

UN PASO HACIA LA RESILIENCIA

Elaboración de un instrumento integral de planificación para la gestión y reducción del riesgo de desastres destinado a los gobiernos subnacionales

Arturo Orellana
Simón Guzmán
Diego Irizarri

31 de mayo de 2024

Documentos de proyectos



CONTEXTO Y RELEVANCIA DEL TEMA

América Latina y el Caribe como una de las **regiones más expuestas** a fenómenos que implican riesgos (OCHA, 2020).



Desigualdades y desafíos en la región



dificultan la **incorporación de la gestión del riesgo** en la planificación

Planificación que considere la **seguridad y resiliencia** de las comunidades



Considerando la diversidad a niveles **políticos, económicos y socioculturales**



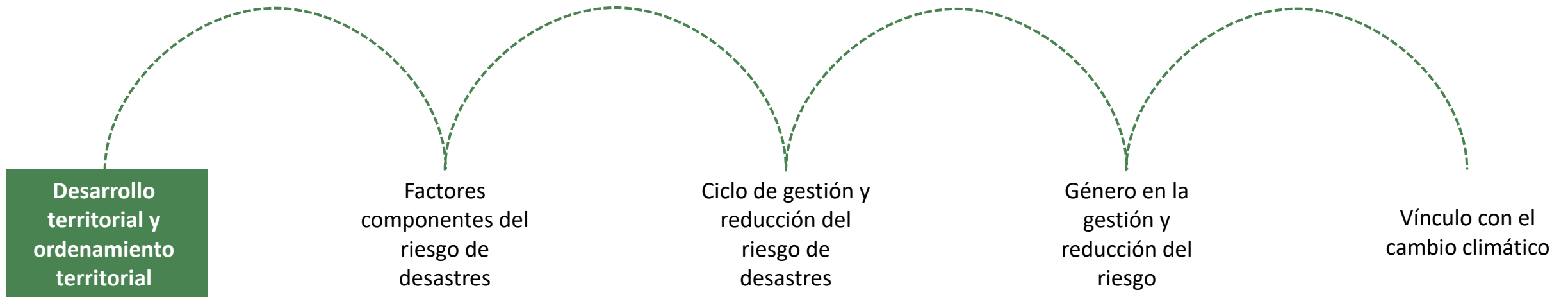
Diagrama 1. Principales amenazas por país en Latinoamérica y el Caribe
Fuente: OCHA (2020) Desastres naturales en América Latina y el Caribe, 200-2019

Analizar la relación entre el desarrollo territorial, ordenamiento territorial y la gestión del riesgo de desastres en Latinoamérica

Establecer un marco metodológico de análisis y comparación que se aplique a un conjunto de instrumentos de planificación territorial a escala subnacional

Profundizar en los avances que están teniendo países como Chile y Colombia en la construcción de una institucionalidad para la GRRD que se articule con otros instrumentos en materia de desarrollo y ordenamiento territorial

Entregar orientaciones para avanzar en la incorporación de la GRRD en los instrumentos de planificación subnacionales, considerando aspectos relativos a su diseño estructural, ajustes a la institucionalidad y a la coordinación de actores involucrados



Desarrollo territorial:

- Integración de aspectos sociales, económicos y ambientales a nivel subnacional
- Relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
- El territorio es clave en las desigualdades y la pobreza

Ordenamiento Territorial:

- Proceso para organizar y regular las actividades humanas en el territorio
- En Latinoamérica, más normativo a escala urbana que regional
- Desafíos compartidos en la región: riesgos naturales, vulnerabilidades y necesidad de resiliencia

