131

ANEXOS

Anexo I

Detalle de Documentos Consultados para la Primera Etapa

Anexo II

Matriz de Gestión de Riesgo adaptada del Marco de Acción de Hyogo

Anexo III

Lista de Instituciones Entrevistadas

Anexo IV

Memoria del Primer Taller

Anexo V

Memoria Conversatorio y conformación de mesas

Anexo VI

Memoria del Segundo Taller

Anexo VII

Definiciones establecidas en el Decreto Reglamentario para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias

Anexo VIII

Estructura de Competencias en el SISRADE

Anexo IX

Institucionalidad creada por la Ley de Medio Ambiente

Anexo X

Composición del Poder Ejecutivo

Anexo XI

Sectores Cercanos a la Gestión de Riesgos y sus Atribuciones Expresas en Medio Ambiente

Anexo XII

Competencias Prefecturales

Anexo XIII

Tipología de Instituciones entrevistadas

Anexo XIV

Descripción comparativa de los roles encomendados legalmente en la GR al Ministerio de Planificación

Descripción comparativa de los roles encomendados legalmente en la GR al Viceministerio de Defensa Civil y Apoyo al Desarrollo Integral

Descripción comparativa de los roles encomendados legalmente en la GR al del Viceministerio de Descentralización para la gestión del riesgo

Anexo XV

Descripción por sector de los roles afines a la GR

Anexo XVI

Descripción sobre los roles y competencias encomendados legalmente como parte de la GR a los niveles subnacionales

Anexo XVII

Iniciativas de la cooperación internacional

Anexo XVIII

Versión Preliminar de la Agenda Estratégica

1 INTRODUCCIÓN GENERAL

1.1 Objetivo General.

Este documento tiene como finalidad presentar los resultados del trabajo de recopilación, sistematización y análisis de información relativa a instituciones/organizaciones relevantes, marcos legales y conceptuales, estado de avance en gestión de riesgo y apoyo de donantes en Bolivia.

1.2 Objetivos Específicos.

Los principales objetivos específicos se enuncian a continuación:

- Identificar las principales condiciones generales del Riesgo en Bolivia que permitan contrastar y evaluar la pertinencia del modelo de gestión de riesgo implícito y explícito en la política de desarrollo del país.
- Identificar y jerarquizar las condiciones o factores primordiales que obstaculizan o promueven avances en materia de gestión de riesgos.
- Identificar los mecanismos y actores más importantes a ser considerados en la estructuración de una Agenda Estratégica para la gestión prospectiva y correctiva de riesgos en el País, con un enfoque que promueva la adecuada articulación entre los ámbitos de acción local, regional y nacional, dando cuenta de la diversidad geográfica, étnica y cultural del País.
- Aportar con elementos de análisis sobre la coyuntura actual de Bolivia que permitan tomar en cuenta las oportunidades u obstáculos que deben ser tomados en cuenta a la hora de generar la mencionada Agenda Estratégica en el corto y mediano plazo.

1.3 Alcances contractuales.

Los alcances establecidos por el Proyecto y cubiertos en el presente documento han sido los siguientes:

- Análisis de los diagnósticos sobre marcos legales e institucionales existentes como punto de partida.

INTRODUCCION

- Análisis sobre los aspectos relevantes de la Gestión Ambiental.
- Aspectos relevantes de la Gestión del Desarrollo social, económico, sectores de educación, vivienda, transporte, Agricultura etc.
- Aspectos relevantes de la Gestión Financiera de Proyectos mecanismos de financiación.

2 METODOLOGÍA APLICADA Y ORGANIZACIÓN DEL INFORME

A continuación se detalla la metodología aplicada en términos de las etapas contempladas para la investigación, las técnicas utilizadas para la recopilación de información, así como los instrumentos empleados para su análisis.

2.1 Etapas del estudio e Instrumentos Utilizados

En función a la coyuntura política del país, la cual involucra, no sólo un cambio reciente de las autoridades del Gobierno Central y primeras autoridades departamentales, sino también un cambio en la orientación política de ambos niveles de Gobierno, se ha estructurado el trabajo en cinco etapas. La primera de ellas tuvo un propósito contextualizador; la segunda comporta un análisis con respecto al marco legal y normativo; la tercera la recopilación y sistematización de información concerniente al marco institucional y financiero; la cuarta consiste en la implementación del primer taller, con el objeto de 'poner en común una serie de elementos que permitan una aproximación a la comprensión de las condiciones nacionales del riesgo y de su gestión (evolución y estado actual) y avanzar en la elaboración de una visión de futuro y de una agenda de trabajo para alcanzar el estado previsto'¹. Esta última etapa incluye la sistematización y síntesis de las conclusiones del Taller junto a las conclusiones emergentes de las primeras tres etapas; finalmente, la quinta etapa consiste en el apoyo para la elaboración de la Agenda estratégica y recoge la información producida durante el proceso de formulación de la misma, durante el Conversatorio, desarrollo de mesas de trabajo por eje temático, el Segundo Taller Nacional y la edición/conclusión del documento de Agenda.

Cabe destacar que las citadas fases siguen un cierto orden cronológico, sin embargo, no se ajustaron en todas sus instancias a un orden estrictamente secuencial, sino que se retroalimentaron mutuamente y por tanto se alternan en su desarrollo.

2.1.1 Contextualización.

Esta etapa se aboca a la recopilación y análisis de estudios concernientes a la Gestión de Riesgos existentes en Bolivia y otros documentos emergentes del análisis de casos o experiencias posteriores a la ocurrencia de ciertos desastres. Esta etapa se basa fundamentalmente en la lectura de dichos documentos.

¹ Extractado del Documento de Propuesta Taller 'Repensando el futuro de la Gestión de Riesgo', 2006 elaborado por la Coordinación Subregional Proyecto PREDECAN.

Los resultados preliminares de esta etapa han permitido establecer las siguientes orientaciones para la investigación:

- Pautas generales sobre los factores caracterizadores del Riesgo en Bolivia, que permitieron orientar los tópicos que deben ser contrastados a la hora de analizar el marco legal, institucional y financiero de la Gestión del Riesgo y juzgar su pertinencia y legitimidad.
- Identificación de instituciones relevantes en la gestión prospectiva y correctiva del Riesgo en Bolivia.
- Impresiones preliminares sobre la pertinencia del marco legal.
- Criterios orientadores sobre la información financiera que debiera ser considerada en el análisis.
- Relación de experiencias y actores que puedan ser significativos a la hora de diseñar una Agenda Estratégica que tome en cuenta las lecciones aprendidas y los vínculos construidos a través de los esfuerzos locales o regionales en el país.

Los documentos considerados en esta etapa se presentan en el *Anexo I*.

2.1.2 Revisión del Marco Legal

La segunda etapa abarca la revisión del marco legal y se inicia con su selección y clasificación, las cuales se estructuran en función a los alcances del trabajo descritos en el Inciso 1.4 de este documento. Adicionalmente, por su relevancia en el tema, se ha considerado oportuno incorporar la categoría de gobernabilidad, utilizada para agrupar a las disposiciones destinadas al diseño de la estructura de los Poderes, la definición de competencias del gobierno en los ámbitos, central, departamental y municipal, así como el establecimiento de mecanismos de descentralización y participación popular.

Tabla No. 1. Detalle de Criterios y Clasificación del Marco Legal Considerado

Disposiciones referidas explícitamente a la Gestión del Riesgo.		Fecha
Ley 2140	Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres	25/12/00
Ley 2335	Ley Modificatoria para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres	05/03/02
D. S. 26739	Reglamento General de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias	04/08/02

Disposiciones referidas a la Gestión Sectorial		Fecha
Ley 1565	Ley de Reforma Educativa	07/07/94
Ley 2372	Regularización del Derecho Propietario Urbano	22/05/02
Ley 1715	Ley INRA	18/10/96
Ley 1700	Ley Forestal	12/07/96
Disposiciones referidas explícitamente a la Gestión Ambiental		Fecha
Ley 1333	Ley de Medio Ambiente	27/03/92
Decreto supremo	Reglamento a la Ley de Medio Ambiente	08/12/95
Disposiciones relativas al Financiamiento y Gobernanza		Fecha
	Constitución Política del Estado	13/04/04
Ley 2028	Ley de Municipalidades	28/10/99
Ley 3351	Ley e Organización del Poder Ejecutivo (LOPE)	21/02/06
Ley 1551	Ley de Participación Popular	20/04/94
Ley 1654	Ley de Descentralización Administrativa	28/07/95
D.S. 28631	Reglamentación LOPE	09/03/06
Ley 2235	Ley del Diálogo	31/07/01
Disposiciones relativas a los sistemas de Planificación e Inversión Pública		Fecha
R.S. 216779	Norma Básica del SISPLAN	9/08/96
R.S. 216768	Norma Básica del SNIP	25/06/96

El ordenamiento de la información presentada por cada disposición y el análisis de los textos se realizó con el apoyo de fichas diseñadas para ordenamiento de las categorías de análisis. De esta manera se buscó:

- Efectuar un análisis focalizado sobre los principales aspectos que permitan evaluar la pertinencia de cada disposición legal con respecto a la Gestión del Riesgo en el país.
- Efectuar un análisis sobre el comportamiento de cada categoría transversalmente a todo el marco legal y de esta manera permitir una visión global para cada categoría con base en el universo de disposiciones estudiadas.
- Poder establecer los flujos de contacto, coordinación e información implícitos en el marco legal.

Las categorías de ordenamiento de la información y análisis utilizadas fueron las siguientes:

A. Línea(s) de acción preponderante(s).

Para la identificación y principalmente para la clasificación de las líneas de acción preponderantes en cada una de las disposiciones legales, ha sido necesario contar con un marco de referencia que agrupe o sistematice de alguna manera en categorías reconocidas, validas y actuales - más allá de algún criterio 'subjetivo particular' - la amplia gama de acciones posibles en materia de reducción de riesgos. Para ello se ha utilizado como referencia una matriz de Gestión de Riesgos estructurada a partir del Marco de Acción de Hyogo (*Anexo II*) y adaptada por el equipo de Consultores y la Dirección del Proyecto.

El empleo del Marco de Acción de Hyogo no pretende evaluar el proceso de formulación del marco legal vigente en su contexto original, sino más bien identificar su pertinencia actual, fortalezas o vacíos, de manera que estos sean tomados en cuenta a la hora de plantear reformas para fortalecer la reducción de riesgos en el país a la luz de enfoques actuales que cuenten con un cierto grado de consenso.

Las categorías de análisis empleadas para todas las disposiciones consultadas fueron las siguientes:

B. Paradigmas o Lógicas subyacentes a la disposición

Partiendo del supuesto de que cualquier posición adoptada para el diseño de instrumentos de gestión pública es portadora de carga ideológica, se intenta hacer explícitos los conceptos subyacentes al texto de la disposición y en la medida de lo posible explorar su analogía con enfoques o corrientes de pensamiento de orden más global.

C. Niveles de especificidad en tópicos relevantes.

Con el propósito de orientar la búsqueda en cada disposición de ciertos temas clave, se ha organizado las disposiciones legales buscando en ellos alusiones expresas a los siguientes temas:

- Riesgos / Desastres /Emergencias
- Ordenamiento: Político /Territorial y Planificación Urbana
- Infraestructura y Sistema Nacional de Inversión Pública

- Participación popular (ciudadana) y descentralización.
- Factor Ecológico.

D. Marco Institucional.

Bajo esta categoría se han sintetizado las alusiones a: instituciones existentes, instituciones creadas por la disposición, sus competencias y relaciones interinstitucionales en términos de lo que cada una de ellas aporta o recibe en el marco de lo establecido por la disposición objeto de análisis y del SISRADE.

E. Marco Técnico / Financiero / Control y fiscalización

En esta categoría se ha ordenado y analizado los mecanismos financieros, técnicos y de control que cada disposición pudiera contener, esto con el propósito de verificar si el enfoque de la misma genera mecanismos de incentivo, profundiza en materia de procesos y herramientas técnicas y si contiene elementos de control y fiscalización.

F. Interfaces legales.

Esta categoría intenta evidenciar las fortalezas o debilidades el marco legal como sistema identificando los vacíos o colisiones que se pueden presentar en la aplicación del marco legal.

Pese a que este punto fue contemplado en el diseño original de las Fichas, su cumplimiento, en la practica ha resultado muy complejo ya que por un lado, requiere mucho más tiempo del que se dispone para el trabajo de sistematización y por otro, debe hacerse con el apoyo de técnicos sectoriales familiarizados más a fondo con el marco legal analizado.

G. Conocimiento y Aplicación

Esta categoría intenta dar una apreciación sobre el nivel de conocimiento y aplicación de la disposición analizada por parte de los miembros del SISRADE, su llenado se efectuó a través de las impresiones recogidas en las entrevistas.

2.1.3 Recopilación y sistematización de información concerniente al marco institucional y financiero

La recopilación de información concerniente al marco institucional y financiero se ha efectuado a través de dos instrumentos, el primero a través de la revisión de fuentes secundarias, es decir a través del análisis sobre documentos de diversa índole producidos por cada institución y el segundo a través de la aplicación de

entrevistas efectuadas en función a la guía acordada con la Dirección del Proyecto, el Consultor Internacional y el Consultor Subregional. El detalle de instituciones entrevistadas se encuentra en el *Anexo III*

2.1.4 Implementación del Primer Taller, sistematización y síntesis de sus resultados.

El taller se desarrolló con el objeto de poner en común elementos que permitan una aproximación a la comprensión de las condiciones nacionales del riesgo y de su gestión (evolución y estado actual), así como de promover la construcción de una visión de futuro (prospectiva) y concertar una agenda de trabajo que permita avanzar hacia el estado previsto o proyectado en el tema.

La metodología del taller tuvo como característica principal la complementación de reflexiones individuales (personales) con reflexiones y discusiones por grupos y finalmente a nivel de plenaria (todo el grupo de participantes).

Para permitir el desarrollo de dicha dinámica los participantes fueron divididos aleatoriamente en grupos de aproximadamente 8 personas evitando en lo posible que sus participantes sean de una misma institución o de una misma profesión.²

Cada grupo contó con un moderador y un relator, ambos definidos por el grupo.

El taller se desarrolló en cuatro fases, que fueron:

- **Primera fase: Enfocándose en el Pasado.** Mirada retrospectiva de la gestión del riesgo y la reconstrucción de los elementos de contexto que la han enmarcado en los últimos 30 años.
- **Segunda fase: Enfocándose en el Presente.** Revisión del estado actual del riesgo y de su gestión, desde la perspectiva de los procesos sociales que generan riesgos y de las intervenciones actuales frente a los mismos.
- **Tercera fase: Enfocándose en el Futuro.** Construcción de una visión de futuro en relación con la gestión del riesgo posible.
- **Cuarta fase: Elaboración de una Agenda de Trabajo.** Esta última fase tenía el propósito de negociar una serie de acuerdos de intervención coordinada de los diferentes actores involucrados en el desarrollo de las actividades necesarias para allanar el camino entre la situación actual y la proyectada en el ejercicio de prospectiva “enfocándose en el futuro”. Sin embargo las

² La nómina de participantes por grupo se encuentra en el Anexo 3: Listado de participantes por grupos.

limitaciones de tiempo sólo permitieron un avance parcial en la misma, como se verá en el detalle de su desarrollo.

La sistematización de los resultados del Primer Taller se encuentra en la Memoria de dicho evento, presentada en el *Anexo IV*

2.1.5 Implementación del Conversatorio, conformación de mesas de trabajo.

Con el propósito de continuar la reflexión iniciada en el Primer Taller sobre los diferentes factores y procesos que contribuyen a la generación y acumulación del riesgo en los Países Andinos y sobre los enfoques diversos que se han adoptado o se están adoptando para hacer frente a dicha situación, se desarrolló un Conversatorio sobre el Estado Actual y las Perspectivas de la Gestión del Riesgo en los Países Andinos.

El conversatorio buscó establecer, a través de un diálogo con los participantes, algunos elementos que ayuden en la búsqueda de alternativas de intervención sobre el riesgo existente, a partir de una comprensión de esas dinámicas y de esas interrelaciones incluyendo naturalmente las diversas formas como en los últimos años se ha tratado de abordar el problema.

Los objetivos específicos del Conversatorio estuvieron por tanto vinculados al desarrollo de reflexiones con respecto al riesgo y a la gestión del riesgo, en el entendido, de que hablar de riesgo implica reconocer la articulación que se produce de manera permanente en el territorio entre la dinámica de la naturaleza, muchas veces modificada y alterada por la acción humana y la dinámica de las comunidades y sus instituciones, condicionada por las propias condiciones naturales, como procesos que están en la base de la existencia tanto del riesgo como de la posibilidad de intervenir sobre él y, a partir de dicha reflexión, analizar diversas aproximaciones al problema, su utilidad y su pertinencia en países como los nuestros.

De esta misma manera, reconociendo el camino ya transitado en el país con mayor o menor acierto, con enfoques más o menos adaptados a nuestras realidades y condiciones se propuso reflexionar sobre cómo, a partir de esas experiencias, podemos transformar las condiciones actuales.

2.1.6 Inicio de las Mesas de Trabajo.

Posteriormente al Conversatorio, las sesiones de inicio de las mesas de trabajo tuvieron los siguientes propósitos fundamentales:

- Exposición de los objetivos de trabajo de las Mesas.
- Contextualizar el trabajo de los grupos en el marco de las conclusiones emergentes del I Taller Nacional de mayo de 2006.
- Organización de la coordinación y relatoría para cada mesa.
- Definición de Fechas de reuniones futuras.

La sistematización de los resultados del Conversatorio y de la conformación de mesas de trabajo se encuentran en la Memoria de dicho evento, presentada en el *Anexo V*

2.1.7 Implementación del Segundo Taller, sistematización y síntesis de sus resultados.

El segundo Taller Nacional tuvo los siguientes objetivos.

- Formular una Agenda Estratégica para la Gestión de Riesgo en Bolivia, con base en los resultados del primer Taller realizado en el mes de Mayo y de la labor de las mesas de trabajo convocadas para el efecto.
- Definir una ruta de trabajo para el afinamiento y la implementación de la Agenda Estratégica para la Gestión del Riesgo en Bolivia para los próximos años.
- Dar continuidad al trabajo de las mesas (grupos de trabajo) en cada eje temático.

La metodología de trabajo fue participativa manteniendo el trabajo por mesas combinado con presentaciones y reflexiones en plenaria, para conocer todas las observaciones y complementaciones al avance de cada eje temático hasta la fecha del Taller.

La sistematización de los resultados del Segundo Taller se encuentra en la Memoria de dicho evento, presentada en el *Anexo VI*

3 LAS CONDICIONES DE RIESGO EN BOLIVIA

3.1 Introducción a las Condiciones de Riesgo en Bolivia.

De manera previa al tratamiento de las condiciones de riesgo en Bolivia es importante puntualizar que existe en el país una sentida carencia de información y conocimiento con respecto a los factores del riesgo, sus procesos configuradores y la prospección de su dinámica, dando lugar a una gran debilidad a la hora de hacer precisiones en materia de políticas e instrumentos para su reducción tanto en ámbitos locales como regionales y nacionales.

Probablemente la explicación para esta carencia en materia de información y conocimiento este relacionada con la baja valoración que se le asigna a la información y el conocimiento del riesgo. Esto a su vez puede ser el resultado de que tradicionalmente, muy pocos hayan sido los actores convocados a trabajar en la gestión del riesgo en el ámbito nacional y al relativamente reciente llamado a las instancias locales y regionales para participar en el tema, haciendo que la demanda de información y conocimiento integral haya sido nula o muy poca y que su generación no sea considerada importante y menos prioritaria.

Este tema será abordado con mayor detenimiento en el Capítulo Cuatro del presente documento como una debilidad fundamental para la gestión del riesgo en el país. Sin embargo, como introducción al tratamiento de las condiciones de riesgo corresponde preliminarmente adelantar que, en el contexto dado, la información existente sobre esta temática a nivel nacional es muy escasa, de difícil acceso y consiste básicamente en trabajos de recopilación a manera de esfuerzos aislados que diferentes instituciones o proyectos han conducido y que se presenta mayormente a manera de textos introductorios, en documentos generados con el propósito de presentar planes, programas o proyectos vinculados al riesgo. Dichos textos, son de carácter eminentemente descriptivo e indicativo, con escaso análisis sobre las causas, procesos y tendencias en materia de generación y consolidación de riesgos en el país.

En tal sentido, para construir una imagen inicial que señale al menos de manera indicativa algunas consideraciones sobre los aspectos particulares referidos a las condiciones del riesgo en Bolivia, el presente capítulo hace una síntesis sobre la información accesible a manera de una revisión bibliográfica, resumiendo los principales contenidos que aportan consideraciones sobre el entorno físico y las amenazas, así como el entorno socio – económico y condiciones generales de vulnerabilidad en el país.

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

Finalmente se hace una breve referencia con respecto a identificación de entornos significativos de riesgo, presentando algunas consideraciones sobre la importancia de profundizar en la investigación e intervención de algunas esferas críticas del desarrollo que debieran tomarse en cuenta, entre las que desataca la gestión del desarrollo urbano, agrícola y forestal entre otros.

3.2 El entorno físico y las amenazas.

Con respecto al entorno físico que condiciona la existencia y/o preponderancia de determinadas amenazas en Bolivia, se puede señalar que el territorio boliviano presenta características hidrológicas, climatológicas, geológicas, fisiográficas etc., muy diversas, debido a su ubicación en el centro de Sudamérica y a su amplia extensión territorial, con una superficie 1.098.581 kilómetros cuadrados, ubicados entre los 9° 40' y los 22° 54' de latitud sur y los 57°25' y los 69°38' de longitud oeste, limitando con Argentina y Paraguay al Sur, Chile al Sudoeste, Brasil al norte y al este y Perú al noroeste.

Dicha ubicación y extensión hacen que sus características físicas generales presenten significativos contrastes e importantes desafíos para comprender su compleja dinámica. Factores como su vinculación con la Cordillera de Los Andes, su participación en la transición hacia llanuras amazónicas y la cercanía con respecto a la costa del Océano Pacífico hacen que las características del entorno físico merezcan especial consideración (ECHO, 2005).

Dichas condiciones generales tienen fuertes implicancias en los aspectos fisiográficos, geológicos, geomorfológicos, hidro-meteorológicos y estos a su vez, cuando son asociados a ciertos patrones de desarrollo, procesos de uso del suelo y ocupación del territorio, dan lugar a que la configuración de dichas condiciones físicas se conviertan en importantes amenazas a ser tomadas en cuenta al momento de intentar contar con un conocimiento general de las condiciones del riesgo en el territorio.

3.2.1 Aspectos fisiográficos, geológicos, geomorfológicos, sismológicos y su relación con las amenazas

Con respecto a los aspectos fisiográficos y geomorfológicos del país se puede indicar que como efecto de fenómenos tales como erosión, sedimentación y transporte asociados a fenómenos de tectonismo y vulcanismo, existe en Bolivia una gran diversidad de formas topográficas (Montes de Oca, 2006).

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

Las unidades morfológicas y geológicas del país dan como resultado la división en dos unidades mayores, la primera, el bloque andino elevado y frío con su límite inferior a los 500 msnm y superior a los 6542 msnm y los llanos bajos, húmedos y calientes, que se extienden desde las sierras subandinas a la llanura amazónica, hacia el norte y el Chaco al sur.

Las provincias fisiográficas según las cuales Montes de Oca (2006) agrupa el conjunto de unidades topográficas y geológicas son las siguientes:

- Cordillera Occidental o volcánica
- Cordillera Oriental
- Altiplano
- Subandino
- Llanuras
- Escudo brasileño

Por otro lado, la información geológica proporcionada por Montes de Oca habla de Bolivia como una síntesis geográfica y geológica del continente sudamericano en la que se presentan fracciones correspondientes a todas las Eras Geológicas, es así que cada una de las regiones en Bolivia tiene orígenes y procesos de transformación muy variados.

La Cordillera Occidental de origen volcánico, consta de conos y flujos de lavas de edades Terciarias y Cuaternarias. Por otro lado en la Oriental, considerada como la expresión morfológica más importante, afloran rocas de todos los sistemas de la Era del Paleozoico así como de la Mesozoica y Cenozoica.

La Cuenca Endorreica del Altiplano esta conformada básicamente por sedimentos cuaternarios alternando planicie y serranías con afloramiento de rocas Terciarias.

La Zona oriental del país, considerada geológicamente más uniforme corresponde a la acumulación de sedimentos areno arcillosos de edad Cuaternaria.

Las condiciones geológicas anteriormente descritas para gran parte del territorio nacional, especialmente en la zona del Altiplano y de los Valles Mesotérmicos con suelos 'aluviales y fluvio-glaciares, no consolidados [...] con proporciones elevadas de materiales arenosos y niveles freáticos someros' (BID, 2006 p. 8) hacen que una buena parte del territorio sea altamente vulnerable a sismos debido a la amplificación espectral.

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

Sismicidad.

Si la información y conocimiento con respecto a la configuración de amenazas en el país es muy escasa, se puede decir que el conocimiento relacionado a la sismicidad del país y más aún a su condición de amenaza, son probablemente los aspectos menos estudiados, tanto debido a limitaciones estructurales como técnicas.

El Observatorio San Calixto (OSC), entidad encargada del monitoreo de la actividad sísmica en el país, señala que Bolivia tiene una actividad sísmica moderada aunque asevera que se tienen registros de terremotos grandes ocurridos a la largo de la historia de los cuales no se tiene la información suficiente que permita una mejor estimación de su probabilidad de ocurrencia en el futuro.

De acuerdo a Montes de Oca (2006) y otros autores (Minaya et all, 2005) la actividad sísmica en Bolivia esta asociada al proceso de subducción que se produce cuando una placa tectónica más densa se desplaza por debajo de otra menos densa. En este caso, la placa de Nazca de mayor densidad se desplaza por debajo de la Placa Sudamericana.

El citado proceso de subducción genera actividad sísmica importante en la región que alcanza las máximas magnitudes conocidas principalmente en las costas peruanas y chilenas. El sismo más fuerte del mundo ocurre en el Sur de Chile en 1961 con grado 9.5 Mw (Minaya et all, 2005).

Los sismos de grado 9 (Mw) de Perú en 1868 y Chile en 1877, son también considerados entre los eventos máximos conocidos en la Región y se consideran también como potenciales amenazas para Bolivia.

El análisis presentado por el OSC con respecto a los eventos esperados en Perú y/o Chile y su relación con el peligro sísmico en Bolivia, concluye, que si bien existen niveles de incertidumbre, existe evidencia científica que señala que los periodos estimados por varias investigaciones ya se han cumplido y que por lo tanto la 'probabilidad de esta actividad está dentro del periodo de ocurrencia' (Minaya et all, 2005 p. 4). Dichos sismos serán sentidos en todo el continente, en función a la distancia con respecto al epicentro, sin embargo los efectos en los asentamientos humanos no sólo dependerán de dicha distancia, sino que también están sujetos a los aspectos particulares de la geología en cada caso, así como las condiciones de uso del suelo y sistemas constructivos empleados entre otros factores.

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

Según Minaya et all (2005) aspectos como el ‘tipo de roca, espesor de estratos, condiciones de compactación, cohesión y heterogeneidad de los sedimentos que conforman el lugar’ son altamente importantes a la hora de considerar el comportamiento del sitio ante la actividad sísmica.

Entre los escenarios en los que confluyen condiciones preocupantes debido a las características de las mencionadas variables geológicas, se encuentra la ciudad de La Paz y por lo tanto según el OSC, los sismos de Perú y/o Chile podrían afectar ‘la ciudad de La Paz con una intensidad en la escala Modificada de Mercalli aproximadamente de V...’ (Minaya et all, 2005 p. 5)

Esto sugiere la necesidad de considerar que la amenaza sísmica en Bolivia no sólo proviene de la actividad circunscrita al territorio nacional, sino que también supone un análisis más amplio sobre los efectos en Bolivia por la ocurrencia de un sismo fuera de las fronteras como los mencionados anteriormente.

Al respecto, el Observatorio San Calixto ha emitido una publicación denominada ‘Probabilidad de Ocurrencia de un Sismo Distante con efectos Secundarios en Bolivia’ en la que de manera resumida llama la atención en la necesidad de considerar que la amenaza sísmica, como factor interno del riesgo asociada a condiciones de vulnerabilidad como factor externo del riesgo,³ conforma determinadas condiciones de ‘riesgo sísmico’ y que por lo tanto corresponde una evaluación integral para poder estimar dicho riesgo en el país.

Por otro lado, en varios puntos del territorio nacional se producen sismos locales importantes con magnitudes mayores a 6 grados en la escala de Richter que junto al desordenado y rápido crecimiento de los centros urbanos en el país (INE, 2006) supone la importante necesidad de efectuar mayores trabajos de investigación que permitan conocer el riesgo existente y trabajar en la prospección del mismo.

Según el BID (2006) los sismos son los eventos que mayor destrucción y pérdidas podrían generar en el futuro, sin embargo señala que la información en este tema es insuficiente.

De los registros históricos recopilados por el Observatorio San Calixto se deduce el siguiente cuadro, en el que se resumen los eventos más significativos en la historia sísmica del país.

³ El citado texto hace énfasis en la vulnerabilidad física de los asentamientos humanos, y en el rol de al Ingeniería Sísmica para reducirla, sin embargo factores como la fragilidad social – tales como la falta de reconocimiento de la amenaza sísmica en ciudades importantes – así como la escasa capacidad de resiliencia de la mayoría de los asentamientos humanos son factores que incrementan la vulnerabilidad global del país.

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

Tabla No. 2. Eventos Significativos en la Historia Sísmica del País

Fecha	Ubicación	Descripción
1925	Aiquile - Cochabamba	Destruye casas y deja muchas inestables, se registran algunos heridos.
1976	Aiquile - Cochabamba	Genera alarma entre los pobladores.
1998	Totora, Mizque y Aiquile - Cochabamba	Es considerado el terremoto de mayor destrucción en la región central de Bolivia y afecta a tres diferentes municipios. Con Magnitud de 6.5 en la Escala de Richter. En Aiquile se desploma todo el eje principal de la ciudad y cientos de viviendas quedan dañadas, además de edificios públicos y escuelas. En Totora se generan daños en casi todas las viviendas existentes en el poblado pero sólo una se desploma, así como el campanario de la Iglesia. En Mizque varias viviendas quedan dañadas así como la torre de la iglesia. En serranías de la zona epicentral aparecen nuevos manantiales de agua y otros se secan o presentan agua turbia y con contenido orgánico por derrumbe bofedales. El terremoto de Aiquile generó una afectación fundamentalmente al sector habitacional pero también la destrucción de sistemas de riesgo, atajados, caminos, escuelas, servicios básicos, hospitales dejando graves secuelas principalmente en el tejido social de las poblaciones urbanas más afectadas Aiquile y Totora
1959	Ciudad de Cochabamba	Genera alarma entre los pobladores.
1972	Ciudad de Cochabamba	Fisuras en algunas viviendas de adobe, gran alarma en la población.
1942 - 1943	Ciudad de Cochabamba	Dos terremotos , el segundo causa destrucción
1981	Ivirgarsama - Cochabamba	Desplazamiento horizontal de la losa central del puente
1986	Ivirgarsama - Cochabamba	Tres terremotos causan alarma
2001	Coipasa - Oruro	Magnitud 4.6. Rejaduras de viviendas de adobe
1947	Consata – Provincia Larecaja – La Paz	Magnitud 6.4, hundimientos y desplazamientos de tierra se producen, muerte de ganado y destrucción de cultivos por deslizamientos. Se siente en varias poblaciones aledañas
1956	Consata – Provincia Larecaja – La Paz	Menor al primero pero también sentido hasta en la ciudad de La Paz.
1994	La Paz	Terremoto de foco profundo y de mayor magnitud en la historia sísmica boliviana, sentido en varias capitales de Sudamérica y algunas de Norteamérica, causó muertos en la sierra del Perú y heridos en Río Branco (Brasil). Zona epicentral en las provincias Iturralde de La Paz y Ballivián del Beni-. Sentido en todo el país, con daños reportados incluso en el Departamento de Pando. En La Ciudad de La Paz los edificios altos oscilan.

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

Fecha	Ubicación	Descripción
1995	Cumujo – Atahuallpa - Oruro	Magnitud 5.3. Casi todas las viviendas de adobe son destruidas y se reporta un herido.
1845	Santa Cruz	Daños en construcciones de adobe
1957	Santa Cruz	Viviendas de adobe son destruidas.
1909	Sipe Sipe	15 muertos, destrucción de viviendas de adobe y desplome de techo y campanario de la Iglesia
1948	Sucre - Chuquisaca	Semidestrucción de la capital de la república, Se reportan 3 muertos y algunos heridos, varias construcciones coloniales de adobe son destruidas, se declara zona de desastre.
1650	Chuquisaca	Destrucción de la catedral
1581	Villa Imperial de Potosí	Sin descripción
1662 - 1851	Villa Imperial de Potosí e inmediaciones	Cinco terremotos
	Villa Tunari - Cochabamba	Las cabañas existense se mecen bruscamente.

Fuente: OSC, 2006 www.observatoriosanocalixto.org

Amenaza Volcánica.

En Bolivia existen 14 volcanes, ubicados principalmente entre la frontera con Chile, en los departamentos de Oruro y Potosí, en La Paz se ubican sólo dos de ellos. En la mayoría de los casos se desconoce cuándo fue su última erupción.

Pese a la existencia de un número importante de volcanes en el país, el conocimiento de la amenaza volcánica es muy escaso y constituye sin duda otro de los temas de necesaria investigación (BID, 2006)

3.2.2 Aspectos climatológicos e hidrológicos y su relación con las amenazas

Aspectos Climatológicos.

El clima en Bolivia presenta una gran variabilidad debido a su ubicación entre los trópicos y su extensión territorial. Su posición geoastronómica, latitud, altitud, (Montes de Oca, 2006) fisiografía, la circulación de los vientos alisios, los desplazamientos de masas de aire polar frío que penetran el continente sudamericano y se desplazan hacia el norte hasta Bolivia (Surazos) y el Fenómeno de El Niño (CAF, 2000) son algunos de los factores que agudizan fuertemente los contrastes entre sus diferentes climas y sumados a la falta de

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

adaptación de los sistemas de producción agropecuaria y de asentamientos humanos, se conviertan en amenazas de origen hidrometeorológico, consideradas por lo general como la principal preocupación en el país.

Según el Informe del Programa de Información e Indicadores de Gestión de Riesgos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el 2006, de acuerdo a Munich Re, las inundaciones, sequías y heladas son - junto a sismos - las amenazas que mayor área de afectación tienen, siendo inundaciones, sequías y deslizamientos las amenazas más frecuentemente asociadas con pérdidas en todo el país.

De entre todas, la sequía constituye una de las amenazas más difíciles de intervenir y sin duda se encuentra entre las de máximo impacto, por la extensión del territorio que afecta y por sus graves consecuencias, no sólo en el corto sino en el mediano y largo plazo, en los patrones de ocupación del territorio.

La descripción sobre la climatología del país efectuada por Montes de Oca (2006) plantea la clasificación de acuerdo a condiciones de precipitación y temperatura que se resume en el Tabla No. 3 complementada con características enunciadas en el estudio hecho por la CAF (2000).

Tabla No. 3. **Descripción Climatológica**

Denominación	Ubicación geográfica general	Características peculiares
Lluviosos tropicales		
Tropical siempre húmedo	Chapare, Pantanal, frontera con Brasil.	8.000mm de precipitaciones con hasta 200 días de lluvia al año
Tropical húmedo con corta sequía	Norte de La Paz y todo Pando	2.000 mm de lluvia
Tropical de sabana con invierno seco	Llanuras benianas.	Abundante Neblina
Secos		
De estepa con invierno seco y frío	Altiplano occidental y tierras más bajas de la Cordillera Oriental	Alta insolación e irradiación. Nubes altas generan granizo ⁴ .
De estepa con invierno seco y caliente	Subandino centro y sur.	Granizo
De estepa con invierno seco y muy caliente	Chaco y parte de Santa Cruz	Con variaciones bruscas en la temperatura desde los 30°C a 2°C
Mesotérmicos o templados		

⁴ Las altas precipitaciones de granizo en el año 2006 estuvieron asociadas a daños mayores en el sector agropecuario de los departamentos de La Paz y Potosí. (Gobierno de Bolivia, Sistema de las Naciones Unidas, 2006)

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

Denominación	Ubicación geográfica general	Características peculiares
Templado con invierno seco y caliente	Yungas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz Subandino Sur	
Templado con invierno seco frío	Alrededores Lago Titicaca	Lluvias concéntricas al lago, 1200mm año en el centro y 500 en la periferia
Fríos		
De Tundra	Flancos bajos de las cordilleras y parte del altiplano	Nubes altas generan granizo
De Alta Montaña	Cumbres de las cordilleras nevadas la mayor parte del año	Nieves perpetuas a partir de los 5.300 msnm

Fuente: Adaptado de Montes de Oca, 2006; ECHO, 2005 y CAF, 2000.

En general la estación lluviosa de Bolivia se encuentra entre los meses de diciembre a marzo correspondiendo al 60 – 80 % de las precipitaciones anuales. La estación seca se ubica entre los meses de mayo y julio (CAF, 2000).

Las lluvias cambian en sus patrones de precipitación de norte a sur y de este a oeste, sin embargo hay zonas puntuales en las que este patrón cambia, fundamentalmente en el trópico cochabambino con 4000mm y excepcionalmente 8.000mm de precipitación al año (CAF, 2000).

La zona de los llanos se ve afectada por masas de aire polar frío que se desplazan hacia el norte y que generan un frente frío, ocasionando reducciones bruscas de temperatura y altas precipitaciones, conocidas en el medio como 'surazos'. Con respecto a los vientos, la dirección de los mismos es variable con predominancia soplando desde el noreste en otoño y sureste en verano, con una 'anomalía depresiva con movimientos convectivos, debido al fuerte calentamiento del suelo árido' (CAF, 2000 p. 23).

Composición hidrológica.

La composición hidrológica del país se basa en tres grandes cuencas: la Cuenca del Río Amazonas; Cuenca del Río de La Plata y las Cuencas Cerradas o Cuenca Endorréica.

La Cuenca del Río Amazonas abarca los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca, Cochabamba y La Paz, cubriendo una superficie de 724.000 Km² que equivale al 66% del territorio nacional (ECHO, 2005). Contempla ríos navegables y poco utilizados para riego, divididos en tres macro cuencas Río Mamoré, Beni, Iténez o Guaporé. (CAF, 2000) y abarca entre ellas un total de 202 lagunas mayores a 200Km² inventariadas. (Montes de Oca, 2006)

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

La cuenca del Río de la Plata abarca los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Chuquisaca, Potosí, cubriendo una superficie de 229.500 Km² correspondientes al 20% del territorio nacional. Esta cuenca es utilizada para el riego de extensas superficies, sin embargo, esta cuenca es frecuentemente afectada por períodos de sequía en las que se producen fuertes variaciones en el caudal de su principal río el Pilcomayo. Adicionalmente dicho río arrastra materiales con altas concentraciones de residuos minerales lo que genera un serio problema de contaminación de sus aguas. Esta cuenca se divide en las macro cuencas del río Pilcomayo y Bermejo (CAF, 2000).

Las Cuencas Cerradas, abarcan 145.081 Km² en el altiplano de los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, que corresponde al 14% del territorio nacional. Estas cuencas generan un sistema conformado por el Lago Titicaca, Lago Poopó, Salar de Coipasa y Salar de Uyuni. El uso de sus aguas para riego esta limitado por varios factores entre ellos la gran variabilidad en los caudales de sus principales ríos siendo estos considerados en su mayoría como temporales, otro factor limitante es la salinidad y contaminación de sus aguas (CAF, 2000).

El Lago Titicaca con una extensión situada en el lugar 21 en la clasificación mundial y con una altitud de 3810 m es la superficie navegable más alta del mundo y condiciona de gran manera tanto el clima como las condiciones de ocupación del territorio en la región.

Durante la ocurrencia de El Niño en los años 1982 – 1983, los asentamientos humanos ubicados en sus inmediaciones al Titicaca fueron fuertemente afectados.

Según el Marco Estratégico para la Planificación de la Recuperación y Transición al Desarrollo. Inundaciones y Granizada en Bolivia 2006, los desastres y emergencias por inundación que casi anualmente se registran durante los periodos de enero a marzo, no necesariamente requieren de precipitaciones excepcionalmente altas sino que están asociadas a fenómenos recurrentes y que su impacto en población, producción e infraestructura se debe fundamentalmente a patrones de ocupación del territorio y manejo de recursos naturales, escaso o inexistente mantenimiento a la infraestructura, la ausencia de sistemas de alerta temprana y la fragilidad de la población expuesta debido a sus condiciones de pobreza.

A manera de ilustración se puede señalar que tal como lo indica el documento citado, los últimos eventos registrados a principios de 2006, que motivaron la declaración de desastre por parte del Gobierno Central, impactaron principalmente en dos de los tres grandes sistemas o cuencas que tiene el país, con aumentos súbitos o lentos de caudal en más de 40 ríos, sin que para ello se haya contado

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

con la presencia de un proceso asociado al Fenómeno de El Niño u otro evento que genere una gran variabilidad en los niveles de precipitación pluvial y granizo.

El Niño en Bolivia.

ECHO (2005), en su propuesta País para el nuevo Plan de Acción DIPECHO en la Comunidad Andina describe cinco procesos para Bolivia en los períodos de: 1982 –83; 1987; 1991 –92; 1993 – 1996 (sin presencia) y finalmente 1997 - 98 de los cuales resaltan por su impacto el primero y el último.

De acuerdo a ese documento y al estudio hecho por la CAF el 2000, el país aún no cuenta con un conocimiento más preciso sobre la relación entre la variabilidad climática y El Niño. Se cuenta con un registro sobre la presencia de dicho fenómeno a partir del año 1982 de acuerdo a la siguiente síntesis general sobre sus características en el territorio nacional.

Tabla No. 4. Síntesis sobre las características de El Niño por evento.

Periodo	Intensidad	Principales Características ⁵
1982 – 83	Muy fuerte	Precipitaciones y sequía muy fuertes
1987	Débil	Precipitaciones y sequía débiles
1991 – 92	Débil	Precipitaciones y sequía débiles
1993 - 96	Sin presencia	
1997 - 98	Fuerte	Precipitación moderada y sequía fuerte

Fuente: Adaptado de CAF, 2000, en base a Maldonado, Calle Huaynoqa, Rocha SENAMHI Diagnóstico del Fenómeno de El Niño 1997- 98.

El único proceso de El Niño que ha sido estudiado, fundamentalmente desde la perspectiva de la estimación del impacto económico es el correspondiente a los años 1997 – 98 con el apoyo de la CAF, dicho estudio establece una cuantificación de pérdidas en el orden de los \$US 527 millones, que representa el 7% del producto interno Bruto de Bolivia (CAF, 2000 p. 52) con afectaciones disgregadas para los sectores de agua potable y alcantarillado; electricidad, transporte y comunicaciones, agricultura, salud, asentamientos humanos y otros.

