

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	2
2. OBJETIVO	2
3. CONCEPTOS ASOCIADOS A LA GESTIÓN DEL RIESGO	3
3.1. ¿Qué es un peligro?	3
3.2. ¿Qué es vulnerabilidad?	4
3.3. ¿Qué es el riesgo?	5
3.4. ¿Qué es un desastre?	6
4. LA GESTIÓN DEL RIESGO PARA EL DESARROLLO	7
4.1. ¿Qué es la Gestión del Riesgo?	7
4.2. ¿Por qué gestionar el riesgo?	10
4.3. Modelo de la Gestión del Riesgo	10
4.4. El contexto internacional de la Gestión del Riesgo	11
5. EL ANÁLISIS DEL RIESGO: UNA HERRAMIENTA DE LA GESTIÓN DEL RIESGO	11
5.1. Análisis del Riesgo (AdR)	11
5.2. El Análisis del Riesgo en los instrumentos de planificación para el desarrollo rural	12
6. ESTRATEGIAS PARA INCORPORAR LA GESTIÓN DEL RIESGO EN PROCESOS DE DESARROLLO	14

"No puede haber Desarrollo Sostenible

sin Gestión del Riesgo"

gtz



Marco Conceptual



Aplicación de la Gestión del Riesgo para el Desarrollo Rural Sostenible

Módulo N° 1

1. INTRODUCCIÓN

Los países menos desarrollados sufren los mayores impactos de los desastres, debido a que están experimentando un acelerado crecimiento demográfico, pero también porque su infraestructura y sus economías son más vulnerables a los efectos de los peligros naturales.

El Perú está tipificado como un país con alta exposición a fenómenos naturales con potencial destructivo. El incremento de las emergencias se registra desde el año 1950 y corresponde, de un lado, a peligros de gran escala como terremotos, eventos El Niño intensos y sequías severas y, de otro, a peligros de menor escala como inundaciones, deslizamientos y huaycos.

Solo el Fenómeno El Niño FEN 97-98 ocasionó daños por un valor total de alrededor de 3.500 millones de dólares, que representaban algo más que el 4,5% del PBI del año 1997. Asimismo, sólo los costos indirectos para obras de mitigación y prevención fueron de unos 215 millones de dólares, dinero que hubiera podido invertirse en nuevos programas de desarrollo.

El impacto de estos fenómenos sobre la sociedad y sus medios de vida tiene relación directa con el grado de vulnerabilidad de sus sistemas. Si bien es cierto no podemos evitar que los fenómenos naturales ocurran, si es posible actuar sobre algunos factores que hacen vulnerable a la sociedad frente a estos eventos, provocando grandes y pequeños desastres que afectan nuestro desarrollo.

Se podría pensar que, en efecto, los fenómenos naturales ocurren actualmente con mayor frecuencia, pero la explicación del incremento de los desastres radica en que, de un lado, es cada vez mayor el número de poblaciones ubicadas en zonas peligrosas y en condiciones de alta vulnerabilidad y, del otro, que seguimos creando nuevas amenazas por la forma inadecuada en que intervenimos en el medio natural.

Es evidente que los desastres interrumpen los procesos de desarrollo de la sociedad, pero también es cierto que son estos mismos procesos de desarrollo los que generan riesgos de desastre. La conducción inadecuada de estos procesos ha generado un círculo vicioso por el cual, luego de la ocurrencia de un desastre, se realiza un proceso de reconstrucción que, al no tomar en cuenta las causas que originaron el desastre, desencadena nuevos desastres. Por lo tanto, es necesario romper este círculo vicioso para implementar procesos de desarrollo sostenibles.

En este sentido, el presente módulo sobre el "Marco Conceptual" de la Gestión del Riesgo para el desarrollo rural sostenible pone a consideración, de manera sencilla, una serie de conceptos y definiciones relevantes en la Gestión del Riesgo, con el propósito de que las diferentes entidades vinculadas al tema, así como los tomadores de decisión, funcionarios públicos y privados, y población tengan un insumo que oriente y facilite la comprensión de este enfoque, dentro de su quehacer institucional en función de su aporte a la sostenibilidad de los procesos de desarrollo rural.

2. OBJETIVO

Brindar el marco conceptual que sustenta la incorporación del enfoque de Gestión del Riesgo en los procesos de desarrollo rural sostenible a nivel local, regional y nacional.

3. CONCEPTOS ASOCIADOS A LA GESTIÓN DEL RIESGO

3.1. ¿Qué es un peligro?

El peligro, también llamado amenaza, es un evento que por su magnitud y características puede ocasionar daños. Tiene las siguientes características:

- Con probabilidad de ocurrir
- Con capacidad de producir daños físicos, económicos y ambientales
- Su origen puede ser natural, socionatural o tecnológico
- Con intensidad, localización y tiempo
- Afecta adversamente a las personas, infraestructura, producción, bienes y servicios

Los peligros pueden agruparse en:

A. Natural: asociado a fenómenos meteorológicos, geotécnicos, biológicos, de carácter externo y fuera de lo normal.

En el Perú, los peligros más importantes que se presentan se pueden agrupar en:

- Los de gran escala como los terremotos, los eventos El Niño intensos y sequías severas.
- Los de menor escala como los deslizamientos, deslaves o huaycos, heladas, friajes, granizadas y lluvias estacionales que generan inundaciones.

B. Socionatural: corresponde a una inadecuada relación hombre-naturaleza; está relacionado con procesos de degradación ambiental o de intervención humana sobre los ecosistemas. Se expresa en el aumento de la frecuencia y severidad de los fenómenos naturales o puede dar origen a peligros naturales donde no existían antes y reducir los efectos mitigantes de los ecosistemas naturales.

- La agricultura extensiva, con tala y quema de las tierras altas, al igual que la deforestación de las cuencas altas, erosiona los terrenos y colmata los cauces de los ríos y quebradas, aumentando el riesgo de inundación aguas abajo.



C. Tecnológico o Antropogénico: está relacionado a procesos de modernización, industrialización, desregulación industrial o la importación, manejo y manipulación de desechos o productos tóxicos. Todo cambio tecnológico, así como la introducción de tecnología nueva o temporal, puede tener un papel en el aumento o disminución de otros peligros.

- La construcción de una carretera nueva posibilita el acceso de la población a fuentes de empleo, educación y atención primaria de salud, pero esta innovación tecnológica puede causar deslizamientos que ocasionen la muerte de sus pobladores y la pérdida de sus servicios sociales y sus unidades de producción.



Generación de peligros a poblaciones y cultivos.

CLASIFICACIÓN DE PELIGROS POR ORIGEN

NATURALES	SOCIONATURALES	TECNOLÓGICOS
Sismos	Inundaciones (relacionadas a deforestación de cuencas, por acumulación de desechos domésticos, industriales y otros en los cauces)	Contaminación ambiental
Tsunamis		Incendios urbanos
Heladas	Deslizamientos (en áreas de pendientes pronunciadas o con deforestación)	Explosiones
Erupciones volcánicas		Derrames de sustancias tóxicas
Sequías		
Granizadas	Huaycos	
Precipitaciones pluviales, que ocasionan amenazas físicas como inundaciones, avalanchas de lodo y desbordamiento de ríos, entre otros.	Desertificación	
Huracanes	Salinización de suelos	

Fuente: adaptación de OEA (1991)

3.2. ¿Qué es vulnerabilidad?

Es la susceptibilidad de una unidad social (familias, comunidad, sociedad), estructura física o actividad económica de sufrir daños por acción de un peligro.

La vulnerabilidad es:

- Resultado de los propios procesos de desarrollo no sostenible.
- Una condición social, producto de los procesos y formas de cambio y transformación de la sociedad.



Tres factores, ante la ocurrencia o posible ocurrencia de un desastre, explican la vulnerabilidad:

1° Grado de exposición:

Tiene que ver con las decisiones y prácticas que ubican a una unidad social y su estructura o actividad económica cerca de zonas de influencia de un fenómeno natural peligroso.

- Localizaciones peligrosas: los pobladores de barrios pobres con frecuencia se exponen a mayores riesgos ante peligros naturales, a raíz de tener que vivir en estructuras construidas sin considerar que pueden perturbar los patrones naturales de drenaje y los cursos de agua.



2° Fragilidad:

Referida al nivel de resistencia y protección frente al impacto de un peligro-amenaza, es decir, las condiciones de desventaja o debilidad relativa de una unidad social por las condiciones socioeconómicas.

- Las bases de puentes ubicadas en los cauces, así como el diseño, la tecnología y el mantenimiento inadecuados de estas infraestructuras, las hacen vulnerables en casos de eventos lluviosos prolongados (fenómeno El Niño en el norte peruano) y grandes avenidas, que las van erosionando y causando su colapso o deterioro.



3° Resiliencia:

Este término se refiere al nivel de asimilación o la capacidad de recuperación que pueda tener la unidad social frente al impacto de un peligro-amenaza.

Se expresa en limitaciones de acceso o adaptabilidad de la unidad social y su incapacidad o deficiencia en absorber el impacto de un fenómeno peligroso.

- La capacitación a la población para elaborar sus propios mapas de peligro contribuye a reducir la vulnerabilidad y aumenta su capacidad de resiliencia.



3.3. ¿Qué es el riesgo?

Es la probabilidad de pérdidas y daños ocasionados por la interacción de un peligro con una situación de vulnerabilidad.

- La ubicación del poblado junto a las laderas lo hace vulnerable ante posibles inundaciones en periodos de lluvias intensas. La combinación de ambos factores podría ocasionar la pérdida de viviendas, infraestructura básica y vidas humanas.



El riesgo es la interacción de una amenaza o peligro y de condiciones de vulnerabilidad de una unidad social. Estos dos factores del riesgo son dependientes entre sí, no existe peligro sin vulnerabilidad y viceversa.

• Resumiendo con un ejemplo:

El peligro: inundaciones por lluvias intensas.

La vulnerabilidad: la ubicación de zonas pobladas junto a las riberas de ríos o quebradas.

El riesgo: posible pérdida de vidas, viviendas y servicios básicos.



3.4. ¿Qué es un desastre?

Son situaciones o contextos de pérdidas y daños de diversos tipos, consumados por el impacto de un peligro sobre determinadas condiciones de vulnerabilidad.

Es el efecto final de un proceso de construcción social de condiciones de vulnerabilidad.

Un desastre ocurre cuando el peligro, debido a su magnitud, afecta y/o destruye las bases de vida de una unidad social (familia, comunidad, sociedad), la estructura física o actividad económica que la sustentan y supera sus posibilidades para recuperarse de las pérdidas y los daños sufridos a corto o mediano plazo.

El Perú tiene características geológicas y una diversidad climática y geográfica que determinan la ocurrencia de diferentes eventos naturales peligrosos para la vida humana, el funcionamiento de la economía y de la sociedad. Los que producen mayores daños y pérdidas son terremotos, sequías, inundaciones, deslizamientos, heladas, huaycos, nevadas, etc.



• Los desastres causados por inundaciones, sismos, deslizamientos, sequías, heladas, vientos fuertes pueden arrasar con años de inversiones y retrasar los procesos de desarrollo, nacional, regional y/o local.

• Los desastres impactan negativamente el desarrollo, a nivel microeconómico como macroeconómico, con efectos más severos en la población en situación de pobreza.



Los países menos desarrollados sufren los mayores impactos de los desastres, debido a que están experimentando un acelerado crecimiento demográfico, pero también porque su infraestructura y sus economías son más vulnerables a los efectos de los peligros naturales.

La ocurrencia de un desastre reduce la disponibilidad de recursos públicos, ya que debe atenderse a la población afectada, rehabilitarse los servicios esenciales y posteriormente reconstruirse la infraestructura afectada. Siendo una situación no prevista, los recursos que se emplean son derivados de otros posibles usos, generalmente inversiones, restringiendo las posibilidades de generar mayor desarrollo y bienestar.

Por ello, debemos mirar los desastres desde una nueva perspectiva:

- NO son naturales ni sinónimo de PELIGRO.
- Suceden cuando una unidad social es VULNERABLE ante un peligro.
- Son "problemas no resueltos del desarrollo"; por lo tanto, deben solucionarse en los mismos procesos de desarrollo.
- Afectan la sostenibilidad del desarrollo.

DEJAR ATRÁS LA VISIÓN TRADICIONAL: El desastre como foco de atención.

INCORPORAR EL NUEVO PARADIGMA: La Gestión del Riesgo como foco de atención.

4. LA GESTIÓN DEL RIESGO PARA EL DESARROLLO

4.1. ¿Qué es la Gestión del Riesgo?

Es el proceso de adopción de políticas, estrategias y prácticas orientadas a reducir el riesgo o minimizar sus efectos. Implica intervenciones sobre las causas que generan vulnerabilidades y peligros.

La Gestión del Riesgo puede ser:

- ➔ A. Gestión Correctiva
- ➔ B. Gestión Prospectiva
- ➔ C. Preparación para la Respuesta a Emergencias

A. Gestión Prospectiva

Es el proceso a través del cual se adoptan con anticipación medidas o acciones en la planificación del desarrollo, que promueven la no - generación de nuevas vulnerabilidades o peligros.



Futuro



Son las medidas que evitan la construcción de vulnerabilidades



Condiciones básicas para controlar el riesgo futuro son: la voluntad política y un alto nivel de conciencia y compromiso de todos los actores sociales. La concertación y definición de objetivos comunes entre los diferentes actores son vitales, pues sin ello los esfuerzos de reducción del riesgo de un actor social podrían ser anulados por la intervención de otros.

La gestión prospectiva constituye componente integral de la gestión del desarrollo, la gestión de proyectos de inversión y la gestión ambiental.

Para realizar gestión correctiva se podría intervenir:

- Elaborando mapas de peligros: para determinar la distribución espacial de estructuras y poblaciones expuestas a los peligros.
- Evaluando la vulnerabilidad y el riesgo: los planificadores y expertos en peligros en el espacio respectivo (local, regional) deberán identificar las vulnerabilidades y el riesgo aproximado, y ofrecer consejos técnicos para tomar decisiones políticas en relación con niveles aceptables de riesgo y costos para reducir las vulnerabilidades presentes.
- Implementando medidas correctivas: zonificación para uso de tierras, restricción de construcciones en áreas vulnerables, estabilización de terrenos inestables, reforzamiento de estructuras existentes, aplicación de métodos de construcción sismorresistente, establecimiento de sistemas de alerta y distribución de pérdidas.

C. Preparación para la Respuesta a Emergencias

El objetivo de la preparación para la respuesta en casos de emergencias o desastres es garantizar, en el corto plazo, que los sistemas, procedimientos y recursos estén preparados para proporcionar una asistencia rápida y efectiva a la población afectada, facilitando así las medidas de atención y el restablecimiento de los servicios.



Para evitar que los peligros tengan efectos devastadores se necesita una actividad multisectorial permanente que consiste principalmente en dos grandes tareas: una es prepararse mejor para responder, y la otra es asegurar que la sociedad reduzca su vulnerabilidad ante la ocurrencia de un peligro o amenaza (inundaciones, sequías, lluvias intensas, erupciones volcánicas, sismos, etc.).

