## CONTENIDO


1. INTRODUCCIÓN ..... 2

2. OBJETIVO ..... 2

3. ESTRATEGIAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO ..... 3

- 3.1. La cuenca en el desarrollo local ..... 3
- 3.2. Enfoque territorial ..... 5
- 3.3. Gestión del Riesgo (GdR) ..... 7
- 3.4. Género y desarrollo ..... 8
- 3.5. Participación ciudadana ..... 9

4. LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO ..... 10

- 4.1. Marco normativo ..... 10
- 4.2. Pobreza y vulnerabilidad en los procesos de planificación ..... 11
- 4.3. El Análisis del Riesgo en la formulación de los planes de desarrollo ..... 12
- 4.4. Articulación de los instrumentos de gestión para el desarrollo ..... 14
- 4.5. Presupuesto Participativo y Gestión del Riesgo ..... 15
- 4.6. Monitoreo y evaluación de los planes de desarrollo ..... 17

5. EL PROGRAMA DE INVERSIONES Y LA REDUCCIÓN DE LOS FACTORES DE VULNERABILIDAD ..... 18


"No puede haber Desarrollo Sostenible

sin Gestión del Riesgo"

gtz

COOPERACION REPUBLICA DEL PERU REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Región Piura

# Planificación del Desarrollo Local con Enfoque de Gestión del Riesgo

## Aplicación de la Gestión del Riesgo para el Desarrollo Rural Sostenible

## Módulo Nº 2

# 1. INTRODUCCIÓN

Hoy los gobiernos locales ya no son aquellas administraciones volcadas casi en exclusiva a un reducido núcleo de funciones básicas (asfaltado, alumbrado, limpieza, seguridad, etc.). También han dejado de ser aquellas instituciones simplemente ejecutoras de decisiones tomadas siempre en niveles superiores de gobierno.

Desde la década de los noventa se ha ido incorporando en la agenda local una serie de estrategias y políticas públicas, orientadas a promover una gestión municipal participativa y construir un modelo de municipio productivo utilizando el territorio de acuerdo a la oferta ambiental y productiva del medio.

En este quehacer, los gobiernos locales promueven procesos de planificación participativa para el desarrollo, priorizan la inversión pública, y formulan y ejecutan proyectos, tomando en cuenta enfoques y temas transversales como: Gestión del Riesgo, Género, Participación Social, Comunicación y Educación, Medio Ambiente, Reducción de la Pobreza, entre otros, a través de los cuales se busca dar sostenibilidad a los procesos de desarrollo y garantizar transparencia, inclusión, equidad y competitividad territorial.

El equipo técnico del Gobierno Regional Piura, como contraparte del Programa Desarrollo Rural Sostenible - PDRS de la GTZ, ha preparado el presente documento con el fin de contribuir, con orientaciones y argumentos teóricos, a los procesos de planificación para el desarrollo local.

En los puntos desarrollados, se aborda la importancia del enfoque de Gestión del Riesgo, así como de la aplicación del Análisis del Riesgo como herramienta fundamental para identificar amenazas, analizar factores de vulnerabilidad, cuantificar el riesgo y diseñar alternativas o proyectos que permitan reducir el riesgo y garantizar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo y la seguridad de la inversión pública.

El módulo **"Planificación del Desarrollo Local con Enfoque de Gestión del Riesgo"**, preparado recogiendo las experiencias desarrolladas por el PDRS - GTZ / Gobierno Regional Piura, aborda, asimismo, aspectos del enfoque de cuencas, desarrollo territorial, género y participación ciudadana en los procesos de desarrollo, así como temas relacionados con la planificación estratégica. Por ello esperamos que sea de utilidad para el fortalecimiento de las capacidades de los equipos técnicos institucionales que trabajan en procesos de planificación y promoción del desarrollo concertado en los espacios locales.

# 2. OBJETIVO

Brindar elementos conceptuales y metodológicos que sirvan de referencia para enriquecer los procesos de planificación para el desarrollo local y contribuir al fortalecimiento de las capacidades de equipos técnicos institucionales, partiendo de las experiencias desarrolladas en municipios del ámbito de intervención del Programa Desarrollo Rural Sostenible de la GTZ y de la incorporación del enfoque de Gestión del Riesgo en procesos de desarrollo local.





# 3. ESTRATEGIAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO

## 3.1. La cuenca en el desarrollo local

La cuenca hidrográfica es una unidad biogeográfica donde las personas comparten el espacio, sus identidades, tradiciones y culturas, socializan y trabajan en función de la disponibilidad de recursos. Tienen componentes bióticos, abióticos, socioculturales, económicos e institucionales estrechamente vinculados, que la convierten en la unidad de planeación y gestión por excelencia.

La Cuenca Hidrográfica del Río Piura

De las formas de uso que se dé a los recursos naturales depende la sostenibilidad de los procesos de desarrollo en los municipios de la cuenca.

El manejo de cuencas hidrográficas plantea la necesidad de realizar un uso racional de los recursos naturales dentro de los límites de las cuencas. Este manejo considera fundamental tomar en cuenta la capacidad de uso de la tierra y establecer una relación con la configuración geomorfológica, ecológica, social y cultural de la cuenca.

