

# LINEAMIENTOS SUBREGIONALES PARA LA INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los lineamientos subregionales para la incorporación de la Gestión de Riesgo de Desastres en la planificación y el Ordenamiento Territorial tienen la finalidad de sistematizar y homogeneizar la implementación de los procesos de Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) en la planificación territorial de los países conformantes de CAPRADE (BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ).

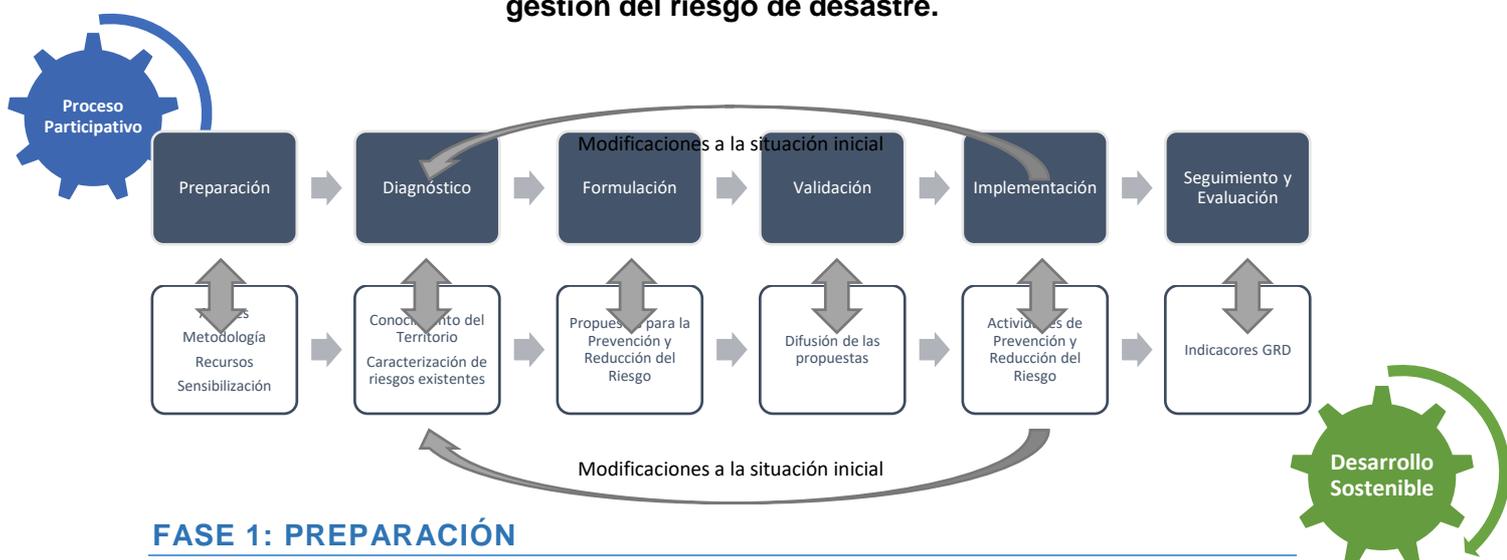
## I. OBJETIVO DE LA INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE EN LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Promover el Desarrollo Sostenible del territorio por medio de una Toma de Decisiones oportuna e inteligente, proporcionada por las herramientas de gestión del riesgo de desastres (análisis cuantitativo o cualitativo de los riesgos), con el fin de regular la ocupación del territorio en función de sus limitaciones, normar y supervisar la construcción con condiciones de seguridad y evitar la generación de nuevas condiciones de riesgo.

## II. FASES PARA LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CON ENFOQUE DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE

Las fases a tomar en cuenta para la incorporación de la Gestión de Riesgo de Desastres en la planificación del territorio (Figura 1) son: Fase 1: Preparación, Fase 2: Diagnóstico, Fase 3: Formulación, Fase 4: Validación, Fase 5: Implementación y Fase 6: Seguimiento y Evaluación.

**Figura 1. Fases para la planificación y ordenamiento territorial con enfoque de gestión del riesgo de desastre.**



### FASE 1: PREPARACIÓN

La fase de preparación tiene como objetivo realizar la recopilación de antecedentes, normativa, identificación de actores, entre otros, que permitirá desarrollar la incorporación de la Gestión de Riesgo de Desastres en la planificación y el ordenamiento territorial. Para lo cual se debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Identificación de actores clave que participan en la Gestión de Riesgo de Desastres en los territorios.

