

15393

Asdi

FUSAI



**Curso Gestión del
Riesgo y Desarrollo
Local**

**Módulo IV
Gestión de Riesgo
en los Planes de
Desarrollo Local**

San Salvador, agosto del 2004

"La experiencia de participación en la elaboración de las matrices de planificación para el plan de acción municipal ha sido interesante, aprendí la interrelación con otras personas y el conocer más de cerca la realidad de mi localidad.... considero que la participación de nosotras como mujeres en los procesos de capacitación es muy importante, ya que se carecen de estos conocimientos y a veces no se nos toma en cuenta"
(Pilar de María Flores, participante de talleres de capacitación en Gestión de Riesgo)

La elaboración de los primeros materiales que han evolucionado hasta la presente versión, no hubiese sido posible sin el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD) y la contribución de colegas de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) quienes han aportado al debate, reflexión y análisis hasta contar con un manejo conceptual integral sobre la Gestión del Riesgo.

MODULO IV

GESTION DE RIESGO EN LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN

- 1. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE GESTION DE RIESGO**
 - 1.1. ANTECEDENTES**
 - 1.2. DEFINICIÓN**
 - 1.3. OBJETIVOS**
 - 1.4. TIPOS DE GESTIÓN DEL RIESGO**

- 2. LA GESTION LOCAL DEL RIESGO**
 - 2.1. JUSTIFICACIÓN**
 - 2.2. CONCEPTO**
 - 2.3. PASOS A SEGUIR PARA LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO**
 - 2.3.1.GENERALIDADES**
 - 2.3.2.ACCIONES A DESARROLLAR PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO**
 - 2.3.3.LA RUTA A SEGUIR PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO**
 - 2.3.3.1. ANÁLISIS O DIAGNÓSTICO DE RIESGO**
 - 2.3.3.2. AGENTES DE DESARROLLO LOCAL**
 - 2.3.3.3. PLAN DE GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO**

- 3. PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO LOCAL**
 - 3.1. ELEMENTOS INTRODUCTORÍOS**
 - 3.2. ETAPAS METODOLÓGICAS**
 - 3.2.1.ETAPA PREPARATORIA**
 - 3.2.2.ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN DEL PLAN**
 - 3.2.3. DIFUSIÓN, GESTIÓN, EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN .**
 - 3.3. RETO HACIA LA INSTITUCIONALIDAD DE LA PLANIFICACIÓN**

- 4. CARTA METODOLÓGICA PARA EL DESARROLLO DEL MÓDULO**

INTRODUCCIÓN

El acelerado e incontrolado avance tecnológico experimentado por los humanos, han provocado un desequilibrio entre el desarrollo, economía y medio ambiente que sumado a las características geológicas de la ubicación geográfica del país, generan una situación en la cual las localidades se encuentran expuestas a diversos tipos de riesgo poniendo en peligro sus vidas y bienes materiales.

En este marco el manejo de los riesgos deja de ser un proceso puramente natural, pasando a ser una estrategia cultural y social. En este sentido la gestión del riesgo, se convierte en una herramienta fundamental para la prevención de los desastres, permitiendo tomar medidas para evitar o reducir las posibilidades de que ocurran.

Los esfuerzos por construir pensamiento y estrategias encaminadas a una visión integral de desarrollo local y con vinculación nacional es la perspectiva para que diversas instituciones desde diferentes dimensiones impulsen esfuerzos convertidos en programas y proyectos de cara a consolidar el enfoque de gestión local del riesgo, entre ellas se pueden mencionar a DIAKONIA, Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI) Programa de las Naciones para el Desarrollo PNUD, Retos-GTZ

Es importante destacar que la Fundación Nacional para el Desarrollo-FUNDE y la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI), vienen desarrollando de manera conjunta esfuerzos para la formación y capacitación de actores locales y nacionales en materia de desarrollo local con enfoque de gestión del riesgo

El contenido de esta cartilla es el resultado de los procesos de capacitación capitalizados por FUSAI a lo largo de estos años dedicados a la reflexión cotidiana y permanente de la gestión del riesgo, en este aprender y desaprender han jugado papel importante materiales producidos por la red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, La RED.

Este cuarto módulo "GESTION DE RIESGO EN LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL" tiene como objetivo central iniciar un proceso de sensibilización de la población así como de las entidades, locales, regionales y nacionales acerca del proceso de planificación sus etapas metodológicas y su importancia para el desarrollo de las localidades. Es de señalar que para el abordaje de los contenidos se parte de las experiencias y conocimientos que las personas participantes tienen sobre dicho tema. La idea es que se instale un nuevo modelo de planificación dentro del cual la gestión del riesgo sea el centro de la acción de los diferentes actores locales.

El modulo esta organizado en por 3 temas en los cuales se incluye contenidos teóricos sobre la temática en estudio, con la finalidad de que orienten la formación de promotores y promotoras en el Enfoque de Gestión Local del Riesgo y Al mismo tiempo como parte del mismo modulo se integra una carta metodológica que describe paso a paso el abordaje de los 3 temas que son parte del módulo con la finalidad que sirva de instrumento para las personas que facilitan procesos (capacitadoras).

El desarrollar las capacidades personales e institucionales en materia de gestión local del riesgo no es posible unicamente mediante un curso, requiere de profundizar los conocimientos y llevarlos a la práctica lo cual se ve traducido a lo largo del desarrollo del módulo, sin embargo este ejercicio pretende constituirse en una herramienta de trabajo que oriente el punto de partida de dicho enfoque



1. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE GESTION DE RIESGO

1.1. ANTECEDENTES

El surgimiento de la noción de Gestión de Riesgo tiene como antesala la interpretación critica de una concepción central en el estudio de los desastres, bajo los esquemas conocidos como:

El continuo de los desastres y /o el ciclo de los desastres, ambos centran su atención en el desastre como punto de referencia.

En términos generales se le ha denominado MANEJO, ADMINISTRACIÓN O GESTION DE DESASTRES, siendo sus componentes principales: la prevención y mitigación, los preparativos, la respuesta a la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción.

Las actividades que bajo esta perspectiva se desarrollan estan dirigidas a que la población se prepare para el impacto de un evento físico, las que

buscan garantizar la sobre vivencia y bienestar de la población durante el impacto, reestablecer la infraestructura productiva y de servicios para el funcionamiento a corto y mediano plazo.

Este ciclo de abordaje ha sido criticado por centrar su atención en el desastre como producto, por su rigidez y por la idea de un ciclo de fases secuenciales.

Ante esta forma de analizar los desastres se sugiera la utilidad de construir los elementos de un CICLO DEL RIESGO, el mismo que incluye los siguientes elementos:

- **RIESGO ESTRUCTURAL O PRIMARIO**, este incluye el riesgo cotidiano, el cual es enfrentado por una buena parte de la población, se asocia a la pobreza y a la privación de condiciones esenciales que se requieren para vivir en dignidad, entre ellos se encuentra: salud, desnutrición, violencia, el riesgo vial y el desempleo. De la misma manera el Riesgo de Desastre.
- **EL RIESGO TRANSFORMADO O DERIVADO**. Se origina de un evento físico dañino transformando las condiciones estructurales del riesgo de tal forma que aparecen nuevas formas de riesgo.

El conjunto de acciones y las intervenciones que buscan influir sobre el RIESGO CONSTRUIDO Y EL RIESGO POR CONTRUIRSE le denominaremos CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO.