Según el estudio de la CAF (2000) los sectores más afectados para el período 1997 – 98 fueron los sectores productivos con un 50% del total del monto de daños estimados (261,6 millones de Dólares de los Estados Unidos de América)

⁵ Ver más en Las Lecciones de El Niño Bolivia, Memorias del Fenómeno El Niño 1997 – 1998. Retos y propuestas para la región andina

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

de los cuales el 22% corresponde al sector agrícola, seguido del sector de transportes con el 45% equivalente a 237.7 millones de Dólares de los Estados Unidos de América.

El citado estudio puntualiza que si bien los efectos de El Niño 1997 – 98 pueden ser considerados como moderados, y pese a que su impacto global en la economía es de difícil estimación debido a la conjunción de otras variables que incidieron en el comportamiento de los indicadores económicos en ese mismo período, es evidente que la alta vulnerabilidad de la zona del altiplano ante variaciones climáticas hace que sea necesario enfatizar en la reducción de riesgos por sequía en dicha región, así como el estudio de los efectos puntuales por inundaciones en ciertas regiones del oriente.

3.2.3 Infraestructura y actividades económicas relacionadas a la generación de amenazas.

Con respecto a la infraestructura y actividades productivas que pueden considerarse peligrosas, existe muy poca información sistematizada y disponible, sin embargo, se puede presumir que las actividades económicas que más relación guardan con la generación de amenazas antrópicas son los hidrocarburos, la minería y la agricultura, esta última referida en este caso a las actividades de chaqueo o quema de grandes extensiones para su habilitación agrícola.

En los tres casos existe evidencia de daños por contaminación, y otra serie de consecuencias como derrumbes e incendios que afectan infraestructura vial y asentamientos humanos.

Entre los casos más representativos en el tema de hidrocarburos, está el derrame de petróleo ocurrido en el oleoducto de Santa Cruz – Sica Sica - Arica, el año 2000, detonado por el desborde del Río Desaguadero a causa de fuertes lluvias en dicha cuenca, hecho que sumado a la falta de medidas suficientes que prevean este evento suscitaron daños aún no cuantificados en la región, desconociéndose aún el volumen del derrame, el daño a la población de los grupos aymaras y urus que habitan esa zona, ni los efectos en su actividad productiva hasta la fecha (ECHO, 2006)

En el caso minero, la OPS (1998) indica que la industria minera en Bolivia- entre otras – ocasiona riesgo de contaminación química, por descarga de metales pesados a cursos de agua y emisión de polvos metálicos y gases a la atmósfera. Para el primer caso cita el ejemplo el accidente de Porco, en el que la ruptura de un dique de colas generó la descarga al río Pilcomayo – el principal de la cuenca del Plata en Bolivia - de 240.000 toneladas de relave minero y para el segundo menciona las fundiciones metalúrgicas de Potosí, Oruro y El Alto, señalando

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

evidencias sobre los impactos de dichas emisiones en los niveles de arsénico y plomo en la sangre de niños estudiados en Oruro y El Alto. (OPS, 1998)

Otro de los peligros de la actividad minera está relacionado con la explotación de oro aluvional, la cual tiene lugar principalmente en los departamentos de La Paz, Pando y Beni generando importantes niveles de contaminación por mercurio en los ríos.

Este mismo tipo de actividad productiva genera también peligros asociados a deslizamientos, la experiencia más conocida y documentada es la relacionada a Chima, poblado minero ubicado en el Municipio de Tipuani, en el Departamento de La Paz. En el año 2003 ocurrió en él una avalancha de tierra que sepultó el 30% del pueblo, debido a la conjunción de varios factores, tales como las fuertes precipitaciones pluviales propias de la zona, las características geológicas, la fragilidad de la montaña debido a la inadecuada y sostenida intervención Minera durante un largo período de tiempo y la falta de comunicación entre los diferentes actores sociales involucrados en el riesgo existente (PNUD, 2005).

Por otro lado la actividad agropecuaria se convierte en una amenaza en la medida en la que induce la tala y quema indiscriminada de bosque iniciando una serie de efectos que se convierten en causas de múltiples desastres asociados con la erosión de tierra e incendios forestales.

De acuerdo a ECHO (2006), sólo en los incendios forestales ocurridos en agosto de 1999 se produjo una destrucción de 100.000 hectáreas de bosque, 447 viviendas en la población de Asunción de Guarayos, sin contar con la afectación de los Municipios de Moxos y Canandoa donde también se registraron daños apreciables que motivaron la intervención del Gobierno Central con recursos nacionales y externos a través del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos.

En ese mismo año, un mes después, un total de 58 viviendas fueron devastadas por un incendio que afectó la localidad de Reyes en el Departamento de Beni, pasados 2 meses, 9 viviendas se registraron afectadas en Montevideo Pando. (ECHO, 2006).

3.3 El contexto socioeconómico y político. Condiciones generales de vulnerabilidad.

A continuación se presenta una síntesis sobre algunos de los aspectos más característicos del país, que hacen al contexto socioeconómico y político, los

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

cuales de manera directa e indirecta reflejan las condiciones generales de vulnerabilidad en Bolivia.

3.3.1 Población: Distribución y Concentración.

El país cuenta con 1'098.581kilómetros cuadrados de extensión territorial encontrándose entre los tres países de mayor magnitud territorial del área andina, junto a Perú y Colombia con diferencias muy escasas, sin embargo, en contraste con esos mismos países, presenta la más baja densidad poblacional ya que con tan sólo 9.6 millones de habitantes alcanza los 8,8 hab./Km².⁶ como promedio, con disparidades que oscilan entre un mínimo de 1Hab/km² y un máximo de 20 hab./km², la mayoría de esta población concentrada en el eje central compuesto por los Departamentos de Cochabamba, Santa Cruz y La Paz (INE, 2006).

De acuerdo a OPS (1998) existe una marcada tendencia de la mayoría de las zonas del altiplano para la expulsión de población hacia los valles y en especial hacia tierras bajas, sin embargo, esto aún no ha modificado la distribución heterogénea de la población con respecto al conjunto del territorio nacional, ya que el 73% de la población aún se concentra en la zona andina, que corresponde al 41% del territorio boliviano, mientras el 27% de la población boliviana habita el restante territorio de tierras bajas. (ECHO, 2006)

Con respecto a la relación campo ciudad se puede decir que, si bien el proceso de urbanización en Bolivia no ha sido tan explosivo como en otros países de América Latina, se mantiene la tendencia a continuar con un proceso de migración del área rural al área urbana. Este proceso genera fuertes presiones a los entornos urbanos de ciudades como El Alto, en el Departamento de La Paz y Santa Cruz de la Sierra, ambas con tasas de crecimiento por encima de la media nacional. Lo mismo pasa con ciudades intermedias que han visto en los últimos años sustanciales incrementos en su población.

Es evidente que el proceso de migración en el país, no ha sido tan fuertemente influenciado por el proceso de industrialización el cual, en capitales del resto de América Latina ha propiciado la conformación de mega ciudades que en términos de población se distancian enormemente del resto del territorio del país, como es el caso de las áreas metropolitanas de Santiago de Chile, Lima o Buenos Aires, por citar algunas. En el caso boliviano las diferencias de población entre las tres primeras ciudades no son tan dramáticas.

⁶ Las densidades poblacionales promedio de Colombia y Perú son 40.3 y 21.7 hab./Km² respectivamente

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

De acuerdo al INE, con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, se estima que en Bolivia el 62.42% de la población se encuentra en el área urbana mientras el 37,58% habitaba el área rural.

Desde 1982 a la fecha, se presume que fuertes movimientos migratorios del campo hacia las ciudades estuvieron directa o indirectamente vinculados a períodos de sequía en el altiplano y en la zona de El Chaco, especialmente agudas durante la ocurrencia de El Niño 1982 - 83. En el caso del Departamento de Potosí, las extremas condiciones climáticas se relacionan directamente con variables socioeconómicas tales como los altos niveles de pobreza (79.7 % de la población se encuentra en situación de pobreza) (INE, 2001) y hacen que desde 1992 se registren pérdidas de población del orden del 0.12% anual.

Los procesos de migración ocasionados por la ocurrencia de inundaciones y especialmente por sequías en gran parte del territorio boliviano y su influencia en la configuración de los grandes barrios periurbanos de las capitales de departamento - por lo general en zonas no aptas para la construcción - con la consiguiente generación de nuevos riesgos en los ámbitos urbanos del país y un consecutivo daño al tejido productivo y social tanto del área rural como urbana aún no han sido estudiados a fondo.

Con respecto a la distribución de la población por grupos etéreos, cabe remarcar que la población boliviana se mantiene como la más joven de la Subregión, con la mayoría de su población ubicada por debajo de los 24 años, con un 37.62% (INE, 2006) entre los 0 y 14 años de edad. Estos datos coinciden a su vez con un alto índice de dependencia demográfica correspondiente a 72.6 % (INE, 2006), esta composición de la población sumada a los indicadores sobre educación y empleo - como se verá más adelante - hace prever que una política de reducción de riesgos deberá tomar en cuenta el rol a ser desempeñado por la educación y la comunicación en el marco de una estrategia que considere el rol de la población menor a 24 años como actores fundamentales, tanto en lo concerniente a la reducción de riesgos, como a la capacidad de resiliencia de ese amplio sector poblacional.

3.3.2 Distribución de las principales actividades económicas; proceso de ocupación del territorio, manejo de recursos naturales y su impacto en la generación de riesgo.

La distribución de las principales actividades económicas así como la ocupación del territorio y el uso de los recursos naturales están estrechamente vinculados con los patrones de desarrollo imperantes en Bolivia a lo largo de la historia. Es así que ya desde antes de su fundación las actividades económicas y la organización social estuvieron fuertemente condicionadas al patrón de desarrollo

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

primario exportador, (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006) fundamentalmente basado inicialmente en la explotación Minera.

Posteriormente, los rubros en los que la economía republicana ha basado su desarrollo se han diversificado de alguna manera con el transcurso del tiempo, esto fundamentalmente ordenado por las relaciones de intercambio internacional y la organización de la demanda mundial y nacional de recursos naturales, lo que ha generado crecimiento o debilitamiento de ciertas regiones, en función a su compatibilidad y competitividad en los rubros de exportación en demanda.

La dinámica de la conformación de los asentamientos humanos ha estado marcada durante muchas décadas, en torno a los centros mineros en las regiones occidentales del país, la caída de los precios del Estaño en la década de los 80, seguida de la política de drástica relocalización de aproximadamente 250.000 familias desde los centros mineros hacia valles y el oriente del país, sumados a la proliferación de actividades agropecuarias y forestales en el oriente y al dinamización de la economía en sectores vinculados a la producción y comercialización de la hoja de coca, motivaron la paulatina consolidación del eje troncal La Paz – Cochabamba y Santa Cruz como el eje de acumulación de riqueza y concentración de población.

Alrededor de la década de los 70s, tiene lugar un cambio fundamental principalmente en el oriente del país, a raíz de la transformación de los sistemas de producción agraria tradicionales por otros industriales, cambio que se viabiliza con fuerza en el oriente entre otras razones en virtud a las características geográficas del oriente, que hacen posible el uso de nueva tecnología en grandes extensiones de terreno, este cambio se traduce en un sostenido aumento en las exportaciones de soya, algodón y caña, entre otros productos.

En la actualidad, si bien los recursos exportados se han diversificado, en realidad el patrón de desarrollo primario exportador aún no ha sido sustituido y por tanto la dinámica de la economía del país esta marcada por la exportación de recursos naturales, entre los cuales sin duda destacan recursos como los hidrocarbúricos, y mineros que han pasado a ser la principal fuente de ingresos del país.

Los departamentos que se ven principalmente favorecidos por concepto de regalías y otros son principalmente Tarija y Santa Cruz y por tanto es previsible que tanto los gobiernos departamentales como los gobiernos municipales de las zonas productoras gocen en los próximos años de una importante bonanza económica con el consiguiente crecimiento de sus centros urbanos.

Lamentablemente el rol de Estado en la prospección del impacto que esta dinámica de desarrollo tuvo y tiene en el orden territorial puede ser considerado

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

como insuficiente, en la medida que las sucesivas transformaciones en el uso del suelo y de los recursos naturales, tanto en las esferas rurales como urbanas no fueron objeto de políticas públicas nacionales que consideren iniciativas de planificación territorial.

La ausencia de un enfoque estratégico en el que el ordenamiento territorial y el manejo de los recursos naturales sean incorporados de manera estructural al modelo de desarrollo, tiene como resultado consecuencias en el incremento de las condiciones inseguras tanto en los ámbitos rurales y urbanos que están íntimamente vinculados entre ellos, tal como se ve en el caso de los procesos de migración anteriormente citados.

Entre las evidencias más notables de esta ausencia de planificación se puede mencionar el fenómeno de la transferencia del riesgo y la inseguridad rural hacia los ámbitos urbanos, ya que así como se habla de un proceso de urbanización de la pobreza se puede considerar también la urbanización del riesgo, en la medida que poblados rurales completos se ven afectados por cambios macroeconómicos tales como cambios en el precio de los minerales o la falta de adaptación de su producción agropecuaria a las condiciones climáticas imperantes y son lentamente abandonados en busca de la satisfacción de necesidades básicas que permitan a la población emigrante sobrevivir, alojándose en la periferia de los centros urbanos de manera espontánea y desordenada.

3.3.3 Población: Complementariedad entre la diversidad ecosistémica y la diversidad étnico cultural.

La diversidad en la distribución de la población y la acumulación de riqueza en el territorio boliviano se complementa con la diversidad geográfica, étnica y cultural del país. Esta es una característica muy marcada en el caso particular boliviano y resulta muy significativa a la hora de generar políticas nacionales, regionales y locales, para la reducción de riesgos.

Por otro lado, considerando que la geografía del país abarca las zonas Andina (28% del territorio con clima frío y seco, con un altura promedio de 3750 m.s.n.m); Subandina (13% el territorio conformado por valles o yungas) y los Llanos (59% del territorio con clima cálido y húmedo) (UNICEF, 2006), Bolivia es considerado una país megadiverso (Montes de Oca, 2006) ubicado como uno de los 10 países del mundo con mayor riqueza biológica (Montes de Oca, 2006) con abundantes reservas forestales, con miles de especies arbóreas conocidas y gran diversidad de especies nativas de flora y fauna (PNUD, 2006a).

Esta gran diversidad geográfica y ecosistémica, sumada a una serie de procesos históricos, sociales y políticos dan como resultado una amplia diversidad étnica,

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

cultural⁷ y lingüística⁸ que no puede ser pasada por alto a la hora de comprender la manera en la que las diversas comunidades se relacionan entre si y con su entorno físico.

Este aspecto resulta altamente significativo, tanto a la hora de considerar la necesidad de establecer canales de comunicación entre Estado y sociedad, así como a la hora de considerar la importancia de explorar visiones diversas sobre el riesgo y su reducción.

3.3.4 Distribución de ingresos y distribución de la pobreza,

De acuerdo al Mapa de Pobreza elaborado por el INE sobre la base de la información del censo de población y vivienda del año 2001, el 58% de la población boliviana es pobre en la medida en que no cuenta con las condiciones básicas en términos de vivienda, servicios básicos, energía, educación y salud. (Índice NBI) comparativamente en relación a las últimas tres décadas, (85.5% de población pobre en 1976 y 70.9 % en 1992) este porcentaje de población pobre implica cierto avance en las condiciones de vida en el país.

Por otro lado, la desagregación del porcentaje de población pobre del país por departamentos muestra significativos contrastes ya que mientras Santa Cruz muestra un índice de pobreza de 38%, Beni y Pando aún sobrepasan el 72 %, siendo Potosí el más crítico con un 79.7 %.

Por el otro lado, haciendo la desagregación de las carencias implícitas en el NBI y sin desmerecer la importancia de superar las carencias en materia de salud y educación, se observa que la necesidad más ampliamente compartida esta referida a problemas de déficit cuantitativo habitacional. Los departamentos de Beni, Pando y Santa Cruz son los más afectados por condiciones de hacinamiento.

En cuanto a la inadecuación de Servicios de Agua y Saneamiento Básico, los departamentos más afectados son nuevamente Pando, Beni y Potosí con el 70% de su población.

⁷ Se consideran 35 grupos étnicos con identidad cultural propia⁷ (OPS, 1998). La Constitución Política del Estado señala a Bolivia como República multiétnica y pluricultural.

⁸ Se clasifican 32 grupos dentro de 11 familias que comprende: Arawacan, Chapacuran, Mataco Maca, Mosen, Panoan, Qhechuamaran (Incluye Quechuas y Aymaras) , Tacanan, Tupi Guaraní, Macro M'ayan, Yuracarén, Zamucoan. (Mondes de Oca, 2006)

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

El avance más importante de las últimas décadas es el del sector de servicios de agua y saneamiento con disminución de 17.9 puntos porcentuales de población que no cuenta con estos servicios.

Si bien se debe reconocer que se han logrado algunos avances comparativamente con las tres décadas, pasadas, los niveles de pobreza en el país son insostenibles. Los indicadores sociales mencionados por el PNUD en su descripción sobre el perfil del país (2006a), mencionan a Bolivia en la posición 112 de 174 países en términos de Índice de Desarrollo Humano. Según ese mismo documento señala que el 63% de la población en Bolivia se encuentra en situación de pobreza, de la cual la mitad estaría en pobreza extrema. La mayor parte (82%) de la población en condiciones de pobreza se encuentran en el área rural y 59% corresponde a pobreza extrema. Sin embargo con un 60% de los migrantes dirigiéndose hacia áreas urbanas se prevé la continuación de un acelerado proceso de urbanización de la pobreza en el país.

De acuerdo al Informe Presidencial de Gestión, 2004 – 2005, presentado ante el Congreso Nacional, los siguientes aspectos pueden ser remarcados como avances recientes del país en materia económica:

- Control de déficit fiscal como producto de una política de austeridad y racionalidad del gasto en entidades públicas.
- Con una ejecución de \$US 44 millones en inversión pública se tiene un incremento de la misma del orden del 13% para la gestión 2005.
- Avance en las gestiones ante el G-8 para el alivio de la deuda externa por 2.000 millones de Dólares.
- Incremento en las recaudaciones de impuestos del 20% entre las gestiones 2003 – 2004.
- Las recaudaciones aduaneras se incrementaron en un 15.91 % entre las gestiones 2004 – 2005.
- La inversión pública en infraestructura representa el 55 %, seguida de la inversión social con un 24%.
- Tasa anual de crecimiento del PIB del 4% para la gestión 2005, los sectores más dinámicos y que contribuyen al crecimiento son petróleo crudo y gas natural 24.1%, transporte y almacenamiento con el 3,6% y agricultura, pecuaria, silvicultura, caza y pesca con el 3 %.

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

- Sin duda los cambios introducidos a la administración de los recursos hidrocarburíferos partir de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos No 3058 de 17 de mayo de 2005, durante la gestión del Presidente Carlos Mesa Gisbert, y consolidado a partir del 1 de mayo de 2006, ha dado inicio a un proceso de recuperación de la soberanía nacional en la administración de dichos recursos y su industrialización.
- La producción de gas natural se ha incrementado en un 37.6%.
- La extracción minera muestra un crecimiento de 8.48%.

3.3.5 Condiciones de educación de la población.

A continuación se resume, la información en materia educativa, proporcionada tanto en el Mapa de Pobreza 2001 del INE como en las Estadísticas Nacionales – 2006 publicadas por la misma institución.

A partir de la década de los 90, el sector educativo ha logrado avances cuantitativos sustanciales alcanzando una reducción de las carencias en esta materia del orden del 16.6 puntos porcentuales.

Los departamentos que menor desempeño han logrado en materia educativa son Potosí y Chuquisaca (INE. 2001 - 2006).

La Tasa de Alfabetismo, según la Encuesta Continua de Hogares 2003 – 2004 (INE, 2006) señala un 92.91% para el área urbana y 76.03 % para el área rural. La brecha entre hombres y mujeres corresponde aproximadamente a 8 puntos porcentuales en ciudades y a 14 puntos porcentuales en el área rural.

El promedio de años de estudio en el país (7.4 años), la tasa de asistencia escolar (85.52%) así como los niveles de instrucción alcanzado por la población, (44.21% de la población nacional alcanzó el nivel primario y 25.03% el secundario y 16.92 el nivel superior) (INE, 2006) son indicadores que si bien denotan avances con respecto a décadas pasadas, muestran a su vez la persistencia de fuertes disparidades entre área rural y urbana, así como entre hombres y mujeres.

Un balance general sobre la información en materia de educación permite presumir que la problemática del analfabetismo y en general la cobertura del sistema educativo especialmente en el nivel primario ya no constituye un problema

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

generalizado que pueda ser encarado a través de políticas nacionales de carácter general, sino probablemente, a través de estrategias de intervención que focalicen la atención a grupos específicos de población y que procuren acortar la brecha entre hombres y mujeres.

En ese contexto, el gran desafío para la educación en Bolivia es el mejoramiento de la calidad educativa, al respecto, el camino por andar y las alternativas a seguir son poco ciertas en la medida en que se sabe poco con respecto a las principales carencias cualitativas de la educación en Bolivia, debido a que el país no cuenta con un sistema estable de medición de la calidad educativa que le brinde los insumos necesarios para efectuar los ajustes pertinentes que guíen y retroalimenten sus políticas y estrategias.

En la actualidad el sector educativo se ha planteado como desafío trabajar la interculturalidad con un enfoque ‘descolonizador’⁹, haciendo énfasis en la vinculación entre la educación para la producción y la soberanía adaptada para los entornos regionales.

Para tal efecto, el Ministerio cabeza de sector ha iniciado un proceso de concertación de la nueva política educativa así como de sus instrumentos legales, Ley t Reglamentos, así mismo se ha propuesta el desafío de transformar la currícula troncal e implementar currícula diversificada para diferentes ámbitos regionales.

El año 2005, se ha iniciado el proceso de transformación del nivel de educación secundaria y su vinculación con la formación técnica parece otro de los importantes desafíos del Sector.

El sector educativo tiene entre sus fortalezas una amplio recorrido en la construcción de la gestión educativa local con importantes nexos con la comunidad educativa y la consolidación de los Programas Municipales de Educación como instrumentos de planificación educativa en el ámbito municipal, los cuales pueden permitir la incorporación de las transformaciones directamente en los niveles operativos locales.

3.4 Entornos significativos de riesgo.

En ausencia de una información más precisa sobre los distintos tipos de amenaza, en cuanto a su intensidad, recurrencia y localización, las condiciones de

⁹ Ver más detalles en el Plan de Desarrollo Nacional www.planificacion.gov.bo

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

vulnerabilidad de los sistemas expuestos a dichas amenazas y ante la limitante de no contar de información sistematizada consistente sobre los eventos ocurridos en el país, es evidente que no existen las bases suficientes como para intentar una prospección mínimamente documentada de entornos significativos de riesgo en Bolivia. En ese entendido, lo que a continuación se presenta es básicamente un conjunto de consideraciones sobre la importancia de profundizar en la investigación e intervención de algunas esferas críticas del desarrollo que debieran tomarse en cuenta, entre los que desatacan los sectores agropecuario, forestal e hidrocarburífero y desarrollo urbano, entre otros.

Los factores tomados en cuenta para sugerir estos temas como centrales se basan principalmente en las siguientes consideraciones.

Sector Hidrocarburífero.

La creciente dependencia de la economía nacional en la exportación de gas natural y la previsión de un aumento sustancial de la inversión en infraestructura para la industrialización de los hidrocarburos y su transporte, hacen prever que es necesario considerar el riesgo asociado a dicha infraestructura en si misma y el riesgo que ella puede generar en el entorno mediano e inmediato en el que se localice.

Sin duda, la extensión de la red nacional para la provisión de gas domiciliario, con inversiones que hasta el año 2005 alcanzaban los 29 millones de Dólares (Informe de Gestión, 2005) también constituye un nuevo factor de vulnerabilidad en la medida que un mayor número de partes del sistema nacional de producción y comercialización estará expuesto a diversos tipos de amenaza y también constituirá una amenaza para otros elementos en los entornos urbanos en los que se localicen dichas ampliaciones.

Sector Agropecuario.

Las debilidades estructurales del sector agropecuario particularmente agudas en el occidente del país hacen muy difícil la adaptación de sus condiciones de producción a sequías e inundaciones de alta recurrencia e intensidad, particularmente cuando la presencia de El Fenómeno de El Niño genera mayor variabilidad climática afectando de manera heterogénea la Cuenca Cerrada y el resto del territorio nacional.

Este problema merece especial atención en la medida que, como se indicaba anteriormente constituye uno de los factores primordiales para la generación de

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

grandes y relativamente rápidos movimientos migratorios hacia los centros urbanos, tanto en ciudades intermedias como en ciudades capitales tales como Santa Cruz y La Paz (El Alto) las cuales, por lo general no están preparadas para recibir ese flujo migratorio haciendo que la integración de dicha población en las ciudades se haga bajo nuevas condiciones de riesgo, no sólo por el asentamiento de familias en barrios con condiciones geológicas o hidrometeorológicas inadecuadas, sino porque el tejido social tanto en el área rural como en las ciudades se ve bruscamente afectado, en el caso de las segundas ocasionando problemas de segregación, tugurización, hacinamiento, etc y en el área rural, incrementando rápidamente la dependencia demográfica, debido a que la población que emigra es por lo general la población masculina en edad laboral, dejando detrás de ellos comunidades desintegradas y altamente vulnerables.

Un caso de un proceso similar pudo ser documentado en el primer borrador del Plan de Reconstrucción de la localidad de Guarayos afectada por el incendio de Agosto de 1999, (MVSBS, 1999) en el que se señalaba que como resultado del censo de damnificados se constataba que cerca al 75% de los hogares estaba constituido por mujeres jefes de familia a cargo de un promedio de 7 hijos menores de edad. Gran parte de la población masculina se había desplazado en los últimos años fuera del poblado, con destino a Santa Cruz de la Sierra y el exterior del país. Esta condición de alta dependencia condicionó fuertemente el proceso de recuperación posterior al desastre.

Sector Forestal.

La preocupación por el sector forestal radica básicamente en la fuerte presión para la ampliación de la frontera agrícola en el país, la cual conlleva la necesidad de dar utilidad social y económica a la tierra con la consiguiente tala y quema indiscriminada de bosques no maderables, que sin duda podrían significar un acelerado proceso de deforestación con el consiguiente encadenamiento de efectos en la contaminación atmosférica, modificación de cuencas, etc..

Entornos Urbanos

En términos territoriales, la escasa información y conocimiento sobre el riesgo y sus procesos generadores hace muy difícil aún establecer escenarios territorialmente acotados que establezcan entornos de riesgo susceptibles a ser presentados y/o analizados en este documento, sin embargo, de manera general se puede llamar la atención sobre la creciente generación de riesgo en entornos urbanos, especialmente en ciudades como La Paz, El Alto y Santa Cruz junto a un sinnúmero de ciudades intermedias cuyo rápido crecimiento demográfico esta

LAS CONDICIONES DEL RIESGO

generando una fuerte asimetría entre la necesidad de planificación, organización y generación de condiciones adecuadas de seguridad y la capacidad de los gobiernos e instituciones locales así como de las mismas comunidades para garantizarlas.

El rápido crecimiento de las mencionadas ciudades y la forma en la que el mismo genera determinados patrones de uso y ocupación del territorio en la actualidad, traen consigo grandes desafíos para enfrentar los riesgos asociados a la urbanización de la pobreza que con seguridad irán mucho más allá de las intervenciones en mega proyectos de infraestructura urbana, exigiendo enfoques integrales que no descuiden la construcción social del riesgo urbano y sus implicaciones en ámbitos regionales.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

4 LAS CONDICIONES DE LA GESTION DE RIESGOS

4.1 Contexto General

La Constitución Política del Estado establece que Bolivia es República Unitaria, multiétnica y pluricultural con un Estado Social y Democrático de Derecho.

Asimismo, establece que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el Referéndum, normados por Ley.

El Estado esta conformado por tres poderes independientes pero coordinados: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

4.2 Marco Legal Existente sobre Riesgo y Gestión de Riesgo

4.2.1 Antecedentes del marco legal existente.

A continuación se describen algunos elementos generales sobre el ordenamiento jurídico nacional, seguidos de una breve reseña que puntualiza algunos hechos importantes relacionados con la evolución del marco legal expresamente formulado para la gestión del riesgo.

4.2.1.1 Estructura legal de Bolivia.

El ordenamiento jurídico nacional esta establecido por la Constitución Política del Estado como Ley Suprema del País. Esta se aplica con preferencia a las leyes o cualquier otra resolución.

La jerarquía de las normas legales del poder ejecutivo es el siguiente:

- Decreto Supremo y Decreto Presidencial: Firmado por el Presidente y el Gabinete Ministerial, en su conjunto.
- Resolución Suprema: Firmada por el Presidente y el Ministro del ramo correspondiente.
- Resolución Multiministerial: Firmada por los Ministros de los Ramos Correspondientes.
- Resolución Biministerial: Firmada entre los Ministros de Dos Carteras de Estado
- Resolución Ministerial: Firmada por un Ministro y un Viceministro.
- Resolución Administrativa: Firmada por un Ministro y Director General.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

En el ámbito Prefectural se emiten Resoluciones Prefectorales y en el ámbito Municipal se emiten Ordenanzas Municipales.

4.2.1.2 Antecedentes sobre el marco legal expresamente formulado para la Gestión del Riesgo.

En 1983 durante el Gobierno de Hernán Siles Zuazo que marca el retorno del país al régimen democrático, y luego del período de dictadura militar que dominó el espectro político desde antes de la década de los 70, se crea el Sistema Nacional de Defensa Civil coincidiendo con el período inmediatamente posterior al impacto del fenómeno de El Niño 82-83.

Pasados catorce años en los que el país encaró la problemática del riesgo y los desastres con una visión *básicamente orientada a la atención al desastre y referida casi exclusivamente a la distribución de ayuda humanitaria*, en el año 1997, motivado por el fuerte impacto que tuvo el nuevo fenómeno de El Niño 1997 – 98, con el impulso del Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Defensa Civil (BOL/97/013/A/07/99) (Lavell, 2004) y propiciado por el alto costo político y social del terremoto de Aiquile, Mizque y Totora en el departamento de Cochabamba el 22 de mayo de 1998, se inicia el proceso de formulación de un nuevo marco legal, esta vez expresamente diseñado para regular la Gestión de Riesgos en el país desde una perspectiva integral y que sienta las bases políticas e institucionales para un enfoque orientado hacia la reducción de riesgos.

La Ley 2140 de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias promulgada el año 2000, marca un hito fundamental *al haber cuestionado el modelo de atención de desastres e intentar sustituirlo por un nuevo paradigma de gestión del riesgo*, cuyo foco sea el riesgo en su relación con las condiciones de desarrollo. Sin embargo, para entender los cambios que ha sufrido el marco legal en los últimos 5 años, hace falta hacer las siguientes tres consideraciones:

- La primera es que tanto la Ley 2140 como su modificación (Ley 2335) y su reglamentación (Decreto Supremo 26739), no fueron acompañadas por una política de gobierno que guiara el accionar del Estado y la sociedad hacia un proceso de reforma en profundidad. Por tanto, la gran mayoría de actores sectoriales y territoriales llamados por Ley a asumir competencias en materia de gestión de riesgos de manera sistémica, no incorporaron en la práctica esta temática en sus agendas y en el mejor de los casos lo hicieron a través de acciones desarticuladas o planes de gestión de riesgos o de contingencias que no lograron gran incidencia en sus procesos centrales de planificación e inversión.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- La segunda es que si bien la formulación del marco legal que nace con la Ley 2140 es motivada e impulsada por la preocupación que suscitan El Fenómeno de EL Niño 97 - 98 y el Terremoto de Cochabamba de 1998, las evidencias de que los desastres en Bolivia son la concretización de riegos y que estos a su vez son consecuencia de patrones y tendencias en el desarrollo de un determinado territorio no han merecido reflexiones profundas, salvo esfuerzos aislados y por lo general propiciados por organismos externos como en las Memorias de El Niño 97-98, a través de la CAF y CEPAL el año 2000 o el Estudio de Caso en Chima a través de PNUD, (PNUD, 2005) etc. Esto ha generado una debilidad conceptual y política que no ha permitido que los eventos ocurridos en el país contribuyan a la construcción de un marco teórico conceptual y político que guíe una visión de país y que fomente procesos de reforma, más allá de la formulación del marco legal.
- La tercera y más delicada es tal vez la que puntualiza el Reporte Regional del Bureau para la Prevención de Crisis y Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su *Análisis de los Sistemas institucionales y legales para la Gestión de Riesgos y respuesta a Desastres en América Latina: Los casos de Bolivia, Nicaragua y Colombia*. (PNUD, 2004). En este documento se considera que la gestión de riesgos en Bolivia se ha visto seriamente afectada por los frecuentes cambios en el manejo institucional de la cabeza del SISRADE, entendiéndose esto como resultado o manifestación de la pugna por el 'poder y control del área de riesgo y desastres al interior del gobierno' (PNUD , 2004 p.21) y mencionando como importante, la influencia ejercida por el *Southern Command* de los Estados Unidos de América en la promoción de abordajes militarmente controlados para la gestión de Riesgos en la Subregión (PNUD, 2004).

Tal como menciona el citado documento, este no es un asunto menor y debe ser tomado en cuenta para la reflexión y discusión al momento de considerar y evaluar las variaciones sufridas por el marco institucional como producto de las subsiguientes reformas en la organización del Poder Ejecutivo establecidas por las diferentes Leyes LOPE desde 2003, las cuales han modificado el panorama institucional sustancialmente.

LAS CONDICIONES DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

4.2.2 Descripción del marco legal actual.

A continuación se exponen los subconjuntos del marco legal estudiado, los cuales contienen las disposiciones más relevantes para el tema clasificadas de acuerdo a las siguientes categorías.

Tabla No. 5. Detalle de disposiciones legales consideradas.

Disposiciones referidas explícitamente a la Gestión del Riesgo.		Aspectos que legisla norma o reglamenta	Fecha
Ley 2140	Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres	La conformación del marco institucional en el ámbito de la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias a través del Sistema Nacional de Reducción de Riesgos	25/12/00
Ley 2335	Ley Modificatoria para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres	Modifica: <ul style="list-style-type: none"> • La implementación de un instrumento financiero para la Gestión de Riesgos. • La designación del encargado de su administración. • La ampliación del CONARADE. 	05/03/02
D. S. 26739	Reglamento General de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias	Reglamenta la Ley 2140	04/08/02
Disposiciones referidas a la Gestión Sectorial		Aspectos que legisla norma o reglamenta	Fecha
Ley 1565	Ley de Reforma Educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Organiza el Sistema Nacional de Educación (SEN). • Transfiere la competencia en materia de construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura educativa pública a los Gobiernos Municipales en el ámbito de su jurisdicción. • Consolida los mecanismos de fiscalización y participación ciudadana. 	07/07/94
Ley 2372	Regularización del Derecho Propietario Urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer procedimientos excepcionales para regularizar masivamente inmuebles urbanos. 	22/05/02
Ley 1715	Ley INRA	<ul style="list-style-type: none"> • Establece la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (S.N.R.A.) y el régimen de distribución de tierras. • Crea la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria • Establece al Ministerio de Desarrollo Sostenible como cabeza de sector en materia de distribución de tierras. • Crea las Comisiones Agrarias Nacional y Departamental con representación de diversos sectores sociales. • Clasifica la propiedad agraria. 	18/10/96

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Disposiciones referidas explícitamente a la Gestión Ambiental		Aspectos que legisla norma o reglamenta	Fecha
Ley 1333	Ley de Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Legisla sobre la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, regulando las acciones humanas con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible. • Define la política ambiental. • Define las actividades y/o factores susceptibles de degradar el medio ambiente. • Establece regímenes de protección para elementos fundamentales. • Prioriza el rol de: la política nacional de población; el ordenamiento territorial, la educación ambiental, la ciencia y tecnología. • Crea un Sistema Nacional de Gestión Ambiental. 	27/03/92
Disposiciones relativas al Financiamiento y Gobernanza		Aspectos que legisla norma o reglamenta	Fecha
	Constitución Política del Estado	Ley Suprema	13/04/04
Ley 2028	Ley de Municipalidades	Regula el régimen municipal establecido en la Constitución Política del Estado. Establece: <ul style="list-style-type: none"> • Organización atribuciones de la Municipalidad y del Gobierno Municipal • Normas nacionales sobre patrimonio de la Nación, Propiedad y Dominio Publico • Control social al Gobierno Municipal. 	28/10/99
Ley 3351	Ley Organización del Poder Ejecutivo (LOPE)	Establece atribuciones del Estado y otras normas relacionadas con la organización del Poder Ejecutivo.	21/02/06
D.S. 28631	Reglamentación LOPE	Reordenamiento de funciones y competencias.	09/03/06
Ley 1551	Ley de Participación Popular	<ul style="list-style-type: none"> • Reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base, urbanas y rurales y las relaciona con los órganos públicos. • Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia. • Amplía competencias e incrementa recursos en favor de los Gobiernos Municipales. • Establece el principio de distribución de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los Departamentos, a través de los municipios y universidades correspondientes. • Reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos 	20/04/94
Ley 1654	Ley de Descentralización Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Establece la estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel Departamental dentro el régimen de descentralización administrativa. • Establece el régimen de recursos económicos y financieros departamentales. 	28/07/95

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Ley 2235	Ley del Diálogo	<ul style="list-style-type: none"> • Establece lineamientos para la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). • Define criterios de distribución de los recursos provenientes del Programa de Alivio de la deuda externa multilateral. • Determina los procedimientos de la PNC. • Establece mecanismos de control social. • Instituye el Diálogo Nacional como mecanismo de participación en el diseño y ajuste de políticas destinadas a la reducción de la pobreza. 	31/07/01
Disposiciones relativas a los sistemas de Planificación e Inversión Pública			Fecha
R.S. 216779	Normas Básicas del SISPLAN	Reglamenta el Sistema Nacional de Planificación	26/07/96
R.S. 216768	Normas Básicas del SNIP	Reglamenta el Sistema Nacional de Inversión Pública	25/06/96

4.2.3 Legislación existente en Gestión de Riesgo

4.2.3.1 Ley 2140 de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias de 25 de diciembre de 2000.

La Ley 2140, tiene por objeto conformar un marco institucional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias, orientado a reducir los riesgos de las estructuras sociales y económicas del país frente a los desastres y/o emergencias y atender eventos causados por amenazas naturales, tecnológicos y antrópicas. Para ello propone un sistema basado en los principios de: Obligatoriedad e Interés Colectivo; Derecho a la Protección; Responsabilidad; Gestión Descentralizada; Subsidiariedad; Planificación e Inversión; Integralidad, Educación y Función Estatal.

El Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (SISRADE) es concebido como un conjunto de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos con la participación de entidades públicas, privadas y las organizaciones ciudadanas, con sus respectivos recursos físicos, técnicos, científicos, financieros y humanos.

La máxima instancia de decisión política es el Consejo Nacional para la Reducción de Riesgos y la Atención de Desastres y/o Emergencias (CONARADE) conformado originalmente sólo por los Ministros de Presidencia, Hacienda, Defensa, Gobierno y Desarrollo Sostenible. La máxima instancia de coordinación estaba compartida entre el Ministerio de Defensa, encargado exclusivamente de la Atención de Emergencias y /o Desastres y el de Desarrollo Sostenible y Planificación (Actualmente Ministerio de Planificación

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

del Desarrollo) con responsabilidad sobre de la Reducción de Riesgos en el Proceso de Planificación para el Desarrollo.

La Ley crea la Unidad Técnica Operativa de Apoyo y Fortalecimiento al Sistema de Defensa Civil (UTOAF), transformándola en una instancia descentralizada del Ministerio de Defensa encargada de captar y administrar las contribuciones y aportes financieros para la Prevención y Reconstrucción de zonas afectadas por los Desastres y crea la Dirección General de Reducción de Riesgos (DGRR), bajo la dependencia del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

El Servicio Nacional de Defensa Civil es el encargado de administrar los recursos necesarios exclusivamente para la Atención de Desastres y/o Emergencias. El Servicio Nacional de Defensa Civil se convierte en institución descentralizada y sujeta a la tuición del Ministerio de Defensa Nacional.

En ese contexto, el CONARADE es asistido por una Secretaría Técnica en que se alternan el SENADECI y la DGRR, dependiendo de la naturaleza de la convocatoria.

En el ámbito descentralizado la Ley reconoce a Prefectos y Alcaldes como las Máximas autoridades en Gestión de Riesgos y Atención de Emergencias y/o Desastres, estableciendo responsabilidades en situación de Desastre, su declaración y el retorno a la normalidad.¹⁰

La Ley hace énfasis en los ámbitos de la Planificación, el Ordenamiento Territorial e inversión pública como instrumentos de gestión.

Como principal instrumento técnico crea el SINAGER que es el Sistema Integrado de Información para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias.

En materia financiera crea el Fondo de Reducción de Riesgos y de Reactivación Económica bajo tuición de la Presidencia de la República. Esta institución será luego sustituida por un Fondo Fiduciario (FORADE) a través de la Ley 2335.

4.2.3.2 Ley 2335 Modificatoria a la Ley de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias de 5 de marzo de 2002.

Las principales modificaciones a la Ley 2140 emergentes en 2002 a partir de la Ley 2335 se resumen en:

- La implementación de un instrumento financiero para la Gestión de Riesgos

¹⁰ Hasta la entrada en vigencia de la 2140 era precisa un Ley de la República para la declaratoria de Emergencia y/o Desastre

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- La designación del encargado de su administración.
- La ampliación del CONARADE.

El Servicio Nacional para la Reducción de Riesgos sustituye las funciones de la UTOAF en el ámbito de la prevención, mitigación y reconstrucción. Pasa a depender del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

Cambia el concepto de Fondo como institución captadora y administradora de fondos por el de Fondo Fiduciario. El Fondo de Fideicomiso para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres - FORADE sustituye al Fondo de Reducción de Riesgos y de Reactivación Económica de la Ley 2140, con el objeto de concentrar recursos dirigidos a financiar planes, programas, y proyectos de investigación científica para la reducción de riesgos en el marco de la planificación del desarrollo y la atención de desastres, y para disponer de recursos de contraparte para actividades emergentes de la declaratoria de desastres y/o emergencias en el nivel nacional, departamental y municipal.

Establece como mecanismo de incentivo para las instituciones interesadas en acceder a recursos del FORADE que exista una proporción de recursos propios, asignados por parte de las Prefecturas y Municipios para obras de prevención y mitigación de riesgos en sus presupuestos y que en el Proyecto objeto de la solicitud existan estudios para la reducción de vulnerabilidades y procesos de capacitación y difusión tendientes a formar una cultura de prevención. (Tit. I Cap. III Art 6)

Se establece que en ausencia o por delegación del Presidente de la República, el CONARADE será presidido por el Ministro de Defensa Nacional o el Ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación en función a la naturaleza de la convocatoria.