Los diferentes componentes del sistema cuenca no siempre se encuentran dispuestos de manera ordenada. Así, la división política y administrativa municipal en una cuenca puede no coincidir con el área de ésta y, por lo tanto, en este espacio, se tiene injerencia de varias municipalidades u organizaciones estatales, lo cual genera tensiones y dificulta la gestión de los recursos naturales por parte de los diferentes actores presentes.

El proceso de descentralización en el país abre espacios para fomentar una gestión social de los recursos naturales, entre los cuales destacan:

- La formulación de Planes de Manejo o Planes de Gestión a partir de procesos participativos que derivan en acuerdos concertados entre usuarios de estos recursos.

- Conformación de mancomunidades que promueven gobiernos locales con el propósito de cohesionar territorio e impulsar acciones intermunicipales que no sólo se orienten a la búsqueda de desarrollo económico, sino también promuevan el desarrollo social.

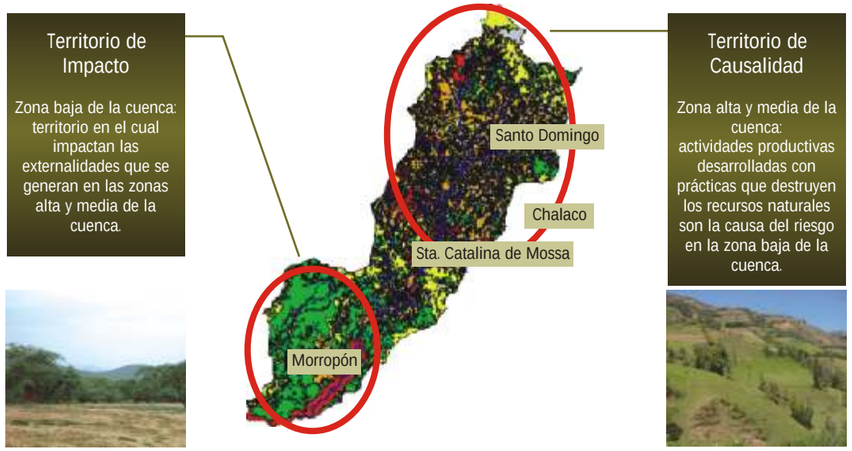
- La gestión de los recursos naturales y conservación del medio ambiente, para garantizar los intereses de las sociedades locales.

La cuenca es entonces un espacio apropiado para la planificación y concertación de medidas destinadas a:

1. Corregir impactos ambientales producto del uso y manejo inadecuado de los recursos naturales, así como reducir el efecto de externalidades.

2. Reducir la vulnerabilidad, frente a fenómenos de origen natural o socionatural, de las unidades sociales asentadas en los espacios distritales que conforman su territorio.

Sub Cuenca del Río La Gallega




Los factores causales del riesgo y del desastre tienden a diferir sustancialmente del territorio donde se produce el impacto.

La relevancia de la cuenca como unidad para la planificación está determinada por los alcances de las políticas y estrategias, así como por los objetivos, metas y proyectos que se definan en los instrumentos de gestión, los niveles de decisión involucrados y las fuentes de financiamiento disponibles para su implementación.

Aún cuando no existen instancias locales de gestión de cuencas que dispongan de recursos técnicos y financieros para implementar acciones que deriven en una gestión integral de las cuencas, las mancomunidades que impulsan los gobiernos locales constituyen instancias en las que los actores locales pueden tomar acuerdos y asumir compromisos que viabilicen la planificación y ejecución de acciones distritales e interdistritales, las cuales estén orientadas a promover un mejor uso de los recursos naturales y desarrollar una gestión integral de las cuencas, como prioridad para promover un desarrollo diferente, ambiental y socialmente más humano y sostenible.

## 3.2. Enfoque territorial

El enfoque territorial es una visión esencialmente integradora de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención. Busca la integración de los territorios rurales en su interior y con el resto de la economía regional y nacional, su revitalización y reestructuración progresiva, así como la adopción de nuevas funciones y demandas.

Este enfoque visualiza los territorios no como unidades espaciales aisladas, sino como unidades articuladas a una trama social y cultural más amplia, trama que se asienta sobre una base de recursos naturales y que se traduce en formas de producción, consumo e intercambio, que son, a su vez, armonizadas por las instituciones y las formas de organización existentes.

Contrario al enfoque convencional de desarrollo rural, el enfoque territorial:

- incorpora políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento de las políticas de descentralización, y supera la visión convencional de participación y compensación en favor de los conceptos de cooperación, corresponsabilidad e inclusión económica y social;

- potencia una visión del manejo de recursos naturales desde una concepción multidimensional en la que lo ambiental, lo económico, lo social, lo cultural y lo político-institucional interactúan sobre el territorio;

- incluye los conceptos de innovación tecnológica y competitividad territorial, enfatizando una visión de competitividad sustentada en la interacción de aspectos económicos, sociales, culturales y ecológicos;

- subraya la importancia del capital humano (la capacidad de las personas), del capital social (las relaciones y redes que facilitan la gobernabilidad) y del capital natural (la base de recursos naturales), dando especial énfasis al fortalecimiento de la capacidad cultural y política de las sociedades rurales;

- articula las dimensiones urbana y rural de manera orgánica, conformando espacios demográficos integrados que compartan estructuras sociales, económicas e institucionales construidas en procesos históricos de apropiación del espacio; y

- reconoce la importancia de los encadenamientos productivos articulados al territorio dentro de procesos para el desarrollo económico local; entre otros aspectos.