Esta forma de abordaje debe centrar la atención en vista que ofrece una perspectiva de previsión del riesgo de tal manera que las acciones se anticipen.

LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL ÁMBITO INSTITUCIONAL INTERNACIONAL.

El surgimiento del concepto de gestión de riesgo el mismo que ha partir del desarrollo de la sociedad adquiere nuevos principios e interpretaciones que lo hacen más integral, en el contexto internacional este tema ha llamado la atención de los estados en el seno de las Naciones Unidas, a continuación se presenta una cronología de los hechos más importantes que respaldan o se refieren a la gestión del riesgo, en este mismo ámbito también el concepto cada día se ha ido ampliando.

1989- 1999. Las Naciones Unidas declaran el Decenio Internacional para la reducción de Desastres Naturales, el objetivo más importante asumido es el de reducir las consecuencias negativas de los desastres sobre todo en países en desarrollo. La comunidad internacional se compromete para dejar de lado las medidas reactivas y fortalecer la prevención integral de los desastres. El

En 1992. En el marco de las Naciones Unidas se celebró la cumbre de Río de Janeiro, en ella se aprobó la agenda 21 que en materia de gestión de riesgo hace hincapié en las amenazas que corren las regiones densamente pobladas, destaca el papel importante que juegan los actores en el nivel comunal en la prevención.

1993. Se instituye el Centro de Coordinación para la Reducción de Desastres Naturales en América Central(CEPREDENAC) quien se encarga de coordinar los múltiples esfuerzos y fortalecer la gestión del riesgo, el Salvador es parte de este esfuerzo.

1996. Se realiza en Roma la Cumbre Mundial de la Alimentación, los compromisos asumidos por los estados se orientan a luchar contra la sequía y a prepararse para reducir el impacto de los desastres, en este mismo año en Estambul se celebra la Conferencia sobre Hábitat II, donde se trató explícitamente el tema de gestión del riesgo, el documento final que surgió enfatiza la especial importancia a las acciones locales.

1.2. DEFINICIÓN.

- Alude a las actividades que reducen o aminoran las consecuencias negativas de los fenómenos naturales, entre estas las de orden político, legal, administrativas, y de infraestructura
- Proceso social a través del cual la sociedad crea conocimiento, toma conciencia, analiza e interviene en los niveles de riesgo que sufre o enfrenta, este proceso debe estar integrado a la planificación del desarrollo.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

Algunas características generales son:

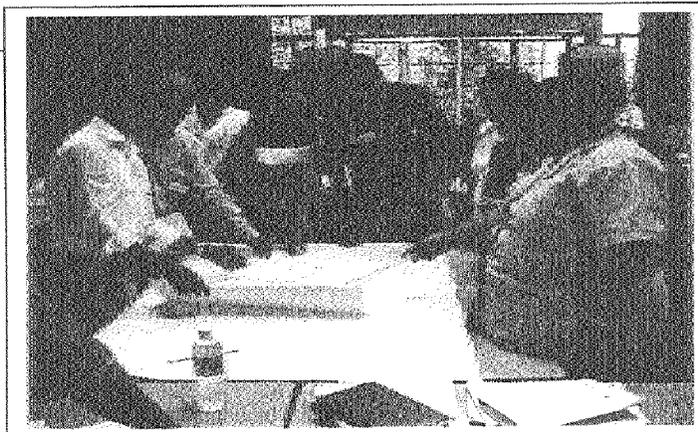
- Se refiere a un proceso complejo y no a un producto concreto

- Consiste en un proceso con componentes sociales, económicos, educativos, políticos, técnicos e instrumentales
- Se inserta en un ambiente caracterizado por procesos cambiantes que influyen en el riesgo y en sus manifestaciones.
- Constituye un componente de la gestión del desarrollo y no como un anexo
- Se convierte en una práctica sin la cual la sostenibilidad del desarrollo humano no es posible

1.3. OBJETIVOS.

La Gestión de Riesgo tiene como finalidad:

La reducción, previsión o control del riesgo en la sociedad, en particular la reducción, control o previsión de aquellos procesos y factores que ponen sectores, estratos o componentes de la sociedad bajo riesgo de pérdidas y daños que exceden los que asocian con la vida y el riesgo cotidiano y que, por su magnitud e impacto, significan un choque frente al cual la población muestra bajos niveles



*Sintetizando la **Gestión del riesgo**, comprende un proceso social complejo a través del cual la sociedad crea conocimiento, toma conciencia, analiza e interviene en los niveles de riesgo que sufre o enfrenta, pretendiendo manejar este en niveles aceptables y de acuerdo con las condiciones económicas, sociales, culturales, históricas y ambientales que la caracteriza.*

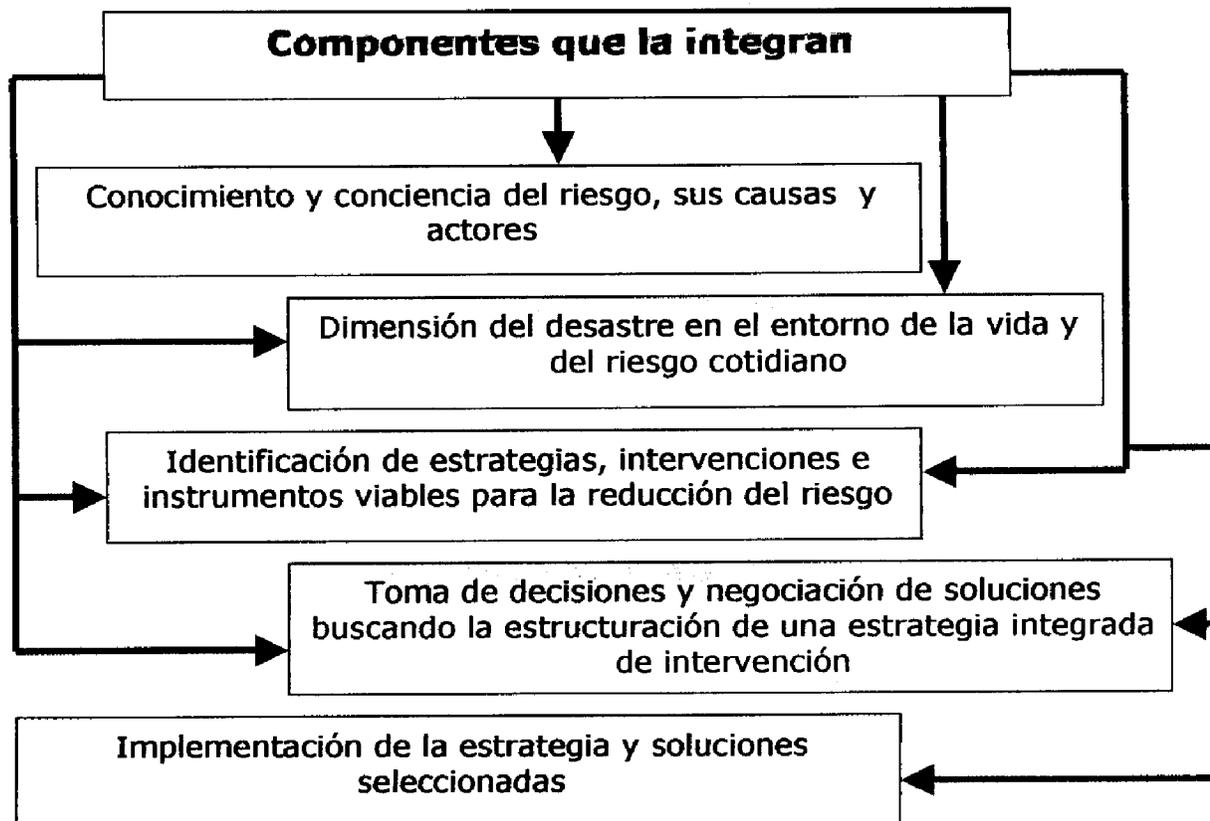
1.4. TIPOS DE GESTION DE RIESGO.

