

**ASISTENCIA A LOS PAÍSES ANDINOS EN LA REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES  
EN EL SECTOR AGROPECUARIO**

**INFORME DE POLÍTICA 7. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

División de Clima, Energía y Tenencia de Tierras  
Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente



**ASISTENCIA A LOS PAÍSES ANDINOS EN LA REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES  
EN EL SECTOR AGROPECUARIO**

**INFORME DE POLÍTICA 7. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

**¿De qué manera los Presupuestos Participativos pueden empoderar a las comunidades rurales mediante la adopción de prácticas agrícolas y enfoques de manejo de recursos naturales sustentables?**

En el contexto del proceso de descentralización que la región ha experimentado desde la década de los '90, se ha reconocido que un requisito para lograr el desarrollo local son los gobiernos municipales financieramente autónomos. Sin embargo, en el contexto de la región andina, esto es aún muy lejos de lo posible, dados los altos índices de pobreza. Por lo tanto, es necesario que los mecanismos financieros locales garanticen un flujo estable de ingresos y permitan la transición hacia esta meta. El presupuesto participativo (PP) empodera a los ciudadanos locales a través de la participación en la toma de decisiones, mejorando la transparencia y la rendición de cuentas de las administraciones electas. Más importante aún, favorece el fortalecimiento institucional, a medida que los ciudadanos que participan activamente desarrollan un sentido de propiedad que desbloquea las inercias locales, tales como el clientelismo y la corrupción fiscal. Una perspectiva de manejo de recursos naturales sostenible y productiva debe ser explícitamente incluida en las agendas de los procesos de presupuestos participativos. El objetivo final es construir conjuntamente las instituciones locales de gobierno junto a la gestión sostenible de los recursos naturales.



**El objetivo de comunidades auto-financiadas**

Una característica fundamental del gobierno municipal es su capacidad para controlar sus propias finanzas.

Lamentablemente, las administraciones políticas de América Latina tienen una larga historia de dependencia del financiamiento externo. En algunos países esto ocurre tanto a escala nacional en relación a los préstamos de las agencias financieras internacionales, y a nivel local en la medida en que las municipalidades se habitan a depender de las transferencias provenientes de los gobiernos centrales. El resultado es que las relaciones clientelares tienden a ser frecuentes, como también lo son las políticas paternalistas implementadas por los gobiernos centrales.

Esta situación está ahora cambiando en el marco de las políticas de descentralización que comenzaron a implementarse en la década de 1990. De particular relevancia en este sentido es el tema de la descentralización fiscal, en la medida en que crecientemente las municipalidades han tendido a ser más autónomas financieramente.

Aun cuando la prestación de servicios locales y la descentralización administrativa a los gobiernos locales son frecuentemente reconocidas como dos tendencias positivas, es importante también considerar que estos procesos deben ser acompañados del empoderamiento fiscal de los gobiernos locales. Solo si los gobiernos locales disponen de recursos adecuados para atender a sus nuevas responsabilidades, estarán en capacidad para prestar los servicios de calidad que de ellos se esperan. Por estas razones, el financiamiento del gobierno local y municipal es de suma importancia tanto para el manejo de los recursos naturales como para las iniciativas de desarrollo local.

Un obstáculo que ha reducido la eficiencia de las políticas de descentralización ha sido el excesivo número de requisitos para la aprobación de proyectos por los Ministerios de Finanzas de los gobiernos centrales, los cuáles han retenido la autoridad para aprobar el uso de recursos en proyectos que supuestamente eran descentralizados.

Frecuentemente se afirma que a fin de lograr el completo auto-financiamiento del gobierno municipal se requiere que los ciudadanos paguen sus impuestos. Esto es casi imposible, sin embargo, particularmente en las regiones rurales de los Andes, donde las tasas de pobreza aún son excesivamente altas y la generación endógena de ingresos es una tarea en extremo difícil. El resultado de esto es que las transferencias del gobierno central y de otros fondos externos es lo más frecuente.