4.2.3.3 Decreto Supremo 26739 Reglamento General de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias, de 4 de agosto de 2002.

El Decreto Reglamentario de la Ley 2140 de fecha 4 de agosto de 2002, es el instrumento que efectivamente concretiza el diseño conceptual e institucional de dicha Ley a través de:

- El establecimiento de varias definiciones que deberán orientar el manejo conceptual de la Gestión de Riesgos en el país.
- La consolidación de una instancia de coordinación nacional bi-institucional. (Defensa – Desarrollo Sostenible).
- El establecimiento de responsabilidades, procesos y procedimientos para los principales sectores involucrados.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- La formulación de obligaciones y mecanismos a través de los cuales se implementará el Sistema Nacional Integrado de Información para la Gestión del Riesgo (SINAGER).
- La regulación del funcionamiento del Fondo de Fideicomiso para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres

Al margen de las instituciones ya mencionadas en las leyes 2140 y 2335, el Reglamento puntualiza algunos actores en los ámbitos departamentales y municipales, creando los Consejos Departamentales y Municipales como instancias de aprobación de los Planes, Programas y Proyectos en la Reducción de Riesgos y los Comités Municipales y Departamentales Interinstitucionales de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias, estableciendo que la coordinación en el SISRADE se realizará a través del sistema de información, del proceso de planificación y de la asignación de recursos.

El Reglamento crea un Comité Económico que luego será derogado a través de Decreto Supremo N° 26911 de 3 de enero de 2003.

Las atribuciones establecidas para cada uno de los miembros del SISRADE son muy variadas, en el *Anexo VIII* se presenta un cuadro con una síntesis de ellas.

4.2.4 Análisis sobre la pertinencia del marco legal explícitamente creado para la Gestión de riesgos.

A la luz de los antecedentes y descripción sobre el marco legal expresamente creado para la Gestión de Riesgos desarrollados en el Inciso 4.2.1.2, a continuación se presenta el análisis de las Leyes No. 2140, 2335 y el Decreto Supremo No. 26739, en función a las categorías de análisis, anteriormente descritas

4.2.4.1 Línea(s) de acción preponderante(s) y vacíos en del marco legal expreso.

Las líneas cubiertas por las disposiciones estudiadas abarcan las siguientes líneas de acción:

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Ilustración 1. Líneas de acción cubiertas por el marco legal estudiado



Nota: Matriz ampliada en el Anexo II.

Como ya se mencionaba en la descripción de la metodología empleada, los vacíos o aspectos que no han sido incorporados en ninguna disposición legal se han localizado aplicando como parámetro referencial las líneas del marco de acción de Hyogo y contrastándolas con el marco legal explícitamente diseñado para la Gestión de Riesgo. Así puede señalarse:

Acción 2.3: Incorporación del tema en la educación en todos sus niveles.

El sector educativo no está contemplado como un actor clave al interior del SISRADE, ni siquiera está contemplado oficialmente hasta la fecha como miembro del CONARADE.

Acción 2.4: Capacitación y aprendizaje sobre la Gestión de Riesgo en el ámbito Comunitario.

Las competencias señaladas por el marco legal en materia de sensibilización y capacitación en Gestión de Riesgos no aluden expresamente el ámbito comunitario, si bien se menciona a la sociedad civil de manera general. No se formulan mecanismos que den cuenta de la problemática comunitaria dándose por agotado el tema con la inclusión de las autoridades municipales y de la población urbana.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Este vacío en la legislación y reglamentación no es menor, si se considera que – tal como señala el Capítulo 3- dentro de los factores que contextualizan el riesgo en el país se señala la diversidad geográfica, étnica y cultural de Bolivia como uno de los principales factores a ser considerados a la hora de plantear posibles intervenciones, y condiciones como las descritas a continuación merecen especial atención:

- El proceso de urbanización en Bolivia no ha tenido un efecto concentrador tan acelerado como en el resto de la Subregión y aún un importante segmento de la población (fundamentalmente indígena) se asienta en áreas rurales (37%)¹¹ y se agrupa por tanto en asociaciones comunitarias.
- Aún la población más pobre del país es en su mayoría indígena y se asienta en el área rural (82%)
- El propio proceso de distribución de tierras establecido en el ordenamiento legal vigente (Ley INRA y su Reglamentación) reconocen regímenes distintos y especiales para la distribución y saneamiento de 'Tierras Originarias Comunitarias de Origen' así como de 'Propiedades Comunitarias' con las consiguientes consecuencias en materia de manejo de cuencas y ordenamiento territorial.

Esto marca notables diferencias en materia de ocupación y uso del territorio, relación con el factor ecológico y de relacionamiento político y social, entre otros y por tanto abre la necesidad de: a) generar políticas en Gestión de riesgos altamente inclusivas que reconozcan esos diversos patrones de ocupación del territorio y usos de los recursos naturales b) la necesidad de aprovechamiento de saberes tradicionales y su potencial para el replanteamiento de la relación entre la sociedad y su el territorio.

Acción 2.6: *Conciencia Pública y medios de comunicación.*

El marco legal en GR habla sobre la competencia de ciertas autoridades para transmitir la información en casos de emergencia y/o desastre y sobre la creación de redes de información. Sin embargo, no existe una consideración expresa al rol de los medios de comunicación en el SISRADE, tanto en lo referente a la conceptualización del riesgo en la sociedad, como respecto al manejo de la información sobre eventos adversos, estados de emergencia y/o desastre.

Tampoco existe una normativa que regule de manera adecuada el trabajo de la prensa con respecto a esta temática.

Acción 2.7: *Impulso al compromiso político para la GR.*

¹¹ Fuente: PNUD 2006, INE 2006

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

No existen competencias asignadas a ninguna instancia o defensoría dedicada a velar porque los derechos de la ciudadanía sean respetados por las autoridades políticas de cada nivel territorial. Este vacío se manifiesta también en la ausencia de mecanismos de incentivo para aquellas autoridades y gobiernos que prioricen y jerarquicen la GR, destinando a ella recursos humanos, financieros y técnicos.

El marco legal no establece mecanismos expresos de control sobre la obligación de los servidores públicos por precautelar la seguridad en su ámbito de acción.

Finalmente, no existen competencias que habiliten la promoción de la Gestión del Riesgo en el marco del ejercicio democrático de la selección de autoridades, de manera que este tema sea debatido y considerado en los programas de gobierno, en las elecciones municipales, departamentales y nacionales y que además garanticen su inclusión en cualquier instancia que revise el ordenamiento constitucional vigente.

Acción 3.1.2: Códigos de Construcción.

El marco legal analizado no profundiza en la generación de códigos de construcción para ningún sector.

Acción 3.1.4 y Acción 3.2.3: Manejo y Protección Ambiental.

Tal como se analiza con mayor profundidad en la categoría referida a los *niveles de especificidad en tópicos relevantes* (4.2.4.3. factor ecológico, Inciso D) el marco legal de la GR no está articulado con el marco legal ambiental

Acción 3.1.5 Mecanismos de control y gestión urbana.

Si bien podría considerarse implícito en la temática referida a los mecanismos y competencias en materia de ordenamiento territorial, podría ser importante contar con alusiones expresas que contemplen especificidades importantes relativas a la gestión urbana.

El Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos y su Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Denominados así al momento de la aprobación de la Ley 2140) no fueron tomados en cuenta hasta el año 2002 cuando se aprueba la Ley 2335, en la que además se determina la transferencia de los recursos no comprometidos del Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda al SENAR.

Acción 3.2.1 Adecuación de sistemas de producción (Rural, industrial, etc.) control urbano.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Las atribuciones del Sector Agrícola se limitan a la designación del Viceministro al Comité Económico del CONARADE y de un funcionario que participaría en el Comité Nacional Interinstitucional de Evaluación del Impacto Económico y Social

Acciones 5.1; 5.2; 5.4; 5.5 *Protocolos para la recuperación ex post; Estabilización macroeconómica y de gestión de presupuesto; Reconstrucción física o de estructuras; Reconstrucción de medios de vida (empleo, salud, capital social, convivencia, etc.)*

En general el ámbito de la Reconstrucción es el que menos atención ha recibido en toda las disposiciones analizadas, la mayoría de los sectores involucrados especialmente en la reconstrucción de medios de vida no son parte del CONARADE, lo que supone que su vinculación con la temática se presume como de carácter temporal.

No existe ningún mecanismo de coordinación que pueda ser considerado oficial y que pueda conducir procesos de reconstrucción y transición al desarrollo de manera multisectorial y con una efectiva participación de las autoridades locales involucradas.

4.2.4.2 Paradigmas o Lógicas subyacentes a la disposición

En este punto se presentan algunas posibles interpretaciones que se pueden plantear a partir del análisis del texto de las leyes y el decreto, así como de las definiciones adoptadas en ellas (detalladas en el Anexo VII)

A. Sobre el derecho a la protección:

La ley alude al '*Derecho a la Protección que establece que todas las personas que viven en el territorio nacional tienen derecho a la protección de su integridad física, su infraestructura productiva, sus bienes y su medio ambiente frente a los posibles Desastres y/o Emergencias*' (Tit. I, Cap. Unico, Art. 3).

En esta afirmación se puede interpretar que:

- Los Desastres y/o Emergencias no son vistos como el resultado o concretización de la construcción del riesgo, sino que se constituyen en amenaza por si mismas, de la cual las personas deben ser protegidas. Desastres y/o emergencias son vistas entonces como agentes externos a los sistemas técnicos ('infraestructura'), sociales ('las personas y su integridad física') y naturales ('entorno biofísico')

Es lógico pensar entonces que si así se plantea la problemática, las propuestas de intervención prioricen un marco institucional y mecanismos orientados primordialmente a 'defensa y protección' de los sistemas amenazados.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Si bien una vez producido un evento de desastre, este puede generar nuevos o agudizar antiguas condiciones de amenaza y producir nuevos escenarios de riesgo en los que, la vulnerabilidad primaria o pre-existente al desastre pueda bajo las nuevas condiciones constituirse en amenaza¹², eso no excluye que para la configuración de ese desastre, haya hecho falta la concomitancia entre las condiciones de amenaza como factor externo del riesgo y de vulnerabilidad como factor interno del sistema.

El reconocimiento de esta otra mirada hacia la vulnerabilidad podría significar un abordaje completamente diferente al diseño del SISRADE que promueve el marco legal creado por la Ley 2140.

B. Sobre el concepto de reducción de riesgos:

La Ley alude al Concepto de Reducción de Riesgos como 'actividades comprendidas en las fases de prevención, mitigación y reconstrucción destinadas a impedir o reducir el eventual acaecimiento de un Desastre y Emergencia'. (Tit. I. CAP UNICO ART.4).

En esta afirmación se puede interpretar que:

- Plantea una simplificación del concepto de *reducción de riesgos* que se evidencia en su apreciación como conjunto de 'actividades' supeditadas a la necesidad de impedir un Desastre y no como el proceso para la construcción del desarrollo con *riesgos reducidos o sostenible*.
- El concepto de reducción de riesgos se apega aún al paradigma de la administración o manejo de desastres con la variación de que las acciones que involucra tienen un orden cronológico que se inicia antes del evento y se sostiene durante y después del mismo.
- Los conceptos de Prevención y Mitigación (Tit. I, Cap. Unico Art.4 Inc. I, J) - tal como están planteados en la Ley - dejan abierta la posibilidad de que prevalezca la orientación de acciones de reducción de riesgos en función al desastre y no como una estrategia para el desarrollo sostenible en el país y por tanto a que la política de reducción de riesgos no haga parte de las políticas y estrategias de desarrollo.

C. Sobre la Política Nacional y el Marco Legal.

La Ley 2140 y su reglamentación en Gestión de Riesgos intentan generar una política nacional, estableciendo bases conceptuales, legales e institucionales para la Gestión de Riesgo. Sin embargo, no existe un manifiesto público

¹² ' Si las vulnerabilidades de unos no son debidamente atendidas, se convierten en amenazas para otros' (La Red, 2004) o para si mismos en otro momento de su historia.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

explícito sobre la visión del gobierno y el rol del Estado y Sociedad Civil con la misma intencionalidad que acompañe dicha Ley.

Pese a que la Ley y su reglamentación intentan generar un Sistema Nacional que aborde la temática del riesgo en forma integral y sistémica, dicho enfoque encuentra cuatro obstáculos:

- El primero consiste en la ya mencionada simplificación del concepto de reducción de riesgos a la implementación de *actividades* orientadas hacia el desastre y no al riesgo (prevención, mitigación, etc.)
- El segundo se produce al momento de definir la forma en la que los diferentes subsistemas y elementos técnico-institucionales y financieros se comunicaran y coordinaran. Considerando que la razón de ser de esas *actividades* esta sujeta a un posible o consumado evento, la comunicación y coordinación entre las partes queda fundamentalmente supeditada al evento y no a estrategias y metas de desarrollo, como sería el caso de un sistema fundamentado en la dinámica misma del riesgo y por tanto del desarrollo.
- El tercer obstáculo tiene lugar, a raíz de la estructuración de actividades bajo la lógica del antes, durante y después de un evento, la cual permitió que, al menos en teoría, se pueda imaginar un Sistema que organice su accionar dividiendo las competencias de acuerdo a la afinidad de los actores con cada etapa.

Bajo esa lógica, las Leyes 2140, 2335 y su reglamentación generaron dos órganos rectores o coordinadores del Sistema (MDS y MD) cada uno a cargo de ciertas etapas (prevención, mitigación, y reconstrucción por una parte y preparación, respuesta y rehabilitación por otra). En el hecho, como se verá en el acápite destinado al análisis del marco institucional, estas dos cabezas nunca lograron articularse, incluso ante la presencia inminente de eventos de emergencia y desastre.

- El cuarto obstáculo tiene que ver con el diseño de los mecanismos de decisión, coordinación y control, pues todos ellos quedan de alguna manera concentrados en el gobierno central. Las instancias de CONARADE como máxima instancia de decisión política y los Ministerios de Desarrollo Sostenible y de Defensa como instancias de coordinación técnica, son las únicas llamadas a definir y articular las líneas generales de intervención con un flujo de información y consultas sólo en un sentido, del centro hacia la periferia. Esto es evidente en el hecho de que ni el CONARADE, la Secretaría Técnica o algún miembro de los mismos tienen representatividad o función de interlocución con respecto a los gobiernos departamentales y municipales. La estructura institucional y de competencias tampoco tiene

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

prevista la articulación transversal con niveles de participación y corresponsabilidad en la gestión sectorial del riesgo.

Esto explica de cierta manera la exclusión original, y en algunos casos persistente, de sectores como educación, salud, agricultura y otros en la conformación del CONARADE y la inclusión únicamente de aquellos llamados a movilizar recursos (Hacienda, Presidencia, Gobierno, Defensa y Planificación) para la atención de las emergencias o desastres a través de los entes de coordinación (Defensa y Planificación), bajo el supuesto de que la Gestión de Riesgos es prerrogativa de algunos sectores y no de otros.

De esta manera, la participación de la mayoría de los principales actores del Sistema se queda en el ámbito informativo o de consulta y muy parcialmente de decisión (únicamente, en los casos de las declaratorias de Emergencia y/o Desastre), quedando los ámbitos de control y ejecución en manos exclusivamente de los entes *rectores*.

Adicionalmente a los obstáculos ya mencionados, el análisis del texto de las disposiciones consideradas revela los siguientes vacíos:

- Se plantea que la Coordinación en el SISRADE se realice a través del 'sistema de información, del proceso de planificación y de la asignación de recursos'. (Tit. II, Cap. 2, Art. 6). La pregunta sobre cómo toman cuerpo y se concretizan esos procesos, a través de qué mecanismos y con qué recursos, son preguntas que se pueden considerar como uno de los importantes vacíos en esta reglamentación, ya que la coordinación en materia de planificación a través del SISPLAN, como mecanismo de planificación participativa no aclara el nivel de la vinculación entre la planificación del desarrollo y la Gestión de Riesgos, corriéndose el riesgo de que se interprete que ambas no son una misma, sino que pueden ser divisibles, paralelas o complementarias
- Con respecto al Plan Nacional de Reducción de Riesgos, se parte del supuesto de que este puede reemplazar establecer políticas y estrategias nacionales de largo plazo para la reducción de riesgos y por tanto se lo considera el eje fundamental con el cual los diferentes sectores alinearán sus Planes Sectoriales de Reducción de Riesgos como parte de los Planes Estratégicos Institucionales (Tit. II, Cap. 2, Art. 6).

Al respecto se pueden discutir como principales dificultades: primero, el hecho de que se plantee el Plan Nacional de Reducción de Riesgos como meta final y no como proceso de asimilación de la temática por los canales de gestión del desarrollo; segundo, la ambigüedad entre el Plan como un documento de política o como un instrumento para la implementación de una política y, por último, la inconsistencia de un Plan diseñado por el Gobierno Central para su armonización en los niveles nacionales versus el

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

principio de descentralización, participación y subsidiaridad contemplados en la Ley 2140.

Profundizando en el análisis sobre esta última dificultad se puede indicar que la forma en la que el Plan Nacional está planteado en la reglamentación de la Ley 2140, puede ser interpretada como inconsistente con los citados principios en la medida que se establece que será rol de las entidades coordinadoras en el gobierno central formular el Plan, y que queda para el resto de los sectores, los gobiernos departamentales y municipales la prerrogativa de armonizarlo con su propia planificación y demanda. Esto implica un proceso de una sola vía que resta las posibilidades de que la planificación nacional en la materia pueda ser más bien el resultado de la articulación sinérgica de las principales políticas, estrategias y visiones sectoriales y territoriales.

Esta descripción sobre los aspectos generales de la coordinación a través de la planificación plasmada en el Reglamento de la Ley, explican en gran medida porqué el Plan Nacional generado el 2005, ha sido elaborado en su cuerpo teórico, líneas generales de intervención han sido definidas por la Autoridad Central en G. R desde el ámbito Central, sin necesidad de contar para ello con un PGDES aprobado, sin participación sectorial y simplemente articulando como indica la Ley dichas líneas generales con las demandas de proyectos departamentales y/o municipales.

Finalmente se puede decir que todos estos obstáculos y vacíos tanto conceptuales como técnicos no permitieron que el marco legal explícito sobre Gestión de Riesgo generara un Sistema. El resultado es un cuerpo institucional para la administración diferenciada de las fases de prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, a través de una instancia de coordinación bicéfala con una gran carga en términos de competencias y sin posibilidades reales de comunicación y coordinación real entre sí o con el resto de las partes.

Este mismo resultado persiste a través de los cambios introducidos por las sucesivas leyes de organización del Poder Ejecutivo con la única diferencia de que la cabeza de coordinación se concentra únicamente en el Viceministerio de Defensa Civil y Apoyo al Desarrollo Integral.

4.2.4.3 Niveles de especificidad en tópicos relevantes.

A. Ordenamiento: Político /Territorial y Planificación Urbana

La Ley y su Reglamento le dan un peso importante al ordenamiento territorial como medida fundamental para la reducción de riesgos, sin embargo, la

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

reglamentación plantea una visión del ordenamiento territorial que probablemente sea necesario revisar en los siguientes aspectos:

- El punto de inicio establecido en el Reglamento es la elaboración de mapas y no así, la identificación de escenarios de riesgo, por lo tanto los insumos de entrada para la elaboración de los planes de ordenamiento carecerían de información necesaria sobre la dinámica y lógica del desarrollo que construye el riesgo en un territorio dado, la identificación de actores, etc.
- Según el Reglamento, una vez identificadas las 'zonas' de riesgo, procede una declaración de las mismas como 'Áreas de Protección' lo que hace pensar que se pretendería resolver la estructuración del territorio en base a un esquema de 'comando y control' con las limitaciones que dicho enfoque pueda tener para revertir las causas o tendencias generadoras de condiciones de riesgo en el desarrollo de un determinado territorio. Más aún si dicho esquema no va acompañado de mecanismos de fiscalización y se desarrolla en el marco de un Estado altamente debilitado en esta materia.

B. Infraestructura y Sistema Nacional de Inversión Pública

A diferencia de lo que se plantea para el Ordenamiento Territorial, en el caso de la inversión sí se parte de la identificación de escenarios de riesgo y se propone que sobre la base de un análisis sobre la probabilidad de ocurrencia se precisen medidas de 'mitigación y prevención de riesgos'. Esta conceptualización es bastante similar aunque en una versión simplificada de los estudios de Evaluación de Impacto Ambiental creada para la evaluación de impactos en proyectos de inversión, en este caso sin embargo se propone que la evaluación se aplique a planes, programas proyectos e investigación científica.

Al respecto, correspondería evaluar la validez y resultados que la aplicación de dichos estudios de evaluación han aportado en Bolivia y la Región hasta la fecha.

C. Participación popular (ciudadana) y descentralización.

Al margen de las consideraciones previas hechas a este respecto (desarrolladas en los incisos 4.2.2.1 y 4.2.2.2), si bien este decreto reglamentario otorga competencias a los gobiernos departamentales, y municipales, en realidad les aporta muy poco en el proceso de profundización de la descentralización administrativa y participación popular ya que no brinda nuevas luces sobre recursos humanos, mecanismos técnicos, metodológicos y/o financieros que les permitan en el corto o mediano plazo, hacerse cargo de las nuevas atribuciones.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Por otro lado, la ausencia de una nueva mirada hacia los ámbitos más locales, unidades barriles, comunitarias etc., tampoco permite un verdadero impacto concreto de la Gestión de Riesgos en el territorio

D. Factor Ecológico.

Uno de los aspectos más llamativos del marco legal explícitamente desarrollado para la gestión de riesgos en Bolivia es que no se plantea a sí mismo (explícita ni implícitamente) como parte de una estrategia para el desarrollo sostenible.

Adicionalmente, se puede pensar que pese a haber estado cobijados bajo el mismo paraguas institucional (Ministerio de Desarrollo Sostenible) no existe ninguna intencionalidad por complementar la gestión ambiental y la gestión del riesgo, tanto desde el punto de vista legal, como institucional y menos financiero. Todo el andamiaje institucional creado por la Ley 1333 de Medio Ambiente y su Reglamentación constituye prácticamente una estructura paralela a la creada por la Ley 2140.

En el Anexo IX se resume la institucionalidad creada por la Ley 1333 de Medio ambiente y la Ley 2140 y se señalan las similitudes entre la institucionalidad propuesta, así como en los instrumentos técnicos y financieros que ambas establecen.

4.2.4.4 Marco Técnico / Financiero / Control y fiscalización

El FORADE se plantea como un importante esfuerzo por contar con un mecanismo de financiamiento de la gestión del riesgo en el país, sin embargo al no estar adecuadamente reglamentadas las condiciones de acceso a dichos recursos, ni los mecanismos para convertirlo en un mecanismo de incentivo para la gestión del riesgo de manera integral, se convierte, al menos en teoría, en una bolsa de recursos para la presentación de proyectos de inversión que no se diferencian en nada de aquellos presentados a los fondos de desarrollo y que por lo tanto no hacen parte de un proceso de ajuste y fortalecimiento en la Gestión del Riesgo.

El marco legal promueve los siguientes instrumentos técnicos fundamentales para la gestión de riesgos:

- Planes de Ordenamiento Territorial.
- Planes Sectoriales, Departamentales y Municipales para la Gestión de Riesgos.
- Plan Nacional para la Reducción de Riesgos.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Metodologías para la incorporación de riegos en la evaluación de proyectos de inversión pública.
- Mapas de Riesgo
- Sistema de Información par la Reducción de Riesgos (SINAGER)

En materia de control y fiscalización se puede indicar que el Reglamento indica que las instituciones privadas, o personas cualquiera sea su naturaleza que generen riesgos y desastres y/o emergencias serán sancionados conforme al Código Civil, Código Penal y sus procedimientos por sus actos u omisiones.

Se establece que las sanciones para las contravenciones a los preceptos de las Leyes 2140 y 2335 y su reglamentación serán establecidas mediante otro Decreto Supremo.

Finalmente, establece que los servidores públicos que estén a cargo de la temática de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencia, tendrán responsabilidad conforme a lo establecido por las Leyes N° 2140 y 2335, Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales del 20 de julio de 1990 y los Decretos Supremos 23215 y 23318-A.(Tit. VIII, Cap. I, Arts. 68-72)

4.2.4.5 Interfaces legales.

Como se indicaba anteriormente, existe un notorio paralelismo entre los esquemas institucionales, técnicos y financieros propuestos por la Ley de Medio ambiente y la 2140.

4.2.4.6 Conocimiento y Aplicación

Del conjunto de las entrevistas se deduce que, en general, la percepción de parte de los actores entrevistados denota que tanto el conocimiento como la aplicación del marco legal expresamente establecido para la GR han sido insuficientes.

Un resumen de opiniones con respecto a este tema indica que las principales razones para que la normativa existente no haya trascendido hacia la práctica son las siguientes:

- La ausencia de una política pública y de una estrategia de implementación que integre las leyes 2140, 2335 y la correspondiente reglamentación con otros instrumentos de política.
- A partir de la publicación de la Ley 2140 no existió un proceso adecuado de difusión que permita que las diversas instituciones integrantes del SISRADE

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

conozcan y asuman como propias las competencias establecidas tanto en la Ley como en su Reglamentación.

- Esta falta de conocimiento y apropiación tanto del espíritu de la Ley como de sus diferentes mandatos actuó en concomitancia con el hecho de que los lineamientos de la Ley 2140 en general son percibidos como importados de un modelo que no guarda una estrecha relación con la realidad boliviana lo cual no permitió que el marco legal generado encontrara complementariedad con los procesos en curso en el país.
- Con respecto a los problemas de ausencia de institucionalidad, liderazgo y coordinación se puede concluir que son señalados como una de las principales causas para la falta de aplicación del marco legal.

Al respecto el estudio muestra que:

El marco institucional generado por la Ley 2140 y luego ajustado por la Ley 2335 fue a juicio de una parte de los entrevistados el adecuado por cuanto dividió claramente las competencias del Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS) y de Ministerio de Defensa (MD) en torno a las actividades propias de cada una de las fases del ciclo del desastre, es decir : prevención, mitigación y reconstrucción, entendidas como afines a temas de desarrollo quedaron bajo competencia del MDS y preparativos y respuesta a cargo del MDN.

Sin embargo, otras opiniones señalan que este marco institucional adolecía de contradicciones, ya que en la práctica ninguna de las instituciones asumió el cumplimiento cabal de su rol debido a una constante dualidad y pugna de competencias y disponibilidad de recursos.

De cualquier manera, incluso para los que consideran que el planteamiento institucional de la Ley 2140 era el más adecuado, los sucesivos cambios en el mismo a raíz de las diferentes modificaciones efectuadas por las subsiguientes Leyes de Organización del Poder Ejecutivo incrementaron la inviabilidad institucional de la coordinación del SISRADE y por tanto su implementación.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

4.2.5 Legislación sectorial relevante y pertinente.

4.2.5.1 Disposiciones referidas a la Gestión Sectorial

Las disposiciones contenidas bajo esta categoría son las siguientes:

- Ley de Reforma Educativa
- Ley INRA
- Regularización del Derecho Propietario Urbano

A. Ley 1565 de Reforma Educativa del 7 de julio de 1994.

Principales Características

Las principales características de la Ley de Reforma Educativa son las siguientes:

- Implícitamente plantea el Sistema Nacional de Educación como un agente clave para la dinamización de la reforma de participación popular, generando mecanismos propios para la puesta en marcha de la Participación Popular en la Educación.
- Transfiere competencias en materia de construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura educativa pública para los niveles pre-escolar, primaria, secundaria y del área de educación alternativa a los Gobiernos Municipales en el ámbito de su jurisdicción. La misma deberá cumplirse a través del Plan Municipal de Edificaciones y Equipamiento Escolar, sujeto a aprobación técnico-pedagógica del Ministerio de Educación.

Simultáneamente encarga al Comité de Vigilancia del Municipio, en coordinación con las Juntas Distritales de Participación Educativa y las Organizaciones Territoriales de Base, (Mecanismos creados a instancias de la Ley de Participación Popular) para la observación sobre el estado de mantenimiento, conservación y necesidades de reposición de la infraestructura y el equipamiento escolar.

- Organiza el Sistema Educativo Nacional (SEN) en cuatro estructuras:

De **Participación Popular**, que determina los niveles de organización de la comunidad, para su participación en la Educación.

De **Organización Curricular**, que define las áreas, niveles y modalidades de educación.

De **Administración Curricular**, que determina los grados de responsabilidad en la administración de las actividades educativas.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

De **Servicios Técnico-Pedagógicos y Administración de Recursos**, que tiene la finalidad de atender los requerimientos de las anteriores estructuras del sistema y organiza las unidades de apoyo administrativo y técnico-pedagógico. (Tit. II Cap. 1 Art. 4)

La estructura del SEN creada por la Ley de Reforma Educativa resulta de fundamental importancia a la hora de pensar en las potencialidades del sector para la inclusión de la Gestión del riesgo en términos de:

- Aprovechamiento de las estructuras de participación popular creadas por la Ley 1551 y fuertemente dinamizadas por la reforma educativa.
- Inserción de la temática referida a la Gestión de Riesgos, Factor Ecológico entre otros temas complejos que hasta la fecha se han tratado de incorporar como ejes transversales importantes.
- Comprensión del funcionamiento técnico – pedagógico y administrativo del Sistema Educativo, para la formulación de estrategias que modifiquen los patrones que hacen vulnerables a los diferentes elementos del SEN.

Establece como uno de los fines de la educación: 'Estimular el amor y respeto por la naturaleza y formar conciencia de la defensa y el manejo sostenible de los recursos naturales y de la preservación del medio ambiente.' (Tit. I CAP I ART 2)

Los objetivos y políticas de la estructura de Organización Curricular (propician la inserción de la Gestión del Riesgo tanto en la currícula troncal como en la diversificada):

- Organizar el proceso educativo en torno a la vida cotidiana, de acuerdo a los intereses de las personas y de la comunidad, partiendo de la base de un tronco común de objetivos y contenidos nacionales que será complementado con objetivos y contenidos departamentales y locales.
- Facilitar los mecanismos adecuados para la participación de los distintos actores de la Educación y de las organizaciones e instituciones sociales en la generación, gestión y evaluación del desarrollo curricular, con enfoque comunitario, intercultural, de género e interdisciplinario
- Ofrecer un currículo flexible, abierto, sistémico, dialéctico e integrador, orientando por los siguientes objetivos presentes en todas las actividades educativas: la conciencia nacional, la interculturalidad, la educación para la democracia, el respeto a la persona humana, la conservación del medio ambiente, la preparación para la vida familiar y el desarrollo humano. (Tit. II Cap. IV Art. 8)

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Gestión de Riesgos y la Reforma Educativa:

Las observaciones o apuntes que a continuación se enuncian, al igual que para todas las disposiciones analizadas no pretenden contrastar la validez de las mismas en su ámbito de acción con respecto al marco legal expreso en gestión de riesgo (Ley 2140 etc.) , ya que está claro que en la mayoría de los casos son disposiciones que fueron aprobadas antes de los cambios que dicho marco legal propició en el país, y por tanto los vacíos o puntos llamativos que se remarcan deben ser interpretados como sugerencias que permiten aprender del camino andado y plantear ajustes en el futuro.

En ese contexto, además de algunos apuntes mencionados en los párrafos anteriores, se pueden plantear los siguientes elementos de reflexión respecto a la Gestión de Riesgos y la Reforma Educativa expresada en la Ley 1565, con una importante aclaración previa.

- Esta ley marca un importante punto de partida hacia la municipalización de la educación, pero mantiene vigente la dualidad entre las competencias centrales y municipales al traspasar al ámbito municipal únicamente los temas referidos a infraestructura educativa, por lo tanto los postulados de la reforma en materia el enfoque comunitario, intercultural, de género e interdisciplinario no logran ser articulados por completo y en profundidad con las variables territoriales específicas. Tal vez este paso este reservado para otro momento en el que las condiciones estén dadas para pensar en el desarrollo de políticas departamentales o regionales de educación.
- Es aún un tarea pendiente, el hacer explícito el rol que le corresponde jugar al sector educativo en cuanto a la superación de las vulnerabilidades propias del SEN ante amenazas diversas y como eje medular para el fortalecimiento de todos los factores y actores inherentes a la Gestión de riesgos en los niveles, fundamentalmente municipales y regionales.
- Un vacío importante en la ley es la no alusión a la necesidad de que los Planes Municipales de Edificaciones y Equipamiento Escolar se efectúen en el marco de estrategias territoriales y planes de ordenamiento urbano - regional.
- No existe ninguna alusión expresa que promueva la generación de normativa para la construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura educativa que considere la información sobre riesgo como insumo fundamental, para definir parámetros de ubicación, sistemas constructivos y funcionalidad.
- No establece como competencia del Sector su aporte para la estructuración de las políticas, estrategias y planes nacionales, regionales y municipales de desarrollo sostenible y gestión de riesgos.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Los mecanismos de Participación Escolar, así como los de control mencionados en el Inciso 6,3 de la Ficha de Recopilación, abren una excepcional oportunidad para considerar la comunidad educativa entorno a unidades educativas, núcleos y redes como unidades de gestión de riesgo, esto en función a su nivel de articulación, presencia y organización territorial, así como su relativo avance en mecanismos de autogestión.
- El enfoque sobre el factor ecológico en la Ley 1565, coincide con la visión 'ambientalista' planteada en la Ley de Medio ambiente de 1992 (y otras disposiciones), la misma, se expresa fundamentalmente en los conceptos de fomento 'al amor por la naturaleza' y el concepto de 'recursos' naturales.
- A diferencia de otras disposiciones legales, como la Ley 2140, Ley de Medio ambiente, etc., la ley de reforma educativa tiene muy claramente establecida una estrategia de financiamiento sostenible.

B. Ley 1715 INRA del 18 de octubre de 1996

Principales Características

- Establece la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (S.N.R.A.) y el régimen de distribución de tierras.
- Crea la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento, regulando el saneamiento de la propiedad agraria'
- Establece al Ministerio de Desarrollo Sostenible como cabeza de sector en materia de distribución de tierras y establece competencias para las instituciones involucradas.
- Crea las Comisiones agrarias nacional y departamental con representación de diversos sectores sociales.
- Clasifica la propiedad agraria en: Solar Campesino, Pequeña Propiedad, Mediana Propiedad, Empresa Agropecuaria, Tierras Comunitarias de Origen y Propiedades Comunitarias.

Gestión de Riesgos y la Distribución de Tierras

- El enfoque de la Ley 1715 aborda la problemática de la tierra con un fuerte énfasis en los factores relativos al Derecho Propietario. No se trasluce en la Ley alguna intencionalidad explícita de incluir dentro del concepto de reforma agraria, principios o factores inherentes al desarrollo agrario / rural y su vínculo con el desarrollo urbano, y/o regional, este hecho podría alejarla de cualquier enfoque holístico que incorpore principios o factores inherentes al factor ecológico y de riesgos.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Existe un reconocimiento explícito a la necesidad de preservar la diversidad en las diferentes formas de ocupación y usos de la tierra para el establecimiento de un régimen para su distribución. Asimismo reconoce la necesidad de contar con instancias como los Comités Agrarios con amplia representación de diversos sectores sociales para acompañar el proceso de reforma.
- El factor ecológico se manifiesta en la Ley como un tema vinculado a medidas de conservación y protección, así como a la aplicación de tecnologías apropiadas y emisión de normas que permitan dichas medidas, esto como una manera de garantizar el manejo integral de cuencas y el desarrollo sostenible.

Dicho enfoque trasluce una posición 'ambientalista y conservacionista' que no cuestiona el modelo de desarrollo y que ubica la problemática ambiental e indirectamente la de reducción de riesgos en el campo de las medidas de gestión y confianza en el avance y adecuación tecnológica con afinidad hacia la Teoría de Modernización Ecológica.

- La atribución del Ministerio de Desarrollo sostenible para la determinación de 'la capacidad de **uso mayor**' del suelo, desarticulada de la consideración sobre la complejidad de los sistemas que interactúan en un territorio, podría interpretarse como una valoración y administración de la tierra en función a su capacidad de proveer beneficio para el ser humano. Estos enfoques conceptuales ubicarían esta disposición legal en el marco de una concepción antropocéntrica conservadora.
- El reconocimiento a la diversidad en términos de prácticas no occidentales de desarrollo traducidas en el respeto a las formas de organización económica, social y cultural de pueblos y comunidades originarias puede ser interpretado como un principio de 'justicia ambiental' subyacente en esta disposición legal pero que no alcanza a constituirse en un argumento innovador que pueda leerse a lo largo del texto de la Ley.
- Pese a la estrecha relación entre el ordenamiento territorial, la planificación del desarrollo y la problemática agraria, no existe ninguna alusión a la gestión de riesgos, al ordenamiento territorial y la planificación urbana regional en esta Ley.
- Al igual que en el tema de la regularización de derecho propietario urbano, las medidas de saneamiento no han sido diseñadas en el marco de un estrategia de desarrollo integral que permita la generación o consolidación de asentamientos humanos, tomando los necesarios recaudos para que esto se realice de manera que no se consoliden situaciones de vulnerabilidad social o de degradación ambiental.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- La representación de diversos sectores sociales en las instancias creadas por la Ley (Comisiones agrarias nacional y departamental) en el proceso de distribución de tierras y garantía del derecho propietario, trasluce ciertos principios en el tratamiento descentralizado del tema, sin embargo, la Ley no establece ningún vínculo con los mecanismos de planificación e inversión pública local, ni regional y por tanto, tampoco genera espacios en los que la problemática del derecho propietario y de distribución de la tierra sean instrumentos de una política y estrategia de desarrollo en dichos ámbitos.
- El marco institucional creado no hace ninguna referencia explícita al rol de los Municipios y/o mancomunidades en el proceso de distribución de tierras y esta podría ser una fuerte limitación para que dicho proceso sea un instrumento de desarrollo local. Tampoco articula entre esfuerzo con otros mecanismos de participación ciudadana.
- Las atribuciones del Presidente de la República en materia de consideración, aprobación, supervisión, ejecución y cumplimiento de las políticas nacionales de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, así como en la otorgación de títulos ejecutoriales de propiedad sobre tierras, la designación de autoridades agrarias etc., hace que el proceso que se pretende desarrollar sea altamente sensible a la coordinación de carácter central y presidencial, con la consiguiente retardación en los procesos y otros perjuicios probablemente aún más estructurales.
- Podría considerarse que los gobiernos departamentales y municipales son las grandes ausencias institucionales, como emisores y receptores de insumos y resultados en información concerniente al proceso de distribución y titularización de tierras.

C. Ley 2372 de Regularización del Derecho Propietario Urbano de 22 de mayo de 2002

Principales Características

- Establecer procedimientos excepcionales para regularizar masivamente la titulación individual y registro en la Oficina de Derechos Reales de los inmuebles urbanos del Fondo Nacional de Vivienda Social y aquellos inmuebles urbanos que, en general, al 31 de diciembre de 2000, no contaban con títulos registrados en Derechos Reales
- Establecer procedimientos extraordinarios y temporales para la regularización de las propiedades municipales habitadas por ocupantes ilegales antes del 31 de diciembre de 1998

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Gestión de Riesgos y Derecho Propietario Urbano

- La Ley no hace alusión expresa al tema de la información sobre amenazas y/o vulnerabilidad en el territorio municipal, tampoco alude la planificación urbana ni territorial, sin embargo la medida de regularización del derecho propietario en el ámbito urbano constituye una medida no explícita de ordenamiento del territorio debido a su efecto en la consolidación de asentamientos humanos.

En el ámbito de la gestión de riesgo se puede advertir su contribución a la superación de la vulnerabilidad que supone la inseguridad jurídica en el ámbito habitacional, sin embargo, la Ley parte del supuesto de que los Gobiernos Municipales están en condiciones de identificar las áreas de intervención que no representen 'un peligro para la vida humana, o constituyen 'zonas negras, o de zonas de fragilidad ecológica'. Supuesto poco sustanciado si se considera que la atribución municipal de identificar sus escenarios de riesgo y elaborar Planes Municipales es reglamentada por el DS 26739, apenas tres meses antes de la puesta en vigencia de la Ley.

Un proceso de regularización del derecho propietario sin una identificación previa de escenarios de riesgo, corre el riesgo de coadyuvar a perpetuar condiciones de vulnerabilidad y brindar un falso sentido de seguridad ya que en la medida en que las propiedades registradas sean afectadas por un evento que cause daños a la misma, el valor ganado a través de la titularización pierde su sentido.

- La Ley es una clara representación de que la ausencia de un enfoque que articule las políticas sectoriales con la gestión de riesgos como estrategia de desarrollo sostenible, puede llevar a que medidas originalmente concebidas como un impulso al desarrollo, se conviertan en agente propiciadores de riesgo.
- Otro elemento que surge del análisis de esta disposición es la puesta en escena de Derechos Reales y Catastro como nuevos actores que parecen fundamentales para articular y fiscalizar políticas de sostenibilidad y de reducción de riesgos en el ámbito urbano.

4.2.5.2 Disposiciones referidas explícitamente a la Gestión Ambiental

Las disposiciones estudiadas en materia de Gestión Ambiental son la Ley 1333 de Medio Ambiente del 27 de marzo de 1992 y su Reglamentación.

Principales Características

- La Ley legisla sobre la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, regulando las acciones humanas con relación a la

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población.

- Define la política ambiental en términos de:
 - Preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la calidad ambiental **urbana y rural**.
 - Desarrollo sostenible con equidad y justicia social
 - Mantenimiento y la permanencia de los diversos ecosistemas del país
 - Optimización y racionalización en el uso de aguas, aire, suelos y otros recursos naturales renovables
 - Dimensión ambiental en los procesos del desarrollo nacional
 - Educación ambiental
 - Investigación científica y tecnológica
 - Creación y fortalecimiento de instrumentos y metodologías necesarias para el desarrollo de planes y estrategias ambientales del país priorizando la elaboración y mantenimiento de cuentas patrimoniales con la finalidad de medir las variaciones del patrimonio natural nacional
 - Compatibilización de las políticas nacionales con las tendencias de la política internacional respetando la soberanía nacional.
- Define las actividades y/o factores susceptibles de degradar el medio ambiente:
 - Los que contaminan el aire, las aguas en todos sus estados, el suelo y el subsuelo.
 - Los que producen alteraciones nocivas de las condiciones hidrológicas, edafológicas, geomorfológicas y climáticas.
 - Los que alteran el patrimonio cultural, el paisaje y los bienes colectivos o individuales, protegidos por Ley.
 - Los que alteran el patrimonio natural constituido por la diversidad biológica, genética y ecológica, sus interacciones y procesos.
 - Las acciones directas o indirectas que producen o pueden producir el deterioro ambiental en forma temporal o permanente, incidiendo sobre la salud de la población

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Establece regímenes específicos de protección para los siguientes elementos considerados fundamentales:
 - Las Aguas
 - Los Suelos
 - El Aire y la atmósfera
 - Recursos hidrobiológicos
 - Areas Protegidas
 - La producción agropecuaria
 - Recursos minerales.
- Otorga un rol importante a: la política nacional de población; el ordenamiento territorial, la educación ambiental, así como a la ciencia y tecnología.

