

Resiliencia un camino sin retorno

*Aprendizajes en la continuidad
de servicios vitales*



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Confederación Suiza

Departamento Federal de Asuntos Económicos DFAE
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL

GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE
Santa Cruz
de la Sierra



Resiliencia un camino sin retorno

Aprendizajes en la continuidad de servicios vitales

CRÉDITOS

Elaboración

Javier Quispe
Especialista en Gobernanza del Riesgo

Marco Loma
Asesor en Reducción del Riesgo de Desastres
Especialista en Infraestructura Resiliente y Saneamiento Básico

Jorge Espinoza
Especialista en Gestión del Riesgo de Desastres y Respuesta Humanitaria

Rigliana Portugal
Especialista en Gestión del Conocimiento y Comunicación

Edición

Rigliana Portugal
Especialista en Gestión del Conocimiento y Comunicación

Diseño e Impresión

Fractal Estudio Gráfico

Número de Depósito Legal

4-2-1909-2022

La Paz, abril de 2022

Este material ha sido producido en el marco del proyecto “Medidas de adaptación de la infraestructura, labores y los procesos de las unidades prestadoras de servicios esenciales en las alcaldías de La Paz y Santa Cruz”, financiado por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO) del Gobierno de Suiza, ejecutado por el Banco Mundial e implementado por HELVETAS Swiss Intercooperation – Bolivia. Las opiniones expresadas en este material no comprometen a las instancias financiadoras. El proyecto agradece a los Gobiernos Autónomos Municipales de La Paz a través de la Secretaria Municipal de Gestión Integral del Riesgo (SMGIR) y de Santa Cruz desde la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana (SMSC) por la valiosa colaboración prestada en el levantamiento de información vinculada a las acciones del proyecto, así como la participación activa en este proceso.



Contenido

| | |
|---|-----------|
| Presentacion | 5 |
| 1. Introducción | 6 |
| 2. Proceso metodológico | 7 |
| 3. Eje de la sistematización | 8 |
| 4. Actores de la experiencia | 9 |
| 5. Descripción y reflexión del proceso de intervención | 11 |
| 5.1 Situación Inicial..... | 12 |
| 5.2 Descripción del proceso de la experiencia..... | 12 |
| 5.3 Situación actual, la nueva normalidad COVID-19 | 20 |
| 6. Lecciones aprendidas | 22 |
| 7. Recomendaciones generales en el uso de la herramienta | 26 |

Presentación

La enfermedad de COVID-19 trajo consigo múltiples aprendizajes en distintos ámbitos tanto personales, como de orden comunitario. En el caso de los municipios, la pandemia visibilizó el efecto del contagio masivo de trabajadores que tuvieron que mantener funcionando servicios esenciales para la población. Durante las primeras olas de la enfermedad, los habitantes de ciudades del país sufrieron el cierre de mercados, paralización en el servicio de provisión de gas, cortes en el servicio de transporte público masivo, intermitencia en el servicio de recolección de residuos sólidos y cierre de hospitales entre otros, debido a que los trabajadores que los mantienen funcionando registraron numerosos contagios simultáneos y bajas. La ausencia de procesos planificados y validados, para hacer prevención y actuar de forma estratégica para la reducción del riesgo se hizo altamente notoria.

HELVETAS Swiss Intercooperation en Bolivia, aplicó el conocimiento y experiencia en Reducción del Riesgo de Desastres de doce años y desarrolló instrumentos y capacidades en beneficio de las instituciones socias y aliadas, así como de la población en general. En contexto de pandemia y ante COVID-19 se desarrollaron capacidades analíticas en técnicos de los municipios de La Paz y Santa Cruz, facilitando de esta forma la toma de decisiones de autoridades municipales, encargados de brindar servicios esenciales a la población. De esta forma se brindó un granito de arena para lograr optimizar el empleo de los limitados recursos disponibles para mitigar el impacto del virus en sus planteles técnicos encargados de mantener la funcionalidad de sus operaciones al dotar de medidas, insumos, herramientas, equipos y adecuaciones de infraestructura de manera diferenciada y oportuna.

El material “Resiliencia un camino sin retorno. Aprendizajes en la continuidad de servicios vitales” que compartimos permite conocer las lecciones aprendidas tras la acción desplegada en dos servicios esenciales de los municipios de La Paz y Santa Cruz, que siendo flexibles y adaptables, pueden ser replicados, considerando claro está el contexto en el cual serán implementados. A través de este trabajo que destaca por su sostenibilidad y escalabilidad, los habitantes de La Paz por ejemplo, recibirán el auxilio de los equipos de atención de emergencia municipal en el periodo de lluvias con capacidades plenas y sin mermas por contagio masivo en los rescatistas. A su vez, existe la evidencia que permite ofertar esta experiencia no sólo a otros servicios municipales esenciales en La Paz y Santa Cruz (como los servicios de agua, saneamiento básico, energía, transporte público, etc.) sino al resto de gobiernos autónomos municipales del país y a través de ellos a toda la población urbana en general.

Con la premisa de que todo conocimiento que no se comparte, no trasciende, desde HELVETAS Bolivia socializamos la experiencia y la capitalizamos desde el proyecto “Medidas de adaptación de la infraestructura, labores y los procesos de las unidades prestadoras de servicios esenciales en las alcaldías de La Paz y Santa Cruz” financiado por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO) del Gobierno de Suiza, ejecutado por el Banco Mundial e implementado por HELVETAS Swiss Intercooperation – Bolivia en coordinación con los gobiernos autónomos municipales de La Paz y Santa Cruz.

Les invitamos a seguir las páginas de este documento que comparte lo aprendido y marca nuevos retos desde la gestión del conocimiento.

Richard Haep
Director de Programa HELVETAS Bolivia



1. Introducción

En Bolivia, desde la confirmación de los primeros casos por COVID-19 el 11 de marzo 2020, se dió inicio a una serie de medidas como el ingreso a un período de cuarentena rígida que luego tomó el carácter de dinámica. La cuarentena implicó estrictas medidas de aislamiento, restricción a la movilidad de las personas y suspensión de actividades laborales, recreativas y otras donde la interacción física entre las personas era directa.

