



## **LA PLANIFICACION TERRITORIAL Y EL ANALISIS DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL AMBITO DE LA INVERSION PÚBLICA**

**Lic. Natalia Patricia Torchia<sup>1</sup>**  
Argentina  
[nataliatorchia@hotmail.com](mailto:nataliatorchia@hotmail.com)

### **RESUMEN**

La incorporación de la variable “riesgo” en el sistema de inversión pública es incipiente y, en consecuencia, en algunas oportunidades sucede que las obras proyectadas en el territorio no garantizan una inversión segura. Situación evidente en las pérdidas recurrentes de infraestructuras y equipamientos localizados en áreas que presentan amenazas (especialmente de origen natural).

Para mitigar el impacto de los desastres se requiere institucionalizar la gestión del riesgo mediante la participación permanente de los organismos públicos/ privados vinculados a la elegibilidad de proyectos de inversión y la planificación del territorio.

Las políticas de desarrollo territorial intentan promover una adecuada distribución de las instalaciones físicas y una redefinición de usos del suelo acordes con las limitaciones del territorio.

El artículo plantea como objetivo *“sensibilizar/concientizar acerca de la importancia de incorporar la Reducción del Riesgo de Desastres en los procesos de planificación del territorio y elegibilidad de proyectos de inversión pública”*.

### **PALABRAS CLAVES**

Análisis del Riesgo de Desastres – obras de infraestructura – impacto ambiental – evaluación ambiental estratégica – planificación estratégica – ordenamiento territorial – desarrollo endógeno local

---

<sup>1</sup> Licenciada en Información Ambiental. Especialista en Teledetección y Sistemas de Información Geográfica aplicados al Estudio del Medio Ambiente. Universidad Nacional de Luján. Buenos Aires. Argentina.

## 1. INTRODUCCION

En primer lugar, partimos de entender al **Riesgo de desastres** como “la probabilidad de daños que se producen como resultado de la ocurrencia de cualquier fenómeno de origen natural o humano sobre una comunidad vulnerable a dicho fenómeno”. En este marco conceptual, se entiende que el riesgo es, además, el resultado de la combinación de dos factores: la amenaza y la vulnerabilidad.<sup>2</sup>

El término de **Planificación Estratégica del Territorio** contemplado en el presente artículo es entendido como “un proceso de construcción del que el gobierno del Estado Nacional Argentino asume el liderazgo, haciéndose cargo de su responsabilidad política y que requiere de la formación de consensos transversales si pretende comportarse como guía de políticas de estado en materia de despliegue territorial de la inversión pública”<sup>3</sup>

Para abordar las acciones que integrarían los términos citados anteriormente, introducimos el concepto de **Ordenamiento Territorial** como “un instrumento/ proceso técnico administrativo que orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida”<sup>4</sup>

### ¿Cómo se enlazan los tres conceptos?

Teniendo en cuenta que la planificación territorial abre el marco de análisis para entender la vocación del territorio en función de sus potencialidades y limitaciones, es necesario considerar la inclusión de medidas de prevención y reducción del riesgo de desastres como una componente de la **Planificación Estratégica** y el Ordenamiento Territorial. En tal sentido, entre las medidas de acción que propone el **Ordenamiento Territorial** se resalta la proyección de los procesos actuales -uso y ocupación del suelo- y la prevención de eventuales sucesos de cambio como son los desastres. De este modo, la puesta en práctica de todas las inversiones que sobre el territorio se realicen, previamente formuladas en Planes de Ordenamiento Territorial, debe considerar el **Análisis del Riesgo** como una herramienta que minimice las interferencias entre la infraestructura física y el medio, en este caso representado por los factores de vulnerabilidad, los procesos de degradación preexistentes y una situación potencial como es la ocurrencia de amenazas.

## 2. EL ANÁLISIS DE RIESGO DE DESASTRES EN EL AMBITO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

### ¿Por qué es importante este análisis para el tema ambiental?

La planificación de la inversión en obras públicas demanda analizar el riesgo desde el punto de vista metodológico para entender de que manera va a interferir la ejecución de una instalación física en el medio al mismo tiempo que su análisis desde las fases más tempranas de formulación de un proyecto, va a permitir asegurar la viabilidad del proyecto de inversión.

Desde el punto ambiental, la importancia de este Análisis radica en adicionar al estudio de impacto ambiental tradicional, el componente prospectivo que implica considerar la incidencia de la variabilidad climática actual y el cambio climático futuro en un medio donde interactúan los procesos de degradación ambiental y las amenazas.

