

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



CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

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



Este documento fue elaborado por Arturo Orellana, Simón Guzmán y Diego Irizarri, Consultores del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades de investigación del ILPES relacionadas con la planificación y la gestión del riesgo de desastres. Para la elaboración de esta publicación, se contó con el apoyo financiero de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a través del proyecto 2225O "Resilient and inclusive public management systems for sustainable development in Latin America and the Caribbean".

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2023/204
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2024
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-01122

Esta publicación debe citarse como: A. Orellana, S. Guzmán y D. Irizarri, "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", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/204), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Marco conceptual: desarrollo territorial, ordenamiento territorial y reducción del riesgo de desastres	11
A. Desarrollo territorial y ordenamiento territorial.....	11
B. Fases del riesgo y su relación con el ordenamiento territorial.....	13
1. Factores componentes del riesgo de desastres	13
2. Ciclo de gestión y reducción del riesgo de desastres	16
3. Género en la gestión y reducción del riesgo de desastres	17
C. Sistema de conocimientos de la gestión y reducción del riesgo de desastres y su vínculo con el cambio climático	18
1. La adaptación al cambio climático y su lógica para su inclusión en la planificación.....	18
II. Estado del arte en la gestión y reducción del riesgo de desastres: casos de estudio	21
A. Marcos internacionales frente a la materia en GRRD.....	21
B. Estado actual en Latinoamérica.....	22
C. El caso de Chile.....	24
D. El caso de Colombia.....	29
E. Síntesis de los casos revisados	32
III. Fases de desarrollo de un IPT: estructura y consideraciones generales	35
A. Tipologías de Instrumentos de Planificación Territorial	35
B. Fases de diseño y elaboración de un IPT	38
1. Fase de preparación	38
2. Fase de diagnóstico.....	39
3. Fase de formulación	39
4. Fase de seguimiento.....	39

C.	Sobre la incorporación de la gestión y reducción del riesgo de desastres en los IPT	40
D.	Participación ciudadana para la GRRD: casos de Chile y Colombia	41
1.	Participación ciudadana, ordenamiento territorial y reducción del riesgo en Chile	41
2.	Participación ciudadana, ordenamiento territorial y reducción del riesgo en Colombia.....	44
E.	Sobre la incorporación de la participación ciudadana en los IPT	46
IV.	Enfoque metodológico para la incorporación de GRRD en IPT subnacionales.....	49
A.	Diseño estructural para la incorporación de la GRRD	49
B.	Aplicación de criterios para IPT de Latinoamérica.....	51
C.	IPT en Latinoamérica y diagramas relacionales.....	54
1.	Chile: Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)	54
2.	Colombia: Plan de Ordenamiento Departamental (POD).....	55
3.	Perú: Plan de Ordenamiento Territorial (POT).....	56
4.	Costa Rica: Plan Regional de Ordenamiento del Gran Área Metropolitana	56
5.	Brasil: Zoneamiento Ecológico-Económico (ZEE).....	57
D.	Orientaciones para incorporar la GRRD en IPT subnacionales	59
1.	Recomendaciones casos de estudio	59
2.	Síntesis de recomendaciones particulares para IPT subnacionales en Latinoamérica.....	63
V.	Conclusiones	65
	Bibliografía	67
Cuadros		
Cuadro 1	Dimensiones y componentes del riesgo de desastres.....	14
Cuadro 2	Definición de conceptos clave que componen el riesgo de desastres.....	15
Cuadro 3	Síntesis de los enfoques adoptados por Chile y Colombia según escala territorial	33
Cuadro 4	Clasificación de los IPT para el caso de Chile	36
Cuadro 5	Clasificación de los IPT en Chile, según el nivel de descentralización	37
Cuadro 6	Niveles de participación según la capacidad de incidencia de la ciudadanía.....	47
Cuadro 7	Clasificación y tipos de IPT en Latinoamérica.....	52
Cuadro 8	Niveles de especificidad, descentralización e integración.....	54
Cuadro 9	Recomendaciones particulares para el caso de Costa Rica.....	59
Cuadro 10	Recomendaciones particulares para el caso de Brasil	60
Cuadro 11	Recomendaciones particulares para el caso de Colombia.....	61
Cuadro 12	Recomendaciones particulares para el caso de Perú.....	61
Cuadro 13	Recomendaciones particulares para el caso de Chile	62
Diagramas		
Diagrama 1	Relación entre las variables que componen el riesgo	15
Diagrama 2	Fases para la gestión y reducción del riesgo	16
Diagrama 3	Países Latinoamericanos y sus sistemas de planificación territorial.....	23
Diagrama 4	Marco de políticas e instrumentos de GRRD y OT en Chile	25
Diagrama 5	Marco de políticas e instrumentos de GRRD y OT en Colombia	30
Diagrama 6	Mecanismos de participación ciudadana asociada a OT y GRRD en Chile.....	43
Diagrama 7	Mecanismos de participación ciudadana asociada a OT y GRRD en Colombia	48

Lista de abreviaturas

ADI	Área de Desarrollo Indígena (Chile)
CC	Cambio Climático
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COMICIVYT	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (Chile)
CONAF	Corporación Nacional Forestal (Chile)
CORECC	Comité Regional de Cambio Climático (Chile)
CROT	Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial (Colombia)
CTPD	Consejos Territoriales de Planeación Departamental (Colombia)
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
ECLP	Estrategia Climática de Largo Plazo (Chile)
EOT	Esquemas de Ordenamiento Territorial (Colombia)
ERD	Estrategia Regional de Desarrollo (Chile)
GAM	Gran Área Metropolitana (Costa Rica)
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
GRRD	Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres
IPT	Instrumento de Planificación Territorial
LA	Latinoamérica
LGUC	Ley General de Urbanismo y Construcciones de Chile.
LOGGAR	Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Chile)
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Colombia)
MAH	Marco de Acción de Hyogo

MAS	Marco de Acción de Sendai
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OT	Ordenamiento Territorial
PACCC	Planes de Acción Comunes de Cambio Climático (Chile)
PARCC	Plan de Acción Regional de Cambio Climático (Chile)
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial (Colombia)
PDGRD	Planes Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres (Colombia)
PDTD	Planes de Desarrollo Territorial Departamental (Colombia)
PEMOT	Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (Colombia)
PGAU	Política de Gestión Ambiental Urbana (Colombia)
PGOT	Política General de Ordenamiento Territorial (Colombia)
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal (Chile)
PMGRD	Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (Colombia)
PND	Plan Nacional de Desarrollo (Colombia)
PNDR	Política Nacional de Desarrollo Rural (Chile)
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial (Chile)
POMCA	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (Colombia)
POT	Plan de Ordenamiento Territorial (Colombia)
POTD	Planes de Ordenamiento Territorial Departamental (Colombia)
PRC	Plan Regulador Comunal (Chile)
PROT	Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (Chile)
RRD	Reducción del riesgo de desastres
SENAPRED	Servicio Nacional de Prevención del Riesgo (Chile)
SNASPE	Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (Chile)
SNPAD	Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (Colombia)
SHOA	Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (Chile)
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (Colombia)
ZEE	Zonificación Ecológico-Económica
ZOIT	Zona de interés Turístico (Chile)
ZUBC	Zonificación de Uso del Borde Costero (Chile)