Se necesitan, por lo tanto, mecanismos de financiamiento locales a fin de garantizar un flujo de ingresos estables y de facilitar la transición hacia el objetivo último del desarrollo de comunidades financieramente auto-suficientes. Ejemplos actuales de tales mecanismos de financiamiento interno, comunes en América Latina, y particularmente en los Andes tropicales, son el Pago por Servicios Ambientales (PSA) y los esquemas de Presupuestos Participativos.

## Los Presupuestos Participativos: una reforma institucional innovadora

Los Presupuestos Participativos (PP, en lo sucesivo) son generalmente definidos como un proceso por medio del cual los ciudadanos organizados logran poderes discrecionales en los procesos de toma de decisiones, sobre al menos una parte del programa financiero del gobierno municipal. El PP representa, por lo tanto, una expresión saludable y necesaria de una democracia participativa, lo que en gran medida ha mejorado la transparencia y la rendición de cuentas de las administraciones electas a través de la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones fiscales.

En América Latina se dio inicio a finales de la década de 1990 a los procesos de PP. La ciudad de Porto Alegre, en Brasil, es frecuentemente citada como el primer ejemplo histórico. Allí, un conjunto de reformas permitieron una participación significativa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal. A partir de este caso, nuevas iniciativas fueron implementadas en la región de los Andes tropicales, y particularmente en Perú, Ecuador y Colombia. Cada experiencia es única, sin embargo, dependiendo de quién toma las decisiones presupuestarias finales, cuál entidad asume la implementación, cuál proporción del presupuesto está sujeto a discusión, y en definitiva quién controla el proceso para la implementación, transparencia, e inspección final de los trabajos (Cabannes 2004).



### Los presupuestos participativos y el fortalecimiento institucional

La mayor contribución de los PP a la gobernanza local, el desarrollo rural y el manejo sustentable de los recursos naturales es el fortalecimiento institucional. En principio esto es lo que ocurre como resultado del empoderamiento de los grupos sociales que tradicionalmente habían sido excluidos. Un resultado adicional de este proceso es cuando, al hacer que las decisiones presupuestarias y los contratos públicos sean visibles para todos, los ciudadanos son capaces de pedir cuenta a su gobierno municipal y a otras entidades públicas ubicadas a nivel local. El proceso de PP puede, por lo tanto, generar espacios de discusión donde las inercias políticas y comunales negativas —como las relaciones clientelares y la corrupción fiscal— se evidencien y sean denunciadas.

### Elevando la participación local: desde los diagnósticos participativos al diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos

Una excelente ilustración de cómo el PP puede estar vinculado al manejo de recursos naturales en una forma transparente, sustentable y efectiva en relación a sus costos, es la experiencia de la municipalidad de Condebamba en Perú, donde todo el presupuesto municipal fue sometido al escrutinio participativo, y dedicado a objetivos de manejo sustentable del agua. En este proceso, los ciudadanos de Condebamba decidieron la construcción de una represa de gran tamaño, conjuntamente con otras represas más pequeñas y de micro-reservorios a escala de la finca familiar. Este caso es particularmente interesante ya que los micro-reservorios no solo son utilizados para la irrigación de los lotes agrícolas, sino también para generar otras oportunidades de alimento e ingresos (p.ej. la producción de peces).

Similarmente, en Chalaco, Perú, toda una sección del PP fue específicamente dedicada al manejo de recursos naturales. En este caso se invirtieron 425,000 nuevos soles (el equivalente a USD 151,000) en proyectos como la construcción de micro reservorios, y la restauración de la infraestructura de suministro de agua. En este caso, es también importante destacar que los fondos del PP dirigidos hacia el sector agrícola fueron incluidos bajo la sección de manejo de recursos naturales de las partidas de gasto.