La ley crea un sistema similar al de la Ley 2140, con las siguientes diferencias:

- No crea un Consejo especial de Ministros de Estado para el tema sino que lo incorpora al Consejo Nacional de Economía y Planificación (CONEPLAN) equivalente al actual CONAPES.
- Contempla un único ente rector en la Secretaría Nacional de Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de la Presidencia.
- Establece responsabilidades y sanciones de tipo penal, civil y administrativo.
- Regula los procesos y responsabilidades para la implementación de Estudios de Impacto Ambiental

La institucionalidad creada por la Ley de Medio Ambiente. se describe en el Anexo IX,

Marco Técnico / Financiero / Control y fiscalización

En lo *financiero*.

La Ley de Medio Ambiente creó al igual que la Ley 2140 un Fondo Nacional para el Medio Ambiente el cual fue posteriormente liquidado.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Las similitudes con el instrumento financiero credo por la 2140 son significativas, como se detalla a continuación:

- Dependencia de la Presidencia de la República.
- Organismo de Administración descentralizada.
- Objetivo principal: captación interna o externa de recursos dirigidos al financiamiento de planes, programas, proyectos, investigación científica y actividades de conservación del medio ambiente y de los recursos naturales. (Tit. IX, Cap. I, Arts. 87, 88, 89)

Adicionalmente la ley de Medio Ambiente establece que programas, planes y proyectos de participación a realizarse por organismos nacionales, públicos y/o privados, deben ser objeto de incentivos arancelarios, fiscales o de otra índole creados por Leyes especiales. (Tit. IX, CAP II, ARTs. 90, 91).

En lo *instrumental*.

La Ley cita expresamente como instrumentos de Planificación ambiental:

- La Planes, programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo, a nivel nacional, departamental y local.
- El ordenamiento territorial sobre la base de la capacidad de uso de los ecosistemas, la localización de asentamientos humanos y las necesidades de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales.
- El manejo integral y sostenible de los recursos a nivel de cuenca y otra unidad geográfica.
- Los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Los mecanismos de coordinación y concertación intersectorial interinstitucional e interregional.
- Los inventarios, diagnósticos, estudios y otras fuentes de información.
- Los medios de evaluación, control y seguimiento de la calidad ambiental.

Otro elemento significativamente similar entre la Ley 2140 y la Ley de Medio Ambiente es la creación de un Sistema Nacional de Información Ambiental.

Sobre los *Mecanismos de control*.

La ley establece que la Secretaría Nacional del Medio Ambiente y/o las Secretarías Departamentales, tienen la potestad de efectuar inspecciones y

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

dictar las medidas necesarias para corregir las irregularidades encontradas. (Tit. XI, Cap 2, Arts. 97, 98)

La ley tipifica los delitos ambientales y establece responsabilidades y procedimientos para sanciones, penales, civiles y administrativas. (Tit. XI, Cap. V, Arts.:106-115)

Gestión de Riesgos y Medio Ambiente.

La Ley alude el tema de riesgos y/o desastres a través de cuatro consideraciones:

- Problemas ambientales resultados de Desastres Nacionales:

Se señala como deber del Estado y la sociedad la *prevención y control de los problemas ambientales derivados de desastres naturales* o de las actividades humanas y como deber del Estado la investigación referente a los efectos de los desastres naturales sobre la salud, el medio ambiente y la economía nacional.
- *Otorga al Ministerio de Defensa Nacional* en coordinación con los sectores público y privado, la elaboración y ejecución de *planes de prevención y contingencia* destinados a la atención de la población y de *recuperación de las áreas afectadas por desastres naturales*. (Tit. III Cap. III Arts. 22 Y 23)
- El Estado a través de sus organismos competentes ejecutará acciones de *prevención, control y evaluación de la degradación del medio ambiente* que en forma directa o indirecta atente contra la salud humana, vida animal y vegetal. Igualmente velará por la restauración de las zonas afectadas.
- Es de prioridad nacional, la promoción de acciones de *saneamiento ambiental*, garantizando los servicios básicos y otros a la *población urbana y rural en general*. (Tit. VI, Cap. I, Arts. 79, 80)

4.2.5.3 Análisis sobre la pertinencia del marco legal no explícitamente creado para la Gestión de riegos.

- La Ley del Medio ambiente tiene como base fundacional el concepto de 'desarrollo sustentable' definiéndolo como: 'el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras. La concepción de desarrollo sostenible implica una tarea global de carácter permanente' (Tit. I, Cap. I, Art. 2).

Tanto este concepto, acuñado en 1983 a través de la publicación de *Nuestro Futuro Común* más conocido como el Informe Brundtland como resultado de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

(Allen et al, 2002) como el contenido general de la Ley¹³, pueden considerarse significativamente alineados a la denominada categoría 'ambientalista' denominada por Aldunate (2001) por citar algunos de los autores que se refieren a esta problemática, define esta postura como la 'ecología de las instituciones' y es considerada como 'un automático acomodo al modelo económico, político y social fundado en el industrialismo, su compromiso con la historia antropocéntrica tejida por la Modernidad y su ciega confianza en los métodos de la ciencia y la técnica' (Aldunate, 2001 p 37)

La Ley establece que la política nacional del Medio Ambiente debe ser formulada 'en concordancia con la política general y los planes nacionales de desarrollo y cultural', esto denota que no se concibe la gestión ambiental como parte intrínseca de la gestión y planificación del desarrollo sino como un complemento para su corrección.

Este antecedente conceptual debe ser considerado en la medida en que sus connotaciones éticas e ideológicas tienen importantes repercusiones no sólo en la gestión ambiental, sino en la misma gestión del riesgo-desarrollo, por tanto, podrían ser consideradas como una de las asignaturas pendientes a la hora de definir una visión de país en materia de política de desarrollo.

Los conceptos que se han mencionado y en los cuales subyace una postura ideológica claramente alineada con la Teoría de Modernización Ecológica, y el ambientalismo propugnado por el informe Brundtland, hacen parte de una mirada occidental a la temática del medio ambiente, riesgo y desarrollo. Plantean el supuesto de que el modelo de desarrollo fundamentado en el modelo neoclásico de la economía, es capaz de dar soluciones a los problemas ambientales con equidad social, siempre y cuando se mantenga inalterable el paradigma del crecimiento económico como fin superior y se apliquen las medidas necesarias de gestión ambiental y adecuación tecnológica.

El análisis de este tratamiento hacia los temas de desarrollo, medio ambiente y riesgos, es algo que requiere un profundo debate, no sólo a nivel de gobierno sino en el marco de próxima reforma constituyente, más aún considerando la voluntad del país expresada en las últimas elecciones generales para la búsqueda de cambios mayores en las orientaciones de desarrollo y la diversidad de conceptualizaciones sobre lo ecológico y territorial, tan amplia como es la diversidad geográfica, étnica y cultural del país.

¹³ Entre los principales instrumentos de la política ambiental se considera: la promoción a la Investigación científica y tecnológica; el fortalecimiento de instrumentos y metodologías necesarias para el desarrollo de planes y estrategias ambientales; el uso de instrumentos de incentivo económico combinados con medidas de comando y control, etc.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- A la hora de identificar los puntos de encuentro y desencuentro entre la problemática ambiental y la de la gestión el riesgos, a partir de la lectura de sus respectivos marcos legales, salta a la vista que siendo temáticas estrechamente relacionadas, dicha cercanía no es conceptualmente introducida, a pesar de crear unos marcos institucionales tan similares en sus atribuciones y organización, se plantean como estructuras paralelas sin interconexión.

Al respecto, el análisis del marco legal ambiental revela que el concepto de 'degradación ambiental' es probablemente una de las piedras fundamentales para permitir dicha articulación. Esta afirmación se basa en el hecho de que la Ley de Medio Ambiente hace alusión implícita a los factores inherentes al riesgo (vulnerabilidad y amenaza) cada vez que menciona referencias al concepto de degradación ambiental.

- Es evidente que la conceptualización de riesgos, desastres, degradación ambiental están impidiendo claridad para entender las relaciones de causalidad que permitan una aproximación más afortunada a estos temas ya que se entiende a los desastres (Tit. III Cap III Arts. 22 y 23) como un causa de degradación ambiental, daños a la salud de la población y a la economía nacional – mostrando sólo una cara de la moneda - y no como una consecuencia de estos.
- De este análisis se puede deducir que existe una gran debilidad conceptual que se trasluce tanto en la Ley 1333 como en la 2140 y que la misma ha generado enfoques similares pero separados en sus propuestas de estructuras legales e institucionales paralelas, con poco éxito para ambos casos, en la medida en que ninguna ha logrado incorporarse a la gestión del desarrollo, más bien, han abordado el tema como adyacente o paralelo a este, recibiendo por tanto, el tratamiento propio de temas accesorios que pueden o no ser contemplados dependiendo de la necesidad de ponerlos al servicio de intereses coyunturales y en favor del crecimiento económico.
- El concepto de ordenamiento territorial es reducido a un procedimiento de zonificación ecológica, económica, social y cultural. No se tiene claro el vínculo entre tal medida y los procesos de desarrollo y qué es lo que implica 'armonizar el uso del espacio físico y los objetivos del desarrollo sostenible' en un país en el que aún ambos intereses son en gran medida definidos en la actualidad por un modelo económico de libre mercado.
- A diferencia de la Ley 2140 para la Reducción de Riesgo y Atención de Desastres y/o emergencias y otras disposiciones complementarias, la Ley de Medio Ambiente va más allá del establecimiento de responsabilidades para la gestión, definiendo niveles de responsabilidad que van desde el ámbito, penal, civil y administrativo estableciendo medidas punitivas para cada caso así como responsabilidades en el control y fiscalización.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

En tal medida se plantean mecanismos de 'comando y control' (cuando se establecen atribuciones para la normativa, reglamentación y sanción para regular el uso, manejo y conservación de los suelos y otros), juntamente a algunas medidas de incentivo económico como ser la creación del FONAMA o los mecanismos de fomento e incentivo arancelario o fiscal.

4.2.5.4 Disposiciones relativas a aspectos de Gobernabilidad y financieros.

Las disposiciones contenidas bajo esta categoría son las siguientes:

- Constitución Política del Estado
- Ley de Municipalidades
- Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE)
- Decreto Supremo Reglamentación LOPE
- Ley de Participación Popular
- Ley de Descentralización Administrativa
- Ley del Diálogo

A. Constitución Política del Estado

Principales Características

La Constitución como Ley Suprema del país establece:

El ordenamiento jurídico nacional.

El tipo de Estado y de Gobierno.

La conformación y atribuciones de cada uno de los Poderes del Estado.

División Política del Territorio.

Alusiones Expresas al Ordenamiento Político, Territorial y a la Planificación Urbana.

- División Política del País: Departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones. (Parte Segunda, Tit. II Cap. III, Art. 108)
- Con respecto al Régimen Agrario y Campesino:

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural.

Se garantiza la existencia de las propiedades comunarias, cooperativas y privadas.

Se reconocen, se respetan y protegen los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

(Parte Tercera, Título III, Arts: 165;166;167;169;170;171)

Alusiones Expresas a la Política Económica y la Planificación.

- Se plantea un Estado con poder regulador con atribuciones para la dirección superior de la economía nacional, sólo cuando se requiera con carácter imperioso. Esta intervención se ejerce en forma de control, de estímulo o de gestión directa.
- El Estado determina la política monetaria, bancaria y crediticia con objeto de mejorar las condiciones de la economía nacional. Controla, asimismo, las reservas monetarias.
- La formulación periódica del plan general de desarrollo económico y social de la República, es obligatoria así como su ejecución.

(Parte Tercera, Tit. I, Cap. II Arts: 141-143)

- La actual Constitución contempla algunas directrices con respecto al modelo económico que impera en el país. Este es un importante factor a considerar de cara al debate actual sobre la pertinencia de establecer un modelo económico desde la Constitución o dejarlo a la iniciativa de cada Gobierno en el transcurso del tiempo.
- La alusión al PGDES constituye un elemento importante por la valiosa herramienta que podría significar para la inserción de la Gestión de Riesgo en los diferentes niveles de planificación del país, no sólo en el ámbito estatal sino también privado. Sin embargo, esta herramienta deberá ser repensada en función al modelo de desarrollo que se decida implementar en el país.

Por otro lado, parecería importante considerar otras formas de planificación, ya que los instrumentos tradicionales de planificación no parecen dar

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

adecuada cuenta de la complejidad y dinámica del desarrollo en los diferentes territorios en los que se concretiza.

Alusiones Expresas sobre participación popular y descentralización.

La Constitución establece que:

- El Poder Ejecutivo a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa; En cada Departamento existe un Consejo Departamental, presidido por el Prefecto, cuya composición y atribuciones establece la Ley (Parte Segunda, Tit. II Cap. III, Art. 110)
- La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.

Constitución, Factor Ecológico y Gestión de Riesgos

Las alusiones que la Constitución hace sobre la problemática del riesgo y los desastres son de relación indirecta y pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Derechos fundamentales. (Parte Primera, Tit. I, Art. 7)
- Interés colectivo..(Parte Primera, Tit II, Art. 22)
- Asignaciones presupuestarias extraordinarias en caso de calamidad pública. (Parte Tercera, Tít. I, Cap. II Art. 148)
- Defensa del Capital Humano. (Parte Tercera, Tit. II, Arts. 156-157)
- Propiedad del Estado sobre elementos naturales. (suelo, subsuelo, aguas lacustres, fluviales, etc.)
- La promoción y desarrollo de la energía nuclear como función del Estado. (Parte Tercera, Tit I, Cap II Arts. 136;137;138;139;140)
- La responsabilidad que el Estado y la sociedad civil pudiera tener con respecto a una eventual 'calamidad pública' toma forma en la prerrogativa entregada al Presidente de la República para decretar pagos no autorizados por la Ley del Presupuesto.

Esta afirmación amerita las siguientes consideraciones:

La Constitución no establece ninguna claridad sobre el concepto de 'calamidad pública' y por tanto queda libre a una interpretación que puede ser reduccionista o generalizadora con las implicancias que eso puede tener

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

para el tratamiento del tema en concreto y adicionalmente no permite un acercamiento al concepto de riesgo y su abordaje.

Si bien es evidente que un evento de calamidad pública, entendiendo esta como un desastre de escala nacional, requiere de la movilización de recursos extraordinarios, la prerrogativa mencionada, no contempla la importancia que tienen en Bolivia los eventos o desastres de escala regional o municipal que frecuentemente impactan en el desarrollo del país y no promueve la aplicación de criterios de subsidiaridad que permita que cada nivel de gobierno pueda responder en el ámbito de su jurisdicción acudiendo al nivel superior únicamente una vez rebasada su capacidad de respuesta (Aunque la Ley 2140 en efecto lo hace)

Por otro lado, la falta de alusión a la relación entre dichos eventos y las dinámicas de desarrollo local, regional o nacional reduce la posibilidad de que el país considere el carácter fundamental y la importancia de generar políticas e instrumentos que vayan más allá de la atención o respuesta ante desastres.

- La Constitución establece la obligación de contribuir al sostenimiento de los servicios públicos en proporción a su capacidad económica y de resguardar y proteger los bienes e intereses de la colectividad. Esta afirmación pone énfasis en el concepto del bien común en términos de 'servicio público' y reduce la responsabilidad sobre lo común a la capacidad económica individual o colectiva de hacerse cargo de él.

Si se hace un paralelo entre este enunciado y la problemática ambiental y/o de riesgos se podría pensar que en él subyace el principio de que la responsabilidad de la sociedad con respecto a los 'servicios' ambientales y al entorno biofísico está en función a su capacidad económica de sostenerlos y que por tanto, un país, región o subregión con limitado crecimiento económico deberá esperar a contar con el crecimiento necesario para poder hacerse cargo de dicha problemática. Tesis altamente controvertida desde los ámbitos de la ecología política, social y profunda que plantean fuertes cuestionamientos a esta mirada y argumentan en favor de cambios de paradigma tomando en cuenta los límites que el planeta impone al crecimiento económico como fin superior.

- Dentro de los derechos de la persona no existe ninguna alusión a la variable ambiental y su incidencia en la salud y la seguridad individual y/o colectiva. No existe una alusión al tema ambiental en el ámbito de los derechos y obligaciones de los ciudadanos y autoridades de Estado.
- La Constitución no contempla la posibilidad de destinar fondos fijos para tareas vinculadas a la gestión de riesgos y esta es una de las razones por las que esta medida queda a discreción de la importancia que cada gobierno le signe a este tema.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- La Constitución no contempla una posición del país con respecto a la dependencia de este hacia la explotación y exportación de materia prima (en especial aquella vinculada a recursos naturales no renovables), ni establece medidas que permitan la adaptación del desarrollo hacia una diversificación de la economía.

B. Ley 2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999

Principales Características

La Ley 2028 tiene el objeto de regular el régimen municipal establecido en la Constitución Política del Estado.

Establece:

Organización atribuciones de la Municipalidad y del Gobierno Municipal

Normas nacionales sobre patrimonio de la Nación, Propiedad y Dominio Público y Control Social al Gobierno Municipal.

Alusiones Expresas a la Planificación.

- La ley establece como principios de planificación municipal: la Coordinación, Concurrencia y Subsidiaridad. (Tit. IV. Cap VI. Art. 77)
- La ley establece los siguientes principios, mecanismos e instrumentos de planificación municipal:

Planificación Estratégica los PDMs

Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial. (Tit. IV. Cap VI. Art. 78)

La planificación participativa municipal aplicada en los distritos y cantones, de manera concertada entre el Gobierno Municipal, las Organizaciones Territoriales de Base (Tit. IV. Cap. VI. Art. 80)

Alusiones Expresas al Ordenamiento Político, Territorial y a la Planificación Urbana.

Son atribuciones municipales:

- Aprobar, regular, fiscalizar y coordinar la ejecución de los planes e ordenamiento territorial del Municipio, en conformidad con norma nacionales y criterios técnicos.
- Cumplir y hacer cumplir las normas especiales nacionales y municipales de uso del suelo, subsuelo, sobresuelo, agua y recursos naturales.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Administrar el sistema de catastro urbano y rural. de acuerdo a normas del P. Ejecutivo.
- Promover y aprobar la Distritación Municipal.
- Elaborar y ejecutar políticas, planes, proyectos y estrategias de desarrollo urbano, con los instrumentos propios de la Planificación Urbana.
- Reubicación, luego de un proceso técnico administrativo - jurídico sin que medie expropiación ni compensación alguna, el uso de los inmuebles destinados a vivienda, comerciales industriales o cualquier otro carácter, que no cumplan y afecten el plan de ordenamiento urbano y territorial, la norma de uso del suelo o cuando el interés público así lo aconseje.

El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial comprende:

- Formulación de esquemas del Ordenamiento Terr. y Urb. A corto, mediano y largo plazo;
- La asignación de usos del suelo;
- La determinación de patrones de asentamientos, normas de edificación, urbanización y fraccionamiento;
- Los mecanismos y modalidades de planificación estratégica que viabilicen su ejecución;
- La determinación de los planes, programas y proyectos así como la programación de inversiones;
- La delimitación de las áreas urbanas que cuenten con los servicios básicos de energía eléctrica, saneamiento básico, educación y salud;

(Tit. IV Cap VI. Art. 79).

Sobre Mancomunidades:

- Dos o más municipios, podrán adquirir responsabilidades mancomunadas comprometiendo los recursos necesarios para su realización (Tit. VII CAP II)
- Las áreas metropolitanas están formadas por un conjunto de dos o más Municipios que experimentan conurbación y de integración física, económica, social y cultural con una población mínima de quinientos mil habitantes. (Tit. VII CAP III).
- Los distritos municipales son unidades administrativas integradas territorialmente dependientes del Gobierno Municipal, a partir de los cuales

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

se deben elaborar planes de desarrollo humano sostenible. Se ejercerá la administración desconcentrada a través de un Subalcalde Municipal.

Alusiones Expresas a la Inversión en Infraestructura.

Son atribuciones municipales:

- Generación de condiciones técnicas y financieras sostenibles destinadas a la construcción de vivienda de acuerdo a PDM.
- Construir, equipar y mantener infraestructura de: salud y, educación, cultura, deportes, microriego, saneamiento básico, vías urbanas y caminos vecinales.(otorgando en concesión)
- Reglamentar, diseñar, construir, administrar y mantener; lugares de esparcimiento, mercados mataderos, frigoríficos públicos mingitorios, cementerios y crematorios públicos en el marco de las normas de uso del suelo.

Alusiones Expresas sobre participación popular y descentralización.

- La Municipalidad es la entidad autónoma, forma parte del Estado y su administración la ejerce el Gobierno Municipal.
- Derechos de los habitantes: Asociarse en Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), Organizarse en asociaciones de defensa del consumidor.
- Comité de Vigilancia es la instancia de control de la sociedad civil organizada ante el GM. (Tit. VI, CAP UNICO, ART 150, INC II y III)
- Fondo de Control Social: Recursos para el Comité de vigilancia. (Tit. VI, CAP UNICO, ART 151)

Gobiernos Municipales, Factor Ecológico y Gestión de Riesgos

Atribuciones del GM en Gestión de Riesgos:

- Ejecutar planes y programas que permitan eliminar o reducir las causas y efectos de los desastres naturales y provocados por el hombre, mediante el establecimiento de mecanismos financieros, educativos y técnicos que fueran necesarios así como coordinar con los órganos nacionales que correspondan para dicho efecto (Tit. 1 Cap 1 Art 8 INC 12)
- Es atribución del Alcalde: Garantizar que aquellas áreas calificadas de riesgo para la construcción, no sean ocupadas con fines de vivienda ni equipamiento (Tit. IV Cap1 Art 44 INC 13)

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Las áreas calificadas por el Plan de Ordenamiento Territorial como de riesgo debido a fenómenos de origen natural o derivados de intervenciones externas, no serán ocupadas con usos de viviendas, industriales, comerciales, gubernamentales, de equipamiento, o cualquier uso en el cual este implicada la permanencia o seguridad de colectivos humanos o animales. De igual forma la aprobación de urbanizaciones en áreas cercanas a instalaciones aeroportuarias deberá contar con autorización previa de autoridades aeronáuticas de acuerdo a normas nacionales e internacionales.(Tit. V Cap VIII. Art 134)

Atribuciones del GM en cuanto al Factor Ecológico.

- Proveer y dinamizar: El desarrollo humano 'sostenible'
- Preservar y conservar, en lo que le corresponda, el medio ambiente y los ecosistemas del municipio, contribuyendo a la ocupación racional del territorio y aprovechamiento sostenible de los recursos humanos.
- Preservar el patrimonio paisajístico, así como resguardar el Patrimonio de la nación existente en el Municipio. (Sustentabilidad Suave - Ambientalismo)
- Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos, ejercer y mantener el equilibrio ecológico y el control de la contaminación.
- Sancionar en el marco de sus competencias los daños a la salud pública y al medio ambiente, ocasionados por las actividades industriales, comerciales o económicas de cualquier tipo o naturaleza que se realicen en su jurisdicción. Denunciar y demandar la reparación de daños y perjuicios cuando provengan de Municipios vecinos.
- Regular, Fiscalizar y administrar, directamente, cuando corresponda, los servicios de aseo, manejo y tratamiento de residuos sólidos (Tit. I CAP II ART 8 NUMERAL I. INC. 3)
- Es atribución del Alcalde: Sancionar a las personas individuales y colectivas, públicas o privadas que infrinjan las disposiciones de preservación el Patrimonio Nacional, dominio y propiedad públicas, uso común, normas sanitarias básicas, del uso el suelo, medio ambiente, Asimismo podrá sancionar de manera concurrente con los órganos de la administración central y las Superintendencias Sectoriales las infracciones a normas municipales, nacionales y sectoriales.
- Es atribución del Alcalde: Ordenar la demolición de los inmuebles que no cumplan con las normas de servicios básicos, de uso del suelo, subsuelo y sobresuelo, normas urbanísticas y normas administrativas nacionales,

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

centrales, departamentales y reguladoras; así como la reasignación del uso del suelo que corresponda.

Como conclusiones se puede indicar que:

Los gobiernos locales son llamados a jugar un rol fundamental en la promoción del desarrollo productivo con un papel fundamentalmente normador y regulador de la actividad productiva privada.

Los 'recursos naturales' pueden y deben ser explotados 'racionalmente' en beneficio del hombre, Su valor es otorgado por el uso que el hombre haga de ellos, paisaje, ecosistemas y recursos naturales (Visión antropocéntrica con respecto al factor ecológico).

Una vez más no hay ninguna alusión a la Gestión de riesgo como estrategia de desarrollo.

Las condiciones en materia de atribuciones están dadas para que la competencia municipal en Gestión de Riesgos no tropiece con obstáculos jurídicos para el uso de una variedad de recurso técnicos.

C. Ley 3351 de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) de 21 de febrero de 2006 y Decreto Supremo Reglamentario 26739 de 9 de marzo de 2006

Principales Características

El Objeto de la Ley 3351 es el de establecer el número y atribuciones del Estado y otras normas relacionadas **con la organización del Poder Ejecutivo.**

Por lo general las Leyes de Organización del Poder Ejecutivo, son promulgadas cada vez que un nuevo gobierno se instaura y tienen la característica de marcar líneas de políticas pública no explícitas, debido a que producen un reordenamiento de funciones y competencias, crean y cierran instituciones y por tanto tienen el poder de modificar políticas sectoriales basadas en dichas instituciones y en la filosofía que las originó.

Adicionalmente, la ley LOPE, promulgada a inicios de la presente gestión del gobierno tiene la peculiaridad de proponerse explícitamente el desafío de estructurar un nuevo 'sistema estatal de intervención y planificación de producción de las riquezas estratégicas que aseguren el desarrollo integral del país' (D.S. 28631 p. 2) con un estado fortalecido más allá del ámbito normativo y regulador con participación activa en la producción y financiamiento.

Composición del Poder Ejecutivo.

El detalle de la composición del Poder Ejecutivo y sus funciones se detalla en el *Anexo X*.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Alusiones Expresas a la Política Económica y la Planificación .

- Se establece explícitamente que el 'Principio de Planificación, establece la necesidad de una visión de país, para lo cual el Estado debe tener un régimen económico que fortalezca la independencia nacional y planifique su desarrollo integral.' (D.S. 28631 Art. 3 In. C)
- El Decreto otorga mayores prerrogativas al Ministerio de Planificación que las que se contemplaban anteriormente en el Ministerio de Desarrollo Sostenible y fusiona en una sola entidad los sistemas de Planificación e Inversión Pública.

Alusiones Expresas al Ordenamiento Político, Territorial y a la Planificación Urbana.

- Las funciones en materia de ordenamiento territorial quedan en el Min. Planificación y las de Planificación Urbana en el de Obras públicas.

Alusiones Expresas a la Inversión.

- Cada uno de los sectores tiene entre sus competencias aspectos referidos a la infraestructura de su sector.
- El VIPFE no cambia radicalmente sus competencias, pero si la orientación y coordinación de las mismas, las cuales a partir del D. S. se ejecutan en coordinación con las instancias de planificación.

Alusiones Expresas sobre participación popular y descentralización.

- Los principios y postulados de la participación no han sido alterado por esta disposición.
- El Ministerio de la Presidencia es ahora el gran actor de la descentralización en el gobierno central.

Gobierno Central, Factor Ecológico y Gestión de Riesgos

- Las competencias explícitas en materia de formulación y coordinación de políticas públicas para la incorporación de la GR en el SISPLAN, sus reglamentos y en la ejecución del Plan de Inversión Pública quedan a cargo del Viceministerio de Planificación y Coordinación (En la práctica esta función fue asumida por el Viceministerio de Planificación Territorial y Medio Ambiente.
- La planificación y ejecución de acciones destinadas a la reducción de riesgos en coordinación con las instancias sectoriales, departamentales municipales privadas y organizaciones nacionales e internacionales Gestión

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

de Riesgo y otras tareas relacionadas a los preparativos y respuesta, quedan a cargo del Viceministerio de Defensa Civil.

- Las competencias en medio ambiente están dispersas en varios sectores como se detalla en la Tabla No. 5.
- Existe una Política Gubernamental explícita de preservación de los recursos naturales e integridad territorial de recursos naturales.
- El 'Principio de Planificación' está planteado en oposición a un modelo de desarrollo de libre mercado.

Los sectores cercanos a la Gestión de Riesgos y sus Atribuciones Expresas en Medio Ambiente se detallan en el Anexo XI.

D. Ley 1551 de Participación Popular de 20 de abril de 1994.

Principales Características

La Ley 1551 reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres. (Tit. I, Cap. I, Art. 1)

- Reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base, urbanas y rurales y las relaciona con los órganos públicos.
- Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia. Amplía competencias e incrementa recursos en favor de los Gobiernos Municipales, y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, microriego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.
- Establece el principio de distribución igualitaria por habitante, de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los Departamentos, a través de los municipios y universidades correspondientes, buscando corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos para que actúen en el marco de los derechos y deberes reconocidos en la presente ley. (Tit I Cap I, Art 2)

Alusiones Expresas al Ordenamiento Político, Territorial y a la Planificación Urbana.

Para efectos de la prestación de Servicios Públicos y delimitación de Unidades Censales, Electorales o de Planificación Rurales y/o Urbanas, se reconoce a la jurisdicción municipal o a la mancomunidad de municipios, como Distrito Administrativo al que deberán adecuarse todos aquellos servicios públicos que permitan tal sistema de administración. Cada instancia distrital, rural y/o urbana estará integrada al sistema de la Participación Popular definida en la presente ley (Tit II, Cap 1, Art 18) este es uno de los aspectos que actualmente se encuentra cuestionado en el proceso de Participación Popular y seguramente será revisado en ocasión de la Asamblea Constituyente.

Alusiones Expresas a la Inversión.

Se transfiere a título gratuito en favor de los Gobiernos Municipales el derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los *servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y micro riego.*

Alusiones Expresas sobre participación popular y descentralización.

Se establecen como sujetos de la Participación Popular:

Las Organizaciones Territoriales de Base, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias.

Se reconoce como representante de las Organizaciones Territoriales de Base a los hombres y mujeres, Capitanes, Jilacatas, Curacas, Mallcus, Secretarios (as) Generales y otros (as), designados (as) según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias.

Derechos de las Organizaciones Territoriales de Base:

Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, microriego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural.

Participar y promover acciones relacionadas a la *gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible.*

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos, cuando sean contrarios al interés comunitario.

Proponer el cambio o la ratificación de autoridades educativas y de salud dentro de su territorio.

Acceder a la información sobre los recursos destinados a la Participación Popular. (Tit I, Cap. 1, Art 7)

Asociación Comunitaria.- Se reconoce a las Asociaciones Comunitarias Constituidas por las Organizaciones Territoriales de Base, según sus usos y costumbres o sus disposiciones estatutarias. (Tit I, Cap. 1, Art 9)

Ampliación de Competencias Municipales:

La ampliación de las competencias municipales relevantes a la Gestión de Riesgos (también en el ámbito rural de su jurisdicción territorial):

- Administrar y controlar el equipamiento, mantenimiento y mejoramiento de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Municipal.
- Dotar el equipamiento, mobiliario, material didáctico, insumos, suministros en los servicios de salud, saneamiento básico, educación, cultura y deporte.
- Administrar los sistemas de catastro urbano y rural de acuerdo a las normas técnicas y de aplicación general emitidas por el Poder Ejecutivo.
- Promover el desarrollo rural mediante la utilización de tecnologías propias y otras aplicadas, obras de micro riego y caminos vecinales.
- Dotar y construir nueva infraestructura en educación, cultura, salud, deporte, caminos vecinales y saneamiento básico.
- Contribuir al mantenimiento de los caminos secundarios y vecinales que pasen por el municipio.
- Atender los programas de alimentación complementaria incluyendo los desayunos escolares.
- Promover y fomentar políticas que incorporen las necesidades de las mujeres en el ámbito de las competencias municipales arriba mencionadas.

(TIT II, CAP 1, ART 14)

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Recursos de Coparticipación Tributaria.-

- La coparticipación Tributaria es entendida como una transferencia de recursos provenientes de los Ingresos Nacionales a los Gobiernos Municipales y a las Universidades Públicas para el ejercicio de las competencias definidas por ley, y para el cumplimiento de la Participación Popular.
- De la recaudación efectiva de las rentas nacionales definidas en el Art. 19 inc. a) de la presente ley, el 20% será destinado a los Gobiernos Municipales y el 5% a las Universidades Públicas.
- La totalidad de las rentas municipales definidas en el Art. 19 inc. c) de la presente ley, es de dominio exclusivo de los Gobiernos Municipales, quienes son responsables de recaudarlas e invertirlas de acuerdo al Presupuesto Municipal, conforme a las normas y procedimientos técnico tributarios reglamentados por el Poder Ejecutivo.
- Distribución por habitante de la Coparticipación Tributaria.- La coparticipación tributaria señalada en el Art. anterior, se distribuirá ente las municipalidades beneficiarias en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal y ente las universidades públicas beneficiarias, de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción departamental en la que se encuentren. (TIT III CAP UNICO, ARTs.: 19, 20, 21)

Participación Ciudadana y Gestión de Riesgos

Uno de los mayores méritos de la Ley 1551 de Participación Popular consiste en establecer la transferencia de recursos a los ámbitos municipales.

El proceso de participación popular impulsado por esta Ley, ha significado un cambio radical en el ámbito el desarrollo rural, (Como se verá en el acápite referido a aspectos institucionales) sin embargo, requiere una evaluación sobre las dificultades de los Gobiernos Municipales para la ejecución de recursos disponibles y principalmente para articular los mismos más allá de las demandas coyunturales para dirigirlos hacia un desarrollo en profundidad.

En ese contexto, también se puede descubrir un potencial interesante en la gestión de riesgos como herramienta para proponer algunas pautas para la reducción de la vulnerabilidad institucional y económica que acompaña el proceso de participación popular y de descentralización en el país.

Llama la atención el hecho de que en los temas concernientes a 'la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico,

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

microriego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural' se otorgue a las Organizaciones Territoriales de Base los derechos de 'proponer, pedir, controlar y supervisar', sin embargo en materia vinculada a 'la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible', únicamente se confiere el derecho a participar y promover.

Asimismo, es evidente el vacío de los temas referidos a medio ambiente y riesgo en materia de obligaciones para las OTBs

E. Ley 1654 de Descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995.

Principales Características

Los objetivos de la Ley 1654 son los siguientes:

- Establecer la estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel Departamental dentro el régimen de descentralización administrativa.
- Establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales.
- Mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población.

Alusiones Expresas a la Política Económica y la Planificación .

Es atribución del Prefecto: Formular y ejecutar los *planes departamentales de desarrollo económico y social, de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Planificación*; en coordinación con los Gobiernos Municipales del Departamento y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, en el marco del *Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República*. (Cap. II Secc. I Art 5)

Alusiones Expresas sobre participación popular y descentralización.

El Régimen de descentralización otorga competencias a las Prefecturas a través de los Prefectos, Subprefectos, Consejos Departamentales como máximas autoridades ejecutivas, el detalle de las mismas se encuentra en el Anexo No. XII.

Alusiones Expresas sobre el Sistema Nacional de Inversión Pública.

Las prefecturas deberán formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública en el marco del plan departamental de desarrollo y de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Aspectos Financieros y de Control.

Fuentes de Recursos:

- Las regalías departamentales creadas por Ley.
- Los recursos del Fondo Compensatorio Departamental creado por la Ley 1551.
- El 25% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados¹⁴.
- Las asignaciones consignadas anualmente en el Presupuesto General de la Nación para el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social.
- Las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación, en los casos establecidos en el Art. 148 de la Constitución Política del Estado.
- Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.
- Los recursos provenientes de la enajenación de los bienes a su cargo.
- Los ingresos provenientes de la prestación de servicios y del usufructo de los bienes a su cargo.
- Los legados, donaciones y otros ingresos similares.

Gestión de Créditos para Inversión:

El Prefecto podrá gestionar, con dictamen favorable del Consejo Departamental y de acuerdo a las Normas del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público, créditos para el financiamiento de programas y proyectos de inversión con cargo a los recursos que le asigna la presente Ley. (Esta en curso un nuevo Decreto Supremo que permitirá que las gestiones prefecturales puedan efectuarse más directamente con los organismos financiadores)

- El Proyecto de Presupuesto Departamental debe incluir obligatoriamente los recursos correspondientes por servicio de amortización de la deuda asumida y administrada por el Prefecto.

¹⁴ Los recursos a los que hace referencia el inciso b) del párrafo I del presente artículo, no podrán exceder al 10% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados. En caso de exceder este límite, su distribución se ajustará proporcionalmente entre los departamentos beneficiarios.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Se establecen los Consejos Departamentales como mecanismos de fiscalización y control.

Descentralización y Gestión de Riesgos

El proceso de descentralización enunciado en la Ley 1654 aún mantenía la dualidad entre la dependencia de las decisiones presidenciales y sectoriales el nivel central y un significativo alejamiento de los Gobiernos Municipales de su jurisdicción. Sin embargo, a partir de la actual gestión, la elección por voto directo de los prefectos, sumada al sustancial aumento de recursos y competencias otorgados por el Decreto Supremo No. 28421 de octubre de 2005 (referido a la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH), abren la posibilidad de que los gobiernos departamentales alcancen un mayor nivel de autonomía.

En función al grado de descentralización y de disponibilidad de recursos se puede prever que los sectores pioneros en la emisión de cierto tipo de políticas departamentales serán, salud y educación, incluso antes de reforma autonómica o de la Constitución Política del Estado

Este aspecto puede ser tomado en cuenta para la elaboración de estrategias que se inserten la temática de gestión de riesgo en los gobiernos departamentales a través de los ámbitos educativos y de salud.

F. Ley 2235 del Diálogo de 31 de julio de 2001

Principales Características

- Los objetivos de la Ley 2235 son los siguientes:

Establecer lineamientos para la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).

Modificar las estructuras y competencias institucionales para la ejecución de los Programas de Reducción de la Pobreza.

Definir criterios de distribución de los recursos provenientes del Programa de Alivio de la deuda externa multilateral, destinados a los programas de reducción de la pobreza.

Determinar los procedimientos de la PNC.

Establecer mecanismos de control social.

Instituir el Diálogo Nacional como mecanismo de participación en el diseño y ajuste de políticas destinadas a la reducción de la pobreza.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

La Ley pone especial énfasis en comunidades indígenas y barrios urbanos marginales.

Alusiones Expresas a la Política Económica y la Planificación.

Los Programas, Planes y Proyectos deberán estar en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y en su Programa de Operaciones Anual (POA).

Se crean los Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social en sustitución del Consejo Consultivo de la Ley de Municipalidades, conformado por los sectores productivos y de prestación de servicios más relevantes para la jurisdicción así como de *organizaciones medioambientales y profesionales* como instancia coadyuvante al Comité de Vigilancia en cuanto a la Planificación Participativa Municipal que incluye la reformulación del PDM y POA.

El Diálogo Nacional: Mecanismo de concertación de políticas públicas del desarrollo económico social e institucional del país: Se convoca mínimamente cada 3 años, convoca a sociedad civil

Alusiones Expresas al Ordenamiento Político, Territorial y a la Planificación Urbana.

La Ley impulsa la adecuación y fusión de unidades territoriales de escasa población y la adecuación de territorios socioculturalmente homogéneos al régimen Municipal del Estado Boliviano.

La Ley permite el cofinanciamiento de planes de ordenamiento territorial, desarrollo de catastros y sistemas de Derecho de Propiedad.

Alusiones Expresas sobre participación popular y descentralización.

Asimila los mecanismos de participación de la Ley de Participación y establece el Diálogo Nacional como máxima instancia para la planificación de la EBRP.

Aspectos Financieros y de Control.

En lo financiero:

El 70% de los recursos del alivio a la deuda multilateral se dirige a Programas Municipales de Infraestructura Productiva y Social.

Los recursos canalizados por otra vía que no sea el Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS) a favor de un municipio serán contabilizadas y luego

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

descontadas de las asignaciones indicativas presupuestadas por el FPS para cada Municipalidad, excluyendo: aquellos de coparticipación tributaria y los asignados por Ley, recursos propios, transferencias provenientes de la Ley del Diálogo, recursos internacionales no gestionados como ayuda al Gobierno, recursos Prefecturales de acuerdo a disposición modificatoria de la presente Ley. y aquellos que fueran transferidos para prevención atención y reconstrucción de situaciones declaradas por Ley como emergencia o Desastre.

Mecanismos de Control.

Establece el derecho de 'instituciones de la Sociedad Civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas los procesos participativos de toma de decisiones, así como acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social'.

A nivel Departamental y Nacional las organizaciones o instituciones de la Sociedad Civil organizadas por la Iglesia Católica quedan facultadas para ejercer atribuciones de Control Social.

La Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Gestión de Riesgos

Las alusiones expresas de la Ley del Diálogo con respecto a la temática ambiental y de riesgos tienen que ver con que los recursos de alivio de la deuda pueden estar destinados a los siguientes usos:

- Programas Municipales de Seguridad Ciudadana.

Aunque en realidad esta categoría esta diseñada para tratar problemas de delincuencia y similares, se puede emplear el concepto de seguridad para permitir medidas tendentes a reducir la *vulnerabilidad social y ambiental* en ámbitos urbanos

- Atención de desastres naturales declarados por autoridad competente en el marco de la Ley 2140 para Reducción de Riesgos y Atención de Desastres.

Esta es una prerrogativa de la Ley que corresponde estudiar en qué medida ha sido implementada y a través de qué canales.

- Las Tasas de contraparte para educación y salud bajarán a 25% para Municipalidades cuya infraestructura se encuentre mantenida y en adecuado funcionamiento.

Esta es una medida de incentivo que podría ser de gran utilidad si el FPS tuviera una línea base e incluyera el soporte técnico para incluir la temática del

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

mantenimiento de infraestructura en los procesos de formulación y evaluación de proyectos.

- Los recursos de la alivio a la deuda multilateral se dirigen también a Programas Municipales de Infraestructura Productiva y Social en las siguientes categorías:

Cofinanciamiento de programas de sanidad animal y vegetal.

Protección del medio ambiente y manejo de recursos naturales

En este punto y en otros es evidente la ausencia de una Política de Estado para la reducción de riesgos, ya que no se menciona la posibilidad de hacer uso de recursos de alivio de la deuda en temas expresos como el conocimiento y monitoreo de amenazas, identificación de escenarios de riesgo y otras líneas de acción que permitan un enfoque prospectivo de la gestión del riesgo.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

4.3 Instrumentos de intervención

A continuación y como parte del análisis de las condiciones de la gestión de riesgos en Bolivia, se presentan los aspectos relacionados a Instrumentos de política e instrumentos para la intervención que han sido identificados a través de la revisión de información secundaria y de las entrevistas sostenidas con diversos actores institucionales.