B. Gestión Correctiva

Es el proceso a través del cual se adoptan con anticipación medidas o acciones en la planificación del desarrollo, que promueven la reducción de la vulnerabilidad existente. La gestión correctiva puede ser de dos tipos:



Presente



Son las medidas para reducir vulnerabilidad existente



Conservadora

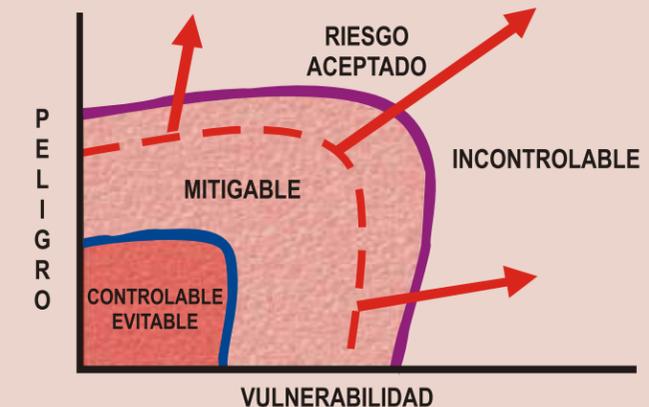
Intervenciones sin mayores transformaciones en las condiciones sociales básicas de vida y producción.



Transformadora

Estimulan cambios en el ambiente, la producción y la población, transformando las condiciones sociales de vida en aras de la sostenibilidad.

Categorías del Riesgo



Fuente: Sergio Mora, BID.

4.2. ¿Por qué gestionar el riesgo?

- Porque a nivel mundial se observa un aumento en los desastres de origen natural con crecientes pérdidas de vidas humanas y daños materiales.
- Por el aumento del riesgo de desastres en los países en desarrollo, por la creciente vulnerabilidad de la población.
- Porque el riesgo que se convierte en desastre impacta negativamente en nuestra economía y limita nuestras opciones de desarrollo haciéndolo insostenible.
- Porque no hacerlo significa que seguiremos construyendo riesgos y aplazando la atención a un problema urgente que afecta a la mayoría de la población.
- Porque adoptar la Gestión del Riesgo como estrategia es una oportunidad de desarrollo.

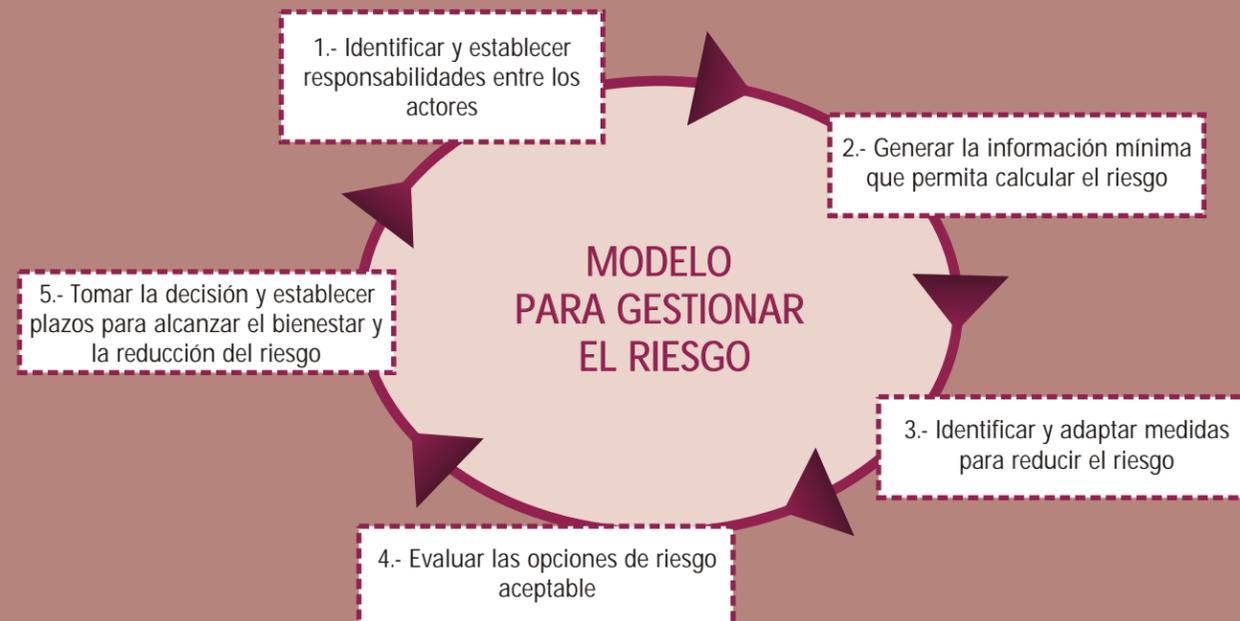


La gestión, vista como proceso, debe ser avalada y conducida por la creación de estructuras institucionales y formas organizativas que la impulsen y le den continuidad, con la participación de diversos actores sociales y con actividades y procedimientos que delimiten claramente las funciones, competencias y responsabilidades de cada uno de ellos.

El proceso de Gestión del Riesgo comprende varias fases:

1. El dimensionamiento objetivo del riesgo existente o futuro, y el entendimiento de los actores y procesos que contribuyen a su construcción y su relación con los procesos de transformación social y económica de los grupos sociales, económicos y zonas bajo análisis.
2. La determinación del riesgo aceptable a través de una valoración del mismo en el contexto de las modalidades de desarrollo o transformación existentes, a la luz de las visiones, intereses y necesidades de los distintos actores sociales en juego.
3. La postulación de políticas y estrategias de intervención y la toma de decisiones sobre las acciones y secuencias más apropiadas y factibles desde la perspectiva económica, social, cultural y política. Esto va acompañado por la negociación de apoyos en el marco de relaciones entre distintos grupos e intereses sociales y territorios.
4. La implementación de estrategias y proyectos concretos.

4.3. Modelo de Gestión del Riesgo



4.4. El contexto internacional de la Gestión del Riesgo

El marco de acción de Hyogo 2005 - 2015 propone los siguientes objetivos estratégicos para la reducción de vulnerabilidad:

- Integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastres en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel.
- La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia.
- En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción del riesgo en los programas de recuperación.

5. EL ANÁLISIS DEL RIESGO: UNA HERRAMIENTA DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

5.1. Análisis del Riesgo (AdR)

Es una metodología para identificar y evaluar probables daños y pérdidas (humanas, de fuentes de sustento, hábitat físico, infraestructura, actividad económica, medio ambiente) a consecuencia del impacto de un peligro sobre condiciones vulnerables.

El Análisis del Riesgo brinda seguridad a la población, las inversiones y actividades socioeconómicas, identificando peligros, factores de vulnerabilidad, áreas afectables y daños probables, proponiendo acciones de mitigación o prevención, y sensibilizando a los actores sobre los riesgos existentes.



El Análisis del Riesgo comprende:

- La identificación y análisis de los peligros o amenazas en el ámbito del territorio de análisis

ANÁLISIS DE PELIGROS

- La ubicación de los elementos expuestos dentro del territorio y analizar sus factores de vulnerabilidad

ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD

- La proyección objetiva de los daños y pérdidas ante un peligro

ANÁLISIS DEL RIESGO

- La identificación, priorización y el diseño de las alternativas o acciones orientadas a reducir los factores de vulnerabilidad, desde la:

Gestión Correctiva, y la

Gestión Prospectiva.

Los actores clave que deben aplicar el Análisis del Riesgo son:

- El sector público: para mejorar la calidad de sus inversiones.
- Los inversionistas privados: para asegurar sus capitales.
- Los gobiernos locales y gobiernos regionales: para mejorar sus procesos de planificación y presupuestos participativos, haciendo eficiente y eficaz el uso de sus limitados recursos, así como para formular y ejecutar los proyectos de inversión.
- Las familias: para conocer la vulnerabilidad de sus actividades socioeconómicas, evaluar posibilidades e implementar los cambios para reducir el riesgo.
- Las entidades multinacionales: para reducir los riesgos asociados a sus diversas actividades (préstamos, proyectos, etc.).



5.2. El Análisis del Riesgo en los instrumentos de planificación para el desarrollo rural

En el marco de los procesos de planificación para el desarrollo rural, el Análisis del Riesgo, por ser una de las principales herramientas de la Gestión del Riesgo, debe ser útil para incorporar todos aquellos elementos que permitan que las políticas, objetivos, estrategias y prácticas que promueven el desarrollo se orienten también a reducir el riesgo de las sociedades expuestas a peligros, por sus condiciones de vulnerabilidad.

En un proceso de desarrollo rural, que incorpora explícitamente la reducción de la vulnerabilidad como una política o estrategia para la sostenibilidad, el Análisis del Riesgo constituye una herramienta que puede incluirse para el análisis y la prospectiva de cualquier proceso de planificación del desarrollo a nivel rural, sea de carácter estratégica o territorial.

En este sentido, el Análisis del Riesgo puede ser incorporado a nivel de la formulación de los siguientes instrumentos de planificación y gestión del desarrollo rural:

El Plan de Ordenamiento Territorial:

El AdR se aplica desde el diagnóstico (Zonificación Ecológica Económica y la caracterización sistémica del territorio) y cruza todo el proceso de manera que permita, en las fases de instrumentación y ejecución, la adopción de propuestas de gestión prospectiva y correctiva.

El Plan de Desarrollo Concertado:

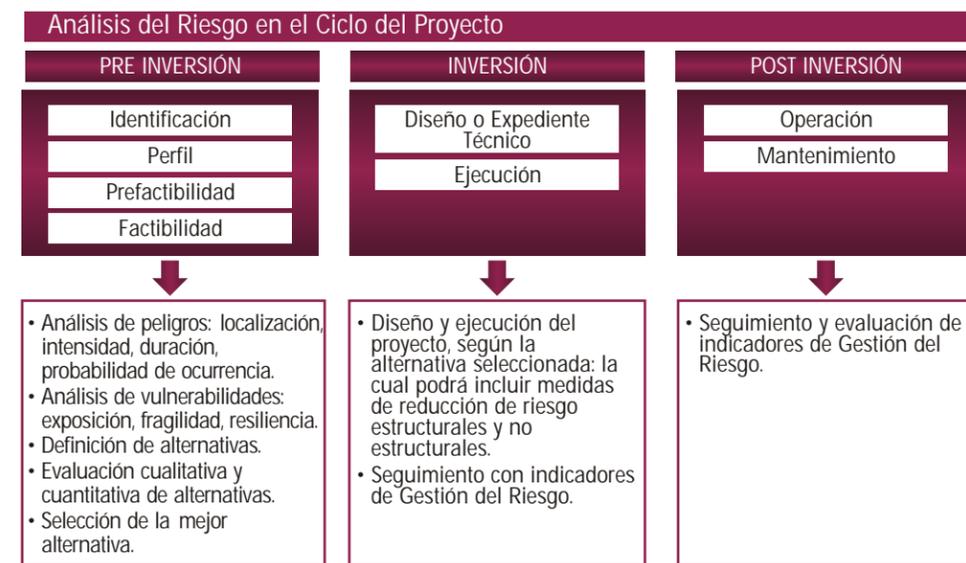
El AdR permite la identificación y valoración del riesgo, asociado a la relación causa-efecto de los procesos o dinámicas de desarrollo en curso en el área rural, facilitando la identificación y formulación concertada entre actores de la sociedad civil y los representantes del Estado de políticas, objetivos, estrategias y acciones orientadas a la reducción de la vulnerabilidad y la promoción sistémica, participativa y sostenible del desarrollo rural.

El Presupuesto Participativo:

El AdR permite identificar, en un territorio de análisis y en las poblaciones asentadas en el mismo, factores de vulnerabilidad a reducir en el marco de sus procesos de desarrollo en curso. El proceso de formulación del presupuesto participativo, en el corto plazo, es un espacio donde se pueden instrumentar criterios de priorización de proyectos, que aseguren la identificación y priorización de alternativas o propuestas que estén orientadas a reducir la vulnerabilidad o promover desarrollo sin construir nuevas condiciones de vulnerabilidad (gestión correctiva y gestión prospectiva).

Los Proyectos de Inversión Pública:

El AdR se incluye como un enfoque transversal que se aplica a los largo de todas las fases del ciclo del proyecto: Pre Inversión, Inversión y Post Inversión. Es decir, a lo largo de todo el ciclo del proyecto se deben utilizar criterios y herramientas de AdR para garantizar la seguridad de la inversión y la sostenibilidad de los beneficios del proyecto.



6. ESTRATEGIAS PARA INCORPORAR LA GESTIÓN DEL RIESGO EN PROCESOS DE DESARROLLO

- No separar los desastres de los procesos de desarrollo.
- Articular lo local, regional y nacional, generando sinergias para la reducción del riesgo en los procesos de desarrollo.
- Promover la incorporación de este enfoque como un tema transversal a la planificación del desarrollo.
- Facilitar el fortalecimiento de capacidades de las instituciones y la participación de la población en la incorporación de los criterios para reducir la vulnerabilidad y en la formulación y gestión de los planes y procesos de desarrollo, ordenamiento territorial, presupuestos participativos y planificación de la inversión pública.
- Promover procesos y no sólo el desarrollo de productos.



REDUCIR LA VULNERABILIDAD DEBE SER UN OBJETIVO EXPLÍCITO DEL DESARROLLO RURAL



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

Planificación del Desarrollo Local con Enfoque de Gestión del Riesgo



Aplicación de la Gestión del Riesgo para el Desarrollo Rural Sostenible

Módulo N° 2

"No puede haber Desarrollo Sostenible

sin Gestión del Riesgo"



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:

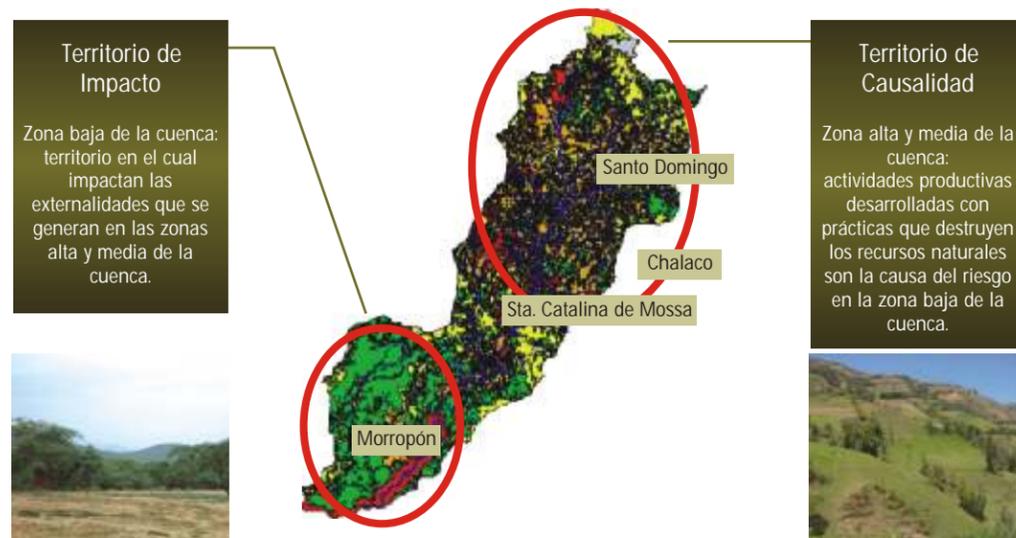
- La formulación de Planes de Manejo o Planes de Gestión a partir de procesos participativos que derivan en acuerdos concertados entre usuarios de estos recursos.
- Conformación de mancomunidades que promueven gobiernos locales con el propósito de cohesionar territorio e impulsar acciones intermunicipales 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 siconatural, 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