En todo el país, las formas de control de la pandemia tuvieron un impacto severo en la continuidad de los servicios con la interrupción de las actividades laborales y productivas que implicaron la profundización de una crisis económica cuyo alcance e impactos aún están siendo analizados.

HELVETAS Swiss Intercooperation, desde el inicio de la pandemia desplegó una serie de acciones a diferentes escalas. Elaboró la “Estrategia de Respuesta Humanitaria a la Emergencia” (23 marzo 2020), y propició la activación del plan de contingencia del Consorcio de Agencias Humanitarias en Bolivia; a su vez promovió la reprogramación de recursos de sus mandatos para dar respuesta a la emergencia sanitaria.

En el marco del proyecto “Medidas de adaptación de la infraestructura, labores y los procesos de las unidades prestadoras de servicios esenciales en las alcaldías de La Paz y Santa Cruz”, financiado por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO) del Gobierno de Suiza, ejecutado por el Banco Mundial e implementado por HELVETAS Bolivia, se desplegaron acciones para contribuir a que los servicios vitales de los municipios de La Paz y Santa Cruz, mantuviesen operativas sus capacidades de funcionamiento y respuesta a partir de la mitigación de riesgos de contagio masivo por COVID-19 en los funcionarios municipales, bajo el enfoque de resiliencia de las ciudades.

El proyecto se ejecutó en los Gobiernos Autónomos Municipales de La Paz en la Secretaría Municipal de Gestión Integral del Riesgo (SMGIR) y Santa Cruz en la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana (SMSC), generándose experiencias que nutrieron el desarrollo de la herramienta informática a nivel del diseño conceptual como estructural. La aplicación de la herramienta permitió la evaluación de dos servicios vitales para determinar la suficiencia en las instalaciones, la identificación de labores y procesos prioritarios requeridos para mantener la continuidad de las operaciones; así como precisar el nivel del riesgo COVID-19 en el personal. A su vez el proceso de evaluación contribuyó en la identificación con pertinencia de las medidas priorizadas -desde un marco de mitigación- para establecer los insumos, las herramientas y Equipos de Protección Personal (EPP), así como la elaboración de protocolos de bioseguridad, entre otros.

Desde la gestión del conocimiento, se determinó el proceso de transferencia de los conocimientos y experiencias de forma tal que se fortalecieran las capacidades de autoridades y del personal de diferentes unidades técnicas de los gobiernos municipales de las ciudades de La Paz y Santa Cruz; bajo la premisa de promover la sostenibilidad de las acciones y procesos, así como la escalabilidad y replicabilidad de los mismos, de forma tal que la premisa de resiliencia sea la prioridad.

2. Proceso metodológico

La metodología empleada en el proceso de desarrollo de la sistematización se caracterizó por aplicar un enfoque participativo, de construcción colectiva de aprendizajes y nuevos conocimientos, a partir de la experiencia desarrollada con el personal de la Secretaría Municipal de Gestión Integrada del Riego del Gobierno Autónomo Municipal de Paz y de la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana del Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz.

La sistematización permite el análisis retrospectivo del proceso mediante la “reconstrucción de la experiencia” teniendo como premisa la continuidad de los servicios vitales en condiciones de pandemia por COVID-19.

La metodología, considera cuatro etapas secuenciales que inician desde la definición del eje de sistematización, para posteriormente llevar adelante la reconstrucción de la experiencia, el análisis crítico de las lecciones aprendidas y finalmente identificar los procesos de socialización de la sistematización.

Figura 1. Metodología de la sistematización



3. Eje de la sistematización

El proyecto desarrollado en La Paz y Santa Cruz, planteó como objetivo el de contribuir a que los servicios vitales de ambos municipios mantengan operativas sus capacidades de funcionamiento y respuesta a partir de la mitigación de riesgos de contagio masivo por COVID-19 en los funcionarios municipales, bajo el enfoque de resiliencia de las ciudades.

En ese marco, el proyecto implementó acciones en dos servicios esenciales para la población: la atención de riesgos y desastres que brinda la Secretaría Municipal de Gestión Integrada del Riego del Gobierno Autónomo Municipal de Paz; y la atención de seguridad a la población que está a cargo de la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana del Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz.

En base al objetivo y a los indicadores del proyecto se han priorizado los siguientes ejes de la sistematización:

- Desarrollo de capacidades en la evaluación de instalaciones, adaptación de labores y procesos, priorización de medidas necesarias para limitar la exposición de trabajadores al COVID-19.
- Implementación de medidas de adaptación en infraestructura, así como labores y procesos que minimicen la posibilidad de la interrupción de las operaciones en dos servicios vitales piloto, aportando a la resiliencia urbana en contexto COVID-19.

A partir de estos ejes, las acciones desplegadas muestran en esta sistematización la evidencia de la resiliencia lograda por los servicios vitales ante COVID-19. En base a estos ejes, se rescata el proceso, las acciones, el análisis de los eventos que involucraron la intervención así como sus efectos, y, las relaciones que se generaron entre diversos actores del proceso, tomando además en consideración los factores que aportaron en el logro de los resultados.