Resumen

Este documento analiza el estado de situación en que se encuentra la relación entre el desarrollo territorial, el ordenamiento territorial y la gestión y reducción del riesgo de desastres (GRRD), con el fin de avanzar al refuerzo de una gestión de riesgos efectiva, mejorando la resiliencia y la seguridad de las comunidades frente a eventos que impliquen riesgo. Para tal efecto, se establece un marco metodológico de análisis y comparación que se aplica a un conjunto de instrumentos que aplican a escala subnacional en algunos países de Latinoamérica, representativos de la diversidad de contextos institucionales en materia de descentralización. Especialmente para los casos de Colombia y Chile, donde hay mayores avances en materia de institucionalidad para la GRRD.

En una primera parte, se introduce un marco conceptual que permite profundizar sobre el desarrollo territorial, así como su relación con la planificación territorial y la reducción del riesgo de desastres como tópico fundamental. Se destaca la importancia de incorporar lineamientos comunes en el abordaje de temas territoriales de la región, enfocados en la integración de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación en los instrumentos de planificación territorial, así como el seguimiento, la información y la formación de las comunidades, tal como lo demandan los diversos acuerdos internacionales sobre la materia.

En una segunda parte, se profundiza en el estado actual de la GRRD para algunos países de Latinoamérica, dando importancia a la creación de una institucionalidad para la GRRD que funcione en conjunto con otros instrumentos de política pública, relacionados con el desarrollo y la planificación territorial. En particular, se introducen consideraciones metodológicas sobre las tipologías y fases de elaboración de los instrumentos de planificación subnacionales que aplican en Latinoamérica, como también en relación con la participación ciudadana.

Por último, se entregan orientaciones para avanzar en la incorporación de la GRRD en los instrumentos de planificación subnacionales, incluyendo aspectos relativos a su diseño estructura, considerando algunos ajustes a la institucionalidad y a la coordinación entre los actores involucrados.

Introducción

América Latina y el Caribe es la segunda región más propensa a los desastres naturales en el mundo. De acuerdo con la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, en las últimas dos décadas se han registrado 1.205 desastres que han afectado a más de 150 millones de personas, especialmente debido a inundaciones, tormentas y huracanes, terremotos, y a sequías prolongadas (OCHA, 2020). Por otra parte, el desarrollo de América Latina ha sido desigual y ha enfrentado múltiples desafíos vinculados a la superación de la pobreza, a las grandes desigualdades sociales, al desarrollo económico dispar entre naciones y a los desafíos propios del fortalecimiento de las democracias y de sus gobernanzas, en torno a la gestión integral del riesgo de desastres.

Latinoamérica representa el 12% de la superficie terrestre, albergando a más de 400 millones de habitantes. De estos, 81% vive en ciudades (ONU Habitat, 2012), convirtiéndola en la región más urbanizada del planeta. Esta situación ha derivado en procesos de urbanización intensivos, desencadenando cambios drásticos en las formas de ocupación y transformación de los territorios (Ávila, 2009; Villamizar & Luna, 2012). Con ello, factores como la vulnerabilidad geográfica, un desarrollo urbano inadecuado, desigualdades socioeconómicas y la degradación del suelo y el cambio climático; posibilitan una alta exposición del territorio continental, así como la vulnerabilidad multiescalar de su población.

En este contexto, los países de América Latina han desarrollado iniciativas para abordar la gestión y reducción del riesgo de desastre, considerando las particularidades de su territorio y una gran diversidad a niveles políticos, económicos y socioculturales. En la última década en la región, han surgido una serie de esfuerzos en la aplicación de planes y políticas —mayoritariamente de carácter nacional— que permiten la inclusión de medidas de prevención, mitigación y respuesta ante desastres. Esto ha repercutido en el desarrollo de políticas de ordenamiento y planificación territorial con enfoque en la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, en el control de la expansión no planificada de las ciudades y en la resiliencia frente a desastres. Sin embargo, la implementación de estas iniciativas varía significativamente entre países y regiones, ya que muchos de estos enfrentan desafíos estructurales para implementar y financiar estas medidas de manera efectiva.

Por otro lado, la temperatura promedio en la región ha aumentado en +0,8 °C desde 1900 (IPCC, 2021), caracterizando a la región como una de las más vulnerables al cambio climático, debido a su alta exposición a eventos extremos y a la falta de capacidad de adaptación y mitigación de los impactos. Así, factores

derivados del cambio climático acrecientan la exposición frente a amenazas, evidenciando la complejidad de las medidas adoptadas para hacer frente a los desastres en el contexto latinoamericano.

A partir de lo anterior, se lleva a cabo este estudio que considera la importancia de los Gobiernos Subnacionales como responsables de la implementación de estrategias, políticas y planes relacionados con la Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres (GRRD) en América Latina. El estudio sugiere que existe una interacción positiva entre el desarrollo territorial, el ordenamiento territorial y la GRRD, lo que brinda una oportunidad para abordar los retos del cambio climático y los procesos de urbanización acelerados que han afectado el desarrollo en la región.

I. Marco conceptual: desarrollo territorial, ordenamiento territorial y reducción del riesgo de desastres

A. Desarrollo territorial y ordenamiento territorial

El desarrollo del territorio está relacionado con el progreso en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 objetivos (ODS), los cuales fueron aprobados en septiembre de 2015 en una histórica cumbre de las Naciones Unidas y que entraron en vigor en 2016. De esta forma, ciertos ODS se relacionan específicamente con temas territoriales, tales como el agua, los ecosistemas territoriales, la vida submarina, las ciudades y las comunidades sostenibles.

