

Documento de sistematización

Incorporación de la gestión de riesgos en los planes de desarrollo

Agro Acción Alemana

Centro de Prevención de Desastres (PREDES)

Diakonie

Soluciones Prácticas

Silka Lange – Welthungerhilfe

silka.lange@welthungerhilfe.de

Orlando Chuquisengo – Soluciones Prácticas

ochuquisengo@solucionespracticas.org.pe

1. Introducción

El riesgo es algo construido por todos los actores que participan en el proceso de desarrollo: la población, la inversión privada y el estado. Cada uno contribuye de diferente forma al riesgo. El tipo de decisiones que toman y las acciones que realizan podrían incrementar el riesgo, pero si toman conciencia del riesgo pueden convertirse en actores de la gestión del riesgo. Por eso el riesgo se gestiona en la planificación del desarrollo.

Esta herramienta presenta una guía metodológica para incorporar la gestión del riesgo en los planes de desarrollo.

El riesgo se genera en el proceso de desarrollo, dado que este no ha tomado en cuenta la existencia de peligros naturales, socio-naturales y antrópicos y además produce condiciones de vulnerabilidad para la población y sus medios de vida.

Esta herramienta es el resultado de la sistematización de diversas experiencias de incorporación de la gestión del riesgo en los procesos de desarrollo a nivel regional, provincial y local, que se han venido realizando durante varias décadas por diversas instituciones en Perú, otros países en Latinoamérica y el Caribe. La herramienta ha sido elaborada, sistematizada y validada en el marco del proyecto DIPECHO “Fortaleciendo capacidades de sistemas sub-nacionales de gestión del riesgo y desarrollando la resiliencia de comunidades vulnerables a desastres”.

El proyecto ha trabajado en la capacitación y el manejo del conocimiento de todos los actores involucrados en la gestión del riesgo en las tres regiones del proyecto Ancash, Arequipa y Cusco y en los diferentes niveles regionales, provinciales y distritales. La herramienta es la culminación de un proceso importante dentro de este componente y el producto del mismo.

2. Concepción

La herramienta se ha implementado en las regiones Ancash, Arequipa y Cusco en Perú durante los años 2011 y 2012. El diseño de la herramienta tomó unos 10 meses y la implementación toma de 6 a 12 meses, dependiendo de los procesos en los que se encuentra la municipalidad o el gobierno en el cuál se está aplicando.

La información de base para la sistematización de la herramienta se encuentra en la respectiva institución que se menciona en la bibliografía del documento: [5 herramientas para la gestión del riesgo de desastres](#).

Concepción

La herramienta tiene el objetivo de contar con una guía metodológica para incorporar la gestión del riesgo en los planes de desarrollo a nivel regional, provincial o distrital con la participación de funcionarios y el equipo técnico. Es el resultado de la sistematización de un conjunto de experiencias de diversas instituciones en el Perú y en otros países de América Latina.

La incorporación de la gestión del riesgo en los planes de desarrollo se apoya en la integración entre “saber científico” y “saber popular”. Debe ser sustentado en la participación de los actores de desarrollo en el ámbito territorial y el aporte de especialistas. Es importante reconocer la percepción del riesgo de desastres de las poblaciones involucradas, de su cultura, cosmovisión y su conocimiento de territorio que habita. Conocer y considerar las percepciones de riesgo anticipadamente contribuirá a que las acciones propuestas sean más adecuadas y las condiciones culturales.

En el proceso de planificación del desarrollo también tiene que considerarse los impactos del Cambio Climático, porque aunque no llegan a ser desastres de impacto violento, sin embargo producen a la larga, pérdidas irreversibles que erosionan el desarrollo. Por eso hay que incluir en el diagnóstico los escenarios climáticos o las tendencias climáticas y los posibles impactos.

La incorporación de la gestión del riesgo en los planes de desarrollo es un proceso que se lleva a cabo con las diferentes áreas de los gobiernos a nivel distrital, provincial y regional que están involucrados en el desarrollo. Se requiere la participación de personal calificado.

3. Elaboración

La herramienta fue desarrollada con los aportes y las experiencias de los socios ejecutores del proyecto DIPECHO, principalmente PREDES y Soluciones Prácticas, en coordinación con Diakonie y Welthungerhilfe, durante el periodo de agosto 2011 a julio 2012.

Primero se realizó una consultoría mediante la contratación de una consultora externa que levantó toda la información sobre procesos de incorporación de la gestión del riesgo en los planes de desarrollo, existente en el Perú y en las diferentes instituciones que trabajan en la gestión del riesgo, principalmente las instituciones ejecutoras del proyecto – PREDES y Soluciones Prácticas.

Después se hizo una revisión y aportación a la herramienta sistematizada para llegar a tener una versión más “amigable” la cual es la que se publica aquí.

El costo de la elaboración de la herramienta se estima en 1.500 Euros (costo de consultora) más los tiempos de los socios en entregar la información deseada a la consultora y revisar, comentar y mejorar la herramienta misma.