Figura 2. Ejes de sistematización

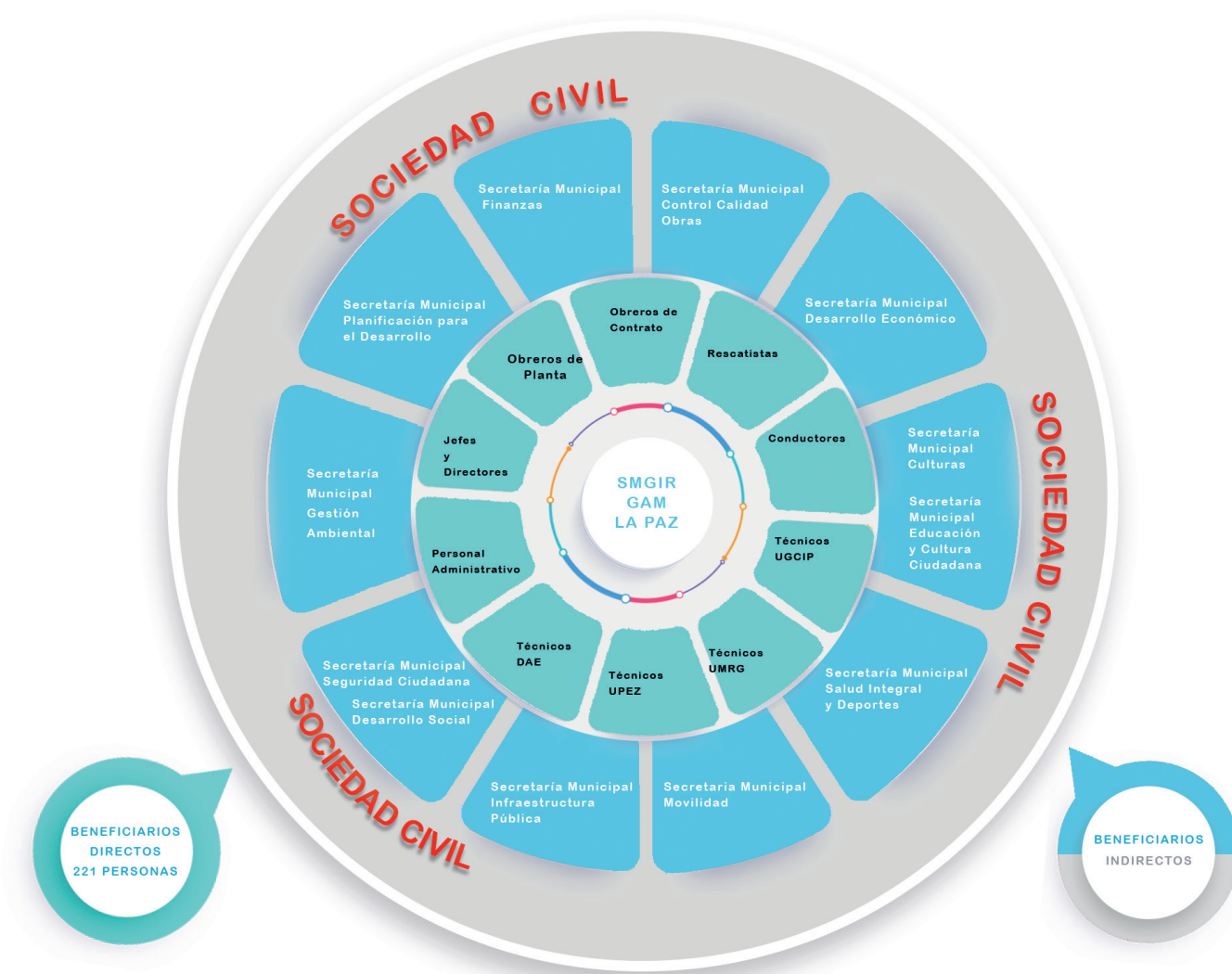


4. Actores de la experiencia

La experiencia congregó diferentes actores tanto directos como indirectos. Son actores directos los que conforman el personal de la Secretaría Municipal de Gestión Integrada del Riego del Gobierno Autónomo Municipal de Paz. Esta Secretaría se encuentra en la ciudad sede de gobierno central y del poder legislativo.

También son actores directos, los miembros de la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana del Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz. Esta ciudad es actualmente el núcleo urbano más poblado de Bolivia, con una población de 1.454.539 habitantes.

Figura 3. Actores Gobierno Autónomo Municipal de La Paz



Participaron en esta experiencia un total de 221 personas como actores directos, pertenecientes a diferentes ámbitos de la Secretaría Municipal de Gestión Integral de Riesgos (SMGIR) del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Como actores indirectos se encuentra el personal de las otras secretarías, así como la sociedad civil.

“La Secretaría Municipal de Gestión Integral de Riesgos es una entidad estratégica dentro del gobierno municipal. Nosotros somos la primera línea para atender los casos de emergencia, realizar los trabajos de prevención y asimismo realizar los trabajos en cuanto a evaluación de proyectos, generación de proyectos y el monitoreo correspondiente que efectuamos principalmente en las 36 zonas de riesgo dentro del municipio” Omar Chipana, Jefe del Sistema de Alerta Temprana. Secretario Municipal de Gestión Integral de Riesgos, Secretaría Municipal de Gestión Integral de Riesgos (SMGIR), Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAML P).

Figura 4. Actores Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz



Participaron un total de 1386 personas como actores directos, pertenecientes a diferentes ámbitos de la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana (SMSC) del Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz. Como actores indirectos se ubican las personas que forman parte de otras secretarías y de la sociedad civil.

“Una prioridad para la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana es el abastecimiento de nuestro personal que está en primera línea para brindar la protección con bioseguridad. Esto permite realizar las labores que son asignadas a esta instancia con eficiencia.

5. Descripción y reflexión del proceso de intervención

El proceso de reconstrucción de la experiencia consideró tres momentos: la situación inicial antes de que el proyecto tome acción; la descripción de la experiencia que involucra todas las acciones ejecutadas en el proceso mismo de desarrollo del proyecto; y finalmente la situación actual que explicita el proceso posterior a la implementación de acciones por parte del proyecto.

Figura 5. Reconstrucción de la experiencia



5.1. Situación inicial

Bolivia desde marzo del 2020 se declaró en emergencia nacional por la presencia con evidencia de COVID-19, declarando posteriormente la cuarentena rígida. Con el transcurso del tiempo se tuvieron cuatro olas consecutivas, la primera ola que comprendió del 9 marzo al 4 de agosto de 2020; la segunda ola del 18 de noviembre del 2020 a enero del 2021; la tercera ola del 23 marzo a junio del 2021 y la cuarta que inició en noviembre del mismo año.

La crisis sanitaria puso en evidencia las debilidades estructurales existentes en el sistema de salud y en los servicios vitales de los Gobiernos Autónomos Municipales de La Paz y Santa Cruz.

Por otra parte, la pandemia llegó a Bolivia en medio de una crisis política e institucional desencadenada luego de las elecciones nacionales de octubre de 2019. Asimismo, se debe destacar el hecho de las elecciones subnacionales de marzo del 2021 que marcó un periodo de transición con nuevas autoridades subnacionales que debían tomar decisiones en contexto de pandemia por COVID-19. La cuarentena primero rígida y después dinámica, marcó restricciones en circulación, transporte y funcionamiento de ciertos espacios productivos, hecho que impactó negativamente en las actividades económicas y en los ingresos familiares, así como el desarrollo de las labores propias de cada municipio.

