

# **Adaptación al cambio climático y democracia. El caso de La Paz-Bolivia**

---

Moira Zuazo

Freie Universität Berlin, Alemania

[moira.zuazo@gmail.com](mailto:moira.zuazo@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0001-9630-8226>

## **Introducción**

A inicios del siglo XXI en un mundo de crecientes incertidumbres, una de las pocas certidumbres que se instala, es la de un futuro desafiado por la realidad del cambio climático como contexto.

El cambio climático ha dejado de ser un tema desplazable a los márgenes, para pasar al centro de la agenda política global, un factor que ha contribuido a este salto es que los efectos del cambio climático (CC) cada vez con mayor claridad, se perciben como parte de la vida cotidiana de la gente a lo largo y ancho del planeta.

Algunos signos de la evidencia del nuevo contexto, son la subida de las temperaturas promedio de la tierra, el derretimiento de los glaciares, la desaparición de lagos, ciudades arrasadas por inundaciones, sequías más prolongadas y más severas, olas de calor más intensas y de mayor duración e incendios más frecuentes y de mayor magnitud.

A fines de 2016 y principios de 2017 la ciudad de La Paz en Bolivia vivió una sequía prolongada e inesperada que detonó la “Crisis del

Agua” un proceso que quedó grabado en el imaginario, como el tiempo en que las y los paceños experimentaron una ciudad desconocida ante la extrema escasez de agua.

El objetivo de esta investigación es analizar la relación entre democracia como vigencia del estado de derecho y presencia de un espacio de debate abierto, sociedad civil y adaptación al CC. Las preguntas que guían la investigación son las siguientes: 1) ¿En qué circunstancias la sociedad civil está en la disponibilidad de sostener/acompañar un cambio de carácter transformativo? 2) ¿La crisis del Agua de La Paz tiene carácter sistémico, es decir es producto de la confluencia de factores ambientales, políticos, institucionales y sociales? 3) ¿Cuál es la relación entre debilidad/fortaleza de la democracia y el incremento del riesgo de desastre? ¿Cuál fue el encadenamiento causal del desastre y cual su detonante?; 4) ¿Cuál la relación entre adaptación al CC, cohesión de la sociedad y gobernabilidad? y 5) ¿Cuál es la relación entre fortaleza de la democracia, organizaciones no gubernamentales (ONG) y adaptación al CC?

### **Marco teórico**

En el pasado cuando se estudiaba el desastre era posible reconocer dos enfoques predominantes: por un lado, el enfoque pragmático de manejo del desastre y respuesta a la emergencia (Cuny, 1983), y por el otro lado, el enfoque de proceso explicativo basado en la reducción del riesgo de desastre White (1945).

En general, la literatura especializada en desastre y riesgo poco a poco llegó a la conclusión, por una parte, de la necesidad de superar una mirada pragmática del desastre, que entiende a este como un evento aislado en tiempo y espacio, por otra parte, se estableció la necesidad de una comprensión integral del riesgo, que piensa el desastre como parte del contexto social y ecológico y se pregunta sobre las conexiones sociales, espaciales y temporales del “desastre”.

Desde esta perspectiva se propone el concepto de construcción social del riesgo de desastre y se plantea tomar en cuenta cinco elementos

para su estudio. El primero es entender el riesgo de desastre y el desastre como construcción social, para ello observamos la presencia de eventos físicos con potencialidad de causar daño como base, la cual está condicionada por las decisiones políticas, percepciones, necesidades, demandas y prácticas sociales (Oliver-Smith *et al.*, 2017). Este elemento nos lleva a focalizar el estudio del proceso social y político del riesgo de desastre y del desastre.

Un segundo elemento es el desarrollo de una perspectiva de proceso que observa el pasado incluyendo una mirada de larga duración.

El tercer elemento es la reflexión estructurada y sistémica que nos lleva a preguntarnos por el entrelazamiento temporal, procesal y causal del fenómeno de desastre, que a primera vista se presenta como un evento físico descomunal que parecería aislado y atípico (Oliver-Smith *et al.*, 2017).

Un cuarto elemento plantea establecer cuál es el evento que detona el desastre, como se percibe y como se responde a este evento, cuál es la exposición al riesgo, la vulnerabilidad, adaptación y resiliencia: “No puede haber desastre si no hay un evento físico que detona el desastre” (Oliver-Smith *et al.*, 2017, p. 475). En el marco de esta investigación por vulnerabilidad entenderemos: “el grado en que sistemas geofísicos, biológicos y socioeconómicos son sensibles a, e incapaces de lidiar con impactos adversos del cambio climático” (IPCC, 2007, citado en Hirsch *et al.*, 2016, p. 8).

Un quinto elemento parte del planteamiento de que el CC es el nuevo contexto global, que intensifica y aumenta la frecuencia de peligros conocidos, por tanto, la pregunta relevante para esta investigación no es si el fenómeno climático extremo tiene relación, o en qué grado tiene relación con el CC, sino la comprensión de la cadena causal que lleva al incremento o disminución de la vulnerabilidad y resiliencia de la sociedad afectada.

## Prehistoria de la “Crisis del Agua” 2016-2017

*“Para mí es como un terremoto, [...] no calculamos, no estaba en nuestras previsiones que nos falte agua”*

*(Evo Morales, expresidente de Bolivia).1*

La Paz es una ciudad de montaña y valle semiárido, ubicada a una altura de 3600 m s. n. m., que se caracterizaba por tener dos estaciones. Una estación seca larga de abril a octubre y una estación de lluvias corta de noviembre a marzo.

En gran medida debido, a la migración de las zonas rurales del departamento al área urbana, La Paz ha tenido un crecimiento urbano acelerado, sin embargo, a pesar de ser la sede del gobierno de Bolivia, hasta antes de 2014<sup>2</sup> la ciudad no contaba con una planificación con visión de mediano y menos de largo plazo.

En la década del 60 del siglo pasado, el gobierno nacional desconcentró la administración y suministro del servicio de agua de la ciudad, al Municipio de La Paz, que a su vez en el 1966 fundó el Servicio Municipal de Agua Potable y Saneamiento (SAMAPA) creando así la primera empresa municipal semi autónoma de agua en Bolivia.