- Definición de los aspectos conceptuales y metodológicos para incorporar la Gestión de Riesgo de Desastres en la planificación, que dependerán del ámbito de intervención.
- Identificación de planes de desarrollo territorial y planes de Gestión de Riesgo de Desastres correspondientes.
- Determinación de los escenarios de riesgo de desastres para el ordenamiento territorial.
- Evaluación de los recursos disponibles materiales, financieros y humanos.
- Difusión de conceptos de Gestión de Riesgo de Desastres a incluir en la planificación territorial.

## FASE 2: DIAGNÓSTICO

La fase de diagnóstico tiene como objetivo la identificación de las necesidades y la priorización de las acciones con enfoque de GRD, determinadas por el **Conocimiento Integral de la Realidad** de un ámbito territorial. Con este fin se lleva a cabo una **Evaluación de Riesgos**, en base al análisis de la resiliencia y a la caracterización de los Riesgos existentes en el territorio (Tabla 1, Tabla 2).

**Tabla 1. Análisis de la Fase 2. Diagnóstico.**

FASE 2. Diagnóstico de la Resiliencia	
Resiliencia	Características del nivel de desarrollo local para la gestión del riesgo de desastre (roles, mecanismos de coordinación, cultura de prevención, etc.).
Organización	Definir los actores responsables de atender temas relacionados a la prevención y reducción del riesgo de desastres, así como de la respuesta a emergencias en cuanto corresponda.  Relación de roles y mecanismos de articulación y coordinación del nivel de gobierno correspondiente.
Normatividad	Inventario y análisis de los instrumentos normativos de carácter nacional, regional o local relacionados con la gestión del riesgo, o que puedan contribuir a la generación o reducción de riesgos y que tengan aplicación en el territorio, incluyendo los vacíos normativos que pudieran haber.  Identificar la existencia de criterios explícitos que orienten la toma de decisiones en las diferentes líneas de acción de la planificación y la gestión del riesgo de desastres.
Sensibilización	Evaluar el grado de sensibilización de las autoridades y la población en general en materia de gestión del riesgo de desastres.  Análisis de la participación ciudadana e institucional en temas relacionados a contribuir con la gestión del riesgo de desastres.

FASE 2. Diagnóstico de la Resiliencia	
Financiamiento	<p>Identificar las fuentes de financiamiento utilizadas en la región y sus proyecciones de presupuestos.</p> <p>Relación de fuentes de financiamiento públicas y privadas que contribuyan a gestión del riesgo de desastres con énfasis en la prevención y reducción del riesgo; a través de programas y proyectos, así como, normas presupuestarias que regulen la inversión en la temática.</p>