Desde la perspectiva de los debates teóricos en la relación entre espacio y sociedad, en el contexto de una intensificación del proceso de globalización, los cambios tecnológicos y la intensificación de las interdependencias entre países y territorios, han hecho más compleja esta dialéctica (Riffo, 2013). En tal sentido, Ohmae (1990) ya advertía a finales del siglo pasado, una oscilación en la tendencia hacia la disolución del espacio como fricción o barrera a los procesos económicos, sociales, culturales y políticos generando un mundo que tiende hacia la homogeneidad. Sin embargo, también persisten enfoques contrapuestos que advierten sobre la creciente relevancia de las diferencias y las especificidades locales (Porter, 2000; Veltz, 1999; Massey, 2009; citado en Riffo, 2013). Sin perjuicio que lo que marcó el desarrollo de Latinoamérica en las últimas décadas, ha sido un desarrollo macroeconómico impuesto sobre el desarrollo territorial, con baja consideración de la especificidad subnacional, desde el punto de vista del resguardo de la sostenibilidad.

Aunque existen diferentes interpretaciones, perspectivas y metodologías que han predominado a lo largo del tiempo, debido a las condiciones geográficas de los territorios y la ubicación de sus asentamientos humanos, es necesario integrar en el desarrollo territorial un enfoque sinérgico que relacione los aspectos sociales, económicos y ambientales a nivel subnacional. Se reconoce el papel de la dimensión territorial como el eje estructurante de las desigualdades sociales, como lo indica CEPAL (2016, p.62):

“el lugar de nacimiento o residencia determina oportunidades y condiciones socioeconómicas, afecta la realización de los derechos políticos, económicos y sociales y puede ser una

fuente de discriminación en sí misma, como pueden ser el género, la raza o la religión. Es precisamente en el territorio donde se cristalizan, conectan y entrelazan las desigualdades sociales y donde se reproduce intergeneracionalmente la pobreza”.

La puesta en la agenda pública global, relacionada con los impactos negativos sobre el medio ambiente, ha implicado la necesidad de ampliar la noción de desarrollo, la que tradicionalmente se había focalizado en la dimensión del crecimiento económico, la productividad y las estructuras productivas (Riffo, 2013). La necesidad de considerar la dimensión ambiental como parte integral del desarrollo, ha sido destacada entre diversas instancias de reflexión mundial, como los acuerdos en el Club de Roma en los 70s, posteriormente en el Informe Brundtland de 1987, luego en la Conferencia de Río de 1992 y más recientemente materializados en la Agenda 2030.

Se enfatiza la idea de que es fundamental entender el territorio como una comunidad humana con un sentido de pertenencia, tanto simbólico como objetivo, en un espacio físico determinado y con la capacidad de construir un futuro común. Por lo tanto, los desafíos planteados por la Agenda 2030 dependerán del compromiso de la especie humana consigo misma y con su hábitat global: el planeta Tierra (CEPAL, 2016). Esto implica no solo modificar las relaciones con el ambiente y los recursos naturales, que han aumentado considerablemente la exposición al riesgo y las amenazas para los seres humanos, sino también abordar las desigualdades socio-territoriales existentes en Latinoamérica a nivel local y global.

Para ilustrar el desafío que esto plantea, basta con examinar y comparar los niveles de heterogeneidad, disparidades territoriales y condiciones generales de calidad de vida (ICGV) expresados en el estudio de Genta et al. (2022) para Latinoamérica. Por un lado, se pueden observar las marcadas desigualdades entre países en Latinoamérica y, entre estos y los países de la OECD. Por ejemplo, mientras que Chile, Panamá y Uruguay superan los 20.000 dólares per cápita, lo que es más del doble de la situación de gran parte de Latinoamérica, aún se encuentran por debajo de todos los países de la OECD (ibíd.).

Por otro lado, el mismo estudio muestra que, mientras Chile y Uruguay concentran, para todas sus regiones, un ICGV en nivel alto o medio alto, existen países en que sus territorios subnacionales se concentran, mayormente, en los niveles medio-bajo o bajo (Honduras, El Salvador, entre otros), o dispersos en los diferentes niveles del ICGV (Colombia, Perú y Panamá). Sobre el particular, no se advierten patrones comunes relacionados con el tamaño en superficie o poblacional, ni tampoco en relación con los niveles de descentralización política, administrativa y fiscal que expliquen estas disparidades (Genta et al., 2022; Horts, 2019; OECD-SUBDERE, 2017), reforzando entonces la importancia del ordenamiento territorial como herramienta técnica-política para potenciar los desafíos que plantea la Agenda 2030 en materia de sostenibilidad.

Como señala Brenner (1999), se hace indispensable que las ciudades, regiones y Estados no operen como configuraciones geográficas mutuamente excluyentes o competitivas, sino como formas de organización territorial interdependientes, densamente superpuestas, particularmente necesario en cuanto a la interdependencia de sus instrumentos de ordenación y planificación del territorio. En ese sentido, si entendemos que el ordenamiento del territorio supone un ejercicio técnico con objetivos políticos, lo cual va desde la búsqueda del interés público hasta buscar superar fallas de mercado, para alcanzar un proyecto moderno de estado, sociedad y economía, las políticas públicas en ordenamiento territorial resultan ser esenciales para transformar regiones, países o espacios transfronterizos, en lugares más atractivos, sustentables, desarrollados, justos y democráticos (Ferraó, 2011). Para tal efecto, resulta indispensable que cualquiera sea el sistema de ordenación y planificación urbana y territorial, precisa que los instrumentos normativos e indicativos sostengan una articulación de carácter multiescalar (Orellana, Arenas & Moreno, 2020).

Adicionalmente, como señala Riffo (2013) el ordenamiento territorial también ha ido siendo sujeto de revisiones a partir de la adopción del paradigma de la sustentabilidad como eje transversal en la construcción de instrumentos y políticas con enfoque territorial, pues implica la necesidad de adoptar miradas más integrales, sistémicas y holísticas al momento de abarcar la discusión sobre el desarrollo, en

cualquiera de sus escalas. Por su parte, Gómez Orea (2008) desde la perspectiva más clásica del ordenamiento territorial, define este proceso con la finalidad de “identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio, de acuerdo con determinados criterios y prioridades” (p.52). También esta aproximación supone comprender e intervenir el sistema construido por el ser humano, a partir de su vida en sociedad y en su vinculación con el espacio —donde genera constantemente una presión sobre él— con las consecuentes modificaciones en el sistema territorial en sus diversos componentes; medio físico, la población, las actividades de ésta, las instituciones, el marco legal, los canales de conexión y el sistema de asentamientos (Gómez Orea, 2008).