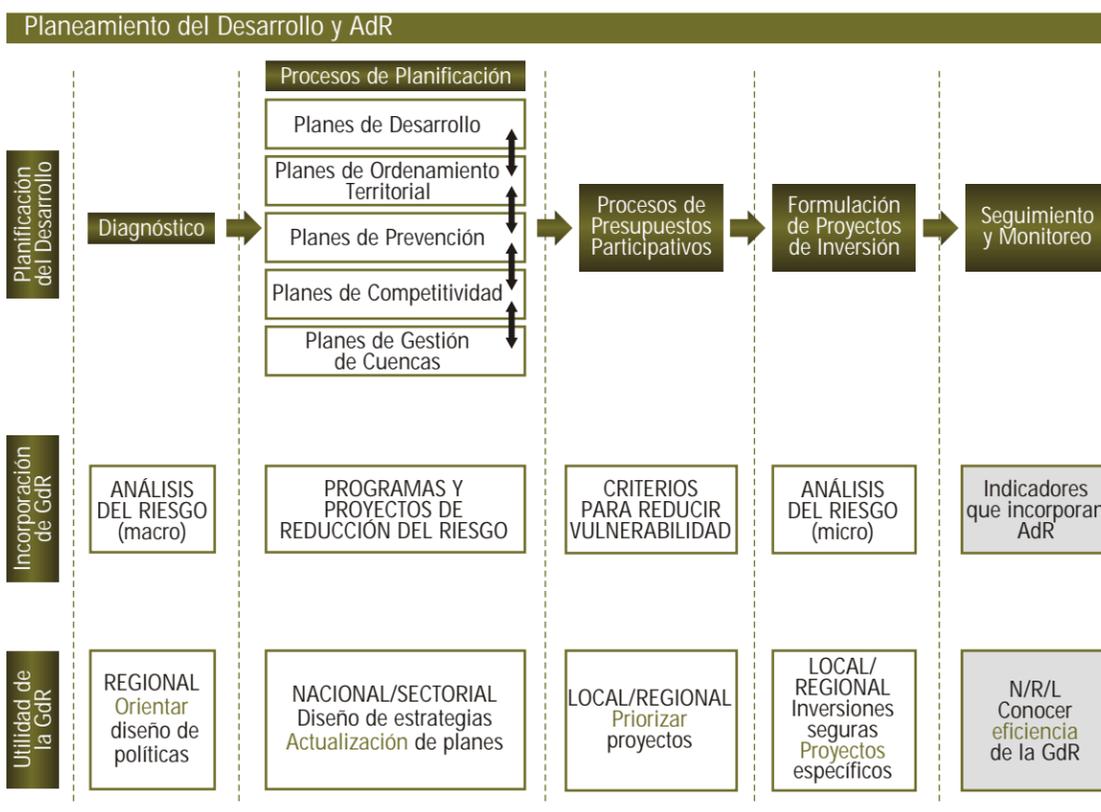
El enfoque territorial es una visión esencialmente integradora de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención. Busca la integración de los territorios rurales en su interior y con el resto de la economía regional y nacional, su revitalización y reestructuración progresiva, así como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



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)

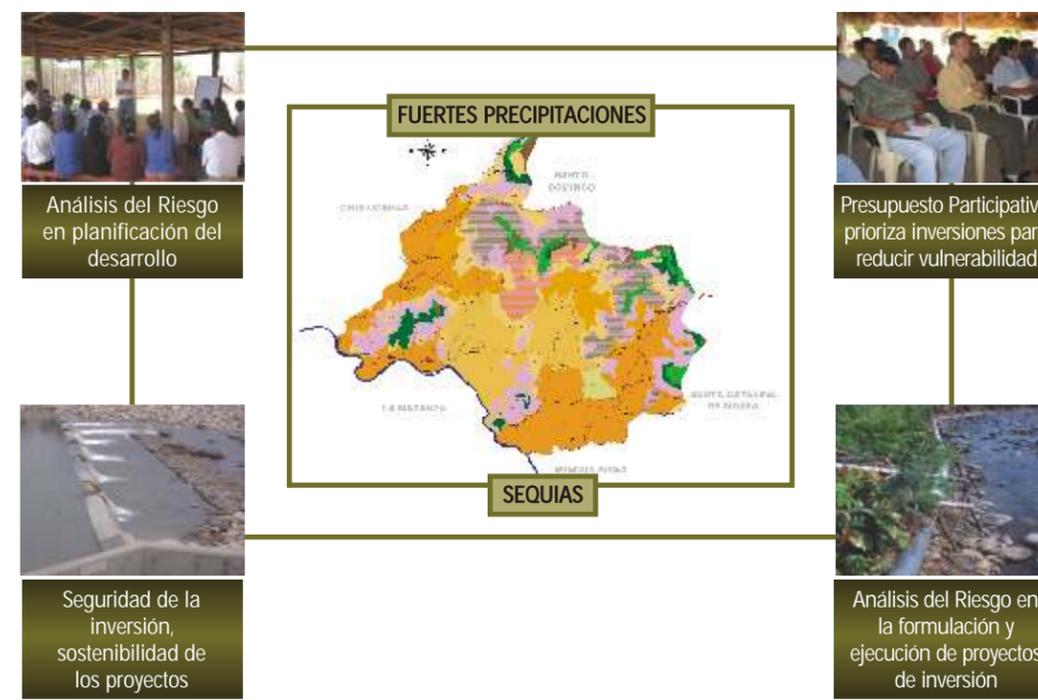
Los desastres constituyen un serio obstáculo para el desarrollo sostenible al provocar grandiosas pérdidas económicas. La destrucción de infraestructura y el deterioro de los medios de subsistencia son consecuencias directas de los desastres. Los impactos de los desastres pueden aplazar la inversión 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



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.

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 CASERIO (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.

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.

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 N° 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 N° 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. N° 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. N° 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.

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.

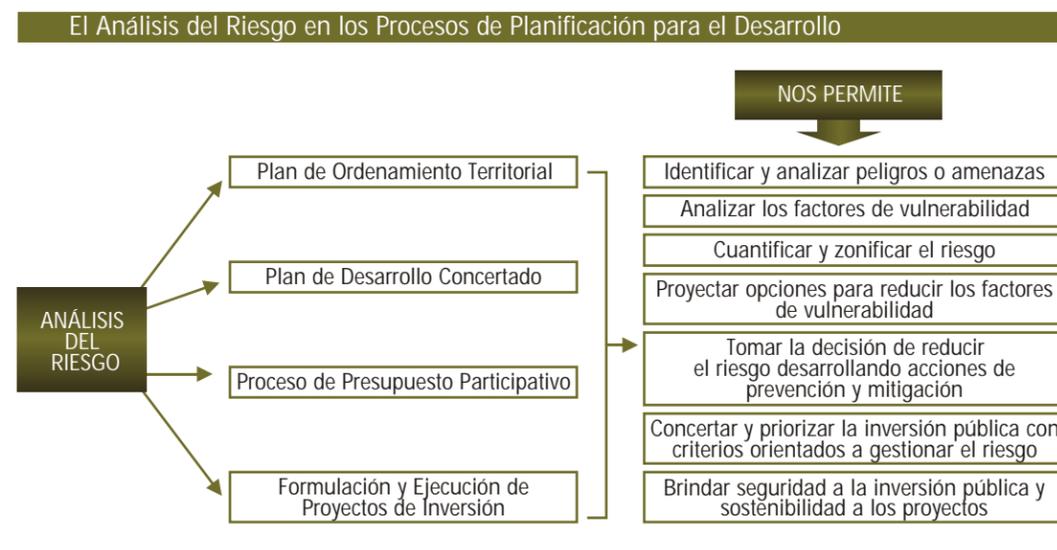


Productores de la zona alta de la sub cuenca Bigote, elaborando el mapa de riesgo de su canal de riego.

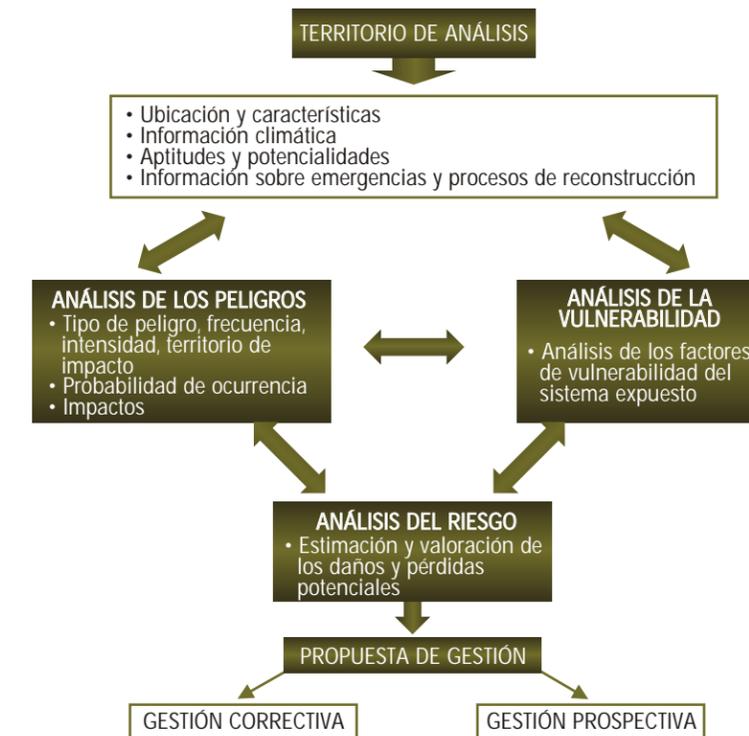
La información obtenida en un AdR, además de permitir el reconocimiento y la valoración del riesgo y sus causas, facilita el diseño de políticas y estrategias preventivas. En los procesos de planificación, es un material de mucha utilidad para sensibilizar y persuadir a los decisores políticos y actores 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.

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 Proceso de Análisis del Riesgo en la Planificación para el Desarrollo



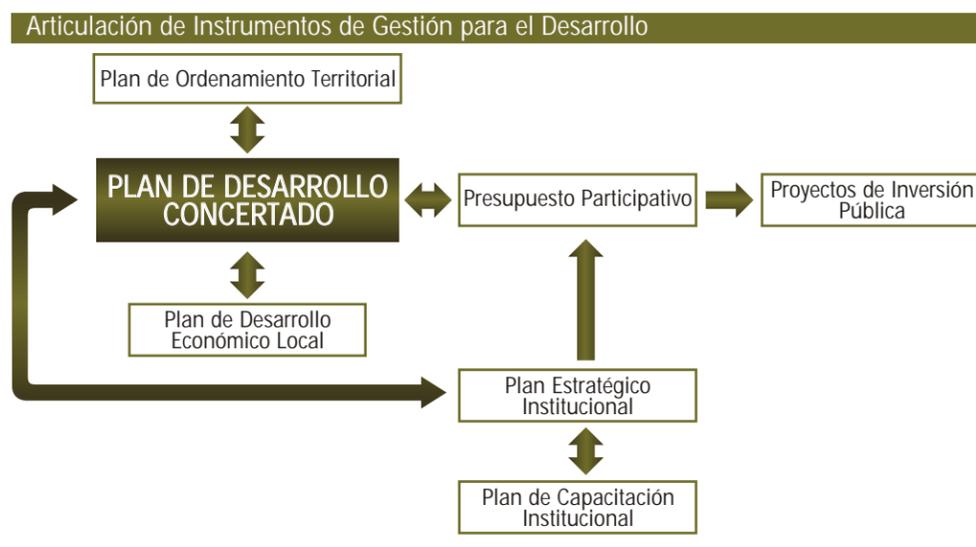
Identificar y evaluar el RIESGO frente al impacto de un PELIGRO sobre condiciones de VULNERABILIDAD

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.



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.



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.

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.

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



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.

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



Cráterios 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

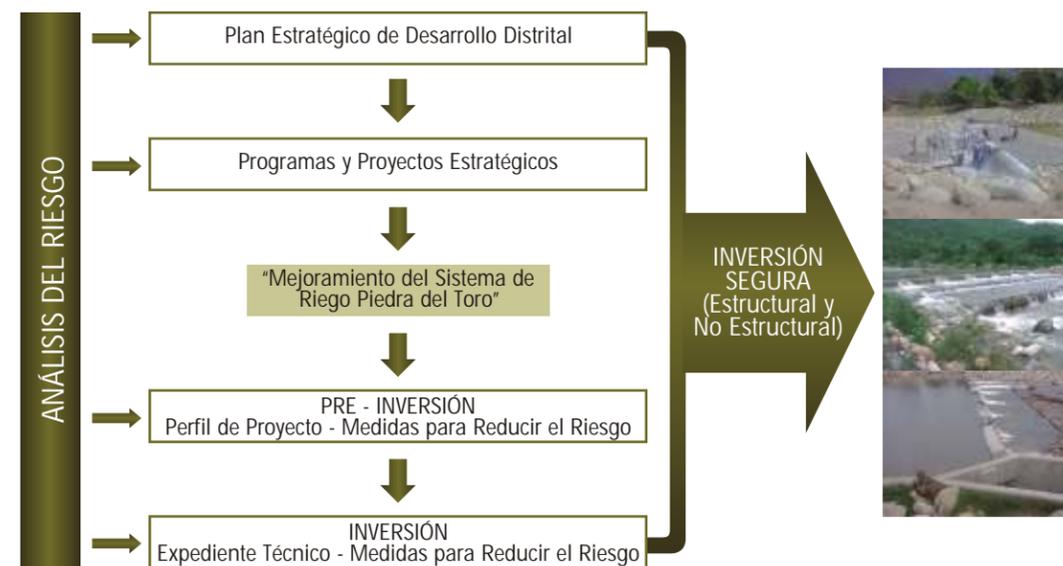


INVERSIONES SEGURAS que REDUCEN el RIESGO PRESENTE y EVITAN el RIESGO FUTURO

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 soslayan 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



CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	2
2. OBJETIVO	2
3. INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA PRIORIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	3
3.1. Los criterios de priorización y la reducción de vulnerabilidad.....	3
3.2. Los criterios de priorización propuestos según la dimensión del desarrollo.....	4
3.2.1. Desde la dimensión económica.....	4
3.2.2. Desde la dimensión social.....	5
3.2.3. Desde la dimensión ambiental.....	7
3.2.4. Desde la dimensión institucional.....	7



El Presupuesto Participativo y la Reducción de la Vulnerabilidad



Aplicación de la Gestión del Riesgo para el Desarrollo Rural Sostenible

Módulo N° 3

"No puede haber Desarrollo Sostenible

sin Gestión del Riesgo"

gtz



1. INTRODUCCIÓN

La Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056, su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 171-2003-EF, así como los instructivos anuales que orientan el proceso de presupuesto participativo del año fiscal siguiente, tienen como finalidad mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades acordadas entre la sociedad civil y el Estado en el marco de los procesos participativos de planificación local, regional y nacional. Para ello toman en cuenta las normas técnicas y procedimientos para la viabilidad de los proyectos de inversión pública identificados y priorizados participativamente y que están orientados al cumplimiento de los objetivos estratégicos del plan de desarrollo concertado.

El marco legal publicado por la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas está orientado a las instancias del gobierno regional y los gobiernos locales, las instancias del Presupuesto Participativo y la sociedad civil (principalmente Concejos de Coordinación Regional o Local), para que desarrollen un proceso siguiendo la secuencia sugerida anualmente por el instructivo. Su fin es orientar y precisar las actividades que permitan a los actores sociales una efectiva participación y la generación de acuerdos en la priorización de la inversión pública regional o local.

Por el carácter orientador y referencial del instructivo, es posible tomar en cuenta la incorporación del enfoque de Gestión del Riesgo para el Desarrollo⁽¹⁾ en el proceso de formulación e implementación del presupuesto participativo, en los niveles de gobierno regionales o locales. La finalidad es garantizar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo y la seguridad de la inversión pública frente a la ocurrencia de peligros de origen natural, orientando la asignación y ejecución de los recursos públicos hacia acciones que eviten o reduzcan la vulnerabilidad de las unidades sociales en el país o en la región.