---

<sup>2</sup> Aportes para la elaboración del marco conceptual. Programa Nacional de Prevención y Reducción de Riesgos y Desastres y Desarrollo Territorial. (PNUD- Arg 05/020). Elaboración: Lic. Silvia González - Lic. Natalia Patricia Torchia. Buenos Aires, diciembre de 2007

<sup>3</sup> Subsecretaría de Planificación de la Inversión Pública, (2007), Plan Estratégico Territorial. Argentina 2016, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Bs. As, 2007.

<sup>4</sup> CONAM GTZ: Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional de Ordenamiento Territorial. GTZ, Lima 2006.

El análisis de riesgo tiene por objeto de análisis la identificación y ponderación del riesgo a que están sujetas la población, actividades e instalaciones en un territorio objeto de análisis ya sea debido a eventos de origen natural o antrópico.

En este sentido y tomando como objeto de análisis a las medidas estructurales, entendidas como “*cualquier construcción física para reducir o evitar los posibles impactos de las amenazas, o la aplicación de técnicas de ingeniería para lograr la resistencia y la resiliencia de las estructuras o de los sistemas frente a las amenazas*”<sup>5</sup> se requiere distinguir tres situaciones de vinculación entre la ocurrencia de riesgos y ejecución de obras:

- El riesgo puede ser inexistente y verse activado por la actuación,
- puede ser latente, es decir, ha tenido una etapa activa pero ha llegado a estabilizarse
- el riesgo se encuentra activo y la obra acelera su desarrollo.

El análisis particularizado de la primera situación en cierta medida está considerado en las **Evaluaciones de Impacto Ambiental** tradicionales, entendiendo que el diseño inadecuado de una obra de infraestructura/ instalaciones o las actividades asociadas a su ejecución pueden alterar las condiciones ambientales desencadenando en una situación de riesgo.

Mientras que la segunda y tercer situación demandan la realización de un análisis de riesgo particularizado previamente a la ejecución de un proyecto. Es el caso (por ejemplo) de la localización de una traza vial o ferroviaria en un área de deslizamientos, anegamientos temporarios o licuefacción donde la fragilidad del medio va a verse amenazada por las acciones de construcción y funcionamiento.

Cabe aclarar la distinción que se ha realizado según las tres situaciones de riesgo: ya sean preexistentes o derivadas del proyecto en sí y/o de las acciones posteriores que éste implique. En todos los casos, se reafirma la idea de considerarlas en su totalidad y evaluarlas en la etapa de planificación antes, durante y después de ejecutado un proyecto (corto, medio y largo plazo).

Actualmente, el **Análisis de Riesgo** va a profundizar acerca de la identificación y ponderación del riesgo a que están sujetas la población, actividades e instalaciones en un territorio objeto de análisis por eventos de desastre natural o antrópico. En este caso, cuando se estima que ese riesgo no es aceptable se efectúa un análisis para reducción de riesgos con el fin de diseñar medidas de mitigación.

## **2.1 Interrogantes para analizar la incidencia del riesgo en la formulación y evaluación de los proyectos**

Al momento de analizar la *incidencia del riesgo en la formulación y evaluación de los proyectos*, es necesario considerar los siguientes interrogantes:

### **¿Qué amenazas se identifican en el sitio de implantación del Proyecto?**

La evidencia de amenazas en el sitio de implantación del proyecto implica dos situaciones:

*-la Viabilidad o No de la obra de inversión. (efecto del medio sobre el Proyecto)*

*-Incrementar o Disminuir los efectos de la amenaza (efecto del Proyecto sobre el Medio)* Esta situación puede implicar que “*El proyecto actué como multiplicador de las amenazas*”.

### **¿Como se identifican las áreas críticas?**

La definición de estas áreas va a depender de la selección de atributos de ponderación (ejemplo: probabilidad de ocurrencia, magnitud, intensidad) en correspondencia con cada tipología de amenazas sumado a la capacidad de homogeneizar las variables de medición del conjunto de amenazas/ multiamenazas. En tal sentido, se reconocen como dificultades el grado

---

<sup>5</sup> Guías Prácticas | Marco Teórico y Glosario – Reducción del Riesgo de Desastres en y Desarrollo Local Sostenible  
Copyright 2010 © Centro Internacional de Formación de la OIT

de accesibilidad a la información (necesaria y disponible), el conocimiento y utilidad de herramientas/ técnicas para el análisis de las amenazas, la adecuación de la información proveniente de diversas fuentes y escalas, entre otras limitaciones.