**Tabla 2. Análisis de la Fase 2. Diagnóstico.**

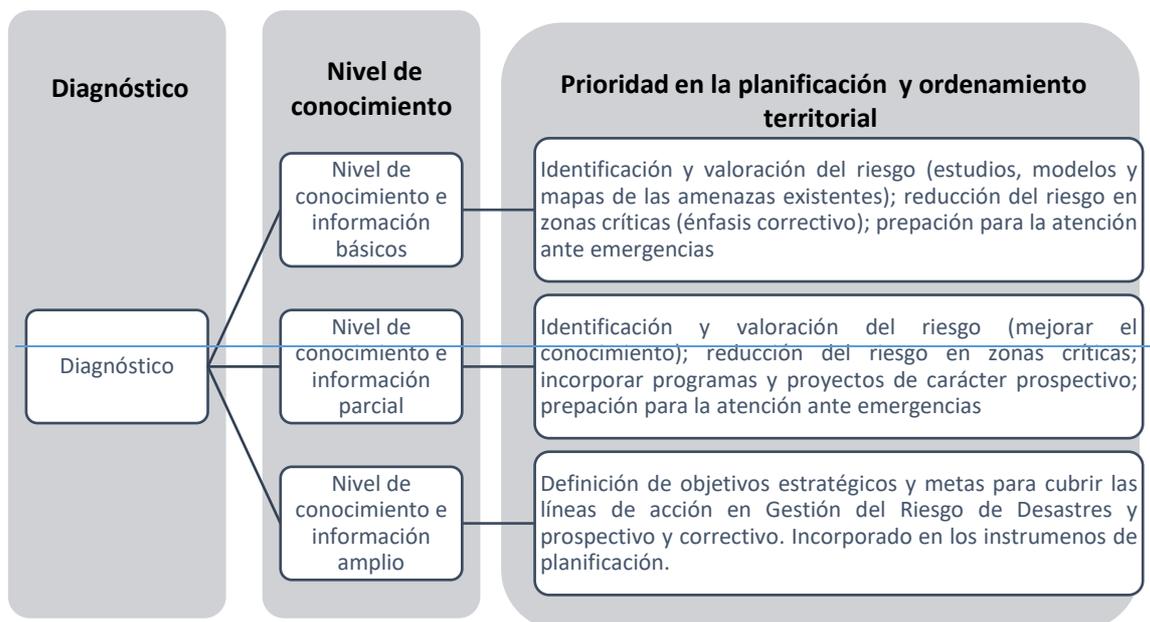
FASE 2. Diagnóstico de la Caracterización de los Riesgos	
<b>Caracterización de los Riesgos</b>	Aspectos específicos de cada tipo de riesgo, que ayuden a alcanzar el mejor conocimiento posible sobre el mismo, características, causas, data histórica y niveles de impacto.
<b>Manifestación del riesgo</b>  Análisis de Peligro y Vulnerabilidad.	<p>Identificar y valorar los riesgos existentes, mediante una evaluación Cuantitativa (probabilística o determinística) o Cualitativa<sup>1</sup>.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificación de peligros y caracterización histórica de los mismos</li> <li>2. Identificación y caracterización de la vulnerabilidad de los elementos expuestos a peligros</li> <li>3. Distribución espacial del riesgo (Zonificación en función de la peligrosidad y la vulnerabilidad)</li> <li>4. Exposición de la población, medios de vida e infraestructura ante la ocurrencia de cada fenómeno</li> </ol>
<b>Manejo del riesgo</b>  Infraestructura de protección y Medidas basadas en los Ecosistemas	<p>Identificar las acciones desarrolladas para la prevención y reducción del riesgo.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Medidas históricas tomadas ante el riesgo (tendencias)</li> <li>2. Redes y actividades de monitoreo nacionales o locales</li> <li>3. Capacidad de respuesta ante emergencias</li> </ol>
<b>Procesos territoriales vinculados a la generación del riesgo</b>  Zonificación del Uso del Suelo / Reubicaciones	<p>Caracterizar los procesos territoriales (usos de suelo, degradación, crecimiento demográfico, etc.), su ubicación, temporalidad y responsables.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procesos generadores de riesgo y escenarios futuros</li> <li>2. Procesos territoriales que contribuyen a evitar la generación de nuevos riesgos</li> <li>3. Actividades económicas que aumentan o disminuyen la generación de riesgo y escenarios futuros</li> </ol>

<sup>1</sup> Medida a tomar por niveles de gobierno locales, cuando no dispongan de evaluaciones cuantitativas de peligros y vulnerabilidades, durante el periodo pertinente hasta que desarrolles los estudios cuantitativos pertinentes.

FASE 2. Diagnóstico de la Caracterización de los Riesgos	
<b>Condiciones de contexto</b>	Identificar los aspectos normativos, económicos o institucionales de ámbito no local pero que son generadores o controladores del riesgo local.
Códigos de Construcción	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aspectos normativos, institucionales y políticos</li> <li>2. Aspectos económicos</li> <li>3. Aspectos socio-culturales</li> </ol>
<b>Efectos e impactos del riesgo</b>	Caracterizar el impacto histórico que han tenido los fenómenos adversos en el territorio.
Daños y efectos indirectos (Seguridad Alimentaria)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Daños y pérdidas causadas por fenómenos adversos (datos históricos)</li> <li>2. Efectos indirectos del riesgo</li> <li>3. Percepción social del riesgo</li> </ol>

Una vez finalizado el diagnóstico, existen tres situaciones posibles que orientan la **Toma de Decisiones** para la planificación y el ordenamiento territorial, en función del nivel de conocimiento adquirido en el diagnóstico (Figura 2):

**Figura 2. Priorización de las acciones de planificación y ordenamiento territorial para la incorporación de la GRD.**



### FASE 3: FORMULACIÓN

La fase de formulación tiene como objetivo definir las propuestas considerando las **prioridades** determinadas en el diagnóstico. Estas propuestas tienen que establecer las **Condiciones Mínimas de Seguridad** (Tabla 3) para el desarrollo territorial, definiendo localizaciones seguras, forma segura de construcción y actividades seguras a realizar en el territorio.