“Yo creo que el primer escenario en que nos sitúa la pandemia fue no solamente de angustia sino también de un desconcierto total, la población no sabía cómo reaccionar, no tenía capacidad de respuesta y por supuesto las instituciones del Estado tampoco ni para enfrentar la pandemia y menos para enfrentar los efectos que traía ésta a las instituciones” Juan Pablo Palma, Secretario Municipal de Gestión Integral de Riesgos, Secretaría Municipal de Gestión Integral de Riesgos (SMGIR), Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP).

“Dado que como nosotros trabajamos en emergencia, sería una catástrofe total que todo nuestro personal por el tema del contagio haya tenido que parar sus funciones” Durval Párraga, Director Resiliencia Municipal, Secretaría Municipal de Gestión Integral de Riesgos (SMGIR), Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP) .

5.2. Descripción del proceso de la experiencia

Punto de partida

La experiencia se inició con la suscripción de Convenio de Cooperación Interinstitucional con el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y HELVETAS Swiss Intercooperation, seguida de reuniones de presentación del proyecto con las nuevas autoridades del municipio de La Paz y Santa Cruz. El objeto del convenio fue "establecer las acciones conjuntas entre el GAMLP y HELVETAS para la implementación del proyecto Medidas de adaptación de la infraestructura, labores y los procesos de las unidades prestadoras de servicios esenciales en las alcaldías de La Paz y Santa Cruz, a través de acciones concretas para contribuir a que los servicios mantengan operativas sus capacidades de funcionamiento y respuesta a partir de la mitigación de riesgos de contagio masivo por COVID-19 en los funcionarios municipales, bajo el enfoque de resiliencia.

La secuencia de pasos implicó un proceso participativo de trabajo coordinado con los equipos focales de los GAM de La Paz y de Santa Cruz. En la Figura 6 donde se presenta la Hoja de Ruta que identifica el proceso que involucró el diseño, construcción, validación y aplicación de la herramienta para evaluar los servicios esenciales en contexto COVID-19.

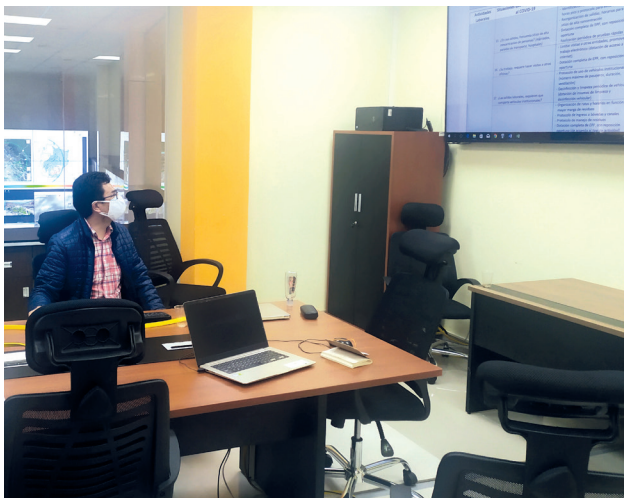
La Hoja de Ruta presenta a continuación:

Figura 6. Hoja de ruta del proceso de intervención



Paso 1. Diseño y calibración

En un contexto desfavorable y ante la presencia de la tercera ola COVID-19 (marzo a junio 2021) se llevó adelante el diseño y calibración de una herramienta que permitiría evaluar los servicios esenciales. Conjuntamente el equipo técnico focal de la Secretaría Municipal de Gestión Integrada del Riesgo (SMGIR) del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz se realizó la calibración de preguntas y la identificación de propuestas de medidas orientadas a dar continuidad de servicios en contexto COVID-19, a técnicos de unidades técnicas.



Taller con grupo focal técnico y autoridades de la SMGIR, 8 abril 2021

Paso 2. Aprobación de la herramienta (Infraestructura y labores)

En este paso se integraron los aportes, respecto a los criterios para la priorización de labores, por parte del equipo técnico (focal) de la Secretaría Municipal de Gestión Integrada del Riesgo (SMGIR) del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, para posteriormente ser aprobada y consensuada a través de un Acta.



Taller de aprobación y validación de la herramienta (23 abril 2021).

Paso 3. Aplicación

La “Herramienta de priorización de medidas para la continuidad de servicios esenciales en pandemia” comprende 6 pasos.

En la etapa de aplicación se realizaron talleres donde se explicaron dichos pasos.

La herramienta fue presentada en su versión Excel y Software, mostrando la aplicación amigable de dicho recurso.

En el proceso de aplicación de la herramienta participaron representantes de las diferentes áreas de la Secretaría Municipal de Gestión Integrada del Riesgo. El proceso consideró la metodología expuesta en la Figura 7.

“A nosotros como unidad operativa nos ayudó al 100%, el tener la herramienta, porque nos permitió hacer la evaluación, determinar quiénes están contagiados, quiénes están enfermos y poder afrontar la emergencia con el personal que estaba sano en ese momento. Obviamente nos redujo en más de un 100% el personal, pero esto nos ayudó a que la gente que estaba bien no se contagie y exista una expansión de la enfermedad dentro de la Dirección. Esto nos ha permitido evaluar en primera instancia con quién podíamos atender la emergencia” Vladimir Vargas. Director de Atención de Emergencias. Secretaría Municipal de Gestión Integral de Riesgos (SMGIR), Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLPA).

Figura 7. Metodología de aplicación pasos 0 al 5



Taller de aplicación con participación de representantes de la SMGIR, 29 julio 2021.

Paso 4. Implementación

Con los resultados de la aplicación de la herramienta se genera un reporte en formato pdf, mismo que tiene utilidad para la toma de decisiones. El reporte muestra la priorización de medidas y costos para cada una de las labores por su nivel de exposición y riesgo. Esta información facilita la consolidación de cuadros específicos en detalle para la adquisición de insumos, equipos y herramientas de adaptación para el personal prioritario de la SMGIR GAM La Paz y SMSC GAM Santa Cruz.