4.3.1 Síntesis de aspectos captados a través de las entrevistas

Como introducción al tema de los instrumentos de intervención para la gestión de riesgos en Bolivia, a continuación se presentan los enunciados más representativos que sintetizan las opiniones de los actores consultados:

- Como instrumentos de políticas, se señalan: un Plan Nacional, el Marco Estratégico para la Planificación de la Recuperación y Transición al Desarrollo. Inundaciones Granizada en Bolivia, 2006 y algunos Planes departamentales y municipales.
- Las debilidades para la formulación de instrumentos se identifica como una gran dificultad para la GR en el país.
- La ausencia de políticas y estrategias probablemente condicionen el escaso desarrollo instrumental.
- El Plan Nacional de Prevención de Desastres, elaborado por el VICEDICODI se considera de elaboración unilateral no lo conoce ningún sector, organismo de cooperación o financiador. Sólo reportan conocerlo las ONGs: Oxfam GB y ADRA. No ha sido aprobado por CONAPES, su base fundamental es la captación de demandas de proyectos de inversión
- El VICEDICODI ha apoyado la formulación de planes departamentales y de mapas de riesgo, existen metodologías para ello, pero no han sido elaboradas multisectorialmente y requieren de mayor difusión.
- La Ausencia de un desarrollo conceptual y técnico en la materia, sumada al alto nivel de inestabilidad en las instancias a cargo de la coordinación y generación de políticas e instrumentos, la alta rotación de funcionarios al interior de cada institución, han hecho que el abordaje de esta temática se efectúe a través de soluciones coyunturales en respuesta a la demanda.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Ausencia de un desarrollo académico y profesional multidisciplinario y especializado que permita abordar esta temática más allá de las soluciones empíricas.

4.3.2 Instrumentos Analizados

De acuerdo a las entrevistas y los principales instrumentos analizados en este acápite fueron:

- Plan Nacional de Prevención de Desastres
- Marco Estratégico para la Planificación de la Recuperación y Transición al Desarrollo. Inundaciones Granizada en Bolivia, 2006. Gobierno de Bolivia, Sistema de las Naciones Unidas. La Paz, Bolivia. Marzo 2006
- Plan Nacional de Desarrollo.

Para cada uno de los citados instrumentos se ha efectuado un análisis empleando para ello categorías de análisis similares a las aplicadas al marco legal, en el acápite anterior, considerándose por lo tanto los siguientes aspectos:

1. Identificación de paradigmas o lógicas subyacentes a la propuesta.
2. Alusiones expresas a:
 - Riesgos / Desastres
 - Planificación y SISPLAN
 - Ordenamiento Territorial y planificación urbana
 - Inversión en Infraestructura – Sistema Nacional de Inversión Pública
 - Participación Popular y Descentralización
 - Factor ecológico

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

4.3.3 Descripción y Análisis del Plan Nacional de Prevención de Desastres

4.3.3.1 Antecedentes del Instrumento.

El Plan Nacional de Prevención de Desastres es un instrumento formulado el año 2005 como iniciativa de la Dirección General de Prevención y Reconstrucción dependiente del Viceministerio de Defensa Civil y Apoyo al Desarrollo Integral, con el apoyo técnico del Subprograma PSAC IDA 3507 BO/TF – 028328 “Descentralización de la Gestión de Riesgos en las Prefecturas’

4.3.3.2 Descripción

El Plan Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias contiene en realidad tres propuestas fundamentales, la primera consiste en los enunciados para una Política Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias, la segunda un conjunto de instrumentos de política nacional que se desprenden de ella y la tercera un conjunto de estrategias. Adicionalmente a estas propuestas el Plan propone dos Programas para su implementación: El programa Sequía y el Programa Inundación Acompañados de una batería de herramientas para la gestión de proyectos en el contexto de la Gestión de Riesgos.

A. Enunciados de Política.

Los enunciados de política se pueden resumir en los siguientes lineamientos:

- La Gestión de Riesgos se plantea como dimensión transversal a los procesos de desarrollo.
- El SISRADE como sistema integrado, participativo, eficiente, descentralizado y horizontal.
- La prevención se entiende como la reducción de vulnerabilidades a través del control de amenazas a las que esta expuesta la población o la reducción o eliminación de efectos causados por fenómenos naturales, antrópicos y tecnológicos.
- La Reducción de vulnerabilidades como objetivo del SISRADE.
- La prevención conlleva al Desarrollo Sostenible en tanto evita daños en población, bienes, servicios y medio ambiente.
- Las instituciones sectoriales, prefecturas y municipios deben ejercer funciones en forma autónoma en el ámbito de sus competencias, con

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

estricta sujeción a los roles, funciones y responsabilidades que les asigna el ordenamiento legal vigente.

- Se debe promover el fortalecimiento del Estado.

B. Instrumentos de Política.

Los instrumentos de política propuestos fueron los siguientes:

1. El Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (SISRADE).
2. El Plan Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias.
3. Plan de Operaciones de Emergencia.
4. Plan de Contingencia
5. Sistema Nacional Integrado de Información para la Gestión de Riesgos (SINAGER)

C. Estrategias.

1. **Fomentar la estimación de riesgos a consecuencia de fenómenos naturales, antrópicos y tecnológicos.**

Esta estrategia contempla:

- Observación, investigación y conocimiento de amenazas.
 - Elaboración de mapas temáticos de amenazas y vulnerabilidades
 - Equipamiento para observación, investigación, vigilancia, alerta y monitoreo de fenómenos.
 - Fortalecimiento de sistemas de comunicación.
 - Análisis de vulnerabilidades y riesgos en obras civiles mayores o actividades industriales peligrosas.
2. **Transversalizar la temática de gestión de Riesgos en la Planificación del Desarrollo.**

Esta estrategia contempla:

- Incorporación de la GR en el SISPLAN y SNIP.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Diseño de 'medidas de control y protección': Obras de ingeniería, ordenamiento territorial, reglamentación de uso del suelo.
- Mecanismos locales de incentivo para la reducción de riesgo.
- Restricciones ambientales.
- Uso y manejo adecuado en la explotación de recursos naturales.
- Establece procedimientos para la presentación de proyectos que accedan a recursos financieros en los que se debe requerir la aprobación del VIDEICODI.
- Tratamiento preferencial para proyectos de rehabilitación y reconstrucción de asentamientos humanos.

3. Fomentar el fortalecimiento Institucional.

Contempla el fortalecimiento a:

- Sectores
- VIDEICODI
- Entidades regionales y locales
- Elaboración de protocolos, procedimientos, planes de contingencia

4. Promover la participación comunitaria en actividades de Gestión de Riesgos

La estrategia contempla:

- Crear y fortalecer una cultura preventiva.
 - Capacitación y Difusión.
 - Participación de las organizaciones propias de cada comunidad.
 - Impulsar un programa de adecuación curricular de la educación básica, primaria, secundaria y superior
5. Optimizar la respuesta a las emergencias y desastres.

La estrategia contempla:

- Preparación, capacitación, educación y organización del SISRADE.
- Elaboración de Planes de Seguridad y Contingencia.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

4.3.3.3 Conocimiento y opiniones con respecto al Plan.

En la tabla siguiente se presenta el detalle sobre el estado del conocimiento del Plan y las opiniones expresadas en torno a él.

Tabla No. 6 Resumen sobre conocimiento y opiniones con respecto al Plan.

No.	INSTITUCIÓN	CONOCIMIENTO	OBSERVACIONES (Hechas por las instituciones)
1	Ministerio de la Presidencia	NO	Ninguna Adicional
2	Ministerio de Planificación (UCP)	SI	No ha contemplado los principios básicos del SISPLAN, no se ha trabajado en forma consensuada con los sectores. Es un trabajo unilateral.
3	Ministerio de Defensa (Viceministerio de Defensa Civil)	SI	El Plan Nacional debe ser complementado por los sectores. El Plan ha sido hecho conjuntamente con los sectores pero los actores han cambiado. Una norma debe obligar a los sectores a insertar la GR en su planificación Es intersectorial y contempla componentes de atención, prevención y reconstrucción, tiene una concepción integral. La divulgación ha consistido en el envío del documento a los sectores para que hagan observaciones y complementaciones, muchas instituciones no han respondido. Se va a requerir un nuevo aporte de prefecturas y municipios.
4	Ministerio del Agua	NO	Ninguna Adicional
5	Ministerio de Educación	NO	No ha sido elaborado conjuntamente con el Sector Educativo.
6	Ministerio de Trabajo	NO	Ninguna Adicional
7	Ministerio de Minería	NO	Ninguna Adicional
8	Observatorio San Calixto	NO	No existe un Plan Nacional propiamente dicho
9	Servicio Nacional de Geología T. y Minería (SERGIOTECMIN)	NO	Ninguna Adicional
10	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI)	NO	Ninguna Adicional
11	CARITAS	NO	Ninguna Adicional
12	CRUZ ROJA	NO	No ha habido participación de las instituciones interesadas.
13	OXFAM	SI	DEBILIDADES: No se trabajó a profundidad con los sectores. Debe tener un enfoque más integral Hace falta más claridad en cuanto a los actores Es una carta de navegación con pilares para construir cualquier tipo de política. Transversalización sectorial y política (local - nacional) Empoderamiento de la comunidad sobre la relevancia del tema en el Desarrollo.
14	CRS (Catholic Relief Service)	NO	Ninguna Adicional
15	Medicus Mundi	NO	Al parecer ha sido un plan más coyuntural y no como una guía par efectuar acciones.
16	ADRA	SI	Es un Plan de Gabinete que requiere ser validado localmente. No hay tareas de prevención en el Plan.
17	UNICEF	NO	Ninguna Adicional
18	PNUD	NO	Ninguna Adicional
19	OPS – OMS	NO	Ha sido mencionado pero no ha sido concertado.
20	BID	NO	Ninguna Adicional

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

No.	INSTITUCIÓN	CONOCIMIENTO	OBSERVACIONES (Hechas por las instituciones)
21	CAF	NO	Ninguna Adicional
22	COSUDE	NO	Ninguna Adicional
23	PMA	NO	No ha sido concertado
24	USAID	NO	Ninguna Adicional
25	PREFECTURA DE LA PAZ	NO	Ninguna Adicional

Como síntesis sobre las opiniones vertidas sobre las debilidades y potencialidades enunciadas con respecto al instrumento, se puede resumir que:

- La mayoría de los actores consultados no lo conoce, (21 de 25 actores).
- El proceso de elaboración del instrumento es percibido como poco participativo. (24 de 25 actores)
- No cuenta con el consenso de los actores involucrados.
- Requiere ser validado localmente.
- No cuenta con apoyo de la mayoría de los organismos financiadores u ONGs consultadas.
- No habría contemplado los principios básicos del SISPLAN.
- Contiene los pilares para cualquier tipo de política.
- Contempla la transversalización sectorial y política (local - nacional)
- Promueve el empoderamiento de la comunidad sobre la relevancia del tema en el Desarrollo.

4.3.3.4 Análisis.

El análisis del Plan que a continuación se presenta se ha organizado de acuerdo a los componentes del mismo, es decir parte de la política enunciada, sus instrumentos, estrategias y acciones propuestas.

A. Política.

Paradigmas o lógicas Subyacentes.

El análisis que acá se presenta, no pretende establecer juicios de valor sobre las propuestas contenidas en el instrumento analizado sino, fundamentalmente abrir algunas interrogantes que permitan reflexionar más allá de los conceptos más fundamentales o medulares explícitamente expresados en el instrumento y explorar con una mirada crítica la consistencia y posibles implicaciones de la propuesta planteada.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Para tal efecto a continuación se presentan los principales enunciados que hacen parte del cuerpo de la política planteada en el Plan, seguidos de algunos apuntes o interrogantes que al respecto se podrían plantear.

Tabla No. 7 Apuntes con respecto a la Política enunciada en el Plan.

Propuesta	Apuntes
Riesgo como un problema no resuelto del desarrollo y la GR como dimensión transversal a los procesos de desarrollo.	Esta afirmación permite abrir la interrogante sobre un aspecto fundamental de la conceptualización del riesgo que hace parte de un dilema cuyo debate pareciera ser crucial. Este dilema nos plantea la posibilidad de considerar que el riesgo es un problema pendiente o no resuelto del desarrollo, en cuyo caso se podría entender que en tanto sea incorporado en la agenda de los procesos de desarrollo a través de instrumentos de gestión y del uso de tecnología apropiada se podría saldar la cuenta pendiente y por tanto tomar control de su construcción. La otra posibilidad es la de considerar que el riesgo es un problema inherente al modelo de desarrollo y que por lo tanto no basta con buscar su inserción en los procesos en curso, sino que su reducción sólo sería posible a través de la modificación sustancial de dicho modelo. En otras palabras se puede plantear la interrogante en torno a si la gestión del riesgo es una más de las dimensiones transversales del desarrollo o si por el contrario es el desarrollo en si mismo. La respuesta a esta interrogante tendrá, desde luego implicaciones completamente distintas a la hora de la definición de una política nacional en materia de reducción de riesgos.
La Prevención: Reducción de vulnerabilidades a través del control de amenazas a las que esta expuesta la población o reducción de efectos causados por fenómenos naturales, antrópicos y tecnológicos.	Este enunciado de política puede permitir abrir la reflexión con respecto al foco en torno al cual se debe estructurar la política, el sistema y los instrumentos de política, en tanto que, si se considera que la prevención se define como: 'la reducción de vulnerabilidades y esta a su vez como el control de amenazas y la eliminación de los efectos causados por fenómenos naturales, antrópicos y tecnológicos', se puede concluir que: El foco de atención sería la eliminación de efectos y no de causas. Que adicionalmente esas causas se circunscriben a la presencia de amenazas y no a la conjunción entre amenazas y vulnerabilidad- ya que ésta - según esta definición - habría sido reducida de la ecuación del riesgo y asimilada al concepto de 'control de amenazas'. Finalmente se podría concluir que la lectura de este enunciado nos habla de una política de prevención de desastres más que de reducción de riesgos.
La Reducción de vulnerabilidades como objetivo del SISRADE.	Bajo la misma lógica del análisis anterior, entendida la reducción de vulnerabilidades como el control de amenazas y como la reducción o eliminación de efectos causados por fenómenos naturales, antrópicos se puede interpretar que si nuevamente se omiten las condiciones de exposición, fragilidad y resiliencia de los sistemas involucrados en los procesos de construcción del riesgo, lo que en definitiva se estaría planteando es un sistema de prevención de desastres y no de reducción de riesgos. Nuevamente el foco estaría en el desastre y no en el riesgo
La prevención conlleva al Desarrollo Sostenible en tanto evita daños en población, bienes, servicios y medio ambiente.	Este concepto esta íntimamente legado al dilema planteado en el primer punto con respecto a la relación entre riesgo y desarrollo, así como al énfasis en el desastre del que se hablaba en el punto precedente. Esto debido a que en este enunciado se encuentra nuevamente presente la necesidad, <i>proteger el desarrollo de las amenazas existentes</i> . Una vez más el riesgo estaría siendo entendido como un hecho externo al desarrollo y no inherente al mismo. La alusión al medio ambiente simplemente como uno más de los elementos a ser protegidos, motiva una observación en sentido de que hace evidente una desconexión o desarticulación entre la política propuesta y la problemática ambiental.
El SISRADE como sistema integrado, participativo, eficiente, descentralizado y horizontal	Si se analiza esta definición a la luz de las interrogantes planteadas líneas arriba se podría decir que el planteamiento de estos atributos del Sistema tendrán implicaciones completamente diferentes tanto en la estructura como en el funcionamiento del Sistema, dependiendo del fin último que se le otorgue al SISRADE. Esos atributos serán válidos tanto si se pretende un Sistema de reducción de riesgos o un sistema para la disminución de daños ocasionados por amenazas naturales y/o antrópicas, pero en cada caso supondrán características normativas, institucionales y de procesos completamente distintas.
Las instituciones sectoriales, prefecturas y municipios deben ejercer funciones en forma autónoma en el ámbito de sus competencias, con estricta sujeción a los roles, funciones y responsabilidades que les asigna el ordenamiento legal .	Ese enunciado instituye el supuesto de que los roles, funciones y responsabilidades establecidas en el marco legal vigente son claras, adecuadas y lo que es más importante aún, contarían con el consenso suficiente por parte de los actores involucrados y serían compatibles con los propósitos y fines del SISRADE.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Para finalizar, la política enunciada en el instrumento no tiene alusiones expresas a las siguientes categorías observadas:

- Planificación y/o SISPLAN
- Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana
- SNIP - Inversión en infraestructura

Estas categorías, sin embargo aparecen contenidas en las estrategias analizadas en el inciso C de este mismo acápite.

B. Instrumentos.

El Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (SISRADE).

Básicamente se ha mantenido la base conceptual del Sistema establecido en la Ley 2140, pero con modificaciones sustanciales en la estructura institucional.

Al respecto cabe la necesidad de un análisis en mayor profundidad sobre la compatibilidad de mantener un andamiaje conceptual correspondiente con una estructura institucional apoyada en dos cabezas, una abocada a temas de más directa relación con los procesos de desarrollo y otra abocada a la atención y rehabilitación por desastres y una estructura institucional concebida para concentrar todas las funciones y responsabilidades únicamente en el Ministerio de Defensa.

Cabe reiterar que ambas opciones están de igual manera formuladas para funcionar en torno al ciclo del desastre. Probablemente, frente a un cambio en los paradigmas conceptuales bajo los cuales fue diseñado el SISRADE sería necesaria una revisión aún más crítica de la estructura institucional propuesta.

El Plan Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias.

Concebido como un instrumento estratégico de largo plazo define objetivos, estrategias y programas que orientan la acción en prevención, mitigación, preparativos, rehabilitación y reconstrucción.

Este instrumento es compatible con la lógica de SISRADE anteriormente mencionada.

Plan de Operaciones de Emergencia y Plan de Contingencia

Instrumentos similares al anterior pero exclusivamente abocados a las etapas inmediatamente anteriores y posteriores a un desastre. De características operativas y de menor plazo.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Sistema Nacional Integrado de Información para la Gestión de Riesgos (SINAGER)

Mantiene la base conceptual y el diseño establecido para este instrumento en la Ley 2140 y su reglamentación.

C. Estrategias

Sin lugar a dudas las estrategias planteadas en el Plan tienen un alcance mucho mayor a los lineamientos planteados en la política ya que abarcan temas vinculados a la planificación, inversión pública, ordenamiento territorial e incluso el sistema educativo nacional. Sin embargo es de esperar que dichas estrategias pudieran haber sido ampliamente complementadas y definidas con una mayor precisión de haber sido trabajadas con participación de los actores sectoriales nacionales y subnacionales, así como con ONGs y organismos de cooperación técnica.

D. Programas

Las propuestas de políticas estrategias e instrumentos planteados por el VIDEICODI van acompañadas por una propuesta de programas que aglutinan proyectos de inversión.

En este Plan y sus Programas no se logra identificar vínculos explícitos con las estrategias y/o políticas anteriormente mencionadas.

4.3.4 Descripción y Análisis del Marco Estratégico para la Planificación de la Recuperación y Transición al Desarrollo. Inundaciones Granizada en Bolivia, 2006. Gobierno de Bolivia, Sistema de las Naciones Unidas. La Paz, Bolivia. Marzo 2006

4.3.4.1 Antecedentes del Instrumento.

Durante el primer trimestre del año 2006 las condiciones de alta vulnerabilidad de los sistemas sociales, técnicos y biofísicos de una gran parte del territorio nacional asociadas a la temporada de lluvias con precipitaciones dentro del rango normal para ese período del año, fueron capaces de causar un severo daño a dichos sistemas, generando una afectación de aproximadamente 38.000 familias y afectación de los ecosistemas involucrados, con daños en viviendas, cultivos, caminos y puentes entre otros efectos.

A partir de la declaratoria de Emergencia en todo el Territorio Nacional según Decreto Supremo de 28610, del 26 de enero de 2006 el Presidente de la República encomienda al Viceministro de Descentralización dependiente del Ministerio de la Presidencia, la coordinación para la elaboración de un Marco Estratégico de Rehabilitación y Transición y se solicita el apoyo del Sistema de

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

las Naciones Unidas, específicamente a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

En ese contexto, el Viceministerio de Descentralización con la asistencia técnica del Bureau para la Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR/PNUD), efectuó la coordinaron del trabajo, conformando para ello un Comité de Coordinación integrado también por el VIDEICODI y el Viceministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, instancia que fue ampliada formando un conjunto de nueve equipos de trabajo y conformando un Comité Técnico Interinstitucional convocando semanalmente por el lapso de aproximadamente 2 meses, con participación de representantes sectoriales, organismos de cooperación internacional y ONGs.

De esta manera surge el Marco Estratégico para la Planificación de la Recuperación y Transición al Desarrollo. Inundaciones Granizada en Bolivia, 2006 como un instrumento elaborado por el Gobierno de Bolivia, con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas el mes de marzo de 2006 y cuya promoción y conducción hacia la implementación está a cargo de los Ministerios de la Presidencia, Defensa Nacional y Planificación del Desarrollo.

4.3.4.2 Descripción

El Marco Estratégico tiene dos características fundamentales, la primera es que da cuenta de las necesidades y articula propuestas para la rehabilitación y transición al desarrollo de las zonas afectadas en cada región, en coordinación con las autoridades departamentales y locales. Estas propuestas están estructuradas de manera sectorial según el siguiente detalle:

- Agropecuario
- Vivienda e infraestructura
- Albergues
- Salud y saneamiento
- Educación y protección a la infancia.
- Seguridad alimentaria
- Ambiente y manejo de cuencas

La segunda característica del Marco Estratégico - la más significativa, para efectos de este trabajo de sistematización - es el planteamiento de iniciativas o herramientas orientadas a mejorar las condiciones de la gestión de riesgos en el país. Dichas propuestas son las que han sido analizadas más a fondo en este documento y se encuentran contenidas en los aspectos definidos como:

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Gobernabilidad y planificación del desarrollo
- Fortalecimiento de la Defensa Civil

A. Gobernabilidad y planificación del desarrollo

La propuesta arranca de una identificación de factores de vulnerabilidad que deben ser atendidos y que se enuncian a continuación:

- Ausencia de una política de Estado.
- Visión cortoplacista.
- La gestión no es medida por resultados sino por ejecución presupuestaria.
- Insuficiente comprensión de la relación entre vulnerabilidades y desarrollo.
- Ausencia de normativas sectoriales.
- Escasa asignación de recursos.
- Deficiente manejo de la información
- Limitado desarrollo de herramientas de gestión sectorial y territorial.
- Falta de sensibilización en la sociedad civil.
- Desconocimiento de roles en los niveles nacionales y subnacionales.
- Limitada coordinación y articulación entre los niveles nacionales y subnacionales

Se proponen las siguientes estrategias:

- Fortalecimiento de las capacidades de planificación y la transversalización de la reducción de vulnerabilidades en el proceso de planificación del desarrollo.
- Formulación de una política nacional y articulación de la normativa vigente.
- Participación y concertación comunitaria.

El documento propone los siguientes programas:

- Fortalecimiento Institucional, niveles nacional, sectorial, departamental y municipal.
- Mecanismos de consenso y negociación.

B. Fortalecimiento de la Defensa Civil

La propuesta arranca de la identificación de las siguientes necesidades para el fortalecimiento en preparativos y atención ante emergencias:

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Mejorar la estructura institucional de la Defensa Civil.
- Contar con medios de comunicación y sistemas de información.
- Fortalecer los niveles nacional y subnacional.
- Incorpora en instituciones y sociedad civil actividades de preparación.
- Contar con equipo y maquinaria suficiente.
- Desarrollar acciones de mitigación y prevención en todos los niveles territoriales.
- Cumplir con la Ley 2140 y su reglamentación en materia de atención de emergencias y reducción de riesgos.

Se han establecido las siguientes estrategias:

- Establecer sistemas de información en coordinación con sectores involucrados.
- Proponer políticas y reglamentos de GR a los procesos de planificación sectorial y territorial.
- Fortalecimiento institucional.
- Promover la participación comunitaria en preparativos y atención de emergencias.
- Sensibilizar a la población en edad escolar

4.3.4.3 Percepción de los actores.

Por las características que tuvo su formulación, el proceso que dio lugar a su elaboración es considerado por la mayoría de los actores involucrados como una experiencia representativa de coordinación y concertación intersectorial en el nivel central, sin embargo otros actores lo consideran como un factor debilitante de la institucionalidad nacional, por considerar que su coordinación y elaboración debió haber sido encomendada exclusivamente al VIDEICICODI.

4.3.4.4 Análisis.

A. Gobernabilidad y planificación del desarrollo

Haciendo una lectura con respecto a las vulnerabilidades planteadas en la propuesta y las estrategias sugeridas como solución, se puede ver que las mismas coinciden en gran medida con los puntos sugeridos como debilidades por la mayoría de las instituciones, tanto en las entrevistas como en el I Taller desarrollado por PREDECAN en mayo de 2006, sin embargo, la enunciación de dificultades no ha logrado dar paso a una estructura o articulación que de

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

cuenta de las causas y los procesos involucrados en dichas debilidades, resultando difícil deducir a partir de ellas posibles líneas de política o estrategia.

Probablemente por esta misma razón también se aprecia que las diversas ideas expresadas como debilidades no guardan una correlación directa entre causas, proceso y estrategias planteadas.

Por otro lado, la propuesta contiene líneas bastante generales y no presenta un desarrollo más amplio que permita conocer cómo se propone articular los diferentes niveles sectoriales y territoriales en torno a la propuesta.

Estos elementos permiten pensar que la propuesta de Gobernabilidad y planificación del desarrollo requiere aún un trabajo de mayor profundización que no fue posible de alcanzar durante el plazo de elaboración del Marco Estratégico.

B. Fortalecimiento de la Defensa Civil

Al igual que en el caso anterior, la propuesta parte de enunciados que intentan dar cuenta de la situación actual, pero en este caso no arranca de la identificación de vulnerabilidades o debilidades, sino directamente desde las necesidades identificadas.

La presentación de dichas necesidades, al igual que el caso anterior, muestra la ausencia de un patrón, estructura o sistema que las organice y por tanto brinda un tratamiento homogéneo tanto a aspectos de niveles operativos – tales como la dotación de equipo y maquinaria - como a aspectos de orden más general - tales como el cumplimiento de la Ley 2140.

Asimismo, tampoco se observa una correlación entre las necesidades identificadas y las estrategias propuestas, ni los actores involucrados.

En resumen, se puede decir que es evidente la necesidad de contar con diagnósticos en profundidad sobre ambos temas, de manera que las soluciones propuestas tengan una adecuada articulación con los procesos identificados como críticos por una amplia base de actores involucrados y cuenten con el consenso suficiente para construir a partir de ello propuestas consistentes y con un respaldo institucional y político adecuado como para convertirse en políticas y estrategias nacionales.

Las propuestas analizadas no contienen alusiones expresas a las siguientes categorías observadas:

- Planificación y/o Sistema Nacional de Planificación.
- Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Sistema Nacional de Inversión Pública - Inversión en infraestructura.
- Factor Ecológico.

4.3.5 Descripción y Análisis del Plan Nacional de Desarrollo.

4.3.5.1 Antecedentes del Instrumento.

El Plan de Nacional de Desarrollo (PND) constituye el principal instrumento de planificación del país, su ámbito de aplicación es nacional.

Su jerarquía a nivel normativo corresponde a un tercer nivel debido a que su aprobación se efectúa con un rango de Decreto Supremo.

4.3.5.2 Descripción General

El Plan esta organizado en las siguientes partes sustanciales:

1. Construyendo el futuro: Contiene el enfoque central del Plan y el *Patrón* de desarrollo planteado.
2. Bolivia Digna: Concentra las principales características de las políticas nacionales en materia social.
3. Bolivia Democrática: Expone la postura frente al Poder social comunitario y descentralización
4. Bolivia Productiva: Describe la matriz productiva nacional y las políticas nacionales productivas.
5. Bolivia Soberana: Aborda la problemática de las relaciones internacionales.
6. Sostenibilidad macroeconómica, institucional y política
7. Configuración territorial del desarrollo nacional

La GR no es un elemento expresamente abordado por la mayoría de los sectores salvo los de Defensa Nacional, Recursos Ambientales y Descentralización, sin embargo, a lo largo de las propuestas *sectoriales* de cambio descritas en el PND se encuentran implícitos una serie de procesos, algunos de ellos ya en curso y otros proyectados para el mediano y largo plazo, todos ellos tienen una significativa incidencia en al Gestión de Riesgos en el país ya que implican una transformación del modelo de desarrollo.

A continuación se presentan los enunciados más relevantes planteados en los sectores que si aluden la GR de manera expresa.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

A. Recursos Ambientales.

La propuesta parte de la reflexión entorno al hecho de que las políticas de protección del medio ambiente se debilitaron conforme se debilitaba el Estado con las reformas acontecidas en las últimas décadas.

Este *Sector* busca los siguientes objetivos:

- Agregación de valor y comercio de bienes y servicios de recursos de biodiversidad bajo criterios de sostenibilidad ecológica, social y económica.
- Sector forestal eficiente y sostenible con alta capacidad de generación de empleo.
- Generar recursos a través del secuestro de carbono y otros.
- Desarrollar tecnologías que no deterioren la capa de ozono y la adaptación a cambios ambientales globales.
- Establecer una gestión sostenible, equitativa, participativa e integral de los recursos hídricos.

Se plantean las siguientes políticas:

Política 1.

Transformación Productiva del Sector Forestal: Industrialización de Productos Maderables y No Maderables y expansión de la Explotación Sostenible del Bosque.

Al interior de esta política se puede destacar un Programa de Seguimiento y Monitoreo de Incendios Forestales.

Política 2.

Control del Estado sobre los recursos Forestales.

Política 3.

Aprovechamiento Sostenible y Conservación de Biodiversidad.

Política 4.

Reducción de Gases de Efecto Invernadero (GEIS) y Secuestro de Carbono.

Política 5.

Adaptación a los Cambios Ambientales Globales, Protección a la Capa de Ozono y Contaminantes Persistentes.

En esta política se destacan dos estrategias, la primera de gestión de riesgos y adaptación de sectores vulnerables a los cambios ambientales y socioeconómicos globales cuyo principal propósito es la reducción de vulnerabilidad y la 'adaptación' de la sociedad a los impactos y oportunidades emergentes de los cambios ambientales y socioeconómicos globales a través de:

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Desarrollo de normativa e institucionalidad.
- Concertación de acciones de desarrollo tecnológico con los actores sociales.

En ese contexto se plantean los siguientes programas:

- Programa de prevención de desastres en sectores vulnerables que plantea el desarrollo de normativa y acuerdos institucionales para la prevención de desastres en la agricultura e infraestructura rural y urbana.
- Programa de adaptación de sistemas de subsistencia vulnerables al deterioro del recurso hídrico propone la evaluación de la agricultura en regiones de montaña.
- Programa de adaptación de sistemas de subsistencia vulnerables al deterioro del recursos energéticos propone la evaluación de los sistemas de subsistencia en regiones de uso de leña.
- Programa para la Educación para la Prevención y Adaptación plantea una cultura que promueva emprendimientos comunitarios e individuales ecológicos

La segunda estrategia en el marco de a Política 5 es la de Gestión: control, manejo, uso y disposición final de sustancias químicas altamente tóxicas, como los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs)

Política 6.

Agua para todos.

Esta política plantea las siguientes estrategias:

Estrategia de Establecimiento de una gestión equitativa, sostenible, participativa, transectorial e integral de los recursos hídricos que incluye:

- Programa de Desarrollo de la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos.
- Programa de Fortalecimiento de la información del sector agua.

Estrategia de Gestión ambiental de los recursos hídricos que contempla el Programa de Lucha contra la Desertificación.

Finalmente se considera la Estrategia: Establecimiento de mecanismos de coordinación y concertación con la sociedad civil organizada intersectorial y transectorial en la gestión de recursos hídricos.

B. Defensa Nacional.

El sector identifica varias debilidades atribuibles al Sistema de Defensa Civil, a continuación se presenta una síntesis de las mismas:

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Sistema desarticulado y desestructurado a nivel municipal, departamental y nacional.
- Dispersión de esfuerzos que limita la capacidad de respuesta.
- Indefinición de funciones entre las instituciones involucradas en Defensa Civil.
- Escasa coordinación de asuntos administrativos y operativos de la GR. El 30% del sistema de prevención de riesgos estaría implementado.
- Inexistencia de grupos especializados de reacción inmediata

Como potencialidades se señala que la Cooperación Internacional tiene la disposición a brindar apoyo para la GR. Estos recursos serían adicionales a los establecidos en la Ley 2335 (0.15 del Presupuesto General de la Nación consolidado)

En el tema concreto que GR se propone:

- El desarrollo de el Sistema de Prevención de Riesgos a través de centros de operación departamentales y en coordinación con los municipios y comunidades.
- Constitución de redes comunitarias para la reducción de riesgos, disminuyendo el efecto de los desastres naturales en las zonas de alto riesgo.
- Se pretende un sistema en condiciones de atender en 24 horas a las poblaciones afectadas a través de alerta temprana y grupos de reacción inmediata.

El sector plantea dos políticas:

Política 1. Seguridad y Defensa Nacional.

Política 2. Sistema de Defensa Civil

Esta política se refiere al siguiente conjunto de estrategias:

- Estrategia Bolivia Segura y Soberana, compartida con la Política 1. con el objetivo de alcanzar las metas anteriormente mencionadas.
- Estrategia de reestructuración del Sistema Nacional de defensa civil, definiendo funciones y atribuciones entre instituciones involucradas y la definición de niveles de coordinación de asuntos administrativos y operativos relacionados a la gestión de riesgos.

Como parte de esta estrategia se establece el Programa de Prevención de Riesgos con el objeto de 'reducir ocurrencias probables o inminentes y desastres en el nivel nacional, a través de redes comunitarias que permitan anticiparse a los eventos con una cobertura del 100%.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Como resultado de este programa se propone la incorporación de la GR en la currícula del sistema educativo en coordinación con el Ministerio de Educación.

Un segundo programa atendería los desastres mediante unidades multidisciplinarias de reacción inmediata especializada y estaría encargado de la reconstrucción de la infraestructura social y productiva en caso de desastre.

Como parte del Programa de Prevención de Riesgos se mencionan:

- Plan de Descentralización de GR que busca capacitación y manejo de instrumentos en 263 municipios para la atención de emergencias, con un costo de 609 mil dólares.
- Implementación de 9 Centros de Operaciones de Emergencias Departamentales.

C. Descentralización.

La propuesta del *sector* de descentralización se fundamenta en tres políticas centrales:

Política 1. Desarrollo Institucional y Gestión Política de la Demanda Social.

Esta política propone:

- Desarrollo de normativa, capacidades institucionales y procesos de descentralización. A través del desempeño, procesos y resultados de la gestión e inversión pública departamental, municipal y políticas interculturales.
- Fortalecimiento de capacidades de gestión pública, técnica y administrativa de prefecturas, gobiernos municipales, mancomunidades municipales y por comunidad lingüística – cultural o base económica – productiva.
- Formulación de mecanismos, normativos, metodológicos e instrumentales que permitan la toma de decisiones por parte de los pueblos indígenas.

Política 2. Gestión Territorial y Gobernabilidad

Esta política busca que los espacios territoriales sean adecuados para el cumplimiento de competencias por parte de prefecturas y gobiernos municipales y está sustentada por los siguientes programas:

- Reordenamiento territorial: Fusión de municipios y adecuación de límites territoriales.
- Autonomías municipales y regionales por comunidad lingüística y cultural.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Mancomunidades metropolitanas.
- Apoyo a la gestión desconcentrada de las prefecturas con relación a las regiones del departamento.
- Gestión Pública Participativa e Intercultural.

Política 3. Desarrollo Regional y Local.

Esta política busca generar procesos que reduzcan desigualdades regionales, municipales y comunitarias y está sustentada por los siguientes programas:

- Ajuste de Competencias y transferencia de recursos a los niveles subnacionales, incorporando a los criterios para la asignación de recursos de equidad, población y pobreza, los de competencias, solidaridad, capacidad, eficiencia, resultados y adecuación territorial, recaudación propia y promoción del desarrollo económico – productivo regional.
- Articulación del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes subnacionales, coordinando con el Ministerio de Planificación.

El Sector también se plantea como tarea el acompañamiento a los procesos de Referéndum Autonómico y Asamblea a Constituyente.

Esta política contempla como uno de sus **programas la atención de emergencias para rehabilitar y reconstruir infraestructura y capacidades afectadas por desastres.**

4.3.5.3 Análisis General

A continuación se presentan los principales apuntes y el análisis efectuado en torno al PND con base en las categorías antes mencionadas.

Tabla No. 8. Paradigmas o lógicas subyacentes.

CITAS RELEVANTES	INTERPRETACION SOBRE CONCEPTO CENTRAL IDENTIFICADO COMO PERTINENTE A LA GR
<p>El Plan define el 'vivir bien en armonía con la naturaleza' como "vivir en equilibrio con lo que nos rodea", así como "vivir bien contigo y conmigo", diferente del 'vivir mejor occidental, que es individual, separado de los demás e inclusive a expensas de los demás y separado de la naturaleza' (PDN, 2006 p.10)</p>	<p>En estas dos citas, el concepto de 'vivir bien' en su alusión a la relación armónica con la naturaleza parece aludir un enfoque ideológica y éticamente menos antropocéntrico en oposición a un modelo de pensamiento y desarrollo antropocentrico a ultranza, identificado en el texto como 'occidental'. Pone énfasis en el establecimiento de relaciones horizontales entre seres humanos así como entre lo humano y lo no humano, calificando el enfoque como de 'cosmocéntrico'.</p>
<p>'El Vivir Bien será entendido como el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos'.(PDN, 2006 p.10)</p>	

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

<p>Se propone la 'preservación de otros significados sobre la relación entre la humanidad y la naturaleza' (PDN, 2006 p.11)</p>	<p>Sin embargo, llama la atención que en la propuesta sobre el nuevo patrón de desarrollo no se hable de una integridad ecosistémica, sino que se refiera a los elementos biofísicos como 'recursos renovables y no renovables' supeditando su valor a la utilidad social de los mismos en tanto se entienden como 'recursos'</p>
<p>'Nuestra propuesta se basa en la concepción del Vivir Bien, propia de las culturas originarias e indígenas de Bolivia. A partir de los elementos comunitarios enraizados en los pueblos indígenas, en las comunidades agrarias, nómadas y urbanas de las tierras bajas y las tierras altas, postula una visión cosmocéntrica que supera los contenidos etnocéntricos tradicionales del desarrollo.' (PDN, 2006 p. 10) requiere de la comprensión integral, holística, radial y acumulativa, capaz de abarcar la simultaneidad de situaciones no homogéneas. (PDN, 2006 p. 10)</p>	<p>Se plantea que los recursos naturales son renovables y por tanto pueden aprovecharse y recuperarse de manera <i>sostenible</i> aplicando técnicas correctas de explotación y aprovechamiento.</p>
<p>El plan propone: un cambio del 'patrón de desarrollo primario exportador' por otro de control y distribución de los excedentes provenientes de los recursos renovables y no renovables para la acumulación interna...'(PDN, 2006 p. 12)</p> <p>Se plantea como una 'visión holística (integral) que toma de la naturaleza lo que necesita para su desarrollo pero que a su vez la protege'. En ese marco se propone la estrategia de Conservación de la Calidad Ambiental.</p>	<p>Asimismo, la matriz productiva y social contempla los recursos ambientales como un sector generador de excedentes.</p> <p>La Política de Gestión Ambiental, hace parte de las políticas nacionales productivas se basa en el principio de sostenibilidad del informe Brundtland ya que enfatiza en la necesidad de 'equilibrio entre la necesidad de desarrollo y la conservación del medio ambiente' (Pág. 98)</p>
<p>Considera las metas de reducción de las "metas de reducción de las necesidades básicas insatisfechas, luego en indicadores de desarrollo humano [...], los objetivos del milenio y la organización de una "red de protección social" como artificios que intentan ocultar los problemas de fondo en modelo de desarrollo.(PDN, 2006 Introducción p 3)</p>	<p>Estas citas aluden de alguna manera a la sustitución de un modelo de Estado pero también de un modelo de gestión. No queda muy claro cómo se propone efectuar la sustitución del actual modelo de gestión pública y la relación concreta de éste planteamiento con las propuestas contenidas en las propuestas de instrumentos de política sectoriales en la temática de GR, ya que en las propuestas sectoriales se reflejan instrumentos y programas con un enfoque bastante tradicional sin cambios profundos o radicales en la relación entre la sociedad y su entorno.</p>
<p>Propone: 'desmontar, no sólo los dispositivos económicos, sino también los políticos y culturales, coloniales y neoliberales, erigidos por la cultura dominante, que se encuentran diseminados en los intersticios más profundos de la organización del Estado y también en la mente de las personas a través de la práctica social individual en detrimento de la solidaridad y la complementariedad'. (PDN, 2006 Introducción p 4)</p>	<p>El fortalecimiento del Estado a través del la revalorización del empleo público podría tener un impacto sustancial en la continuidad de planes y programas en curso o proyectados en el futuro mediato en el ámbito de la GR, sin embargo, no</p>
<p>Los '<i>proyectos de desarrollo</i> financiados por la cooperación externa [...] significaron una inyección externa de recursos financieros y tecnológicos que no se tradujo en desarrollo sino en un gasto ineficiente del ahorro externo' (PDN, 2006 Introducción p 4)</p>	<p>El fortalecimiento del Estado a través del la revalorización del empleo público podría tener un impacto sustancial en la continuidad de planes y programas en curso o proyectados en el futuro mediato en el ámbito de la GR, sin embargo, no</p>

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

'El *achicamiento del Estado* – supuesta condición del fortalecimiento de la empresa privada – llevó a su debilitamiento y dispersión funcional; el empleo público fue drásticamente reducido en favor del *servicio de consultoría* privado, financiado por la cooperación externa; la burocracia estatal fue privatizada y subordinada a intereses externos' .(PDN, 2006 p. 9)

esta claro cual será la estrategia para transitar de la dependencia de los servicios de consultoría y de la cooperación externa a un Estado con RRHH fortalecidos, en el marco de una fuerte política de austeridad fiscal.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

4.4 Las instituciones y la gestión de riesgos

4.4.1 Tipología de Instituciones entrevistadas

Como se puede apreciar en la tabla que se presenta en el *Anexo III*, las instituciones entrevistadas corresponden al sector público, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, multilaterales, bilaterales y del Sistema de Naciones Unidas.

Por las características y alcances del estudio se ha puesto especial énfasis en instituciones con ámbito de acción de nivel nacional, sin embargo es necesario puntualizar que en el futuro sería de gran aporte el poder complementar esta sistematización con información proveniente de diversas instituciones también del ámbito departamental, regional y municipal.

