

Experiencia del proyecto Recuperación y prevención ante catástrofes naturales en Piura

Alberto Aquino

Asesor GTZ - Cooperación Alemana al Desarrollo

1. Presentación

La experiencia del Proyecto de Ayuda a la Emergencia por El Niño (PAEN), se desarrolla en el departamento de Piura, en el marco del convenio entre el Gobierno Regional de Piura y la Cooperación Alemana para el Desarrollo GTZ. Busca aportar en la aplicación práctica del enfoque de gestión del riesgo para el desarrollo. El PAEN es un proyecto de cooperación bilateral entre el gobierno peruano y el alemán, que inició sus negociaciones desde octubre de 1997.

2. Objetivo del Proyecto

“Aprovechar las potencialidades de las subcuencas de los ríos Bigote y La Gallega, que pertenecen a la cuenca del río Piura, considerando el enfoque de gestión del riesgo para el desarrollo”.

Resultados del Proyecto PAEN:

1. La concertación interinstitucional, tanto en el nivel regional como en los niveles provinciales y distritales, a través de espacios de concertación, discusión del enfoque conceptual y herramientas metodológicas para los procesos de planificación del desarrollo.
2. El fortalecimiento organizacional con los gobiernos locales y con las organizaciones de productores.
3. Producción agropecuaria sostenible y oportunidades de mercado.

¿Cómo desde la producción agropecuaria podemos incorporar el enfoque de la gestión de riesgo?

4. Gestión de la cuenca, que trabaja la protección física de la cuenca y el manejo de los recursos naturales.

Estos cuatro componentes los desarrollamos en las dos subcuencas: Bigote y La Gallega. El PAEN se define como un proyecto de desarrollo rural con enfoque estratégico en la gestión del riesgo y el fomento municipal.

3. Ámbito de trabajo del proyecto

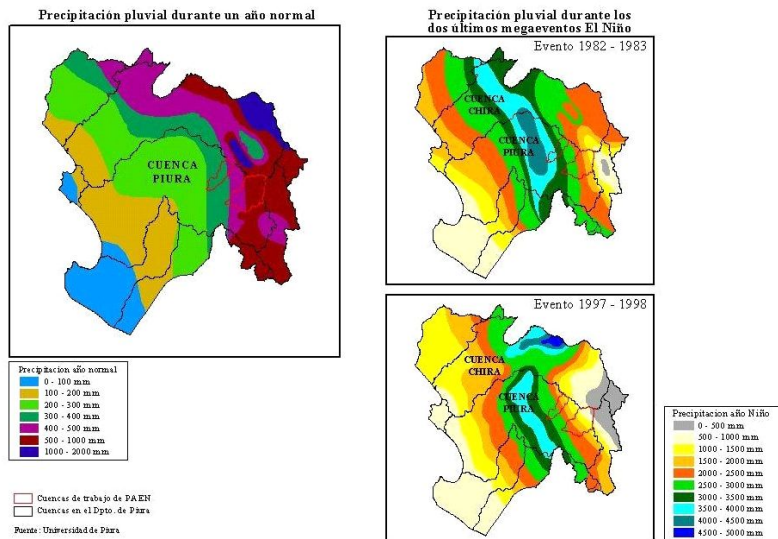
El departamento de Piura cuenta con tres cuencas principales: la del río Piura, la del Huancabamba y la del Catamayo-Chira, con Ecuador. El PAEN trabaja en la cuenca del río Piura y focaliza sus actividades en dos subcuencas: la del río La Gallega y la del río Bigote.

4. La relación entre “El ENSO”, la cuenca y Gestión del Riesgo de Desastres

¿Por qué nos concentramos en ese espacio y por qué la necesidad de trabajar el tema de gestión de riesgos?