SAMAPA tenía como parámetro de funcionamiento la “universalidad del servicio”, que establece el derecho de toda la ciudadanía a acceder a saneamiento y agua potable por cañería en la vivienda, sin embargo, este principio devino en declarativo (Komives, 1999). Para el momento del retorno a la democracia en la década del 80, era claro que el acceso al agua

- 1 Afirmación del expresidente Evo Morales durante una reunión con la cúpula militar y varios de sus ministros para evaluar la distribución de agua en la ciudad de La Paz (CRHoy 2016).
- 2 En 2014 se aprueba en el Concejo Municipal de la Paz el “Plan Integral “La Paz 2040: La Paz que Queremos” (<https://bit.ly/4dR3i1w>) que es el primero que se plantea a partir de una visión de largo plazo (2040). Desde 1995 la ciudad contaba únicamente con los Planes de desarrollo municipal (PDM) que se elaboraban con una perspectiva temporal de cinco años.

era un privilegio y acceder a una conexión nueva, incluso en zonas donde llegaba la red, dependía más de relaciones clientelares y familiares que de normas. En general, la oferta de agua potable de SAMAPA no guardaba relación con el ritmo de crecimiento de la población y la empresa no tenía capacidad de inversión de largo ni de mediano plazo, adicionalmente SAMAPA mostraba serias deficiencias en el mantenimiento de la red.<sup>3</sup>

Siendo aún reciente la experiencia de consecutivos gobiernos autoritarios, en la década del 80, en las ciudades de Bolivia no había un espacio de debate abierto, la sociedad no tenía la vivencia del funcionamiento de instituciones regidas por normas, ni autoridades que se desempeñen bajo la certeza de que rendirán cuentas por sus actos en un futuro cercano. La sociedad paceña mostraba un panorama de resignación acumulada, solución privada del problema de los que podían y malestar colectivo creciente con el tema, de la mayoría.

En consonancia con la ola neoliberal que recorrió América Latina y preparando el marco institucional para la privatización del servicio de agua, en el 1994, se creó la Superintendencia de Aguas, que tenía como tarea la regulación y supervisión de los contratos de concesión y la determinación de las tarifas de agua y saneamiento.

Dada la perspectiva privatizadora que portaba el gobierno del MNR y la presión de los organismos internacionales para que se implementara la privatización de la empresa pública del agua, en 1997 se realizó la privatización de la empresa de agua de La Paz a la multinacional de origen francés Suez-Lyonnaise des Eaux —que en Bolivia operó bajo el nombre “Aguas del Illimani”. En los términos del contrato de privatización este preveía como elemento central la expansión del servicio de agua y saneamiento.

---

3 Extrabajadores de SAMAPA plantean que entre el 40 y el 60 % del agua se perdía ya, en los desperfectos de la red subterránea. Sin embargo, esta información no puede ser corroborada por estudios técnicos de acceso público.

Sin embargo de que durante los dos primeros años de funcionamiento de “Aguas del Illimani” hubo expansión del servicio, los usuarios podían observar una mejor administración y lo más importante, se constataba la implementación de criterios claros y generales para el acceso al servicio como nuevo usuario, lo cierto también es que la empresa funcionó en La Paz durante casi una década, su criterio fundamental fue obtener réditos y no se ocupó de las inversiones comprometidas y esenciales en perspectiva de mediano y largo plazo:

“Aguas del Illimani” operó en Bolivia durante ocho años y el año 2004, como parte de la crisis económica y estatal que vivió Bolivia entre el 2000 y el 2005, en parte como reflejo de la guerra del agua de Cochabamba (2003), la protesta demandó la expulsión de la multinacional francesa.

A la expulsión de “Aguas del Illimani”, siguió la creación de la nueva empresa estatal de agua: Empresa Pública y Social de Agua y Saneamiento Sociedad Anónima (EPSAS SA) ambos procesos fueron oscuros, por un lado, la multinacional francesa nunca rindió cuentas a la sociedad paceña por los compromisos asumidos, por el otro lado, la nueva empresa se creó “entre gallos y medianoche”, sin acceso a información de parte de la población e irregularidades.

El primer indicio de falta de transparencia es la contradicción inscrita en el nombre de la empresa, como pública y al mismo tiempo, como sociedad anónima.

EPSAS SA nunca fue empresa pública, quedó bajo la figura de empresa “intervenida” por el gobierno nacional, sin embargo que la norma establece que una intervención solo puede durar seis meses lo cierto es que la intervención bajo el nombre “EPSAS SA”, tiene ya más de una década de vigencia.

Marco Antonio Ramos Cruz, exasesor de EPSAS SA hasta la “Crisis del Agua” en el 2017 cuando fue despedido, presentó una demanda de inconstitucionalidad de la “Intervención” el año 2017 en que señalaba:

[...] una vez retirada del Estado la anterior concesionaria “Aguas del Illimani” (AISA), la Comisión Interinstitucional, creada mediante Resolución Ministerial 002/2007, de 5 de enero de 2007, emitida por el entonces Ministerio del Agua, debió crear una nueva empresa, disposición que hasta la fecha no se cumplió. Hecho que además constituye incumplimiento de deberes por los ministros cabeza de sector de turno. (El Diario Nacional 2017)

La Ley 2066 de 2000<sup>4</sup> establece que los municipios son los responsables de proveer los servicios de agua y alcantarillado a través de una EPSA (empresa pública y social del agua), sin embargo, como producto de la crisis estatal 2000-2005 al salir el concesionario privado AISA el municipio arbitrariamente es excluido de esta tarea, la cual es asumida de facto por EPSAS SA bajo “intervención” del gobierno nacional.

Desde la primera década del siglo XXI, en el debate público de La Paz, ya se conocía que, a partir de 2009, el agua que se podía acumular en los reservorios existentes (represas), era menor a la demanda de agua de las poblaciones de La Paz y El Alto. Ello debido, por un lado, al crecimiento demográfico, por otro lado, se sabe que el problema tendería a ser más grave con el derretimiento y desaparición de los glaciares producto del CC y, finalmente, por las pérdidas de agua en la red subterránea que constituían y constituyen un agravante de la situación (Ramírez, 2008; Hoffmann y Requena, 2012).