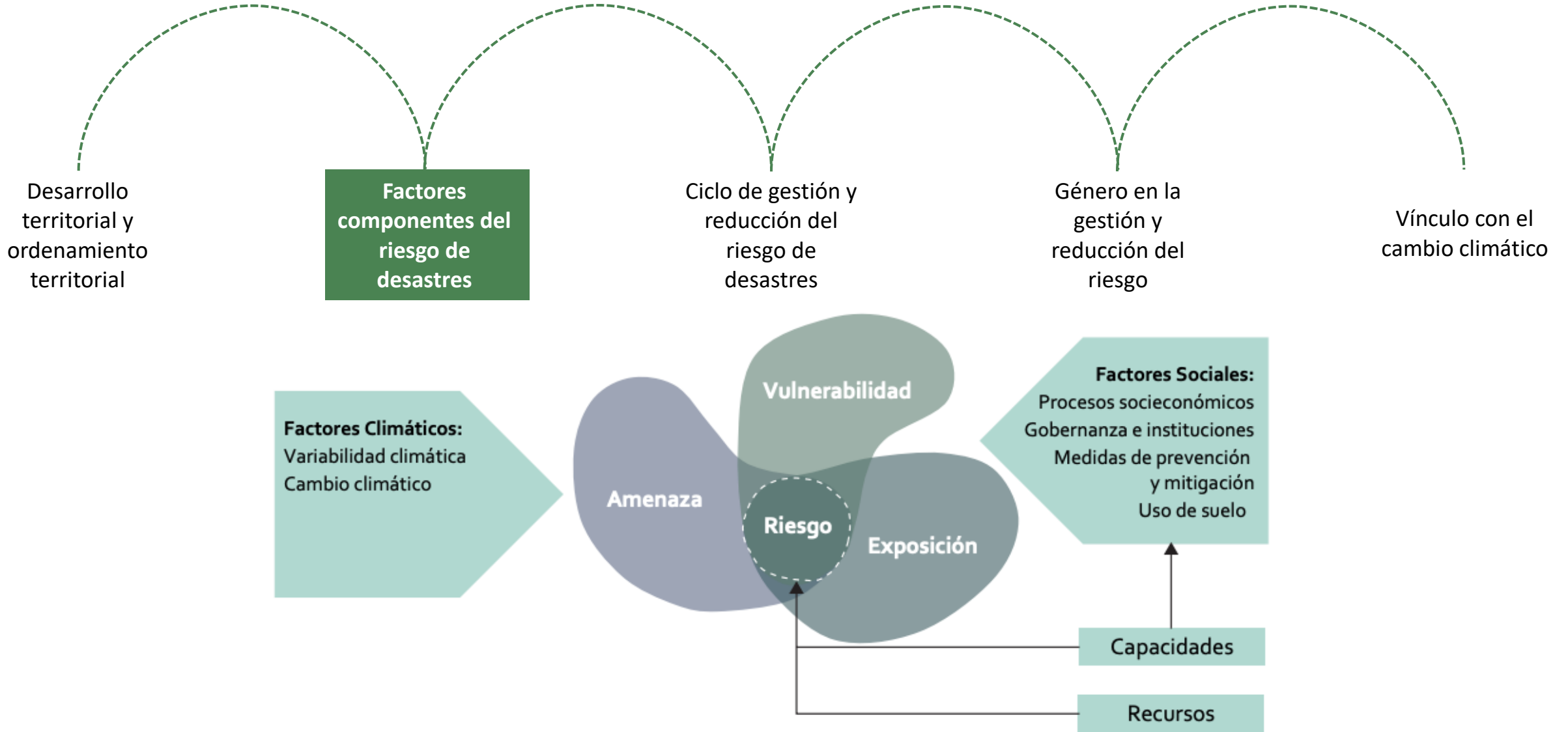


Diagrama 1. Relación entre las variables que componen el riesgo
Fuente: UNDRR (2022) Informe de evaluación global sobre RRD

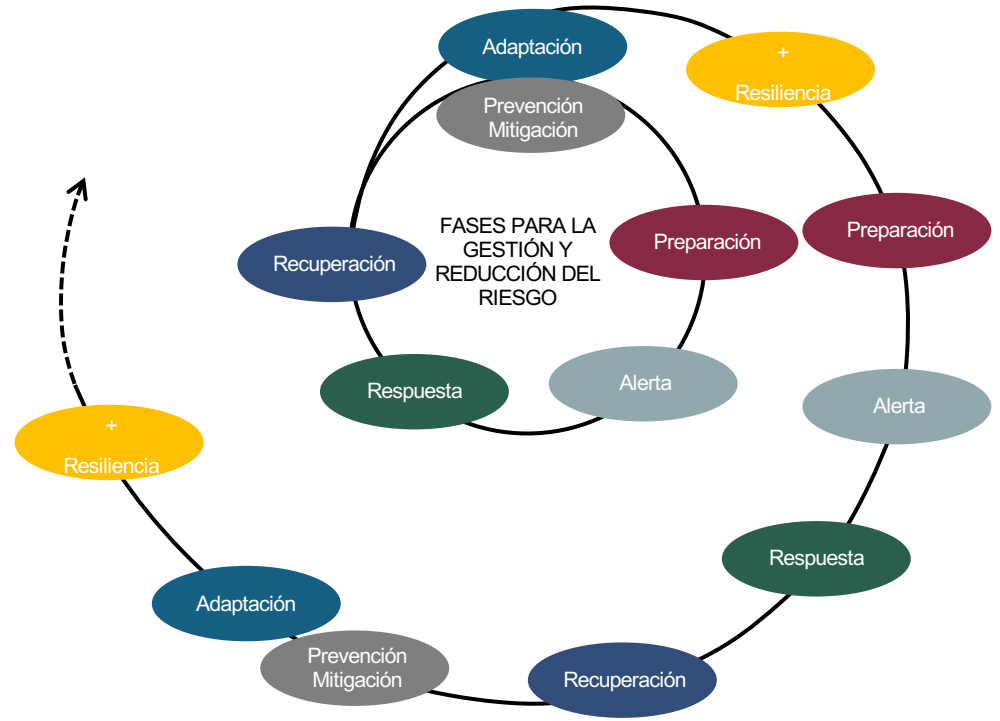
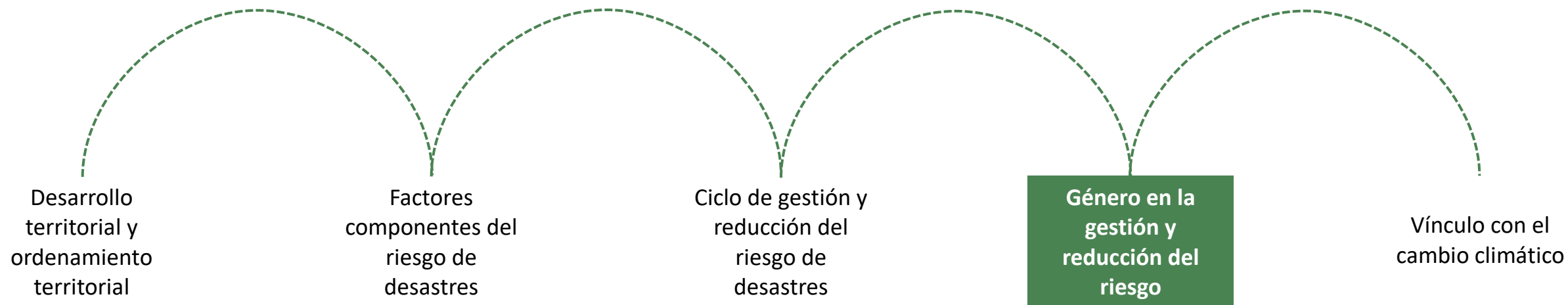