El proyecto empieza en marzo del año 1998. En el diagnóstico se evaluó: que el volumen de precipitaciones (Figura 1) en un año normal tiene una concentración en la parte alta de 1 000 a 2 000 mm en las zonas de Ayabaca, Huancabamba y la meseta andina (altos de Parihuanas). En los años de El Niño, los volúmenes de precipitación se concentran en la parte media de las cuencas del río Piura (Tambogrande y Chulucanas) y Chira. Durante El Niño 1982-1983, la concentración de precipitaciones se produjo en toda la franja media; en El Niño 1997-1998, la concentración se produjo al sur de la parte media.

COMPORTAMIENTO DE LA PRECIPITACION PLUVIAL



5. Hipótesis

Estas son las hipótesis que nos ayudaron a iniciar el diseño del proyecto:

La primera información que tenemos es que los volúmenes durante un año de El Niño, se concentran 10 veces más de lo normal entre los 500 y 1 500 metros sobre el nivel del mar. Es decir, las inundaciones en la parte baja de la cuenca del río Piura (Catacaos, La Unión y Sechura), donde generalmente se concentra la atención de los proyectos, tenía que trabajarse en la parte media alta y con una visión integral de la cuenca del río Piura.

La segunda información es proporcionada por el Proyecto Especial Chira-Piura, que nos reporta que el 77 por ciento del caudal que pasará por la ciudad de Piura, llegará al Bajo Piura y generará las inundaciones (ya pasó por el punto medio de la cuenca del río Piura en la ciudad de Chulucanas, es decir, 2 800 m/s de caudal pasaron por Chulucanas antes de llegar a la ciudad de Piura)

La conclusión fue que se debía concentrar el trabajo en acciones para responder a la pregunta ¿cómo reducimos los caudales en la parte media-alta de la cuenca del río?, porque la producción del máximo caudal se

genera en la parte media del río Piura y el volumen de precipitación se concentra entre los 500 y 1 500 m.s.n.m.

Planteamos la hipótesis de apoyar la generación de un proceso de desarrollo sostenible y poder tener impacto sobre el fenómeno El Niño. En el caso de la cuenca del río Piura, tenemos que reducir su producción de sedimentos. ¿Por qué?, porque con la producción de sedimentos que tenemos, estamos inundando la parte baja de la cuenca, con menores volúmenes de agua, lo cual se refleja en la caja del río que cada vez es más alta. Si tomamos como alternativa única la construcción de diques, estos tendrían que irse elevando cada año. Si planteamos la solución de la salida al mar, así la construyamos, se llenará de sedimentos, porque éstos se siguen produciendo en la parte media-alta de la cuenca del río.

Es a partir de ese punto que empezamos a trabajar en esas dos subcuencas para generar algunas alternativas tecnológicas de retención de sedimentos y volúmenes de agua aplicando el enfoque de gestión del riesgo. Después se replicarán en las otras ocho subcuencas que componen la cuenca del río Piura.

6. Principios de la gestión de riesgo

Los principios para el desarrollo del proyecto PAEN fueron cuatro:

1. Subsidiaridad: respetar los niveles de toma de decisiones y las responsabilidades en los niveles distrital, provincial y regional. Una de las dificultades que tenemos es cómo la información generada en los análisis de riesgo a diferentes niveles, se pueden convertir en toma de decisiones. De lo contrario, nos quedaremos en un buen discurso que no se refleja en acciones concretas.
2. Influir sobre procesos en curso: nuestro interés es influir para mejorar los procesos en curso, llámense los procesos de planificación, producción, defensa civil, etc.
3. Participación de los actores locales: lo que se busca es que los pobladores no sólo asistan a un taller sino que apliquen lo escuchado. Hay que construir con ellos el conocimiento, desde lo que saben y hasta sus prácticas culturales de reducción de vulnerabilidades, las cuales se van perdiendo a lo largo del tiempo. Hay que encontrar la forma de revalorarlas e incorporarlas al trabajo de reducción de riesgos.

4. Apropriación de propuestas: el cuarto principio se refiere a desarrollarlas a través de la construcción colectiva con los actores locales. Lo que se busca es que las propuestas sean validadas y apropiadas para que las puedan aplicar y sean sostenibles en el tiempo.