4.4.2 Roles, responsabilidades y campos de intervención institucional.

El análisis correspondiente a los roles responsabilidades y campos de intervención de las diferentes entidades o instituciones se ha efectuado en tres categorías:

1. Instituciones gubernamentales con roles predominantemente vinculados a la coordinación en GR.
2. Instituciones gubernamentales sectoriales con alcances nacionales.
3. Instituciones subnacionales.

Las diferentes categorías institucionales han sido analizadas contrastando las líneas de acción contenidas en la matriz estructurada por el Proyecto PREDECAN sobre la base del Plan de Acción de Hyogo 2005 (Anexo D) y lo establecido tanto en el marco legal original (A partir de la Ley No. 2140), las disposiciones actualmente vigentes, y las funciones y/o acciones señaladas por cada institución a través de las entrevistas con los diferentes actores consultados.

La descripción referida a las iniciativas de la cooperación y asistencia técnica internacional se presenta más adelante en el Inciso 4.4.7 (Iniciativas de la cooperación internacional).

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

4.4.2.1 Instituciones gubernamentales con roles predominantemente vinculados a la coordinación en GR.

Con base en la información recopilada de fuentes secundarias y a través de entrevistas efectuadas a los actores involucrados, se ha efectuado una descripción y análisis sobre las transformaciones en los roles y actividades asignados y asumidos por las tres instituciones llamadas por ley para asumir de alguna manera tareas vinculadas a la coordinación en materia de gestión del riesgo, tanto en niveles nacionales como subnacionales, cabe decir: Ministerio de Planificación, Viceministerio de Defensa Civil y Apoyo al Desarrollo Integral y Viceministerio de Descentralización.

La descripción detallada y comparativa sobre los cambios de roles y actividades asignados y asumidos por las tres instituciones que sustenta el análisis efectuado, se encuentra en el Anexo XIV. A continuación se presenta dicho análisis para las tres instituciones.

A. Análisis sobre las transformaciones en los roles y actividades asignados y asumidos por el Ministerio de Planificación

Haciendo un análisis comparativo entre los roles originalmente establecidos por la Ley 2140 y la actual Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) - junto a sus respectivas reglamentaciones - se puede decir que el ex Ministerio de Desarrollo Sostenible, actual Ministerio de Planificación del Desarrollo, tenía un rol expreso y fundamental de coordinación y concertación del SISRADE fundamentalmente en el ámbito central, a través de los diversos Sectores del Gobierno en materia de reducción de riesgos y un rol fundamental para la articulación con temas de sostenibilidad e inversión pública, sin embargo, probablemente debido al modelo de desarrollo basado en la economía de libre mercado y el correspondiente modelo de gestión asumido por los anteriores gobiernos, dichas atribuciones no estaban articuladas a un rol en la formulación y coordinación de políticas de planificación del desarrollo, sino más bien circunscritas a las funciones de un Estado regulador y facilitador.

Adicionalmente, se puede observar que los roles y atribuciones en materia de coordinación no contemplaron - en ninguna de las disposiciones legales – mandatos claros y expresos que definan una estrecha coordinación de ida y vuelta con los niveles subnacionales.

Por el otro lado, la nueva LOPE omite atribuciones *expresas* para este Ministerio, tanto en materia de coordinación del SISRADE como en la formulación de instrumentos técnicos, sin embargo abre la oportunidad para la inserción de la GR en los instrumentos de planificación tanto sectorial como territorial a través del SISPLAN.

Asimismo pese a que la nueva LOPE otorga al Ministerio de Defensa las atribuciones en materia de elaboración y coordinación de la información del

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y Emergencias (SISRADE), otorga competencias al Ministerio de Planificación en materia de desarrollo de políticas de ciencia y tecnología permitiendo articular al interior de este Ministerio la temática referida a la generación e implementación de instrumentos para el conocimiento y manejo de información en torno a la Dirección General de Ciencia y Tecnología.

En ninguna de las dos disposiciones existen roles o competencias para el Ministerio de Planificación que se refieran a la formulación e implementación de instrumentos de protección financiera, esa función, como se verá más adelante es planteada por la Ley 2140 y 2335 como prerrogativa del Ministerio de la Presidencia.

Complementariamente al análisis precedente, a continuación se presenta la relación de potencialidades, limitaciones y acciones enunciadas con respecto al Ministerio de Planificación vertidas en la entrevista¹⁵ sostenida con su representante.

Tabla No. 9 Descripción sobre la relación de acciones, potencialidades y limitaciones institucionales, con respecto a los roles/competencias asignados al Ministerio de Planificación.

Ministerio de Planificación/ Antes Ministerio de Desarrollo Sostenible
Acciones
<p>De la entrevista sostenida se desprende la siguiente síntesis de acciones emprendidas o propuestas por el Ministerio de Planificación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Viceministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, como parte del MP, en la actualidad desarrolla funciones conjuntamente con el VIDEICODI y la Cancillería en la Coordinación con el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres CAPRADE y el Proyecto de Prevención de Desastres de la Comunidad Andina de Naciones (PREDECAN) - • Ese Viceministerio está encargado de la temática a través de una Unidad Coordinadora (UCP) del Programa de Prevención de Desastres a través del Proyecto BID 1121 apoyado por COSUDE y GTZ. • Dicho Programa consta de dos componentes, el primero de Fortalecimiento Institucional del SISRADE que incluye el Plan de Prevención de Desastres en la cuenca del Río La Paz, así como la actualización del marco legal. El Segundo contempla la divulgación de gestión de riesgos. • Los objetivos de dicho Programa son: Elaborar una política de gestión de riesgos a través del Sistema Nacional de Inversión Pública y transversalizada en todos los sectores; Lograr un manejo sistémico e integrado de la GR con énfasis en la fase de prevención a través de planificación, incorporando e integrando a todos los actores. • En materia de Planificación Territorial, el Viceministerio cuenta con el apoyo de PNUD a través del Programa Gran Chaco. • La UCP considera que se está gestando un manejo integral de todo lo relacionado a temas ambientales, cambio climático, Manejo de sustancias peligrosas y Ozono.
Potencialidades y Avances
De la entrevista sostenida se desprende la siguiente síntesis de potencialidades y avances:

¹⁵ Es importante remarcar que las opiniones o afirmaciones resumidas en la Tabla No. 9 Corresponden a criterios expresados por las personas designadas por las autoridades como interlocutores para la entrevista.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Compromiso de la gente de la UCP.
- La posibilidad de contar con expertos internacionales de peso para hacer una transferencia tecnológica.
- Se han superado las dificultades para la puesta en marcha del Programa luego de 3 años.
- Se ha sensibilizado a muchas instancias en GR: el mismo Ministerio de Planificación, Salud y Educación, la Alcaldía de La Paz y las prefecturas.
- Se ha logrado un adecuado nivel de acercamiento con el Ministerio de Defensa.
- La coordinación del Plan Nacional de Desarrollo con las 9 prefecturas y con cada uno de los sectores, aunque a la fecha aún se lo puede considerar como un tema casi enunciativo, luego vendrá el proceso de comunicación capacitación y sensibilización. Una vez elaboradas las estrategias y políticas a nivel nacional regional y local.
- En la actualidad cuenta con el apoyo político necesario. La integración entre planificación e inversión pública lo demuestra.

Limitaciones

De la entrevista sostenida se desprende la siguiente síntesis con respecto a las limitaciones institucionales:

- La UCP considera que no se puede hablar de debilidades en su interior o en el Viceministerio ya que al momento lo que ocurre es que toda la carga de la institución esta en el cumplimiento para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Fuente: Entrevistas con representante institucionales.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

B. Análisis sobre las transformaciones en los roles y actividades asignados y asumidos por el Viceministerio de Defensa Civil y Cooperación al Desarrollo sobre Ministerio de Planificación

En el caso del Viceministerio de Defensa Civil y Cooperación al Desarrollo Integral, las diferencias entre el marco legal original y las modificaciones emergentes de la LOPE son sustanciales en la medida en que - como se puede apreciar en las tablas de detalle contenidas en el *Anexo XIV* - el marco original restringía sus competencias al ámbito de la preparación, respuesta y rehabilitación con respecto a un evento adverso y establecía sus atribuciones en esos ámbitos con un remarcado detalle. Por el contrario, la nueva Ley LOPE y su reglamentación genera para este VICEMINISTERIO competencias dispersas que abarcan varios ámbitos de la Gestión del Riesgo, protección ambiental y desarrollo del país.

Haciendo un análisis sobre las competencias establecidas en la nueva LOPE se puede remarcar que pese a su amplia diversidad, las mismas son señaladas de manera bastante genérica y con cinco características principales:

Primera.

Establece para el VIDEICODI un rol fundamentalmente operativo, en tanto refiere la planificación y ejecución de *acciones*, dejando la esfera de definiciones políticas al Ministerio de Planificación, aspecto que marca un límite fundamental en el accionar del VIDEICODI habilitado únicamente para la preparación de propuestas de políticas, reglamentos en GR y para la coordinación de acciones para la cooperación de las FFAA.

Segunda.

Reduce el ámbito de la preparación, respuesta y rehabilitación a una sola tarea, cual es la de coordinar con el Ministerio de Hacienda y de Planificación del Desarrollo para la canalización de cooperación técnica y financiera, para Defensa Civil en situaciones de emergencia y desastres.

En una interpretación literal sobre el nuevo marco legal se podría interpretar que siendo que el SENADECI como una repartición del Ministerio de Defensa ya no existe y dado que la nueva LOPE o su reglamentación no establecen que sus funciones sean asumidas por el actual VIDEICODI, en realidad a la fecha no existe una entidad del Gobierno Central encargada de los ámbitos de preparativos, respuesta y rehabilitación a nivel nacional.

Tercera.

Otra diferencia fundamental es la responsabilidad que la nueva LOPE otorga al VIDEICODI con respecto al Sistema Nacional de Información para la Reducción de Riesgos casi de manera exclusiva ya que no menciona la obligatoriedad de articular para ello a las instituciones técnico científicas.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Cuarta.

Pese a que la LOPE establece competencias en materia de protección ambiental para las FFAA, no refiere la necesidad de que las mismas se enmarquen en una la integración o complementariedad de orden político que articule la Gestión Ambiental y la Gestión de Riesgos.

Quinta.

Cabe remarcar que tanto en el marco legal original como en el nuevo, las competencias en materia de reconstrucción no han sido lo suficientemente clarificadas o establecidas.

Complementariamente al análisis precedente, a continuación se presenta la relación de potencialidades, limitaciones y acciones enunciadas con respecto al VIDEICODI vertidas en la entrevista¹⁶ sostenida con EL Viceministro y su equipo de asesores.

¹⁶ Es importante remarcar que las opiniones o afirmaciones resumidas en la Tabla No 10, corresponden a criterios expresados por las personas designadas por las autoridades como interlocutores para la entrevista.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Tabla No. 10. Descripción sobre la relación de acciones, potencialidades y limitaciones institucionales, con respecto a los roles/competencias asignados al Viceministerio de Defensa Civil y Apoyo al Desarrollo Integral

Ministerio de Viceministerio de Defensa Civil y Apoyo al Desarrollo Integral
Acciones
<p>Las actividades desarrolladas o en curso que fueron señaladas en la entrevista sostenida con esta institución son las siguientes:</p> <p>La institución se plantea como misión la gestión del riesgo de manera integral entendida como las acciones antes, durante y después de un evento o las 7 etapas del ciclo del desastre, que también sintetiza en la atención de desastres o emergencias, la prevención y reconstrucción.</p> <p>En Atención se menciona:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Fortalecimiento de la Defensa Civil, en la capacidad de atención pero principalmente en la capacidad de respuesta, este fortalecimiento estaría relacionado principalmente con equipamiento de medios ya que en la actualidad su carencia se considera como una de las principales debilidades. • El fortalecimiento del conocimiento, capacitación de recursos humanos, la integración con las 9 Direcciones Departamentales y las 5 Regionales. • El establecimiento de los COES nacionales y departamentales. • De acuerdo a la entrevista estos proyectos estarían financiados por la Cooperación Canadiense. <p>En Prevención se menciona:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La incorporación de la GR en los procesos de planificación, nacional departamental y municipal, fundamentalmente con el apoyo del PREDECAN. • La descentralización de la Gestión de Riesgos en ámbitos municipales y departamentales con recursos del PSAC, los cuales estarían siendo gestionados ante el VIPFE. Promoción y elaboración de normas y procedimientos para que estas normas puedan ser utilizadas en la planificación sectorial como territorial. • A través del Comando Sur y la ayuda humanitaria de los EEUU se estaría efectuando la implementación del COE Nacional. • El Marco estratégico de recuperación y transición al desarrollo, de las pasadas Inundaciones cuenta con programas y proyectos con nuevos actores, tal es el caso de Educación y Agua que como resultado de trabajo de dicho Marco Estratégico se consideran para su incorporación al CONARADE.
Potencialidades y Avances
<p>Las potencialidades y avances señaladas en la entrevista sostenida con esta institución son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de canalizar los recursos de cooperación y de coordinación intersectorial para las últimas emergencias a través de la Defensa Civil. • Conformación de la secretaría técnica y científica a iniciativa de PREDECAN – CAPRADE. Se pretende conformar programas que permitan trabajar en ese ámbito. • La vinculación con instituciones de capacitación, Universidad Andina y otras extranjeras, el Instituto de Investigación y Desarrollo de Francia. • El conocimiento de los mapas de riesgos descriptivos como consecuencia de los procesos de planificación descentralizada que se han implementado. Otros procesos sectoriales como ser: Ordenamiento Territorial, la zonificación a través de la dirección de Ordenamiento y el Programa de Desastres del Ministerio de Salud, articulando la alerta temprana y seguridad alimentaria. • El Plan Nacional de Prevención, Reconstrucción y Atención de Emergencias, sería un gran avance, sólo restaría ser complementado por los Sectores. El Plan habría sido hecho conjuntamente con los sectores y se requeriría que los nuevos actores revisen y aprueben ese Plan. • La Defensa Civil considera que los sectores deben tener una política en prevención y atención de desastres, ya que la Defensa Civil ya habría avanzado en un proceso importante en el que sólo resta complementar su Plan elaborado y las instituciones estarían listas para llevar a cabo este proceso. • La Mayor fortaleza señalada para la Defensa Civil es que es intersectorial y contempla componentes de atención, prevención y reconstrucción.
Limitaciones
<p>De la entrevista sostenida se desprende la siguiente síntesis de limitaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carencia de medios y equipamiento. • Limitación en la coordinación con los sectores del SISRADE. Un programa de trabajo coordinado con los componentes del SISRADE permitiría lograr eso. • La causa de esta limitación sería la falta de apropiación de los sectores integrantes del SISRADE de la GR. En ese sentido se afirma que no solo la Defensa Civil debe saber de GR sino que los sectores se deben apropiarse del tema.

Fuente: Entrevistas con representante institucionales.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

C. Análisis sobre las transformaciones en los roles y actividades asignados y asumidos por el Viceministerio de Descentralización.

Uno de los aspectos menos conocidos e implementados del marco legal original en GR es probablemente el relacionado al rol asignado al Ministerio de la Presidencia en materia de coordinación político administrativa con los sectores y niveles subnacionales.

Pese a la mención que al respecto hace la Ley 2140, no se establece en ella, ni en su reglamentación, los mecanismos por los cuales esta coordinación debía realizarse, tampoco establece la manera en que ésta sería articulada con las competencias del Ministerio de Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Defensa.

Es importante remarcar que pese a la existencia de dos leyes, la 2140 y la 2335, en las que se establecía la formación de un mecanismo de protección financiera, como es el caso del Fondo para la Reducción de Riesgos y Atención de Emergencias (FORADE), en ningún caso este instrumento logro ser implementado.

Finalmente se puede remarcar que al estar facultado el actual Viceministerio de Descentralización para proponer, coordinar, implementar y ejecutar políticas destinadas a profundizar y fortalecer el proceso de descentralización, su participación en la articulación del SISRADE fundamentalmente en los niveles territoriales podría ser fundamental.

Complementariamente al análisis precedente, a continuación se presenta la relación de potencialidades, limitaciones y acciones enunciadas con respecto al VIDEICICODI vertidas en la entrevista¹⁷ sostenida con EL Viceministro y su equipo de asesores

Tabla No. 11 Descripción sobre la relación de acciones, potencialidades y limitaciones institucionales, con respecto a los roles/competencias asignados al Viceministerio de Descentralización.

Viceministerio de Descentralización	
Acciones	
	<ul style="list-style-type: none">• Coordinación de la formulación del Marco Estratégico para la Rehabilitación y Transición al Desarrollo del año 2006.• Coordinación de las operaciones de crédito con recursos BID y CAF para la reconstrucción, inundaciones 2006. Programa BID, de 20 millones de \$US para prefecturas y municipios para inversión en 5 sectores: Líneas vitales, red departamental y municipal; Macro drenajes

¹⁷ Es importante remarcar que las opiniones o afirmaciones resumidas en las Tablas No. 17 Corresponden a criterios expresados por las personas designadas por las autoridades como interlocutores para la entrevista.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

y manejo de cuencas; Reconstrucción de Viviendas total o parcial; construcción de Infraestructura social: Salud, Educación; Infraestructura Urbana: 4 sectores del área urbana. La unidad ejecutora es el Viceministerio de Descentralización y el PNUD es el administrador de los recurso. Los Gobiernos Departamentales son fiscalizadores.

Potencialidades

- El proceso de concertación multisectorial conjuntamente con el Sistema de Naciones Unidas, ha sido muy favorable para el armado de la Estrategia y abre la oportunidad para futuros mecanismos de coordinación y concertación.
- Concientización a partir de la coyuntura de desastres de 2006. Este tema no había sido sensible hasta ahora en Presidencia.

Limitaciones

- El Viceministerio tiene aproximadamente 60 personas de las cuales sólo **una** esta dedicada al tema de manera parcial.
- Se considera que existen importantes vacíos legales que establezcan con muy poca claridad las competencias y roles.
- Recursos Humanos Escasos.
- Novedad del tema.
- Necesidad de investigación

Fuente: Entrevistas con representante institucionales.

4.4.2.2 Instituciones gubernamentales sectoriales con alcances nacionales.

A continuación se presenta el análisis efectuado a cinco sectores considerados como los más relevantes para la GR en Bolivia, con base en información secundaria y entrevistas¹⁸, entre ellos están: Ministerio de Educación, Ministerio del Agua, Ministerio de Minería, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Obras Públicas. La Descripción por sector de los roles afines a la GR se encuentra en el *Anexo XV*

El hecho más contundente y llamativo que emerge del análisis de los roles y competencias sectoriales es que tanto en el caso de la normativa expresamente desarrollada para la GR, como en la que define competencias generales para el poder ejecutivo, ninguno de los sectores tienen establecido con obligatoriedad el desarrollo de políticas y acciones sectoriales destinadas a la preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción sectorial - exceptuando algunas consideraciones generales en el caso del Ministerio de Obras Públicas.

¹⁸ Los Ministerios de Hidrocarburos, Salud y Desarrollo Agropecuario fueron originalmente contemplados en el estudio pero lamentablemente las solicitudes de entrevista con autoridades de dichas carteras de Estado no pudieron concretarse en el periodo de duración del diagnóstico, por lo tanto, la información con respecto a sus roles, responsabilidades y campos de intervención han sido deducidos exclusivamente del análisis de las competencias asignadas por Ley. Sin embargo, en el futuro este estudio puede ser complementado con la información proveniente de dichos Ministerios

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Pese a la alta incidencia en los patrones de ordenamiento territorial que cada uno de los sectores tiene, a través de la construcción de infraestructura y consolidación de asentamientos humanos, la variable territorial no esta presente como elemento transversal a las competencias sectoriales.

En ninguno de los casos analizados se cuenta con una manifestación expresa sobre el rol específico que le toca jugar a cada sector como parte del SISRADE, ni la manera en la que este rol debe ser traducido en los niveles descentralizados.

Las atribuciones en materia de participación en el CONARADE no hacen parte de las competencias sectoriales en las nuevas disposiciones.

Se prevé que cada sector desarrolle y sostenga un sistema de información sectorial, sin embargo dichos sistemas no contemplan necesariamente variables ambientales y/o territoriales. Tampoco está normada su integralidad con el SINAGER, u otros similares.

4.4.2.3 Instituciones subnacionales.

Para finalizar esta parte referida a roles y competencias, se ha contemplado un análisis con respecto a los roles y competencias en el ámbito departamental y municipal, este análisis ha contemplado la información de fuentes secundarias, tomando como referencia tanto las competencias asignadas en el marco legal expreso para GR, como las leyes de Descentralización y Ley de Municipalidades. Esto a su vez se ha complementado a través de entrevistas con la Prefectura del Departamento de La Paz.

A continuación se presenta el análisis efectuado. La descripción de los roles y competencias encomendados legalmente como parte de la GR a los niveles Subnacionales y que sustentan este análisis se encuentran en el *Anexo XVI*

En el caso de los niveles subnacionales, el análisis que se ha efectuado correlaciona la normativa expresamente elaborada para la GR (Leyes 2140, 2335 y su reglamentación) y la legislación en materia de descentralización – para el nivel departamental – y de participación popular – para el nivel municipal.

De este análisis se desprenden las siguientes consideraciones:

En primer lugar se puede concluir que no se encuentra reciprocidad o complementariedad entre los citados cuerpos legislativos, y por tanto podría afirmarse que si bien el marco legal en GR tiene una fuerte base en los

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

principios de descentralización y subsidiaridad que lo configuran, para que los mismos trasciendan hacia la práctica se requieren transformaciones también en las bases legales que contienen los procesos de descentralización y participación popular.

Esta falta de articulación entre los procesos de descentralización y participación popular, sumado al hecho anteriormente mencionado con respecto a que las competencias sectoriales no prevén la implementación de políticas y/o acciones de GR en los ámbitos territoriales descentralizados que dependen del sector, podría ser la causa para que a GR no haya logrado trascender hacia esferas descentralizadas como efecto automático derivado de las competencias otorgadas por la ley 2140.

Asimismo, el conjunto de competencias establecidas para los niveles subnacionales en el marco legal expreso para la GR no está acompañado de una política e instrumentos de política consistentes con la Ley que permitan la generación de mecanismos técnicos, financieros ni de coordinación.

4.4.2.4 Análisis Institucional general: Roles, responsabilidades y campos de intervención.

Como conclusiones generales se puede decir que a excepción de los actuales Viceministerio de Defensa Civil y Viceministerio de Planificación del Territorial y Medioambiente que en el pasado y en la actualidad vienen compartiendo o alternando roles y atribuciones como cabezas del Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Emergencias y/o Desastres – tal como se describe en el análisis del marco legal expresamente diseñado para la gestión del riesgo - es evidente que, el resto de los sectores hacen parte del SISRADE, pero no se tienen claros los roles que cada uno de ellos juega dentro del sistema pues no se contemplan, intencional ni explícitamente, funciones o atribuciones que propicien una articulación sistémica para la gestión de riesgos.

Este es un hecho que va más allá de las limitaciones expresadas en el marco legal e identificadas en el análisis del contenido de las disposiciones existentes, adicionalmente constituye un hecho percibido y expresado por la mayoría de las instituciones entrevistadas, así como aquellas concurrentes al I Taller de mayo de 2006, organizado por PREDECAN y las entidades miembros del CAPRADE en Bolivia.

En la mayoría de los casos los diferentes sectores, identifican la desorganización e indefinición de roles y funciones como una de las causas centrales desencadenantes de una serie de efectos tales como los que se resumen a continuación:

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Ausencia de políticas públicas expresas sectoriales o transversales, nacionales o locales en gestión de Riesgos. En su mayoría admiten esta ausencia como un tema medular ¹⁹.
- Algunas instituciones refieren a la Ley 2140 como la expresión más cercana que se tuvo de una política pública en el tema, pero señalan que en el hecho estos conceptos no permearon el marco institucional y que además fueron ya profundamente afectados por las sucesivas modificaciones introducidas por las subsiguientes leyes LOPE, especialmente en la esfera institucional.
- Este vacío se ha llenado parcialmente a través de directrices formuladas en eventos no sistemáticos por parte de la cooperación internacional y ONGs, en algunos casos de manera más concertada que otras pero que tampoco ha trascendido más allá de la definición de objetivos para Programas o Proyectos concretos de bajo impacto nacional o subnacional.
- El accionar nacional, por lo general se ha mantenido en un ámbito instrumental y operativo fundamentalmente en torno al ciclo del desastre (prevención, mitigación, respuesta, etc.) y no del riesgo.
- El comportamiento del conjunto de instituciones conocido como SISRADE no es sistémico ni integral, sino desarticulado y coyuntural.

Con respecto a la relación entre competencias legalmente establecidas en materia de coordinación, aquellas que las instituciones consideran como propias y las que efectivamente se implementan se han identificado las siguientes consideraciones:

Existe una diferencia sustancial entre las acciones efectivamente implementadas y las enunciadas como atribuciones tanto en el marco legal como en las declaraciones de esos mismos actores. Esto es válido tanto para el Viceministerio de Defensa Civil como el de Planificación del Territorio y Medio Ambiente, ya que en ambos casos tanto estas instituciones como sus predecesores – SENAR y SENADECI entre otros – han tenido y tienen responsabilidades que superan en gran medida su nivel de ejecución e implementación concreta.

¹⁹ Cabe hacer notar que la Ley 2140 es citada por VIDEICODI, VPTMA como la expresión de una política en cuanto a sus aspectos conceptuales pero le atribuyen debilidades en su planteamiento institucional y la consideran desactualizada.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Es así que en materia de coordinación del SISRADE la percepción de las instituciones consultadas se puede resumir en las siguientes características:

- Superposición de roles y funciones.
- La coordinación intersectorial y territorial sólo se efectúa en momentos de Desastre.
- Ausencia de institucionalidad en el tema.
- El período de 2004 – 2005 en el VIDEICODI es percibido como el único momento en el que hubo interlocutor institucional, pero de gran fragilidad debido a la dinámica Militar de la institución y la carencia de recursos técnicos, logísticos y financieros.

Con respecto a la relación entre las instituciones con competencias en la coordinación del SISRADE se encuentra una situación paradójica ya que las dos cabezas a cargo del tema desde el año 2000 consideran como un obstáculo para el cumplimiento de sus tareas de coordinación, la debilidad y la indiferencia sectorial hacia la temática. A su vez, los sectores, consideran que son ignorados y que no existe liderazgo ni coordinación del Sistema. Piden una institución fuerte que los apoye conceptual y técnicamente para incorporar el tema en su propia gestión.

4.4.2.5 Propuestas y observaciones

A continuación se presenta la síntesis de las propuestas y observaciones manifestadas por las instituciones coordinadoras entrevistadas para la generación de instrumentos de política y la dinamización de la GR en Bolivia.

A. Viceministerio de Planificación Territorial y Medio Ambiente (Ministerio de Planificación)

De la entrevista sostenida se desprende la siguiente síntesis de propuestas y observaciones manifestadas por la Institución para la dinamización de la Gestión del Riesgo:

- Con respecto al marco legal que rige la GR se indica que en el nivel conceptual la Ley 2140 ha plateado un buen paso hacia adelante y que el problema estaría en la vulneración del marco institucional, a través de las

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

sucesivas leyes de organización del poder ejecutivo por problemas de intereses políticos sectoriales parciales.

- Se remarca la importancia de una visión sistémica donde cada componente se integra para sumar esfuerzos a un mismo resultado. Por tanto ese enfoque sistémico debe ser rescatado de la Ley 2140.
- Se debiera retornar al esquema de la Ley 2140 en el que prevención debe estar coordinada a través de Planificación y preparación, atención y respuesta a través de Defensa, con un sistema que involucre a los otros sectores.
- No se considera necesaria la existencia de un consejo como el CONARADE ya que el mismo debiera ser sustituido por CONAPES (Consejo Nacional de Políticas Públicas Económicas y Sociales)
- EL manejo concreto de la GR debiera hacerse a través de pequeñas comisiones técnicas y cuando se precisen decisiones se las podría elevar al CONAPES.
- El principal desafío es sensibilizar al nivel político, movilizar actores sociales y niveles locales.
- El objetivo deberá ser trabajar sobre amenazas y vulnerabilidades comenzando con sectores para una planificación indicativa de arriba para abajo y con la participación de los actores locales de abajo para arriba.
- La elaboración de políticas y estrategias a cargo del Proyecto BID esta pensada a través de una estructura integrada y sistémica, trabajos conjuntos talleres interactivos. Sin embargo, el proceso para tener una estrategia que define como se elaboran la políticas aun esta en elaboración.
- Se reconoce la importancia de la descentralización pero no se especifica ninguna estrategia para alcanzarla.

B. Viceministerio de Defensa Civil (Ministerio de Defensa)

De la entrevista sostenida se desprende la siguiente síntesis de propuestas y observaciones manifestadas por la Institución para la dinamización de la Gestión del Riesgo:

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

En el ámbito normativo se propone la elaboración de las normas sectoriales para la incorporación de la GR en la Planificación Sectorial.

- Una norma debe obligar a los sectores a insertar la GR en su planificación.
- Se debe complementar el SISPLAN con una norma sectorial para que se incorpore la GR en forma integral.

En el ámbito de instrumentos de política se propone:

- Necesidad de complementaciones sectoriales al Plan Nacional elaborado por el VIDECIDODI, las cuales deben pasar a revisión del Ministerio de Planificación para una revisión en la coherencia del documento con el SISPLAN. Es únicamente en ese ámbito en el que se reconoce la participación del Ministerio de Planificación.
- En la práctica, el Marco Estratégico de Recuperación y Transición al Desarrollo de 2006 ya estaría haciendo que los sectores incorporen en su planificación la temática, el rol de Planificación sería revisar la propuesta de Defensa Civil en cuanto a las normas sectoriales y articularlo con las normas de Inversión Pública.
- Un problema es que la Planificación esta desligada de la GR y tampoco esta vinculada a una priorización de inversiones en Prevención. Los sectores sólo están involucrados con sus temas eminentemente sectoriales y no integrales.
- Se debe formular un Plan más estratégico y de mayor alcance en el tiempo (Quinquenal) con conocimiento del Gobierno, la Prefectura los Municipios y la población.

Adicionalmente se manifestaron las siguientes observaciones:

- Actualmente se precautelan intereses políticos más allá del bien común, el tema de los desastres es usado como instrumento político. Las autoridades deben trabajar en función de una política a largo plazo de 10 a 20 años.
- Todavía existe indiferencia sectorial con respecto a sus obligaciones en materia de prevención. Defensa Civil puede actuar con mucha eficiencia en materia de respuesta y dando metodologías de inserción de la temática pero si las Prefecturas y los Distritos Municipales no se apropian de este tema es imposible que se logren cambios.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Existe un bajo nivel en la construcción de una cultura de prevención que se debe efectuar desde las escuelas.
- Se debe incorporar a los sectores de Educación y Agua al CONARADE.
- Hacienda debiera tomar conciencia de la magnitud de los gastos de un emergencia y eso permitiría que se apruebe presupuesto adicional para Defensa Civil.
- Actores vinculados a los nuevos liderazgos locales que surgen para la recuperación de una zona de Desastre pueden ser útiles y deben ser capitalizados para trabajar este tema en otros ámbitos no tradicionales.
- La Planificación no puede ser de un grupo de elite y hecha en escritorio sino participativa.

C. Viceministerio de Descentralización (Ministerio de la Presidencia).

De la entrevista sostenida se desprende la siguiente síntesis de propuestas y observaciones manifestadas por la Institución para la dinamización de la Gestión del Riesgo:

- Es importante la elaboración de una estrategia que ordene los roles de las instituciones con el Ministerio de Planificación a la cabeza y en coordinación con todos los sectores, gobiernos departamentales y gobiernos municipales.
- Es muy importante resolver los vacíos legales ya que Planificación debiera ser la encargada de la parte prospectiva y de la coordinación en general.
- Defensa Civil debiera tener un rol fundamental en la atención de emergencias y desastres.
- Descentralización puede apoyar en la coordinación con prefecturas y municipios. Se requiere un fortalecimiento del equipo y capacitación

4.4.3 Organización y coordinación institucional.

Si bien, varios de los factores inherentes a la organización y coordinación ya fueron abordados como parte de la problemática vinculada a roles y competencias, con respecto a temas específicamente relacionados a la coordinación de las diferentes instituciones se pueden resumir los siguientes conceptos referidos, en primera instancia, a las opiniones vertidas

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

individualmente por instituciones y en segundo lugar un resumen sobre algunos conceptos generales.

4.4.3.1 Análisis Institucional individual: Organización y Coordinación.

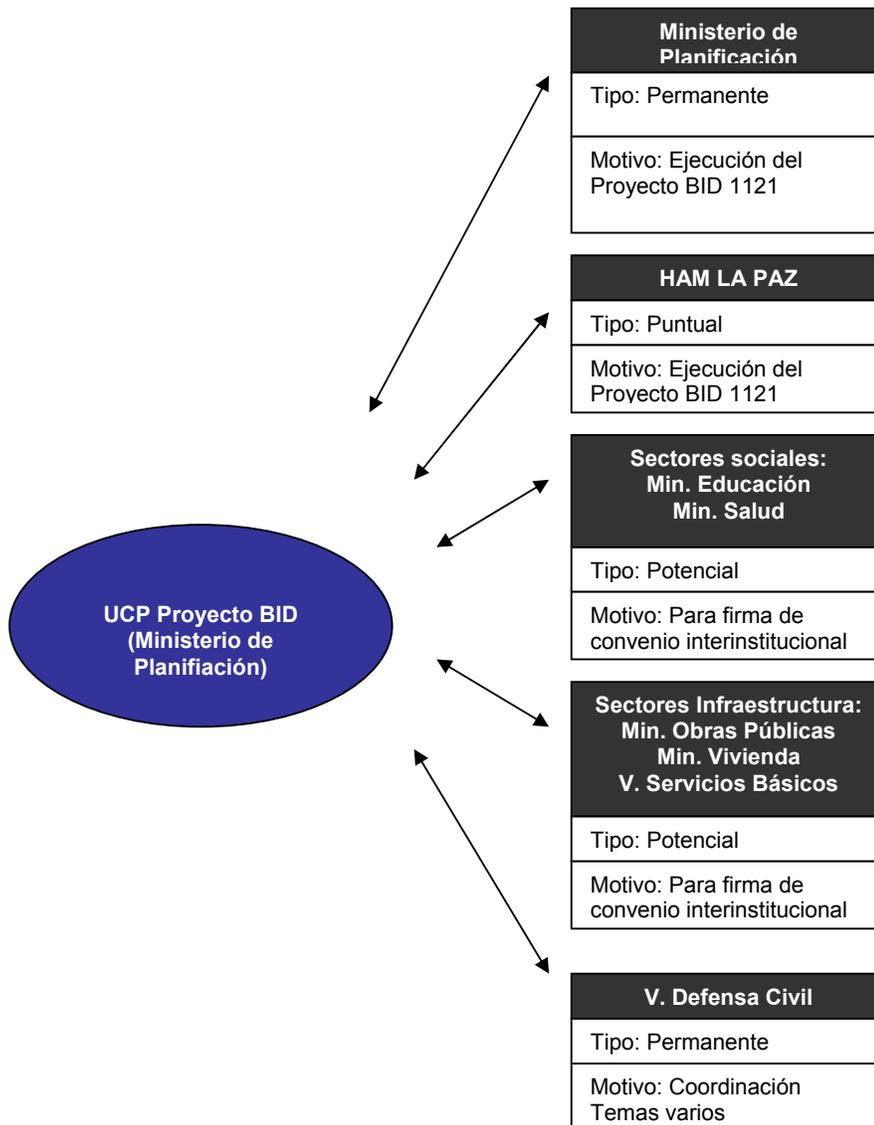
A continuación se presentan los esquemas de relación que fueron deducidos de las entrevistas sostenidas con las instituciones entrevistadas.

A. Viceministerio de Planificación Territorial y Medio Ambiente (Ministerio de Planificación).

El siguiente esquema ilustra las principales instituciones con las que el Viceministerio de Descentralización señala tener relación al momento de la entrevista.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Ilustración 2. Patrones de relacionamiento interinstitucional. Identificadas por la UCP como representante del Viceministerio de Planificación Territorial y Medio Ambiente en la temática.



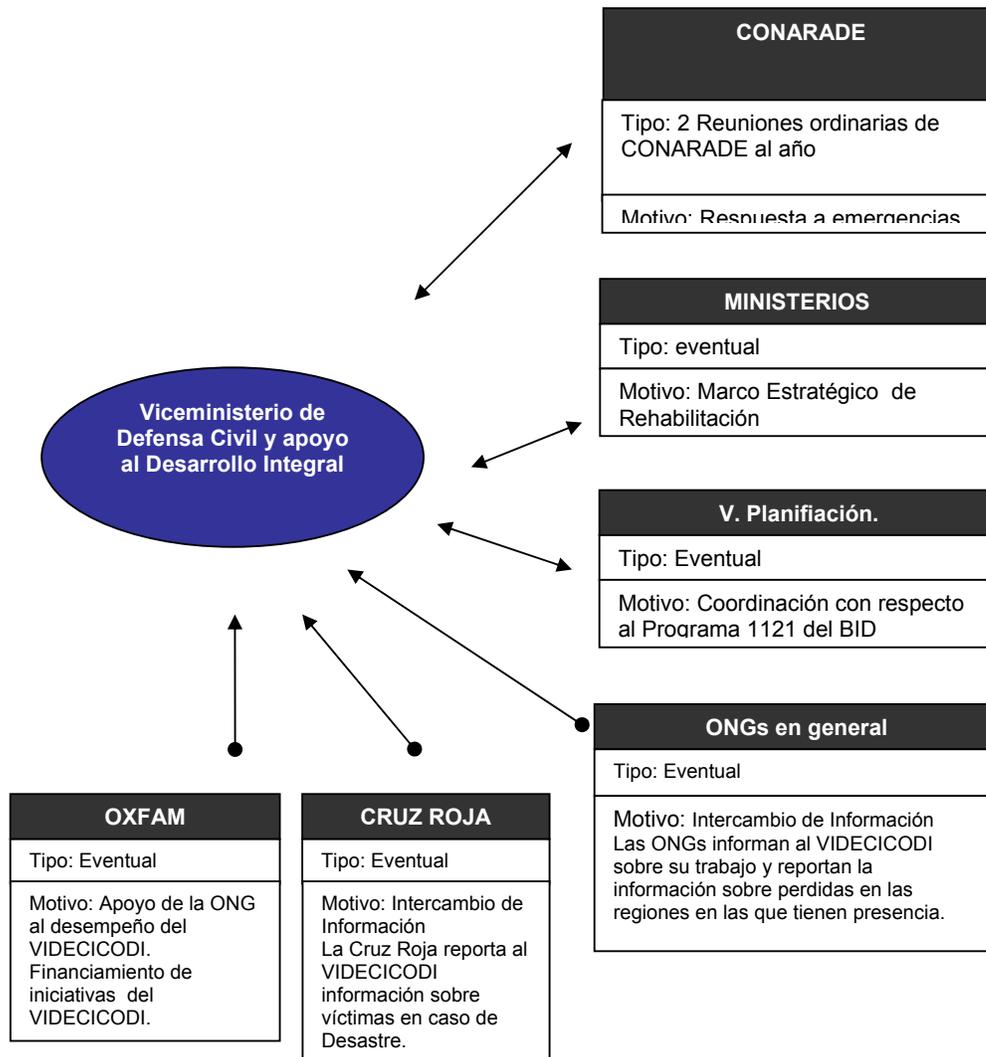
Fuente: Entrevistas con representante institucionales.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

B. Viceministerio de Defensa Civil (Ministerio de Defensa)

El siguiente esquema ilustra las principales instituciones con las que el Viceministerio de Defensa Civil señala tener relación.

Ilustración 3. Patrones de relacionamiento interinstitucional. Identificadas por el Viceministerio de Planificación Territorial y Medio Ambiente.



Fuente: Entrevistas con representante institucionales.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

El VIDEICODI califica la relación con los Ministerios como parcial y limitada, señala que en tres años no ha habido la posibilidad de articular procesos más sólidos, sin embargo se señala que la actual gestión estaría coadyuvando a que los sectores se acerquen, al margen de la participación en alguna emergencia. Se señala que los sectores están apropiándose del concepto integral de la GR con competencias en la atención pero también incorporando en sus procesos de planificación.

Con respecto a la coordinación con el CONARADE, el VIDEICODI remarca que se debe fortalecer desde el punto de vista nacional pero también internacional.

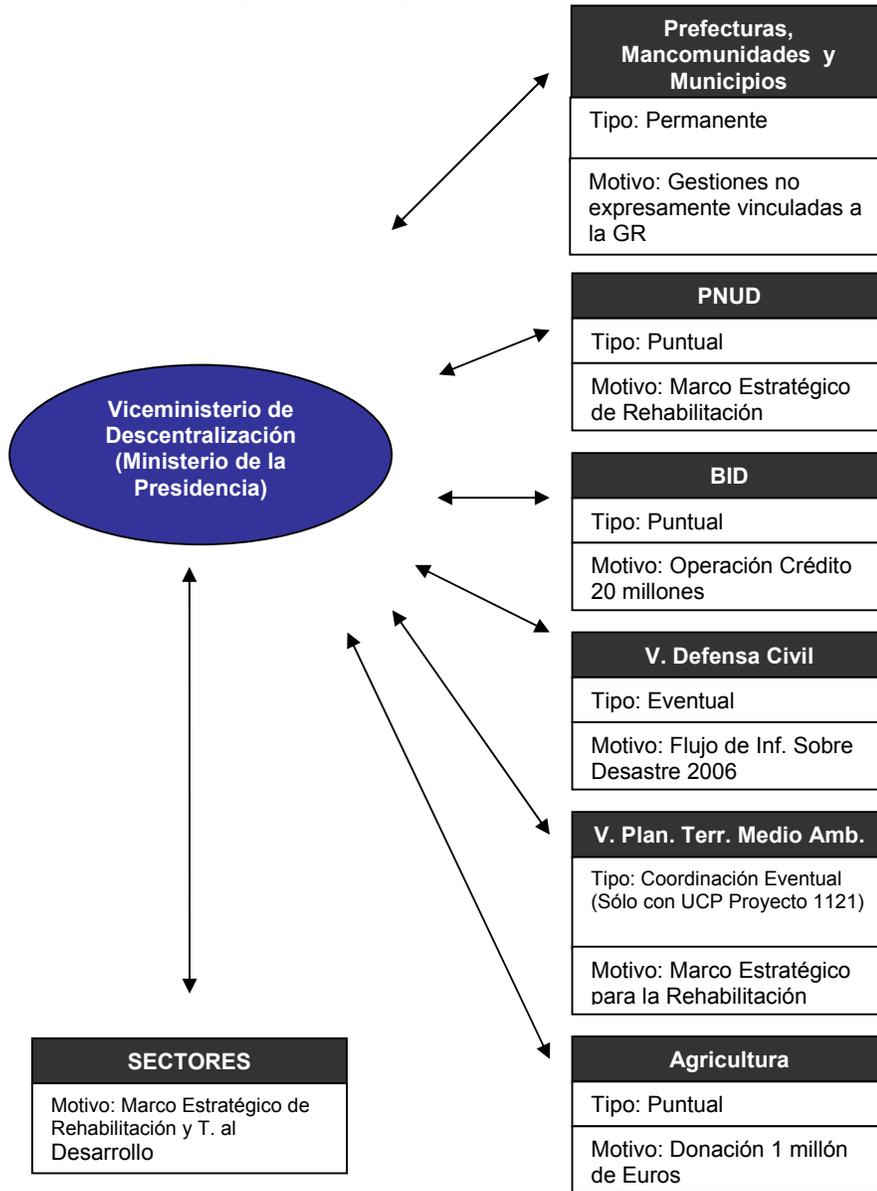
Se plantea que la GR tiene una relación de desequilibrio entre Defensa Civil y Planificación. El sector más importante que es Planificación iría demasiado lento en comparación con Defensa Civil. Adicionalmente se señala que a pesar de ello hay institucionalidad en Gestión de riesgos a través de Defensa Civil, un ejemplo de esto sería que el VIDEICODI habría presentado al CONARADE y al CONAPES el Plan Nacional de Prevención y Reconstrucción, el cual fue observado por el actual Ministerio de Planificación. Se espera que el propio Ministerio de Planificación resuelva las observaciones efectuadas.