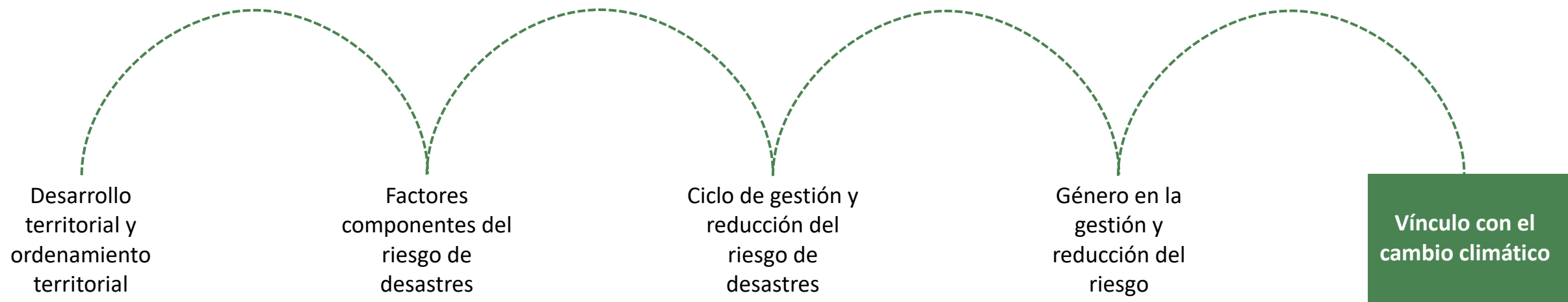
Diagrama 1. Fases para la gestión y reducción del riesgo
Fuente: Elaboración por los autores



Temas críticos:

- Género, vulnerabilidad y riesgo están íntimamente relacionados
- Mujeres, niñas y ancianas más afectadas por desastres debido a desigualdades
- Rol fundamental de mujeres en redes de apoyo y cuidados durante emergencias
- Marco de Sendai: empoderar y dar participación inclusiva a mujeres
- Enfoque de género debe considerar interseccionalidad con otros factores

"La incorporación de un enfoque de género en la gestión y reducción del riesgo requiere, además, tomar en consideración una mirada sobre la interseccionalidad entre las relaciones de género y otros factores que determinan desigualdades..."



Puntos clave:

- La temperatura global ha aumentado entre 0,84 a 1,10°C (1850-1900 vs actualidad)
- Impactos: aumento precipitaciones, retroceso de glaciares, aumento nivel del mar
- Efectos del cambio climático intensifican amenazas en territorios altamente urbanizados
- Latinoamérica: región vulnerable por exposición a eventos extremos y falta de capacidad de adaptación
- Necesidad de un enfoque basado en cambio climático para la gestión del riesgo de desastres
- Adaptación institucional debe ajustarse a cambios en entorno biofísico, socioeconómico y cultural
- Avanzar hacia una gobernanza adaptativa para asegurar respuestas efectivas ante desastres