Además de identificar los insumos, equipos y herramientas, también se elaboraron protocolos específicos para la SMGIR GAM La Paz referente al uso de servicios sanitarios, comedores, vehículos institucionales, permanencia en áreas comunes y recomendaciones para ingreso a bóvedas y canales. Asimismo, se desarrollaron los protocolos específicos para la SMSC GAM Santa Cruz para el uso de servicios sanitarios, comedores, vehículos institucionales, permanencia en áreas comunes y recomendaciones para manejo de residuos o mercadería incautada, residuos hospitalarios, control de mercados e inspección a eventos sociales.

“Atendemos deslizamientos, emergencias y yo soy obrera. Sí es importante usar los materiales de protección, para cuidar a la familia o para protegerse uno mismo o para proteger a las compañeras o compañeros. Nos han dotado de barbijos, guantes, después nos han dado detergente para desinfectarse las manos, nos han dotado de líquido para desinfectarse los pies y fumigarse el cuerpo entero para llegar o entrar. De esta forma hemos hecho prevención” Juana Coaquera, Obrera de Emergencias, Secretaría Municipal de Gestión Integral de Riesgos (SMGIR), Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAML).

“No hemos tenido que realizar todo un viaje, mediante consultas externas, exponiendo a la población, al mismo medio, todo esto se ha mantenido aquí dentro de la Secretaría, mediante los insumos que nos han proveído. Estamos hablando de las pruebas médicas, de las pruebas rápidas, estamos hablando de los medicamentos que se han podido brindar a la población. Estamos hablando del servicio médico que se ha podido fortalecer, en este sentido ha sido muy importante esta colaboración y realmente ha ayudado bastante para controlar la situación” Omar Chipana, Jefe del Sistema de Alerta Temprana. Secretario Municipal de Gestión Integral de Riesgos, Secretaría Municipal de Gestión Integral de Riesgos (SMGIR), Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAML).



Acto de entrega de insumos, equipos y herramientas de adaptación para el personal de la Secretaría Municipal de Gestión Integrada de Riesgos SMGIR GAM La Paz.



Acto de entrega de insumos, equipos y herramientas de adaptación para el personal de la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana SMSC GAM Santa Cruz.

Paso 5. Réplica

En base a la experiencia con la SMGIR GAM La Paz, se realizó la réplica de la aplicación de la “Herramienta de priorización de medidas para la continuidad de servicios esenciales en pandemia”, la cual fue realizada con participación de técnicos y autoridades de la Secretaria Municipal de Seguridad Ciudadana de Santa Cruz en la gestión 2021. Asimismo se efectuó la transferencia de capacidades en el uso de la herramienta y los protocolos en la gestión 2022 a técnicos de las secretarías de Medio Ambiente, Movilidad Urbana, Salud y Seguridad Ciudadana del GAM Santa Cruz y SMGIR GAM La Paz.



Taller de aplicación SMSC GAM Santa Cruz, 9 septiembre 2021

Descripción general de la "Herramienta de priorización de medidas para la continuidad de servicios esenciales en pandemia"

La "Herramienta de priorización de medidas para la continuidad de servicios esenciales en pandemia" en su versión software cuenta con un Manual de Usuario que muestra en detalle cada uno de los pasos establecidos para la priorización de medidas, así como la información requerida. Su estructura permite comprender el objetivo de cada paso, detalla las instrucciones a través de las capturas de pantalla y finalmente presenta notas de trabajo que ayudan a contextualizar conceptualmente el proceso. Se explica la forma de realizar ajustes a las variables para determinar el riesgo, las medidas y su ponderación. Los pasos de aplicación de la herramienta son:

Paso 0: Identificación de puestos de trabajo

Paso 1: Priorización de puestos de trabajo para la continuidad del servicio

Paso 2: Índice del riesgo municipal COVID-19

Paso 3: Identificación del nivel del riesgo en cada puesto de trabajo

Paso 4: Identificación y priorización de medidas para la continuidad del servicio

Paso 5: Integración de las medidas en el plan de contingencias

Sus resultados facilitan la toma de decisiones al momento de priorizar la dotación de medidas de prevención al personal, optimizando el empleo de los recursos y minimizando el riesgo de paralización de las operaciones esenciales.

Los pasos para la aplicación de la herramienta son visibilizados en la Figura 8:

Figura 8. Pasos de la Herramienta de priorización de medidas para la continuidad de servicios esenciales en pandemia

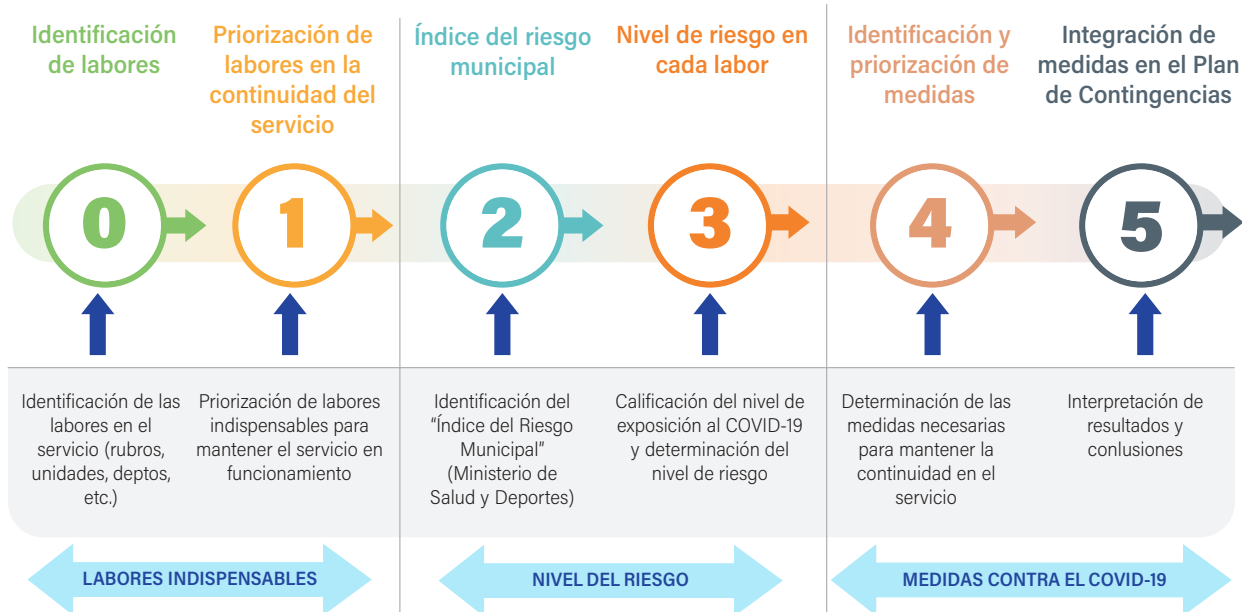


Figura 9. Software "Herramienta de priorización de medidas para la continuidad de servicios esenciales en pandemia" SMGIR GAM La Paz