Los cambios en los patrones de precipitación, el retraso de la época de lluvias, la presencia de los fenómenos “El Niño” y “La Niña”, más frecuentes y de mayor intensidad, impactan en este escenario de vulnerabilidad y construcción social del riesgo ya existente en La Paz.

Una primera relación de los paceños con la sequía, es el recuerdo de la sequía producida por el fenómeno de “El Niño” de 1982-1983 en

---

4 República de Bolivia (2000): Ley 2066 del 11.04.2000. Ley modificatoria a la ley No. 2029 de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, disponible en: <https://bit.ly/3Udc6b3>

que no se experimentó sequía en la ciudad, pero la urbe fue el escenario de una migración rural-urbana masiva. Este fue el primer momento en que, como producto de la gravedad de la sequía, un pueblo indígena que antes no había llegado a la ciudad de La Paz, llega, y es un evento que todos recuerdan por la riqueza y particularidad de los tejidos de su vestimenta, que hace gráfica la presencia del desastre en el espacio urbano.

Ante la pregunta de un evento relacionado con el cambio climático, que en el pasado hubiera marcado el imaginario colectivo de los paceños María Rene Pinto, asesora de la ministra de Medio ambiente y agua durante la “Crisis del Agua” 2017, responde:

El evento climático del “Niño” de los ochenta ha sido pues fregado, porque tú has visto cientos de potosinos llegando a la ciudad de La Paz [...] ¿quién no recuerda eso? [...] quienes nos recordamos han venido por eso [...] porque ha habido un evento climático tan fuerte que hasta el día de hoy no se han recuperado y la gente se ha dedicado a mendigar, entonces para mí [son] lo que vos llamas los “migrantes climáticos”, para mí ese sería un evento que, si los paceños recuerdan, por ahí, hasta barata nos salió, lo que nos ha pasado el año pasado. (entrevista a María René Pinto)

Un segundo momento importante en la relación de la sociedad paceña con el medio ambiente, es la riada en que murieron sesenta personas en el centro de la ciudad de La Paz, que se conoce como “Febrero negro” de 2002 en que se articulan una granizada intensa y prologada y la ausencia de preparación de la infraestructura urbana para tal evento.

Por un lado, este evento climático extremo, constituyó un punto de quiebre para la gestión de la alcaldía municipal de La Paz, pues a partir de entonces comienza una gestión de prevención de riesgos de inundaciones y deslizamiento de la alcaldía, que ya empieza a dar frutos<sup>5</sup>, Carlos Portocarrero, analizando el cambio en el municipio, comenta:

---

5 El manejo preventivo y la reacción temprana al desastre en el “megadeslizamiento de Callapa” de 2011 nos muestra una buena gestión de riesgos de la alcaldía pues a pesar de que se trataba del deslizamiento más grande que experimento la urbe en su historia (Villalba 2015), la alcaldía pudo monitorear el evento y actuar preven-

A partir de Febrero negro del 2002 la alcaldía ha desarrollado un sofisticado sistema de alerta temprana y un sistema de drenaje pluvial que funciona... Febrero negro tuvimos una lluvia intensa no prevista unido a un sistema de drenaje pluvial inadecuado... Después de febrero negro se implementó un adecuado sistema de drenaje pluvial, pero como no se ve, nadie le da bola. Este proyecto no tuvo un componente de comunicación social, no supieron cómo hacerlo... El SAT [Sistema de alerta temprana] de hecho no es el proyecto estrella de la alcaldía. (entrevista a Carlos Portocarrero)

Teniendo en cuenta por una parte, que el escenario de Febrero negro fue el valle y lecho del río *Choqueyapu*, que es donde se asienta el centro de la ciudad y por otra parte que la tragedia fue vivida dos veces, una cuando ocurría y una segunda, de forma masiva en los noticieros centrales al final de la tarde del mismo día, entendemos que este evento es una experiencia que configura comunidad imaginada y por esta vía estructura identidad local. El ecologista Jörg Elbers plantea: “Febrero negro está en la memoria colectiva de los paceños [...] todos tenían a alguien que estaba en el centro cuando paso esta tragedia [...]” (entrevista a Jörg Elbers).

## Historia de la “Crisis del Agua”

En el período 2015-2016, la NOAA reportó la presencia de un fenómeno de “El Niño”, que comenzó a finales de 2014, se extendió durante todo el 2015 y hasta mediados de 2016. Este evento fue denominado “Niño Godzilla” debido a su inusual duración y a las altas temperaturas registradas en el Pacífico central. Tras este fenómeno, la NOAA detectó condiciones de “La Niña”, el evento opuesto asociado a sequías. María René Pinto, asesora del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, comentó

---

tivamente, gracias a lo cual el momento del desastre todos los habitantes habían ya abandonado sus viviendas y a pesar de la magnitud del desastre material, no se lamentó ninguna pérdida humana.

que el gobierno preveía la ocurrencia de fenómenos tanto de “El Niño” como de “La Niña” en 2016.

El año 2016 había un plan de rehabilitación para eventos “Niña” / “Niño” [...] el manejo de riesgo de desastres está incorporado en la planificación... Pero está lejos de la realidad de la ciudad. (entrevista a María René Pinto).

Complementariamente la entrevistada comentaba:

Desde la planificación, el cambio climático y la sobrepoblación [...] la gran disyuntiva para el gobierno era que hacemos con esta plata, la llevamos al área rural o invertimos en las ciudades [...] el evento está ligado al tema de planificación rural-urbana [...] la situación en las ciudades va a empeorar [...]. (entrevista a María René Pinto).

En correlación con la alarma global, entre abril y mayo de 2016, la Autoridad Nacional del Agua, mandó notas oficiales a los gobiernos municipales, incluido el gobierno autónomo del municipio de La Paz, alertando para tomar recaudos ante la próxima época seca.