El VIDEICODI considera que existe un error en la reglamentación de la Ley LOPE que debe ser corregido a la brevedad posible, puesto que la misma le da a Planificación la atribución de formular políticas para la GR y esta debiera ser una atribución específica del VIDEICODI.

El siguiente esquema ilustra las principales instituciones con las que el Viceministerio de Descentralización señala tener relación a partir de la coordinación de la formulación del marco estratégico para la rehabilitación y transición al desarrollo vinculado a las inundaciones registradas en el país a principios del año 2006.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Ilustración 4. Patrones de relacionamiento interinstitucional. Viceministerio de Descentralización.



Fuente: Entrevistas con representante institucionales.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

4.4.3.2 Análisis Institucional general: Organización y Coordinación.

Como resultado de las entrevistas sostenidas, al igual que las conclusiones emergentes de los Talleres I y II, se pueden resumir los siguientes conceptos generales con respecto a la articulación interna de actores así como con respecto a la relación entre actores internos y externos y viceversa.

A. Articulación entre actores internos.

La articulación de actores internos es calificada como deficiente tanto en el ámbito intersectorial como interterritorial, esta falencia es atribuida - como ya se analizó en el inciso concerniente a roles y competencias - a la falta de definiciones en materia de atribuciones y la carencia de políticas públicas y estrategias que realmente busquen generar una articulación sinérgica al interior del SISRADE.

B. Articulación de actores externos e internos

A través del desarrollo de las entrevistas se ha podido recoger los siguientes argumentos o comentarios con respecto a la relación entre los actores externos e internos y viceversa.

Relación Agentes Externos – Internos

- Los actores externos han venido impulsando intentos de reformas en la GR pero sin lograr construir bases políticas e institucionalidad propias del país.
- Las principales acciones locales en GR canalizadas principalmente a través de ONGs (casi en su mayoría sin participación multisectorial) no son articulados entre si, ni responden a una estrategia del país. En el Caso de DIPECHO sería una excepción parcial por su mayor nivel de coordinación con actores nacionales y locales.
- De alguna manera la cooperación internacional ha sectorializado su apoyo en momentos de emergencia y se ha evitado en gran medida la superposición de esfuerzos, sin embargo a nivel del ONGs los ámbitos de acción están bastante superpuestos.

Un elemento que vale la pena destacar es que la percepción con respecto a las iniciativas por parte de la cooperación internacional de la mayoría de los actores entrevistados señala que, la misma ha sectorializado su apoyo en los eventos de 2006 pero reconocen como artífice de dicha organización y coordinación al PNUD y no así a las instituciones de gobierno y otras del sistema de Naciones Unidas que lo acompañaron en esta tarea.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Otro aspecto llamativo de las opiniones vertidas es que pese a que en estas últimas emergencias ha existido una buena coordinación de las instancias no gubernamentales con una relativa especialización de las mismas, en condiciones regulares el ámbito de acción de muchas ONGs es demasiado similar y descoordinado.

C. Relación Agentes Internos –Externos

Con respecto a cómo se relaciona el país con respecto a las iniciativas externas se pueden resumir dos temas que se han hecho visibles tanto a través de las entrevistas como en los Talleres.

No existe una articulación sistemática y planificada de cara a los agentes externos es así que:

- La mayoría de los actores reconoce la importancia de la generación de políticas e instrumentos de política a través de procesos que tomen en consideración de factores y procesos nacionales por encima de la aplicación de modelos extranjeros.
- No existe claridad con respecto a lo que el país debe o puede demandar de los agentes de cooperación internacional, en algunos casos se espera apoyo en el desarrollo de instrumentos técnicos y en otros se espera contar con el apoyo externo para el establecimiento de líneas generales de política pero no se precisa sus propósitos y alcances.
- Los actores internos tienen variadas expectativas con respecto a lo que agentes externos puedan hacer y un panorama muy difuso sobre el acontecer internacional en materia de GR.

Se considera que los debates y participación en ámbitos internacionales en materia de Gestión de riesgos han sido atendidos y concurridos - casi de manera exclusiva - por un pequeño grupo de funcionarios del VIDEICODI y del Ministerio de Planificación o de sus instituciones predecesoras.

4.4.4 Recursos humanos.

A continuación se presenta una síntesis sobre el análisis de la institucionalidad y recursos con que cuentan los principales entes de gobierno responsables de diversas funciones de coordinación, así como las debilidades y necesidades de capacitación identificadas por las mismas.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

4.4.4.1 Análisis Institucional general: Recursos Humanos.

Institucionalidad.

En cuanto al tema institucional, son pocas las instituciones que pueden identificar con claridad la manera en la que la GR toma cuerpo en su interior. En el mejor de los casos existen unidades funcionales específicas o estrechamente vinculadas al tema pero no se reporta la integración de dicha Unidad frente al resto de la institución.

En el ámbito de instituciones de carácter internacional, llama la atención que incluso entre las agencias de cooperación internacional, las instancias encargadas del tema GR, aún encaran esta temática desde reparticiones con denominaciones estrechamente vinculadas a temas como la emergencia, el auxilio y la ayuda humanitaria.

En general las instituciones consultadas consideran como una de las mayores falencias para la GR en Bolivia:

- La falta de institucionalidad a cargo del tema.
- La falta de sostenibilidad de las acciones emprendidas debido a la alta rotación de funcionarios públicos y la fluctuación e indeterminación en las responsabilidades de las entidades a cargo de la coordinación del Sistema.
- La necesidad de la construcción de instituciones a cargo del tema más allá de personas o personajes que coyunturalmente asumen un rol protagónico pero sin un sólido y sostenible respaldo institucional.

Necesidades de Capacitación.

La diversidad en los temas que se identifican como prioritarios para la capacitación podría ser un indicador de la falta de claridad de roles y funciones por parte de diversas instituciones, ya que las mismas por lo general son demandas de carácter bastante general y no están estructuradas en torno a una estrategia.

Pese a ello, son muy rescatables algunas de las principales atributos que cualquier esfuerzo de capacitación debiera tener, a saber:

- Multidisciplinariedad en la capacitación y formación.
- Profesionalización del desempeño de los funcionarios en materia de respuesta así como de los propios agentes o actores que trabajan en el país la GR.
- Articulación con una visión integral del riesgo;

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- Grupos objetivos más amplios en capacitación - educación:
- Grupos objetivos con conocimiento del tema en terreno.
- Intercambios profesionales.
- Capacitación aplicada

4.4.4.2 Análisis Institucional individual: Recursos Humanos.

A continuación se presenta, en primera instancia una descripción y análisis sobre los hallazgos en términos de institucionalidad, recursos humanos y necesidades de capacitación referidos a las tres instituciones llamadas por Ley a efectuar tareas de coordinación nacional y en segundo lugar un resumen del resto de instituciones entrevistadas.

A. Viceministerio de Descentralización (Ministerio de la Presidencia).

Institucionalidad.

La forma en la que la gestión de riesgo se institucionaliza en el Viceministerio es aún muy débil en la medida en que dicha institución cuenta con aproximadamente 60 personas para el cumplimiento de las funciones asignadas por Ley, de las cuales sólo una esta dedicada al tema entre otras funciones regulares.

En tal sentido, las funciones a cargo de este Viceministerio, en la actualidad, así como las potenciales tareas que este despacho podría encarar en favor de la Gestión de Riesgo en los niveles subnacionales y nacionales, tropiezan por ahora con serias dificultades en materia de escasez de recursos humanos, dificultad para contar con antecedentes e información de referencia y han generado en su interior una creciente necesidad de investigación sobre lo que implica la descentralización de la Gestión del Riesgo.

Paralelamente, la máxima autoridad de dicho Viceministerio muestra una amplia predisposición y enfoque hacia una gestión de Riesgos Integrada y descentralizada, lo cual permitiría prever una apertura para el fortalecimiento de sus capacidades.

Adicionalmente, los resultados emergentes de la entrevista muestran que a raíz de las tareas recientemente asumidas por este Viceministerio a partir de la coyuntura de los desastres de principios del año 2006, se ha producido un favorable proceso de concientización ya que hasta la fecha esta y otras carteras de Estado no habían sido sensibles con esta temática.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Necesidades de Capacitación.

De acuerdo a lo mencionado, el Viceministerio ha manifestado una urgente necesidad de fortalecimiento del equipo y capacitación en temas referidos a los aspectos inherentes la gestión descentralizada del ordenamiento Territorial, manejo de cuencas, temas ambientales, planificación etc.

B. Viceministerio de Planificación Territorial y Medio Ambiente (Ministerio de Planificación)

Institucionalidad.

La forma en la que la GR se institucionaliza en el Ministerio de Planificación es a través de la Unidad Coordinadora del Programa BID 1121 que depende y hace parte del Viceministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

El Viceministerio tiene además la Dirección de Planificación Territorial y varios Programas vinculados a temas como el Cambio Climático, Ozono Sustancias Peligrosas etc.

Toda la coordinación a cargo del Viceministerio de Ordenamiento Territorial y medio ambiente es llevada al momento de la entrevista por parte de la UCP del Proyecto BID 1121.

La UCP señala que se esta haciendo un esfuerzo para que trabajar conjuntamente con otras reparticiones dentro del Ministerio, por ejemplo con el Viceministerio de Ciencia y Tecnología.

En cuanto a los Recursos humanos, se puede concluir que esta Unidad esta diseñada para funcionar con 8 funcionarios. A la fecha de la entrevista, el equipo de la Unidad contaba ya con 5 personas y se encontraba en proceso de consolidación.

Necesidades de Capacitación.

De acuerdo a la UCP, el énfasis en materia de capacitación debe darse en los otros sectores, salud, agricultura etc., para permitir un grupo de funcionarios comprometida con la GR en cada uno de esos sectores, para incorporar la temática dentro de sus propias políticas.

En tal sentido de acuerdo a lo manifestado en la entrevista, la UCP no requiere de ninguna capacitación o apoyo. Cualquier esfuerzo en ese sentido debe darse a los sectores para lograr un mayor compromiso de sus RRHH esto se enmarca en el hecho de que la UCP se declara como parte de un proceso continuo en el que se ha aprendido de los errores mientras se ejecutan las acciones.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

C. Viceministerio de Defensa Civil (Ministerio de Defensa)

Institucionalidad.

El Viceministerio de Defensa Civil y Apoyo al Desarrollo Integral, señaló durante la entrevista que toda la institución esta abocada a la temática de la GR y por tanto toda la estructura del Viceministerio esta adecuada para las tareas vinculadas a esta. También indica que por este motivo cuenta con el personal necesario para el cumplimiento de sus competencias y atribuciones.

A la fecha de acuerdo a la Coordinación del VIDECIDODI el número total de aproximadamente 100 personas trabajando en gestión de riesgos. En el nivel central existe un coordinador técnico, y dos directores Generales con 63 funcionarios correspondientes a las Direcciones de Prevención y Auxilio. En los niveles subnacionales se cuenta con 8 oficinas departamentales con un promedio de 3 funcionarios por departamento, a excepción de Cochabamba que cuenta con aproximadamente 7 funcionarios. Asimismo, existen 5 oficinas regionales con un promedio de 3 funcionarios cada una.

Necesidades de Capacitación.

El VIDECIDODI, coincide con Planificación al señalar que el mayor énfasis de capacitación se lo debe dar a los sectores para lograr un mayor compromiso de su parte. Adicionalmente, al igual que la UCP del Ministerio de Planificación, considera importante contar con asesoramiento internacional para el desarrollo de metodologías que permitan la inserción de la temática en los planes sectoriales.

Con base en las entrevistas efectuadas se ha formulado el siguiente cuadro descriptivo con respecto a la opinión de los siguientes actores sobre la institucionalidad y los recursos humanos vinculados a la GR en su institución.

D. Resumen descriptivo de las necesidades institucionales y de capacitación identificadas con el conjunto de instituciones entrevistadas.

Con base en las entrevistas efectuadas se ha formulado el siguiente cuadro descriptivo con respecto a la opinión de los diferentes actores sobre la institucionalidad y los recursos humanos vinculados a la GR.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Tabla No. 12 . Cuadro descriptivo opiniones sobre existencia, pertinencia y/o necesidad de recursos técnicos para la GR en Bolivia.

(Con base en las entrevistas sostenidas con cada institución)

Institución	Forma de Institucionalización	Recursos Humanos Cuantitativa y cualitativamente	Necesidades de Capacitación
Ministerio del Agua.	A través de la Unidad de Cuencas y Recursos Hídricos	Un responsable	Siendo este un sector nuevo, aún no se dispone de líneas muy específicas de capacitación. Dejan esa iniciativa para una posible oferta de PREDECAN.
Ministerio de Educación.	Actualmente: Área de Proyectos, Dirección de Infraestructura) Potencialmente: Dirección de Desarrollo Docente. Dirección de Desarrollo Curricular. Viceministerio de Educación Superior.	Actualmente: Área de Proyectos: 4 personas Dirección de Infraestructura: 2 personas. Potencialmente: Aproximadamente 11 personas a cargo.	Se priorizan las siguientes áreas de capacitación: <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de coordinación interinstitucional • Sensibilización al todo el equipo del Ministerio • Mecanismos para el aseguramiento de la infraestructura educativa. • Capacidad para un manejo conceptual del tema que permita convertirlo en un prioridad en los mandos altos y en la cooperación internacional. • Desarrollo de la temática de la gestión del Riesgo aplicada a ejes concretos y especializados directamente relacionados al ámbito educativo. • Capacidades en el desarrollo de un enfoque propio y específico del Sector Educativo. • Capacidades para bajar líneas conceptuales, metodológicas y operativas hacia los ámbitos departamentales y municipales.
Ministerio de Trabajo.	NINGUNA	NINGUNO	El Ministerio aún no ha comenzado a involucrarse en esta temática pero requiere el apoyo para poder insertarlo en su política sectorial.
Ministerio de Minería.	La Dirección de Medio ambiente fue recientemente integrada a la estructura del Ministerio	La Dirección de Medio Ambiente cuenta con un profesional destinado a temas de seguridad minera y 4 profesionales de manera no exclusiva	En líneas generales se solicitó apoyo para insertar el tema en el sector pero no se identificaron líneas específicas de capacitación.
Observatorio San Calixto	Toda la institución esta vinculara a la GR	Aproximadamente 10 personas. Existe la capacidad para el manejo del equipo existente Un 60% del personal maneja adecuadamente la conceptualización de la GR.	<ul style="list-style-type: none"> • Existe la urgente necesidad de capacitar a los profesionales del medio en conocimientos aplicados al medio nacional. • La capacitación debe hacerse a través del intercambio de profesionales entre instituciones afines y no necesariamente a través de formación académica teórica y conceptual. • Se requiere el entrenamiento de profesionales en tareas multidisciplinares.
Servicio Nacional de Geología Tec. y Minería (SERGIOTECMIN)	En particular en el Proyecto PMA Se precisa una mayor presencia en el ámbito descentralizado, para cobertura en todo el territorio nacional.	1 Coordinador, 8 técnicos todos con un promedio de 5 años de experiencia en el servicio. El Servicio cuenta con el equipo fundamental para el desarrollo de trabajos de buen nivel técnico. No se cuenta con el personal suficiente para efectuar algunos proyectos pendientes que se consideran prioritarios: Aiquile - Totorá - Mizque; Cuenca de Tarija (Erosión); Cordillera Occidental (Volcanes)	<ul style="list-style-type: none"> • Se requiere en Gestión de riesgos. Profundizar aspectos conceptuales. • Se requieren intercambios profesionales con programas constantes en países del área andina. • Los temas técnicos en los que se debe hacer énfasis son: Remoción en mal, vulcanismo, sísmico e inundaciones

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Institución	Forma de Institucionalización	Recursos Humanos Cuantitativa y cualitativamente	Necesidades de Capacitación
Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI)	Todo el Servicio esta vinculado al tema	110 funcionarios en total Aprox. El 40% trabaja en el nivel central Recursos Humanos insuficientemente remunerados	<ul style="list-style-type: none"> Existe capacitación por parte de del OMM, pero se requiere que la misma llegue a un número mayor de técnicos En campos multidisciplinarios para el relacionamiento con otros sectores como ser agricultura, etc.
CARITAS	Emergencias y asistencia humanitaria CARITAS se propone la creación de una Red de Emergencias con la participación de las 9 diocesananas para crear gentes nacionales para prevención de manera que la coordinación se replique en el interior (Respuesta + Prevención)	No cuantificado ya que cuenta con un sistema que parte de los Gobiernos Municipales hacia las Comunidades	No se identificaron
Cruz Roja	A través de la Dirección Nacional de Socorro y Desastres	16 personas a nivel nacional y en cada filial departamental 2 por departamento Las unidades de Salud y de Juventud también trabajan en tareas de capacitación sobre identificación de riesgos y gestión de riesgo.	<ul style="list-style-type: none"> Principalmente, debe estar dirigida a quien realmente esta vinculado al tema No se debe hacer sensibilización sin capacitación Se debe capacitar en el marco legal.
OXFAM	Especialista en GR	Una persona	<ul style="list-style-type: none"> Profesionalización de la atención a las emergencias
Catholic Relief Service (CRS)	La estructura de CRS esta dividida en Gerencias y una de ellas es la de Emergencias con un responsable de la formulación de los proyectos, en coordinación con las socias.	Aproximadamente 3 personas	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación en estándares internacionales (Proyecto Esfera) para la atención y rehabilitación.
Medicus Mundi	Oficial de Programa		<ul style="list-style-type: none"> Hay poca gente capacitada para la elaboración de estudios locales Hace falta gente que conozca el Area o localidades de intervención. Hace falta generar un clima de confianza a nivel local y para eso se necesita gente preparada en la materia pero que también conozca las realidades locales, idiomas originarios, etc. Gente con experiencia de vida en las localidades.
ADRA	La gente de Planta sería la del departamento de Planificación que es la que coordina los temas de Desastres.	160 personas a nivel nacional trabajan de planta en ADRA, cuando se presenta la emergencia se llama a un equipo especial. LA gente de Planta sería la del departamento de Planificación que es la que coordina (20 personas)	<ul style="list-style-type: none"> Manejo Administrativo. como encarar el desarrollo Como identificar necesidades. Los POAs y PDMs los hacen consultoras que no tienen criterio sobre riesgos.
UNICEF	No se aplica		<ul style="list-style-type: none"> Considerando el rol que podrían jugar los diferentes especialistas sectoriales e necearía su capacitación sobre la manera en la que se puede insertar el tema

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Institución	Forma de Institucionalización	Recursos Humanos Cuantitativa y cualitativamente	Necesidades de Capacitación
			sectorialmente.
OPS – OMS	No se aplica		<ul style="list-style-type: none"> • LA capacitación no debe ser puntual sino estar articulada a un proceso, con una visión integral d e la Gestión del Riesgo. • La coordinación no es transversal a las reparticiones de cada institución y por lo tanto se debe fortalecer la transversalidad de la temática en cada institución. • El grupo objetivo no debiera reducirse a los técnicos directamente vinculados a la GR sino construir una plataforma más amplia.
BID	No se aplica		No se mencionó en la entrevista
CAF	No se aplica		No se mencionó en la entrevista
COSUDE	Existe un Delegado especial para la Ayuda Humanitaria que en realidad coordina el tema de la GR con sede en Lima	No se aplica	<ul style="list-style-type: none"> • Para la formulación de Bancos de Datos. Mapeo de Riesgos. Sistemas de Información • Se precisa formar un equipo de intervención rápida. • Se puede aprovechar la sistematización a través del 11211 BID que permita un vínculo para el desarrollo de capacidades para l incorporación de la GR en a Inversión Pública.
PMA	Existe un responsable del tema	No se aplica	<ul style="list-style-type: none"> • Por el alto grado de rotación se debe iniciar el tema de la GR desde la educación primaria.
USAID	La institución funciona a través de objetivos estratégicos y por lo tanto la Unidad de Seguridad Alimentaria colabora con los objetivos de : Generación de Ingresos, Salud, Recursos Naturales	No se aplica	<ul style="list-style-type: none"> • Las establece OFDA
PREFECTURA DE LA PAZ	Existe un a Unidad constituida para tal efecto, pero en la actualidad no esta claro su rol y su sostenibilidad esta sujeta al planteamiento de una Política Dental. en GR. Se considera necesario buscar maneras de que el tema de GR sea un tema transversal más que de una Unidad.	Aproximadamente 5 personas	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de la GR en los procesos de Planificación e Inversión Pública • Departamental

Fuente: Entrevistas con representante institucionales.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

4.4.5 Recursos técnicos.

El análisis a partir de la identificación de fortalezas debilidades, avances y oportunidades institucionales emergentes de las entrevistas realizadas se puede resumir en los siguientes aspectos.

4.4.5.1 Análisis Institucional general: Recursos Técnicos.

Con referencia a la existencia de instrumentos técnicos las opiniones captadas a lo largo de las entrevistas con las diferentes instituciones y organizaciones se puede resumir de la siguiente manera:

- En su mayoría los actores consultados expresan que la ausencia de instrumentos técnicos es una sentida necesidad que obstaculiza el desarrollo de las acciones en GR, tanto desde el punto de vista prospectivo como correctivo.
- Se puede apreciar que la mayoría de las instituciones de gobierno consultadas no cuentan con instrumentos que expresa y explícitamente den cuenta de la problemática de la GR pero que existe una gran potencialidad para insertar la temática en los instrumentos de gestión sectorial, los casos más representativos que se podrían citar son los de Educación y Agua, el primero con un desarrollo significativo en sus instrumentos de planificación desde los niveles municipales hasta los nacionales y el segundo a través del Plan Nacional de Cuencas.
- En cuanto a las Organizaciones No Gubernamentales se puede apreciar que todas ellas refieren el uso de ciertos instrumentos técnicos utilizados fundamentalmente en el ámbito de la capacitación, educación así como para la atención de emergencias o desastres pero que en muchos casos no han podido ser socializados o compartidos a mayor escala y de manera uniforme, por ausencia de comunicación y articulación con respecto a las experiencias desarrolladas.
- El VICEDICODI ha apoyado la formulación de planes departamentales y de mapas de riesgo, existen metodologías para ello, sin embargo, dichas metodologías requieren del aporte de los técnicos sectoriales y de mayor difusión para convertirse en documentos sistemáticos, de aplicación sostenible. Probablemente de esta manera se pueda avanzar en la formulación de instrumentos técnicos para la formulación y representación de escenarios de riesgo.
- Por lo general se podría deducir que una fuerte limitante para el desarrollo de instrumentos técnicos de significativo impacto en la GR en el país esta relacionada a la ausencia de un desarrollo conceptual y técnico propios del país en la materia, hecho que ha propiciado que el abordaje de esta temática se efectúe a través de soluciones empíricas y en respuesta a la demanda.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

4.4.5.2 Análisis Institucional individual: Recursos Técnicos.

Con base en las entrevistas efectuadas se ha formulado el siguiente cuadro descriptivo con respecto a la opinión de los siguientes actores sobre la existencia y pertinencia de recursos técnicos para la GR en Bolivia.

Tabla No. 13 . Cuadro descriptivo opiniones sobre existencia y pertinencia de recursos técnicos para la GR en Bolivia.

INSTITUCION	DESCRIPCION
Viceministerio de Descentralización (Ministerio de la Presidencia)	<ul style="list-style-type: none"> • No existen los recursos técnicos necesarios para potenciar la participación de esta Cartera del Gobierno Central en la Gestión del Riego. Es así que el Plan Nacional de Reducción de Riegos y Atención de Desastres no ha sido puesto en consideración ni ha considerado la participación de este Viceministerio ni de las instancias que hasta el año 2005 se encontraban a cargo de la descentralización bajo la Cartera de Participación Popular. • Asimismo se señala como fundamental la ausencia de documentos e instrumentos que expresen las políticas públicas de país en esta materia.
Viceministerio de Planificación Territorial y Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • En la actualidad no existen instrumentos técnicos • El Proyecto BID elaboraría dichos instrumentos como parte del proceso de fortalecimiento al Sistema con el apoyo de expertos internacionales y la colaboración de PREDECAN para la elaboración de metodologías para la inserción de la temática en los Sectores.
Viceministerio de Defensa	<ul style="list-style-type: none"> • El COE Nacional esta siendo formulado, reglamentado y sería implementado con el apoyo de Comando sur de los EEUU. • Conformación de la secretaría técnica y científica iniciativa de PREDECAN - CAPRADE • Mapas de riesgos descriptivos como consecuencia de los procesos de planificación descentralizada que se han implementado. • Están en curso procesos sectoriales como ser : Ordenamiento Territorial, la zonificación a través de la dirección de Ordenamiento y el Programa de Desastres del Ministerio de Salud, articulando la alerta temprana y seguridad alimentaria.
Ministerio del Agua.	<ul style="list-style-type: none"> • Existe el Plan Nacional de Cuencas para 5 años, cuyo proceso de consulta ya ha terminado y que actualmente se encuentra en revisión por parte del nuevo gobierno antes de implementarlo como Política de Estado. • Se busca dotar al Plan de un carácter más participativo. Contempla también capacitación y educación ambiental. • Se pretende una visión no occidental tecnocrática que entienda la cuenca como un sistema físico y natural dejando de lado la interacción social, la cuenca como medio de vida con relaciones económicas, culturales y ecológicas. Con una mirada indígena campesina que exprese el saber, el pensamiento y el conocimiento andino tanto en ámbitos rurales como urbanos. • Para este año se tiene previsto trabajar 6 cuencas que ya están priorizadas.
Ministerio de Educación.	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio de Educación tiene prevista la incorporación de la GR en sus instrumentos de planificación sectorial, comenzando por su inserción en los Programas de Educación Municipales (PROMES).

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

INSTITUCION	DESCRIPCION
	<ul style="list-style-type: none"> • Dicha inserción se hará a través de instrumentos técnicos que acompañen y garanticen la incorporación de la temática en los componentes de Infraestructura y Procesos Pedagógicos de cada GM elaborados con la participación de los Servicios Departamentales de Educación, los responsables municipales de educación y técnicos de evaluación de proyectos del FPS.
Ministerio de Trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> • No se comentaron instrumentos sectoriales o expresamente vinculados a la GR.
Ministerio de Minería.	<ul style="list-style-type: none"> • No se comentaron instrumentos sectoriales o expresamente vinculados a la GR.
Observatorio San Calixto	<ul style="list-style-type: none"> • Existen serias dificultades para expandir los alcances técnicos y garantizar la sostenibilidad de los trabajos por la alta dependencia con respecto a recursos de donación.
Servicio Nacional de Geología Tec. y Minería (SERGIOTECMIN)	<ul style="list-style-type: none"> • Los instrumentos técnicos y equipos tienen problemas de sostenibilidad. Se requiere garantizar la posibilidad de actualizar periódicamente los equipos. • El tema sísmico no ha podido ser trabajado por falta de equipos. • El software que se utiliza es adecuado para sus funciones.
Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI)	<ul style="list-style-type: none"> • Se cuenta con la Certificación de condiciones climatológicas válidas en el ámbito de la Construcción como un instrumento básico que por ahora se usa sólo en el ámbito de la construcción pero que tiene potencialidades para otros usos. • Aún no se utiliza la información del SENAMHI para la formulación de códigos de construcción • Información del SENMHI tiene uso para el desarrollo de estudios de consultoría en ámbitos referidos a hidráulica y otros. • El COE Nacional ya tiene una estructura, protocolos y bases de funcionamiento pero los mismos no han sido activados y por lo tanto la coordinación no es real, sólo esta en los papeles acordados. • Las instituciones vinculadas al conocimiento tienen información relevante para trabajar bajo un enfoque preventivo sin embargo no existen los mecanismos e instrumentos estandarizados para reportarla y difundirla al interior de las instituciones del SISRADE..
CARITAS	<ul style="list-style-type: none"> • Se lleva a cabo un Plan Piloto para la Prevención de Desastres, Evaluación de Daños y Capacitación. • Se firmó un Convenio Estratégico con Defensa Civil el 2003. • Se abordan temas como: <ul style="list-style-type: none"> • Orientación sobre el marco legal. • Formación de Comités Municipales de emergencia legalmente constituidos • Capacitación conjunta - Cruz Roja • Con respecto al COEN: La Defensa Civil ha sido relegada a ser un miembro más del COE, no ha tenido el necesario liderazgo.
Cruz Roja	<ul style="list-style-type: none"> • A través de las reuniones del Comando Sur se ha formulado el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional para la respuesta que cuenta ya con un documento que establece organigramas y funciones. • Se coordina con el COE de La Paz con 50 instituciones, existe un COE más operativo que coordina con la filial La Paz. El contacto se da en cada emergencia, o en eventos de capacitación. Al principio había un vínculo más periódico pero se ha enfriado mucho. Mientras la alcaldía puede actuar según sus propias capacidades sólo en casos de pérdidas o desastre la Cruz Roja se involucra.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

INSTITUCION	DESCRIPCION
OXFAM	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto Piloto en San Javier. Desarrollo de la metodología en los municipios para: la introducción de la temática; Incidencia en Planes de Desarrollo; Fortalecimiento a comunidades vulnerables; Fortalecimiento a la capacidad de respuesta a emergencias.
Catholic Relief Service (CRS)	<ul style="list-style-type: none"> • Se considera como primordial la generación de mecanismos e instrumentos que permitan el intercambio de información. • Existen ciertos protocolos o mecanismos para el trabajo en la respuesta con validez internacional (Como es el caso del proyecto ESFERA) cuyo uso en el país debe estandarizarse y extenderse en el país.
Medicus Mundi	<ul style="list-style-type: none"> • Se remarca la escasa capacidad de sistematizar información como una debilidad para la formulación de instrumentos de GR. • La Organización viene trabajando en la elaboración de Planes apoyando estudios sobre amenazas y en la elaboración de mapas así como en metodologías para GR Municipal.
ADRA	<ul style="list-style-type: none"> • El documento que se ha elaborado para la conformación de los COEs organizado por Defensa Civil es un documento importante como expresión de una política nacional. • Algunos COEs locales han logrado funcionar, ADRA ha participado en la elaboración de la estrategia por ejemplo en el caso de El Alto, La Paz y de la Prefectura de La Paz. Sin embargo ADRA no participa más que en la Alerta Roja
UNICEF	<ul style="list-style-type: none"> • No se comentaron instrumentos sectoriales o expresamente vinculados a la GR.
PNUD	<ul style="list-style-type: none"> • No se comentaron instrumentos sectoriales o expresamente vinculados a la GR.
OPS – OMS	<ul style="list-style-type: none"> • En cuanto a mitigación se trabaja principalmente el componente de hospital seguro: Curso y taller desde 1999 para que cada hospital efectúe sus planes de emergencia hospitalaria y se inicia conformando un comité de emergencia utilizando una guías e instrumentos técnicos. • Se esta trabajando en una consultoría para fortalecer la capacidad de emitir normativa para la construcción segura de hospitales de primer y segundo nivel esta pendiente para tercer nivel. • Se señala como significativa la falta de información ágil y en los formatos adecuados para su manejo. El sector de la comunicación es muy débil, no existen estrategias ni instrumentos adecuados para prevención o para respuesta. • Con respecto al COEN se señala que el trabajo con Defensa Civil para la conformación del COE Nacional fue muy importante, pero los cambios de funcionarios no permitieron utilizarlo en las últimas situaciones de emergencia y desastre. • La OPS – OMS pone a disposición el Centro de Documentación de información y conocimiento. • Se ha trabajado para la implantación el SUMA en La Paz, Sta. Cruz, con el apoyo de la embajada argentina.
BID	<ul style="list-style-type: none"> • No se comentaron instrumentos sectoriales o expresamente vinculados a la GR.
CAF	<ul style="list-style-type: none"> • No se comentaron instrumentos sectoriales o expresamente vinculados a la GR.
COSUDE	<ul style="list-style-type: none"> • Se puede aprovechar la sistematización a través del 1121 BID que permita un vínculo para el desarrollo de capacidades para l incorporación de la GR en a Inversión Pública.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

INSTITUCION	DESCRIPCION
	<ul style="list-style-type: none">• COSUDE tiene avanzadas tareas de sistematización de 5 proyectos en Bolivia en procura de la transversalización el tema en sus líneas de acción en adelante• Existe una propuesta para la puesta en marcha de un mecanismo de SWAP pero requiere una serie de definiciones por parte del Gobierno en el corto y largo plazo
PMA	Se señalan como deficiencias importantes: <ul style="list-style-type: none">• La ausencia de alerta temprana y manejo de cuencas.• La ausencia de planes de contingencia es una debilidad que impide el desarrollo de PPA.• La debilidad en la realización de evaluaciones al interior del gobierno para elevar las necesidades de manera multisectorial ya que no todo damnificado requiere alimentos. Se debe aprender a evaluar las necesidades yendo más allá de las contrapartes. Hay duplicación en las evaluaciones para las diferentes necesidades, informes que sirvan para todas las instituciones.
USAID	Se enunció como importante la falta de canales de comunicación y difusión con otras entidades.
PREFECTURA DE LA PAZ	No existen y se requiere el apoyo de PREDECAN para su desarrollo La Prefectura requiere con urgencia instrumentos técnicos que le permitan incorporación de la GR en los procesos de Planificación e Inversión Pública.

Fuente: Entrevistas con representante institucionales.

4.4.6 Recursos financieros.

Haciendo un balance sobre el origen, mecanismos y fuentes de recursos en materia de Gestión de Riesgos, vale la pena hacer de inicio la siguiente distinción.

Bajo el criterio de que la gestión de riesgos debiera estar ligada a los procesos de desarrollo se podría interpretar como recursos destinados a la Gestión de Riesgos a todas aquellas inversiones o gastos que tienen que ver con el desarrollo, sin embargo, es importante distinguir los recursos que oficialmente y expresamente son canalizados como resultado de una intención del Estado para reducir los riesgos, de aquellos que hacen parte de los programas de inversión o el gasto corriente regular de cada institución, esto fundamentalmente en función a dos consideraciones:

La primera es precisamente el reconocimiento de que actualmente la Gestión de Riesgos no es aún parte inherente a la gestión del desarrollo y por tanto, no se puede asumir que en todo proyecto de inversión o concepto de gasto existe una intencionalidad expresa para la reducción de riesgos.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

La segunda es que la diferenciación entre los recursos que van regularmente a actividades del desarrollo y los que están expresamente destinados a la reducción de riesgos permitiría una mejor aproximación para entender por un lado las dificultades y limitaciones del sistema de financiamiento para acoger iniciativas de reducción de riesgos y por otro, la diferente proporción entre los recursos destinados a un tratamiento prospectivo y correctivo del riesgo y aquellos destinados a resolver las contingencias y efectos propios de las emergencias y/o desastres.

En ese contexto, en este estudio se ha procurado identificar las características del origen, mecanismos y de aquellos recursos que expresamente se destinan a la gestión del riesgo en el país.

4.4.6.1 Origen y mecanismos.

De la revisión de documentación de fuentes secundarias y entrevistas surgen los siguientes aspectos con respecto:

Recursos Externos

- En el país existe una marcada dependencia de recursos externos, en general para la ejecución de Planes y Programas de desarrollo y la misma es aún más evidente en el caso de la GR, debido a que en la mayoría de los casos los recursos destinados a esta materia provienen de donantes que trabajan en el país a través de ONGs como contrapartes desarrollando proyectos puntuales y geográficamente acotados o a través de recursos de crédito provenientes de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la CAF.

Por lo general los recursos canalizados por parte de estos organismos multilaterales en el país son los más significativos en términos de montos, pero en general – salvo pocas excepciones - han estado vinculados a Programas de Reconstrucción de infraestructura con componentes relativamente menores para tareas de fortalecimiento institucional.

Un tema importante a considerar es el hecho de que por lo general el país se ha visto en la necesidad de redireccionar recursos de crédito provenientes de la banca multilateral, para hacer frente a situaciones de desastre, tal es el caso de los procesos de reconstrucción de viviendas efectuados durante los años de 1998 a 2000, en los que se canalizaron \$US 3 millones del Programa de Apoyo a la Nueva Política de Vivienda (PROVIVIENDA) financiado por el BID, junto a recursos del Banco Mundial que originalmente habían sido gestionados para aliviar los efectos de El Niño 1997 – 98, ambos tuvieron que ser redireccionados para cubrir los

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

eventos de terremoto de Cochabamba y los incendios ocurridos en Guarayos, Moxos y Canandoa en el periodo 1998 a 2000.

En la actualidad, el mayor Programa para el Fortalecimiento de las capacidades del país en materia institucional, legal y de instrumentos, cuenta con recursos provenientes del BID 1121, por 2.8 millones de Dólares, sin embargo, son varios los años en los que dicho Programa no ha podido hacerse efectivo debido - entre otros factores - a las discrepancias en el Gobierno sobre qué institución debe ser la encargada de administrar dichos recursos.

A partir de este año, el Ministerio de Planificación ha dado algunos pasos para el inicio de las operaciones de dicho Programa, tales como la puesta en marcha de manera oficial de la Unidad Coordinadora del Programa.

Por otro lado las agencias del Sistema de Naciones Unidas, especialmente el PNUD, en los últimos 6 años ha tenido un papel muy importante tanto en el financiamiento de medidas e intervenciones como en la canalización de recursos provenientes de otros gobiernos como Italia, entre otros.

Los ejemplos más representativos de esto son los Programas financiados por el PNUD y que han intentado insertar la temática de manera más integral en la gestión municipal y prefectural a partir de los eventos de la granizada de La Paz (2002) y del deslizamiento de Chima (2003) respectivamente.

Resumiendo las opiniones vertidas por los organismos financiadores y donantes en el país se puede decir que:

- En general las fuentes de financiamiento externo y características de acceso son variadas y su acceso es relativamente fácil si se cuenta con la información sobre dichas fuentes y modalidades de acceso y se las vincula a una estrategia sólida
- Los problemas para el financiamiento de la GR están estrechamente vinculados a la capacidad institucional del SISRADE en sus diferentes niveles para articular programas y proyectos conceptual y operativamente sólidas que puedan recibir el apoyo sistemático por parte de la cooperación internacional y que a su conclusión puedan mantener intervenciones sostenibles.
- La falta de claridad en materia de competencias y atribuciones así como la falta de un liderazgo genuino en la materia esta obstaculizando el flujo de recursos para la Gestión de Riesgos.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Recursos Nacionales

Durante los años 1998 a 2003, el Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda²⁰ se constituyó en una de las principales fuentes semipermanentes para emprender planes de reconstrucción en todo el país, estos recursos provenían de los aportes patronales para vivienda y por tanto constituían una fuente renovable de recursos.

El mecanismo para su canalización era a través del Subprograma de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, sirviendo en el caso particular del Terremoto de Cochabamba para cubrir la contraparte nacional de 1 millón de dólares con la cual se viabilizó el uso de los recursos del PROVIVIENDA y se apalancaron otros adicionales para la reconstrucción de viviendas en el área urbana de las poblaciones afectadas, la cual fue ejecutada a través del entonces Fondo de Inversión Social (FIS) -Actual Fondo Nacional Productivo y Social (FPS).

Los recursos del PNSV canalizados a través de este mecanismo fueron ejecutados en su mayoría a través del FIS, entidad descentralizada con presencia en los nueve departamentos y en algunos casos como el del Tornado de Cobija, Pando a través de la UTOAF.

En la actualidad no existe una fuente permanente y sostenible de recursos para la gestión del riesgo y la atención de emergencias y/o desastres.

Las limitaciones para el uso de recursos nacionales es casi absoluta, considerando la baja prioridad del tema en gran parte de los sectores, la ausencia general de la temática en la agenda política de los niveles nacionales y subnacionales, salvo excepciones parciales como son los casos del Gobierno Municipal de La Paz y de la Prefectura de Tarija.

FORADE

Tal como se mencionó en el acápite referido al análisis legal, a partir de la aprobación de la Ley 2335 el año 2003, se cambia el concepto de Fondo como institución captadora y administradora de fondos establecida en la Ley 2140 del año 2000, por el de Fondo Fiduciario, es así que el Fondo de Fideicomiso para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres - FORADE, sustituye al Fondo de Reducción de Riesgos y de Reactivación

²⁰ Las instituciones relacionadas a estos recursos ya no existen y por tanto no ha sido posible obtener información más detallada sobre los montos ejecutados ni sobre los proyectos que se ejecutaron en ese período. El Subprograma del PNSV fue gradualmente suprimido a partir de la aprobación de la Ley 2335 según la cual los recursos remanentes del PNSV fueron transferidos al Servicio Nacional de Reducción de Riesgos SENAR, el cual a su vez cesó en sus funciones luego de la crisis de febrero de 2003, cuando todas las competencias pasaron al VIDEICODI.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Económica, con el objeto de concentrar recursos dirigidos a financiar: Planes, Programas, Proyectos de Investigación Científica para la reducción de riesgos en el marco de la planificación del desarrollo y la atención de desastres, y para disponer de recursos de contraparte para actividades emergentes de la declaratoria de desastres y/o emergencias en el nivel nacional, departamental y municipal.

La Ley 2140, se establece como mecanismo de incentivo para las instituciones interesadas en acceder a recursos del FORADE que exista una proporción de recursos propios, asignados por parte de las Prefecturas y Municipios a obras de prevención y mitigación de riesgos en sus presupuestos y que en el Proyecto objeto de la solicitud, existan estudios para la reducción de vulnerabilidades y procesos de capacitación y difusión tendientes a formar una cultura de prevención. (Tit. I Cap. III Art 6)

De acuerdo a lo conversado con representantes del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, uno de los aspectos medulares que no habrían permitido el FORADE se implemente es el hecho de que el mismo prevé la acumulación de recursos, para ser utilizados en casos de emergencia y/o desastre. Esto, según señalan dichos representantes tendría un costo de oportunidad que el país no está en condiciones de sostener, debido a que la presión para destinar cualquier recurso 'disponible' para cubrir gastos del sector social, salud y educación entre otros es demasiado fuerte.