Así, la concepción territorial del desarrollo rural sostenible encuentra expresión en el fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales y presta especial atención a la gestión de las cuencas y al desarrollo de las comunidades, empresas y organizaciones productivas rurales. El objetivo, entonces, es lograr una gestión racional de los recursos naturales renovables (suelo, agua, bosque y biodiversidad) y el bienestar de las y los pobladores de la región.

**Planeamiento del Desarrollo y AdR**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Planificación del Desarrollo | Diagnóstico | Procesos de Planificación: Planes de Desarrollo; Planes de Ordenamiento Territorial; Planes de Prevención; Planes de Competitividad; Planes de Gestión de Cuencas | Procesos de Presupuestos Participativos | Formulación de Proyectos de Inversión | Seguimiento y Monitoreo |
| Incorporación de GdR | ANÁLISIS DEL RIESGO (macro) | PROGRAMAS Y PROYECTOS DE REDUCCIÓN DEL RIESGO | CRITERIOS PARA REDUCIR VULNERABILIDAD | ANÁLISIS DEL RIESGO (micro) | Indicadores que incorporan AdR |
| Utilidad de la GdR | REGIONAL Orientar diseño de políticas | NACIONAL/SECTORIAL Diseño de estrategias Actualización de planes | LOCAL/REGIONAL Priorizar proyectos | LOCAL/ REGIONAL Inversiones seguras Proyectos específicos | N/R/L Conocer eficiencia de la GdR |

Bajo este enfoque, se garantiza la viabilidad de los procesos de ordenamiento territorial, considerando que la organización de las actividades en el territorio de un distrito, provincia o región es el resultado de la incidencia espacial de las políticas ambientales, sectoriales de desarrollo (económico, social, cultural) y de manejo político-administrativo del territorio. En la búsqueda de la competitividad territorial, ello garantiza la seguridad de las unidades sociales y sus medios de vida (actividades económicas, infraestructuras y servicios), reduciendo sistemáticamente factores de vulnerabilidad frente a peligros.

## 3.3. Gestión del Riesgo (GdR)

Los desastres constituyen un serio obstáculo para el desarrollo sostenible al provocar grandiosas pérdidas económicas. La destrucción de infraestructura y el deterioro de los medios de subsistencia son consecuencias directas de los desastres. Los impactos de los desastres pueden aplazar la inversión social orientada a reducir la pobreza y el hambre, ofrecer acceso a la educación, servicios de salud, vivienda digna, agua potable y saneamiento, o proteger el medio ambiente, y las inversiones, que generan empleo y fuentes de ingresos.

La explicación a pérdidas e impactos cada vez mayores en las economías puede encontrarse, no en un aumento en el número de eventos naturales extremos, sino más bien **en un aumento del número de pobladores, infraestructura y actividades productivas ubicados en zonas de peligro y en condiciones de vulnerabilidad.**

Actualmente existe un amplio reconocimiento de que los desastres se relacionan de una u otra forma con una suma de prácticas humanas inadecuadas y que son, a la vez, representaciones del déficit en el desarrollo. **Son las mismas modalidades de desarrollo de los países con sus impactos diferenciados en la sociedad las que nos ayudan a explicar el incremento de la vulnerabilidad y el riesgo.**

La relación desarrollo-desastre es íntima, por lo que un avance en la solución del problema de la degradación ambiental, la construcción del riesgo y la concreción de desastres necesariamente pasa por procesos en los que el riesgo es sujeto de consideración en los esquemas de planificación del desarrollo sectorial, territorial y ambiental, tanto en el nivel nacional, como regional y local. Consecuentemente, si el riesgo debe ser una prioridad de análisis en los procesos de planificación para el desarrollo, los programas y proyectos de desarrollo deberán analizarse para conocer su aporte a la reducción o agravamiento de la vulnerabilidad.

**Gestión del Riesgo en el Proceso de Desarrollo del Distrito de Morropón**

Análisis del Riesgo en planificación del desarrollo

Presupuesto Participativo: prioriza inversiones para reducir vulnerabilidad

FUERTES PRECIPITACIONES

SEQUIAS

Seguridad de la inversión, sostenibilidad de los proyectos

Análisis del Riesgo en la formulación y ejecución de proyectos de inversión

La gestión integral del riesgo exige a las administraciones locales contar con instrumentos y recursos para incorporar el tema en la planificación de su desarrollo, en el ordenamiento y uso del territorio, y en el control ambiental y urbanístico. Ello se facilita cuando existe la normativa necesaria en tales campos y las capacidades institucionales suficientes.

Es indispensable, entonces, fortalecer la administración local, para incrementar su capacidad de evaluación y gestión del riesgo, y de respuesta ante emergencias, poniendo a su disposición metodologías e instrumentos que les permitan concertar estrategias y gestionar recursos técnicos y financieros orientados a reducir vulnerabilidad desde la gestión correctiva y prospectiva.

La Gestión del Riesgo es una estrategia fundamental para el desarrollo sostenible, que demanda el concurso articulado, consensuado y ordenado de los diversos actores sociales y la comunidad afectada.

## 3.4. Género y desarrollo

Género refiere a diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres por razones sociales y culturales. Estas diferencias se encuentran en los roles (reproductivo, productivo y de gestión comunitaria), responsabilidades, conocimientos locales, necesidades y prioridades relacionadas con el manejo, acceso y uso de los recursos disponibles en el territorio y la distribución de los beneficios.