Ahora, el ordenamiento territorial en Latinoamérica presenta un desafío no menor, dado que la planificación a escala subnacional ha sido más precisa y normativa a escala urbana que regional, particularmente a escala municipal y a veces metropolitana, alternando o combinando instrumentos de planificación territorial de carácter normativo con otros de carácter indicativo (Vicuña, Elimbaun y Valenzuela, 2022), incluso muchos de ellos con bajo nivel de actualización. Mientras a escala subnacional (regional o departamental), el panorama muestra la ausencia casi total de aplicación de instrumentos normativos y cuando existen, tienen un carácter preferentemente indicativo y no necesariamente integran todos los componentes que señala Gómez Orea (2008).

No obstante, se reconoce dentro de la diversidad territorial en Latinoamérica y al interior de cada país que la integra, como un espacio heterogéneo y diverso pero que comparte desafíos semejantes en materia de riesgos naturales, vulnerabilidades y necesidad de fomentar capacidades y aumentar la resiliencia (CEPAL, 2019). Lo anterior, en consideración los procesos que marcaron el desarrollo territorial en la región, expresados en una combinación de factores como: acelerados procesos de migración campo ciudad y disminución de la sostenibilidad de la agricultura campesina por criterios de mercado, los conflictos armados que aumentaron los procesos de urbanización irregulares preferentemente localizados en áreas de riesgo en torno a las grandes ciudades, el menosprecio de la tarea de planificación del Estado y permisividad en la aplicación de la regulación del territorio derivado del sesgo neoliberal de los gobiernos algunos no democráticos, entre los principales factores.

Además de los factores antropogénicos mencionados, que aumentaron el riesgo y la exposición de los asentamientos humanos en el territorio debido a eventos como incendios forestales, deslizamientos de tierra, inundaciones y los factores relacionados con el cambio climático han multiplicado el nivel de riesgo de la población. Esto subraya la necesidad urgente de retomar la importancia de los instrumentos de ordenamiento territorial y planificación urbana para integrar en los procesos de diagnóstico prospectivo y elaboración de propuestas, aspectos relativos a la gestión y reducción de riesgos de desastres (GRRD).

En síntesis, el desarrollo territorial resulta ser una prioridad en la agenda pública, debido a las brechas de desigualdad existentes entre países y al interior de estos. Al mismo tiempo, representa una oportunidad en el marco de los ODS porque compromete la acción conjunta a nivel global, lo que permite valerse de un paradigma de desarrollo compartido que, sin duda, también tiene y tendrá efectos en los términos de intercambio económico y en la competitividad, para lo cual abordar el ordenamiento del territorio resulta una urgencia.

B. Fases del riesgo y su relación con el ordenamiento territorial

1. Factores componentes del riesgo de desastres

La comprensión del riesgo de desastres para su gestión y reducción, precisa de una conceptualización que permita abordar sus componentes de manera integrada y sistémica, reconociendo la complejidad de sus aspectos sociales, económicos, y ambientales. Si bien existen marcos globales y regionales clave sobre la reducción del riesgo de desastres y su relación con el desarrollo territorial y el cambio climático, como el Marco de Sendai y los ODS, aún es difícil consensuar un lenguaje común sobre el riesgo y sus consecuentes

definiciones. Sin embargo, los esfuerzos desde las ciencias para la adopción de una mirada integral y común nos permiten reconocer al menos cuatro componentes esenciales del riesgo y sus relaciones. En este sentido, las definiciones adoptadas por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (desde ahora UNDRR) en 2016 (véase el cuadro 1), sitúan al riesgo como una relación entre la amenaza (componente ambiental), la vulnerabilidad y la exposición (componentes sociales) que, combinados, pueden devenir en un desastre de origen socio-natural.

Cuadro 1
Dimensiones y componentes del riesgo de desastres

Dimensión	Componente	Descripción
Dimensión ambiental	Amenaza	Proceso, fenómeno ambiental o actividad humana que puede ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos en la salud, al igual que daños a la propiedad, trastornos sociales y económicos o degradación del medio ambiente.
Dimensión social	Vulnerabilidad	Las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la vulnerabilidad de un individuo, una comunidad, los activos o los sistemas a los impactos de las amenazas.
	Exposición	Situación en que se encuentran las personas, infraestructuras, viviendas, capacidades de producción y otros activos humanos tangibles situados en zonas propensas a las amenazas.
Resultados	Desastre	Disrupción grave del funcionamiento de comunidades o sociedades en cualquier escala debido a fenómenos peligrosos que interactúan con las condiciones del grado de exposición, la vulnerabilidad y la capacidad, lo que ocasiona uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales.

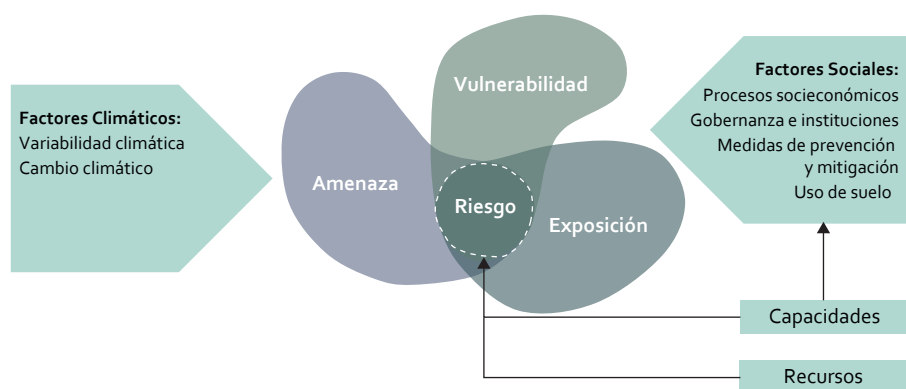
Fuente: UNDRR, *Report of the Open-ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology relating to Disaster Risk Reduction*, United Nations, 2016.

Otros autores indican que el riesgo supone un grado de interrupción en el funcionamiento de la comunidad que resulta afectada, producto de la exposición de personas y bienes frente a una amplia variedad de peligros naturales y antrópicos, de los cuales, aquellos asociados a factores o condiciones naturales, representan gran parte de estos (Thomalla et al., 2006). Por otra parte, la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), define riesgo como el resultado de las amenazas, la exposición y las condiciones de vulnerabilidad existentes en una zona, siendo medido por la probabilidad que se produzca un evento y sus consecuencias negativas, en cuanto a “pérdidas posibles” (i.e. muertes, pérdida de bienes, disminución de la actividad económica, entre otros) (UNDRR, 2016). En otras palabras, el riesgo existe cuando hay probabilidad de que ocurra un desastre por motivo de que una o más amenazas se manifiesten en un contexto vulnerable (De Angelis, 2015).