En el presente módulo denominado **"El Presupuesto Participativo y la Reducción de la Vulnerabilidad"**, se pone a consideración de los equipos técnicos del nivel regional y local, responsables de facilitar este tipo de procesos, una propuesta sobre criterios de priorización de proyectos de inversión pública, que se orienten a promover o aportar al desarrollo regional o local y, a la vez, a evitar o reducir los factores de vulnerabilidad frente a la ocurrencia de peligros de origen natural.

Se trata de una propuesta basada en la multidimensionalidad del desarrollo sostenible, los criterios de priorización sugeridos en el instructivo del año 2006 y las experiencias locales desarrolladas en algunos distritos del Alto Piura en el marco de la aplicación del enfoque de Gestión del Riesgo para el desarrollo rural. Incorpora elementos adicionales a los recomendados por el instructivo del MEF y busca contribuir a alcanzar el desarrollo y reducir los factores de vulnerabilidad de las unidades sociales del área rural de la región Piura.

(1) Es un concepto nuevo que ha evolucionado en los últimos años. En un sentido especializado "es un proceso de adopción de políticas, estrategias y prácticas orientadas a reducir los riesgos de desastres o minimizar sus efectos", e "implica intervenciones sobre las causas que generan vulnerabilidades en una unidad social (familia, comunidad, sociedad)".

2. OBJETIVO

Se considera pertinente, en el marco del proceso de formulación de los presupuestos participativos, asegurar la sostenibilidad de la inversión pública, promoviendo que los recursos provenientes del tesoro público sean orientados a dinamizar los procesos de desarrollo regional o local y permitan la reducción de la vulnerabilidad de las unidades sociales⁽²⁾, a través de la identificación, priorización y ejecución de proyectos de inversión pública viables y, a la vez, seguros frente a los peligros de origen natural.

En este sentido, el presente módulo de aplicación se pone a disposición de los representantes políticos y técnicos de las instancias de gobierno regional y local, responsables de facilitar el proceso de formulación del presupuesto participativo, con el propósito de:

- incorporar en el proceso participativo de priorización del presupuesto criterios orientados a la selección de proyectos de inversión pública dirigidos a la promoción del desarrollo y la reducción de la vulnerabilidad frente a peligros de origen natural.



3. INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA PRIORIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

3.1. Los criterios de priorización y la reducción de vulnerabilidad

Dentro del proceso participativo de formulación del presupuesto de los gobiernos regionales y municipales, los criterios de priorización se convierten en un mecanismo clave para realizar una adecuada selección de las propuestas o las ideas de proyectos presentados por los agentes participantes, las mismas que se basan en el Plan de Desarrollo Concertado.

En este sentido, el anexo N° 09 del instructivo para la formulación del presupuesto participativo propone utilizar criterios de acuerdo al tipo de acciones propuestas y según las dimensiones del desarrollo: social, económico, político-institucional, ambiental. Por tanto, éstos también deben orientarse a reducir los factores de vulnerabilidad frente a peligros naturales en las unidades sociales o comunidades de nuestra región o país.

Por esta razón, se propone incorporar, de manera transversal e indistintamente en cualquiera de los instrumentos de priorización por dimensión o eje de desarrollo, un criterio adicional que se señala a continuación:

¿El proyecto reduce la probabilidad de daños o pérdidas en la población y sus medios de vida, ante la presencia de peligros de origen natural?

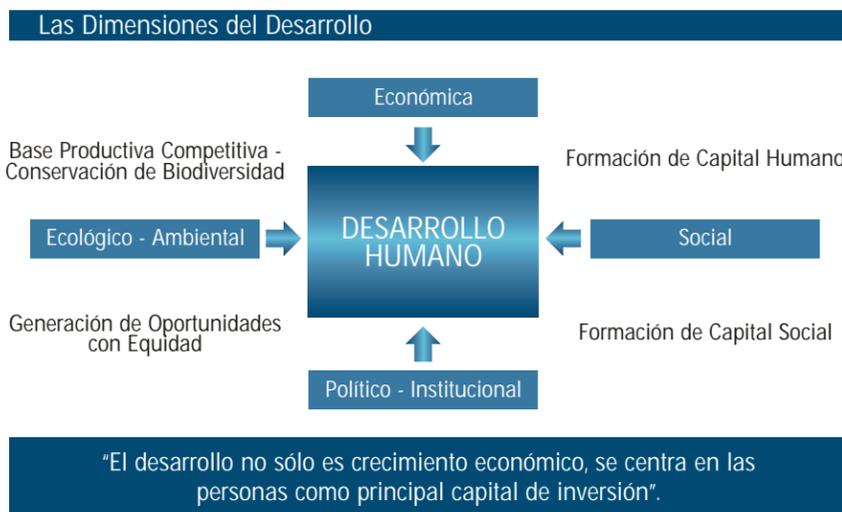
NO: 1 pto.
SI: 5 ptos.

(2) De acuerdo al enfoque de Gestión del Riesgo para el Desarrollo se entiende la vulnerabilidad como "la susceptibilidad de una unidad social (familias, comunidad, sociedad), estructura física o actividad económica, de sufrir daños por acción de un peligro o amenaza".

¿Por qué es importante este criterio?

Porque permitiría ponderar positivamente aquellas propuestas o proyectos que los agentes participantes consideren convenientes para reducir de manera planificada el **grado de exposición**⁽³⁾ de la población frente a la posible ocurrencia de un evento extremo de origen natural, que en la actualidad son cada vez más recurrentes y constituyen limitaciones para los procesos de desarrollo en marcha.

3.2. Los criterios de priorización propuestos según la dimensión del desarrollo



3.2.1. Desde la dimensión económica

La promoción del desarrollo humano sostenible desde una dimensión de carácter económico se orienta a aumentar la productividad mediante la participación de la gente en el proceso económico-productivo. Ello se traduce en invertir en las personas y en el logro de un ambiente macroeconómico estable, que genere posibilidades para la inversión en la formación de capital humano.



En este sentido, los criterios propuestos para facilitar la priorización de proyectos de inversión en los procesos de presupuesto participativo están orientados a promover o potencia las actividades productivas o económicas a nivel de las regiones y localidades, las mismas que deben contar o generar condiciones de seguridad y convivencia frente a la variabilidad climática o los fenómenos naturales.

(3) Se entiende como el grado de susceptibilidad que tiene un ecosistema, sociedad o comunidad de ser afectado por estar en el área de influencia de los fenómenos naturales peligrosos y por su fragilidad física o social ante los mismos.

En esta perspectiva, todo proyecto a priorizar debe ponderar aquellos factores o elementos que justifiquen el incremento de las capacidades económico-productivas de la población, y de aquellas capacidades o servicios que estén orientados a reducir las condiciones de vulnerabilidad, sea por el grado de exposición o por el nivel de resiliencia de las bases de la existencia económica.



CRITERIOS PARA PRIORIZAR PROYECTOS ECONÓMICO-PRODUCTIVOS

EJE / DIMENSIÓN	CRITERIO DE PRIORIZACIÓN	CAPACIDADES QUE PROMUEVE Y VULNERABILIDADES QUE REDUCE EL PROYECTO
ECONÓMICO	Proporción de la población que será atendida.	• Oportunidad para la incorporación de personas excluidas en el proceso económico-productivo local o regional.
	Cuenta con co-financiamiento (ONG, instituciones públicas o privadas, aporte comunal o local).	• Acceso o disponibilidad de capital o financiamiento para la promoción y generación de actividades económico-productivas en la población.
	Tiene efectos positivos en las actividades económicas.	• Mayores opciones económico-productivas de las familias y dinamización de la productividad regional y local.
	Incentiva el empleo de mano de obra local.	• Oportunidad que personas excluidas ingresen en el mercado laboral.
	Incentiva el uso de recursos propios de la localidad o región.	• Incremento de la resiliencia entre las personas y su actividad económico-productiva (baja dependencia, estabilidad y continuidad en sus ingresos y empleo, inclusive en temporadas de eventos naturales o sicionaturales extremos).
	Reduce la posibilidad de que la población y sus actividades económicas sufran daños o pérdidas frente a la presencia de fenómenos naturales extremos.	• Adecuada ubicación, que reduce la exposición de los bienes y servicios de las poblaciones que desarrollan actividades económico-productivas. • Incremento de las capacidades de asimilar o recuperar sus actividades económicas y sus flujos de ingresos.

3.2.2. Desde la dimensión social

Si el desarrollo humano sostenible implica ampliar las oportunidades de las personas, éstas deben disfrutar de un acceso equitativo a las mismas. En este sentido, intervenir en la promoción del desarrollo desde una dimensión social se orienta a otorgar y garantizar la igualdad de oportunidades y a evitar las barreras que impiden que todos se beneficien de la inversión social, formación de capacidades humanas y satisfacción de las necesidades básicas.



Los criterios planteados para la priorización de proyectos de inversión desde la dimensión social están orientados a que los proyectos seleccionados permitan a las unidades sociales del nivel regional o local contar con las condiciones mínimas para la formación de capital humano. Ello se logra a través de oportunidades para el acceso a servicios sociales que hagan posible alcanzar niveles adecuados de nutrición, promoción de la salud física y mental, saneamiento básico, instrucción, formación de capacidades, etc.

Estos aspectos señalados, si bien están orientados a reducir la pobreza y revertir los procesos de exclusión social en el país, igualmente contribuyen y están directamente relacionados a la reducción de las condiciones de vulnerabilidad de estos grupos poblacionales frente a peligros de origen natural.



3.2.3. Desde la dimensión ambiental

No se puede alcanzar el desarrollo humano sostenible en un medio donde los sistemas agrícolas, sociales y económicos son depredados o donde existen recursos naturales fundamentales en procesos de extinción. Por tanto, se deben promover tecnologías que se ajusten a las características de cada ecosistema, de manera tal que garanticen la sostenibilidad de los recursos naturales para el futuro.

En la perspectiva de que los procesos de desarrollo promovidos a nivel nacional, regional y local generan oportunidades para que los grupos poblacionales realicen diversas actividades dentro de un territorio y, con ello, aseguren sus medios de vida, estas acciones influyen positiva o negativamente sobre la base de los recursos naturales y afectan, a su vez, los procesos naturales del ambiente.

Por ello, en el proceso de priorización de proyectos en los presupuestos participativos, utilizar criterios relacionados a evitar o minimizar la degradación ambiental dentro de un territorio contribuye a incrementar la capacidad de resiliencia de las unidades sociales y sus ecosistemas, haciéndolos menos propensos a sufrir impactos negativos ante la ocurrencia de un evento de origen natural.

CRITERIOS PARA PRIORIZAR PROYECTOS DE DESARROLLO SOCIAL

EJE / DIMENSIÓN	CRITERIO DE PRIORIZACIÓN	CAPACIDADES QUE PROMUEVE Y VULNERABILIDADES QUE REDUCE EL PROYECTO
SOCIAL	Favorece directamente a la población en extrema pobreza o grupos vulnerables.	• Oportunidad de incluir propuestas dirigidas a beneficiar a grupos poblacionales en condición de pobreza y vulnerabilidad, a través de la atención primaria de salud, educación básica, abastecimiento de agua potable, saneamiento ambiental, etc.
	Cuenta con co-financiamiento de fuentes nacionales o internacionales.	• Accesibilidad a capital o financiamiento orientados a realizar inversiones para mejorar la atención primaria de la salud, la educación básica, el abastecimiento de agua y saneamiento, etc.
	Tiene co-financiamiento de la población.	• Reforzamiento de las capacidades locales para la gestión de condiciones de bienestar y autoprotección comunitaria.
	Atiende necesidades básicas insatisfechas.	• Incremento de la resiliencia de las bases de la existencia social, a través de la cobertura y atención de las necesidades básicas de la población.
	Mejora directamente la calidad y cobertura de los servicios de educación y salud.	• Formación de capacidades locales a través de la formación de capital humano y la mejora del nivel educativo y de salud.
	Permite una mayor protección o adaptabilidad de la población ante impactos negativos ocasionados por fenómenos naturales extremos.	• Incremento de capacidades de autoprotección y de la efectividad del sistema de protección social de los organismos descentralizados del Estado. • Progresiva incorporación de la Gestión del Riesgo en la educación formal y no formal y en la capacitación comunitaria. • Adecuada ubicación de los bienes y servicios sociales de la población, reduciendo su exposición frente a peligros de origen natural.

CRITERIOS PARA PRIORIZAR PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL Y AMBIENTAL

EJE / DIMENSIÓN	CRITERIO DE PRIORIZACIÓN	CAPACIDADES QUE PROMUEVE Y VULNERABILIDADES QUE REDUCE EL PROYECTO
AMBIENTAL	Proporción del territorio involucrado.	• Intervención de impacto en mayor proporción del territorio.
	Cuenta con co-financiamiento (ONG, instituciones públicas o privadas, aporte comunal o local).	• Acceso o disponibilidad de capital o financiamiento para la implementación de propuestas que permitan conservar y manejar los recursos naturales de un territorio o hacer un uso ordenado y racional del mismo.
	Promueve la conservación de los recursos naturales.	• Intervenciones en territorios o cuencas deterioradas, zonas sensibles y ecosistemas estratégicos, a través de propuestas planificadas de intervención y protección ambiental.
	Incentiva el uso racional de los recursos naturales.	• Formación de capacidades para la incorporación de prácticas agroecológicas y tecnologías limpias, por ser elementos sustanciales en el mantenimiento de las condiciones ambientales de vida de la sociedad peruana, ya que permiten la sostenibilidad de las fuentes de agua, suelos, flora y fauna.
	Genera condiciones para la ocupación ordenada del territorio.	• Mejora en el entorno, la adecuada ubicación y la habilitación de viviendas, infraestructuras y servicios públicos.
	Reduce la posibilidad de que la población y sus actividades económicas e infraestructuras sufran daños o pérdidas frente a la presencia de fenómenos naturales extremos.	• Reducción de la vulnerabilidad asociada a intervenciones de protección ambiental y ordenamiento territorial.

3.2.4. Desde la dimensión institucional

Cada vez se reconoce más que "la consolidación de la estabilidad política y de las instituciones públicas son elementos esenciales a lo que se ha dado en llamar gobernabilidad, que es indispensable para asegurar un crecimiento sostenido acompañado de reducciones de la pobreza y la desigualdad" (BID: 2003). Para ello se requiere armonía y complementariedad de las

funciones del Estado, el mercado y la sociedad civil. Se afirma que, "el Estado debe asumir un papel central en el ordenamiento y funcionamiento de los mercados, de manera que facilite el desarrollo del sector privado como motor de la modernización de las economías y la inserción en la economía global, y que debe promover la justicia y equidad social. Por su parte, la sociedad civil debe jugar un papel habilitador, activo y participativo en el proceso de modernización económica y en la gestión pública" (BID: 2003).



En este sentido, actualmente, en el marco de los procesos de desarrollo concertados entre el Estado peruano y la sociedad civil, existe un conjunto de cambios y transformaciones captados en la noción del fomento de la sociedad participativa y los derechos humanos y civiles. Su racionalidad se define por las exigencias asociadas con el logro del desarrollo humano integral y sostenible, dentro de una sociedad económica, social y políticamente democrática, equitativa, justa y participativa.

Por tanto, es una necesidad imperante la identificación y priorización de proyectos de inversión, que promuevan la formación de capital social, en el marco de los procesos de concertación para el desarrollo local y regional. Los criterios de priorización considerados deben por ello, facilitar la selección de aquellos proyectos que aseguren formar capacidades y condiciones para la construcción y consolidación de una sociedad civil participativa y propositiva, la reforma del Estado peruano y el fortalecimiento de la institucionalidad nacional, regional y local.

Todo ello, a su vez, va a contribuir a que la sociedad en su conjunto incremente sus capacidades de autoprotección, protección social y resiliencia frente a la ocurrencia de fenómenos naturales y siconaturales.