El abordaje de la Gestión del Riesgo remite a dos tipos de intervención o de gestión, cada una de ellas presenta una serie de características y un campo de actuación tanto amplio como reducido. Ambos tienen consecuencias económicas, sociales y políticas.

a) GESTION CORRECTIVA O COMPENSATORIA

Toma en cuenta la mala ubicación de asentamientos, viviendas y producción frente a las amenazas distintas, los inadecuados sistemas de producción agrícola al ambiente local, la falta de planes de emergencia y preparativos para emergencias.

Actúa sobre el riesgo y resulta ser compensatoria a los errores ya creados.



b) GESTION PROSPECTIVA O ANTICIPADA.

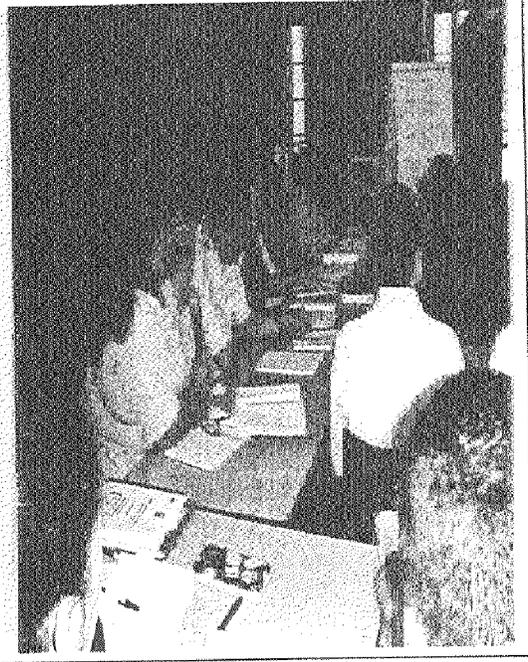
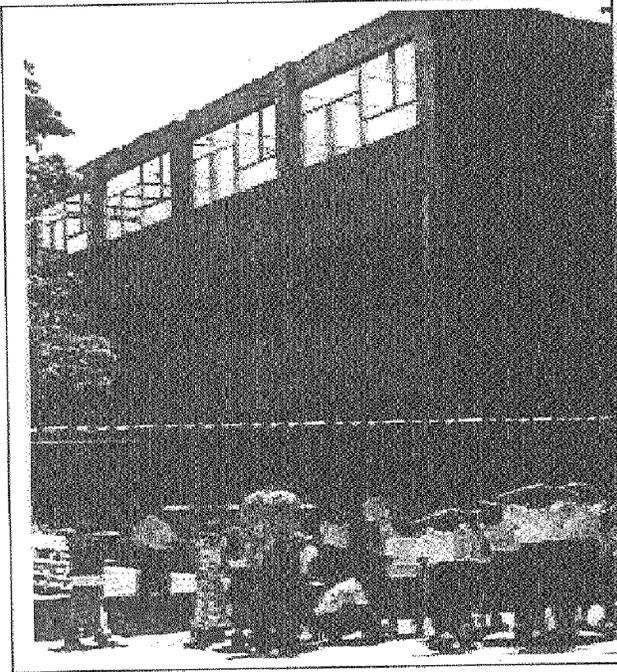
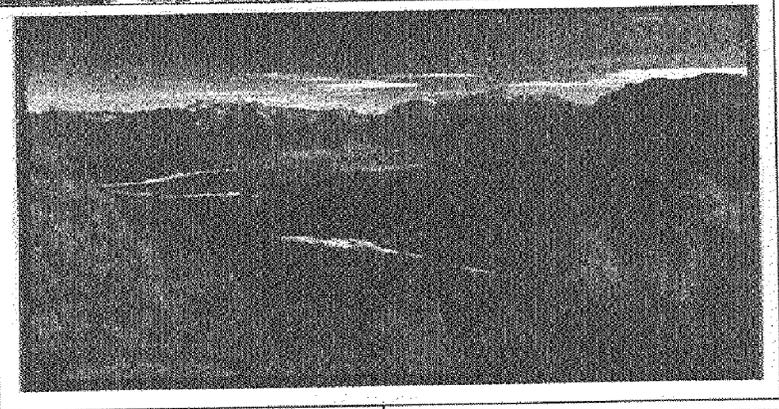
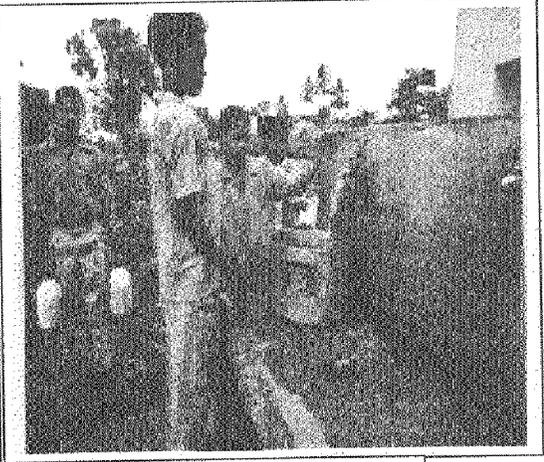
1. Se manifiesta como acto de previsión y anticipación al riesgo futuro, constituye una acción previsor del desarrollo y de adaptación o ajuste ambiental

No puede realizarse fuera del contexto y el entorno de la planificación del desarrollo. Constituye un componente integral de estas actividades.

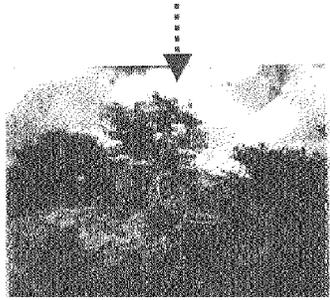
COMPONENTES

- Planificación y Uso del Suelo. A través de la reglamentación de la gestión de recursos se puede reducir el riesgo de desastres. Estas medidas incluyen proyectos de desarrollo, creación de fuentes alternativas de ingreso, sistemas eficientes de drenaje.
- Técnicas y materiales de construcción. Una vivienda segura es una de las necesidades elementales del ser humano, aún así cada vez más familias de las zonas amenazadas por desastres viven en casas que no resisten a los fenómenos naturales. Se necesita reglamentar también la construcción y sus métodos adecuados para resistir sismos y o inundaciones.
- Manejo ambiental en torno a nuevos proyectos
- Saneamiento ambiental permanente. Es importante considerar la protección del agua para consumo humano, la disposición correcta de basura y excretas.
- Diversificación productiva con adaptación al medio
- Educación y capacitación. Estas medidas pueden elevar el nivel de conciencia e influir en el comportamiento de las persona, la más eficaz es aquella que incluye a la población como actora directa de los procesos
- Organización y mecanismos de protección económico y social
- Monitoreo ambiental y sistemas de alerta y pronóstico.