La herramienta fue aplicada y validada en este mismo proyecto DIPECHO mediante su uso en Ancash, Arequipa y Cusco a nivel local y regional durante el año 2011 y 2012.

Está dirigida a técnicos municipales de oficinas de defensa civil, planificación, presupuesto, de ordenamiento urbano y formuladores de proyectos de inversión pública

Incorporar la gestión del riesgo en los planes de desarrollo radica en el compromiso político. Es un proceso que incluye varios pasos a seguir por los funcionarios y técnicos municipales y de nivel regional, pero también tiene que promover la participación de la población y de todos los actores locales – públicos y privados, sociales, políticos e institucionales.

4. Uso

- En la elaboración de proyectos de inversión pública
- En los instrumentos de gestión municipal y territorial, como el presupuesto participativo, ordenamiento urbano, ordenamiento territorial, zonificación ecológica económica

Implementación

Incorporar la gestión del riesgo en los planes de desarrollo es un proceso que incluye varios momentos o pasos que se debe seguir. A continuación se presenta la secuencia metodológica:

Proceso metodológico

1. **Compromiso político, coordinación con las autoridades.** Asumir compromiso político de los gobiernos locales –regionales y nacionales- para la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de desarrollo. Hay que firmar convenios de cooperación interinstitucional con los gobiernos locales o regionales, en los que se confirme la decisión política de realizar la actualización. Además una norma legal de la autoridad competente dará el respaldo necesario.
2. **Sensibilización sobre gestión del riesgo y adaptación al cambio climático a las autoridades, funcionarios y técnicos de instituciones responsables de la formulación del plan.** El objetivo es ganar la voluntad política, el compromiso y la participación de autoridades, funcionarios y técnicos para iniciar el proceso. Hay que comunicar sobre el impacto de los desastres en la sociedad y sobre todo los más pobres. Se podría hacer *Taller de Sensibilización sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático*, en el cual los participantes identifican los problemas que generan los desastres, se conoce la normatividad vigente, se identifican las responsabilidades de las autoridades y de las personas e instituciones en la gestión del riesgo de desastres.
3. **Sensibilización sobre gestión del riesgo, adaptación al cambio climático a lideresas y líderes comunitarios: Taller de sensibilización.** Si se trabaja a nivel comunitario, es indispensable propiciar un acercamiento a la población, para lo cual se identifica las organizaciones vecinales, locales y/o comunitarias y las lideresas y líderes representantes de las mismas. Se realiza un Taller de Sensibilización

sobre gestión del riesgo de desastres, en el cual a través de una metodología participativa, se analizan las causas y consecuencias de los desastres.

4. **Conformación de equipo técnico y grupos de trabajo.** El proceso de formulación o actualización de un plan de desarrollo concertado se inicia con un dispositivo legal de la autoridad pertinente nombrando un comité técnico, encargado de conducir y formular el plan. Este equipo está constituido por funcionarios públicos. El dispositivo debe indicar quien es la persona que lidera y coordinar a ese equipo e incluso establecer el plazo para llevar a cabo este proceso. Se procede a la inscripción de los agentes participantes, que son representantes de la sociedad civil en todas las instancias (organizaciones de base, instituciones, ONG, sector privado, etc.) que nombrarán representantes.
5. **Revisión de información, caracterización preliminar del territorio.** Será una revisión preliminar de información sobre el territorio, la población y algunas variables que permitan dimensionar el trabajo a realizar y definir la metodología más adecuada. Se revisarán los planes de desarrollo existentes.
6. **Capacitación a los agentes participantes sobre incorporación de la gestión del riesgo en los planes de desarrollo.** Para iniciar el proceso, hay que fortalecer las capacidades de los agentes participantes y homogenizar su conocimiento sobre la gestión del riesgo, para lograr mejor participación y aporte.
7. **Análisis de riesgo participativo como parte del diagnóstico del plan de desarrollo.** El Diagnóstico de base para el Plan de Desarrollo es sólo uno, el cual debe incluir el análisis de riesgo (peligros, vulnerabilidades, capacidades), además de los aspectos de cambio climático y un análisis enfocado a los medios de vida de la población. El diagnóstico dará la pauta para la formulación del plan.
8. **Formulación del Plan de Desarrollo y propuestas que incorporan la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático.** Usando el diagnóstico como base, se inicia la parte propositiva y de planificación sobre el futuro, se formulan las políticas, lineamientos, estrategias, programas, proyectos y acciones específicas, se priorizan las acciones, se definen los responsables y los plazos de ejecución. Las propuestas que se formulen para el plan de desarrollo en todos los ámbitos o ejes establecidos, deberán estar concebidas con enfoque de gestión del riesgo, lo cual implica que deben considerar que al implementarse contribuyan a: prevenir la formación de riesgo en el futuro (gestión prospectiva), reducir los riesgos existentes (gestión correctiva), desarrollar capacidades para responder ante posibles emergencias (gestión reactiva) y para adaptarse al Cambio Climático.
9. **Concertación y aprobación del Plan de Desarrollo que incorpora la gestión del riesgo.** El plan de desarrollo con el conjunto de proyectos y acciones que contiene, es presentado a un proceso de consulta antes de ser aprobado oficialmente. En este proceso deben de participar los principales actores sociales de cada jurisdicción, con la finalidad de lograr el mejor acuerdo para el Plan. Para validar y aprobar la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el plan, es importante consultar a los Grupos de Trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres, en el nivel de gobierno que corresponda (regional, provincial y distrital), así como a actores claves sectoriales. Por lo general, para este proceso de consulta los agentes participantes se agrupan por ejes temáticos, de acuerdo a su especialidad y/o interés, lo cual puede originar la formación de comités específico. En cada uno de ellos hay que participar para sustentar la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres y la Adaptación al Cambio Climático.