Asimismo, la identificación de las amenazas y los procesos de degradación demanda el análisis de los factores de vulnerabilidad que podría enfrentar el proyecto durante su ejecución y operación.

***¿Qué alternativas se presentan para el Proyecto?***

Comprende la localización posible y deseable del proyecto.

Supone cuantificar los beneficios y costos que implica la inclusión de las medidas/ acciones identificadas para la reducción de riesgo (técnicas constructivas, medidas no estructurales, entre otras) en cada una de las alternativas. Implica un análisis de sensibilidad que incluya variaciones en la probabilidad de ocurrencia, intensidad, y/o frecuencia de los impactos que ocasionarían las situaciones de riesgo en el proyecto.

***¿Qué medidas se proponen para la reducción de riesgos?***

Supone la necesidad de evaluar medidas adicionales que demande el proyecto (probablemente no presupuestadas en el costo inicial del mismo).

Implica definir las acciones que permitirían reducir la vulnerabilidad y el impacto de los peligros identificados, de tal forma que sean incluidas en las alternativas de solución planteadas.

***¿Qué marcos normativos/ institucionales pueden aplicarse?***

Involucra no sólo los procedimientos de E.I.A sino que a partir de la afectación de algún recurso natural (suelo, aire, agua) en particular se requiera la aplicación de medidas de protección específicas.

En el caso que no exista, implica la creación de una normativa de uso del suelo urbano y rural que garantice la seguridad de las inversiones y de las personas.

Es clave la aplicación de planes de ordenamiento territorial que permitan orientar la localización adecuada de infraestructuras.

En el caso del grupo de proyectos de alcance regional, la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica es presentada como un instrumento para evaluar las posibles repercusiones ambientales de las propuestas de políticas, planes y programas durante su proceso de gestión y elaboración.

***¿Qué hay que tener en cuenta que pasa después de la instalación de un proyecto?***

Actualmente no se evalúa la manera en que va a actuar el medio después de ejecutado el proyecto. Sin embargo, el seguimiento de los efectos que genera el funcionamiento y/o mantenimiento de determinada infraestructura, equipamiento o servicio debería ser evaluado y asociarlo a las restricciones de uso del suelo contenidas en Planes de ordenamiento territorial y uso del suelo.

La falta de aplicación de un marco legal adecuado va a desencadenar en la localización de la población en zonas inapropiadas acentuando la vulnerabilidad física frente a la probabilidad de ocurrencia de un evento de desastres.

**3. LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL MARCO DE LA PLANIFICACION ESTRATÉGICA DEL TERRITORIO ARGENTINO**

A los fines de insertarnos en el ámbito de estudio del presente artículo, introducimos la siguiente caracterización expeditiva.

El territorio argentino, de 2.780.400 km<sup>2</sup> de extensión y 40 millones de habitantes, se distribuye en 23 provincias y una ciudad autónoma, Buenos Aires, capital de la nación y sede del gobierno federal. Se divide en cinco regiones que son adoptadas por el gobierno nacional para la aplicación de acciones/ políticas institucionales, especialmente en el marco de la Planificación Territorial. Estas regiones son (de Norte a Sur): *Noroeste Argentino* (NOA)

conformada por las provincias de Salta, Tucumán, Jujuy, Santiago del Estero y Catamarca; *Noreste Argentino* (NEA) conformada por las provincias de Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes; *Cuyo* conformada por las provincias de La Rioja, San Luis, Mendoza y San Juan; *Centro* conformada por las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y Buenos Aires; *Patagonia* conformada por las provincias de La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

En Argentina, los *sistemas de desarrollo promueven la reducción de daños* a través de la planificación estratégica así como también incorporan medidas tendientes a la reducción del riesgo de desastres. Actualmente, se están abordando algunas experiencias locales donde se han formulado y consensado entre los pobladores, las autoridades locales y el respaldo del gobierno nacional estrategias puntuales como ser planes de contingencia frente a la ocurrencia de inundaciones, destinados a reducir el riesgo de desastres. Se conoce la existencia de un plan de ordenamiento territorial con la incorporación de la gestión del riesgo de desastres (Departamento Tehuelches, Provincia de Chubut) elaborado en forma participativa y consensuada entre los pobladores y los gobiernos locales, provincial y nacional. También se presentan algunas acciones de prevención y mitigación contenidas en medidas no estructurales -Estudios de Impacto Ambiental (EIA), Evaluación Ambiental y Social con enfoque Estratégico (EASE)- que tienden a la minimización de los efectos negativos que generan los proyectos de infraestructura en el medio (EIA) así como evaluar las posibles repercusiones ambientales de las propuestas de políticas, planes y programas durante su proceso de gestión y elaboración (EASE).