CASOS COMPARADOS: UNA MIRADA MACRO A LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LATINOAMÉRICA

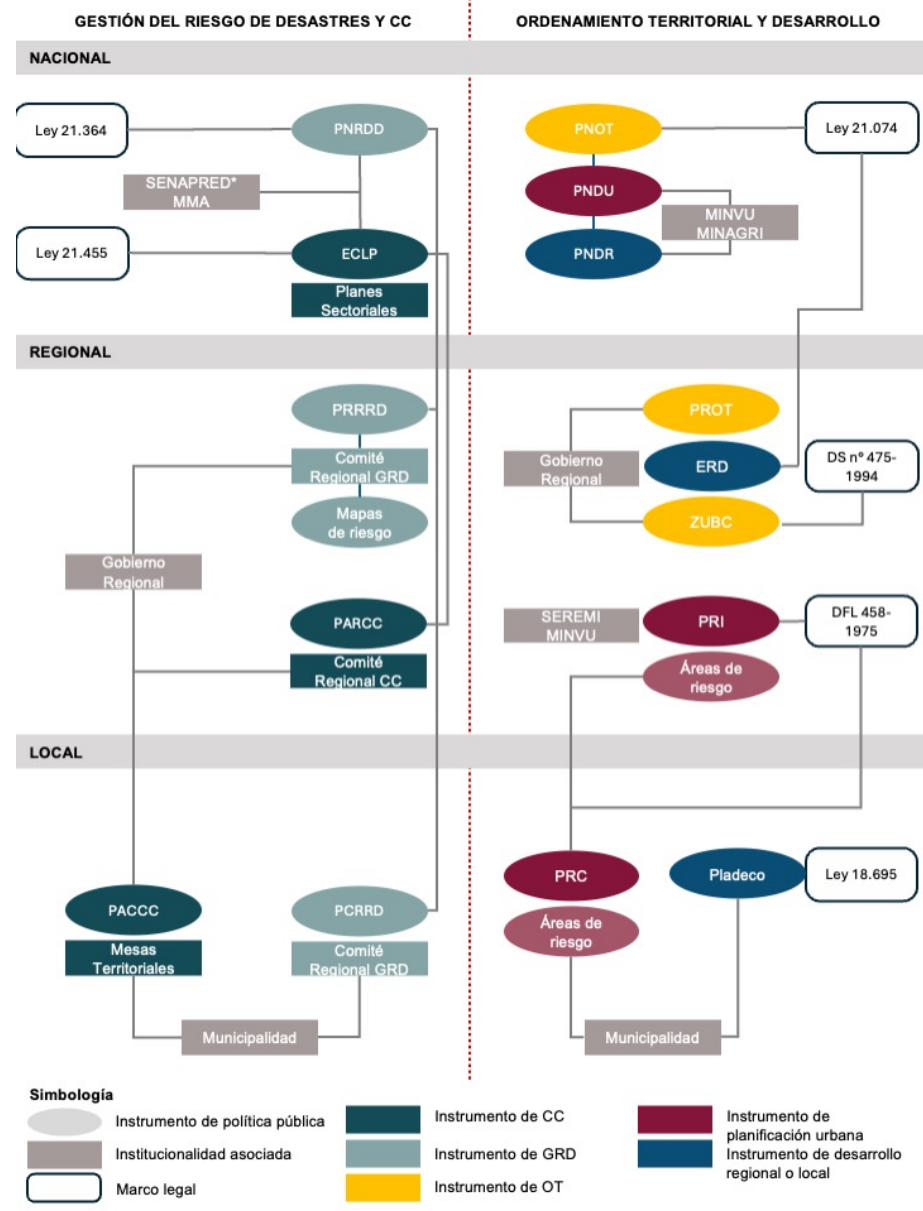
	SISTEMA FEDERAL		SISTEMA UNITARIO						
	ARGENTINA	BRASIL	BOLIVIA (Estado Plurinacional de)	CHILE	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	PARAGUAY	URUGUAY
NACIONAL	Política Nacional de Desarrollo y OT (PNDT) Plan Estratégico	Política Nacional de Habitacao 2004 Política Nacional Desenvolvimento Urbano PNDU	Agenda Patriótica del Bicentenario 2025	Política Nacional de Desarrollo Urbano	Política Nacional de Desarrollo Política Gestión Ambiental Urbana 2008 Sistema de Ciudades	Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036 Plan Nacional de Desarrollo	Política Nacional de Vivienda y Urbanismo Plan Estratégico de Desarrollo Nacional	Plan Marco Nacional de Desarrollo y OT (PMNDOT) 2012 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030	Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano Directrices Nacionales de OT y DS Estrategias Regionales de OT y DS
	Política Nacional para la RRD 2018-2023	Plan Nacional de GRRD	Programa Nacional de GRD	Política Nacional para la GRD	Plan Nacional de GRD 2015-2025	Plan Nacional de Respuesta ante Desastres	Plan Nacional de GRD Planagerd 2014	Plan Nacional Implementación del MASi 2022	Plan Nacional de GRD
REGIONAL INTERMEDIOS	Planes Provinciales de Ordenamiento Territorial	Planos Regionais de Desenvolvimento	Plan Departamental de Ordenamiento Territorial Planes Territoriales de Desarrollo	Plan Regional Ordenamiento Territorial (PROT) Estrategia Regional de Desarrollo Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU)	Plan de Desarrollo Departamental Planes de Ordenamiento Departamental (POD)	Plan Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Planes Complementario al PDOT PDOT Provincial	Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC)	Plan de Desarrollo Departamental	Planes Interdepartamentales de OT y DS Directrices Departamentales de OT y DS Ordenanza Departamental de OT y DS
SUPRA LOCAL		Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs)		Plan Regulador Metropolitano o Intercomunal (PRM – PRI) PDOT Parroquial y Cantonal	Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano Plan Estratégico Metropolitano de OT (PEMOT)	PDOT del Distrito Metropolitano PDOT Parroquial y Cantonal	Planes de Desarrollo Metropolitano (PDM)		
LOCAL	Planes de Ordenamiento Territorial	Zoneamento Ambiental Municipal (ZAM) Plano Director Disciplina de parcelamento, uso e ocupacao do solo	Plan de Ord. Urbano Territorial (POUT) Plan Municipal de OT (PMOT) Plan de Desarrollo Municipal	Límite Urbano Plan Regulador Comunal (PRC)	Planes Parciales Planes Básicos de OT Esquemas OT Planes de Desarrollo Municipal	Plan Maestro Sectorial Planes Parciales Plan de Uso y Gestión de Suelo	Reglamento de Acondicionamiento Territorial y DS (RATDUS) Planes Parciales	Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) Planes de Desarrollo Municipal	Planes Sectoriales Planes Sectoriales Planes Parciales Planes Locales de OT y DS