En síntesis las limitaciones para el uso de recursos nacionales pueden resumirse en las siguientes:

- No existe una estrategia de financiamiento de la GR que permita que los sectores y las instancias subnacionales puedan canalizar recursos expresamente para intervenciones relacionadas directamente con la GR.
- Tampoco existe una estrategia que permita que los sectores, entidades descentralizadas del gobierno central, los gobiernos departamentales y municipales incluyan en su planificación y programación de operaciones los recursos suficientes para cumplir con las necesidades expresas en materia de GR.

4.4.6.2 Análisis Institucional individual: Recursos Financieros.

En el siguiente cuadro se resume algunas de las fuentes y modalidades u otras consideraciones en torno al financiamiento de la GR y que han sido explicitadas por las instituciones a lo largo de las entrevistas.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Tabla No. 14 . Cuadro descriptivo opiniones sobre existencia y pertinencia de recursos financieros para la GR en Bolivia.

INSTITUCION	DESCRIPCION
Viceministerio de Descentralización (Ministerio de la Presidencia)	Se encuentra en curso una operación de 20 millones con el BID para reconstrucción en el marco de la Estrategia y Transición al Desarrollo por Inundaciones 2006 con el PNUD; Dicha operación contempla un monto aproximado de \$US 200.000 para capacitación y fortalecimiento. Asimismo, 15 millones CAF, con básicamente las mismas condiciones de financiamiento. Red fundamental, temas agropecuarios, 20 años plazo y con 4 años de gracia
Viceministerio de Planificación	Los recursos del Crédito BID 1121 con apoyo de GTZ y COSUDE
Ministerio del Agua.	Plan Nacional de Cuencas para 5 años con financiamiento PRONAR , PROMIC ETC (POR CONFIRMAR) se encuentra en gestión de financiamiento y van a participar 4 agencias y otras 4 con apoyo técnico y logístico
Ministerio de Educación.	PROMES cuentan con recursos provenientes de la Canasta (SWAP) con fondos de Holanda, Suecia y Dinamarca. El desarrollo de instrumentos técnicos específicos para la inserción de la GR en los instrumentos de planificación en educación aún no tiene financiamiento.
Ministerio de Trabajo.	No se comentó
Ministerio de Minería.	La estrategia de Seguridad Minera se financia con recursos externos con fuente ACDI, la mayor fortaleza para la obtención de recursos es el enfoque intersectorial.
Observatorio San Calixto	Utiliza recursos externos provenientes de: Francia, EEUU y Viena en el marco de la Prohibición de Ensayos Nucleares. Financiamiento exclusivamente externo (Donaciones) No hay ninguna participación del Estado
Servicio Nacional de Geología Tec. y Minería (SERGIOTECMIN)	Proyecto Multinacional Andino Geociencias para las Comunidades Andinas (Bolivia - Canadá) es financiado por la Cooperación canadiense. Se pretende convertirlo en un Proyecto Sostenible pero la Ley prohíbe la venta de servicios a Gobiernos Municipales. Los recursos del Proyecto son de Donación por parte de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)
Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI)	El Proyecto de Mejoramiento y modernización del SENMHI cuenta con recursos de la cooperación Española con Recursos FADE que consisten en créditos susceptibles a convertirse en donación. Actualmente el SENAMHI ya puede volver a acceder nuevos recursos FADE. El 3% del presupuesto del SENAMHI proviene de la venta de servicios. Los restantes recursos provienen del TGN.
PREFECTURA DE LA PAZ	Diversas fuentes

Fuente: Entrevistas con representante institucionales.

4.4.6.3 Información estadística sobre Gastos en Gestión de Riesgo.

De acuerdo a la documentación revisada y a la entrevista con personeros del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, no es posible conocer el monto de recursos destinados a proyectos específicos de Gestión de Riesgos ya que el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) únicamente discrimina las inversiones hechas en el marco de la gestión ambiental.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

4.4.6.4 Referencias de Información estadística sobre Gastos en Medio Ambiente.

A manera de referencia, principalmente con respecto a la participación de las instancias subnacionales con respecto a las nacionales se presenta el siguiente análisis sobre la información estadística disponible sobre Gestión en Medio Ambiente.

Tabla No. 15 . Bolivia: Gasto del Gobierno Relacionado Con Medio Ambiente 2000-2004 (En Miles de Bolivianos)

REPARTICIÓN PÚBLICA	2000	2001	2002	2003 ^(p)	2004 ^(p)
TOTAL	1.885.208	1.892.883	2.064.200	2.107.443	2.178.575
Prefecturas	393.530	381.745	479.101	335.317	555.044
Gobierno Central	1.141.452	1.129.541	1.108.122	1.242.501	1.050.207
Instituciones Descentralizadas	212.023	204.513	237.331	259.592	301.378
Gobiernos Municipales	138.202	177.085	239.646	270.034	271.946

Fuente: Adaptado de INE, Boletín Informativo. Basado en Ministerio de Hacienda y el Instituto Nacional de Estadística.

(p): Preliminar

Del cuadro precedente se pueden inferir las siguientes consideraciones:

El Gasto en Medio Ambiente al interior del Gobierno en general, es históricamente bajo, aunque se debe destacar que al año 2004, el gasto se había incrementado aproximadamente en un 15.6 %, con respecto al año 2000.

Es evidente que aparentemente este incremento se basa fundamentalmente en esfuerzos efectuados por el gobierno central y sus instituciones descentralizadas, sin embargo el gasto en las Prefecturas y Municipios es notoriamente más bajo y muy irregular registrándose en algunos casos incluso disminuciones en los períodos de 2001 y 2003.

Estas consideraciones pueden motivar las siguientes reflexiones:

Haciendo un paralelo entre la gestión ambiental y la de riesgos se puede inferir que la preocupación por la relación y comunicación entre la sociedad y su entorno aún esta muy lejos de ser un tema importante en las agendas de gestión de gobierno en general, nacional y subnacional.

Por otro lado, esta diferencia entre el gasto del nivel nacional y los niveles subnacionales indicaría que los niveles de descentralización no cubren las mínimas expectativas esperadas por el marco legal vigente en la medida las mayores intervenciones son predominantemente de origen y gestión central.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

4.4.7 Iniciativas de la cooperación internacional.

Finalizando este acápite, con respecto a las iniciativas de las Agencias internacionales a continuación se presentan algunas pautas orientadoras sobre los principales objetivos y áreas de acción que han podido ser identificados como afines a la GR en las diferentes agencias e instituciones de cooperación internacional, dicha identificación se ha efectuado a partir de un documento elaborado y publicado por el VIPFE del Ministerio de Hacienda el año 2005.

Esta descripción se hace sobre la base de las siguientes categorías principales:

- Agencias Multilaterales.
- Agencias Bilaterales
- Sistema de las Naciones Unidas
- ONGs

En el *Anexo XVII* se presenta de manera resumida las iniciativas de la cooperación internacional con la información sistematizada por categoría.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

4.5 Pertinencia y limitaciones identificadas en aspectos institucionales.

Previamente a la presentación de las conclusiones fundamentales en torno a la pertinencia y limitaciones en los aspectos institucionales, es necesario precisar que el propósito de esta parte del estudio ha sido el de intentar aproximarse a la problemática institucional desde las siguientes ópticas.

La primera, buscando la correlación entre el marco institucional existente y los postulados propuestos para el SISRADE en el marco legal expresamente formulado para la GR. (Leyes 2140, 2335 y su reglamentación).

La segunda, consiste en encontrar la correspondencia entre el marco institucional existente y el marco legal general, es decir, tanto el implícito y el explícito en reconocimiento a que tanto las instituciones como sus procesos no pueden explicarse únicamente en el contexto de la GR sino en un ámbito de gestión pública y de desarrollo más complejos.

El tercer enfoque, consiste en analizar los roles y procesos inmersos en el conjunto de instituciones estudiadas, a la luz de las líneas de acción sugeridas a partir de Hyogo 2005 como marco general de referencia en el que se aglutinan algunos atributos que pueden ser considerados relativamente válidos para el conjunto de sistemas nacionales, sin vulnerar las especificidades nacionales en su implementación.

Hechas estas consideraciones, se puede decir que a la luz de lo encontrado en términos de roles, funciones, coordinación, recursos humanos, técnicos y financieros se pueden obtener las siguientes conclusiones:

4.5.1 Pertinencia y limitaciones: Roles funciones y coordinación.

Tal como se ha visto a largo de la información presentada y en los apuntes efectuados con respecto al marco legal expreso en GR, se puede sintetizar diciendo que dicho cuerpo legal puede ser interpretado como el inicio hacia una transición entre la visión de gestión basada en el desastre y sus efectos y otra basada en el riesgo y la gestión de sus procesos generadores, sin embargo, como se había mencionado previamente, la concepción de gestión de riesgos y la propuesta de organización y especialmente de coordinación del SISRADE, aún propician una marcada tendencia a enfocarse en el evento adverso y sus efectos, generando en consecuencia un marco institucional con competencias establecidas en torno al ciclo del desastre.

En conclusión, el esquema institucional propuesto e implementado hasta el año 2003, guarda relación con la concepción de gestión de riesgos propuesta por la

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

ley, pero se aleja del planteamiento conceptual expresado en los principios de la misma Ley.

En cuanto a la relación con el resto del marco legal se puede puntualizar que los sucesivos cambios en la coordinación del SISRADE introducidos a través de las consecutivas leyes de organización del poder ejecutivo, han contribuido a desvirtuar aún más el espíritu de transición de la GR focalizada en el desastre hacia una centrada en las condiciones del desarrollo, restringiendo la participación de los organismos de planificación al ámbito de generación de políticas, asimismo la participación del Ministerio de la Presidencia se ha circunscrito a la responsabilidad de profundizar el proceso de descentralización y coordinación con los niveles subnacionales, mientras, se otorga al Ministerio de Defensa el rol de operador del Sistema sin que la temática se vea incorporada en las responsabilidades del resto de los sectores.

La ausencia de un fundamento conceptual vinculado al desarrollo que de pie al SISRADE, y el hecho de que el planteamiento del SISRADE con haya hecho parte de una política y estrategia nacional resultante de la expresión de una voluntad política colectiva de cambio y reforma al modelo de gestión, ha hecho que los sucesivos cambios sólo se hayan abocado a definir quién o quienes hacen las veces de cabeza de sector en la materia, con el resultado de un Sistema, formulado sólo en el ámbito teórico sin posibilidades de articulación inter ni intrasectorial en la práctica.

En cuanto al ámbito de los roles y coordinación en los niveles territoriales, como se había mencionado con anterioridad, la Ley 2140 y su reglamentación proponen un sistema descentralizado y participativo en el que el principio de subsidiaridad equilibre los esfuerzos en cada nivel y por tanto ambas disposiciones se apoyan en las reformas de descentralización y participación popular impulsadas en la década de los 90, sin embargo, la forma en la que la gestión en los niveles subnacionales es abordada por la Ley y su reglamentación se basa fundamentalmente en dos aspectos:

- La determinación de competencias para los Gobiernos Departamentales y Municipales.
- La institución del Sistema de planificación como el mecanismo de coordinación entre los niveles territoriales.

Los aspectos definidos como competencias departamentales y municipales a la hora de formular el Plan Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Emergencias y/o Desastres, contenidas en la Reglamentación de la Ley 2140, en las que se concibe la elaboración de un Plan desde un órgano central, armonizado por los gobiernos departamentales y al cual se suman las

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

demandas municipales, genera en la práctica un planteamiento que concentra las decisiones en uno o dos organismos del Gobierno central, mientras el nivel medio o de Gobierno Departamental tiene la limitada tarea de *armonizar* dichas decisiones con los planes departamentales y captar las demandas municipales.

El nivel municipal queda entonces limitado a la elaboración y presentación de su demanda, también en armonía con las líneas definidas en el Plan Nacional.

Esta estructura de planificación motiva al menos tres observaciones:

Primera, que la coordinación del Sistema no esta planteada como un mecanismo que facilite y coordine los múltiples roles sectoriales ya que al margen de la participación en el CONARADE por parte de algunos de ellos, no existen roles internos y externos, es decir funciones específicas al interior de cada sector y también del sector con respecto a sus propios servicios departamentales o instancias subnacionales que son las que en último caso conforman las prefecturas y hacen parte sustantiva del cuerpo del sistema.

Esta ausencia genera un problema de conectividad y de comunicación entre las partes, ya que dicha comunicación está sujeta a la información y procesos que las partes puedan intercambiar entre si, si esto no esta medianamente claro, no se puede hablar de una comunicación entre partes y el resultado es que en realidad se plantea la gestión de riesgos como un sector en si mismo, con dos o una cabeza – que a la larga no hace mucha diferencia - facultadas para definir políticas y el Plan Nacional en materia de gestión de riesgos sin participación multisectorial, ni interterritorial.

Esta falencia entre otras, es apuntada por este estudio como el principal obstáculo que evita hasta la fecha que el SISRADE funcione de manera verdaderamente sistémica y que pueda responder a los desafíos de una problemática tan compleja que involucra temas como riesgo, desarrollo y desastre.

La segunda consideración tiene que ver con que, pese a ser absolutamente contrario a los principios que la Ley pretende impulsar, en la práctica el planteamiento de la misma, abre la posibilidad de que el Plan de Reducción de Riesgos se constituya en una estructura de planificación paralela al SISPLAN en la que las necesidades de reducción de riesgos - que como ya se mencionó antes no son vistas como inherentes al propio desarrollo, sino como tareas frente a un probable evento tales como prevención, mitigación, reconstrucción etc. – pasen a conformar una agenda paralela a la planificación sectorial en el territorio y que dicha agenda pueda ser elaborada al margen de los mecanismos de planificación y participación establecidos en el SISPLAN.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Tercero, la generación de un mecanismo paralelo o al margen del SISPLAN en el que se canalicen las demandas emitidas por los Gobiernos Municipales, es a su vez, una potencial propuesta para la generación de mecanismos de inversión ajenos al Sistema Nacional de Inversión Pública, ya que en caso de canalizarse demandas y por tanto proyectos para su ejecución a través del Plan Nacional de Reducción de Riesgos que se efectúen al margen del SISPLAN, se propicia que el ciclo de inversión que concretice esos proyectos marche también por la vía de la excepción y no en sujeción al ciclo de los proyectos previsto por el SNIP.²¹

Sin duda, la necesidad de contar con mecanismos ágiles para la ejecución especialmente en casos de proyectos de rehabilitación y reconstrucción debiera ser resuelta siempre en el marco del SISPLAN y del SNIP y no a través de otras estructuras con instituciones y procesos paralelos.

Resumiendo, se puede decir que la ley 2140 y otras disposiciones pensadas expresamente para conformar el SISRADE pueden ser interpretadas como una etapa de transición en la que aún no se han logrado romper los límites de la focalización en el desastre y sus impactos para trascender hacia el riesgo y el desarrollo, ni tampoco se ha avanzado hacia un modelo de gestión efectivamente descentralizado y participativo.

La reforma a la estructura y procesos inherentes al marco institucional de la GR pese a haber sido modificados en teoría y práctica un sin número de veces, han mantenido vigente esa misma característica.

Finalmente se puede concluir diciendo que la manera en la que el SISRADE ha sido abordado desde las disposiciones expresamente relacionadas a la Gestión de Riesgos, las disposiciones de organización del poder ejecutivo y el marco legal sectorial y de gobernabilidad ha generado un SISRADE con múltiples contradicciones, en ese entendido este estudio plantea como principal conclusión que el país aún no ha resuelto la fundamental toma de posición frente a la conceptualización del *riesgo* y del *desarrollo*.

Por tanto parece pertinente que previo a la discusión sobre la instancia y los mecanismos para la coordinación del sistema y sus mecanismos de implementación, corresponderá talvez plantearse como primer punto en la agenda nacional, el de definir el enfoque que se quiere dar a la reducción de riesgo para luego establecer el objetivo final del Sistema que se formule para tal efecto.

²¹ La constatación real de cómo este fenómeno se da en la práctica podría ser materia de un importante estudio de cara a obtener insumos para la reforma del SISPLAN y del SNIP, por ahora este estudio se limita a señalar que la posibilidad esta creada.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Hasta la fecha, la ausencia de tales determinaciones ha significado la no evolución del Sistema, y los debates se han concentrado en avivar la polémica por mantener o concentrar la coordinación del sistema en una o dos instituciones, la preocupación por ubicar dicha instancia en conexión con un organismo adscrito a la defensa, a uno de desarrollo o a uno de descentralización, elementos sin duda importantes, pero secundarios mientras el país no se plantee una visión adecuada para la reducción de riesgos y logre expresarla como voluntad política colectiva.

No cabe duda de que el sistema que se decida impulsar deberá responder a la concepción de riesgo y desarrollo que se tengan.

Adicionalmente se puede concluir que tanto en un inicio como en la actualidad el SISRADE no ha logrado concretar la visión sistémica y los principios bajo los cuales fue diseñado (Descentralización, subsidiaridad, participación etc). La GR ha sido en realidad trabajada hasta la fecha con un rasgo predominantemente sectorial, es decir como un tema en teoría *transversal* pero trabajado casi exclusivamente desde una o dos instituciones como cabezas de sector.

Ahora bien, la nueva estructuración del Gobierno Central y fundamentalmente el nuevo enfoque y rol que se plantea para el Estado boliviano, lleva consigo un proceso de transformación desde un Estado casi exclusivamente facilitador y regulador a otro, con un rol protagónico en el ámbito económico productivo y con un control mucho mayor sobre procesos de desarrollo que a partir del proceso de ajuste estructural en la década de los 80s habían sido reservados para el accionar del mercado.

Al mismo tiempo, se encuentran en curso procesos de reforma que pueden convertirse en espacios para la consideración de la reducción de riesgo, tales como el proceso de reforma autonómica y de la Constitución política del Estado, el ajuste transitorio del modelo de descentralización del Estado, las reformas al Sistema Nacional de Planificación, la política nacional en materia de recursos hídricos que se concretiza a través del Plan Nacional de Cuencas y el nuevo proceso de reforma educativa por mencionar sólo algunos.

Estas transformaciones se han visto proyectadas parcialmente en el Plan de Desarrollo Nacional y en el actual diseño de la estructura y funciones del Poder Ejecutivo, las cuales plantean al Ministerio de Planificación como un ente con alta incidencia en la generación de políticas y estrategias nacionales, así como en los procesos de planificación e inversión pública, sectorial y territorial, sin embargo la forma en la que dichos procesos serán capaces de incorporar la reducción de riesgos y se traducirán en el territorio aún no es muy clara.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Este proceso de reforma del Estado, podría constituir una oportunidad para que se pueda avanzar más allá de los planteamientos referidos a la gestión del riesgo contenidos en las políticas de Defensa y de Recursos Ambientales que evidencian que aún persiste la falta de directrices fundamentales de una política en la materia y de funciones y competencias generales coherentes con la misma.

Esta gran fortaleza requerirá sin duda una fuerte presencia del Ministerio de Planificación del Desarrollo acompañado de la voluntad política de los Viceministerios de Defensa Civil y de Descentralización para el desarrollo de una visión país en la materia y si bien las máximas autoridades de dichas Carteras de Estado han dado señales importantes de claridad y compromiso con respecto al tema , se requerirá que los mismos trasciendan y hagan parte del funcionamiento medular y estructural de los tres Viceministerios y fundamentalmente del actual Ministerio de Planificación, tarea es sin duda no sólo fundamental sino urgente en la medida de que cambios profundos en temas como reformas en el sector agrario, e hidrocarburífero o en el sistema educativo nacional, por citar algunas están teniendo un rápido desarrollo y representan por tanto ventanas de oportunidad para la incorporación de la temática en los procesos de reforma iniciados que podrían ser impulsados y fortalecidos desde el Ministerio de Planificación.

Desde esta perspectiva resulta necesario considerar la articulación del Proyecto BID 1121 con el conjunto del Ministerio de Planificación y encontrar los mecanismos necesarios para garantizar que dicho Viceministerio sea fortalecido en su rol interno y externo, lo que significa un profundo trabajo tanto de fortalecimiento al interior de cada uno de sus Viceministerios y Direcciones Generales, así como la relación de dichas reparticiones con el conjunto de sectores en los ámbitos nacionales y subnacionales.

Otra observación importante esta vinculada a la necesidad de encontrar los mecanismos necesarios para conjuncionar la planificación central, coordinada y monitoreada desde el Ministerio de Planificación y la creciente demanda de regiones y departamentos por asumir mayor autonomía en la formulación de políticas de desarrollo, planificación e inversión pública. Este análisis permitiría vislumbrar los posibles mecanismos que permitan el diseño de una estrategia para la inserción de la gestión de riesgos en el proceso de profundización de la descentralización. En esta tarea parece fundamental el trabajo coordinado entre el Ministerio de Planificación y el de la Presidencia (Viceministerio de Descentralización).

Con respecto al Viceministerio de Descentralización vale la pena detenerse para las siguientes consideraciones:

- El rol del Viceministerio de Descentralización en materia de coordinación con prefecturas y GMs ha sido reforzado por la última Ley Lope y su

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

reglamentación el 2006. Esta función se enmarca en la necesidad de profundizar el proceso de descentralización.

- Asumiendo que parte de las disposiciones de la Ley 2140 no se pueden considerar contrarias a las de la Ley Lope se puede asumir que no habrían sido abrogadas y por tanto tienen vigencia.

En tal sentido el rol en materia de tuición y puesta en marcha del FORADE no ha sufrido alteraciones en el marco legislativo o normativo, por lo tanto desde el punto de vista legal seguiría siendo su atribución aunque se requerirá un estudio a fondo para analizar su viabilidad y la afirmación de los atributos que se deban propiciar.

- El Ministerio de la Presidencia aún estaría facultado para participar en la evaluación de impacto socioeconómico por desastre y/o Emergencia, aspecto que también merece ser explotado de mejor manera para permitir obtener información y conocimiento a través de la lectura de los diversos escenarios de desastre en el país.
- Llama la atención el hecho de que la Ley 2140 haya dejado un espacio abierto para que el Ministerio de la Presidencia tenga competencias también en tareas de coordinación político administrativas en el SISRADE pero que esto en la práctica, nunca haya sido interpretado por el resto del los miembros del CONARADE como una facultad para constituirse en una tercera cabeza del Sistema.
- El proceso de coordinación llevado a cabo por el Viceministerio de Descentralización con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, con la articulación entre el poder ejecutivo y la cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales para la formulación del Marco Estratégico por la Recuperación y Transición al Desarrollo del año 2006, ha sido calificado por la mayoría de los actores entrevistados como una iniciativa adecuada y significativa en la cual, por primera vez, se logró un adecuado nivel de coordinación con resultados significativos, remarcando que el mismo tuvo una relativa independencia con respecto al conflicto de polarización en el liderazgo por parte de los entes tradicionalmente asociados a la coordinación del SISRADE – Defensa Civil y Planificación del Desarrollo.

En síntesis se puede decir que:

Primero, el rol actual y potencial del Viceministerio de Descentralización, tanto en niveles nacionales como subnacionales merece ser estudiado con detenimiento bajo la consideración adicional que un correcto dimensionamiento y jerarquización de dicho rol, podría además ayudar a destrabar el conflicto y la pugna que hasta ahora tiene lugar entre las dos cabezas originalmente creadas por la Ley 2140 entre los Ministerios de

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

Defensa y Desarrollo Sostenible y que, de acuerdo a lo que se desprende del general de las entrevistas, a la fecha se mantiene entre el Ministerio de Planificación y el Viceministerio de Defensa Civil y Apoyo al Desarrollo Integral, con el consiguiente impacto en la falta de articulación, coordinación y desarrollo del SISRADE.

Segundo, la tuición del Ministerio de la Presidencia sobre el FORADE es un aspecto no menor, a la hora de evaluar el rol que en la práctica se le ha dado a este Ministerio en el SISRADE y resulta importante que los el mismo pueda ser fortalecido para el cumplimiento adecuado de dicho rol en el Sistema.

Con respecto al rol del VIDEICODI cabe resumir los siguientes aspectos significativos:

Una vez más, el modelo de gestión de riesgo basado en el ciclo del desastres asumido por el VIDEICODI a partir de la separación de roles que comienza en la Ley 2140 y que persevera en las sucesivas LOPEs, ha generado confusión y desintegración en el trabajo institucional con una marcada división entre las acciones vinculadas a lo preventivo y la atención a emergencias y/o desastres.

Como ya se mencionó con anterioridad, es significativo que el período de 2004 – 2005 en el VIDEICODI haya sido percibido como el único momento en el que hubo un interlocutor institucional en el tema. Este hecho probablemente se deba a que en el marco del Programa de Descentralización de la Gestión de Riesgo, esta institución inició un contacto importante tanto con organismos del conocimiento y monitoreo del riesgo, como con Prefecturas y Municipios con un enfoque un tanto más vinculado hacia el riesgo y por tanto al desarrollo con énfasis en la participación departamental y municipal, que hacia la atención a la emergencia.

Lamentablemente la falta de sostenibilidad de dicho Programa ha propiciado la interrupción de ese proceso, dando paso a un retorno al enfoque basado en la defensa o protección civil, bajo el cual el rol de la institución se circunscribe a preparar a los diferentes sistemas, sociales, ambientales etc. (ya sea a través de tareas de prevención, mitigación y preparativos) para hacer frente a ciertas contingencias y hacerse cargo de los procesos de rehabilitación y reconstrucción, volviendo al esquema de la separación de tareas de acuerdo al antes, durante y después del evento adverso, dejando de lado las dinámicas y procesos de desarrollo como generadores de condiciones de riesgo.

Este aspecto, sumado a otros factores tales como la permanente transformación de la estructura de funcionamiento del VIDEICODI debido a los cambios de destino del personal encargado así como otros factores

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

descritos en los incisos 4.5.3 y 4.5.4 han generado un deterioro de la institucionalidad que se pretendía construir en torno al VIDEICODI.

Con respecto al relacionamiento entre los actores externos e internos al sistema, se puede resumir que es evidente la necesidad de generar por parte del país mecanismos más adecuados e integrales y participativos para el relacionamiento con las diferentes agencias internacionales. Estos mecanismos deberán partir de una agenda nacional colectiva y concertada con el suficiente consenso político como para garantizar su continuidad.

4.5.2 Pertinencia y limitaciones: Recursos Humanos e Institucionalidad

Con respecto al tema de Recursos Humanos e institucionalidad, más allá de lo indicado en el acápite referido a esta temática se puede remarcar el hecho de que adicionalmente a la inestabilidad funcionaria propia del sistema de público, el cambio de competencias y roles ha generado que los recursos humanos capacitados en la temática y que logran desempeñarse en ella de manera semi permanente sean muy escasos.

En el caso específico del VIDEICODI esto ha afectado fundamentalmente las tareas de coordinación interinstitucional central debido al frecuente cambio de destinos de los funcionarios adscritos a las Fuerzas Armadas.

En el caso del Ministerio de Planificación, la mayoría de los funcionarios involucrados en la temática al momento de la entrevista, dependen del Programa de Prevención de Desastres financiado por el Programa BID 1121 cuya finalización esta prevista en el corto plazo.

En la mayoría de los sectores del poder ejecutivo al igual que en los Gobiernos Departamentales, pese a la existencia en algunos casos de unidades funcionales para la Gestión de Riesgos, por lo general un solo técnico esta abocado a hacerse cargo de la temática en su institución.

4.5.3 Pertinencia y limitaciones: Recursos Técnicos.

Haciendo un balance general con respecto a los instrumentos generados se puede concluir que por lo general manifiestan la preocupación de algunos sectores por trabajar en la temática pero que ninguno de los instrumentos hace parte de una política nacional como voluntad colectiva concertada y que por lo tanto tampoco están articulados a una estrategia de implementación.

4.5.4 Pertinencia y limitaciones: Recursos Financieros.

Con respecto al tema de los recursos financieros se puede resumir lo siguiente:

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- La definición de nuevos mecanismos que permitan que la reducción de riesgos haga parte de la planificación e inversión pública y privada implicarán un uso más eficiente de los recursos propios de país, así como de los de financiamiento externo.
- Los problemas para el financiamiento de la GR están estrechamente vinculados a la capacidad institucional y del sistema de articular demandas conceptual y operativamente sólidas y de ser capaz de insertar las mismas en las agendas políticas del nivel central y subnacionales.
- La falta de claridad en materia de competencias y atribuciones así como la falta de un liderazgo genuino en la materia esta obstaculizando el flujo de recursos externos para la Gestión de Riesgos.
- Es necesario encontrar mecanismos de protección financiera que permitan al país enfrentar contingencias mayores reduciendo paulatinamente la dependencia de la ayuda externa.
- Un cambio en el enfoque con respecto al uso de los recursos provenientes de la explotación de recursos no renovables (Minería e Hidrocarburos) podría permitir que el Estado considere su utilización no sólo para las intervenciones en materia de inversión en infraestructura para el desarrollo del Sistema Boliviano de Innovación específicamente para la investigación en materia ambiental y de reducción de riesgos.

ESQUEMA GENERAL DE AGENDA ESTRATEGICA

5 ESQUEMA GENERAL DE AGENDA ESTRATEGICA.

5.1 Antecedentes

La idea de la Agenda Estratégica en Gestión de Riesgos nace en Bolivia – al igual del resto de los países de la Subregión - de la verificación de una serie de condiciones generales que son compartidas por los países de la Subregión andina y que en el caso boliviano se traducen en los siguientes antecedentes y aspectos determinantes.

Durante un cierto período de tiempo en el país se pudo interpretar que las políticas para la gestión del riesgo, estaban implícitas en los textos de la Ley 2140, de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias del año 2000, su reglamentación y la Ley 2335, modificatoria de la primera y que por tanto eso garantizaba la implementación del Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias. La necesidad de contar con unas orientaciones de política claras para avanzar en la reducción de los niveles de riesgo existentes en el país, por una parte, y la inexistencia de formulaciones que configuren políticas de estado en la materia.

Sin embargo, hasta la fecha se han hecho evidentes carencias que motivan la necesidad de construir una Agenda para el fortalecimiento de la gestión del riesgo en el país. Entre muchos aspectos se puede remarcar los siguientes.

- La ausencia casi completa del tema en la agenda de los tomadores de decisiones, no solo a nivel nacional sino también a otros niveles.
- La existencia de condiciones y procesos políticos, institucionales y organizativos que han impedido en mayor o en menor grado el desarrollo de procesos interinstitucionales e interdisciplinarios para la formulación de políticas e instrumentos y para garantizar la más amplia participación en estas tareas.
- La necesidad de constituir espacios de discusión y de consenso que destraben las situaciones anteriormente señaladas y que permitan avanzar en un proceso de definición e implementación de políticas reconocidas, validadas y adoptadas por las instituciones, los tomadores de decisiones y el conjunto de actores principales en el tema.

En este contexto, la propuesta de Agenda Estratégica busca identificar y formular el marco de orientación estratégica general que le permita al país, el desarrollo de un conjunto de objetivos generales y específicos, así como acciones, actores y plazos que propicien la organización de esfuerzos en el país con una visión estratégica que aborde las principales preocupaciones de

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

manera real, participativa y concertada y que de coherencia a los instrumentos técnico normativos existentes y a los que se formulen en el futuro.

5.2 Principales Orientaciones de La Agenda

Para el cumplimiento del objetivo central, las orientaciones que han guiado el desarrollo de los ejes temáticos que conforman la Agenda fueron las siguientes:

- La Agenda Estratégica se concibe como un documento de orientación de políticas a través del cual un grupo representativo de actores de la gestión del riesgo en el país han acordado cuatro ejes temáticos y sus respectivas actividades que deberán ser desarrolladas en el mediano plazo, es decir, en un período de tiempo aproximado de 5 años.
- La Agenda Estratégica debe, al mismo tiempo que define los grandes ejes de acción prioritaria sobre los cuales pueda articularse una intervención, coherente, permanente y de mediano plazo, que permita cumplir con el objetivo trazado, construir el compromiso estatal/social de reducir los riesgos existentes en el país, y por tanto, requiere para su total realización, la aprobación y expresión pública y oficial de la voluntad política de los diferentes niveles de gobierno en el país.
- La Agenda Estratégica no recoge el universo total de actividades y ejes de actividades que se desarrollan o pueden desarrollarse para reducir el riesgo existente o que constituyen la gestión del riesgo en su conjunto. Más bien busca ordenar en ejes estratégicos aquellas acciones que se consideran **PRIORITARIAS** en este momento, para avanzar en la reducción de esos riesgos. Por tanto obedece, no tanto a principios generales o a tipologías generales del deber ser de la gestión (intervención) del riesgo, sino a las necesidades dadas a partir del análisis concreto de la realidad del riesgo y de la gestión del riesgo en un territorio y en un momento dado.
- Si bien, la elaboración de la Agenda Estratégica hace parte de un esfuerzo Subregional en el que el Proyecto de Prevención de Desastres de la Comunidad Andina de Naciones ha brindado apoyo y facilitado el encuentro entre parte de los actores del proceso en los cinco países de la Subregión, los contenidos de la Agenda Estratégica, han sido construidos a partir de las diversas condiciones nacionales y por lo tanto, al menos a nivel de una hipótesis de base sobre las grandes particularices existentes en los países, la Agenda Estratégica boliviana ha logrado dar cuenta de manera particularmente exitosa, de los procesos en curso específicos del país.

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

5.3 Proceso de Formulación

Bajo el objetivo planteado y las orientaciones anteriormente mencionadas, el proceso de formulación de la Agenda Estratégica Nacional hace parte de fin mismo de la Agenda, lo cual ha significado que la formulación de orientaciones de políticas generales para contribuir al fortalecimiento de la gestión de riesgos en los países se haga a través de procesos interinstitucionales y participativos que no sólo lleven a la definición de marcos generales de acción e incluyan y sustenten diferente tipo de instrumentos de política, sino que también generen espacios de discusión y reflexión que sirvan para mejora la comunicación entre los diversos actores involucrados.

El proceso para la formulación de la agenda estratégica se ha plantado por tanto, como un proceso de consulta/validación con actores nacionales e institucionales relevantes a partir de la realización de una serie de eventos (conversatorios, mesas de trabajo, talleres de discusión, sistematización y formulación de propuestas) que ha permitido poner en la mesa y recoger de manera sistemática los diversos enfoques, opciones y propuestas existentes.

El proceso de elaboración de la Agenda ha contado con el apoyo del Proyecto PREDECAN en su Resultado Uno, cuyo objetivo es el de apoyar el proceso de fortalecimiento institucional en materia de formulación de políticas nacionales en los cinco países de la Comunidad Andina de Naciones y se ha llevado a cabo con la coordinación de los Ministerios de: Planificación del Desarrollo, Defensa y Relaciones Exteriores como entidades CAPRADE y con la participación de un total de 117 personas pertenecientes a un total aproximado de 50 instituciones tanto gubernamentales, no gubernamentales, organismos de cooperación internacional y otros.

Para la formulación de la Agenda Estratégica se planteo un proceso de consulta-participación consistente en articular varias actividades que simultáneamente permiten la elaboración de la Agenda Estratégica y el desarrollo de un proceso de sensibilización institucional y de consenso técnico previo a la presentación y aprobación política de la misma.

Por tanto, se buscó desarrollarlo a partir de un planteamiento general que incluía principalmente la creación de espacios de discusión, intercambio y diálogo (talleres, conversatorios, mesas de trabajo) que permitieran realizar varias actividades necesarias a la formulación de las Agendas:

- Establecer, a partir de lo existente, un estado del tema del riesgo y de la gestión del riesgo en cada país (diagnóstico rápido participativo);
- Formular una visión de futuro en términos de ejes-actividades de intervención prioritarias;

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

- A partir de lo anterior, definir el proceso y los mecanismos a través de los cuales era posible la formulación de la agenda.
- Desarrollar el proceso definido hasta la formulación de las agendas y su validación política.

Este proceso fue planteado a través del desarrollo de tres momentos o hitos claves, a saber:

- El desarrollo del primer taller de fortalecimiento institucional, con el fin de establecer el diagnóstico, la visión de futuro y los ejes temáticos articuladores de las Agendas;
- La realización de las reuniones de mesas de trabajo que, sobre la base de los resultados del primer taller, deberían desarrollar los ejes temáticos en términos de contenidos (estrategias, actividades de intervención gruesas, actores y plazos);
- La realización de un segundo taller nacional, con el fin de presentar las propuestas de las mesas de trabajo, afinarlas y buscar la forma de articular el conjunto de ejes temáticos en un solo documento (la Agenda) con base en una propuesta de formato-contenido presentada a la discusión.

En términos reales, en el curso de desarrollo del proceso se introdujeron dos cambios importantes: por una parte, la instalación de las mesas de trabajo fue acompañada por el desarrollo de un Conversatorio, con el fin de proponer alrededor de la temática del “Estado actual y perspectivas de la gestión de riesgos en los países Andinos”, algunos elementos conceptuales y de enfoque que ayudaron a la reflexión en torno a la formulación de la agenda.

En términos de participación, el conjunto de la actividad involucró a más de 117 personas. La distribución de personas en las distintas actividades del proceso presenta las siguientes particularidades.

Participación de personas por actividad del proceso

Primer Taller	Conversatorio	Mesas de Trabajo	Segundo Taller	TOTAL*
41	67	73	62	117

*Corresponde al total de participantes y no a la sumatoria de las columnas anteriores, ya que muchos participaron en más de una o en todas las actividades.

Nota: Las cifras excluyen a los miembros de los equipos organizadores de las actividades (consultores nacionales, facilitadores del taller y personal del proyecto).

LAS CONDICIONES DE LA GESTION DEL RIESGO

5.4 Organización de la Agenda

La Agenda Estratégica se encuentra organizada en función a los siguientes ejes temáticos, que como se mencionó anteriormente fueron la base para la organización de las instituciones participantes y de sus propuestas:

- Políticas e instrumentos de política
- Conocimiento e Información sobre Riesgo
- Educación y Comunicación
- Preparativos y Respuesta ante Desastres.

Cada uno de dichos ejes, cuenta con una introducción en la que se detalla la importancia del eje temático, las principales consideraciones, necesidades y/u objetivos que enmarcan y contextualizan la propuesta seguida de la presentación de la propuesta estructurada en base a componentes, subcomponentes, actividades gruesas o generales, actores involucrados, principales responsables de su desarrollo y el orden de prioridad que se prevé para cada actividad.

El detalle correspondiente a la Agenda Estratégica en si misma se presenta en el *Anexo XVII*.

REFERENCIAS

Lavell, 2003, La Gestión Local del Riesgo. Nociones y Precisiones entorno al Concepto y la Práctica. Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central CEPREDENAC - PNUD. Panamá, p. 97.

Allen, A, You, N, Meijer S, Atkinson, A, Marom, N, McAlpine, P, Nlms, S, Soave, A, Walker, 2002, Sustainable Urbanization: Bridging the Green and Brown Agendas, Jenner City Print Ltd. The Development Planning Unit University College London, London.

BID, 2006 Programa de Información e Indicadores de Gestión de Riesgos. Indicadores para la Gestión de Riesgos. Aplicación del Sistema de Indicadores 1980 – 2000 Bolivia. Resumen de Resultados. (Versión electrónica) www.iadb.org P. 50.

BID, -----, 2005 Bolivia. Programa de Prevención de Desastres (BO-0206) Propuesta de Préstamo.

Gobierno de Bolivia, Sistema de las Naciones Unidas, 2006, *Marco Estratégico para la Planificación de la Recuperación y Transición al Desarrollo. Inundaciones Granizada en Bolivia, 2006..* La Paz, Bolivia.

IISEC, 2001 Documento de Trabajo N° 09/01. Impacto social del Ajuste Estructural en Bolivia. Por Rainer Thiele, Kiel Institute of World Economics.

Montes de Oca. I., 2006. Enciclopedia Geográfica de Bolivia, p. 872 (Versión Electrónica) <http://www.bolivia.com/geografiadebolivia/>

Probabilidad de Ocurrencia de un Sismo Distante con Efectos Secundarios en Bolivia, Minaya Estela, Aliaga Percy, Avila Guido, Chirinos Cesar, Díaz Javier, Gonzales, Párraga Luzmila, Valero David, Observatorio San Calixto, La Paz. Bolivia, P 5 (Versión electrónica) <http://www.observatoriosancalixto.org/OBSERVATORIO%20SAN%20CALIXTO-2.pdf> La Paz, Julio 2005.

PNUD - BCPR, 2005, Gestión del Riesgo y Preparativos de Desastres en la Región Andina. Sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas. Experiencia 2. La Paz. Fortalecimiento y Coordinación Institucional para la Gestión de Riesgo en La Paz Bolivia

PNUD - BCPR, 2004, *Analysis of Institutional and Legal Systems for Risk Management and Disaster Response in Latin America: the Cases of Bolivia, Nicaragua and Colombia: Regional Report.*

ECHO, 2005, *Propuesta País 'Reducción de Riesgos y Desastres Naturales en Bolivia' para el Nuevo Plan de Acción DIPECHO en la Comunidad Andina*. La Paz, Bolivia.

Plan Nacional de Desarrollo, Ministerio de Planificación, 2006 (Versión electrónica) www.bolivia.gov.bo

INE, 2001. Mapa de Pobreza 2001 Bolivia (Versión electrónica) www.ine.gov.bo

Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, 2005. *La Cooperación Internacional en Bolivia*. (Versión electrónica) www.vipfe.gov.bo

PNUD, 2006 Perfil País. (Versión electrónica) www.pnud.org

PNUD BCPR, 2005 ECHO. *La Red, La Paz. Fortalecimiento y Coordinación Institucional para la Gestión de Riesgo en LA Paz. Bolivia Experiencia 2. Lecciones aprendidas y sistematización de buenas prácticas*.

Ponencia, 2006, www.rimsp.cl

OPS, 1998 *La Salud en las Americas*, Edición de 1998 Volumen II (Versión electrónica)

VIDECICODI, 2006 *Proyecto: Apoyo a la Descentralización de la Gestión de Riesgos en Municipios y Mancomunidades* (Versión electrónica) www.defensacivil.gov.bo

VIDECICODI, 2004 *Plan Nacional de Reducción de Riesgos y atención de Desastres y/o Emergencias*. Subprograma PSAC IDA 3507 BO/TF – 028328. La Paz. www.defensacivil.gov.bo

Sitios Web Institucionales consultados:

www.gobierno.gov.bo

www.sns.gov.bo

www.observatoriosanjalixto.org

www.iadb.org

www.senamhi.gov.bo

www.carebolivia.org

www.catolicos.com/caritsbolivia.htm

www.minedu.gov.bo

www.vivienda.gov.bo

www.defensacivil.gov.bo

www.inra.gov.bo

www.mineria.gov.bo

www.caf.com

www.bancomundial.org.bo

www.bolivia.gov.bo