7. Evolución de la gestión del riesgo en el ciclo de un proyecto desde la experiencia del PAEN

En cada una de las aplicaciones buscamos definir una unidad territorial. En este caso, como proyecto, ya habíamos decidido trabajar en dos subcuencas: La Gallega y Bigote, que pertenecen a la cuenca del río Piura y a la unidad regional de Piura. Por eso, el diseño del proyecto tiene un componente referido al espacio de concertación regional interinstitucional, porque si bien los riesgos ocurren y se evidencian en lo local, sus causas están también fuera de lo local: en lo regional y en lo nacional.

Después hicimos una identificación de los principales actores -porque nos interesaba conocer- de acuerdo con el estado del tejido social y con quién se podía trabajar. Así, podíamos también tener un detalle y dar prioridad sobre los procesos de desarrollo en curso que estaban construyéndose en los espacios territoriales donde se trabajaría.

Con estos elementos, ya se podía iniciar el proceso de análisis de riesgo. Reconociendo los procesos de desarrollo que existían en la unidad territorial analizada y cuáles de ellos estaban construyendo nuevos escenarios de riesgo, porque era en éstos donde debíamos influir. Una vez establecidos los escenarios de riesgo en construcción, pasamos al "análisis de interlocutores", es decir, en cuál de estos actores que participan de este proceso de desarrollo pueden producir un efecto de cambio o un efecto multiplicador sobre propuestas tecnológicas alternativas que, reduzcan los riesgos o contribuyan a no construir nuevos riesgos.

Con los actores seleccionados del proyecto, abordamos el análisis de riesgo del proceso y empezamos toda la implementación de acciones para la reducción de vulnerabilidades dentro de los procesos de desarrollo. Las acciones se orientaron a buscar el punto de equilibrio entre el interés local y la sostenibilidad del desarrollo. El PAEN, al ser un proyecto de desarrollo rural con enfoque estratégico de gestión del riesgo para el desarrollo; buscó influir en los procesos de desarrollo incorporando el enfoque de reducción de riesgos.

En la última fase de diseño del proyecto PAEN, se trabajó todo lo que es el análisis de las cadenas de impacto, para implementar el sistema de monitoreo y evaluación y poder verificar si se está contribuyendo o no a la generación de cambios fundamentales en las unidades territoriales donde trabajamos.

Tratamos de que este ciclo se repita permanentemente cuando: (i) empezamos a trabajar en una nueva unidad territorial, (ii) identificamos un nuevo grupo de actores clave que ayudarían a reducir los factores de vulnerabilidad, (iii) nos piden asistencia a otros espacios que no sean los espacios donde estamos trabajando, y (iv) estamos en un espacio subregional y pasamos a uno distrital o a un caserío. Es decir, el ciclo es válido para aplicar en varios escenarios de planificación y ejecución de proyectos.

En la primera parte del ciclo, trabajamos mucho con el grupo meta: con los actores locales sobre los cuales queremos incorporar el enfoque de reducción de riesgos, porque son actores que están participando, positiva o negativamente, en la construcción del escenario de riesgo. Articulamos todos estos análisis a procesos de planificación municipal, dando prioridad, básicamente, a las inversiones municipales, sistemas de producción y sobre todo a los procesos de concertación interinstitucional, buscando siempre no desligarnos de los procesos existentes. En todas las fases, apoyamos la ejecución de acciones concretas para que no quede sólo en el análisis, sino, para pasar a la acción.

8. El ciclo de reducción del riesgo en los procesos de desarrollo local

Una pregunta que buscamos responder es: ¿Cómo hacemos la entrada del ciclo de reducción de riesgo dentro de los procesos de desarrollo local?