De este modo, se entiende que la ocurrencia de un desastre precisa de la interacción entre un fenómeno natural o antrópico y las condiciones socioculturales, materiales, políticas y económicas en una sociedad y territorio en particular. Tomando en cuenta las definiciones precisadas por Chaparro et al. (2005), la amenaza se puede definir como la ocurrencia o presencia de una fuerza o energía que representa un peligro potencial debido a su capacidad destructiva y desestabilizadora de uno o más componentes de la sociedad. Por otra parte, la vulnerabilidad se debe reconocer como la propensión interna de algún componente de la sociedad a verse afectado por una amenaza, sufriendo daños y pérdidas ante su ocurrencia. Mientras que la exposición se entiende como la presencia de componentes de un sistema social y/o ecológico expuesto espacialmente a los efectos potencialmente destructivos de una amenaza. En función de estos componentes, el riesgo de desastre se definirá como la probabilidad de daño de uno o más componentes del sistema social o ecológico frente a la materialización de un peligro, en directa relación con su exposición a este y a las condiciones de vulnerabilidad frente a la amenaza.

En este sentido, podemos visualizar el riesgo (véase diagrama 1) como la combinatoria entre la amenaza, elemento ambiental que se ve directamente vinculado a los factores climáticos locales y globales, y la vulnerabilidad y la exposición como elementos vinculados a los factores sociales, tales como la institucionalidad vigente, las condiciones socioeconómicas y materiales, la existencia de medidas de prevención y mitigación, y los usos de suelo preponderantes. A estas interacciones se le deben sumar dos elementos críticos para la gestión del riesgo de desastres: las capacidades y los recursos. Las capacidades refieren a todas aquellas cualidades de orden social e institucional que componen una gobernanza sobre el riesgo y que son clave a la hora de anticipar, responder y recuperarse frente a un desastre. Por otra parte, los recursos pueden ser tanto financieros como culturales, materiales y políticos, que establecen una base sobre la cual las sociedades pueden enfrentar y recuperarse frente a un desastre.

Diagrama 1
Relación entre las variables que componen el riesgo



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de UNDRR, "Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2022: Nuestro mundo en peligro: Transformar la gobernanza para un futuro resiliente. Resumen para responsables de políticas", Ginebra, 2022.

En vista de las conceptualizaciones previas y en función de los objetivos del presente documento, se sintetizan los componentes del riesgo (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Definición de conceptos clave que componen el riesgo de desastres

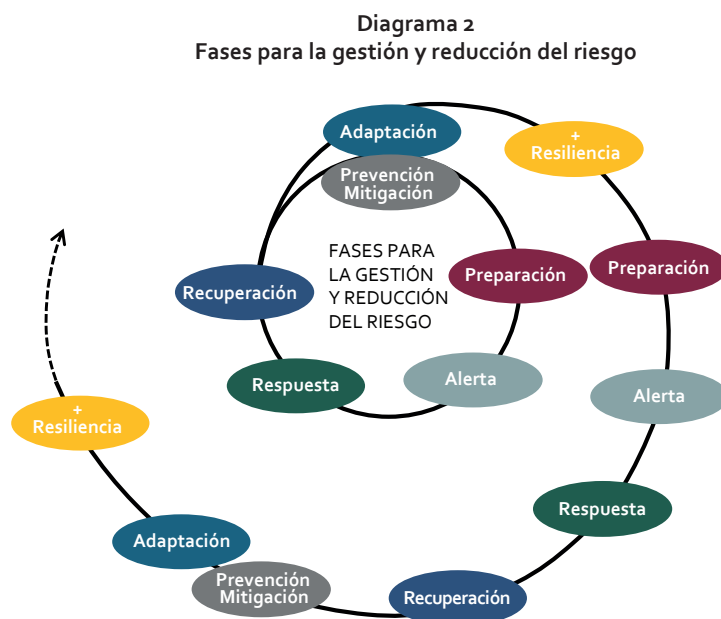
Concepto	Definición
Amenaza	Fenómeno de origen natural, biológico o antrópico, que pueden ocasionar pérdidas, daños o trastornos a las personas, infraestructura, servicios, modos de vida o medio ambiente.
Exposición	Presencia de personas y/o infraestructura crítica en áreas que pueden ser potencialmente afectadas por algún fenómeno de origen natural o antrópico.
Vulnerabilidad	Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, institucionales, económicos o ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes, infraestructuras o servicios, a los efectos de las amenazas.
Capacidades	Capacidades institucionales y sociales, establecidas en una gobernanza del riesgo, con las que se logra anticipar una amenaza, responder ante ella y recuperarse.
Recursos	Recursos económicos, culturales, políticos y materiales (tales como la infraestructura y sistemas de comunicaciones), que permiten enfrentar y recuperarse de los daños y pérdidas ocasionados por un desastre.

Fuente: Elaboración propia.

2. Ciclo de gestión y reducción del riesgo de desastres

La gestión del riesgo en todas sus dimensiones —amenaza, exposición y vulnerabilidad— y el fortalecimiento de la resiliencia frente a las perturbaciones y crisis sistémicas son tanto un fin en sí mismo como un medio fundamental para lograr el desarrollo sostenible según la UNDRR (2022). Es importante reconocer que los enfoques tradicionales sobre la gestión del riesgo han privilegiado una perspectiva reactiva y enfocada en la gestión de la emergencia y los procesos de recuperación, sin prestar suficiente atención a las fases de preparación y adaptación desde una perspectiva prospectiva y anticipatoria. Es necesario centrar los esfuerzos en comprender el riesgo de manera sistémica y construir una gobernanza que considere todas las fases de la gestión del riesgo, reconociendo múltiples causas y efectos, mecanismos de retroalimentación y procesos que fortalezcan la adaptación y la resiliencia.

Una gestión integrada para la reducción del riesgo se fundamenta en un ciclo iterativo de cinco grandes fases (véase el diagrama 2).



Fuente: Elaboración propia.

La primera fase denominada Prevención y Mitigación, es aquella que, previo a la ocurrencia de un evento con potencial efecto destructivo, establece la implementación de medidas que reducen las consecuencias negativas de un desastre a mediano o largo plazo considerando tanto medidas políticas, legales y administrativas, medidas de infraestructura de mitigación del riesgo, procesos socioculturales basados en el fortalecimiento comunitario y la educación sobre el riesgo de desastres.

Posteriormente, la segunda fase de Preparación se refiere a la implementación de medidas que permitan reducir los impactos no mitigables de los futuros desastres, evitando o minimizando las pérdidas y daños. En este sentido, se reconocen medidas como la preparación institucional vía unidades especiales y cuerpos de defensa civil, la preparación de los servicios de salud y de respuesta ante emergencias, los sistemas de alerta temprana y evacuación, entre otros. La tercera fase de Respuesta se activa inmediatamente tras la ocurrencia de un desastre, donde se ejecutan medidas inmediatas y no estructurales que permiten reaccionar y atender la emergencia. En este sentido, es una etapa crítica que busca salvar vidas, reducir los daños y minimizar los riesgos que derivan de la emergencia original por encadenamientos.