ESCALA DE ESTUDIO

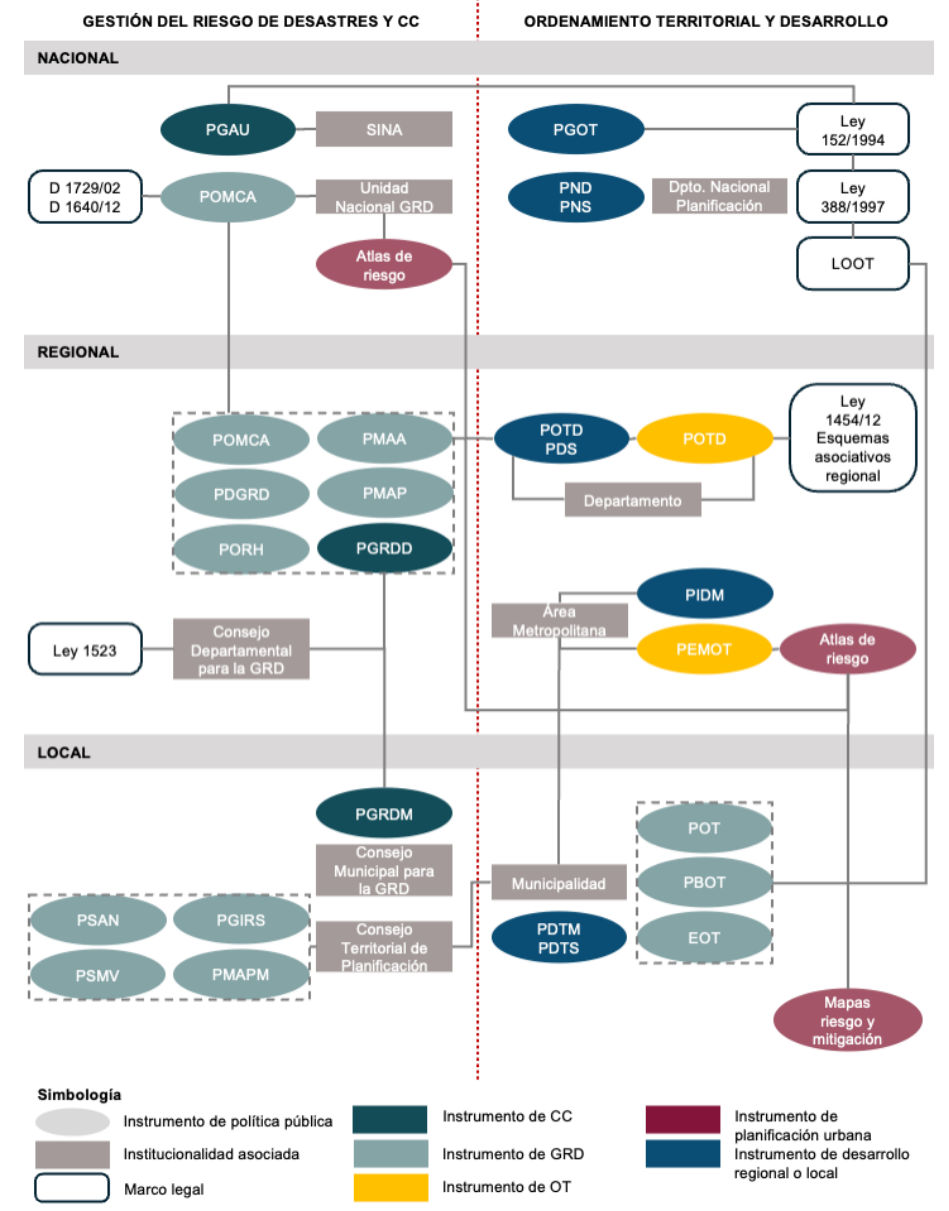
■ Planes nacionales de GRD ■ Incluyen amenazas naturales y CC ■ No Incluyen el CC ■ No incluyen GRD en sus políticas/planes

Diagrama 2. Países Latinoamericanos y sus sistemas de planificación territorial
Fuente: Elaboración por los autores

CASOS COMPARADOS: UNA MIRADA MICRO AL MARCO DE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS



Chile



Colombia

Diagrama 3 y 4. Marco de políticas e instrumentos de GRRD y OT en Chile y Colombia
Fuente: Elaboración por los autores

CASOS COMPARADOS: UNA MIRADA MICRO A LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