1. Reconocer y establecer una prioridad de los riesgos: se trabajó mucho sobre la toma de conciencia de los riesgos que están asociados a las acciones de desarrollo que estamos analizando. Una vez trabajados los procesos de sensibilización, podemos trabajar un análisis para entender cuáles son las causas o los factores de vulnerabilidad que están influyendo en los escenarios de riesgo a los que se ha dado prioridad.
2. Analizar factores de vulnerabilidad y formular alternativas: con los factores de vulnerabilidad identificados, podemos iniciar una discusión

para tener algunas opciones de cómo poder reducir las vulnerabilidades de los escenarios de riesgo y también para establecer una prioridad entre ellas, porque son muchos los problemas y escasos los recursos. Las opciones seleccionadas deben reflejarse en el plan de desarrollo o en el plan de inversión municipal, que son los instrumentos legales.

3. Evaluar los recursos disponibles: con el establecimiento de prioridad de opciones, hacemos una evaluación de los recursos disponibles. Generalmente, trabajamos muchos procesos de concertación a los que denominamos “apalancamiento de recursos” para poder realizar esas inversiones. Para ello, tenemos que evaluar qué actividades o iniciativas son factibles de ejecutar desde el espacio distrital, provincial o regional.
4. Tomar la decisión de reducir la vulnerabilidad: se diseñó estrategias para enfrentar ese escenario de riesgo, reducir esas condiciones de vulnerabilidad y pasar a una aplicación. Con los actores comprometidos, negociamos la aplicación para la reducción de esas vulnerabilidades y pasamos a la toma de decisiones para hacerlo.

Si observamos los proyectos que promueven procesos de desarrollo sostenible, generalmente encontramos que al analizar este ciclo nos quedamos en los dos primeros pasos: pasamos del proceso de sensibilización al de análisis. Tenemos muy buenos mapas de riesgo, de amenaza o de factores de vulnerabilidad, muy bien publicados, pero no son considerados para la toma de decisiones.

El reto que nos planteamos es: ¿cómo podemos iniciar procesos creativos para influir dentro de los procesos de desarrollo local que permitan reducir los riesgos?

9. Aplicaciones del enfoque de la gestión del riesgo

Los mapas de riesgo se han elaborado utilizando sistemas de información geográfica, teniendo como insumos principales fotos satelitales que nos han permitido graficar las zonas pintadas de rojo, donde están los riesgos asociados a las dos cuencas en las que trabajamos: Santo Domingo y Bigote; pero necesitábamos responder a la pregunta: ¿cómo llevamos el enfoque de gestión del riesgo a aplicaciones prácticas?

9.1. En los procesos de planificación del desarrollo y en los procesos de priorización de inversiones

Una de las primeras aplicaciones que buscamos es incorporar el análisis de riesgo y el enfoque integral de gestión del riesgo en procesos de planificación de desarrollo en el nivel distrital, en donde se viene trabajando; en los niveles sectoriales, donde se toman muchas decisiones de inversión, y en el nivel regional, donde se generan lineamientos de política regional y se promueven las inversiones de mayor envergadura. Esta es una primera entrada o aplicación.

a) Dificultades

En los procesos de planificación del desarrollo, que el PAEN apoyó desde el año 2000, existe todavía alta desarticulación entre el nivel nacional, regional y local. En el nivel regional, algunas veces se deciden inversiones sin respetar el nivel local; de la misma forma, quienes tienen la responsabilidad de decidir inversiones desde el nivel nacional, en la mayoría de los casos, lo hacen sin respetar ni el nivel local ni el regional, ubicando inversiones sobre zonas de riesgo. La ubicación o el grado de exposición de las inversiones es el principal factor de vulnerabilidad que refleja el desconocimiento de la zona con la consecuente pérdida de la inversión.

Otra dificultad, es la desarticulación entre lo sectorial y lo municipal. En el nivel sectorial se evidencia más el modelo centralista con el que toman las decisiones los sectores. En las reuniones donde se discuten las prioridades de inversiones locales, pocas veces participan representantes de los sectores, generando después decisiones desarticuladas entre lo municipal y lo sectorial.

El estilo de gerenciar, de las autoridades políticas, es otra debilidad de estos procesos. Los procesos participativos, a veces, no tienen acogida, porque exigen transparencia en la gestión municipal. Si no existe el compromiso de ser transparentes desde el gobierno local, tendremos dificultades en la implementación de procesos de desarrollo participativos.