A fines de 2016, EPSAS SA conocedora de un eventual problema, lo comunicó a la alcaldía de La Paz a través de una nota oficial. El funcionario del municipio de La Paz Jorge Sotez comenta:

A finales de la gestión 2016, aproximadamente en el mes de octubre, casi finales, habíamos recibido una nota por parte del operador (EPSAS SA) al respecto y obviamente a mucha insistencia también, [de saber] que es lo que realmente estaba pasando por que ya asumíamos que algo iba a suscitarse... Recibimos una información y un plan de contingencia donde nos comunicaban, que acciones habían tomado ya, desde anteriores oportunidades y que es lo que iban a tomar si se presentaba, o permanecía, o continuaba con ese régimen [de precipitaciones]. Hemos intentado reunirnos con el operador [EPSAS SA] para ver de cerca realmente que es lo que pasaba y tampoco hemos tenido receptibilidad por parte del operador, para que podamos tomar nosotros como municipio alguna acción con cierta anticipación, al evento que se ha presentado. Y claro como todos, hemos sido sorprendidos con medidas, pero ya bastante extremas de desabastecimiento, de corte, de racionamiento. En un principio no

asumíamos cual era la realidad de aquella situación, porque los anuncios que hicieron, [...] no fueron tan terribles como se ha presentado, incluso manifestaban, de que este racionamiento iba a durar un par de días y que se iba a normalizar próximamente, dos tres días normalizamos... Hemos hecho inspecciones y realmente hemos certificado que la situación estaba muy grave... La información que había dado la autoridad respecto a la normalización del servicio no se dio, al contrario, ha sido más crítico todavía y realmente ha afectado y ha golpeado fuerte, porque claro, no se han tomado los recaudos suficientes y necesarios con anticipación y se ha llegado al extremo de cortar el servicio y en muchos de los casos no ha habido servicio por días prolongados, a pesar de haber generado un rol de abastecimiento por zonas, no se ha cumplido porque la cantidad de agua disponible realmente era poquísima. (entrevista a Jorge Sotéz)

En octubre el Gobierno nacional sabía que las represas de agua ya no podían cumplir su rol de reservorios y tomando como cierta la predictibilidad de las lluvias que en condiciones normales comienzan en noviembre decidieron esperar la lluvia que no llegó.

El ecologista Jörg Elbers comenta:

Yo vi en octubre que la represa de Incachaca estaba vacía [...] el 8, 9 de noviembre se cortó el agua [...] en menos de una semana el programa de racionamiento cambió a algunas horas de agua y dos días sin agua [...]. Las autoridades a pesar de que por supuesto conocían de la situación de falta grave de agua en las represas, en octubre no hicieron nada... Salió a la luz que la política de previsión para el abastecimiento de agua, aparentemente habría sido la certeza, de que empezaría a llover en noviembre. (Entrevista a Jörg Elbers)

Ante la gravedad del problema EPSAS SA emitió mensajes contradictorios, por una parte, respecto a la razón de la carestía, por otra parte respecto a la dimensión del problema. Esta falta de transparencia trajo consigo la rápida pérdida de credibilidad de la institución y puso en cuestión la legitimidad del Gobierno nacional que hasta entonces contaba con un poder simbólico hegemónico en la ciudad de La Paz y en el conjunto de la sociedad boliviana.

Veamos un diagnóstico del clima social durante la crisis: “Había muchos rumores [...] había confusión, análisis poco precisos, un programa de racionamiento que nunca se cumplió, frente a una ciudadanía que se sentía indefensa, todo esto genero una histeria colectiva profunda” (entrevista a Carlos Portocarrero).

Al mismo tiempo que la sociedad experimentaba la importancia básica del agua y sufría la gravedad de la escasez, empezaba a emerger una conciencia colectiva compartida del valor del agua.

El gobierno nacional reportó, que al igual que el conjunto de la sociedad, fue sorprendido por el corte del servicio de agua. Cuando el corte del servicio de agua se convierte en “Crisis del Agua” con pérdida de legitimidad y apertura de un vacío político, el gobierno nacional tiene una reacción reactiva masiva ante el desastre:

Del 6 al 8 de noviembre tuvimos un corte intempestivo del agua y debíamos asumir el tema [...]. Tuvimos que hacer el trasvase de Palcoma a Hampaturi ... Para el trasvase necesitábamos transportar 1,5 toneladas de tubos en tres días [...] tuvimos que sacar agua de ocho pozos de aguas subterráneas. (entrevista a María René Pinto)

La “Crisis del Agua” generó momentos de vacío político por la pérdida de credibilidad, la que se hace evidente en el recurso del Estado a las fuerzas armadas para que la autoridad estatal no sea sobrepasada. “Los militares vinieron a ponernos en fila para entregarnos agua...” (entrevista a Lissete Dávalos).

El caso de La Paz nos muestra que las instituciones responsables del servicio del agua del gobierno nacional, hasta el momento del desastre se guiaban por las viejas certidumbres, confiaban en la predictibilidad del clima y la eventual llegada de la época de lluvias.

La “Crisis del Agua” de La Paz nos muestra que el CC como contexto del presente, significa cambios de las estaciones y consecuentemente la necesidad de instalar la incertidumbre como elemento central para

entender la realidad y los desafíos actuales. La incertidumbre, como elemento central, obliga a los tomadores de decisión a despedirse de las viejas certezas y observar atentamente el conjunto.

### **La “Crisis del Agua” y la apertura de una visión institucional integral**

Como producto de la experiencia de la “Crisis del Agua” en La Paz observamos la presencia de un punto de quiebre que se presenta como una disponibilidad social para una adaptación transformativa. La experiencia del punto de quiebre se observa también en el ámbito del gobierno municipal de La Paz, el cual se prepara para asumir su tarea en el futuro.<sup>6</sup>

En el ámbito del gobierno municipal vemos la emergencia de una nueva perspectiva integral que incorpora una mirada de largo plazo. El municipio formó una mesa situacional del agua que era un espacio de coordinación entre las diferentes áreas al interior del municipio, en la cual se diseñaron proyectos de apoyo que poco a poco, permitieron a los funcionarios municipales cambiar su propia perspectiva respecto a la problemática del servicio de agua, permitieron a la alcaldía ganar una percepción holista del problema, que ha llevado a la institución a dar importancia y enfocar el tema de las fuentes del agua, lo que le ha permitido pasar de una visión compartimentalizada de distribución eficiente del servicio, a una visión integral de la necesidad de cuidado de las fuentes del agua y de la necesidad de pensar también en la demanda del agua.