CRITERIOS PARA PRIORIZAR PROYECTOS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

EJE / DIMENSIÓN	CRITERIO DE PRIORIZACIÓN	CAPACIDADES QUE PROMUEVE Y VULNERABILIDADES QUE REDUCE EL PROYECTO
POLÍTICO- INSTITUCIONAL	Promueve la preparación y capacitación de actores locales.	• Formación de capital social y político en las personas organizadas, y fomento de la reducción en los niveles de discriminación intergrupal y del ejercicio de los derechos de género y de la mujer.
	Cuenta con co-financiamiento (ONG, instituciones públicas o privadas, aporte comunal o local).	• Acceso o disponibilidad de capital o financiamiento para intervenir con proyectos o propuestas orientadas al fortalecimiento de la gobernabilidad, la formación de capital social y la reforma del Estado.
	Genera capacidades para ahorro y uso eficiente de recursos.	• Formación de capacidades para el aprovechamiento y la utilización de recursos de manera eficiente y eficaz.
	Genera capacidades para mejorar la prestación de servicios.	• Orientación a la ejecución de propuestas para incrementar capacidades al interior de las organizaciones públicas o privadas que orientan su intervención a la prestación de servicios.
	Promueve la modernización de las entidades locales.	• Las organizaciones e instituciones cuentan con una serie de nuevos servicios que les facilitan efectivizar sus decisiones y operaciones a nivel local o regional, acordes con las actuales exigencias del mundo globalizado y de los procesos de descentralización.
	Permite una mayor protección o adaptabilidad de la población ante impactos negativos ocasionados por fenómenos naturales extremos.	• Fortalecimiento de las redes e instituciones y de sus capacidades para una efectiva protección social y la gestión concertada del desarrollo local y regional.

**CUADRO N° 01:
CRITERIOS PARA PRIORIZAR PROYECTOS EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

EJE / DIMENSIÓN	CRITERIO DE PRIORIZACIÓN	PUNTAJE	
	¿Guarda consistencia con el Plan de Desarrollo Concertado?	NO: se excluye de la priorización SI : continúa en la priorización	
ECONÓMICO	Proporción de la población que será atendida.	Menos del 20%: 1 Pto. Entre 20-40%: 3 Ptos.	Entre 40-60%: 5 Ptos. Más del 60%: 7 Ptos.
	Cuenta con co-financiamiento (ONG, instituciones públicas o privadas, aporte comunal o local).	NO: 0 Puntos SI : 3 Puntos	
	Tiene efectos positivos en las actividades económicas.	NO: 0 Puntos SI : 5 Puntos	
	Incentiva el empleo de mano de obra local.	NO: 0 Puntos SI : 5 Puntos	
	Reduce la posibilidad de que la población y sus actividades económicas sufran daños o pérdidas frente a la presencia de fenómenos naturales extremos".	NO: 0 Puntos SI : 5 Puntos	
SOCIAL	Favorece directamente a la población en extrema pobreza o grupos vulnerables.	NO: 0 Puntos SI : 7 Puntos	
	Cuenta con co-financiamiento de fuentes nacionales o internacionales.	NO: 0 Puntos SI : 3 Puntos	
	Tiene co-financiamiento de la población.	NO: 1 Puntos SI : 3 Puntos	
	Atiende necesidades básicas insatisfechas.	NO: 0 Puntos SI : 4 Puntos	
	Mejora directamente la calidad y cobertura de los servicios de educación y salud.	NO: 0 Puntos SI : 4 Puntos	
	Permite una mayor protección o adaptabilidad de la población ante impactos negativos ocasionados por fenómenos naturales extremos.	NO: 0 Puntos SI : 5 Puntos	
AMBIENTAL	Proporción del territorio involucrado.	Menos del 20%: 1 Pto. Entre 20-40%: 3 Ptos.	Entre 40-60%: 5 Ptos. Más del 60%: 7 Ptos.
	Cuenta con co-financiamiento (ONG, instituciones públicas o privadas, aporte comunal o local).	NO: 0 Puntos SI : 3 Puntos	
	Promueve la conservación de los recursos naturales.	NO: 0 Puntos SI : 5 Puntos	
	Incentiva el uso racional de los recursos naturales.	NO: 0 Puntos SI : 5 Puntos	
	Genera condiciones para la ocupación ordenada del territorio.	NO: 0 Puntos SI : 5 Puntos	
	Reduce la posibilidad de que la población, sus actividades económicas e infraestructuras sufran daños o pérdidas frente a la presencia de fenómenos naturales extremos.	NO: 0 Puntos SI : 5 Puntos	
POLÍTICO- INSTITUCIONAL	Promueve la preparación y capacitación de actores locales.	Menos del 20%: 1 Pto. Entre 20-40%: 3 Ptos.	Entre 40-60%: 5 Ptos. Más del 60%: 7 Ptos.
	Cuenta con co-financiamiento (ONG, instituciones públicas o privadas, aporte comunal o local).	NO: 0 Puntos SI : 3 Puntos	
	Genera capacidades para ahorro y uso eficiente de recursos.	NO: 0 Puntos SI : 4 Puntos	
	Genera capacidades para mejorar la prestación de servicios.	NO: 0 Puntos SI : 4 Puntos	
	Promueve la modernización de las entidades locales.	NO: 0 Puntos SI : 3 Puntos	
	Permite una mayor protección o adaptabilidad de la población ante impactos negativos ocasionados por fenómenos naturales extremos.	NO: 0 Puntos SI : 5 Puntos	



CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	2
2. OBJETIVO	2
3. VULNERABILIDAD E INSEGURIDAD EN LA INVERSIÓN	3
4. EL ANÁLISIS DEL RIESGO (AdR)	3
4.1. ¿Qué es el Análisis del Riesgo?	3
4.2. ¿Por qué realizar el AdR?	4
5. PASOS A SEGUIR PARA REALIZAR EL AdR	4
PASO 1: Organización del trabajo	4
PASO 2: Taller de AdR	5
PASO 3: Validación del análisis participativo	8
PASO 4: Análisis técnico de vulnerabilidades y alternativas	9
6. ACCIONES COMPLEMENTARIAS AL AdR	10

¿Cómo Realizar Análisis del Riesgo en Proyectos de Infraestructura de Riego Menor?



Aplicación de la Gestión del Riesgo para el Desarrollo Rural Sostenible

Módulo N° 4

"No puede haber Desarrollo Sostenible

sin Gestión del Riesgo"

1. INTRODUCCIÓN

El norte del Perú y, particularmente, la Región Piura es un territorio expuesto a múltiples peligros de origen natural: precipitaciones pluviales intensas, que generan inundaciones, derrumbes y grandes avenidas con arrastre de rocas, sequías prolongadas, heladas y vientos fuertes, que recurrentemente impactan en las unidades sociales de muchos distritos de la Región. Ellos ocasionan numerosos desastres que ponen en evidencia su situación de vulnerabilidad ante estos peligros y generan elevadas pérdidas en la infraestructura económica y social, la capacidad productiva y el mercadeo, limitando las oportunidades de desarrollo y profundizando los problemas de fragilidad social de las comunidades afectadas, que generalmente son las más empobrecidas.

Avenidas, inundaciones, deslizamientos, activación de torrentes y erosión asociados a intensas lluvias destruyen, cada vez con más frecuencia, la infraestructura de riego, y las sequías prolongadas devastan áreas de cultivo o disminuyen considerablemente la producción agropecuaria, al encontrar condiciones de vulnerabilidad en las unidades sociales y sus medios de vida.

La recurrencia de estos peligros, que ponen en riesgo la seguridad alimentaria y la salud pública de la población, mayormente de menores recursos, y que retrasan los procesos de desarrollo local y regional, obliga al diseño de medidas orientadas a gestionar el riesgo, utilizando herramientas que garanticen la seguridad de la inversión pública y la sostenibilidad de la infraestructura social y productiva, y de sus beneficios. Una de estas herramientas es el ANÁLISIS DEL RIESGO.

El presente documento, que se basa en experiencias desarrolladas por el equipo técnico del Gobierno Regional Piura, contraparte del Programa Desarrollo Rural Sostenible - PDRS de la GTZ en su área de intervención Piura, constituye un aporte que describe los pasos metodológicos a seguir para realizar Análisis del Riesgo en procesos de formulación de proyectos de infraestructura de riego menor. La intención es presentar un conjunto de prácticas que puedan ser útiles en el diseño de proyectos y brindar elementos que ayuden a profesionales proyectistas y equipos técnicos institucionales a incorporar medidas de Gestión del Riesgo en el ciclo del proyecto para reducir el riesgo en las inversiones.

2. OBJETIVO

Describir los cuatro pasos a seguir para realizar, participativamente, el Análisis del Riesgo en los elementos estructurales y la entidad gestora de un sistema de riego menor, detallando las acciones complementarias que faciliten al proyectista incorporar, en perfiles de proyecto y expedientes técnicos, medidas orientadas a reducir los factores que hacen a estos sistemas susceptibles a sufrir daños o pérdidas ante la presencia de un evento extremo, muchas veces recurrente en el territorio donde se ubican.

3. VULNERABILIDAD E INSEGURIDAD EN LA INVERSIÓN

Uno de los aspectos que mayormente contribuye con la inseguridad de la inversión es la utilización inadecuada del territorio, que conlleva a una exposición adicional e innecesaria de las poblaciones, sus actividades económicas e infraestructura frente a los peligros. Esta situación, que refleja la falta de conocimiento sobre el riesgo, deriva en la ausencia de medidas de prevención en perfiles de proyectos y expedientes técnicos. Ello se evidencia en diseños incorrectos y uso de tecnologías poco adecuadas, deficiente calidad de las construcciones y mantenimiento insuficiente e inadecuado, lo que hace vulnerables a los proyectos de inversión y configura escenarios de desastre.



Fuente: elaboración propia.

Los desastres ponen en evidencia la vulnerabilidad de las unidades sociales y sus medios de vida frente a los peligros y generan un impacto severo sobre la economía y el bienestar social. Las pérdidas de capital, infraestructura, capacidad productiva y mercadeo pueden ser muy graves al afectar, por ejemplo, las carreteras, los sistemas de riego, los sistemas de generación y transmisión de energía eléctrica, la infraestructura educativa, los acueductos, el saneamiento, la infraestructura de salud, las viviendas y el ambiente en general. En la mayoría de casos, estas pérdidas afectan principalmente la economía y la calidad de vida de las poblaciones más desposeídas, quienes además ven reducida su productividad y el acceso a los servicios sociales básicos.

4. EL ANÁLISIS DEL RIESGO (AdR)

4.1. ¿Qué es el Análisis del Riesgo?

El AdR es un instrumento fundamental para la Gestión del Riesgo, que contribuye a una adecuada toma de decisiones en el diseño de alternativas y tecnologías orientadas a reducir el riesgo y sus impactos.

El AdR identifica la influencia de los peligros en un determinado territorio y analiza los factores de vulnerabilidad de los componentes del sistema que estarían expuestos a estos peligros. Al vincular peligro y vulnerabilidad, se reconoce y cuantifica el riesgo y ello permite identificar alternativas para su reducción.

4.2. ¿Por qué realizar el AdR?

Como instrumento para la Gestión del Riesgo, el AdR nos permite:

- Identificar y analizar, participativamente, los peligros en el ámbito de influencia del proyecto.
- Ubicar elementos expuestos del sistema proyectado y analizar su vulnerabilidad.
- Identificar zonas de impacto y estimar daños y pérdidas ante un peligro.
- Diseñar y evaluar alternativas para reducir los factores de vulnerabilidad, identificando y proponiendo acciones de prevención.
- Elaborar o mejorar indicadores y supuestos en el marco lógico del proyecto.

El conocimiento generado por el AdR contribuye a la sensibilización de actores respecto al riesgo existente; dota a las autoridades, instituciones y familias de elementos para planificar el uso adecuado del territorio, como aspecto fundamental para el desarrollo sostenible; y garantiza seguridad a la población, sus inversiones y actividades socioeconómicas.



(1) P= Peligro, V=Vulnerabilidad, R=Riesgo
Fuente: elaboración propia.

Consecuentemente, el AdR constituye una herramienta clave en los procesos de formulación de Proyectos de Inversión Pública (PIP) puesto que, en las diferentes etapas del ciclo del proyecto, pone a disposición información sobre el riesgo, permitiendo incorporar medidas adecuadas de prevención, cuyo cálculo de costos y beneficios hará posible evaluar la viabilidad y asegurar el éxito de los proyectos.

5. PASOS A SEGUIR PARA REALIZAR EL AdR

Metodológicamente, el AdR, con la participación de proyectistas y población local, se realiza en dos momentos:

PRIMER MOMENTO: Análisis participativo en campo

PASO 1: Organización del trabajo

El equipo técnico organiza el trabajo. Convoca y asegura la participación de los usuarios y usuarias del sistema de riego y de otros actores importantes en la zona de ubicación del proyecto, para así obtener la mejor información del sistema y su entorno en la elaboración del AdR.

Principales actividades:

- Preparar el taller de AdR: planificar el desarrollo del taller, precisando el programa, lugar y hora de ejecución, logística y responsabilidades en la organización.

El taller de AdR no es aislado, ni exclusivo. Siempre estará enmarcado dentro de las acciones que se desarrollan para elaborar el diagnóstico participativo, en el proceso de formulación de un perfil de proyecto.

- Convocar al taller de AdR: invitar a los usuarios y usuarias del sistema de riego, dirigentes de la organización de regantes, técnicos de instituciones que trabajan el tema agrario y autoridades locales vinculadas con el sector agrario, para que participen en el taller de AdR.

PASO 2: Taller de AdR

Objetivo del taller: realizar el AdR del sistema de riego, su entorno y la organización de usuarios, desde la percepción de los agricultores y agricultoras, dirigentes, técnicos y autoridades locales.

En este taller es fundamental destacar la importancia que tiene la participación comunal en la reducción del riesgo y motivar a los asistentes sobre la necesidad de identificar los peligros, áreas de impacto, factores de vulnerabilidad y posibles alternativas que permitan diseñar una obra segura.

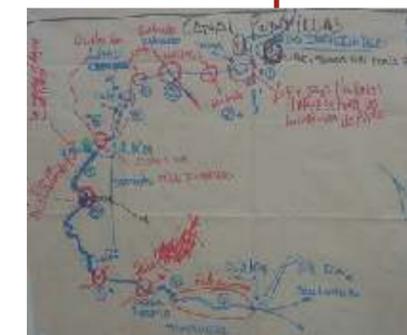
Plantear preguntas clave que faciliten analizar experiencias de desastres ocurridos, para sensibilizar y lograr el aporte de los asistentes, es un requisito necesario para el éxito del análisis.

Para realizar el AdR se aplican las siguientes herramientas:

Mapa de Riesgo

El Mapa de Riesgo es un croquis, elaborado participativamente, en donde los agricultores y agricultoras identifican y ubican los elementos del sistema de riego que podrían verse afectados si ocurrieran fuertes precipitaciones, una inundación, un huaico, un sismo o un deslizamiento de tierra.

- Todos los asistentes participan e intercambian conocimientos que reflejan la situación del sistema de riego, desde la percepción de los y las participantes.
- Conocer, identificar (¿cuáles son?) y ubicar (¿dónde están?) los peligros, vulnerabilidades y riesgo.
- Los agricultores y agricultoras plantean sus ideas para la toma de decisiones en la ubicación de los diferentes elementos estructurales del sistema de riego, diseño y tecnología a considerar en el proyecto.



Mapa de Riesgo elaborado por usuarios y usuarias del Canal Puntillas - Lalaquiz.