También existen dificultades cuando hay diversidad de espacios de concertación y no se tiene claro los roles que van a cumplir. Existen mesas temáticas de concertación, Mesas de lucha contra la pobreza; y ahora el Consejo de Coordinación Local (CCL). Entonces, ¿cómo articular estos espacios de concertación local? o ¿cómo apoyar a que se definan responsabilidades complementarias y claras?

Una herramienta, que actualmente no se utiliza y que será decisiva para incorporar de manera transversal el enfoque de gestión del riesgo para el desarrollo, es el ordenamiento territorial y el trabajo del sistema de gestión de la cuenca del río Piura.

b) Lecciones aprendidas

Para los procesos de planificación del desarrollo, consideramos que un primer paso elemental que nos da muchas entradas, es el análisis de riesgo. El análisis de riesgo debe permitir formular alternativas, y es necesario tener claro que no sólo debemos generar alternativas para actuar sobre los riesgos en el presente (reducir riesgos), sino también sobre los riesgos en el futuro (no construir nuevos riesgos). Es decir, que estos procesos de planificación no generen y no configuren nuevos escenarios de riesgo. Muchas veces sólo nos preocupamos en cómo resolvemos los niveles de vulnerabilidad actual, pero pocos nos preguntamos si nuestras decisiones actuales están configurando escenarios futuros.

Los planes básicos de los espacios distritales donde se podría incorporar el enfoque de gestión del riesgo son a) Planes Estratégicos de Desarrollo, b) Planes de Contingencia, y c) Plan de Ordenamiento Territorial. Todos, como herramientas de gestión para poder abordar con condiciones de éxito los procesos de desarrollo local.

Otra de las lecciones aprendidas es que estos procesos de planificación no son exitosos sino los articulamos a inversiones concretas. No nos podemos quedar en la fase de planificación, tenemos que pasar a la de acción, respetando las inversiones priorizadas en los procesos de planificación. Para generar procesos de desarrollo, es importante tener voluntad política, es decir, el alcalde debe estar interesado por tener un grupo humano que trabaje un proceso de desarrollo comprometiéndose en acciones concretas. Se dan buenos resultados cuando los actores locales se involucran en la dirección de los procesos, por lo cual hemos apoyado a formar equipos de facilitadores locales, para que ellos dirijan los procesos. Lo principal es cómo apoyamos o transferimos nuevas capacidades a los actores locales. Así mismo, es prioritario fortalecer los espacios de concertación existentes y no promover procesos y espacios de concertación paralelos.

9.2. En los sistemas de producción agropecuaria

Una segunda entrada son los sistemas de producción a través de nuevas tecnologías de infraestructura de riego, nuevas semillas o variedades de pastos. Por ejemplo, en el caso de pastos, se promueven variedades que ayuden a aumentar la cobertura vegetal y, a la vez, sirvan para mejorar la capacidad de absorción de agua de la parte alta.

a) Dificultades

En los sistemas de producción, todavía encontramos dificultades propias de la cultura asistencialista. Muchas veces, cuando se desea generar nuevas tecnologías, hay instituciones que regalan los insumos o dan incentivos para realizar protección física de la misma parcela del productor. Una pregunta para la reflexión es: ¿necesitamos incentivos para que los productores realicen la limpieza de los canales de riesgo que utilizarán para sus sistemas de producción? Existe también una débil organización de los productores que no se identifican como actores de su desarrollo.

Cuando mencionamos las escasas tecnologías para aplicar el enfoque de gestión del riesgo, nos referimos a diseños alternativos. Es decir, semillas adaptadas a la variabilidad climática de la zona, trazo de sistemas de riego que reconozcan y resistan las grandes avenidas, etc.