En el año 2010 se ha realizado una aplicación de la Metodología EASE<sup>6</sup> al Grupo 2 del Eje del Sur de la iniciativa IIRSA<sup>7</sup>: Circuito Turístico Binacional – Zona de los Lagos Argentina- Chile, con la articulación de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y la participación de organismos nacionales y provinciales, destinada a suministrar un marco conceptual y lineamientos prácticos para la evaluación de las consecuencias ambientales y sociales de las decisiones de los Grupos de Proyectos. Esta Iniciativa es un foro regional de carácter multisectorial que promueve la integración de América del Sur a través del desarrollo de infraestructuras regionales de transporte, energía y comunicaciones, como una condición necesaria para alcanzar un desarrollo armónico y sustentable.

El objetivo fundamental de esta evaluación responde al análisis de las consecuencias ambientales y sociales derivadas de la ejecución del Grupo 2 de Proyectos del Eje del Sur. Para ello se aplica la metodología EASE, como herramienta de planificación ambiental y social con carácter estratégico, a fin de evaluar las consecuencias previsibles que surjan de los nuevos escenarios generados por las intervenciones, y proponer un conjunto de medidas y recomendaciones como resultado del proceso que permita aprovechar las oportunidades y reducir los riesgos consecuentes.

En sentido contrario, en gran parte del territorio argentino se observa que los *sistemas de desarrollo inciden en los desastres “negativamente”* generando un paulatino incremento de daños en la sociedad. Los desastres se presentan como productos de sistemas de desarrollo inadecuados que derivan de los siguientes factores de vulnerabilidad:

- Las debilidades organizativas incluyendo las que se vinculan con la sociedad civil, la escasa identificación con el territorio y la ausencia de educación ambiental adecuada (*aspectos socio-culturales*).
- La carencia de recursos económicos, uso irracional, prácticas económicas que exacerban el riesgo. Tal situación se ejemplifica al observar los cambios en los patrones de producción rural (estimulados por compañías transnacionales con su centro de decisión en otros países y ciudades) centrados en la explotación de los recursos naturales que generan procesos de desertificación -entre otros- que se acompañan de la construcción de vulnerabilidades que exacerban el efecto de los desastres ocasionando grandes pérdidas en vidas y bienes (*aspectos económicos*).

---

<sup>6</sup> EASE: Evaluación Ambiental y Social con enfoque Estratégico

<sup>7</sup> IIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana

- Los escasos niveles de autonomía en algunos municipios, sus capacidades y mecanismos de gestión destinados a la gestión del riesgo de desastres y desarrollo territorial (*aspectos institucionales*). La adopción de medidas de acción para la reducción de riesgos se asocia a la idea de altas inversiones en soluciones, con poco retorno económico medible en el corto plazo o dentro de los períodos de ejercicio de los gobiernos. El traslado de las comunidades en riesgo, la recuperación de las cuencas degradadas, la reestructuración de las edificaciones vulnerables, la canalización y el dragado continuo de ríos, la construcción de muros de contención y otros múltiples mecanismos de reducción del riesgo, acompañado por los procesos de capacitación, participación, consenso y concertación necesarios, son considerados como costos exorbitantes y fuera del alcance de los gobiernos y la población misma. Otro ejemplo de la *debilidad institucional* se presenta en la escasa aplicación de planes de ordenamiento territorial, especialmente en municipios donde se manifiestan conflictos de uso de la tierra/suelo.
- La vulnerabilidad de la sociedad frente al desconocimiento de los cambios que se generan en el ambiente al mismo tiempo que se desconoce el grado de fragilidad de ese entorno frente a la implantación de actividades y su interacción con las amenazas (*aspectos ambientales*).
- La vulnerabilidad *física* se manifiesta a través de la localización de asentamientos humanos en zonas de peligro (inundables, de deslizamientos, derrumbes) que sumado a las deficiencias de su estructura física para absorber los efectos de estas amenazas, genera una situación de riesgo potencial.