### El empleo de los PP en el Pago y/o Compensación por Servicios Ambientales (PSA/CSA)

El más fuerte vínculo entre los PP y el Manejo de Recursos Naturales, en el contexto de los Andes Tropicales, tiene lugar mediante esquemas de Compensación por Servicios Ambientales (CSA). No obstante, este vínculo requiere una reconceptualización de la noción de CSA, según la cual la CSA no es únicamente interpretada como una transacción abstracta entre un proveedor de un servicio ambiental y un usuario, sino más bien como una herramienta por medio de la cual es posible mejorar la calidad de vida de las poblaciones locales. Un esquema así no estaría sólo involucrado en prácticas de conservación (p.ej. el cercado de las tierras en la parte alta de las cuencas hidrográficas), sino en incentivar la responsabilidad de las poblaciones locales por la provisión de un servicio ambiental mediante la adopción de prácticas agrícolas apropiadas. Implementar un programa de CSA en los Andes supone, por lo tanto, un uso sustentable de la tierra mediante la adopción de prácticas agrícolas sustentables a fin de no obstaculizar la provisión de los servicios ambientales de un determinado entorno ambiental. Lo que, por lo tanto, implica un manejo de recursos naturales a la vez sustentable y productivo, por medio del cual las poblaciones locales participen y sea responsabilicen. El vínculo entre el PP y un esquema de CSA hace posible que los ciudadanos en forma colectiva asuman su responsabilidad en este sentido.

## Organización de productores de alpacas en Perú

### Contexto y Problema

El caso de estudio, sobre el cual se basa el análisis de una buena práctica, es la comunidad de Churia, localizada a una altitud de 3,800 a 4,200 msnm, en el distrito de Vinchos, provincia de Huamanga, del departamento peruano de Ayacucho. El área de la comunidad es de 22.5 hectáreas, y su población de 179 habitantes. Su principal actividad es la cría de alpacas, llamas y ovejas.

La alpaca (*Vicugna pacos*) es una especie domesticada de los camélidos suramericanos, cuyo principal hábitat son las punas húmedas de Ecuador, Perú y Bolivia. Estos animales son altamente valorados por su fibra y sus carnes. La fibra es utilizada en la industria textil para la manufactura de diferentes textiles y vestuario. Los principales problemas enfrentados por esta comunidad en la cría de estos camélidos son las enfermedades infecciosas, parasitarias y alimentarias, las cuales causan una gran incidencia de mortalidad y cuantiosas pérdidas económicas.

Debido a prácticas inadecuadas para el trasquilado, la calidad de la fibra era inadecuada. La comercialización de las fibras era realizada sin una selección y categorización previa. Tradicionalmente, los productores comercializaban individualmente ambos productos con intermediarios en la feria semanal de Rumichaca. Los precios pagados por los intermediarios eran muy bajos. E incluso los productos en ocasiones eran objeto de trueque a cambio de otros productos para el consumo doméstico. Por todas estas razones los ingresos de estos agricultores eran extremadamente bajos.

### Descripción

Con el objetivo de incrementar sus ingresos, los pequeños agricultores de Churia decidieron crear una organización de segundo grado para la comercialización de su fibra. La principal tarea de COPUCNA (el Consejo de Productores de Camélidos del Norte de Ayacucho) es organizar a las organizaciones locales para la recolección de la fibra. En Churia, COPUCNA creó un centro de acopio, e implementó un programa de capacitación de los agricultores en el trasquilado mecánico, y en la selección y clasificación de las fibras. Debido a estas nuevas técnicas, los agricultores ahora pueden obtener mejores precios; y —debido a la diferenciación de sus productos con base en calidad y a una mayor información de mercado— logran también generar mayores ganancias.

Como resultado de los programas de capacitación de la organización, basados en enfoques participativos (p.ej. las Escuelas de Campo), ha ocurrido también un considerable incremento en la participación de los hogares no sólo en las organizaciones productivas sino también en la toma de decisiones del Presupuesto Participativo. En particular, la participación de COPUCNA en este proceso de toma de decisiones les ha garantizado inversiones para diferentes actividades vinculadas a la cría de alpacas, tales como la recuperación de pastos, la salud animal y la protección de los rebaños de las heladas. Actividades que, en el actual contexto de un incremento de la vulnerabilidad ante el cambio climático, también pueden ser interpretadas como medidas para la reducción de riesgos y para la adaptación al cambio climático.