Las inversiones son todavía escasas para promover la producción agropecuaria en las zonas rurales a todo nivel. Por ejemplo, en el año 2001, se eliminó del listado de partidas presupuestarias del presupuesto público para municipalidades el tema de producción agropecuaria, cuando en la región Piura, como en muchas otras del país, la principal actividad económica es la producción agropecuaria.

Otra dificultad es el estilo de gestión de algunas agencias agrarias: en algunos espacios, no se relacionan adecuadamente con los procesos de desarrollo local concertado. Su estilo de gerencia se caracteriza por focalizarse como instancia que genera normatividad, y observa su aplicación no promoviendo procesos de diálogo y concertación para el desarrollo y aplicación de la normatividad.

b) Lecciones aprendidas

En los sistemas de producción, partimos de un análisis de sostenibilidad de las propuestas técnico-productivas, de acuerdo con las características socioeconómicas de la unidad familiar, que pueden ser de subsistencia o

con posibilidades de mercado. Se analiza si es sostenible seguir sembrando maíz, algodón, etc.

Otro de los análisis que realizamos es cómo combinar una economía de subsistencia con la reducción de riesgos. ¿Se puede conversar con una familia que está pensando qué comerá el siguiente día y hablar de cuidar la cuenca, reducir la erosión o la inundación? La aplicación práctica del enfoque es generar propuestas que combinen ambos intereses, nuevas tecnologías y que articulen los sistemas de producción con la reducción de vulnerabilidad. Con estos sistemas de producción, también abordamos la reducción de la vulnerabilidad social; es decir, lograr coherencia de acción entre los actores locales y el fortalecimiento de las organizaciones de base, a través de los procesos productivos y de transformación. Para que puedan ser replicables las propuestas, deben ser sencillas y construidas con los actores locales.

También apoyamos el diseño del modelo de infraestructura de riego. El principio de los nuevos diseños, es que son fusibles y flexibles, para que puedan ser utilizados y resistan las grandes avenidas cuando hay fuertes precipitaciones. Así, se busca responder a la pregunta: ¿Cómo adecuamos los diseños de la infraestructura de riego para que no colapse cada vez que hay fuertes precipitaciones?

9.3. En la formulación de planes de contingencia

Trabajamos muy de cerca con los Comités de Defensa Civil, tanto con el Comité Regional de Defensa Civil que está bajo la presidencia del gobierno regional; así como, con los diferentes niveles del sistema de Defensa Civil. Ése es un trabajo que tiene como característica principal el fortalecimiento interinstitucional para apoyar la gestión de los diversos Comités de Defensa Civil.

a) Dificultades

En los Planes de Contingencia encontramos como dificultad principal el centralismo del Sistema Nacional de Defensa Civil. Los Comités de Defensa Civil, generalmente, están esperando que llegue la orden del nivel nacional o regional, y existe poco posicionamiento para generar sus propios procesos locales. Existe poca capacidad técnica instalada a nivel distrital y provincial para trabajar propuestas como sistemas de información geográficos (cartografía), análisis de riesgo utilizando los sistemas de información geográfica.

Las inversiones en la temática de reducción de riesgos son escasas, solamente recordamos hacer inversiones cuando nos anuncian la llegada

de un periodo lluvioso fuerte, y volvemos a dar prioridad sólo a inversiones de emergencia. Pocas veces, ligamos inversiones de reducción de riesgos a lo que pueden ser inversiones de desarrollo.

b) Lecciones aprendidas

Respecto a los Planes de Contingencia, lo que estamos desarrollando es un estilo alternativo para gerenciar los Comités de Defensa Civil y lograr que puedan tener vida orgánica después de la emergencia, porque generalmente los comités se activan para procesos de emergencias y después se desactivan. Para apoyar estos procesos de fortalecimiento de estos comités, hemos generado un módulo de capacitación para formular planes de contingencia y hemos apoyado el diseño de estrategias para implementar planes de contingencia. Se trata de promover, a través de procesos participativos, que los Comités de Defensa Civil tengan vida orgánica permanente. El Plan de Contingencia se convierte en un instrumento de gestión destacando el análisis de riesgo, el análisis de actores y la interrelación sectorial. Otra característica fundamental de la implementación de los planes de contingencia es que sean utilizados como instrumento de toma de decisiones para la inversión municipal o sectorial y, a la vez sirva como instrumentos de negociación para inversiones. En estos procesos, no se debe olvidar promover el trabajo y las responsabilidades compartidas entre hombres y mujeres.