Una vez contenida la emergencia, la cuarta fase de Recuperación, Rehabilitación y Reconstrucción, resulta ser un proceso de mediano a largo plazo, gradual y planificado, donde se implementan medidas estructurales para la reparación de los daños materiales y sociales post-desastre, incorporando aprendizajes y fortaleciendo el sistema de prevención. Esta fase es el espacio clave en el cual integrar y mejorar un sistema integral de prevención gracias a los aprendizajes adquiridos, fortaleciendo las instituciones, generando medidas correctivas y proponiendo nuevas medidas de prevención, mitigación y preparación. La incorporación de aprendizajes y el fortalecimiento del sistema de prevención y preparación deviene un proceso de Adaptación, que se puede definir como los ajustes en los sistemas humanos o naturales como respuesta a los efectos de la amenaza que originó el desastre en primer término, moderando los daños y aprovechando sus efectos, aumentando su resiliencia.

En relación con estas fases, la planificación urbana y territorial tiene una capacidad de injerencia especialmente en los ámbitos preventivo (fase 1) y de recuperación (fase 4). De acuerdo con Bello et al. (2022), la planificación debe nutrirse del mapeo de las amenazas naturales y de la identificación de la infraestructura expuesta como proceso esencial para desarrollar una estrategia de gestión del riesgo, definiendo también el perfil de las comunidades que, por sus características demográficas, económicas, ambientales e institucionales son vulnerables antes, durante y después de un desastre. Este proceso de evaluación que nutre la planificación es un componente esencial de la fase de prevención y mitigación, incorporando medidas que reducen las consecuencias negativas de un desastre. En el ámbito de la recuperación, los aprendizajes post-desastre deben ser considerados para la corrección o re-diseño de los marcos de gobernanza que rigen la gestión del riesgo de desastres, lo que incluye, entre otros aspectos, los ajustes legales o normativos a las ordenanzas e instrumentos de planificación *ad-hoc*, los cuales son cambios que se materializan en un mediano o largo plazo. En este sentido, la planificación como herramienta para la GRD puede incidir en la adaptación a través de instrumentos de ordenamiento territorial, normativas de construcción y marcos legales para la gestión de la inversión pública con criterios de resiliencia territorial.

En el ámbito de la preparación en cambio (fase 3), la capacidad de injerencia de los planes territoriales se ve reducida a elementos como los planes de evacuación y planes de emergencia con criterios territoriales. El establecimiento de medidas para una efectiva respuesta ante desastres puede ser complementado en el ámbito de los planes de ordenamiento territorial a través de la identificación de rutas y zonas seguras integradas a la planificación urbana, y el diagnóstico de los riesgos presentes en el territorio, que ya debieran ser integrados en la primera fase de prevención. Otras consideraciones de orden territorial relevantes para la fase de recuperación guardan relación con la actualización de la localización de infraestructura crítica que considere la exposición como factor clave, siguiendo una visión de desarrollo que contemple planes maestros para la reconstrucción y relocalización, más aún cuando requiere de procesos de erradicación de comunidades.

3. Género en la gestión y reducción del riesgo de desastres

Género, vulnerabilidad y riesgo se encuentran íntimamente relacionados a raíz de los vínculos entre la violencia y desigualdades de género con los desastres socio-naturales, en donde se reconoce que las mujeres, niñas y ancianas suelen verse afectadas física, material y económicamente en mayor medida ante la ocurrencia de desastres debido a condiciones estructurales de pobreza, menor acceso a la educación, al trabajo y a la propiedad de la tierra, especialmente en vías de desarrollo y en territorios rurales (Miranda et al., 2021; CITRID, 2020). Al mismo tiempo, el rol de las mujeres durante las emergencias y en la fase de recuperación post-desastre ha probado ser fundamental para sostener redes de apoyo y cuidados en las comunidades, así como en el empoderamiento de las organizaciones comunitarias como forma de preparación previa a los desastres. La incorporación de la perspectiva de género comienza a tomar forma y aceptación transversal en relación con la prevención y reducción del riesgo a nivel global en el Marco de Sendai, donde se instaura una mirada que da cuenta de la necesidad de empoderar y dar espacios de participación inclusiva y no discriminatoria a las mujeres, considerando que estas son personas afectadas

desproporcionadamente por los desastres, integrando así una perspectiva de género y la promoción del liderazgo de las mujeres en la reducción del riesgo de desastres (UNDRR 2015).

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 y violencias, como la raza, la clase, y la orientación sexual, que pueden profundizar las desigualdades y aumentar el desbalance de poder y capacidad de incidencia de las personas en la gestión del riesgo, así como aumentar su exposición y vulnerabilidad ante la ocurrencia de desastres. En general, esto implica considerar que no todas las personas expuestas son iguales, y que existe una gran diversidad de condiciones sociales, económicas y culturales vinculadas al género, y que el abordaje integral del riesgo precisa tener una perspectiva interseccional y enfocada en los derechos humanos.

A grandes rasgos, la incorporación de un enfoque de género en la gestión y reducción del riesgo debiese abordar los siguientes temas críticos (Miranda et al., 2021; Poblete & Goldstein, 2020): i) recolección de datos con perspectiva de género, desagregando la información por edad, sexo y género, entre otras características que permitan producir y analizar información que releve los efectos diferenciados entre hombres y mujeres, niños y ancianos; ii) empoderamiento de las mujeres, incentivando la participación y liderazgos femeninos en la producción de políticas públicas, y en todas las fases de la gestión del riesgo: prevención, preparación, respuesta y recuperación; iii) intersectorialidad, considerando la inclusión de un enfoque de género que promueve el trabajo mancomunado entre distintos sectores del aparato público y entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil; y iv) considerar un enfoque interseccional, relevando que el género es un factor que se combina con otros factores estructurales como pobreza y etnicidad potenciando las desigualdades.

En cuanto a la relación entre género y la planificación territorial, se vuelve muy relevante considerar un enfoque de género que dé cuenta de las inequidades socioespaciales que pueden ser abordadas por la planificación, tales como la movilidad, seguridad en el espacio público, acceso al suelo y provisión de vivienda, materias en las que las mujeres suelen cargar con más impedimentos que los hombres derivados de las mayores cargas en materias de cuidados, mayores niveles de pobreza multidimensional y persistencia de la violencia de género. Por ello, la consideración de un enfoque de género en la planificación urbana y territorial tenderá a disminuir las brechas entre hombres y mujeres al hacerse cargo, espacialmente, de las desigualdades de acceso a bienes, servicios y condiciones materiales para la calidad de vida.