Asimismo, la *incidencia de los desastres en los sistemas de desarrollo* se traduce en la disminución de la capacidad productiva, el deterioro o daño permanente al medio ambiente y los efectos a largo plazo en la salud de las comunidades afectadas ocasionan un retroceso en los indicadores de desarrollo así como la posibilidad latente de generar nuevos episodios de enfermedades en poblaciones sanitariamente más vulnerables, entre otros daños.

Esta revisión pone de relieve que a lo largo del tiempo, en el territorio argentino los avances y retrocesos han sido constantes y que la institucionalidad presenta importantes niveles de vulnerabilidad. Tradicionalmente, los organismos que trabajaban en la problemática de riesgo lo han hecho respondiendo a sus competencias específicas (especialmente, el manejo de la emergencia) y era muy difícil que la información generada se asimile en los niveles de toma de decisión.

En contrapartida y, entendido como fortaleza institucional, se reconoce la existencia de un marco contextual nacional para la gestión del riesgo de desastres contenido en el Programa Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres y Desarrollo Territorial (PNUD - Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública – MINPLAN). Tal acción ha sido adoptada por los gobiernos provinciales al mismo tiempo que las autoridades locales demandan mecanismos de acción conjunta, fortalecimiento y capacitación a los efectos de replicar una estrategia de reducción de riesgo de desastre a escala local.

### **3.1 La gestión de lo local en la planificación del territorio**

Teniendo en cuenta que la perspectiva de **desarrollo endógeno local** plantea a los municipios impulsar el desarrollo desde abajo junto a la comunidad a partir de las *potencialidades locales* y su *especificidad*, en el territorio argentino se observa una cierta heterogeneidad. Tal condición no sólo deriva de las aptitudes/ potencialidades y limitaciones/restricciones territoriales desde el punto de vista físico sino también del conjunto de recursos económicos, humanos, culturales y político/ institucionales. Es decir, incide la voluntad política de autoridades locales y provinciales, las organizaciones de la sociedad civil y el plan estratégico que se lleve a cabo. En este ámbito se identifica la capacidad regional para diseñar y ejecutar políticas de desarrollo.

Encontramos numerosas iniciativas locales que parten de potenciar alguna fortaleza y/o particularidad de su territorio como ser el desarrollo de una actividad turística potencial, la revalorización de su identidad regional/ cultural, la posibilidad de crecimiento de alguna

actividad productiva ya sea debido a la aptitud (físico-natural) de la tierra o a la existencia de infraestructuras, equipamientos y/o servicios que potencien por ejemplo el crecimiento industrial.

En consecuencia, en el territorio argentino podemos encontrar ciertas regiones y ciudades que son fácilmente reconocibles por su “marca” sello local, desde la provisión de productos y comidas típicas hasta la práctica de determinadas tradiciones, costumbres y prácticas culturales.

En todos los casos conocidos existe una capacidad de iniciativa y carácter propositivo para generar iniciativas de desarrollo local. Sin embargo, se lleva a la formulación de planes estratégicos de desarrollo locales pero no llevan a implementarse por la falta de recursos económicos destinados a la financiación de medidas estructurales, por ejemplo: la ejecución de obras de infraestructura, la falta de recursos humanos y capacidades técnicas o la formulación y seguimiento de planes de capacitación que atiendan a las fortalezas e intereses locales.

El carácter *exógeno* se evidencia a través de la fuerte dependencia del contexto macroeconómico nacional. En tal sentido, un ámbito de territorialidad diferenciado no puede desvincular lo local de lo nacional e inclusive integrando políticas internacionales de adaptación. Asimismo, el desarrollo local se presenta a través de las necesarias articulaciones interjurisdiccionales y siguiendo los lineamientos políticos nacionales y provinciales. Por ejemplo: la formulación de planes estratégicos locales que se basan en los lineamientos políticos de los planes provinciales y éstos a su vez en la Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial y el Plan Estratégico Territorial-Argentina 2016 ([www.planif-territorial.gov.ar](http://www.planif-territorial.gov.ar)).

Por otra parte, desde el punto de vista productivo se observa la gran dependencia de los recursos naturales y las tecnologías destinadas a productos de exportación, cuyas ganancias terminan en las multinacionales que no tienen ningún interés en la mejora de los niveles de vida de la población local. Tal problemática se traduce en la apropiación de recursos por parte de inversores extranjeros, situación que se evidencia especialmente en la actividad minera y a partir de la cual se derivan conflictos de intereses entre pobladores locales, las autoridades públicas y el sector privado.