9.4. En la diversificación curricular

También hemos apoyado, aunque muy puntualmente, algunas propuestas de diversificación curricular, incorporando el enfoque de gestión del riesgo para el desarrollo. El trabajo ha consistido en apoyar a un centro educativo de zonas rurales para que los alumnos puedan conocer la temática referida a El Niño; esto se ha realizado aplicando herramientas de diagnóstico rural participativo adaptado para alumnos de primaria; además se ha usado un mapa parlante y de riesgos, se ha revisado la historia de la comunidad asociada a los impactos positivos y negativos de El Niño, y se ha realizado un listado para identificar en cada caso los riesgos, vulnerabilidad, potencialidades y alternativas.

a) Dificultades

En la diversificación curricular, hay poca costumbre de trabajar propuestas nuevas, esto ocurre porque los docentes no se sienten compensados por el trabajo que desarrollan. También encontramos resistencia al cambio por parte de los padres de familia, por ejemplo, cuando se realizó la práctica

para elaborar el Mapa de Riesgo de una comunidad y los niños tenían que salir a hacer un recorrido, los padres preguntaban por qué los sacaban a la calle en hora de clase.

Definir la ubicación del 30 por ciento de temática libre para diversificación curricular fue otra dificultad. Se eligió formular aplicaciones en todas las asignaturas y se convirtió el conocimiento del fenómeno El Niño en un tema transversal. Así, dejó de ser un tema de diversificación, pues tiene aplicaciones en análisis de riesgo, conocimiento de las características del fenómeno El Niño en el caso del Perú; también para lógico-matemática, porque se podían hacer ejercicios de cálculo de pérdidas y daños; para ciencia y ambiente, analizando los factores de vulnerabilidad; comunicación integral, encontrando formas novedosas de transmitir los nuevos conocimientos; etc. Se concluyó que como tema transversal se puede incorporar en prácticas desde la realidad local.

b) Lecciones aprendidas

En la diversificación curricular, nuestra experiencia nos enseña que si el docente no está motivado para dirigir estos procesos de diversificación curricular, incorporando una temática nueva, como la reducción del riesgo, la diversificación no ocurrirá. Podemos decir también que las metodologías participativas usadas en los procesos de planificación del desarrollo y formulación de propuestas técnico-productivas sí son adaptables a propuestas escolares, y que las capacidades de los niños pueden mejorar, porque son incorporadas de manera lúdica en discusiones sobre su realidad local (conocer zonas de riesgos, identificar zonas seguras de crecimiento urbano, listar factores de vulnerabilidad, etc.). Así mismo los padres de familia se sienten involucrados y se generan nuevos liderazgos entre los niños.

9.5. En los presupuestos participativos

También hemos trabajado, desde el año 2000, en propuestas metodológicas que permitan incorporar criterios de gestión del riesgo dentro de la toma de decisiones. Un criterio fundamental ha sido la localización de las inversiones físicas, porque el grado de exposición ha sido identificado como un factor de vulnerabilidad presente en la mayoría de las acciones de desarrollo. Un factor favorable es que desde el 2003, el gobierno central ha normado como obligatoria, para los gobiernos locales, la elaboración del presupuesto participativo.

a) Dificultades

En los presupuestos participativos, la principal dificultad es la inadecuada representatividad de algunas organizaciones. La participación de la población todavía puede mejorar, los procesos participativos no son una práctica en la política regional, local, o nacional. Otro aspecto para las municipalidades es que con la norma dictada este año, debían elaborar presupuestos participativos: muchos dieron prioridad al documento y no al proceso. La premura por presentar un documento fue una característica común en la mayoría de los procesos: se reunía a la población, se solicitaba su opinión; pero no había un seguimiento para verificar si el documento final recogía lo planteado y acordado por los actores sociales. En este caso, necesitamos desarrollar mecanismos de vigilancia ciudadana y control de calidad entre lo que se acuerda y lo que se implementa.