Reconociendo que la desigualdad de género cruza todos los sectores y dimensiones del desarrollo, es necesario asegurar que los medios utilizados para avanzar en el cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo local sean sensibles al género e incluyan consideraciones de equidad e igualdad durante todo el proceso. Esto demanda que, en los procesos de planificación para el desarrollo de los espacios locales, se concerten estrategias y políticas de género transversales e intersectoriales que tomen en cuenta la multicausalidad de los aspectos de género y que fortalezcan y beneficien tanto a hombres como a mujeres, satisfaciendo así necesidades comunes y específicas.

Hombres y mujeres del área rural del distrito de Morropón participando en el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

El proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial del distrito de Morropón, Región Piura, se caracterizó por una amplia participación de las mujeres del ámbito rural y urbano. En la fase de diagnóstico, el aporte de hombres y mujeres permitió conocer, desde diferentes percepciones, la realidad actual del territorio distrital. En el proceso de prospectiva, hombres y mujeres analizaron y concertaron propuestas orientadas a lograr un modelo de territorio que les permita lograr competitividad territorial y seguridad de los grupos poblacionales, sus actividades económicas y sus infraestructuras.





Para consolidar procesos democráticos de desarrollo local es fundamental que los ciudadanos y las ciudadanas se vuelvan agentes activos de la vida comunitaria, y esto pasa por reforzar la cultura de la participación en la que, la identidad y la autoestima, junto al valor del trabajo colectivo, son absolutamente fundamentales. Los espacios de concertación y participación social deben constituir espacios de educación no formal, tanto para hombres como para mujeres, que posibiliten el desarrollo de procesos, personales y grupales, de participación ciudadana efectiva.

Es necesario, entonces, compartir con la población en general y los agentes del desarrollo una concepción que abarque el principio de equidad de género como condición indispensable en los procesos de desarrollo promovidos desde los gobiernos locales. Desde esta perspectiva, la gestión municipal sustituirá la concepción de las mujeres meramente como grupo objetivo, por una concepción de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como un objetivo del desarrollo, transversal al conjunto de las políticas, programas y proyectos estratégicos; y a la vez, hará posible el empoderamiento del género excluido e invisibilizado, en la formulación de políticas y estrategias de desarrollo, de metodologías para la planificación, seguimiento y evaluación, en las estructuras institucionales y en los procesos de toma de decisiones.

## 3.5. Participación ciudadana

En estos últimos años somos testigos de cambios profundos y acelerados en el terreno de la política y de las políticas públicas locales. En el nuevo contexto global, los ámbitos locales se fortalecen como espacios de construcción de proyectos colectivos, de profundización de la ciudadanía y de satisfacción de necesidades. Los gobiernos locales incorporan en sus agendas cuestiones emergentes (sostenibilidad, cooperación al desarrollo, diversidad cultural, nuevos espacios educativos, nuevas oportunidades de empleo, etc.), y las políticas locales ya no pueden tratar dichas cuestiones desde concepciones clásicas. La innovación democrática, la articulación de redes o conformación de mancomunidades y la activación del capital social ya no operan sólo como referentes normativos sino como valores practicables y hasta como requisitos para la resolución eficaz de problemas.

Los gobiernos locales de Santo Domingo y Morropón, Región Piura, promueven la participación ciudadana en los procesos de planificación estratégica y territorial, así como en la priorización y concertación de la inversión pública en sus presupuestos participativos, y hacen de los mismos espacios de intercambio de conocimientos, educación, concertación, toma de decisiones y ejercicio de ciudadanía. En Santo Domingo, además, funcionan espacios de concertación y fiscalización social desde el CASERÍO (Comités de Desarrollo de Caserío), la ZONA TERRITORIAL o conjunto de caseríos (Comités de Desarrollo Zonal), hasta el DISTRITO (Comité de Desarrollo Distrital o Comité de Concertación Local), con mecanismos que garantizan una amplia y efectiva participación ciudadana y formación de capital social.

En este contexto, los gobiernos locales impulsan procesos innovadores de planificación participativa, en los cuales se fomenta la participación y concertación ciudadana como elementos de soporte de la gobernabilidad, que legitime y haga posible el proceso de desarrollo.

La planificación para el desarrollo constituye así un proceso de movilización de la población y de búsqueda de soluciones y compromisos entre los principales actores del distrito o provincia.

Es necesario que en los procesos de planificación para el desarrollo se promueva la participación del conjunto de actores, buscando que haya representatividad de los diferentes sectores ciudadanos e intereses y que las diferencias se expongan y los conflictos se expresen para que los actores puedan negociar entre ellos. Se busca así una mejor calidad de las estrategias de desarrollo y de las propuestas políticas y económicas.

El ejercicio de la participación ciudadana genera confianza y entendimiento entre las autoridades municipales y la sociedad civil; permite lograr consensos de cambios que hagan factible el desarrollo local en el marco de visiones compartidas de futuro, con igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y ciudadanas; compromete el esfuerzo colectivo de todos y todas en el logro de los resultados de desarrollo esperados y, a través de ello, aporta a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

# 4. LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO

## 4.1. Marco normativo

En materia de planificación y promoción del desarrollo local, las competencias y funciones de las municipalidades están normadas en las siguientes leyes:

**• Ley de Bases de la Descentralización (Ley Nº 27783)**

Establece, en su Art. 41, como competencias de las municipalidades, entre otras:

A. Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción y ejecutar los planes correspondientes.
B. Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.
C. Formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad.
D. Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal.