COMPONENTES DE LA GESTION PROSPECTIVA



El siguiente cuadro resume los dos tipos de Gestión de Riesgo

AREAS	GESTION CORRECTIVA	GESTIÓN PROSPECTIVA
Enfoque	Actúa sobre los riesgos ya creados y resulta ser compensatoria a los errores. Toma en cuenta la mala ubicación de las viviendas.	Se implementa como un componente integral de la planificación del desarrollo de la localidad.
Objetivos	Atender e intervenir en la formación de los riesgos.	Lograr y anticiparse al riesgo futuro manifestándose como acto de previsión.
Componentes	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de estrategias, instrumentos que ayudan para la reducción del riesgo. • Puesta en marcha de las estrategias para reducir los riesgos. • Negociación para soluciones basada en estrategia integrada de intervención. • Conocimiento y conciencia del riesgo, sus causas y actores 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación y uso del suelo • Planificación y reglamentación de las técnicas y materiales que se emplean para la construcción de viviendas. • Manejo ambiental para todos los nuevos proyectos a ejecutar • Diversificación productiva tomando en consideración el medio ambiente. • Educación y capacitación • Saneamiento ambiental: protección del agua, disposición correcta de excretas, manejo de aguas residuales. • Organización social y participación de los diferentes actores • Monitoreo ambiental • Establecimiento de alerta temprana y pronósticos.

2. LA GESTION LOCAL DEL RIESGO

2.1. JUSTIFICACIÓN

Dentro de las razones que explican la necesidad de poner en marcha la gestión del riesgo en el ámbito local, en primer lugar se debe a que el Riesgo toma diferentes dimensiones, este se diferencia de acuerdo al territorio donde se concreta. De ahí la necesidad de ser estudiado en el espacio local, por ejemplo el fenómeno del Mitch no afectó de la misma manera a los municipios de la Paz y Usulután, los terremotos del año 2001 afectaron de manera particular a unos municipios más que a otros.

Es importante trabajar haciendo el análisis desde la localidad para plantear soluciones posibles de realizar tomando en consideración los recursos con los que se tiene, sin embargo se debe incluir una reflexión de lo que sucede en el nivel nacional.

La gestión local del riesgo toma una gran importancia porque hace coincidir o lograr acuerdos entre los sectores sociales, económicos, culturales y político administrativos este ejercicio permite en buena medida definir e implementar planes concertados.

El espacio local resulta importante para la gestión del riesgo en vista que es acá donde el riesgo se concreta, donde interactúan diversos actores cada uno de ellos con diferentes intereses esto favorece en buena medida la negociación. Es decir que se articulan intereses y practicas de la escuela, comités de desarrollo local, organizaciones de campesinos, agricultores, cooperativistas, organizaciones de mujeres, empresa privada, iglesia entre otros

2.2. CONCEPTO

Algunas ideas que puede acercarnos al concepto se refieren a “ conjunto de acciones dirigidas a reducir y controlar el riesgo existente y prever la formación de los nuevos en un territorio determinado que puede ser el municipio, o una región conformada por varios municipios”

Este concepto traducido a la practica significa en primer lugar romper, o cambiar la forma como se ha conducido el desarrollo en el municipio, interpretado muchas veces como infraestructura, producción sin tomar en consideración los problemas que de acá se derivan.

Para introducir o ubicar el tema de los riesgos y desastres en la agenda de desarrollo de la localidad, materia importante para la gestión del riesgo se requiere que todos los actores participen en vista que todos son claves para convertir dicho enfoque en una practica cotidiana y permanente, lo cual no se cumple a muy corto tiempo.

2.3 . PASOS A SEGUIR PARA LA GESTION LOCAL DEL RIESGO

2.3.1. GENERALIDADES

Sin pretender elaborar un recetario sobre como se hace la gestión del riesgo, en vista que como ya se mencione en las líneas anteriores que el riesgo toma dimensiones distintas conforme al espacio, protagonistas, condiciones, trataremos de ubicar ideas que ya han sido empleadas y que pueden servir de punto para partir:

Punto de partida: premisas

A fin de tener claridad de lo que se habla partiremos diciendo que:

- Al practicar la gestión local del riesgo no se parte del vacío sino que busca recuperar el conjunto de estrategias o planes en materia de riesgo, que de pronto existen o que ya estén en marcha en la localidad. Lo que se hará con dichos instrumentos es dar una lectura para introducir los conocimientos actuales sobre la gestión del riesgo y de esta manera asegurar el desarrollo sostenible.
- Al hacer la gestión local del riesgo se debe colocar en el centro como protagonistas los actores del municipio, es decir que estos deben dar los primeros pasos y las instituciones ya sea publicas o privadas deben jugar papel de acompañantes y asesoras técnica y financieramente, esta forma de abordar la gestión del riesgo asegura la sostenibilidad de las acciones.
- Debe asegurarse en lo posible la Integración del mayor numero diverso de instituciones y organizaciones pertenecientes, al gobierno, sector privado y la sociedad civil que interactúan en la localidad, este triangulo asegura la gestión del riesgo.
- Se debe tener presente que la gestión local del riesgo se desarrolla en el marco de una complejidad de relaciones con sectores que difieren de sus intereses, lo importante es sacar ventajas y orientar la acción.
- Finalmente insistir en que la gestión local del riesgo es un instrumento o una herramienta muy útil para el desarrollo de las actuales generaciones pero tambien de las que pronto vendrán, no es un asunto que le corresponda solo a la municipalidad, o instituciones medio ambientalistas sino que demanda un compromiso político de todos los hombres y mujeres indistintamente de sus funciones y condiciones especificas.

2.3.2. ACCIONES A DESARROLLAR CON AGENTES PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL ÁMBITO LOCAL

Algunas acciones que contribuyen a la puesta en marcha de la gestión local del riesgo en el ámbito local son:

- Contribuir con el fortalecimiento de las capacidades de los agentes locales para que influyan en agentes externos que ponen en riesgo la

población de su territorio con practicas nocivas, esto se puede resolver mediante la capacitación sobre incidencia política.

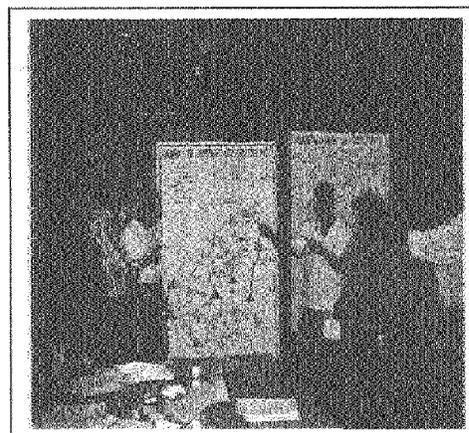
- Organizar o conformar asociaciones de municipios para abordar de manera uniforme y conjunta los riesgos, esta medida puede reducir los costos y puede lograr un hermanamiento entre los municipios para diversos fines, incluido de manera importante la gestión del riesgo.
- Los actores deben prepararse para ejercer la auditoria o controlaría ciudadana con miras a aprovechar al máximo los recursos, y cerrar filas a quienes ponen en peligro la vida de las personas, esto puede hacerse mediante denuncias.

2.3.3. LA RUTA A SEGUIR PARA LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO

2.3.3.1 ANÁLISIS O DIAGNÓSTICO DE RIESGOS.

Como punto de partida conviene revisar o examinar de manera integral que esta pasando en la localidad, es decir tomar una fotografía del lugar donde se dibujen las causas y factores que influyen en que se forme el riesgo, como son las amenazas y el conjunto de factores de vulnerabilidad Propias de los territorios.