C. Sistema de conocimientos de la gestión y reducción del riesgo de desastres y su vínculo con el cambio climático

1. La adaptación al cambio climático y su lógica para su inclusión en la planificación

En las últimas dos décadas, la temperatura global se ha incrementado entre 0,84 a 1,10°C, comparado con 1850-1900. Esta incuestionable evidencia del calentamiento global está vinculada a impactos a nivel mundial como el aumento de la precipitación superficial, el retroceso de los glaciares, la acidificación de los océanos y el aumento del nivel del mar, cuya media global aumentó en 0,15-0,25 m entre 1901 y 2018 (IPCC, 2021).

Los efectos del cambio climático han aportado intensidad en amenazas subyacentes del territorio que, por la alta urbanización e intensidad de ocupación de suelo en la región, se convierten en factores críticos que pueden aportar mayor periodicidad de los eventos que implican riesgo, así como causas que aumentan la intensidad, sobre todo en sectores urbanos (inundaciones, calor extremo, sequías, vientos fuertes, contaminación del aire, riesgo de incendios, entre otros). Por ejemplo, (1) la intensificación de eventos climáticos extremos, aumentando la intensidad y frecuencia, como tormentas fuertes, lluvias intensas, sequías y olas de calor; (2) aumento del nivel del mar, causando inundaciones y erosión en las zonas costeras; (3) cambios en los patrones de precipitación, aumentando los periodos de sequías e

inundaciones en algunas regiones; (4) aumento de la frecuencia y la intensidad de los incendios forestales, debido a las sequías, altas temperaturas y vientos fuertes; (5) cambios en las condiciones climáticas, afectando a la agricultura y la biodiversidad.

La diversidad climática y geográfica de la región, que incluye áreas montañosas, costeras y tropicales, la hace especialmente susceptible a una amplia gama de desastres como terremotos, huracanes, inundaciones, sequías y deslizamientos de tierra. Sumado a esto, la alta urbanización y el alto porcentaje de población vulnerable y vivienda informal, determina que el aumento de la frecuencia e intensidad de eventos extremos (potenciados por el cambio climático), pueda exacerbar los problemas inherentes a la región.

Estos factores determinan la importancia y la adopción de un enfoque basado en el cambio climático para la gestión del riesgo de desastres, que incluya medidas para prevenir, mitigar y responder a estos eventos. Esto puede incluir la implementación de estrategias de adaptación al cambio climático, como la conservación de los ecosistemas naturales, la construcción de infraestructura resistente a desastres y la promoción de prácticas agrícolas sostenibles. Además, es importante que se promueva la educación y la sensibilización sobre el cambio climático y la gestión del riesgo de desastres para aumentar la resiliencia de las comunidades y reducir el impacto de los desastres.

Este escenario es particularmente relevante para las instituciones y la planificación de sus territorios, determinando la necesidad de una adaptación institucional enfocada en un ajuste de su entorno biofísico y construido (Birkmann et al., 2010), incluyendo a las estrategias de GRRD, no solo los cambios en la naturaleza y la intensidad de las amenazas naturales, sino además los cambios en las dimensiones socioeconómicas y culturales sumamente diversas en Sudamérica, que afectan a la vulnerabilidad y capacidad de adaptación a las amenazas (Garschagen & Kraas, 2010; Garschagen & Romero-Lankao, 2015). Con ello, diversos autores han indicado que, para gestionar la complejidad de los desastres a la que se ven expuestos los territorios y sus instituciones, se debe avanzar hacia una gobernanza adaptativa (Djalante, 2012), asegurando respuestas efectivas ante los desastres (Lei et al, 2015) y, aportando para esto, características que puedan respaldar la implementación de estrategias resilientes ante los desastres.

Si bien existen diferentes conceptualizaciones en torno a la adaptabilidad de la gobernanza, autores como Djalante (2012), la han caracterizado en torno a una gobernanza que tenga la capacidad de mantener instituciones multinivel, en torno al riesgo, y que colaboren en desarrollar instancias de participación, auto-organización y aprendizaje de la población. Por otro lado, autores como Chaffin et al (2014) y Schultz et al (2015), indican que la gobernanza adaptativa rechaza marcos lineales o basados en objetivos a favor de la flexibilidad, los recursos compartidos y el entendimiento mutuo; identificando como características comunes la adaptabilidad (Folke et al, 2005; Olsson et al, 2006), la colaboración para lograr los resultados deseados (Wyborn 2015, Chaffin & Gunderson, 2016), el aprendizaje y la experimentación (Crona & Parker, 2012; Edwards et al., 2019) y acuerdos para lograr una gobernanza flexible en torno al riesgo (Janssen & Van der Voort, 2016). De esta forma, se pretende garantizar que los contextos sociales, políticos, culturales y ecológicos, se incorporen en las estructuras de gobernanza existentes con el fin de abordar los problemas de una manera más holística (Folke et al, 2005).

II. Estado del arte en la gestión y reducción del riesgo de desastres: casos de estudio

Para contextualizar el estado del arte en GRRD, es necesario exponer algunos antecedentes respecto al marco internacional sobre el cual los países se rigen, haciendo también una aproximación a la situación de Latinoamérica en general, para finalmente poner el foco en dos casos de importancia, como Chile y Colombia. Conforme se verá, estos países son donde más se ha avanzado a la fecha en la construcción de una institucionalidad en torno a la GRRD que se articule con otros instrumentos de política pública en materia de desarrollo y/u ordenamiento territorial.

A. Marcos internacionales frente a la materia en GRRD

En el ámbito internacional, la preocupación en torno a los eventos que implican riesgo ha propiciado diferentes instancias relacionadas con un enfoque de desarrollo sostenible y un aumento en la resiliencia, potenciando las capacidades de gestión y de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local.

En más de dos décadas, las diferentes estrategias para la GRRD han motivado el impulso de marcos de cooperación internacional, como: el Plan de Acción de Yokohama en 1994; el Marco de Acción de Hyogo (MAH), para el periodo 2005-2015; y el Marco de Acción de Sendai (MAS), para el 2015-2030.