**Tabla 3. Condiciones Mínimas de Seguridad en el Territorio.**

<b>Condiciones Mínimas de Seguridad en el Territorio</b>
<b>Localización segura:</b> Eliminar el riesgo debido a la inapropiada localización de edificaciones e infraestructura en relación con las amenazas presentes en el territorio.
<b>Construcción segura:</b> Mitigar el riesgo debido al inadecuado diseño y/o construcción de las edificaciones y de la infraestructura, en relación con las exigencias de estabilidad y funcionalidad que impone su localización en el territorio y los usos a los cuales se destinan.
<b>Actividades seguras:</b> Reducir el riesgo inherente a las actividades económicas y los flujos de bienes y servicios que se desarrollan en el territorio.

Estas condiciones mínimas de seguridad deben combinarse con los objetivos estratégicos sociales e institucionales (Tabla 4), los cuales cumplen un papel importante para lograr las condiciones de seguridad en el territorio.

**Tabla 4. Condiciones Mínimas de Seguridad.**

<b>Objetivos Estratégicos Sociales e Institucionales</b>
<b>Cultura y corresponsabilidad:</b> Incrementar la participación del sector público, privado y comunitario en acciones de reducción y control del riesgo de desastre, a través de la apropiación de su entorno, comportamientos de autoprotección y corresponsabilidad en la gestión del riesgo.
<b>Fortalecimiento de la gobernabilidad y gobernanza para la gestión del riesgo de desastres:</b> Consolidar la organización institucional, el marco normativo, los instrumentos de gestión, los recursos humanos y tecnológicos, y los programas y proyectos necesarios para la gestión del riesgo en la localidad.
<b>Capacidad Organizativa para la Respuesta a emergencias:</b> Generar medidas de preparación para la respuesta y articulación interinstitucional, de acuerdo a los escenarios de riesgo identificados en el diagnóstico, permitiendo atender de manera eficaz y eficiente las emergencias y desastres que se puedan presentar en la localidad a fin de reducir y controlar el impacto sobre la población y los bienes, la infraestructura, el medioambiente y la economía.
<b>Resiliencia frente a emergencias/ desastres:</b> Incrementar la capacidad de la administración local, del sector privado y de las comunidades para recuperarse en el menor tiempo posible del impacto causado por emergencias y desastres.

En función a las condiciones mínimas de seguridad y de los objetivos estratégicos sociales e institucionales se van a formular las propuestas orientadas a los principios de la zonificación del territorio (prevención y protección, reubicación y adaptación) (Tabla 5).

**Tabla 5. Principios de la zonificación del territorio.**

Prevención y Protección	Reubicación	Adaptación
Evitar la nueva generación de riesgos y protección por medio de medidas que mitigan el Riesgo.	Reubicación en terrenos no expuestos a Peligros.	Generación de Resiliencia por medio de la sensibilización, la organización y la implementación de acciones de prevención y códigos de diseño.

Para lograr estos principios se definen medidas regulatorias para el territorio (Tabla 6), las cuales clasifican el uso del suelo del territorio para reducir el riesgo, integrando las áreas de amenaza alta y de riesgo no mitigable a los suelos de protección para evitar aumentar las condiciones de riesgo existentes y la generación de nuevos escenarios de riesgo. Estas medidas van a dirigir el uso del suelo del territorio en función de restricciones, condiciones o prohibiciones de ocupación de áreas con influencia de peligros, a fin de reducir los riesgos existentes y prevenir nuevos escenarios de riesgo.

**Tabla 6. Medidas regulatorias del territorio o clasificación del uso de suelo.**

Restricción	Condicionamiento
Límite de posibilidades de uso, ocupación y/o actividades en un territorio a algunas definidas explícitamente.	Conjunto de condiciones que se deben cumplir para permitir ciertos usos, formas de ocupación o actividades específicas en el territorio, explícitamente.

Los **usos permitidos** en zonas con influencia de peligros dependerán de un conjunto de condiciones establecidas para su ocupación. Estos condicionantes ayudan a evitar pérdidas producidas por la construcción de infraestructura insegura (norma o código de construcción) y por la realización de actividades no adecuadas a las condiciones del territorio (Tabla 3).