Aún cuando el nivel local se perfila como el más apropiado para iniciar y concretar la gestión, este no puede prescindir de estructuras, normatividad, y sistemas interinstitucionales en el nivel nacional que avalan, promueven y estimulan la gestión sin apropiarse del proceso.

*Desde la óptica de sostenibilidad, se deberían considerar los siguientes elementos:*

- El fortalecimiento de redes de confianza entre los actores locales y la voluntad política de los funcionarios a través de la creación de estructuras organizacionales institucionales que sean permanentes, consolidadas y sostenibles.
- Práctica de políticas de desarrollo local con una visión que incluya al Estado provincial y nacional integrada en una perspectiva de alcance regional que le de sustento.
- Aplicación de un marco legal adecuado. Se debería incentivar la puesta en práctica de un instrumento normativo que contemple la existencia de una política de desarrollo local. Disminuir la flexibilidad que representa el régimen de exenciones normativas que se da en la actualidad.
- El fortalecimiento de organismos nacionales que incentiven el desarrollo local. Se debería ampliar las partidas presupuestarias de las reparticiones públicas ya que actualmente no cuentan con recursos destinados específicamente a iniciativas locales.
- Capacitación de recursos humanos adecuados para la gestión local. Fortalecimiento de las capacidades gerenciales en los niveles de conducción como de los conocimientos técnicos actualizados en los cuadros administrativos y profesionales.
- Cooperación pública-privada, incrementar tal vinculación con el objetivo de desarrollar capacidades económicas para la comunidad y región. Involucrar a los organismos de cooperación técnica y agencias financieras internacionales o nacionales que actúan como promotores del desarrollo. En general, los empresarios privados y sus organizaciones son quienes impulsan procesos productivos que irónicamente producen riesgo.

- Revertir la distribución inequitativa del ingreso como condición para la inclusión social promoviendo el desarrollo productivo y generando nuevas posibilidades de trabajo, integrando el ámbito urbano y rural.
- Adaptación a los cambios continuos en la tecnología así como el fomento de la innovación y la capacidad emprendedora.
- Incorporación de la dimensión ambiental en la gestión local a través de la implementación de planes de sensibilización y capacitación destinados a los responsables de la gestión local y la comunidad en general. Es evidente la falta de visión de protección y uso de los recursos naturales y preservación del ambiente.

### **3.2 Fortalezas y debilidades de los gobiernos locales frente al impacto de los desastres en el territorio**

Partimos de reconocer que muchas de las municipalidades y comunas mantienen sus viejas prácticas de gestión que no permiten posicionarse en el nuevo esquema de gestión integral del riesgo y otras se ven relegadas por falta de asistencia provincial o nacional, dificultando o impidiéndoles generar nuevas condiciones para sus territorios.

Para entender la relación entre facultades asumidas y relegadas entre las distintas instancias de gobierno, analizamos las *responsabilidades transferidas a las autoridades locales*. Se resaltan las siguientes:

- Formulación de *medidas no estructurales* vinculadas a la planificación y ordenamiento territorial de sus territorios. Las autoridades pueden construir sus propios proyectos de gestión a partir del “sentir” y de la representación de sus ciudadanos, de la identidad local y de la democracia municipal. En el territorio argentino se presentan ejemplos de planes de desarrollo urbano destinado a ciudades, planes integrales de desarrollo urbano y ambiental, planes de urbanización, planes estratégicos de desarrollo local. Estos documentos (remitidos especialmente al ámbito urbano) se presentan como resultados de procesos participativos donde a partir de talleres con la comunidad local identifican fortalezas/ oportunidades, restricciones/ debilidades para proponer lineamientos estratégicos a futuro. Respecto al ámbito rural, son incipientes y aisladas las iniciativas de desarrollo local. Si bien existe un Proyecto Integrado de Ordenamiento territorial en el ámbito rural,<sup>8</sup> a cargo del instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, a nivel local existen cantidad de asociaciones, grupos de productores y asesores privados que se ocupan de problemáticas puntuales (productividad de las tierras, por ejemplo). Al respecto, el abordaje de tales temáticas estaría demandando su integración con el resto de los procesos que se generan en el territorio.
- Promoción del *desarrollo ambientalmente sostenible de su territorio*, como un subproducto de los nuevos roles emergentes de los procesos de descentralización política, económica y fiscal (transferencia de competencias y funciones del nivel central a los niveles provincial y municipal). Tal responsabilidad supone la necesaria compatibilidad entre el crecimiento económico y la calidad ambiental a la que está expuesta la población. Supone la creación de una cultura de educación y preservación ambiental dirigida a toda la población.
- Detección de *urgencias y necesidades* que responden a lógicas tanto de crecimiento como de conservación: generar empleo y renta y atender las necesidades básicas, fomentar el desarrollo económico y salvaguardar los recursos naturales, planificar la expansión urbana y construir sociedades más resistentes a las amenazas así como detectar las herramientas para reducir su impacto en el futuro. Las autoridades locales pueden y deben crear rutas de sostenibilidad para que estos objetivos no sean incompatibles en el plano global.