**• Ley Orgánica de Municipalidades (Ley Nº 27972)**

Determina que son las municipalidades provinciales y distritales los órganos de gobierno promotores del desarrollo (Título Preliminar, Art. I). Como tales, representan al vecindario, y promueven el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción (Título Preliminar, Art. IV) para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental (Título Preliminar, Art. X).





Asimismo, promueven tanto el desarrollo económico local a través de planes locales de desarrollo económico, aprobados en armonía con las políticas y planes de desarrollo regionales y nacionales, como el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones (Título Preliminar, Art. VI).

Las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. El presupuesto participativo forma parte del sistema de planificación.

Las municipalidades ubicadas en zonas rurales tienen a su cargo la promoción del desarrollo integral, particularmente el desarrollo rural sostenible (Art. 139). Además, tienen a su cargo aquellas competencias relacionadas con la promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales: suelo, agua, flora, fauna y biodiversidad, con la finalidad de integrar la lucha contra la degradación ambiental con la lucha contra la pobreza y la generación de empleo, en el marco de los planes de desarrollo concertado (Art. 141).

## 4.2. Pobreza y vulnerabilidad en los procesos de planificación

En los países en vías de desarrollo, los pobres constituyen los segmentos de población más frágiles y vulnerables y, dentro de ellos, las mujeres, los niños y las minorías étnicas. Los pobres viven en las zonas de mayor riesgo, usan técnicas de cultivo depredadoras del ambiente o laboran en tierras marginales y tienen menos acceso a la información, a los servicios básicos y a la protección pre y post desastre. Esta mayor vulnerabilidad de los segmentos pobres de la población también está asociada a su escasa posibilidad de participar en las políticas públicas.

Un factor de agravamiento de esta vulnerabilidad se encuentra en los patrones de desarrollo económico y de los asentamientos poblacionales, que conllevan a la que coincidan, en términos generales, las zonas de más alto riesgo con las comunidades y poblaciones de menores ingresos: hay una alta correspondencia entre los mapas de pobreza y los de riesgo.

Las "Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres" (D.S. Nº 002-03-PCM, del 02-01-2000) define los componentes estratégicos a impulsar y convoca a los gobiernos locales a una activa participación en esta tarea.

En las zonas altas y medias de las sub cuencas de los ríos Bigote y La Gallega, en donde se concentra un alto porcentaje de población pobre y extremadamente pobre, las personas se dedican fundamentalmente a la agricultura y se caracterizan por su escasez de activos productivos y aislamiento geográfico. Generalmente, poseen en promedio sólo media ha. de tierra. A ello se suma el hecho de habitar en caseríos de difícil acceso. Su distancia a los mercados es evidente y las carencias de servicios básicos y públicos constituyen limitaciones de base para el desarrollo integral de sus capacidades.

El Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004 - 2006, la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (D.S. Nº 064, 065 y 066-2004-PCM, del 02-09-04) constituyen instrumentos orientados a concretar acciones para superar la pobreza y brindar oportunidades económicas para los pobres, buscando reducir factores de vulnerabilidad en estos sectores poblacionales.

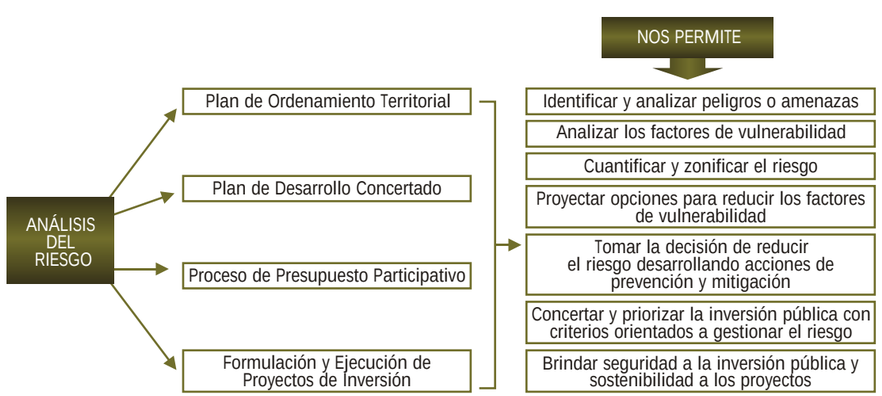
Así, el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza incorpora como uno de sus enfoques la gestión social del riesgo. La Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria propone ayudar a gestionar el riesgo que enfrentan las unidades sociales, teniendo en cuenta el nivel de evolución del impacto de los peligros presentes. Esta estrategia se ha diseñado considerando los derechos humanos, la gestión social del riesgo y la gestión territorial. La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, por su parte, plantea dentro de sus lineamientos estratégicos: proveer y fomentar el manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales y proteger el patrimonio ambiental y cultural; así como impulsar una gestión integral del riesgo en la producción e infraestructura rural.