Al investigar el entorno se debe tener cuidado de incluir una reflexión que nos ubique en el pasado y en el futuro, esto nos permitirá entender el porque de la situación actual pero también ayudará a visualizar la posibilidad de que se incremente la condición actual de riesgo



El diagnostico no es una fotografía estática debido a que el riesgo es dinámico y diferenciado de ahí la importancia de permanecer en constante ejercicio de actualización y seguimiento

2.3.3.2. AGENTES DE DESARROLLO LOCAL Y LA ORGANIZACIÓN PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS



Como centro de la acción y el motor principal para desarrollar el proceso se deben caracterizar a los agentes locales de desarrollo, es decir que también conviene tener una fotografía de cómo están los actores, cuales son sus potencialidades y sus debilidades, según su naturaleza, funcionamiento y práctica. Es indispensable identificar cual es la visión que tienen sobre los problemas del desarrollo y sus posibles soluciones.

Este mapa permite contar con una lectura clara del funcionamiento de las instituciones en el ámbito local con la finalidad de superar los problemas y potenciar las capacidades en vista que cada uno es esencial y fundamental de ese conjunto de actores que se requieren para hacer la gestión de riesgo

2.3.3.3. PLAN DE GESTIÓN LOCAL DE RIESGOS

A que le llamaremos plan?

- Una breve definición nos lleva a ubicarnos en que es un documento que recoge de manera ordenada las propuestas basadas en el análisis, reflexión, concertación y decisión de los actores sociales para pasar de una situación de riesgo a una situación de sostenibilidad



- El plan se convierte en una herramienta que plasma los acuerdos y compromisos a los que han llegado los actores para atender las necesidades y demandas de la población, explica el camino a seguir para conseguir un impacto positivo en el corto, mediano y largo plazo
- El diseño del plan debe entenderse como un medio para lograr un fin " El bienestar de la población de una localidad", es decir que el plan en si no es el fin, de ahí la importancia de ajustarse y de incluir el tema de los recursos con los que se cuenta para hacer efectivo dicho plan. Es más importante tener un plan con limitadas acciones y que sea viable su cumplimiento a contar con grandes planes que al final se convierten en grandes aspiraciones difíciles de conseguir.
- La puesta en marcha del plan esta condicionada a la voluntad política del que dirige en el nivel local que en este caso le corresponde al

alcalde o alcaldesa y otros actores de ahí la importancia que estos se involucren.

- Resulta indispensable que de manera permanente se evalúe el plan para hacer correcciones o ajustes en el camino.
- El plan de Gestión de Riesgo constituye la propuesta integral, pero para facilitar su ejecución es necesario elaborar el Plan Operativo.

Etapas para la elaboración del plan

La elaboración del plan se realiza mediante una serie de pasos relacionados unos con otros, los cuales facilitan y ordenan el camino a seguir, entre los pasos a seguir se encuentran:

- Identificación de los problemas, sus causas y consecuencias
- Formulación de alternativas de solución, con base en la creatividad de participantes, sus experiencias y conocimientos
- Selección y priorización de alternativas más viables
- Determinación de estrategias y posibles maneras de ejecutar las alternativas de solución
- Formulación de programas y proyectos específicos

3. PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO LOCAL

En vista de la importancia que el proceso de planificación reviste para el desarrollo de la localidad y con la idea de facilitar la comprensión de los pasos secuenciales que deben emplearse, se recurrió a tomar como ejemplo la planificación realizada por el municipio de Sacacoyo, la cual concluyo con la presentación del Plan de acción Municipal en diciembre del año 2003.

Para el desarrollo del tema se toma como punto de partida todas las definiciones teóricas, los cuales completan su desarrollo con los aspectos concretos trabajados por la localidad de Sacacoyo.

3.1. ELEMENTOS INTRODUCTORIOS

Objetivo

En este apartado conviene que la localidad construya una visión de desarrollo territorial y de una ruta concreta a seguir que permita elevar la calidad de vida de la población actual y futura del territorio. En todo caso es definir para que servirá la planificación.

- **Concepto flexible**

La planificación participativa del desarrollo local es un instrumento metodológico, que facilita el encuentro entre el estado y los diferentes

agentes de la sociedad civil en el ámbito local, debe ser concebida como proceso social de aprendizaje, reconoce que los municipios son espacios sociales heterogéneos y cambiantes.

Es importante distinguir la elaboración de un documento de plan con un proceso de planificación del desarrollo local el cual aspira a que las ideas contenidas en el mismo sean asumidas de forma concreta en actividades, debe funcionar como instrumento de gestión para responder a necesidades inmediatas y estratégicas, pertenece no solo al gobierno municipal sino a toda la población e instituciones que comparten dicho territorio.

3.2. ETAPAS METODOLÓGICAS.

Para desarrollar este apartado de manera comprensiva, se empleará las experiencias ya desarrolladas por algunos municipios, en este caso particular se retomará el Proceso de elaboración de la planificación del Municipio de Sacacoyo. En vista que en algunos casos no se desarrollaron de manera completa las etapas se recurrió a integrar los aportes obtenidos de los actores que participaron directamente de la planificación. Los aportes fueron obtenidos a partir del proceso de sistematización del proyecto "prevención de Desastres " que impulso FUSAI

Para facilitar el proceso de elaboración de la planificación participativa se han distinguido tres etapas a conocer:

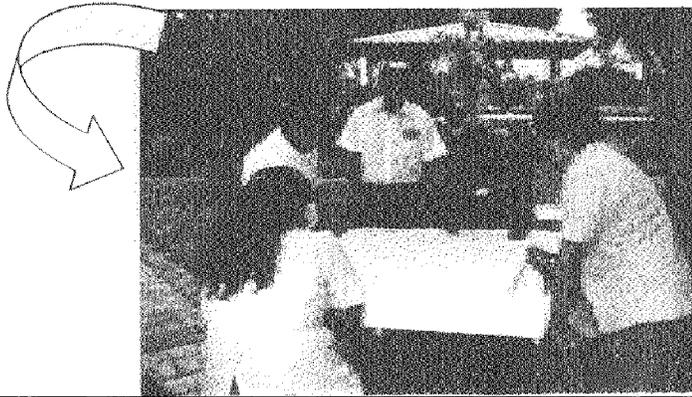
3.2.1. LA ETAPA PREPARATORIA.

Se establece el marco para la realización de las actividades, en este momento se debe tener bastante cuidado debido a que constituye el punto de partida.

El primer paso lo constituye la integración del grupo de personas que serán responsables de impulsar la planificación, en algunos casos se le denomina grupo coordinador o grupo gestor. Además del alcalde a alcaldesa deben participar integrantes del consejo municipal, funcionarios claves y agentes con capacidad de liderazgo, dentro de este grupo conviene definir el rol y responsabilidades de cada uno, entendiendo que el líder del proceso debe ser el gobierno municipal.

¿CÓMO SE CONCRETO ESTA ETAPA EN SACACOYO?