Figura 10. Software “Herramienta de priorización de medidas para la continuidad de servicios esenciales en pandemia” SMSC GAM Santa Cruz



5.3. Situación actual, la nueva normalidad COVID-19

En oportunidad de los talleres de transferencia de la herramienta en La Paz y Santa Cruz, se reflexionó sobre lo que nos depara el futuro “la nueva normalidad” y los desafíos que se plantean para la continuidad de los servicios vitales en los Gobiernos Autónomos Municipales de La Paz y Santa Cruz. Estas reflexiones se muestra en la Figura 11.

Figura 11. Situación actual, la nueva normalidad COVID-19



Resiliencia institucional, un camino sin retorno

La continuidad de los servicios esenciales en periodos de emergencia (como la ocasionada por COVID-19) es vital para una pronta recuperación de la población. Por ello es necesario mejorar las capacidades en todo nivel y en cada una de las labores de los servicios, para poder anticiparse y responder institucionalmente a la crisis. No se trata de sobrevivir, sino de ser resilientes y estar preparados para responder efectivamente a los cambios que se presentan en condiciones de amenaza.

Trabajo flexible, multitarea y especializado

La pandemia por COVID-19 evidenció la necesidad de establecer puestos de trabajo flexibles, multitarea y especializados, enfocados en asegurar la continuidad del servicio en condiciones capaces de enfrentar todo tipo de amenazas. Es evidente que “el lugar y la forma en que trabajamos no serán los mismos”. Por ejemplo, la SMGIR durante la cuarta ola por COVID-19 (septiembre 2021 a enero 2022) atendió un promedio de 500 casos al mes (caída de taludes, filtración de agua en viviendas, caída de viviendas y otros) que involucró el trabajo simultáneo de diferentes áreas. Este tipo de situaciones demanda acciones flexibles y posibles de ser adaptadas al contexto.

Promover mecanismos de comunicación con información positiva

En contexto de pandemia, el incremento de noticias falsas y contenidos que desinforman, tuvo un crecimiento exponencial. En ese sentido es prioridad evitar el desarrollo de procesos que promuevan "infodemia", con transmisión de información diversa, sin fuentes confiables que nutren sobre todo el rumor y el miedo. Esta situación también generó una crisis informacional que derivó en pánico tanto en trabajadores de servicios esenciales como de la sociedad civil en su conjunto. En ese marco el desafío es mantener una comunicación fluida con cada una de las Secretarías del municipio, para ello es prioritario recopilar, transmitir y analizar la información real sobre el COVID-19 respetando los canales oficiales de comunicación que se constituyen en fuentes confiables para transmitir información segura.

Profundizar las alianzas internas y externas

Promover la colaboración entre diferentes áreas y actores es importante para alcanzar una intervención eficaz, centrada en la calidad del servicio. Así como promover la coordinación y apoyo sinérgico a nivel departamental, central y de organismos de cooperación.

6. Lecciones aprendidas

La aplicación de la herramienta y la implementación de medidas nos muestra una serie de las lecciones aprendidas, que siendo consideradas aportan efectivamente en procesos de replicabilidad y escalabilidad.

Figura 12. Lecciones aprendidas en el marco del proyecto



Incorporar el enfoque de género e interculturalidad

El desarrollo de herramientas de evaluación, así como de protocolos a ser implementados por los equipos de riesgos de los gobiernos autónomos municipales, deben considerar en su diseño y aplicación el enfoque de género, por cuanto las necesidades y oportunidades de mujeres y hombres son diferentes ante un mismo evento adverso, y eso debe ser tomado en cuenta. A su vez es importante considerar que los roles de género y la división del trabajo existente entre mujeres y hombres, puede dificultar una comprensión integral de las acciones en materia de GIR. Por ello, se debe incorporar el enfoque de género en el ciclo de estos procesos de desarrollo que aportan significativamente a la reducción de las brechas.

Otro enfoque clave al abordar la GIR es el reconocimiento de la diversidad, desde el respeto a los derechos humanos, la cual debe ser vista en su riqueza para comprender el fenómeno de la realidad desde distintas miradas. Por otro lado, la diversidad de saberes y prácticas que tienen las personas y más propiamente el personal que presta los servicios, debe ser considerado al momento de aplicar la herramienta, para poder identificar de forma efectiva los criterios de evaluación de los servicios, así como la precisión de medidas para responder a los mismos.

Sólos no se puede

La implementación de medidas de adaptación requiere del apoyo integral de todas las áreas y en especial de las instancias administrativas y legales, que faciliten la adquisición y entrega oportuna de insumos, equipos y herramientas; así como de acciones tan puntuales como la aprobación de una baja médica para personal con COVID-19.

“Atendemos todo lo que sea relacionado a riesgos, a prevención y todo lo que implica los trabajos en la Secretaría Municipal de Gestión Integral de Riesgos. Lo que nos ha tocado vivir en todo lo que es atención de riesgos, ha sido muy complicado y delicado, debido a que cumplimos varias funciones y obligaciones. En diferentes áreas y sectores también como en bóvedas, en taludes, en viviendas, en trabajo de demolición, en rescates y etc. La dotación que hemos recibido nos ha servido de mucho porque cuando nosotros no hemos parado en todo el tiempo de la pandemia ha habido diferentes casos como de trabajos en interior de ríos embovedados. Hemos tenido que utilizar lo que son los barbijos constantemente, fumigación, el aseo, las máscaras, overoles, botines, guantes, que nos ha ayudado mucho”. Santiago Apaza, Técnico de Atención a Emergencias, Secretaría Municipal de Gestión Integral de Riesgos (SMGIR), Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP).