---

<sup>8</sup> Cuyo objetivo general es generar información y desarrollar tecnologías que contribuyan al diseño de políticas públicas y privadas de uso de la tierra y ordenamiento del espacio rural, orientadas a armonizar intereses económicos, sociales, ambientales y culturales en un marco de desarrollo rural sustentable.

- Gestionar *infraestructura* y concretar acuerdos/ convenios con centros tecnológicos y educativos. Si bien los gobiernos locales plantean la necesidad de obras a ejecutar, gran parte de la infraestructura es ejecutada por el gobierno nacional. La interacción entre las instancias gubernamentales se genera a partir de la etapa de proyecto donde se presenta un diseño de ingeniería cuyos impactos en el territorio van a ser puestos a consideración de la población local. La instancia de participación a través de consultas y audiencias públicas resalta el rol de las autoridades locales en la defensa de intereses de la población local respecto a la evaluación alternativas con menor nivel de impacto en el medio.

En cuanto a los *recursos para afrontar las responsabilidades* citadas, desde el punto de vista económico se requiere un presupuesto destinado a fortalecer la autonomía local, que debería ser incentivado desde el nivel nacional. Los gobiernos locales se encuentran con que los recursos disponibles figuran en partidas presupuestarias establecidas para alcanzar metas diferentes respecto a las iniciativas locales, o con que varias reparticiones públicas comparten competencias, intereses y responsabilidades en la solución de los problemas locales. Es necesario que los recursos materiales, la infraestructura de transporte, comunicaciones y telecomunicaciones, la estructura urbana así como el capital físico resulten suficientes para que el propio municipio pueda gestionar en forma autónoma un plan de desarrollo local. Asimismo, (como se expreso anteriormente) se requieren recursos humanos capacitados especialmente en los niveles intermedios de la gestión pública.

En síntesis, la capacidad de enfrentar las debilidades institucionales sumado a las fortalezas a escala local como ser la participación de la comunidad, la detección de necesidades por parte de los principales beneficiarios –entre otras- van a convertirse en elementos desencadenantes a la hora de entender el impacto de los desastres en el territorio.

#### **4. CONCLUSIONES**

Si bien en Argentina, son incipientes –y al mismo tiempo crecientes- los mecanismos para trabajar coordinadamente en la *gestión integral del riesgo de desastres* en todos aquellos organismos que tendrían incumbencias para su accionar, es importante reconocer el rol de la política de reducción del riesgo como eje central de la *planificación estratégica del territorio*.

Desde este lugar y a partir de conocer el *escenario de riesgo* de nuestro territorio se podrán compatibilizar -coordinar e integrar entre sí- acciones entre cada uno de los organismos de la gestión pública con participación en las fases de prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación frente a un desastre.

Por consiguiente, se podrán gestionar acciones concretas para reducir el riesgo como ser la aplicación de instrumentos legales que restrinjan, prohíban o limiten actividades proyectadas en el territorio en consonancia con escenarios de riesgo.

El *Ordenamiento Territorial* juega un rol central como herramienta para la gestión del riesgo. Al reconocer las potencialidades, las restricciones, los desequilibrios y los riesgos del territorio se proyectan los usos y actividades en el territorio orientando planes de inversión pública y privada que implican la puesta en marcha de obras de infraestructura necesarias así como otras medidas no estructurales que acompañen su desarrollo.

Su aplicación efectiva va a depender de la amplia participación y concertación de los actores en el proceso de planificación y, por ende el desarrollo de las capacidades de gestión descentralizada.