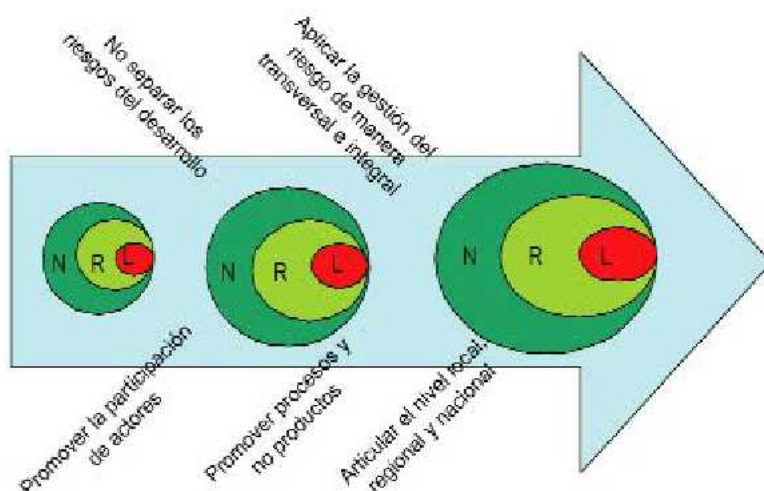
b) Lecciones aprendidas

¿Cómo los procesos de formulación de presupuestos participativos recogen prioridades ya planteadas en los Planes Estratégicos de Desarrollo o en los de Contingencia? Con los presupuestos participativos se busca promover el “apalancamiento” de inversiones para que en su conjunto contribuyan al logro de los objetivos planteados en los planes de desarrollo. Si éstos ya han incorporado el enfoque de gestión de riesgo, entonces estamos apoyando el tema de la reducción de vulnerabilidades. La finalidad es que se incorporen criterios de dicha gestión para que sea un enfoque de desarrollo y se incorpore de manera transversal en la gestión municipal.

10. Recomendaciones

No separar los riesgos del desarrollo: muchas veces abordamos el tema de gestión de riesgos o tenemos proyectos especializados en la temática de reducción de riesgos que después deseamos incorporar en los complejos procesos de desarrollo. La práctica que recomendamos se basa en trabajar el tema acompañando cada una de las fases de formulación y gestión de los proyectos. Planteamos que la gestión de riesgo es un eje transversal de los procesos de desarrollo. Si lo divorciamos, siempre hablaremos de desastres y de desarrollo.

Otra consecuencia de separar los desastres del desarrollo es formular planes de gestión de riesgo y planes de desarrollo de manera independiente, cuando realizar gestión del riesgo debería significar realización de procesos de desarrollo sostenible. Procesos y no sólo productos, ésta es otra recomendación básica: no concentramos sólo en productos, sino en generar procesos o apoyar los procesos en curso que se dan en el contexto del desarrollo sostenible. No nos interesa que el plan esté bien anillado con los mejores mapas, sino cómo comprometemos a los actores locales en su ejecución desde la elaboración.



La gestión del riesgo para el desarrollo es un tema transversal que, perfectamente, puede integrarse en los procesos de desarrollo, buscando concentrar la atención en los riesgos y no en el desastre.

Si bien los riesgos tienen su máxima expresión y manifestación en lo local, no debemos preocuparnos solamente por los niveles locales y regionales, sino también por los niveles nacionales y su articulación, porque donde se toman las decisiones de política es en el nivel nacional; entonces, tenemos que ver cómo influimos en esos procesos.

La participación de los actores locales es clave en procesos de construcción de conocimientos y de alternativas tecnológicas, en procesos de vigilancia ciudadana en los que ésta se apropie del proceso y no sea solamente actor de consulta.