Jorge Sotez, experto en el tema del Gobierno municipal de La Paz GAMLP, comentaba:

Como municipio hay un antes y un después y en qué términos, lo que decíamos: Como administradores del territorio tenemos la obligación

---

6 Desde antes de la “Crisis del Agua” los gobiernos municipales de La Paz y El Alto están en conversaciones para asumir su rol legal de proveedores del servicio de agua y saneamiento sin embargo hasta el 2023 el tema sigue generando malestar pero ningún cambio institucional.

de cubrir todas las necesidades de la población salud, educación, servicio. Y en términos de servicios de agua y alcantarillado la obligación de garantizar que el servicio pueda contarse no solamente al año horizonte que ha previsto el municipio como el 2040, sino más adelante porque de hecho la pregunta es: ‘¿Y qué va a pasar [a partir] del 2040?’ y la respuesta que hemos estado dando: ‘Ah, no se preocupen porque nuestro plan de inversiones del 2040, el 2030 vamos a empezar a trabajar para ver más adelante.’ Pero esa no es la respuesta que hoy podemos dar, sino es una respuesta que [de cuenta] por ejemplo al año 2080, 2060 que haya un margen y que ahí realmente ya podamos identificar qué es lo que se tiene que hacer y no solamente en términos de oferta sino en términos de demanda y aquí sí se necesita aplicar políticas municipales donde esté identificada la modificación de ciertas costumbres o cultura para poder realmente cubrir, o sea cerrar la oferta y demanda y que el ciudadano sea parte de aquella responsabilidad. (entrevista a Jorge Sotez)

## **La “Crisis del Agua” como experiencia colectiva de dependencia del ser humano de la naturaleza**

La “Crisis del Agua” es un punto de quiebre que se graba en el imaginario de los paceños como un tiempo de experimentar la dependencia y vulnerabilidad del ser humano frente a la naturaleza, es el momento de la destrucción del mito del “Ser humano como centro” que impera sobre la naturaleza y momento en que emerge el ser vulnerable capaz de ser respetuoso. En este espacio de tiempo, tanto la idea de la naturaleza como soporte básico para la vida, como el CC como “discurso abstracto” se convierten en una experiencia concreta que produce dolor.

La crisis del agua ha sido un punto de inflexión para cambiar la perspectiva de la gente... La gente sufrió mucho... Hemos aprendido [...] hoy hay una conciencia del valor del agua que ha quedado grabada en la memoria colectiva de los paceños [...] la gente ha percibido que el agua es un recurso escaso y valioso [...] hoy hay una conciencia respecto al manejo y al valor del agua en los paceños (entrevista a Oscar Loayza)

Este evento marca un hito: hay un antes y un después, [...] no debe haber mejor campaña de concientización que esta... Es un hito respecto a la

responsabilidad que tiene el Estado y también cada ciudadano... Hoy hemos empezado a asumir que nos debemos adaptar. (Entrevista a María René Pinto)

En febrero de 2017 como cada año desde la época de la colonia, llegó el tiempo de celebrar el carnaval, que tradicionalmente se celebraba jugando con agua a lo largo y ancho de calles, plazas y en cada casa, el 2017 y 2018 los paceños no celebraron el carnaval con agua.

### **Evaluación de la gestión del desastre del gobierno nacional**

Cuando analizamos la gestión del desastre a través de las declaraciones del presidente Evo Morales y de Alexandra Moreira ministra de medio ambiente, agua y saneamiento<sup>7</sup>, observamos la ausencia de la certeza de la obligación de rendir cuentas, información compartimentada que no fluye en el aparato estatal y una institucionalidad débil que no dispone de información.

La ministra no percibe una relación de responsabilidad ante la ciudadanía paceña a través de la cual ella se sienta obligada a rendir cuentas por la “Crisis del Agua”.

Consultada respecto a las causas del problema la ministra señalaba: “Ha sido la falta de prevención, la falta de operatividad de quienes operan el servicio de dotación de agua potable”, aseguró Moreira (BBC 2017).

La “Crisis del Agua” develó la instalación de estructuras autoritarias cruzadas por el miedo y un flujo de información inexistente en el Gobierno nacional. Veamos las palabras del entonces presidente Evo Morales: “Lamentablemente desde la Autoridad de Fiscalización del Agua y desde la gerencia de EPSAS nunca nos han advertido, nunca nos han alertado... Pido disculpas al pueblo paceño [...] trabajamos tanto que algunos arruinan este proceso” (La Razón 2016).

---

7 A raíz de la “Crisis del Agua” la ministra Alexandra Moreira renunció al cargo.

Por su parte, la ministra Alexandra Moreira en un encuentro con la prensa aseveró:

La información que se nos daba hasta el último momento fue incorrecta. Todos han visto incluso las intervenciones del señor Quispe (director ejecutivo de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico (AAPS) y del señor Rojas [gerente de EPSAS] diciendo que en tres días se iba a solucionar el problema de desabastecimiento en red. Se nos ha coartado la información y se nos ha impedido tomar medidas de prevención, aseguro... Con la voz quebrada por el llanto, cuestionó a los periodistas: “¿Ustedes creen que una autoridad sabiendo la magnitud del posible problema no hubiese tomado las acciones correspondientes; no hubiese dado la alerta a nuestra primera autoridad?”. Eso no debería haber pasado... La autoridad aseveró que en reiteradas oportunidades pidió informes a la AAPS y sólo obtuvo ‘cartas generales que no explican nada’, como dijo el Alcalde. Si la información hubiese llegado al Ejecutivo se hubiese prevenido porque una de las políticas sociales más valorables de este Gobierno es el agua. (Página Siete 2016)

“Hasta finales de septiembre nosotros recibimos informes de EPSAS que nos indicaban que la disponibilidad de agua era mayor al volumen demandado. Nos dijeron que estaba garantizado el suministro de agua para la ciudad de La Paz”, afirmó la ministra de Medio Ambiente Alexandra Moreira a BBC Mundo (BBC 2017).

Lo que quedó claro durante la “Crisis del Agua”, es que si no hay un trabajo previo de prevención, cuando la crisis está abierta, rápidamente sobreviene una pérdida de legitimidad y eventualmente una crisis de gobernabilidad.