- 10. Presentación y divulgación del Plan de Desarrollo.** El objetivo es que los actores del desarrollo en la jurisdicción conozcan el plan y los reconozcan como un instrumento de gestión que orienta el desarrollo y las decisiones de inversión. Para efectos de la difusión se puede promover reuniones, talleres con diferentes públicos, además de la publicación del Plan para distribución y materiales para divulgación masiva.
- 11. Implementación del Plan de Desarrollo que incorpora la gestión del riesgo.** Para que el Plan de Desarrollo inicie su aplicación, se define un plan de implementación en el cual se definen prioridades, estrategias, recursos a utilizar y las acciones. Los Grupos de Trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres (distritales, provinciales, regionales) serán los impulsores de la ejecución de acciones y proyectos aprobados, siguiendo las especificaciones de reducción del riesgo ya consideradas en su formulación y diseño. La implementación de los planes de desarrollo es una competencia de los gobiernos locales y regionales.
- 12. Mecanismo de monitoreo, control y evaluación del proceso:** Monitoreo y seguimiento con el fin de evaluarlos y retroalimentarlos, para lo cual se utilizarán indicadores. Se verificará el grado de cumplimiento de metas, así como de los lineamientos, políticas, objetivos programas y proyectos.

5. Replicabilidad y sostenibilidad

Para dar sostenibilidad a los resultados del uso de la herramienta se tiene que tomar en cuenta lo siguiente:

- Promover la participación de la población y de los actores locales – públicos y privados, sociales, políticos e institucionales – a todo lo largo del proceso de incorporación de la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático en los planes de desarrollo.
- Los procesos de aprendizaje local a través de los intercambios, visitas dirigidas, talleres de capacitación y aplicación de herramientas de análisis y planificación, contribuyen al empoderamiento de la comunidad.
- Capacitar a funcionarios y técnicos municipales, y de otros organismos públicos y privados, en el uso y aplicación de las herramientas y técnicas para incorporar la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático en los planes de desarrollo, focalizando talleres hacia los equipos técnicos de gobiernos locales.
- Dar a conocer y poner al conocimiento público los planes de desarrollo que han incorporado la gestión del riesgo de desastres.
- Promover la vinculación, el intercambio y la acción concertada entre la comunidad, los técnicos, los funcionarios, las ONGs, etc.
- Divulgación y promoción constante del Plan de Desarrollo, de la Visión, Objetivos y Acciones por diferentes medios de comunicación.
- Monitoreo, retroalimentación constante y seguimiento permanente del proceso de ejecución de los proyectos, elaborando informes periódicos a la población sobre los avances en las metas del plan de desarrollo.
- Asegurar la voluntad política de las autoridades y los actores locales para que promuevan y vigilen la implementación del Plan de Desarrollo, promoviendo las recomendaciones y acciones de reducción del riesgo contenidas en el plan.
- Establecimiento de acuerdos y/o convenios, actas de compromiso interinstitucionales, que aseguren y respalden la cooperación interinstitucional.

- Articulación del plan de desarrollo concertado de los centros poblados y comunidades con los planes de desarrollo distrital, provincial y regional.
- Participación en los procesos de presupuesto participativo a nivel del distrito y gobierno regional.
- Promover mecanismos que aseguren el financiamiento de las medidas de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático y de desarrollo de las acciones del plan.

Las lecciones aprendidas para mejorar futuras intervenciones con esta herramienta son las siguientes:

- Los responsables de tomar decisiones y los profesionales no siempre aprecian la importancia de incorporar la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático en los planes de desarrollo
- Debilidad institucional, falta de recursos humanos capacitados y recursos técnicos sobre todo en gobiernos locales. Marco legal disperso y poco armonizado.
- Personal del equipo técnico encargado de liderar el proceso con poco tiempo disponible para asumir y acompañar sostenidamente procesos participativos y concertados que requieren los planes de desarrollo, por tener otras responsabilidades.
- Carencia o muy poca información en las instancias de gobierno a nivel local, a lo que se suman las dificultades para el acceso y disponibilidad de información dada su dispersión, diversidad de escalas gráficas, heterogeneidad, alto costo para su obtención etc.