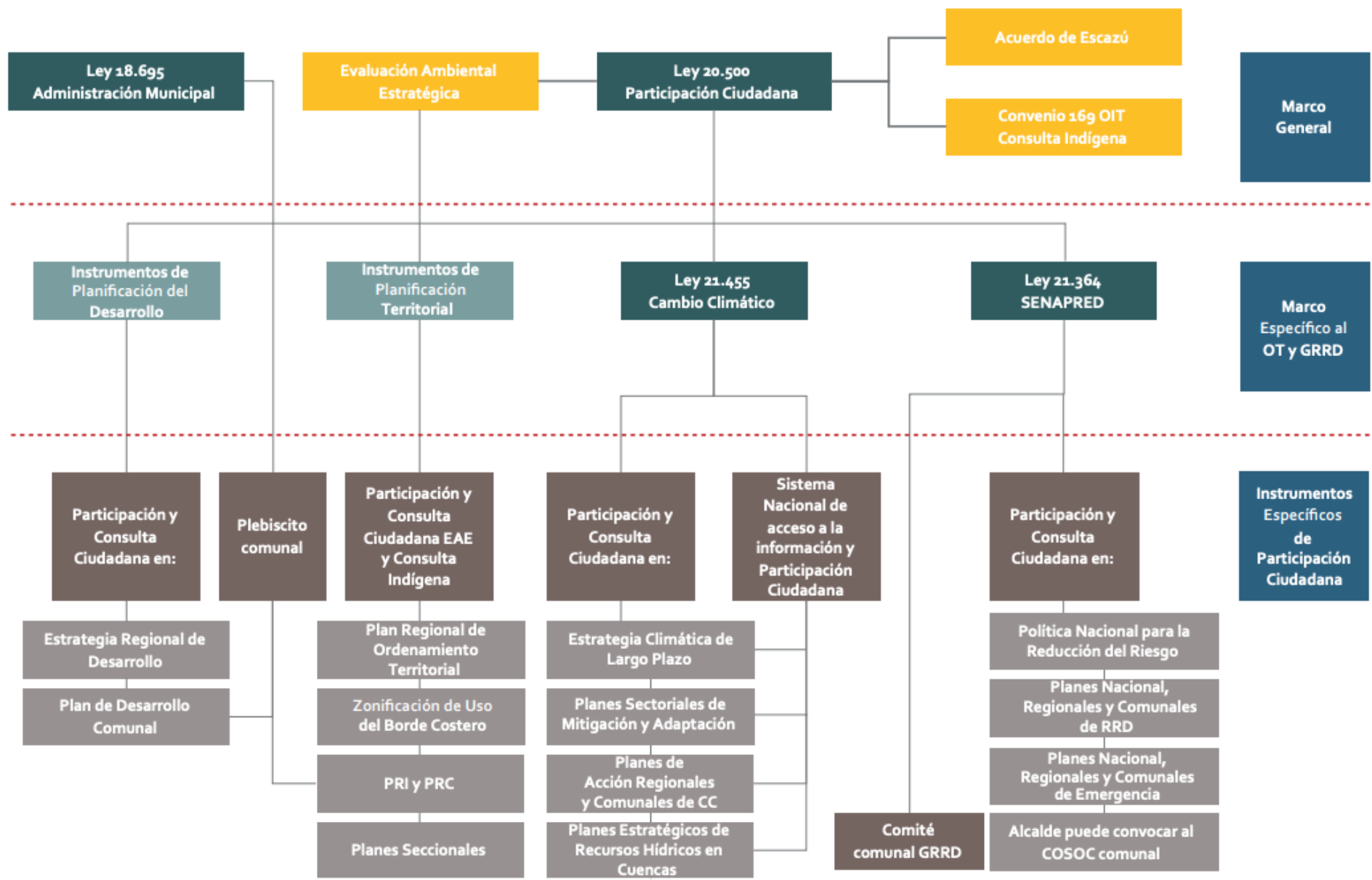


Diagrama 5. Mecanismos de participación ciudadana asociada a OT y GRRD en Chile
 Fuente: Elaboración por los autores

CASOS COMPARADOS: UNA MIRADA MICRO A LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

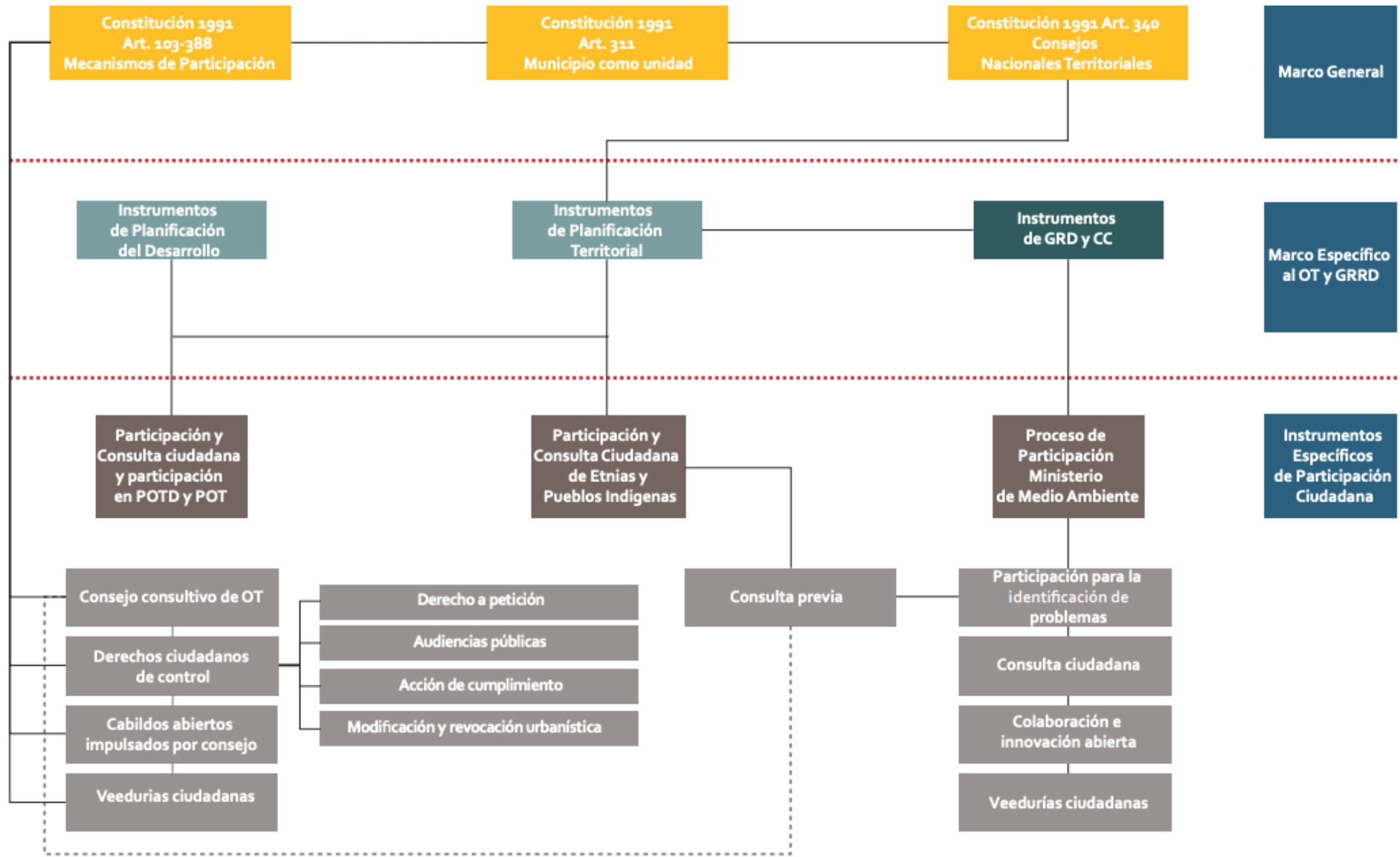


Diagrama 5. Mecanismos de participación ciudadana asociada a OT y GRRD en Colombia
 Fuente: Elaboración por los autores