Formando el grupo de trabajo a partir de la definición de un perfil de participantes, los criterios de los que se partieron fueron: líderes urbanos y rurales, representantes de las instituciones públicas de todos los sectores: salud, educación, cultura, representantes de instituciones públicas y privadas que tienen presencia en el departamento y participación de las mujeres. Así se constituyó el equipo de trabajo



- **Diseño del proceso de planificación:**

Una de las primeras tareas del grupo gestor o coordinador es crear un diseño metodológico que puede incluir: aclarar cuales son los objetivos que se persiguen con la planificación, que alcances tendrá el mismo, a quienes se convocará y en que etapas del proceso, que periodo de tiempo y recursos se dedicarán a la planificación.

El equipo coordinador diseña la metodología que se empleará para desarrollar la planificación, definiendo, tiempos, la metodología a emplear y los recursos que se destinarán a dicha planificación

- **Formación del equipo técnico facilitador.**

Una combinación de agentes internos y externos al municipio conviene integrar para facilitar el proceso de elaboración de la planificación

En el caso de Sacacoyo el equipo técnico facilitador quedo integrado por representantes del Concejo Municipal, algunos líderes de las comunidades, representantes de las instituciones y personal técnico de FUSAI.

- **Mapeo y caracterización de actores**

Interesa elaborar un mapa de los diferentes agentes del municipio para la convocatoria, la medición de la representatividad, la identificación de conflictos entre agentes que vale la pena conocer y un primer análisis de sus capacidades.

Regresando al ejemplo de Sacacoyo, la fotografía de los actores revelo las siguientes dificultades de la localidad.

- *La falta de compromiso de los transportistas ante los problemas locales*
- *La tala indiscriminada de los árboles por parte de las comunidades*
- *La municipalidad no cuenta con una ordenanza sobre el uso del suelo*
- *Los propietarios de industrias que evacuan las aguas no tratadas sobre uno de los ríos principales*
- *El Ministerio de Medio Ambiente no realiza un monitoreo en la zona*

Algunas potencialidades que tambien surgieron:

- *Las comunidades cuentan con organizaciones comunitarias que pueden favorecer cualquier proyecto que se implemente.*
- *Los transportistas tambien estan organizados y se mantienen en coordinación con el gobierno local.*
- *La municipalidad esta en proceso de crear una ordenanza para el uso del suelo, tambien han mostrado interés en la gestión del riesgo en por ello que están dirigiendo este proceso.*

Este panorama le permite a Sacacoyo orientar su planificación con miras a capitalizar al máximo las potencialidades de los actores.

- **Promoción y convocatoria.**

El gobierno municipal y el equipo gestor esta vendiendo una primera visión del proceso, lo cual significa un punto de partida para que la población organizada se sume a este esfuerzo.

La convocatoria se hizo mediante las organizaciones que ya se encuentran establecidas en el municipio: las ADESCOS y los Comités de Desarrollo Local, asegurando la permanencia y continuidad.

3.2.2. ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN DEL PLAN.

- **MISION.** Esta etapa debe contener una concepción básica, compartida y operativa de desarrollo local.

La misión de desarrollo concertada del municipio de Sacacoyo es:

" Queremos brindar a los ciudadanos de Sacacoyo un municipio limpio, con un sistema ambiental sin contaminación, conservando sus fuentes de agua, sus recursos naturales, con un polo de desarrollo más grande, más productivo, bien ordenado, con mayores niveles de empleo, impulsando la organización y la participación ciudadana al interior y exterior del municipio en lo político, social, económico, y ambiental con el objetivo de elevar el nivel de vida de la población fundamentado en nuestros principios cívicos, morales, culturales y religiosos dentro del marco jurídico existente un municipio con gente saludable, con los servicios básicos que demandan los hogares, realizando una gestión municipal moderna y descentralizada, en aras de brindar a los ciudadanos un mundo mejor, más humano"

- **El Diagnóstico.** De la realidad local sobre la situación de la localidad, sus problemas y sus recursos que existen para resolverlos.

La etapa de diagnóstico permitió al municipio identificar la situación siguiente:

En los últimos años Sacacoyo han vivido varias inundaciones, terremotos, incendios, deforestación, contaminación, delincuencia todos ellos han provocado daños a las personas en las siguientes áreas: salud, economía, calidad de vida, daños materiales y en algunos casos la muerte de personas. Buscando los factores que según la población de Sacacoyo han influido en que dichos fenómenos hayan causado un impacto grande en la población se encontraron con los siguientes elementos: es evidente la falta de organización de las comunidades o colonias que forman parte del municipio, las viviendas estan construidas con material informal, la empresa privada no se involucra en el desarrollo, la falta de presupuesto de la alcaldía para atender todas las necesidades es un problema grande, la población en general no tiene un empleo permanente lo que influye en el incremento de la pobreza y varias entidades del estado trabajan de manera aislada lo que complica la situación. .

El municipio de Sacacoyo identifica los siguientes problemas a ser atendidos mediante la planificación

- *Falta de organización comunitaria*
- *Falta de involucramiento de la población en la búsqueda de solución a sus necesidades.*
- *Falta de programas de capacitación ambiental y en gestión de riesgo*
- *Poca divulgación de la ordenanza sobre el uso del suelo*
- *Falta de infraestructura de salud en los cantones y caseríos.*

• **Retos** . Los retos principales para dar solución a los problemas. analizando el tema de los recursos y la dimensión de los problemas que se quieren resolver tomo la decisión de desarrollar las siguientes actividades:

- *Capacitar sobre gestión de riesgo y medio ambiente a las comunidades*
- *Involucrar a lideres capacitados en gestión del riego para búsqueda de recursos.*
- *Gestionar fondos para construir obras de mitigación del riesgo*
- *Promover la organización de los diferentes sectores para que involucren en la gestión de riesgo.*
- *Organizar a las comunidades con personería jurídica y con planes operativos*
- *Promover la organización de los diferentes sectores para que apoyen la gestión.*
- *Incorporar la gestión del riesgo en el presupuesto municipal*
- *Divulgar la ordenanza municipal*
- *Construcción de casas de salud en cada caserío y cantón*

- **Visión.** Una visión objetiva del desarrollo futuro que se quiere tener en el territorio. Para el caso de Sacacoyo su visión se define de la manera siguiente.

" QUEREMOS VER EN EL FUTURO PROXIMO, EL MUNICIPIO DE SACACOYO Y SUS COMUNIDADES CON SUS RIOS LIMPIOS Y NO CONTAMINADOS, CON SU SISTEMA AMBIENTAL SOSTENIBLE... EL SUELO, AIRE Y AGUA CON UNA NUEVA CULTURA DE DESARROLLO, CON SUGENTE EDUCADA, ORGANIZADA, CONSCIENTE Y COMPROMETIDA CON LAS NUEVAS GENERACIONES DE SACACOYO... CON UN POLO DE DESARROLLO MÁS GRANDE, MÁS PRODUCTIVO, BIEN ORDENADO, CON MAYUORES NIVELES DE EMPLEO, MAS Y MEJORES INDUSTRIAS.. UN MUNICIPIO CON GENTE SALUDABLE, CON TODOS LOS SERVICIOS BÁSICOS QUE DEMANDAN LOS HOGARES, CON UNA GESTIÓN MUNICIPAL MODERNA Y DESCENTRALIZADA, Y TRABAJANDO EN ARAS DE UN MUNDO MEJOR, MAS HUMANO", EQUILIBRADO, ARMONICO.