A través de la perforación de pozos, que deterioran la capa freática, el Gobierno central si bien resolvió el problema en el corto plazo comprometió aún más la resiliencia de la ciudad en el mediano y largo plazo.

Después de la “Crisis del Agua” durante 2017, el gobierno aceleró y logró la terminación de la construcción de la represa de Hampaturi Alto, que llevaba un año de retraso y, en julio de 2017, el presidente Morales la

inauguró. Esta nueva represa tiene una capacidad de almacenamiento de seis millones de metros cúbicos de agua que aproximadamente adicionan un 14 % a la capacidad de almacenamiento de los sistemas que cubren a las ciudades de La Paz y El Alto (Radio FIDES 2018)<sup>8</sup>.

Al momento de escribir este documento (2023), la crisis institucional de EPSAS SA. continúa y hace evidente el carácter de botín político de la institución. Los últimos diez años, la empresa tuvo diez “interventores”<sup>9</sup> y en los primeros cinco meses de 2021 cambió cuatro veces de “interventor”.

## **Coordinación entre gobierno central y gobierno local**

La ausencia de coordinación y cooperación es una constante en la relación entre el gobierno nacional y el gobierno municipal de La Paz, sin embargo, cuando estalló la “Crisis del Agua” tanto el gobierno nacional como el gobierno municipal reportaban haber trabajado coordinadamente, en un primer momento.

En las dos primeras semanas del corte de agua, en que la sociedad estaba en estado de parálisis, el gobierno municipal construyó las plataformas para asentar los tanques de agua y el gobierno nacional colocó los tanques en todos los barrios afectados por el corte. El hecho de la existencia de un tanque de agua accesible al barrio a una distancia relativamente razonable, devolvió en alguna medida la credibilidad al poder.

- 
- 8 Las otras represas del sistema son Ajuankhota con una capacidad de almacenamiento de 3,0 Hampaturi Bajo con 3,4, la represa de Incachaca con una capacidad de 5,2, la represa de Milluni 10,9 y la represa de Tuni con 21,5 millones de metros cúbicos de agua (Radio FIDES 2018).
  - 9 El interventor/a es la persona nombrada por el poder ejecutivo (nivel nacional) para “intervenir” fiscalizar a EPSAS SA, la que de acuerdo con la ley, debería ser una empresa pública municipal (nivel local). El interventor actúa como cabeza de EPSAS SA mientras dure el tiempo de la intervención. Por ley la “intervención” no debe exceder los 6 meses de duración.

Sin embargo, de esta primera experiencia exitosa de coordinación y trabajo conjunto, pronto ambos actores institucionales, perciben que, ante la crisis desatada, el vacío de legitimidad generado y la alta atención del público, se abrió una ventana de oportunidad para la producción de capital político. Es por ello que cuando retorna alguna calma, gobierno nacional y municipio se cierran a la coordinación, cada uno desconfía del otro, de tener como interés único, el acumular capital político.

### **Sociedad civil, achicamiento de la democracia y desastre**

En Bolivia en la última década y media la prensa está acosada y se observa autocensura de los periodistas. Esta situación de dificultades para una prensa libre y ausencia de incentivos a la crítica, tiene como resultado que la calidad de la información que circula es deficiente e improvisada, lo cual no le permite al gobierno, desarrollar procesos de retroalimentación temprana: “En Bolivia siempre ha habido poca prensa y no muy buena, [...] pero con la represión a la prensa se ha acabado con el ámbito público” (entrevista a Jörg Elbers).

Dado que la información circula solo de manera fragmentaria y por redes subterráneas, el aparato burocrático gubernamental se entera de los problemas tardíamente y cuando ya son problemas de magnitud, que implican un alto costo en términos de legitimidad.

La Paz como centro político de Bolivia a partir del 1982 experimento la instalación lenta y paulatina de un ámbito de debate abierto y la emergencia de incentivos a la crítica, en tanto la crítica pública se convirtió en el camino para la construcción de capital político desde el llano.

Hoy, la sociedad paceña experimenta un achicamiento de la democracia y un recorte de los espacios de debate abierto, el resultado es que, si bien por un lado la sociedad está cambiando, y empieza a instalarse mayor desconfianza en el entorno, lo que empieza a minar el tejido social, por el otro lado, y como producto de la memoria de un ámbito abierto de

debate la sociedad paceña aún conversa y en situaciones límite como fue la “Crisis del Agua” el diálogo y la protesta se hicieron evidentes.

Con la imagen colectiva viva de “sociedad fuerte”, el movimiento ambiental en Bolivia, aunque no es fuerte, presenta diferentes nodos, cuya fortaleza radica en que conecta luchas sociales diversas por ejemplo de los pueblos indígenas en defensa de los parques nacionales y la del movimiento ambiental juvenil urbano.

El movimiento ambientalista de La Paz estaba institucionalizado en las ONG que hoy están muy golpeadas [...] las ONG los últimos diez años han sido acosadas y perseguidas. Hoy lo que tenemos es un movimiento ambientalista que no logra organizarse y está es su gran debilidad (entrevista a Carlos Portocarrero).

El caso de La Paz nos muestra la presencia de una sociedad en que la experiencia histórica del empoderamiento social retroalimenta la confianza en el diálogo y en la organización. La vigencia de democracia de tres décadas tuvo como resultado un movimiento ambiental que se fortalecía y que estaba en parte institucionalizado en organizaciones no gubernamentales (ONG). Desde hace una década las ONG están acosadas y empiezan a debilitarse y en muchos casos a cerrar sus puertas. Este panorama repercute en perspectiva de tiempo corto en el achicamiento del espacio de organización, calificación del debate y promoción de debate abierto de calidad respecto a temas ambientales y en perspectiva de tiempo largo se traduce en un proceso de desempoderamiento de la sociedad.

