CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 2

2. OBJETIVO 2

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

3.1. Los criterios de priorización y la reducción de vulnerabilidad 3
3.2. Los criterios de priorización propuestos según la dimensión del desarrollo 4

3.2.1. Desde la dimensión económica 4
3.2.2. Desde la dimensión social 5
3.2.3. Desde la dimensión ambiental 7
3.2.4. Desde la dimensión institucional 7

"No puede haber Desarrollo Sostenible

sin Gestión del Riesgo"

gtz

COOPERACION REPUBLICA DEL PERU REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Región Piura

3

El Presupuesto Participativo y la Reducción de la Vulnerabilidad

Aplicación de la Gestión del Riesgo para el Desarrollo Rural Sostenible

Módulo Nº 3

1. INTRODUCCIÓN

La Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Ley Marco del Presupuesto Participativo Nº 28056, su reglamento, aprobado por Decreto Supremo Nº 171-2003-EF, así como los instructivos anuales que orientan el proceso de presupuesto participativo del año fiscal siguiente, tienen como finalidad mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades acordadas entre la sociedad civil y el Estado en el marco de los procesos participativos de planificación local, regional y nacional. Para ello toman en cuenta las normas técnicas y procedimientos para la viabilidad de los proyectos de inversión pública identificados y priorizados participativamente y que están orientados al cumplimiento de los objetivos estratégicos del plan de desarrollo concertado.

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

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

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

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

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

2. OBJETIVO

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

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

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

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

3. 1. Los criterios de priorización y la reducción de vulnerabilidad

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

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

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

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

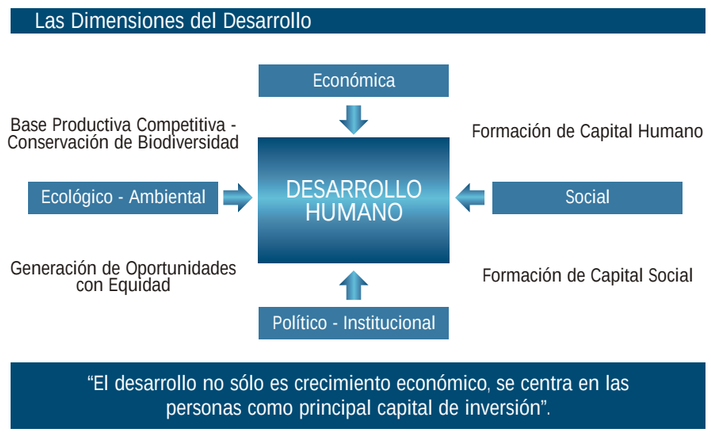
NO: 1 pto.
SI: 5 ptos.

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

¿Por qué es importante este criterio?

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

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



3.2.1. Desde la dimensión económica

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

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

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

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

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

3.2.2. Desde la dimensión social

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

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

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

CRITERIOS PARA PRIORIZAR PROYECTOS DE DESARROLLO SOCIAL

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

3.2.3. Desde la dimensión ambiental

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

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

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

CRITERIOS PARA PRIORIZAR PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL Y AMBIENTAL

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

3.2.4. Desde la dimensión institucional

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

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

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

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

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

CRITERIOS PARA PRIORIZAR PROYECTOS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

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

CUADRO Nº 01:
CRITERIOS PARA PRIORIZAR PROYECTOS EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

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

VISION