Los **usos restringidos** en zonas con influencia de peligros estarán limitados total (usos prohibidos), parcial o temporalmente, evitando pérdidas producidas por fenómenos estacionales o potenciales.

Finalmente la formulación de propuestas debe considerar que:

- La Gestión de Riesgo de Desastres se incorpore a la visión de desarrollo y objetivos estratégicos de las propuestas de políticas y lineamientos estratégicos, así como, en la normatividad, en el sistema de inversiones y en los indicadores de seguimiento y evaluación.
- Se formulen programas específicos<sup>2</sup> (generación de conocimiento sobre los peligros existentes, monitoreo de peligros, prevención ante el posible impacto de peligros, reducción de las condiciones de vulnerabilidad existente, preparación y respuesta ante posibles desastres):
  1. Partiendo del diagnóstico y de las áreas prioritarias de intervención
  2. Definiendo los objetivos estratégicos que son factibles de alcanzar.

<sup>2</sup> Incorporando la Gestión del Riesgo de Desastres en la Planificación y Gestión Territorial. Lineamientos Generales para la Formulación de Planes a Nivel Local. CAN 2009. Pág. 31.

3. Identificando las metas, indicadores, programas y proyectos que sean pertinentes.
4. Adaptando las metas, indicadores, programas y proyectos según las responsabilidades.
5. Cuantificando los indicadores y distribuyéndolos anualmente.
6. Delimitando el área de intervención.
7. Cuantificando las inversiones necesarias.

#### **FASE 4: VALIDACIÓN**

---

Esta fase tiene por objetivo validar los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial incorporando la gestión del riesgo de desastres; por medio de actividades de difusión y sensibilización (talleres, reuniones, portal institucional, etc.), en las cuales, se dan a conocer las propuestas a la población.

1. Enfatizar las propuestas relacionadas a generar una cultura de prevención ante desastres.
2. Sensibilizar a la población de la importancia de conocer los riesgos existentes en el territorio.
3. Fortalecer los mecanismos de prevención y reducción del riesgo.
4. Dar a conocer las responsabilidades y roles de cada uno de los actores para la implementación de las propuestas de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

#### **FASE 5: IMPLEMENTACIÓN**

---

Esta fase tiene por objetivo la ejecución de las propuestas para la planificación y el ordenamiento territorial, incorporando las necesidades previamente identificadas en el diagnóstico con enfoque de Gestión de Riesgo de Desastres. Dichas necesidades se articulan con las determinadas en los planes de los diferentes niveles de gobierno correspondientes, de tal modo que se garanticen la implementación de todos los planes. Cada uno de los objetivos estratégicos propuestos en la fase de formulación, que incluyen las condiciones mínimas de seguridad, los objetivos sociales e institucionales, los principios de zonificación territorial y las medidas regulatorias, van a definir las acciones de la fase de implementación, como, por ejemplo:

1. Fortalecer la identificación, caracterización, zonificación y evaluación de los escenarios de riesgo de desastres como determinante en la planificación y el ordenamiento territorial.
2. Poner en funcionamiento las estrategias y mecanismos donde intervienen los actores responsables de la Gestión de Riesgo de Desastres.
3. Fortalecer las capacidades en Gestión de Riesgo de Desastres.
4. Formular Proyectos de Inversión Pública incorporando la Gestión de Riesgo de Desastres.
5. Incorporar la Gestión de Riesgo de Desastres en las funciones de las dependencias de los gobiernos locales y regionales, así como en las inversiones públicas.
6. Aplicar el Reglamento de Seguridad Física para edificaciones (normas o códigos de construcción).
7. Zonificar o clasificar el suelo para su uso (Restricciones y Condicionantes):
  - a. Uso de suelo permitido en áreas con influencia de peligros: Reforestación, conservación, recuperación, etc.
  - b. Uso compatible en áreas con influencia de peligros: Área de recreación pasiva, etc.

- c. Usos prohibidos en áreas con influencia de peligros: Ganadería, minería, agricultura, industria, urbanismo, etc.

8. Ejecución de las acciones de prevención y reducción de riesgos.

## FASE 6: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Esta fase tiene por objetivo permitir valorar el cumplimiento de las estrategias planteadas y la eficacia de las mismas, en relación a la Gestión de Riesgo de Desastres, mediante el seguimiento de los indicadores formulados y las evaluaciones respectivas. Dado que el territorio tiene un comportamiento dinámico, la estrategia de seguimiento y evaluación debe favorecer la actualización de la planificación y ordenamiento territorial en función a lecciones aprendidas (Figura 1).