- **Estrategias y políticas.** Las cuales orientaran los cambios necesarios para caminar hacia la construcción de esa visión de desarrollo

Las estrategias identificadas por el municipio son:
Coordinación con diferentes instituciones que tienen competencia en el tema para que capaciten a la población entre ellas identifica: el Ministerio de Medio Ambiente, Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral, la Universidad Nacional, la ADESCOS y los comités de Desarrollo Local.
Gestionar fondos para la capacitación y para las obras de mitigación por ello decidió hacer una serie de visitas y presentar proyectos ante ASDI, FISDL, COMURES, ONGs que tienen presencia en el municipio y que tienen fondos.

- Identificación y priorización de las actividades concretas o proyectos a ejecutar.
- **Actores responsables.** Los agentes responsables para la ejecución de los diferentes componentes del plan.
- **Recursos.** Los recursos necesarios en términos de tiempo, dinero y conocimiento necesarios para hacerlo realidad.

En la Planificación de Sacacoyo se resumen los aspectos anteriores en el cuadro siguiente .

Actividad	Resultados	Recursos	Responsable	tiempo
1. Capacitar a líderes comunales en gestión del riesgo	30 líderes comunales capacitados en gestión del riesgo	Cartillas o material de apoyo, alimentación, local, papelería y útiles	municipalidad	Durante 5 meses a partir del mes de mayo. Una jornada de capacitación de dos días de duración cada mes
2. Gestión de fondos para obras de mitigación	2 proyectos presentados y negociados	Proyectos elaborados Transporte Recursos humanos capacitados en negociación	Comité municipal de mitigación de riesgo	Primer semestre del año 2004

Elementos a considerar.

La planificación debe empezar desde las comunidades rurales, barrios, colonias, se debe hacer un esfuerzo máximo por integrar a todos los hombres y mujeres del territorio.

El proceso amplio y participativo toma tiempo recursos y capacidades técnicas, es hacia este tipo de ejercicio que se debe aspirar dado que garantiza la legitimidad y sostenibilidad del proceso.

Es necesario tomar en cuenta no solo para la elaboración de la planificación a la población sino también es indicado mantenerla informada de cómo se implementa dicha planificación.

3.2.3 . DIFUSIÓN, GESTIÓN, EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Además de la realizada mediante el proceso de validación es necesario realizar una difusión lo más amplia y permanente posible.

Sacacoyo utilizará como estrategia para la divulgación de la planificación las asambleas generales que se realizan en cada comunidad cada mes, las reuniones con líderes comunitarios y los talleres de capacitación que en diversos temas se desarrollan.

- **Gestión y ejecución**

Para lograr resultados programados por la población es necesario poner énfasis en la gestión y ejecución de los planes elaborados.

La planificación realizada le ha permitido a Sacacoyo ejecutar aquellos proyectos que se relacionan con la gestión del Riesgo, esta buscando financiamiento a través de diversas agencias de cooperación, participando en los fondos de concurso del Fondo de Inversión Social.

Para la gestión de los fondos ha nombrado una comisión específica que se dedica a dicha labor.

- **Seguimiento, evaluación y sistematización**

Es esencial definir desde el principio los procesos de sistematización para facilitar el aprendizaje interactivo con otros agentes en experiencias similares, es una prioridad si se quiere innovar en el campo de la planificación participativa.

Para dirigir el proceso de evaluación del plan el municipio de Sacacoyo nombro una comisión, la cual ha decidido dar seguimiento al plan mediante las siguientes actividades

- realizar reuniones mensuales con los responsables de cada comisión para analizar los avances y las dificultades encontradas
- *Cada comisión debe entregar un informe de su trabajo al final de cada mes, donde se precise las actividades realizadas y las programadas.*
- La comisión visitará las comunidades para consultar a la población participante directa como evalúan el trabajo realizado.
- Al final del año realizará una evaluación global del plan

3.3. EL RETO HACIA LA INSTITUCIONALIDAD.

Cuando hablamos de la institucionalidad de la planificación participativa, la participación ciudadana y la concertación asumimos que las reglas y pactos convenidos entre los diferentes actores estan claros.

El primer proceso y quizás el más difícil de institucionalizar, es la planificación de la gestión municipal, el de involucrar a la ciudadanía en planificar sus inversiones así como la rendición de cuentas que aseguren la transparencia aun en un asunto que esta en sus inicios, sin embargo es importante avanzar hacia este fin.

También hay que considerar que será de acuerdo a la madurez del proceso de la gestión local del riesgo que se puede ir institucionalizando, lo que significa crear una cultura local de entendimientos y relaciones bajo el enfoque con compromisos, procedimientos y mecanismos tanto en la resolución de conflictos como en el establecimiento de ordenanzas municipales que soporten el proceso.

CONSIDERACIONES GENERALES.

Es indicado resaltar que el enfoque de gestión local del riesgo, no puede ser un apartado del plan de desarrollo local, tampoco debe ser un plan separado, sino debe ser un elemento integrado a través del proceso de identificación y análisis de los problemas del territorio y las soluciones.

La integración de las variables de prevención y mitigación de desastres en cualquier plan o programa es fundamental. También integrar un enfoque amplio de análisis de vulnerabilidades, amenazas y la gestión local de riesgos, es útil no sólo para la gestión de riesgo sino para otros tipos de problemas sociales y económicos que se presenten en la localidad.

Es indispensable que las localidades cuenten con planes de desarrollo integral que consideren en primer orden la gestión del riesgo, dichos planes deben ser las herramientas que orienten la acción de todos los sectores que tienen presencia en el territorio por ello la importancia de que en el proceso de planificación se integre a representantes diversos.

4. CARTA METOLOGICA PARA EL DESARROLLO DEL MODULO

Las orientaciones que se presentan en esta carta metodológica, solo constituyen una guía que puede emplearse para desarrollar los contenidos que son parte de este módulo. Tanto las dinámicas, técnicas, el tiempo y los recursos deben tomarse como recomendaciones que la persona facilitadora esta en libertad de emplear total o parcialmente o modificar de acuerdo a las particularidades de cada grupo con el que se trabaje.

OBJETIVO GENERAL:

Discutir y analizar desde el conocimiento y experiencia de las personas participantes los enfoques y conceptos relacionados a la temática gestión local del riesgo

Tema 1 *Introducción, objetivos y metodología del taller*

OBJETIVOS:

- Realizar una presentación de los objetivos y la metodología a emplear durante el taller.
- Informar sobre los contenidos que serán parte del desarrollo de este módulo

TÉCNICA:

1) Exposición

PROCEDIMIENTO:

La persona facilitadora del taller dará a conocer los objetivos centrales del taller, explicará la metodología a emplear describiendo los contenidos que serán abordados y los tiempos estimados para cada una de las actividades.

TIEMPO: 15 minutos

RECURSOS:

Programas, papelógrafos, plumones, tirro

Tema 2 Recapitulación del tema anterior (desastre y desarrollo local)

OBJETIVO:

- Efectuar una retroalimentación de los contenidos relacionados con el impacto social, económico, político producido por los desastres y su relación con el desarrollo humano.

TÉCNICA:

- 1) Foro público
- 3) Exposición participativa.

TIEMPO : 1 hora con 30 minutos

RECURSOS:

Papelógrafos, acetatos, retroproyector, cámara fotográfica, gafetes, plumones, tirro.

Tema 3 *Introducción al Concepto de Gestión de Riesgo.*

OBJETIVO:

- Lograr que las personas participantes conozcan y manejen el concepto de Gestión de Riesgo y su importancia.
- Proporcionar información que permita a participantes identificar los tipos de Gestión de Riesgo y su forma de abordaje.