Estas estrategias constituyen guías coherentes para la planificación del desarrollo y herramientas importantes para lograr la igualdad y reducir pobreza y vulnerabilidad, en el marco de los procesos de desarrollo sostenible en los espacios locales y, sobre todo, en el área rural.

## 4.3. El Análisis del Riesgo en la formulación de los planes de desarrollo

Una herramienta fundamental para la Gestión del Riesgo es el Análisis del Riesgo (AdR).

El Análisis del Riesgo en los Procesos de Planificación para el Desarrollo







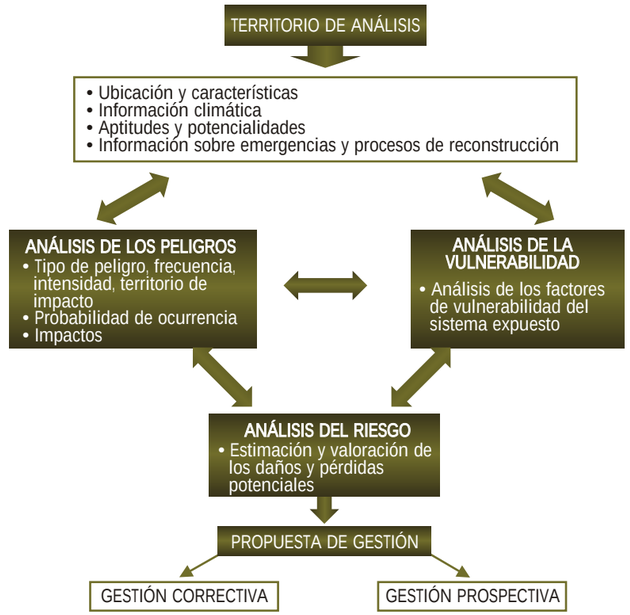

El Análisis del Riesgo, por su importancia en la identificación de propuestas para la reducción de factores de vulnerabilidad, debe ser considerado como un instrumento ineludible en los procesos de planificación y gestión del desarrollo.

Esto implica incorporarlo de manera consciente en los procesos de planificación estratégica y territorial: Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo Concertado, Planes de Desarrollo Económico Local, Planes de Gestión de Cuencas, etc., en la priorización de la inversión municipal en los procesos de presupuesto participativo, y en la formulación y ejecución de los proyectos de inversión.

Productores de la zona alta de la sub cuenca Bigote, elaborando el mapa de riesgo de su canal de regadío.

La información obtenida en un AdR, además de permitir el reconocimiento y la valoración del riesgo y sus causas, facilita el diseño de políticas y estrategias preventivas . En los procesos de planificación, es un material de mucha utilidad para sensibilizar y persuadir a los decisores políticos y actores estratégicos sobre la trascendencia de reducir el riesgo para dar sostenibilidad a los procesos de desarrollo, y a la población, sobre la ineludible importancia de participar activamente en los espacios de concertación y toma de decisiones e impulsar propuestas para superar situaciones de vulnerabilidad.

El Proceso de Análisis del Riesgo en la Planificación para el Desarrollo




Identificar y evaluar el RIESGO frente al impacto de un PELIGRO sobre condiciones de VULNERABILIDAD

De la calidad del AdR depende la seguridad de la inversión y el logro del impacto generado por la reducción sostenible de la vulnerabilidad.

## 4.4. Articulación de los instrumentos de gestión para el desarrollo

Actualmente, la legislación municipal define, como competencias de los gobiernos locales, la aprobación de una serie de planes que constituyen el Sistema de Planificación Municipal: Plan de Desarrollo Municipal Concertado, Plan de Acondicionamiento (Ordenamiento) Territorial, Plan de Desarrollo Económico Local, Plan Estratégico Institucional, Plan de Desarrollo de Capacidades, entre otros. El Presupuesto Participativo constituye parte de este sistema.

Estos instrumentos de gestión para el desarrollo no se encuentran aislados, sino que se articulan bajo los principios de eficiencia, eficacia, consistencia con las políticas regionales y nacionales, subsidiariedad, competitividad e integración.

Articulación de Instrumentos de Gestión para el Desarrollo

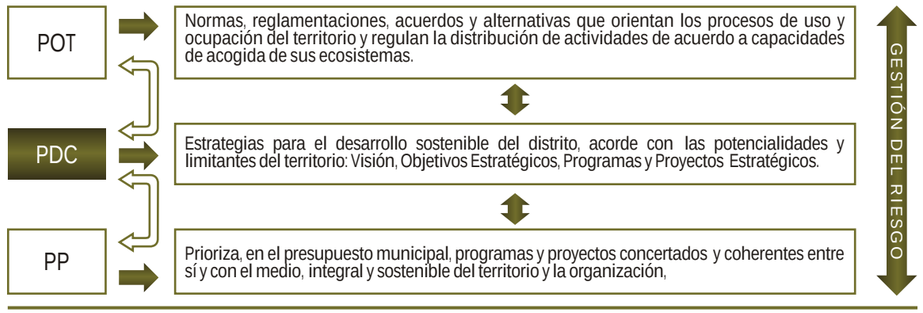
En efecto, las potencialidades y limitantes del territorio, y la visión del modelo territorial deseado, establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial - POT de un distrito o provincia, permiten a los actores locales orientar y concertar las estrategias para el desarrollo local (visión, ejes y objetivos estratégicos, programas y proyectos) definidas en los Planes de Desarrollo Concertado - PDC, y son éstas, a su vez, las que orientan la formulación de los Planes de Desarrollo Económico Local.