Tiempo

Fase de preparación

La fase previa a la elaboración de un IPT es clave para definir **objetivos, principios, metodologías, equipo y actores**. La diversidad institucional y la potestad de una autoridad elegida favorecen un análisis integral y participativo. Los principios básicos acotan el marco de acción y pueden garantizarse en términos de referencia licitatorios.

Fase de diagnóstico

El diagnóstico interdisciplinario de un IPT genera un insumo integral y prospectivo para **definir visión, estrategias y ordenamiento**. El énfasis temático depende del relevamiento de actores y la priorización de fuentes y aspectos, determinando la importancia dada a materias de desarrollo territorial.

Fase de formulación

La formulación de un IPT **construye un plan zonificado, priorizando objetivos e iniciativas**. Esto puede minimizar consideraciones de desarrollo territorial por factores políticos, presupuestarios, legales o de descentralización. La aprobación puede ser facultad exclusiva de una autoridad, sin necesariamente reflejar las prioridades ciudadanas.

Fase de seguimiento

Tras aprobar el IPT, **es clave establecer gobernanza para su cumplimiento**, resolver controversias y definir ajustes en el tiempo, con mecanismos de seguimiento y adaptación a cargo de la entidad legal, revisando priorización e iniciativas más allá de la zonificación.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Menor
impacto

Mayor
impacto



Participación pasiva

Participación consultiva

Participación vinculante

Co-gestión / Colaboración

La participación pasiva es un involucramiento ciudadano básico y unidireccional, limitado a informar sin incorporar opiniones ni buscar legitimidad, como una campaña mediática.

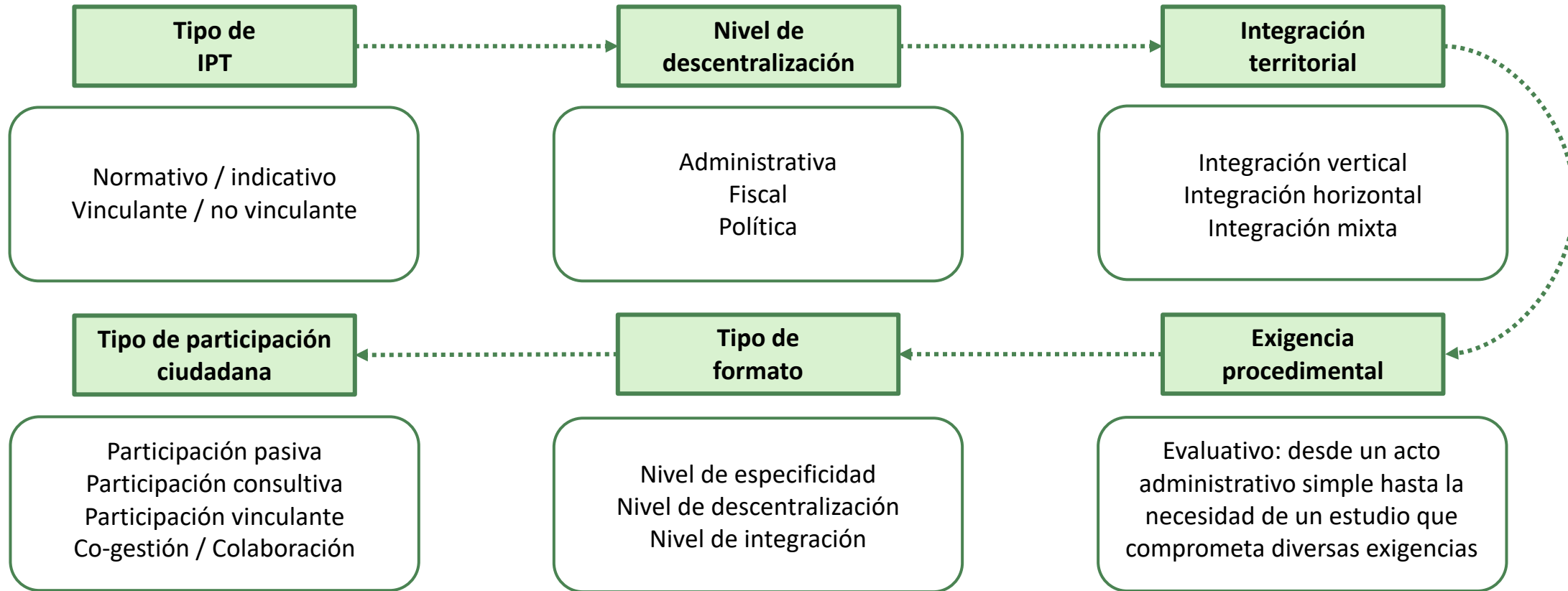
La participación consultiva incorpora diálogo para recoger percepciones ciudadanas sobre políticas públicas, pero sin vincular los resultados, como en talleres sobre problemáticas específicas.