Los pasos para su aplicación son los siguientes:

- A) El facilitador expone y visualiza, de manera sencilla, los conceptos básicos del AdR: Peligro, Vulnerabilidad y Riesgo.
- B) El facilitador explica el objetivo de la técnica: ¿en qué consiste?, ¿qué permite? y ¿cómo se va a trabajar?
- C) Si se trata de un proyecto de mejoramiento de un sistema de riego, los usuarios y usuarias participantes, con la ayuda de un facilitador, inician el trabajo dibujando en un papelote su sistema de riego (fuente y toma de captación del canal, recorrido del canal, compuertas y otras obras de arte, chacras o zonas irrigadas y principales cultivos).



Usuarios recorriendo canal.

De tratarse de la construcción de una nueva infraestructura de riego, los y las participantes usarán como insumo para este ejercicio el plano de trazo del canal previamente desarrollado por el proyectista.

- D) Los usuarios y usuarias participantes identifican los peligros que podrían producir daños o pérdidas en sus cultivos, crianzas e infraestructura productiva. Se registra esta información en tarjetas y se define cuál es el peligro que más daños o pérdidas podría ocasionar.

Las preguntas orientadoras podrían ser:

- ¿En la zona, cuáles son los peligros que ocasionarían daños en las actividades e infraestructura productiva?
- ¿Cuál es el peligro que más daños ocasionaría?

- E) Tomando en cuenta el peligro más significativo, en el croquis (para el caso de proyectos de mejoramiento de infraestructura de riego) o en el plano del trazo del canal (si se trata de un proyecto de construcción de un nuevo canal), identifican y ubican las zonas de impacto directo y los elementos expuestos de la infraestructura del sistema de riego, por ejemplo: bocatoma, caja de canal en cruces de quebrada, en zonas de suelos suaves y sueltos, zonas deslizables, laderas deforestadas, etc., precisando la ubicación, el riesgo y su causa o factor de vulnerabilidad.

La pregunta orientadora puede ser:

¿Qué partes del canal podrían ser dañadas si ocurriera... (fuertes precipitaciones, inundaciones, deslizamientos, huaicos, sismos, etc.)? Se pregunta por el peligro más significativo identificado.

El facilitador, en todo momento, genera la discusión, motiva el análisis de situaciones que considere conveniente para lograr el mayor aporte de los y las participantes, y registra la información.

Matriz de AdR de la Infraestructura de Riego

La Matriz de AdR permite registrar sistemáticamente el análisis de las amenazas o peligros, factores de vulnerabilidad y riesgo, así como las posibles alternativas para reducir el riesgo y garantizar una obra segura, desde la percepción de los actores locales. Para su elaboración se toma como base la información del Mapa de Riesgo, por lo que se trabaja una vez concluida esta técnica.

MATRIZ DE ANÁLISIS DE RIEGO

Sistema de Riego:..... Lugar:

Fecha:..... Facilitador:.....

ZONA DE IMPACTO	PELIGRO ¿Qué ocurrencia podría ocasionar daños o pérdidas?	RIESGO ¿Qué daños o pérdidas son los que se ocasionarían?	VULNERABILIDAD ¿Qué condiciones actuales favorecerían la ocurrencia de estos daños o pérdidas?	ALTERNATIVAS ¿Qué deberíamos hacer para reducir los daños o pérdidas identificados?
Los productores y productoras, observando y tomando la información del Mapa de Riesgo, precisan el nombre o hacen referencia de cada zona donde se ocasionarían daños o pérdidas de la infraestructura ante un peligro.	Se identifica y registra el peligro que ocasionaría los daños o la destrucción de la infraestructura de riego.	Precisar los daños o pérdidas que se producirían ante un peligro y el elemento afectado del canal.	Registrar las situaciones que harían a la infraestructura de riego susceptible a sufrir daños ante la presencia de un peligro; p.e.: bocatoma expuesta a grandes avenidas, diseño inadecuado de la bocatoma, caja de canal construida rústicamente, etc.	Registrar las alternativas que plantean los actores locales para que se reduzcan las vulnerabilidades; p.e.: bocatoma de concreto, tramo de canal con tubo de PVC, etc.
EJEMPLO:				
Quebrada Infiernillo	Grandes avenidas asociadas a fuertes precipitaciones.	Destrucción de la bocatoma del canal.	<ul style="list-style-type: none"> • Ubicación de la bocatoma en zona erosionable. • Diseño de la bocatoma no adecuado para resistir grandes avenidas con arrastre de rocas. 	Reubicar la bocatoma aguas arriba en zona más estable y diseñarla para resistir frecuentes avenidas con arrastre de rocas.
Parcela del señor Julio Ríos	Activación de quebrada y arrastre de lodo y rocas por fuertes precipitaciones.	Destrucción de la caja de canal.	Materiales y diseño poco resistentes.	Construir un pase de quebrada más sólido.

Fuente: elaboración propia.

Matriz de Diagnóstico de la Organización de Regantes

La infraestructura es únicamente un componente del sistema de riego. Para que el agua llegue hasta los cultivos deben funcionar otros elementos como: existir acuerdos y reglas para la distribución del agua entre los diferentes usuarios; disponer y usar tecnologías adecuadas para el riego parcelario; y contar con un nivel de organización que garantice la autogestión del sistema.

La siguiente matriz de diagnóstico es una herramienta que permite realizar un análisis SOVA (Sostenibilidad - Oportunidad - Vulnerabilidad - Amenaza) de la organización que gestiona el sistema de riego, y esbozar las alternativas orientadas a reducir sus factores de vulnerabilidad, es decir, los factores que la hacen frágil y susceptible a sufrir alteraciones en su normal funcionamiento y a no poder cumplir eficientemente su rol social.

MATRIZ DE DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

Organización:
 Lugar: Fecha: Facilitador:

SOSTENIBILIDAD ¿Qué capacidades, recursos y/o servicios tenemos para gestionar nuestro sistema de riego?	OPORTUNIDADES ¿Cuáles son las situaciones externas que se podrían aprovechar para una mejor gestión del sistema de riego?	VULNERABILIDADES ¿Qué problemas o limitaciones tiene la organización que dificultarían el cumplimiento de su rol en la gestión del sistema de riego?	AMENAZAS ¿Cuáles son los factores externos que podrían perturbar el accionar de la organización?	ALTERNATIVAS ¿Qué deberíamos hacer para reducir las vulnerabilidades identificadas?
Registrar los aportes de los y las participantes respecto a las capacidades y recursos de la organización para cumplir con su rol en la gestión del sistema de riego.	Registrar las situaciones externas que pueden ser aprovechadas de alguna manera por la organización para cumplir eficientemente su rol en la gestión del sistema de riego.	Registrar las situaciones de la organización que, desde la percepción de los productores y productoras, la harían susceptible a sufrir alteraciones en su normal funcionamiento y afectarían su actividad productiva.	Registrar los factores que, desde la percepción de los usuarios y usuarias del sistema de riego, podría perturbar su normal funcionamiento.	Registrar las alternativas que plantean los actores locales para reducir los factores de vulnerabilidad de la organización de regantes.
EJEMPLO:				
<ul style="list-style-type: none"> Actividad permanente de la organización. Buena capacidad de convocatoria. Aporte con mano de obra local en obras de mejoramiento de la infraestructura. Buen conocimiento del ámbito de influencia del sistema de riego. 	<ul style="list-style-type: none"> Gobierno local apoya la actividad agropecuaria. Inversión de cooperantes en obras de infraestructura rural. 	<ul style="list-style-type: none"> No se dispone de instrumentos de gestión. Cultura de no realizar mantenimiento adecuado al canal. El dinero recaudado no retorna al comité de regantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Privatización del servicio de agua para riego. Nueva Ley de Aguas no responde a la realidad y demandas de los usuarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Capacitar y asesorar a dirigentes para la formulación de instrumentos de gestión. Generar institucionalidad para que los usuarios y usuarias participen en la operación y mantenimiento del canal. Establecer mecanismos para reinvertir, parte de lo recaudado, en el sistema de riego.

Fuente: elaboración propia.

PASO 3: Validación del análisis participativo

Con los usuarios y usuarias que más conocen el sistema de riego, algunos dirigentes de la organización de regantes e integrantes de equipos técnicos locales, se realiza un recorrido del canal con el objetivo de verificar y validar la información recogida en el taller de AdR y complementar este análisis para disponer de mayores elementos en el diseño de las alternativas.



Productores recorriendo su canal para verificar y validar información compartida en el taller de AdR.

Se usa como insumo el Mapa de Riesgo y la Matriz de AdR desarrolladas.

SEGUNDO MOMENTO: Análisis técnico de las alternativas

Este nivel comprende un análisis especializado de las vulnerabilidades y alternativas identificadas en el análisis participativo. Permite redefinir las alternativas o medidas para reducir el riesgo, desde el punto de vista técnico, partiendo del aporte local: localización, diseño, tecnología, materiales, operación y mantenimiento.

Conlleva a indagar sobre algunos estudios técnicos especializados, tales como estudios hidrológicos de avenidas y estudios de suelos realizados en la zona de ubicación del sistema de riego para poder especificar la tecnología a usar en cada alternativa, así como incorporar en el perfil de proyecto actividades que permitan realizar estudios técnicos puntuales y obras orientadas a estabilizar taludes y suelos, controlar sedimentos, etc.



Técnicos evaluando alternativas para reducir vulnerabilidad.

Las alternativas especificadas que deberán reducir los factores de vulnerabilidad tendrán las siguientes características:

- Adecuarse a las condiciones del ámbito de influencia del proyecto.
- Aprovechar convenientemente la geomorfología del territorio.
- Optar por diseños de obras fijas, flexibles o fusibles, resistentes.
- Reducir el grado de exposición de los elementos del sistema al impacto directo de peligros, para minimizar la inversión en obras de protección.
- Incorporar el conocimiento de la población para garantizar seguridad y optimizar las condiciones de operación y mantenimiento del sistema.
- Permitir calcular el costo beneficio (C/B) del proyecto, demostrando su viabilidad.



Alternativas tecnológicas adaptables a las condiciones del ámbito de influencia del proyecto.

PASO 4: Análisis técnico de vulnerabilidades y alternativas

Se desarrolla con la participación de técnicos especializados en el tema de riego (ingenieros agrícolas, civiles, agrónomos, sociólogos, entre otros), quienes, utilizando la información recogida en el Análisis Participativo, trabajan la siguiente matriz:

MATRIZ DE DISEÑO DE ALTERNATIVAS

Sistema de Riesgo: Lugar:
 Fecha: Facilitador:

ZONA DE IMPACTO	ELEMENTO EXPUESTO	VULNERABILIDAD (Qué factor hace susceptible a sufrir daño al elemento del sistema)	ALTERNATIVA (Medidas técnicas para reducir la vulnerabilidad)	COSTO S/.	BENEFICIOS DE LAS ALTERNATIVAS
Recoger información de la Matriz de Análisis del Riesgo (Paso 2).	<ul style="list-style-type: none"> Mencionar qué elemento del sistema estaría expuesto a sufrir daños y pérdidas. Información de la Matriz de Análisis del Riesgo (Paso 2). 	Recoger información de la Matriz de Análisis del Riesgo (Paso 2).	Describir la alternativa técnica, precisando su diseño y tecnología a utilizar como medidas para reducir el factor que hace vulnerable al elemento del sistema; partiendo del aporte de los y las participantes en el taller de AdR.	De acuerdo al diseño y tecnología definidos, calcular el costo.	<ul style="list-style-type: none"> Sustentar los beneficios de las alternativas técnicas y medidas para reducir el riesgo de la inversión incorporadas en el perfil de proyecto. No necesariamente se debe sustentar el beneficio de cada alternativa.
EJEMPLO:					
Quebrada Infiernillo.	Caja de canal.	Materiales y diseño poco resistentes.	Pase de quebrada, diseño "canoas" de concreto armado.	S/. 6,000.00	<ul style="list-style-type: none"> Beneficio/ Costo. Continuidad en el sembrío de arroz. Permanente articulación al mercado de usuarios y usuarias.

Fuente: elaboración propia.

El criterio para evaluar las alternativas es seleccionar aquéllas que permitan, razonablemente, reducir los factores que hacen vulnerable al sistema de riego, en su componente estructural, frente a la probable ocurrencia de fenómenos naturales peligrosos en el ámbito de influencia del proyecto, y así mitigar el riesgo.

Si la capacidad del sistema de absorber o resistir el impacto negativo de un fenómeno natural extremo es limitada o baja (grado de resiliencia y fragilidad), existe el riesgo de que el proyecto no sea sostenible y se pierda la inversión. Las alternativas optadas tomando en cuenta el AdR pueden ser más costosas pero permiten construir una obra segura, mantener la continuidad de los beneficios y ahorrar gastos de reconstrucción.

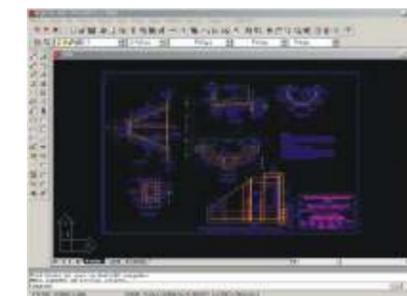


Alternativas tecnológicas orientadas a reducir vulnerabilidad del sistema de riego.

Este es el momento en que se determinará la viabilidad del proyecto analizando los costos y beneficios de un diseño y una tecnología que garanticen la seguridad de la inversión y la sostenibilidad de los beneficios. Estamos entonces en la Fase de Preinversión en el ciclo del proyecto.

Posteriormente, estas medidas se incorporarán en el expediente técnico, durante la Fase de Inversión, para luego ser ejecutadas y monitoreadas.

En la formulación del perfil de proyecto, los resultados del AdR y las medidas para reducir vulnerabilidad se incorporarán en los puntos que se muestra en el siguiente cuadro.



Diseño de medidas para reducir vulnerabilidad en el sistema de riego.

6. ACCIONES COMPLEMENTARIAS AL AdR

Estas acciones están orientadas a compendiar el AdR y poner a disposición de la población un instrumento que permita sensibilizar a las autoridades, usuarios y usuarias sobre el riesgo, así como que los proyectistas incorporen medidas preventivas en el proyecto.

• Documentación del AdR

El equipo técnico documenta los resultados de los talleres de AdR. Este documento se constituye en un insumo importante en el proceso de formulación del perfil de proyecto o expediente técnico, puesto que orientará al proyectista, tanto en la toma de decisiones para definir el diseño, la tecnología a utilizar y las medidas preventivas a incorporar, como en la sustentación de los costos y beneficios del proyecto.

• Devolución del AdR a la población

Siendo el AdR un proceso participativo, sus resultados deben ser devueltos a la población. Para cumplir con esta acción, se desarrollará una reunión con los usuarios y usuarias del sistema de riego, las autoridades locales y los dirigentes de la organización de regantes, en la cual el equipo técnico compartirá los resultados de este proceso. Estos son: los peligros que podrían ocurrir y ocasionar daños en el sistema de riego, los factores que hacen vulnerable al sistema frente a estos peligros, los probables daños y pérdidas en el sistema de riego de activarse un peligro y encontrar condiciones de vulnerabilidad, y las medidas de prevención que se incorporarían en el perfil o expediente técnico para reducir el riesgo.

En esta reunión de validación del AdR, se recogerán nuevos aportes de la población, los mismos que retroalimentarán el proceso.

Disponiéndose del AdR documentado y validado, el proyectista procede a diseñar los elementos estructurales del sistema de riego e incorporar en el perfil de proyecto las medidas orientadas a reducir el riesgo, las mismas que partieron de las alternativas identificadas con los actores locales y analizadas técnicamente por los planificadores. Asimismo, se definen acciones no estructurales orientadas a fortalecer las capacidades de la organización de regantes.