El Presupuesto Participativo - PP se encuentra estrechamente articulado con el Plan de Desarrollo Concertado, garantizando así la concreción de los objetivos de mediano y largo plazo. La articulación de estos instrumentos de gestión se encuentra en las estrategias de desarrollo. Los actores, en el momento de concertar la inversión municipal, priorizan programas y proyectos orientados hacia el logro de tales objetivos.





Articulación de Procesos: Ordenamiento Territorial, Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo

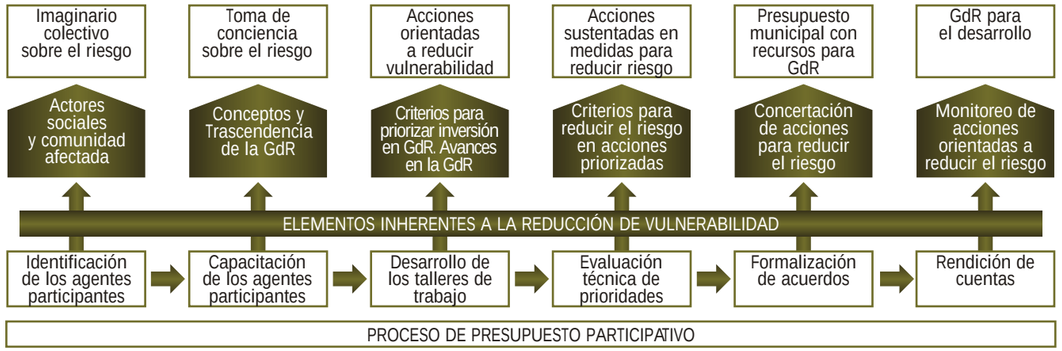



## 4.5. Presupuesto Participativo y Gestión del Riesgo

El presupuesto municipal es una herramienta clave en la planificación y gestión de los espacios locales. Elaborarlo participativamente constituye un proceso de concertación social que expresa una amplia apertura democrática en la toma de decisiones para el desarrollo local y permite usar los recursos públicos de acuerdo con las potencialidades locales, prioridades de la población y la necesidad de desarrollar economías, generar empleo, reducir sustancialmente los niveles de pobreza y exclusión social y mejorar así la calidad de vida de los habitantes del territorio.

El Presupuesto Participativo es un espacio de concertación en el cual autoridades de los gobiernos locales y las organizaciones de la población definen en conjunto cómo y a qué se van a orientar los recursos financieros disponibles para el municipio, en función de los objetivos estratégicos locales. Este es el espacio que permite analizar y entender el riesgo, y negociar y priorizar acciones orientadas a reducir factores de vulnerabilidad.

La Reducción del Riesgo en el Proceso de Presupuesto Participativo



Para que el Presupuesto Participativo cumpla con tal fin, en el proceso se aplican una serie de criterios para priorizar la inversión municipal. Criterios como “favorece directamente a la población o a grupos vulnerables”, “atiende necesidades básicas insatisfechas”, “mejora directamente la calidad y cobertura de servicios de educación, salud o nutrición”, “promueve la conservación de los recursos naturales”, “incentiva el uso racional de los recursos naturales” o “genera condiciones para la ocupación ordenada del territorio” permiten a la población orientar las inversiones al financiamiento de proyectos que impulsan acciones de protección y autoprotección social y que promueven el uso adecuado del espacio físico y la organización de las actividades que influyen en el territorio, y que, consecuentemente, promueven la Gestión del Riesgo para el desarrollo sostenible.

La Orientación de la Inversión Municipal en los Procesos de Presupuesto Participativo

**Incremento Porcentual de la Inversión Municipal en Proyectos Orientados a Reducir Vulnerabilidad**

| DISTRITO | AÑO | | |
|---|---|---|---|
| | 2003 % | 2004 % | 2005 % |
| Morropón | 10 | 115 | 29 |
| Santo Domingo | 19 | 18 | 25 |
| Salitral | 0 | 44 | 50 |
| Frías | 19 | 36 | 22 |
| PROMEDIO ANUAL (%) | 12 | 28 | 32 |

La priorización y ejecución de la inversión municipal debe evitar la configuración de escenarios de riesgo que afectarían el quehacer cotidiano de la población y frenarían el proceso de desarrollo. En tal sentido, los actores participantes en el proceso de Presupuesto Participativo deben brindar la debida importancia a la problemática del riesgo y canalizar mayores recursos financieros a la ejecución de medidas de gestión correctiva y prospectiva, no solo para garantizar el normal desarrollo de la actividad productiva, sino también los servicios básicos y sociales de la comunidad.





## 4.6. Monitoreo y evaluación de los planes de desarrollo

Los gobiernos locales actualmente cuentan con Planes de Desarrollo Concertado y otros instrumentos para la gestión del desarrollo sostenible.

Estos planes, que son concertados, participativos, coherentes y flexibles, con vigencia y objetivos de mediano y largo plazo, deben incorporar indicadores que permitan medir el impacto de las estrategias implementadas para impulsar el desarrollo económico local, el desarrollo social, el uso adecuado de los recursos naturales, la conservación del medio ambiente y el desarrollo organizacional, así como de las medidas orientadas a reducir los factores que hacen, a las unidades sociales y sus medios de vida, susceptibles a sufrir daños o pérdidas ante el impacto de fenómenos naturales extremos.