*“Peregriné estando enfermo para mi baja médica” Testimonio
técnico SMGIR La Paz*

La acción coordinada en sinergia, entre diversos actores, de distintos sectores debe ser considerada con prioridad en procesos que se orientan a trabajar para la adaptación y mitigación, porque permite recuperar aprendizajes desde distintas áreas.

Prestar atención a los riesgos biológicos, más allá de los conocidos

La continuidad de los servicios, no solo depende de los riesgos climáticos, ambientales, socio-naturales y tecnológicos, sino también riesgos biológicos, ante los cuáles se requieren mayores capacidades y tecnología para reducir su impacto. Es lección aprendida la necesidad de involucrar al sector de la academia y de I+D Investigación+Desarrollo en diversos procesos donde se requiere la comprensión integral de los riesgos, con sus propias particularidades. Aquí es importante considerar el aporte de los conocimientos ancestrales que vinculados a los de orden académico, amplían nuestro conocimiento para su tratamiento efectivo.

*“Los incendios te asfixian, pero te puedes salvar, con
COVID más cerca de la muerte”*

Implementar medidas en casa y en el trabajo, para estar sanos

La reducción del nivel de riesgo en cada labor no solo depende del cumplimiento de protocolos en la institución, también de la implementación de medidas en cada una de las familias del personal. Por ello el diseño de protocolos debe considerar diversos contextos en los cuáles se aplica, desde los familiares, pasando por los laborales y los de orden comunitario. De esta forma el cumplimiento de protocolos se refuerza de diversa manera según los contextos. Por ello se afirma que el cumplimiento de protocolos debe trascender hasta espacios reducidos como la familia.

“Hemos elaborado protocolos internos, y hemos podido clasificar los grupos que tienen mayor exposición a este virus. De esa forma nosotros hemos tomado conciencia del grado en el que estamos siendo vulnerables a esta situación mientras vamos brindando el servicio a la población. Sabemos la situación en la que se encuentran nuestros obreros, rescatistas, personal técnico que realiza las evaluaciones en campo y el personal que realiza los trabajos en gabinete, y podemos tomar las decisiones de forma más efectiva” Omar Chipana, Jefe del Sistema de Alerta Temprana. Secretario Municipal de Gestión Integral de Riesgos, Secretaría Municipal de Gestión Integral de Riesgos (SMGIR), Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP).

*“Me contagié en la casa y fui al trabajo con síntomas”
Testimonio Guardia Municipal SMSC Santa Cruz*

Implementar medidas duras y blandas en sintonía con las labores para una buena respuesta

Una buena respuesta ante un evento adverso depende del carácter integral de las medidas que se adopten. Esto se refiere a que las medidas duras (como la dotación de insumos herramientas y adaptaciones en la infraestructura) y blandas (como la aprobación de protocolos y procedimientos y el acceso a información oportuna y confiable) y de la complementariedad laboral de las unidades técnicas, deben vincularse desde el nivel jerárquico de toma de decisiones, hasta el operativo. El nivel de éxito alcanzado es muy variado e indudablemente se han podido identificar varias experiencias (Ejemplo, el cumplimiento de protocolos y la realización de pruebas rápidas en equipos de primera línea de la SMGIR, han permitido aislar a personal y evitar el contagio).

*“Una prueba rápida, un susto, pero estoy laborando sin temor con otros técnicos”
Testimonio rescatista, SMGIR La Paz*

Promover puestos de trabajo flexibles y multitarea, sin descuidar la especialidad

La ausencia del personal por contagio de COVID-19 evidenció la necesidad de que los puestos de trabajo sean flexibles y multitarea, de forma tal que se pueda dar continuidad a los servicios, sin descuidar las tareas especializadas. El aprendizaje involucra el saber trabajar en condiciones de amenaza, no solamente COVID-19 también otras propias de cada municipio como deslizamientos, inundaciones, incendios, entre otros, así como aquellas que no se pueden visibilizar.

*“Me dediqué al tratamiento y traslado de enfermos.Me olvidé de la rutina”
Testimonio bombero SMSC Santa Cruz*

Promover la capacitación entre pares de forma práctica

La transferencia de capacidades entre pares ha demostrado ser muy útil a partir del ejemplo. Esta puede ser replicada, pero debe estar acompañada por un contenido impreso o audiovisual que refuerce los contenidos, las herramientas y su empleo de forma efectiva. Asimismo, se debe considerar que la cantidad y diversidad de labores que desarrolla el personal muchas veces limita el aprendizaje adecuado de contenidos, por ello se debe privilegiar la capacitación personalizada.

“La pandemia te cambia todo el esquema de toma de decisiones en los procedimientos que tenemos que realizar como Secretaría, entonces el aprendizaje es bastante importante en el sentido que nosotros tenemos que empezar ya a generar todos nuestros procedimientos, toma de decisiones, empezar a armar los equipos de trabajo, tomando en cuenta que la pandemia sigue o continua un buen tiempo. Estamos justamente evaluando esa situación y tenemos que aprender a trabajar en contexto de pandemia probablemente muchos años” Juan Pablo de la Fuente, Director de Riesgos, Secretaría Municipal de Gestión Integral de Riesgos (SMGIR), Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLPA).

*“Aprendí del ejemplo y de una buena charla”
Testimonio técnico SMSC Santa Cruz*

Buscar otras formas de trabajo, más allá de lo virtual

Considerando que en pandemia el trabajo en terreno, cobra diferentes formas de ser implementado, es importante como aprendizaje generar protocolos que, de forma creativa, sugieran el apoyo de transporte entre colegas, el diseño de rutas, la asignación de horarios de trabajo identificando equipos en primera línea.