### Lecciones aprendidas

- Para un gran número de comunidades peruanas y bolivianas alto andinas, la cría de camélidos andinos a pequeña escala es su principal opción de vida. Los eventos climáticos, tales como las sequías, heladas, y granizadas en el actual contexto de cambio climático, han tendido a incrementar la vulnerabilidad de los ecosistemas locales y las oportunidades de vida de los agricultores pobres.
- Estos sistemas productivos, en la medida que requieren de pocas compras de insumos externos, en lugar de ser ineficientes económicamente y dañinos para el ambiente, como frecuentemente se argumentó en el pasado, han probado ser altamente eficientes tanto para garantizar la seguridad alimentaria como para generar ingresos, a la vez que preservan la cobertura vegetal.
- Son necesarias dos principales condiciones para que esto ocurra, sin embargo. Uno, los agricultores necesitan construir organizaciones de mercadeo y procesamiento a fin de generar las necesarias economías de escala para estas tareas, y para añadir valor a sus productos primarios, lo que les permite acceder a los mercados dinámicos e incrementar su capital humano en muchas mejores condiciones. Dos, también necesitan organizarse y generar inversiones para la construcción de plantas de acopio de fibra y carne, así como para el mejoramiento genético y el control sanitario de sus rebaños.
- Durante las últimas dos décadas, los programas de descentralización —uno de cuyos principales instrumentos son los PP— han generado las condiciones para el establecimiento de alianzas estratégicas apropiadas con agentes económicos y políticos externos. Al nivel de las comunidades locales, se han generado algunas oportunidades para el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, así como para el surgimiento de nuevos liderazgos que —hasta cierto punto— sean capaces de equilibrar el poder de las élites locales. A las escalas municipal y supra-municipal, han surgido innovaciones institucionales como las Mancomunidades de Municipios, superando los límites jurisdiccionales que frecuentemente previnieron un manejo integrado de los recursos naturales en paisajes trans-fronterizos (p.ej. en las cuencas hidrográficas).



## Microtanques para el riego a presión en Perú

### Contexto y Problema

El distrito de Condebamba, en la provincia de Cajabamba, en el departamento peruano de Cajamarca, está considerado como unas de las municipalidades más pobres de la región alto andina, aún cuando la localización estratégica del distrito en el corredor sur que vincula a Perú con Bolivia y Chile, lo convierte en un área con un gran desarrollo económico potencial.

Condebamba se caracteriza por la diversidad de sus zonas de vida y ecológicas. Su clima —con temperaturas que oscilan entre los 9° y 19° C—está caracterizado por frecuentes sequías, aunque también por heladas durante la estación de lluvias. Las precipitaciones se concentran en sólo cuatro meses, con abundantes flujos que tienden a erosionar las laderas montañosas. Sesenta y seis por ciento de su población está vinculada a actividades agrícolas. Debido, en especial al empobrecimiento de los ecosistemas nativos y a los altos niveles de pobreza de la población, los jóvenes tienden a emigrar a fin de mejorar sus condiciones de vida.

El distrito dispone de unas 2.482 hectáreas bajo irrigación, lo que equivale a sólo un 10% del área total bajo cultivo. Un sistema de irrigación relativamente grande, como el de Peña Blanca, no dispone de un sistema de control del agua. Esto, aunado a su escasa capacidad de retención, limita sus posibilidades de irrigación, generando ineficiencia para una producción rentable.

Aproximadamente un 75% de los hogares del área dependen del agua irrigada por este sistema. Bajo estas condiciones, los rendimientos agrícolas son muy bajos y frecuentemente están sólo orientados al consumo doméstico. El manejo de los recursos naturales y particularmente la provisión de agua en forma sustentable, son necesarios a fin de mejorar las condiciones de vida de la población local.