## Conclusiones

Un primer hallazgo de la investigación nos muestra que la adaptación al CC comenzó con un cambio de perspectiva de una parte cuantitativamente importante de la sociedad y como parte de esta, en tanto ciudadanos/as, de los tomadores de decisión. Este cambio de perspectiva fue producto del movimiento desde un horizonte que percibe a la realidad como lo conocido, lo cotidiano, lo que sabemos manejar, a una nueva

mirada que comienza, con la incertidumbre y con la convicción de que es imperativo buscar nuevos caminos, una mirada abierta a la transformación.

La “Crisis del Agua” de La Paz constituye un punto de quiebre colectivo e instala una búsqueda, que predispone a la sociedad a ser parte de un cambio transformativo. Sin embargo, esta mirada colectiva abierta, después de pasado el desastre, no ha sido acompañada por un debate en que las autoridades estatales sean parte de un dialogo abierto e informado y se sienten obligadas a rendir cuentas. Sin debate abierto el momento de oportunidad de innovación social, se diluyo. A la “Crisis del Agua”, siguieron diferentes ciclos de protesta por este sendero la sociedad paceña siguió acumulando malestares pero no observamos una conversación pública sobre estos desafíos estructurales.

Lo que vemos en La Paz es que sin libertad de prensa y sin contrapesos al poder del ejecutivo, el momento de quiebre que ha vivido la sociedad en la “Crisis del Agua” se convirtió en una ventana de visibilidad que es parte de la memoria colectiva, pero no el inicio de un cambio transformativo.

En La Paz, el carácter sistémico de la “Crisis del Agua” es evidente. La Paz ocupa un territorio semiárido y desde los años 90 cuenta con la información de que los reservorios de agua existentes no son suficientes, se sabía que 2009 era el punto de cruce entre la capacidad de almacenamiento de agua de los reservorios y el crecimiento de la población.

El grave retraso de la época de lluvias fue el evento disparador del desastre, que dejó al descubierto la profunda debilidad institucional del Estado boliviano que, sabiendo de esta vulnerabilidad, los últimos diez años de gestión de EPSAS SA no tomó medidas de adaptación, y contando con la alarma lanzada por la NOAA, en el corto plazo no reaccionó para evitar el desastre. Las instancias nacionales responsables no se ocuparon de la ciudad con los recursos que contaban para afrontar el fenómeno de El Niño y La Niña, confiaron en que llovería hasta que la represa de Hampaturi se vació y la “Crisis del Agua” tomó todo el escenario.

Un otro elemento sistémico es la debilidad del estado de derecho en Bolivia. De acuerdo con ley, la tarea de provisión de agua y saneamiento está bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales. Dado el debilitamiento del estado de derecho de los últimos dieciseis años, en La Paz esta tarea ha sido asumida por el gobierno nacional bajo la figura de “intervención”, que se extiende de espaldas a la ley. Después de la “Crisis del Agua” (2016-2017), el gobierno nacional ha extendido la ilegal “intervención”.

Tomando en cuenta que la responsabilidad local para la adaptación incrementa la preparación para la misma, lo que nos muestra el caso de la Paz es que la usurpación de funciones de parte del gobierno nacional genera mayor vulnerabilidad, pues emerge una zona gris respecto a la responsabilidad institucional para proveer los bienes públicos: agua y saneamiento.

El gobierno del MAS entró en el imaginario global como heredero de la “Guerra del Agua” abanderando el derecho al agua como derecho humano. Es por ello, que la “Crisis del Agua” pone en entredicho no solamente la capacidad de gestión gubernamental, sino su credibilidad como gobierno que encabeza un “cambio” estructural.

Una tercera conclusión es que trabajar con el concepto del “riesgo socialmente construido” permite entender el desastre como producto de una cadena de hechos en el tiempo y en el espacio. Esta cadena causal a su vez pone en evidencia el rol fundamental que juega la ausencia de un espacio de debate abierto en la sociedad. El concepto del “riesgo de desastre socialmente construido” nos permite observar la interacción entre sistema político cerrado, en el que no circula información y como resultado el incremento del riesgo de desastre socialmente inducido.

En el caso de La Paz, por el hecho de ser aún reciente, la experiencia de un espacio de debate abierto y vigoroso (hasta el 2009), a pesar de que hoy existen restricciones crecientes a la libertad de información, desincentivos a la crítica y promoción de autocensura, sin embargo, se ha desarrollado un debate más o menos abierto a través de las nuevas

tecnologías de información y comunicación (TIC) con opiniones firmadas por sus autores, que transitaban de los TIC a la prensa formal.

Una cuarta conclusión es la íntima relación entre desastre y emergencia o fortalecimiento de desigualdades en la ciudad. El momento de la experiencia del evento climático extremo observamos que ocurre un primer momento de unificación en que emerge una identidad común, un nosotros conformado por las víctimas y el resto de la población abierta a expresiones de solidaridad.

Sin embargo de la conformación de unidad en la crisis, más allá del tiempo concentrado del desastre, en el corto, mediano y largo plazo tienden a profundizarse las desigualdades, dado que los ciudadanos tienen desiguales recursos para destinarlos a las medidas de adaptación de forma privada, el resultado de ello es que emergen nuevas y se profundizan viejas desigualdades de vulnerabilidad y también desigualdades en la posibilidad material de tomar medidas privadas de adaptación frente a estos eventos climáticos extremos.

Ante la “Crisis del Agua” en La Paz se observa la emergencia de nuevas desigualdades, pues algunas familias toman medidas de adaptación privadas: perforado de pozos de agua privados sin autorización, construcción de tanques subterráneos de agua, colocado de tanques en los techos, estas medidas por un lado mejoraron la capacidad de resiliencia de estas familias a un nuevo evento extremo, por el otro lado profundizan las desigualdades urbanas. En la “Crisis del Agua” en La Paz surgió un nuevo espacio del afuera, de familias que durante los dos meses que duró el corte, cambiaron sus hábitos, de vida, de comida y de aseo.

La emergencia de estas nuevas desigualdades y la profundización de las desigualdades conocidas, por un lado, afectan la cohesión social de la ciudad y, por otro lado, afectan la capacidad del gobierno nacional y municipal de definir a futuro políticas públicas de agua, es decir que el incremento de las desigualdades producto del desastre, afecta la gobernabilidad de la ciudad.