La ejecución de los planes debe activar mecanismos de seguimiento y evaluación, básicamente, para disponer de la información y programar las medidas correctivas en los programas y proyectos e incluso en la misma visión de desarrollo. En general, se trata de ajustar las medidas a las nuevas condiciones, para la obtención de los objetivos estratégicos.

El monitoreo, que será participativo, debe realizarse de manera permanente y durante el horizonte del plan, sobre los impactos positivos y negativos que la implementación de las acciones están produciendo a medida que se avanza. Esto permitirá retroalimentar y ajustar sucesivamente esta herramienta.

El espacio para monitorear, evaluar y retroalimentar el Plan de Desarrollo Concertado sería el Proceso de Presupuesto Participativo. En sus etapas, denominadas Desarrollo de Talleres de Trabajo y Rendición de Cuentas, los actores locales pueden discutir y medir los avances en el logro de objetivos estratégicos, los impactos en el desarrollo local de la inversión realizada y el progreso en los procesos de Gestión del Riesgo.

Monitoreo y Evaluación de los Planes de Desarrollo Concertado

## 5. EL PROGRAMA DE INVERSIONES Y LA REDUCCIÓN DE LOS FACTORES DE VULNERABILIDAD

La inversión municipal, concertada en el Proceso de Presupuesto Participativo, al responder a criterios de reducción de vulnerabilidad frente a peligros de origen natural, deriva en acciones orientadas a la Gestión del Riesgo y enmarcadas en estrategias de seguridad ambiental y humana, seguridad ciudadana, sostenibilidad ambiental y económica, entre otros.

De esta manera, la Gestión del Riesgo debe incorporarse como una faceta normal y permanente en los procesos de gestión del desarrollo, y no como un enfoque adjunto eventual a este. Tanto debe preocuparnos el riesgo existente que un futuro evento físico revelará, como el riesgo por construirse con las nuevas inversiones de desarrollo en el futuro, entre ellas, las contempladas en los Planes de Desarrollo Concertado y operativizadas a través de los Presupuestos Participativos.

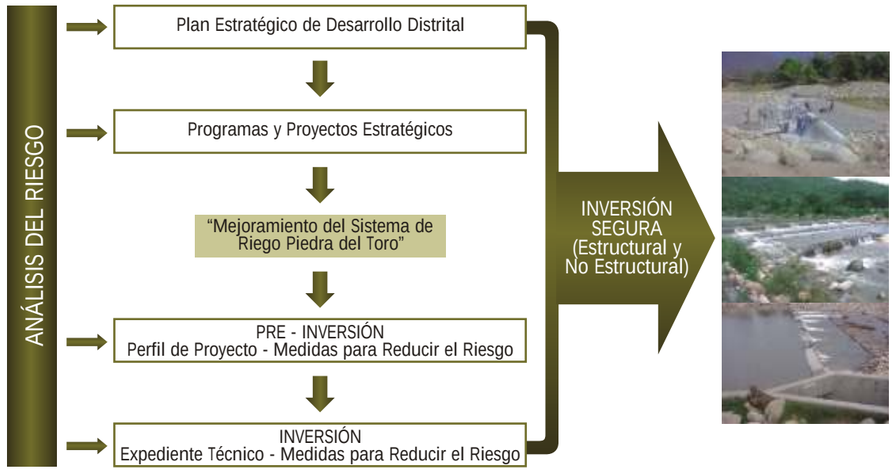
### La Inversión Municipal y la Reducción del Riesgo

Criterios para priorizar inversiones en el Presupuesto Participativo toman en cuenta la REDUCCIÓN de los FACTORES DE VULNERABILIDAD

Equipos técnicos municipales desarrollan proyectos de inversión, INCORPORANDO EL ANÁLISIS DEL RIESGO

INVERSIONES SEGURAS que REDUCEN el RIESGO PRESENTE y EVITAN el RIESGO FUTURO

Tratándose de la ejecución de proyectos de desarrollo financiados con recursos públicos, se considera necesario tomar en cuenta que la construcción de nuevas infraestructuras, desarrollos urbanísticos, procesos productivos, etc. crearán nuevos y ampliados escenarios de riesgo en la medida en que soslayen la incorporación de medidas para reducir factores de vulnerabilidad, en los procesos de planificación y en la decisión sobre la inversión, su localización y sus condiciones estructurales.

Generalmente, las políticas de desarrollo local no toman en cuenta la problemática del riesgo y en muchas ocasiones están agudizando la vulnerabilidad. En pocos casos los conceptos de prevención y mitigación han sido debidamente considerados en la planificación del desarrollo. De una u otra manera, esto contribuye a la construcción social del riesgo en el municipio, que pondría en peligro la sostenibilidad, a corto, mediano o largo plazo, del modelo de desarrollo concertado. Sería el trabajo de los técnicos y contratistas, así como la participación activa de la población, lo que asegure que la vulnerabilidad y el riesgo identificados sean considerados en términos del grado de seguridad de las inversiones municipales y la sostenibilidad de los beneficios de los proyectos que sustentan el proceso de desarrollo local.

### Un Ejemplo de Inversiones Seguras Incorporando Medidas para Reducir el Riesgo en las Infraestructuras