## III. NIVELES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La planificación del territorio con enfoque de Gestión de Riesgo de Desastres es de aplicación en el ámbito comunitario, local, regional y nacional (Tabla 7).

El nivel de detalle o precisión de los componentes de la Gestión de Riesgo de Desastres dependerá del ámbito del territorio y de las capacidades y recursos del mismo.

**Tabla 7. Planeamiento territorial por niveles.**

Planeamiento territorial por niveles		
Comunitario	Local	Regional / Nacional
1. Evaluación de Riesgos Cualitativa 2. Mapa Parlante de Riesgos 3. Prioridades en función de necesidades	1. Evaluación de Riesgos Cuantitativa (probabilística o determinística) o Cualitativa <sup>3</sup> . 2. Conocimiento integral de la realidad 3. Modelo de futuro deseado 4. Estrategia de desarrollo territorial	1. Evaluación de Riesgos Cuantitativa 2. Conocimiento integral de la realidad con análisis de tendencias y escenarios 3. Modelo de futuro deseado 4. Estrategia de desarrollo territorial

### **Articulación y coordinación de las componentes de Gestión de Riesgo de Desastres con otros planes:**

Los objetivos y acciones de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de nivel local deben elaborarse asegurando la articulación y coordinación con los objetivos y acciones en Gestión de Riesgo de Desastres de los planes de desarrollo territoriales de los niveles superiores de gobierno correspondientes.

Además, dentro de cada nivel de gobierno, la planificación y ordenamiento territorial debe articularse, al menos, con:

- Los Planes de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres.
- Los Planes de Respuesta ante emergencias.

<sup>3</sup> Medida a tomar por niveles de gobierno locales, cuando no dispongan de evaluaciones cuantitativas de peligros y vulnerabilidades, durante el periodo pertinente hasta que desarrollen los estudios cuantitativos pertinentes.

- Los Planes Comunitarios de Gestión del Riesgo de Desastres.

Para una articulación eficaz de las actividades referidas a la Gestión de Riesgo de Desastres con otros planes, se debe tener en cuenta:

1. La sensibilización y divulgación de los componentes de la Gestión de Riesgo de Desastres para la planificación y ordenamiento territorial, con el objetivo de fortalecer la resiliencia.
2. El fortalecimiento de capacidades de las entidades prestadoras de servicios e instituciones públicas, promoviendo la transversalización de los procesos de la Gestión de Riesgo de Desastres en sus instrumentos de gestión institucional.
3. Articulación en los tres niveles de gobierno entre sectores, instituciones públicas y privadas.
4. La planificación del uso de los fondos y mecanismos financieros disponibles para la implementación de las acciones de la Gestión de Riesgo de Desastres.
5. Estandarización de objetivos, acciones, actividades e indicadores que favorezcan la incorporación de la Gestión de Riesgo de Desastres en todos los niveles de la planificación y ordenamiento territorial.

#### IV. OTROS ASPECTOS A TOMAR EN CUENTA PARA LA INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1. La **participación conjunta de la ciudadanía** con los tomadores de decisiones en los procesos de Gestión de Riesgo de Desastres favorecen la **Sostenibilidad** del territorio.
2. La Ciencia y la Tecnología son la base para el análisis de Riesgos para la Toma de Decisiones en el Territorio, mediante estudios probabilísticos y determinísticos. Asimismo, existen **mecanismos cualitativos** que contribuyen a la planificación del territorio cuando los recursos son limitados o la precisión y escala no son adecuados.
3. La articulación entre actores transversales favorece la implementación de buenas prácticas en la planificación y ordenamiento territorial.
4. Para promover un **Desarrollo Sostenible** mediante la Reducción de la Vulnerabilidad se necesitan articular el Ordenamiento Territorial, la Conservación de la Biodiversidad, la Gestión Ambiental, la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y la Gestión de Riesgo de Desastres.
5. La Gestión del Riesgo de Desastres debe ser considerada como un proceso **transfronterizo**; lo cual permitirá tener una mirada completa del territorio.
6. La planificación territorial debe basarse en el **enfoque de Cuencas**, dado que permite interpretar las dinámicas y procesos territoriales que trascienden los límites político-administrativos.