### Descripción

En 2001, la implementación del programa PRONAMACHS en el área, se orientó a proporcionar irrigación a los hogares rurales, reduciendo su exposición a las condiciones climáticas adversas y mejorando la eficiencia de su uso del agua.

Los orígenes del proyecto se remontan a la década de 1990, sin embargo, al hacer presencia el PRONAMACHS en la zona. No obstante, el diseño de un plan estratégico solo se logró cuando los gobiernos regional y locales —en el marco de los procesos de descentralización experimentados por el país en ese período—decidieron la creación de mesas redondas por temas y grupos regionales de discusión. Las mesas redondas temáticas decidieron involucrar a algunas ONGs, incluyendo el Instituto de Cuenca, lo que garantizó la gradual incorporación de la sociedad civil en el diseño del proyecto.

No obstante, no fue sino hasta 2004, cuando el gobierno municipal de Condebamba invirtió un 60% de su presupuesto de inversión pública en la formulación de PP, asignando 10% a los proyectos de irrigación, y adoptando la propuesta del Instituto de Cuenca, incluyendo la construcción de micro-tanques de irrigación vinculados a la adopción de cultivos comerciales.

El sistema de irrigación de Condebamba fue diseñado para abastecer a 550 hectáreas y beneficiar a 1,000 usuarios de agua. Adicionalmente, y a fin de mejorar el uso del agua, se construyeron 22 micro tanques de irrigación en el área de influencia del canal de Peña Blanca.

En forma adicional a los fondos obtenidos en el marco del PP del distrito, los hogares agrícolas vinculados al sistema acordaron realizar pequeñas contribuciones en dinero para la construcción de los micro tanques de irrigación, así como suministrar su propio trabajo y los materiales de construcción. Estas decisiones contribuyeron a legitimar sus derechos de propiedad sobre las infraestructuras de recolección, conducción y distribución de agua.

No obstante, las actividades del proyecto no solo incluyeron, la construcción de infraestructura, sino también el diseño y la implementación de un conjunto de mecanismos de funcionamiento. En primer lugar, procedieron al registro de tierras, con el objetivo de identificar claramente las condiciones de propiedad sobre la tierra, evitando así futuros conflictos sobre los derechos de propiedad y uso. Esto también facilitó la definición de micro zonas, dependiendo de la localización de cada propiedad en el área de la cuenca, y de su papel en la recolección y regulación de los flujos de agua. Para esto, fueron reconocidos tanto el uso potencial de la producción agrícola por cada hogar como sus aspiraciones de producción para los mercados. En segundo lugar, se diseñaron programas de asistencia técnica para los regantes. Este programa de entrenamiento comenzó mediante la preparación de agropromotores, lo que hizo posible la adopción por el programa del enfoque “campesino a campesino”.

De hecho, todo el programa fue diseñado a fin de incrementar la toma de conciencia entre las familias y sus organizaciones sobre la importancia de un manejo apropiado y sustentable del agua, a fin de incrementar el ingreso de los agricultores en el mediano y largo plazo. Más aún, la asistencia técnica fue concebida como un servicio permanente. Comenzando por la concientización y la promoción del sistema, y continuando mediante la provisión a los usuarios de herramientas para organizarse y para desempeñar tareas en la construcción, operación y mantenimiento de los tanques.

Es aún prematuro para llevar a cabo una completa evaluación de los resultados económicos logrados por los hogares agrícolas en el marco del programa, ya que la mayoría de ellos sólo construyó sus sistemas de irrigación hace sólo cuatro años. Es importante mencionar, sin embargo, que aunque la papa, el maíz y el trigo (básicamente alimentos de consumo básico) aún siguen siendo los principales cultivos, los agricultores también han introducido en su portafolio algunos vegetales (p.ej. espinacas y cebollas) y otros productos orientados a los mercados (p.ej. plantas aromáticas, alfalfa, patos, cerdos, piscicultura, etc).