CONTENIDO DEL PERFIL		INCORPORACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL AdR
IDENTIFICACIÓN	Diagnóstico de la Situación Actual	En zona y población afectada, reportar los peligros presentes en la zona de ubicación del Proyecto de Inversión Pública - PIP, partiendo del conocimiento y la percepción de la población sobre peligros que han ocasionado desastres, indicando frecuencia, intensidad, duración, daños o pérdidas producidas, área impactada, población afectada, etc., y analizar los factores de vulnerabilidad de la población frente a estos peligros. En cuanto a los involucrados con el PIP, analizar intereses, posibilidades y compromisos para desarrollar medidas de reducción de vulnerabilidad planteadas en el perfil. La ubicación del proyecto se sustentará en el menor grado de exposición de los elementos del sistema respecto a los peligros.
	Definición del Problema	Relacionarlo con el efecto más significativo que ocasiona la situación de vulnerabilidad de la unidad social, sus actividades económicas y su infraestructura, frente al peligro identificado.
	Análisis de Causas	Las causas del problema estarán estrechamente relacionadas con los factores de vulnerabilidad de la unidad social, sus actividades económicas y su infraestructura, frente al peligro.
	Análisis de Efectos	Los efectos del problema estarán estrechamente relacionados con los efectos negativos ocasionados por la activación del peligro y las condiciones de vulnerabilidad de la unidad social, sus actividades económicas y su infraestructura.
	Objetivo del Proyecto	Considera la superación de la vulnerabilidad que ocasiona el problema identificado.
	Análisis de Medios del Proyecto	Actividades que revierten la situación de vulnerabilidad de la unidad social, sus actividades económicas y su infraestructura.
	Análisis de Fines del Proyecto	Define los efectos deseados al revertir la situación de vulnerabilidad.
FORMULACIÓN	Alternativas de Solución	Reflejan las alternativas orientadas a reducir los factores de vulnerabilidad en la unidad social, así como las medidas puntuales para reducir el riesgo en los diferentes elementos del sistema y que se incorporan en el diseño.
EVALUACIÓN	Costos con Proyecto a Precios de Mercado	Considera los costos de las medidas orientadas a reducir el riesgo, incorporadas en el diseño, la tecnología proyectada y las acciones de operación y mantenimiento. En la formulación del flujo de costos será necesario proyectar ESCENARIOS DE RIESGO probables (con información del diagnóstico e información especializada) a fin de cuantificar el riesgo y considerarlo en el costo.
	Evaluación Social	Incorpora en el Costo - Beneficio los ingresos generados por la continuidad de los beneficios obtenidos en la unidad social al reducir los factores de vulnerabilidad y evitarse daños y pérdidas en el sistema.
	Análisis de Sensibilidad	Se desarrolla tomando en cuenta los factores que pueden afectar los flujos de costos y beneficios ante la ocurrencia de un peligro.
	Análisis de Sostenibilidad	Analiza y reconoce las bondades de las medidas adoptadas para reducir el riesgo y garantizar los beneficios del proyecto.
	Marco Lógico	Los supuestos no consideran situaciones de desastre, puesto que el proyecto incorpora medidas para reducir vulnerabilidad ante peligros.



CONTENIDO

- 1. INTRODUCCIÓN..... 2
- 2. CONDICIONES..... 2
- 3. DESARROLLO DE LA PROPUESTA METODOLÓGICA..... 3
 - PASO 1: Establecimiento de las condiciones para el diseño de la estrategia de comunicación y educación ambiental..... 3
 - PASO 2: Diagnóstico de la comunicación..... 4
 - 2.1. ¿Qué investigar? Aspectos del diagnóstico de comunicación..... 4
 - 2.2. ¿Cómo investigar? ¿Qué método de investigación emplear?..... 5
 - PASO 3: Diseño de la estrategia de comunicación y educación ambiental..... 6
 - PASO 4: Planificación e implementación de actividades del plan de comunicación..... 7
 - 4.1. Preparación del material de comunicación..... 7
 - 4.2. Evaluación y monitoreo..... 8
- ANEXO 1..... 9

¿Cómo Diseñar una Estrategia de Comunicación para Procesos de Ordenamiento Territorial?



Aplicación de la Gestión del Riesgo para el Desarrollo Rural Sostenible

Módulo N° 5

"No puede haber Desarrollo Sostenible

sin Gestión del Riesgo"



1. INTRODUCCIÓN

El módulo **“¿Cómo Diseñar una Estrategia de Comunicación para Procesos de Ordenamiento Territorial?”** está elaborado sobre la base de la experiencia local desarrollada en el distrito de Morropón, provincia de Morropón, Piura. En esta experiencia, la comunicación es concebida como un instrumento para el desarrollo y acompaña las fases del proceso consideradas en la propuesta técnica de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial - POT, contribuyendo a fomentar y mejorar la calidad de la participación social en el proceso.

Estrategias de comunicación se implementan en procesos de desarrollo; sin embargo, siendo el Ordenamiento Territorial un tema relativamente nuevo en el contexto local y un proceso que requiere de la participación social para garantizar su éxito, fue necesario, en primer lugar, que la población comprendiera la importancia de este tema para el desarrollo del distrito. Para ello, en el distrito de Morropón, se han incorporado elementos particulares, como la constitución de un equipo local de comunicación que contribuyó al diseño de la presente metodología.

Ante el inadecuado uso del territorio distrital del municipio de Morropón, tanto en las actividades socioeconómicas como en la localización de las viviendas, la municipalidad distrital tomó la decisión de iniciar un proceso de ordenamiento territorial que permita inducir un desarrollo equilibrado del territorio, ubicar y reglamentar adecuadamente las actividades socioeconómicas y mejorar la gestión y administración pública. Se espera que, en el mediano y largo plazo, se logre establecer un control sobre el uso de la tierra, integrar social y geográficamente el distrito, mejorar la productividad, garantizar la seguridad en la inversión pública y orientar el proceso de desarrollo sostenible.

La propuesta contempla el uso y la aplicación de una estrategia de comunicación y educación, como una herramienta importante para apoyar y facilitar el proceso de elaboración e implementación del POT Morropón.

2. CONDICIONES

La estrategia de comunicación se implementa en el marco de la propuesta técnica de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial; por tanto, las condiciones necesarias para que este proceso tenga éxito son también condiciones para el éxito de la estrategia.

- Voluntad política de las autoridades del gobierno local.
- Equipo técnico multidisciplinario comprometido y con voluntad para impulsar el proceso (facilitadores y equipo local de comunicación).
- Compromiso de los ciudadanos para participar en el proceso.
- Voluntad y capacidad concertadora de todos los agentes comprometidos.

3. DESARROLLO DE LA PROPUESTA METODOLÓGICA

Como herramienta de apoyo al proceso de Ordenamiento Territorial consideramos que se requiere de una estrategia de comunicación y educación. Tomando en cuenta los referentes metodológicos de la GTZ, entendemos que el proceso de comunicación para el desarrollo implica el diseño, planeamiento y aplicación de estrategias de comunicación para el cambio social, en apoyo a la gestión de programas, políticas y proyectos orientados a objetivos de desarrollo sostenible.

La comunicación es aplicada con el fin de:

- Informar a los involucrados sobre un problema ambiental y despertar su interés.
- Sensibilizar sobre el problema y generar condiciones para la participación.
- Reducir efectos secundarios no deseados.
- Propiciar el diálogo entre involucrados, facilitando condiciones para el cambio de conducta.
- Crear una atmósfera cooperativa entre involucrados y motivarlos a resolver juntos el problema ambiental.
- Apoyar a los decisores de los proyectos a lograr sus objetivos de modo eficaz y eficiente.



PASO 1: Establecimiento de las condiciones para el diseño de la estrategia de comunicación y educación ambiental

1. El equipo gestor de la propuesta técnica de formulación de Plan de Ordenamiento Territorial realiza una primera reunión de socialización de la propuesta con los representantes de la sociedad civil del distrito. Aquí se reciben aportes a la propuesta y se obtiene como producto la conformación de equipos de trabajo.

Se conforma un equipo local de comunicación, que deberá estar constituido por actores comprometidos con el desarrollo del distrito, tratando de establecer sinergias entre la parte política, técnica, actores sociales e institucionalidad. Este equipo será quien diseñe e implemente la estrategia de comunicación ambiental. No es indispensable que quienes participan de este equipo tengan formación profesional y/o técnica como comunicadores.

2. Este equipo es capacitado en aspectos conceptuales de Ordenamiento Territorial y comunicación para el desarrollo.

Para ello se realizan 2 reuniones de coordinación en las que se reflexiona sobre los objetivos de la comunicación en procesos de desarrollo.

- ¿Cómo entendemos la comunicación?
- ¿Qué buscamos con la comunicación en el OT?
- ¿Cómo interviene la comunicación en las etapas del proceso de OT?

PASO 2: Diagnóstico de la comunicación

El diseño de una estrategia de comunicación requiere de un estudio que evidencie cuál es el conocimiento que tiene el público acerca del tema Ordenamiento Territorial. Este estudio se denomina diagnóstico de comunicación y se realiza con la finalidad de identificar las necesidades de información existentes en el público al que nos vamos a dirigir.

Implica detectar las necesidades sociales de comunicación presentes en determinadas condiciones, es decir, la diferencia entre la información necesaria y la disponible para la comprensión y orientación de la práctica social de individuos, grupos, estratos, clases, naciones. En materia de Ordenamiento Territorial es importante analizar qué visión de desarrollo del distrito tienen sus líderes, para luego definir cómo puede la comunicación contribuir con ese proceso y cómo se inserta el OT.

La comunicación social no puede desligarse de los aspectos de desarrollo de las comunidades, entendiendo el desarrollo como el mejoramiento de las condiciones de vida con una visión de sostenibilidad a lo largo del tiempo: políticas de uso del suelo, creación de nueva infraestructura, protección ambiental, regulación de la densidad poblacional en áreas vulnerables, erradicación de la pobreza, avances en la salud pública y la educación, etc.

En todo caso, el diagnóstico es valioso, tanto en la etapa previa al diseño de la estrategia de comunicación, como después de su ejecución, para valorar las modificaciones generadas en conocimiento y percepción.

2.1. ¿Qué investigar? Aspectos del diagnóstico de comunicación

Se sugiere incorporar los siguientes aspectos:

A. Descripción de la comunidad

- Límites geográficos
- Densidad total de la población
- Distribución de los residentes por grupos de edad
- Nivel educativo
- Nivel socioeconómico
- Grupos religiosos
- Intereses
- Preocupaciones de la comunidad
- Preocupaciones de salud
- Preocupaciones ambientales
- Preocupaciones económicas
- Preocupaciones legales
- Necesidades no satisfechas de información, educación o capacitación
- Falta de respuesta percibida a sus preocupaciones



B. Tipo de gobierno local

- ¿Cómo percibe la población al gobierno local?
- ¿Cuáles son las posiciones políticas clave?
- ¿Cómo es la interacción comunitaria con las instituciones del gobierno?

C. Situación y percepción del OT

- ¿Cómo percibe la población el OT y cuáles son sus expectativas o temores frente al OT?
- ¿Cuáles son sus necesidades de información?

Las características culturales y la idiosincrasia, es decir, las creencias, mitos, valores y el grado de conocimiento y desconocimiento sobre el tema de desarrollo, son determinantes en la percepción del OT por parte del grupo social en el que se desarrolla el diagnóstico.

D. Organizaciones

Se analizan las organizaciones locales, con participación institucional y popular, que tienen algún nivel de involucramiento en procesos de desarrollo. El conocimiento de este aspecto es importante para identificar la legitimidad de los liderazgos y sus intereses, que a su vez nos permitirá conocer posibles aliados u opositores, pues serán los actores que participen en el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

E. Necesidades de información

- ¿Cuáles serían los beneficios de una campaña de información?
- ¿Cómo pueden satisfacerse las necesidades informativas en medio de tantas otras necesidades que existen en las comunidades?

Lo conveniente es insertar en el flujo cotidiano de información los contenidos de OT y, así, hacer de este tema un tema cotidiano en el desarrollo del distrito.

F. Redes de comunicación

Se identifican los canales y medios de comunicación colectiva por los cuales la población recibe e intercambia información: espacios informativos, audiencias, reuniones, actividades religiosas y escolares, conversaciones con el vecino, altoparlantes, etc.

- ¿Cómo y con qué frecuencia utilizan estos canales?
- ¿Cuáles son los horarios?
- ¿Cuál es la confianza o credibilidad depositada en ellos?

Se necesita identificar los medios de comunicación que estén en disposición de contribuir con los esfuerzos locales.

2.2. ¿Cómo investigar? ¿Qué método de investigación emplear?

Los métodos son complementarios y la investigación puede incluir varias técnicas. Por el carácter cualitativo de la mayor parte de la información que necesitamos para diseñar la estrategia, se sugiere comenzar con métodos cualitativos y luego hacer la confirmación cuantitativa. Estos mismos métodos también nos pueden servir para monitorear y evaluar actividades.

A. Entrevista semiestructurada (Anexo 1).- Se aplicó a 159 representantes de organizaciones sociales y de productores, directivos de instituciones, líderes políticos, autoridades y representantes de sectores.

B. Reuniones con equipo local de comunicación.- El equipo está conformado por un comunicador (Radio Almendra), 2 profesores, 1 técnico de la municipalidad, la regidora de educación y deporte y 1 bachiller en Geografía.



Por el desempeño de su trabajo y su trayectoria profesional, se trata de un grupo que conoce la realidad del distrito, los aspectos culturales, las costumbres, las formas de comunicación y los intereses de los actores.

Este conocimiento permite “validar” y actualizar la información recogida en la entrevista semiestructurada y, sobre todo, hacer una adecuada selección de los canales de comunicación y el diseño de los mensajes y materiales.

C. Información secundaria.- Se revisan documentos y fuentes bibliográficas como el plan estratégico, el censo poblacional y el presupuesto participativo, entre otros.

PASO 3: Diseño de la estrategia de comunicación y educación ambiental

Los resultados del diagnóstico son utilizados por el equipo local de comunicación para el diseño de la estrategia y de las campañas realizadas en las fases inicial y de diagnóstico del proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

1. Definición de una estrategia en 5 etapas, que acompañe las etapas del proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

2. Definición del objetivo comunicacional general y los objetivos específicos, para cada etapa del proceso, así como sus respectivos abordajes estratégicos. La definición de objetivos también está en función de los públicos a los que nos dirigimos.

3. Definición de audiencias, de acuerdo a los objetivos establecidos para cada fase.

4. Definición de abordajes estratégicos. El escenario contextual de la problemática, las características del proyecto, las herramientas propuestas y los objetivos programáticos y comunicacionales definidos nos invitan a establecer un abordaje estratégico que oriente las intervenciones comunicacionales, enfocadas básicamente en las disciplinas de movilización comunitaria, comunicación y educación ambiental, y advocacy.

5. Definición de estrategias creativas. Las estrategias creativas elaboradas por el equipo local de comunicación para elaborar los mensajes se orientan a:

- Presentar el OT como parte del proceso de descentralización del país.
- Presentar los beneficios que conlleva este proceso para la población de Morropón (mejora de calidad de vida y desarrollo local).
- Resaltar la importancia de la participación de todos y cada uno de los morropanos para lograr el ansiado deseo de mejora de la calidad de vida y desarrollo local.
- Incrementar la percepción colectiva del riesgo, basándose en resultados del diagnóstico participativo. Seleccionar testimonios de pobladores que expresan en medios de comunicación los principales problemas vinculados al OT, e invitar a la comunidad a reflexionar sobre las posibilidades de desarrollo del territorio y contribuir con el bienestar de la comunidad para una vida mejor.