La participación ciudadana deliberativa tiene resultados vinculantes que inciden en políticas públicas, comparte responsabilidades y descentraliza decisiones, como en plebiscitos normativos.

La participación co-constitutiva articula plenamente autoridades y ciudadanía en decisiones, implementación y seguimiento vinculante de políticas públicas, logrando gobernanza compartida.



ENFOQUE METODOLÓGICO PARA LA INCORPORACIÓN DE GRRD EN IPT SUBNACIONALES



ENFOQUE METODOLÓGICO PARA LA INCORPORACIÓN DE GRRD EN IPT SUBNACIONALES

	Chile Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)	Colombia Plan de Ordenamiento Departamental (POD)	Perú Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	Costa Rica Plan Regional de Ordenamiento del Área Metropolitana	Brasil Zoneamiento Ecológico-Económico (ZEE)
Tipo de IPT	Indicativo/vinculante	Indicativo/vinculante	Indicativo/vinculante	Indicativo/vinculante	Indicativo/no vinculante
Nivel de descentralización	<p>Administrativa: baja, con un reglamento centralizado.</p> <p>Política: media, requiere aprobación centralizada.</p> <p>Fiscal: media, no tiene recursos asignados por presupuesto.</p>	<p>Administrativa: baja, no existe manual centralizado.</p> <p>Política: Alta, requiere revisión y aprobación departamental.</p> <p>Fiscal: Media, no tiene recursos asignados.</p>	<p>Administrativa: baja, no existe manual centralizado.</p> <p>Política: Media, requiere opinión favorable de gobierno central y aprobación regional.</p> <p>Fiscal: Media, no tiene recursos asignados.</p>	<p>Administrativa: Alta, tiene un reglamento centralizado.</p> <p>Política: Media, requiere revisión y aprobación de dirección de urbanismo.</p> <p>Fiscal: Media, no tiene recursos asignados.</p>	<p>Administrativa: Alta, tiene documento de directrices metodológicas a nivel nacional.</p> <p>Política: Media, requiere aprobación federal y estatal.</p> <p>Fiscal: Media, no tiene recursos asignados.</p>
Integración territorial	Mixta, hay otros IPT que no se regulan por los PROT.	Mixta, IPT pueden establecer lineamientos pero la GRRD se incorpora en los POT (nivel municipal).	Mixta, IPT locales deben coordinar con regionales pero existe una alta desactualización.	Vertical, se articula directamente con los objetivos de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.	Vertical, existe vinculación explícita entre ZEE regional, estatal y los planos directores locales.
Exigencia procedimental	Se debe hacer con EAE y aprobación de COMICIVYT.	Se debe aprobar con los CROT (Consejo Regional de OT) y CTPD (Consejos Territoriales de Planeación Departamental).	Se debe aprobar previamente la Zonificación Ecológica-Económica y los Estudios Especializados.	Sigue las directrices de reglamento y manual metodológico y aprobación a nivel ministerial.	Sigue las directrices de una metodología establecida en norma federal.
Tipo de formato	Orienta el uso del territorio para residuos, tratamientos, infraestructuras y actividades en áreas no urbanizadas, identificando zonas preferentes.	Considera la definición de escenarios de uso y ocupación de suelo, determinado con ello una priorización de áreas de localización de infraestructura y equipamientos	Se determina una clasificación económica del territorio a través de un análisis espacial de integración económica en función de los centros urbanos existentes	Considera un reglamento de zonificación y desarrollo sostenible que define una zonificación ambiental y potenciales de uso de suelo.	Incorpora diagnóstico territorial integrado, un sistema de información geográfica, escenarios prospectivos, y directrices generales de ocupación.
Tipo de participación ciudadana	Consultiva, de acuerdo con lo establecido en EAE.	Consultiva, en el proceso de elaboración, sin una estructura procedimental clara.	Informativo / consultiva, en la etapa de elaboración.	Informativa, participación como principio fundamental pero no como obligación reglamentada.	Consultiva, no define mecanismos específicos.

GRRD

1. **Integrar la gestión del riesgo de desastres** en todos los instrumentos de planificación territorial, desde las primeras fases.
2. **Identificar riesgos, vulnerabilidades** y zonas de alto riesgo en el territorio, incluyendo grupos vulnerables.
3. Definir objetivos y estrategias para reducir la vulnerabilidad, abarcando **prevención, preparación, respuesta y recuperación**.
4. Promover participación ciudadana para apropiar instrumentos localmente e incorporar **conocimientos situados** sobre riesgos, **con perspectiva socioterritorial y de género**.
5. Establecer **coordinación interinstitucional** entre gobiernos subnacionales, locales, protección civil y organizaciones sociales.
6. **Asignar recursos** para implementar estrategias y medidas de gestión del riesgo en la planificación territorial.



Participación ciudadana

1. **Sensibilizar y educar** a las comunidades sobre riesgos, prevención, preparación y respuesta ante desastres.
2. Fomentar la **participación comunitaria** en identificación de riesgos, evaluación de vulnerabilidad y planificación de medidas para reducir exposición y aumentar resiliencia.
3. Establecer **mecanismos de participación efectiva** entre comunidad, gobiernos, sociedad civil y sector privado en la gestión del riesgo.
4. **Fortalecer capacidades comunitarias** para participar en gestión del riesgo mediante capacitación y herramientas.
5. **Promover inclusión de grupos vulnerables** (personas con discapacidad, ancianos, mujeres) en información y recursos para participar activamente.
6. **Monitorear y evaluar** regularmente la participación comunitaria y el impacto de las medidas implementadas para **mejorar acciones futuras**.