TÉCNICA:

- 1) Trabajo en grupos (Dinámica)
- 2) Exposición participativa

PROCEDIMIENTO:

- 1) La persona facilitadora lleva preparadas figuras o palabras escritas en fichas, los contenidos de las figuras o palabras deben orientarse a los componentes de la gestión del Riesgo(mitigación, prevención y manejo del desastre) . Una idea de las figuras que se pueden incluir por ejemplo es: educación para niñas y niños, vacunación, alimentación para todas las personas, viviendas adecuadas, bosques, agua potable, calles en buen estado, empleo, seguridad pública, parques, rehabilitación de caminos etc.
- 2) Se forman grupos de 5 o 6 participantes a cada grupo se le entrega un paquete de figuras o palabras.
- 3) Haciendo uso de las figuras o palabras cada uno de los grupos elabora el concepto de Gestión de Riesgo.
- 4) En plenaria cada uno de los grupos realiza una presentación explicando porque consideran que dicha palabra o figura forma parte

de la gestión del riesgo. Se anima a que el pleno pregunte o comente lo que presentan los grupos.

- 5) Tomando como referencia las presentaciones del grupo la persona que facilita el taller elabora el concepto de Gestión de Riesgo.
- 6) A partir de dicho concepto y en conjunto con las personas participantes analizan y concluyen en la utilidad de la Gestión del Riesgo en la vida de la localidad.
- 7) La facilitadora realiza una presentación de los dos tipos de gestión de riesgo: gestión correctiva y gestión prospectiva para ello se auxilia del cuadro resumen que forma parte del contenido de la cartilla. Enfatiza en las ventajas y desventajas que suponen el uso de los dos enfoques.

TIEMPO: 1 hora con 30 minutos

RECURSOS:

Papelógrafos, plumones, tirro, acetatos, retroproyector, tarjetas de diversos colores, figuras diversas, tarjetas con palabras o frases escritas.

Tema 4

La Gestión Local del Riesgo

OBJETIVO:

- Profundizar en el concepto de gestión local del riesgo, sus componentes y la ruta a seguir para concretarla.

TÉCNICA:

- 1)Exposición participativa
- 2)Trabajo en grupos

PROCEDIMIENTO:

- 1) La persona facilitadora realiza una presentación del concepto y la importancia de la gestión local del riesgo, promueve la participación de las personas y aclara dudas
- 2) Se forman cuatro grupos de trabajo. Dos de los cuatro grupos prepara un diagnóstico de las causas y factores que influyen en la formación de los riesgos que están presentes en su localidad, para la presentación de su diagnóstico pueden hacerlo en mapas, afiches, rompecabezas de acuerdo a la creatividad de cada grupo. Los otros dos grupos construyen un diagnóstico sobre la situación de los actores sociales presentes en la localidad para ello podrán hacer uso de la siguiente matriz.

Listado de actores y Actoras	fortalezas	Debilidades	Acciones que realizan a favor del desarrollo
Transportistas	Organización que integra a la mayor parte de transportistas	No tienen respaldo legal	Colaboran con el transporte gratuito para un grupo de estudiantes becados por un instituto.

- 3) En plenaria los grupos realizan una presentación de su trabajo.
- 4) La persona facilitadora tomando en cuenta los aportes de los grupos hace su presentación, amplía el contenido, aclara dudas e inquietudes que se presentan.
- 5) Para completar el tema aborda las etapas que se desarrollan para la elaboración del plan para ellos emplea un ejemplo de la vida cotidiana. El ejercicio consiste en dibujar un árbol, en el tronco de este se ubicará en tarjetas un problema que se elija en colectivo, en las raíces las causas que dan origen a la formación del problema elegido y en las ramas ubicar las consecuencias del mismo. Suponiendo que se elija el problema del desempleo este se colocará en el tronco y así sucesivamente hasta contar con el árbol de problemas. Este ejercicio se realizará en conjunto con los participantes.
- 6) Posterior a contar con el árbol de problemas procederá a formar dos grupos de trabajo estos completarán las etapas del proceso que consisten en enumerar las alternativas de solución para el problema

ubicado en el árbol; elegir la alternativa más viable tomando en cuenta el tiempo, los recursos disponibles; definen estrategias para solucionarlo y por último la ejecución del plan.

- 7) Cada uno de los grupos hace una presentación en plenaria, la persona facilitadora retroalimenta los aspectos que considera confusos y amplia información.

TIEMPO: 4 horas

RECURSOS:

Papelógrafos, tirro, tarjetas, acetatos, plumones, proyector de acetatos, matriz de actores

Tema 5 *Planificación Participativa del Desarrollo Local*

OBJETIVO:

- Lograr que las personas participantes del taller comprendan el proceso de planificación, sus etapas metodológicas y la importancia que este proceso reviste para el desarrollo local.

TÉCNICA:

- 1) Exposición participativa.
- 2) Trabajo en grupo

PROCEDIMIENTO:

- 1) Para introducir el tema la persona facilitadora iniciará preguntando a participantes ¿Qué entienden por planificación? Las respuestas las irá anotando en un papelógrafo. Luego selecciona las respuestas más próximas, que sirven de base para hacer la definición. Destaca la importancia que tiene la planificación como proceso.
- 2) La persona que conduce el taller explica que se revisará las tres etapas que se deben seguir para diseñar la planificación participativa. Etapa preparatoria; elaboración y validación del plan y la tercera difusión, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación del plan.
- 3) Para desarrollar el contenido toma en consideración una explicación conceptual de cada uno de los temas que forman parte de la planificación, emplea los ejemplos presentados en la cartilla. Cuando la revisión del contenido este concluida se forman tres grupos de trabajo.
- 4) Indica a los grupos que jugarán a la baraja de la planificación, previamente prepara tarjetas con frases que describen cada una de las etapas. La tarea a desarrollar por cada uno de los grupos consiste en que el No.1 construye con las tarjetas y describe la etapa preparatoria, el No.2 diseña con las tarjetas la elaboración y validación del plan y el No.3 el proceso para la difusión, gestión, ejecución y evaluación del plan. La facilitadota acompaña cada uno de los grupos para aclarar dudas e inquietudes que se presenten.

- 5) Se realiza una presentación en plenaria del trabajo desarrollado por cada uno de los grupos.
- 6) Se retroalimenta los contenidos presentados y se elaboran algunas conclusiones.

TIEMPO: 5 horas

RECURSOS

Tarjetas de colores, Pilot, Pizarra, papelógrafos, frases escritas en tarjetas

Tema 6 Evaluación de la jornada de trabajo

OBJETIVO

- Identificar los aspectos positivos y negativos relacionados con el contenido, metodología y aspectos logísticas que se destacan de la jornada de trabajo.

TÉCNICA:

- 1) Lluvia de ideas

PROCEDIMIENTO:

1. La persona facilitadora mediante las siguientes preguntas generadoras conduce la evaluación de la jornada.

¿ Del contenido abordado en esta jornada qué ha sido más útil?

¿Cuáles son los aspectos positivos que se destacan de la jornada en términos de contenido, metodología y logística ¿

¿ Qué sugerencias tienen para las próximas jornadas?

2. Se anotan los aportes presentados por las personas participantes y se hace un resumen los cuales pueden ser presentados al inicio de la siguiente jornada. Las sugerencias expresadas deben ser retomadas para el próximo programa.

TIEMPO: 30 minutos

RECURSOS:

Plumones, Papelógrafos, Tirro