6. Definición de mensajes clave. Se proponen como mensajes principales:

- Beneficios del OT: inducir un proceso de desarrollo equilibrado del territorio, ubicar y reglamentar adecuadamente las actividades socioeconómicas, mejorar la gestión y la administración pública.
- Controla el uso de la tierra, integrar social y geográficamente el distrito, mejorar la productividad, garantizar seguridad en la inversión pública y reducir los factores de vulnerabilidad como estrategia para lograr un desarrollo sostenible.

Mensajes utilizados en distrito de Morropón

- “Morropón... Un territorio ordenado... Un distrito con futuro” es el slogan que identifica el proceso.
- “Tú también puedes contribuir a un distrito más moderno, ordenado, limpio, saludable, etc”.
- “¿Quieres tener un distrito donde haya un crecimiento ordenado?”
- “Participa del POT para el desarrollo de Morropón. Juntos podemos”.
- “Un lugar para cada cosa... cada cosa en su lugar”.

El conocimiento de las tradiciones y cultura de la población del distrito permitió identificar y utilizar rimas o cumananas para explicar la importancia del proceso de ordenamiento territorial. Morropón es conocido como la cuna y capital del tondero y la cumanana.

- “Cada cosa en su lugar,
Antes de construir y sembrar,
hay que pensar y ordenar,
si el fin es progresar”.



PASO 4: Planificación e implementación de actividades del plan de comunicación

Este plan guiará las actividades de comunicación y puede ser ajustado o revisado conforme se obtiene más información de la audiencia a través de la investigación, la prueba de los materiales y el monitoreo. En el plan se establece el cronograma de actividades de acuerdo al avance del proceso (etapas), los objetivos propuestos para cada etapa y los públicos a los que nos dirigiremos.

En el caso del Ordenamiento Territorial, donde las acciones de comunicación acompañan el proceso y se tienen objetivos específicos para cada fase, se ha optado por elaborar planes de mediano plazo para cada etapa del proceso, lo cual facilita su operacionalización.

La planificación es hecha por el equipo local de comunicación. El plan considera el presupuesto.

4.1. Preparación del material de comunicación

Después de la planificación de actividades se elaboran los mensajes y se diseñan los materiales que pueden ser impresos o audiovisuales, como volantes, afiches, audiocasetes, revistas de dibujos cómicos, etc.

Lo lúdico es muy importante para generar un nivel de aprendizaje en el público de manera entretenida y facilita la consecución de los objetivos propuestos en la estrategia de comunicación y educación ambiental. Se recomienda usar juegos y dinámicas.

La estrategia debe considerar también los materiales a utilizarse en la comunicación interpersonal como materiales de promoción o merchandising (polos, llaveros, gorras, lapiceros, cuadernos) y los materiales para los medios de comunicación como los mensajes para la radio.

Se recomienda ser muy gráfico con los mensajes que se quieren transmitir. Lo gráfico contribuye enormemente al posicionamiento de los mensajes en nuestro interlocutor. Por ello, es conveniente usar dibujos y fotografías.

Si bien los materiales y los mensajes son preparados por el equipo local de comunicación, es recomendable compartirlos con los técnicos responsables de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial para evitar imprecisiones que puedan crear confusión en el público.



Todos los materiales son seleccionados y diseñados por el equipo local de comunicación y producidos por personal preparado para ello. Antes de pasar a la producción se realiza la validación con el público objetivo.

4.2. Evaluación y monitoreo

En la estrategia se especifica el método para evaluar el resultado y las acciones de seguimiento. Cabe cuestionarse sobre lo siguiente:

- ¿Fue recibido el mensaje por el público meta?
- ¿Cómo fue interpretado?
- ¿Se ha modificado la percepción del OT y el interés por tomar acciones orientadas a mejorar la ocupación y uso del territorio?
- ¿Los contenidos y canales seleccionados fueron los correctos?
- ¿Cuáles son los nuevos requerimientos de información después de la campaña?

La evaluación puede realizarse con métodos participativos (talleres, por ejemplo), pasivos (encuestas o sondeos) o combinándolos.

OBJETIVOS COMUNICACIONALES POR FASE

FASE	OBJETIVO ESPECÍFICO DE COMUNICACIÓN
Fase Inicial	1. Brindar apoyo técnico a las relaciones interinstitucionales que permitirán contar con acuerdos y compromisos formales para impulsar el proceso de OT.
Diagnóstico Participativo (información a la población, microzonificación ecológica-económica y estudios complementarios)	2. La población tiene una actitud positiva frente al proceso y participa en las primeras actividades para el desarrollo del POT Morropón, vinculando el proceso a la mejora de sus condiciones de vida. 3. La población reconoce la problemática generada por una ocupación y uso inadecuados del territorio y sus recursos naturales, así como sus potencialidades para el desarrollo sostenible. 4. El equipo técnico inicia el proceso de identificación y sensibilización de actores comunitarios para comprometer una participación comunitaria representativa.
Planificación Prospectiva (planeamiento e información a la población)	5. La población participante interioriza la problemática socioambiental de su territorio en base a los resultados del diagnóstico inicial. 6. La población sensibilizada y los líderes comunitarios identificados participan y contribuyen a la construcción de escenarios deseados y posibles de un Ordenamiento Territorial para Morropón. 7. El equipo técnico facilita la limitación de expectativas de la población frente a proceso de OT, al vincularlas a otros procesos como el Plan Estratégico de Desarrollo - PED y el PP, e identifica y previene resistencias y conflictos potenciales. 8. Los líderes comunitarios y la población sensibilizada participan activamente en la construcción, validación y socialización de mensajes socioambientales en espacios de comunicación comunitarios y públicos.
Instrumentación (concertación de propuesta POT)	9. Los líderes comunitarios y el equipo técnico identifican proyectos potenciales para la ejecución del POT y los vinculan a otros procesos de desarrollo local como el PP y el PED, entre otros. 10. El equipo técnico apoya acciones de incidencia política para la aprobación oficial del POT y su normativa a nivel provincial y regional. 11. El equipo técnico, autoridades y líderes comunitarios influyen en la agenda pública de Morropón generando un clima favorable para la ejecución.
Implementación (de las acciones de OT)	12. Los líderes comunitarios socializan, promueven y ejecutan prácticas adecuadas para mejorar la calidad de vida en Morropón, aplicando criterios y recomendaciones del Plan de Ordenamiento Territorial elaborado conjuntamente. 13. El equipo técnico apoya en fortalecer y legitimar espacios de concertación comunitarios para la toma de decisiones, la implementación de actividades, la vigilancia del cumplimiento de compromisos y la resolución de conflictos. 14. El equipo técnico incide positivamente en la concertación con líderes comunitarios, decisores del gobierno local y regional, sectores del Estado y la sociedad civil para la ejecución de obras y proyectos sugeridos en el POT.

ANEXO 1

GUÍA PAUTA DE ENTREVISTAS ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN POT MORROPON PARA LÍDERES Y AUTORIDADES LOCALES DISTRITALES

INSTRUCCIONES

- Este instrumento debe aplicarse de manera individual.
- Esta entrevista deberá grabarse previa autorización del entrevistado.
- La idea es obtener los porqués, entrevistando siempre de manera que se trate de explicar las razones de cada pregunta formulada.

DATOS PERSONALES DEL ENTREVISTADO

Nombre: _____

Edad: _____

Sexo: M F

Lugar: _____

Actividad económica: _____

Pertenece a alguna organización: Sí No

Nombre de la organización: _____

Participa activamente en su organización / Cargo: _____

Cuántos participan en su organización: _____

I. PREGUNTAS DE CARÁCTER GENERAL

1. ¿Cuáles son los principales problemas del distrito? ¿Por qué?
2. ¿Ud. ha ayudado a resolver alguno de esos problemas? Sí/No. ¿Con quién lo ha resuelto?
3. Mencionar algunas instituciones que trabajan en su distrito
4. ¿Cuál es la labor de esas instituciones?
5. ¿Cómo calificaría el trabajo de estas instituciones? ¿Por qué?

II. PERCEPCIÓN EN LA POBLACIÓN SOBRE LA NATURALEZA DEL LIDERAZGO DEL GOBIERNO LOCAL

1. ¿Ud. como autoridad/líder local está trabajando por el desarrollo de su comunidad? Sí/No. ¿Por qué?
2. ¿Qué otras autoridades/líderes cree Ud. que están trabajando por el desarrollo de su distrito? ¿Por qué?
3. ¿Cómo son sus relaciones con dichas autoridades/líderes? Explicar.
4. ¿Cumple el resto de autoridades/líderes locales con su rol y funciones? Explicar.
5. ¿Cual debería ser el rol?
6. ¿Cómo es su relación con los miembros de su comunidad?

III. PERCEPCIÓN EN LA POBLACIÓN SOBRE LOS ACTORES SOCIALES QUE DEBERÍAN FORMAR PARTE DEL PROCESO

A. Recursos naturales

- ¿Qué hace para ayudar a conservar su naturaleza?
- ¿Qué fenómenos naturales se presentan mas en su distrito/zona?
- ¿Existen problemas ambientales en su distrito/zona? ¿Cuáles? ¿Por qué ocurren? Y ¿quiénes hacen que estos ocurran?
- ¿Ud. ha promovido o participado en campañas de protección de su medio ambiente? ¿Lo hizo solo o en coordinación con otras instituciones?

- ¿Cuáles son los principales cultivos de su distrito/zona?
- ¿Qué otros cultivos se pueden sembrar en el distrito/zona?
- ¿Qué plagas afectan más a los cultivos del distrito/zona? y ¿Cómo hacen para combatirla?
- ¿Qué sistema de riego utiliza? ¿Por qué?
- ¿Bajo que sistema de agua se abastece para el consumo humano? ¿Por qué?
- ¿Cuáles son las principales especies forestales/animales del distrito/zona y en dónde se ubican esas especies forestales/animales? Mencione algunos lugares.
- ¿Cuáles son las principales actividades económicas del distrito?

B. Percepciones sobre el distrito y sus posibilidades de desarrollo

- ¿Ha escuchado hablar del Plan Estratégico de Desarrollo Distrital (PEDD)?
- ¿Ud. sabe que su distrito cuenta con un PEDD?
- ¿Ha escuchado hablar del Presupuesto Participativo (PP)?
- ¿Ud. participó en la elaboración del PP?
- ¿Qué ha hecho Ud. para lograr el desarrollo de su distrito?
- ¿Cómo le gustaría que sea su distrito?
- ¿Como ve el desarrollo de su distrito?



IV. NIVELES DE CONOCIMIENTO SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MARCO LEGAL

1. Así como una casa tiene habitaciones y ambientes, la comunidad se ordena. ¿Qué es para usted ordenamiento?
2. ¿Qué es para usted ordenamiento territorial? Si no lo sabe, explicar lo que es ordenamiento territorial con ejemplos, según lo que se vea en su zona.
3. ¿Le interesaría participar en el Proceso de Ordenamiento Territorial de su distrito? Sí/No. ¿Por qué?

A. Percepción en la población sobre quienes lideran o deberían liderar el POT

- ¿Quiénes lideran actualmente el POT? ¿Por qué lo lideran ellos?
- ¿Quiénes lo deberían liderar a su entender? ¿Por qué?

B. Percepciones en la población sobre el ordenamiento territorial, alcances e impactos en el desarrollo local

- ¿Cree usted que la población tomará favorablemente el proceso de OT? Sí/No. ¿Por qué?

C. Beneficios percibidos por la población en relación al OT

- ¿Cree que un Ordenamiento Territorial beneficiará a su distrito? ¿En qué? ¿Por qué? Especificar los beneficios individuales y colectivos.

D. Facilitadores y obstáculos (resistencias) de la población en relación al ordenamiento territorial

- ¿Usted cree que si se implementa el OT en Morropón se tendrá éxito? Sí/No. ¿Por qué?
- ¿Cuáles serían los obstáculos por los cuales la población no querría el OT? ¿Por qué?

E. Conocer si los actores sociales que participan actualmente en el proceso representan los intereses de la población

- ¿A Ud. le interesaría ver ordenado su distrito?
- ¿Ud. cree que a la mayoría de la población de Morropón le interesa que el distrito este ordenado? ¿O son unos pocos a los que les interesa ver ordenado el distrito? ¿Por qué?
- ¿Se siente Ud. parte de este proceso de OT? Sí/No. ¿Por qué?
- Si se le invita a participar en los talleres de OT, ¿Ud. asistiría?
- ¿Cuál es el horario que a Ud. le convendría para participar en estos talleres de OT?

V. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1. ¿Qué medios de comunicación existen en su distrito?
2. ¿Cuál es el medio que escuchan, leen o ven más?
3. ¿Ud. utiliza los medios de comunicación locales para comunicar sus actividades institucionales? Sí/No. ¿Por qué? ¿Qué otro medio de comunicación utiliza para con los demás?
4. ¿A través de qué medio se le puede llamar a participar en un taller OT?
5. ¿Qué medios utiliza?

¿Algo más que quiera agregar?

Muchas gracias por su tiempo.

Nombre _____
 Caserío _____
 D.N.I. _____

ORDENAMIENTO
 CADA COSA EN SU LUGAR
 PARTICIPEMOS
 UN LUGAR PARA CADA COSA
 PROCESO PARTICIPATIVO
 TERRITORIAL
 MORROPON
 VIVIR MEJOR
 PLAN

Y	N	B	P	W	T	Q	L	F	U	N	C	C	E	P	L	Q	J	O	B
D	M	A	O	N	X	K	T	B	N	J	V	F	W	B	T	S	C	V	X
M	D	W	V	V	X	E	E	J	A	G	C	G	F	Z	C	A	D	I	M
W	P	H	H	T	O	F	K	Q	C	W	W	U	I	D	D	B	G	T	A
U	N	L	U	G	A	R	P	A	R	A	C	A	D	A	C	O	S	A	H
J	J	B	G	P	T	T	D	Y	H	J	E	S	C	Y	O	Z	F	P	P
V	T	J	Z	J	D	R	H	E	Y	I	B	O	K	G	X	H	M	I	F
T	Z	Z	I	U	P	S	O	F	N	M	S	O	D	P	Z	A	F	C	Q
L	J	H	H	B	U	L	L	J	D	A	N	E	D	K	B	W	F	I	J
Z	T	W	O	Z	G	B	A	A	E	E	M	P	Z	Y	D	V	S	T	Z
P	V	V	P	X	P	O	R	N	I	M	O	I	P	C	O	H	E	R	Y
L	X	A	T	L	W	L	S	Z	O	R	R	C	E	N	L	I	O	A	F
E	B	W	V	E	X	U	V	S	H	P	O	I	I	N	N	E	X	P	Y
R	A	K	W	B	L	R	S	P	D	C	O	T	V	V	T	Q	B	O	I
G	Z	I	Z	U	F	O	I	Y	V	Q	S	R	I	I	G	O	Q	S	C
B	I	J	G	G	S	C	Z	U	A	R	Z	A	R	R	V	X	Q	E	F
T	W	A	D	W	O	O	A	G	I	R	V	P	Z	O	R	C	P	C	J
L	R	M	E	P	Z	K	G	K	C	B	O	Q	B	J	M	E	D	O	R
W	H	O	A	E	S	V	D	P	K	C	P	M	G	E	M	N	T	R	Z

Equipo Local de Comunicación

- Ing. Juan Silva Márquez (Municipalidad distrital de Morropón - MDM)
- Srta. Magaly Tantaleán (Coordinadora proyecto POT Morropón - MDM)
- Prof. Magdalena Martino (Regidora concejo distrital de Morropón)
- Prof. Flizandro Montenegro (sociedad civil)
- Prof. Modesto Placios (sociedad civil)
- Sr. Ciro Cornejo Cornejo (comunicador social)
- Lic. Nancy Estrada Guerrero (Gobierno Regional / PDRS - Piura)