*“Trabajo virtual, privilegio de unos cuantos”
Testimonio técnico SMGIR La Paz*

Implementar protocolos simples no complicados

Protocolos simples han demostrado ser muy útiles. Bajo esta premisa es importante considerar la complejidad de las labores que se desempeñan en algunos casos, con alto nivel de exposición al virus, lo cual podría dificultar el cumplimiento de los protocolos. En ese sentido, es pertinente diseñar protocolos claros, breves y sencillos en el manejo del lenguaje para que permitan su aplicabilidad de forma rápida, y puedan garantizar que los lugares de trabajo sean seguros, evitando la propagación del virus, protegiendo la salud de los trabajadores y de la población en general.

“Por el tipo de trabajo se complicaba mucho más porque teníamos equipos diurnos, nocturnos y eso obligaba un tipo de comportamiento condicionado, bastaba que uno tenga un tipo de síntomas o contagio y naturalmente teníamos que generar el aislamiento a las cuadrillas completas. Ha sido importante la cooperación de HELVETAS para que nos ayuden a prepararnos y enfrentar de mejor manera las consecuencias que podía tener la pandemia en el funcionamiento de la Secretaría” Juan Pablo Palma, Secretario Municipal de Gestión Integral de Riesgos, Secretaría Municipal de Gestión Integral de Riesgos (SMGIR), Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLPA).

*“Conocer las reglas del juego para estar mejor, pero full fricción en centros nocturnos”
Testimonio Guardia Municipal SMSC Santa Cruz*

7. Recomendaciones generales

En el uso de la herramienta

En correspondencia con el Manual de Usuario de la “Herramienta de priorización de medidas para la continuidad de servicios esenciales en pandemia” se plantean las siguientes recomendaciones:

La función de la herramienta es colaborar a los tomadores de decisión de las instituciones prestadoras de servicios en la optimización de dotación de medidas ante COVID-19 y el empleo efectivo de recursos en personal esencial. Esto se basa en la percepción del riesgo del equipo de trabajo que realiza la evaluación, en consecuencia, los resultados obtenidos dependen de la profundidad del análisis realizado por parte del mencionado equipo. Por otro lado, la dotación de las medidas se convierte en un apoyo adicional a los cuidados que los trabajadores ejercen personalmente, pero de ninguna manera los reemplaza.

Es prioritario realizar el seguimiento periódico del adecuado uso de protocolos, insumos, herramientas y equipos dotados, de forma tal que se pueda verificar su correcto empleo. Adicionalmente se requiere el acompañamiento de procesos de sensibilización y capacitación dirigidos al personal.

Es importante resaltar que la dotación de medidas no garantiza que el personal quede libre de la posibilidad de sufrir contagios por COVID-19, de lo que se trata es de reducir la exposición y vulnerabilidad. Por lo tanto, es esencial que las personas mantengan y extremen cuidados en todo momento.

Se recomienda que el personal a cargo de la aplicación de la herramienta realice actualizaciones periódicas, ya que la determinación y priorización de las medidas depende de la exposición y vulnerabilidad que no son estáticas, al contrario, dependen de variables muy dinámicas como la presencia de la enfermedad (número de contagios), nivel de vacunación en el personal, etc.

“La dotación que nos ha llegado para tratar casos de COVID-19 nos ha ayudado mucho para poder colaborar a la gente. También han sido valiosos los equipos donados como camillas, mesas, el tallímetro, la mampara y sobre todo el balón de oxígeno, junto a las pruebas rápidas para detección de COVID-19” Jhoselyne Chilon, Doctora del Consultorio Médico de Emergencias, Secretaría Municipal de Gestión Integral de Riesgos (SMGIR), Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAML P)

“Con la distribución de todos estos equipamientos y las capacitaciones, el margen que teníamos de contagio, ha bajado considerablemente de un 70 % que teníamos a finales de la gestión 2021, a comparación de hoy en día, hablamos de un 5 ó 10%, realmente mínimo. Hemos avanzado en acciones con resiliencia” Wilman Estrada, Administrativo Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz.

HELVETAS Swiss Intercooperation, desde el inicio de la pandemia desplegó una serie de acciones a diferente escala. Elaboró la “Estrategia de Respuesta Humanitaria a la Emergencia” (23 marzo 2020) y propició la activación del plan de contingencia del Consorcio de Agencias Humanitarias en Bolivia (CAHB). Paralelamente, la Secretaria de Estado para Asuntos Económicos (SECO) del Gobierno de Suiza encargó a HELVETAS la ejecución del Proyecto “Medidas de adaptación de la infraestructura, labores y los procesos de las unidades prestadoras de servicios esenciales en las alcaldías de La Paz y Santa Cruz”. El proyecto se ejecutó en los

Gobiernos Autónomos Municipales de La Paz en la Secretaría Municipal de Gestión Integral del Riesgo (SMGIR) y Santa Cruz en la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana (SMSC) y, como se explicitó anteriormente, se generaron experiencias que nutrieron el desarrollo de una herramienta informática a nivel del diseño conceptual como estructural que tiene como objetivo el diagnóstico, análisis y recomendación de medidas de mitigación y reducción del riesgo de contagios masivos y por consiguiente asegurar la prestación de los servicios esenciales.

El trabajo coordinado y participativo de los equipos técnicos municipales permitió desarrollar las actividades de manera eficiente, logrando también una buena apropiación de los procesos y contenidos técnicos ejecutados por los especialistas de HELVETAS.

Desde la gestión del conocimiento, se determinó el proceso de transferencia de las buenas prácticas y experiencias de forma tal que se fortalecieran las capacidades de autoridades y del personal de diferentes unidades técnicas de los gobiernos municipales de las ciudades de La Paz y Santa Cruz; bajo la premisa de promover la sostenibilidad de las acciones y procesos, así como la escalabilidad y replicabilidad de estos, de forma tal que la resiliencia sea la prioridad.

HELVETAS Swiss Intercooperation - Bolivia
Calle Gabriel René Moreno N° 1367
Edificio Taipi Piso 2 (Oficina 201)
Urbanización San Miguel, Bloque H. Zona Calacoto
Tel./Fax (+591) 2 279 4487 - 279 0826 - 277 2716
www.helvetas.org/es/bolivia

La Paz - Bolivia

 @Helvetas.bo

 @HelvetasBolivia

 Helvetas Bolivia

 helvetas_bolivia

 helvetas-bolivia