Tomando en cuenta que durante la “Crisis del Agua” como una medida reactiva frente al desastre se perforaron pozos que deterioran la capa freática. En La Paz observamos que el sistema ecológico y social está atravesando un punto de quiebre, a partir del cual o se desarrolla un círculo vicioso de “carestía intermitente de agua” como fuente de desigualdades urbanas y nuevo carácter de la ciudad, o el sistema social y ecológico se mueve con la implicación de la mayoría de sus actores a la implementación de un cambio transformativo.

Una quinta conclusión es la íntima relación entre democracia y sociedad civil con espacio para desarrollar fortaleza, en La Paz observamos que la fortaleza y politización del movimiento ambiental depende de la fortaleza de la democracia, especialmente de la presencia de un espacio de debate abierto. La respuesta a la pregunta de por qué el movimiento ambiental se debilita hoy en La Paz, no debemos buscarla en la sociedad, sino en el autoritarismo desplegado desde el Estado y en la debilidad del debate público que condicionan las estructuras no democráticas.

En La Paz como producto de tres décadas pasadas de empoderamiento social y debate abierto, observamos una sociedad que todavía actúa bajo el manto de su imaginario de “sociedad fuerte”. Esta sociedad estaba cobijada en parte en ONG pro derechos indígenas, pro derechos humanos y ambientalistas, que hoy están acosadas, debilitadas y en la mayoría de los casos empiezan a cerrar sus puertas.

Lo que nos enseña la crisis del agua de La Paz es la importancia nuclear de la democracia para afrontar el desafío de la adaptación al CC y la sostenibilidad en el presente, por un lado, porque la vitalidad de la democracia es un elemento central para la emergencia de una mirada colectiva abierta que es cuando puede comenzar la adaptación al CC como cambio transformativo, por otra parte, porque en ciudades con instituciones débiles la perspectiva de la construcción social del riesgo nos permite observar la íntima interacción entre sistema político autoritario e incremento del riesgo de desastre socialmente construido e incremento de las desigualdades.

## Apoyos y agradecimientos

Expreso mi agradecimiento al proyecto trAndeS de la Universidad libre de Berlín (FUB) y de la Universidad Católica del Perú (PUCP) por haber hecho posible esta investigación

## Referencias Bibliográficas

- BBC. (2015). “Las 3 razones por las que la NASA cree que El Niño será tan ‘poderoso’ como el peor de la historia”. BBC. <https://bbc.in/4eO4YKD>
- BBC. (2017). “No nos informaron de manera correcta. Las explicaciones del gobierno de Bolivia ante la crisis del agua en La Paz”. <https://bbc.in/3Udks2w>
- Carrillo, C. (1892). Hidrografía oceánica”. *Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima*, 2, 72-110.
- Cuny, F. (1983). *Disasters and Development*. Oxford University Press
- CRHoy. (2016). Escasez de agua es como un terremoto en Bolivia. <https://bit.ly/4fcuN6y>
- El Diario Nacional. (2017). Demandan inconstitucional la intervención a Epsas. *El Diario Nacional*, La Paz. <https://bit.ly/4eO0hAn>
- Hirsch, Th., Minninger, S., Wirsching, S., Kreft, S., Kuenzel, V., Schäfer, L., Chinoko, V., Chhetri, R., Kassa, E., Mandal, T., Shamsuddoha, M. y Khalid, S. (2016). Making Paris Work for Vulnerable Population. Closing the Climate Risk Gap. *Brot für die Welt Analysis* 65, Berlin.
- Hoffmann, D. y Requena, C. (2012). Bolivia en un mundo 4 grados más caliente. Escenarios sociopolíticos ante el cambio climático para los años 2030 y 2060 en el altiplano norte. PIEB, Instituto Boliviano de la Montaña (BMI). *T'inkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, (33). <https://bit.ly/4hf6WVN>
- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. (2007). Climate Change 2007 Synthesis Report. New York: IPCC. <https://bit.ly/3AflEve>
- Komives, K. (1999). Designing pro-poor water and sewer concessions. Early lessons from Bolivia. *Policy Research Working Paper*, 2243, Washington D.C. The World Bank. <https://bit.ly/3Yw2Ukr>
- La Razón. (2016). Morales pide disculpas a La Paz y cambia al director de la AAPS y al gerente de EPSAS. *La Razón*, La Paz. <https://bit.ly/3A34j8V>
- Oliver-Smith, A., Alcántara-Ayala, I., Burton, I. y Lavell, A. (2017). The social construction of disaster risk. Seeking root causes. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 22, 469-474. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2016.10.006>

- Página Siete. (2016). Moreira. La crisis del agua pudo evitarse si se hubiese alertado. *Página Siete*, La Paz. <https://bit.ly/4eNOWd6>
- Radio FIDES. (2018). “EPSAS reporta que cuatro represas de La Paz alcanzaron su máxima capacidad y rebalsaron”. <https://bit.ly/3Y8RK3Q>
- Ramírez, E. (2008). Impactos del cambio climático y gestión del agua sobre la disponibilidad de recursos hídricos para las ciudades de La Paz y El Alto. *Revista Virtual REDESMA*, 2(3), 50-61. <https://bit.ly/4hh2CFM>
- República de Bolivia. (2000). Ley 2066 del 11.04.2000. Ley modificatoria a la ley No. 2029 de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario. <https://bit.ly/3Udc6b3>
- White, G. (1945). *Human adjustment to floods. A geographical approach to the flood problem in the United States*. University of Chicago.

## Siglas

AAPS	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico
AISA	Aguas del Illimani Sociedad Anónima
CC	Cambio climático
CIDES-UMSA	Posgrado en Ciencias del Desarrollo
COP 20	20ª Conferencia de las Partes de las Naciones Unidas
EPSA	Empresa Pública Social de Agua
EPSAS SA	Empresa Pública Social del Agua Sociedad Anónima
FU Berlin	Freie Universität Berlin
FES	Friedrich Ebert Stiftung
GAMLMP	Gobierno Autónomo Municipal de La Paz
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
m s. n. m.	Metros sobre el nivel del mar
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
ONG	Organización no Gubernamental
SAMAPA	Servicio Municipal de Agua Potable
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
UMSA	Universidad Mayor de San Andrés
WCS	Wildlife Conservation Society