## Lecciones aprendidas

- La existencia de un plan de manejo estableció las bases para una apropiada planificación estratégica de todo el proyecto. Lo que permitió priorizar las actividades según la naturaleza de los suelos, así como asegurar la seguridad alimentaria, sin generar depredación en los recursos naturales.
- La colaboración entre el gobierno local, entidades públicas como el PRONAMACHS, y ONGs como el Instituto de Cuencas – conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil—fue esencial para el fortalecimiento de la gobernanza local y para generar condiciones apropiadas para el logro de los objetivos del proyecto.
- La participación de las organizaciones de la sociedad civil local en el diseño del PP a escala municipal fue clave para el logro de fondos financieros. A lo que hay que añadir que las municipalidades también aportaron sin costo el uso de sus maquinarias a fin de excavar los reservorios de agua, en tanto que las comunidades locales pagaron los gastos de combustible y los salarios de los operadores de esas máquinas.
- La organización comunal fue la herramienta más importante para superar las limitaciones que la excesiva fragmentación de la tierra imponía, ya que cada tanque podía ser utilizado por más de una familia. La organización comunal, basada en la institución pre-hispánica de las mingas y en otras formas tradicionales de organización, fue también importante a fin de equilibrar la acción de las entidades públicas en los trabajos de construcción de infraestructuras.
- El mejoramiento de las condiciones de producción agrícola debido a la construcción de micro tanques de irrigación ha ejercido un impacto significativo no solo en el mejoramiento de las condiciones de vida locales, sino también al revertir las tendencias migratorias. Indirectamente, este mejoramiento ejerció un impacto significativo en función de la recuperación de la autoestima de la población local y en el surgimiento de nuevas oportunidades económicas (p.ej. de desarrollo turístico).



## Lecciones de política

- Institucionalizar los objetivos del manejo de recursos naturales hacia la prevención de riesgos y la generación de ingresos: Los PP tienen el potencial de incentivar el manejo participativo de los recursos naturales con el objetivo de responsabilizar a las comunidades locales en el manejo de recursos naturales y los proyectos de desarrollo.
- Nuestra principal recomendación, sobre la base de las buenas prácticas analizadas previamente, es que el enfoque de cuencas debería ser incluido explícitamente en las agendas de los procesos de PP. El objetivo final en este sentido es construir instituciones de gobernanza local conjuntamente con el manejo sustentable de los recursos naturales.
- Como se demostró en otras partes de este documento, las comunidades rurales y sus sistemas productivos dependen de la resiliencia de la base de recursos naturales. Es por esto que la utilización del presupuesto municipal en el marco de una estrategia sustentable de manejo de recursos naturales también es capaz de fortalecer a las organizaciones productivas locales, facilitando su creciente acceso a los mercados dinámicos, así como el logro de la soberanía alimentaria local. Es debido a que consideramos el manejo de los recursos naturales no sólo como una agenda conservacionista sino también productiva, que tomar en consideración simultáneamente ambos fines en los mecanismos de PP aborda temas vinculados a la producción agrícola y a la seguridad alimentaria.

### Co Autores:

**Luis Llambi**  
Consultor TCP/RLA/3217  
Luis.llambi@gmail.com

**Tomás Lindemann**  
Oficial de Instituciones y Cambio Climático  
tomas.lindemann@fao.org

### Edición:

**Daniela Morra**  
Consultora TCP/RLA/3217  
daniela.morra@fao.org

### Mayor información:

**TCP/RLA/3217 “Asistencia a los países Andinos en la reducción de riesgos y desastres en el sector agropecuario”**

<http://www.fao.org/climatechange/55804/es>

**Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente (NRC)**

### Fotos:

**Página 1:** CAN, 2009  
**Página 3:** FAO UCER Bolivia, 2010  
**Página 5:** Gonzalo Pajares, FAO