En este contexto, la incorporación de la variable riesgo en el proceso de planificación va a permitir actuar sobre las situaciones de riesgo actual y potencial originadas por la ocurrencia de amenazas de origen natural o antrópico sumado a la evidencia de algún elemento vulnerable al mismo tiempo que va a reducir los efectos no deseados, aumentar la seguridad y fomentar escenarios de desarrollo sustentable.

## 5 .BIBLIOGRAFÍA

- Lavell (1996): "Introducción", en Lavell y Franco (eds): *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina. En busca del paradigma perdido*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- Acquaviva, Laura. - Gray de Cerdán, Nelly. *La gestión de los riesgos en el marco de la política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires. Agosto 2004.
- Alois Kohler (Liu), Sebastian Jülich, Lena Bloemertz, Eschborn. *El análisis de riesgo – una base para la Gestión de riesgo de desastres naturales*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GMBH. Junio de 2004
- Ayala Carcedo, Francisco. *Los riesgos ambientales como elemento de evaluación de impactos*. España. 2002
- Consejo Nacional de Ambiente del Perú (CONAM-GTZ). *El ordenamiento territorial: una herramienta para la gestión del riesgo*. Cap. 11. Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional de Ordenamiento Territorial. Lima, 2006
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, *La gestión del riesgo de desastres hoy*. Contextos locales, herramientas locales. EIRD, Panamá, 2008.
- Maskrey, Andrew. *Navegando entre Brumas. La aplicación de los SIG al análisis de riesgo en América Latina*. LA RED – Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. 1998.
- PNUD-ARG 05/020. Programa Nacional de Prevención y reducción del riesgo de desastres y desarrollo territorial. *El riesgo de desastres en la planificación del territorio. Primer avance*. Buenos Aires. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. 2010.
- *Programa de Información e Indicadores de Gestión de Riesgos. Indicadores para la Gestión de Riesgos* - Universidad Nacional de Colombia – Sede Manizales – Instituto de Estudios Ambientales IDEA - IADB – ECLAC – Colombia. Mayo 2004
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Incorporación de la temática del riesgo en los procesos de ordenamiento del territorio inversión pública* (Documento de Asistencia Preparatoria) - Buró de Prevención de Desastres y Recuperación - Unidad de Reducción de Desastres- Subsecretaría de Ordenamiento Territorial- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Diciembre 2004.
- Programa Delnet de Apoyo al Desarrollo Local. Oficina Internacional del Trabajo. Centro Internacional de Formación. *Los procesos de globalización, descentralización y desarrollo local frente al impacto de los desastres en el territorio*. Curso Reducción del Riesgo de Desastres y Desarrollo Local Sostenible. EIRD. Naciones Unidas. Edición 2010-2011. Turín, Italia. Abril 2010.
- Programa Delnet de Apoyo al Desarrollo Local. Oficina Internacional del Trabajo. Centro Internacional de Formación. *Guía práctica de desarrollo local con enfoque de riesgo de desastres*. Curso Reducción del Riesgo de Desastres y Desarrollo Local Sostenible. EIRD. Naciones Unidas. Edición 2010-2011. Turín, Italia. Abril 2010.
- Programa Delnet de Apoyo al Desarrollo Local. Oficina Internacional del Trabajo. Centro Internacional de Formación. *La planificación estratégica: eje central de una política de desarrollo local sostenible*. Curso Reducción del Riesgo de Desastres y Desarrollo Local Sostenible. EIRD. Naciones Unidas. Edición 2010-2011. Turín, Italia. Abril 2010.
- Programa Delnet de Apoyo al Desarrollo Local. Oficina Internacional del Trabajo. Centro Internacional de Formación. *Los preparativos ante desastres en el territorio*. Curso Reducción del Riesgo de Desastres y Desarrollo Local Sostenible. EIRD. Naciones Unidas. Edición 2010-2011. Turín, Italia. Abril 2010.

- Subsecretaría de Planificación de la Inversión Pública, (2007), *Plan Estratégico Territorial. Argentina 2016*, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Buenos Aires, 2007.
- Torchia, Natalia Patricia. *La incorporación del análisis de riesgo al proceso de ordenamiento territorial*. Trabajo Final - Especialización en Teledetección y Sistemas de Información Geográfica aplicados al estudio del Medio Ambiente. Universidad Nacional de Luján. Diciembre de 2006
- Universidad de Chile – Departamento de Investigación y Desarrollo. *Planificación Ecológica del Territorio–Guía Metodológica.–* GTZ – Gobierno Regional Metropolitano. Santiago, Chile. Julio de 2002.