En estas conferencias se ha evidenciado la complejidad del estudio de riesgo de desastres, así como su multidimensionalidad y su comprensión multifactorial, impulsando la inclusión de nuevas variables como el cambio climático, las personas con capacidades reducidas, las migraciones, la equidad de género, entre otros (Guadagno, 2016; Kelman, 2015; Stough & Kang, 2015). Esto ha llevado a que los estados miembros de la ONU promuevan un enfoque estratégico y sistemático en función de reducir la vulnerabilidad a las amenazas y los riesgos que éstos conllevan, impulsando diferentes "Marcos de Acción".

El MAH, aprobado en enero de 2005, buscó promover un enfoque estratégico y sistemático de la reducción de desastres, estableciendo cinco prioridades de acción y, para efectos de este estudio, interesa revelar dos: (1) la reducción de los riesgos de desastres debe constituirse como una prioridad nacional y local, dotada de una sólida base institucional de aplicación a niveles normativos, legislativos e institucionales; y (2) fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta

eficaz en diferentes escalas, reduciendo tanto el impacto como las pérdidas asociadas a desastres, fortaleciendo a las comunidades locales expuestas a riesgos, reconociendo los factores subyacentes del riesgo, categorizados en: gobernanza; ordenamiento territorial; condiciones socioeconómicas y demográficas; recursos naturales y cambio climático (EIRD, 2005).

Posteriormente, el año 2015 se aprueba el MAS. Uno de los aspectos más relevantes de esta estrategia, fue reconocer que en la última década existió un aumento en la exposición y rapidez en los desastres tanto de personas como bienes, mayor a lo que ha disminuido la vulnerabilidad, incrementando tanto la generación de riesgos como la cantidad de impactos negativos relacionados con eventos desastrosos. En este sentido, se proponen 4 prioridades de acción, resumidas en dos prioridades que interesan para el presente estudio: (1) tanto las políticas como las prácticas de las naciones deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres, en todas sus dimensiones; y (2) se debe fortalecer la preparación para casos de desastres a fin de dar una respuesta eficaz en los ámbitos de la recuperación, rehabilitación y la reconstrucción (EIRD, 2015). Por otro lado, el MAS impulsó la comunicación desde los medios nacionales a los locales, reforzando la participación a diferentes escalas y fomentando la resiliencia, enfocándose en la reducción de riesgo de desastres. A partir de esto, el MAS desarrollo una línea de trabajo enfocada en la elaboración de planes de acción, cuyo objetivo es la reducción de riesgos, la recuperación de la naturaleza y las soluciones en base a ecosistemas naturales y construidos.

En más de dos décadas, el impulso de diferentes estrategias desde la de Yokohama hasta la de Sendai, ha evidenciado la complejidad del estudio de riesgo de desastres. La comprensión de estos fenómenos ha considerado la inclusión de nuevas variables como el cambio climático, las personas con discapacidad, las migraciones, la equidad de género, entre otros (Renaud et al., 2013), tratando de comprender la relación de los ecosistemas naturales, el entorno construido y su contribución a la reducción del riesgo de desastres.

B. Estado actual en Latinoamérica

En términos de planificación, Latinoamérica experimenta una evolución en torno a las herramientas que incorpora para el ordenamiento del territorio en diferentes escalas. En este sentido, se realizó una revisión transversal del estado de las políticas, planes e instancias de planificación impulsados en la escala nacional, regional, supralocales y locales (véase el diagrama 3), diferenciados en aquellos países que mantienen sistemas federales (como Argentina y Brasil), y los que tienen sistemas unitarios (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay).

En Latinoamérica, no solo se concentran las zonas urbanas más pobladas a nivel mundial, sino que también se debe tener en cuenta la constante exposición a la que se enfrentan y la presencia de poblaciones con niveles socioeconómicos altamente vulnerables. Esto ha llevado a importantes avances en la planificación y conceptualización para el entendimiento de los riesgos de desastres en la región. Así, se ha determinado la inclusión del enfoque de la GRRD como un proceso que convoca a múltiples sectores y disciplinas para la construcción de conocimiento en torno a la reducción y a las acciones para el manejo de emergencias y desastres, en concordancia con las directrices internacionales como la Estrategia de Yokohama (1994), la MAH (2005-2015) y MAS (2015-2030); ayudando al establecimiento de un estándar en la región en términos de respuesta, financiamiento e intervención (Trejo-Rangel, 2022; Fernández-Lopera, 2020).

En una revisión transversal del estado de políticas y planes en los países estudiados, existen esquemas similares a escala nacional y local, relacionando ambas escalas en torno a que la primera se encarga de la gestión y coordinación de los marcos generales en torno al riesgo, y la segunda (la escala local), se encarga de la ejecución y respuesta a la localidad. En todos los casos estudiados se incluyen políticas y/o planes en torno a la GRRD y el Cambio Climático (CC) de forma diferenciada.

Diagrama 3
Países Latinoamericanos y sus sistemas de planificación territorial

	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	Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036	Política Nacional de Vivienda y Urbanismo Plan Estratégico de Desarrollo Nacional	Plan Marco Nacional de Desarrollo y OT (PMNDOT) 2012	Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano Directrices Nacionales de OT y DS Estrategias Regionales de OT y DS
						Política Gestión Ambiental Urbana 2008 Sistema de Ciudades		Plan Nacional de Desarrollo	
REGIONAL INTERMEDIOS	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
	Planes Provinciales de Ordenamiento Territorial	Planes Regionais de Desenvolvimento Territorial	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		Planes 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

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

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los países con sistemas federados, la gestión y reducción de riesgo de desastres se lleva a cabo a través de una colaboración entre los gobiernos federales y centrales. Para el caso Latinoamericano, Argentina y Brasil cuentan con agencias nacionales encargadas de coordinar la prevención, preparación y respuesta ante desastres además de incluir programas y políticas para promover la resiliencia y la mitigación de riesgos en las comunidades. Por otro lado, los gobiernos federales también proporcionan recursos y políticas para la prevención y respuesta a desastres. Sin embargo, la efectividad de la gestión de riesgos en ambos países ha sido limitada por la falta de recursos y coordinación entre las diferentes escalas nacionales y locales.

Para el caso de los países unitarios, las responsabilidades de coordinación en torno al riesgo de desastres se centran en la relación entre los gobiernos centrales y locales. A nivel central, se establecen las políticas y programas de prevención y respuesta ante los desastres, mientras que, a nivel local, tienen un papel importante en la implementación de estos programas y en la provisión de respuesta. Por otro lado, la incorporación de la escala subnacional en la GRRD, difieren según las facultades que tengan sus gobiernos, ya que, en algunos casos la colaboración y gestión de recursos de los gobiernos subnacionales se ve limitado por la acción de los gobiernos centrales, coordinando directamente con los gobiernos locales o monopolizando la respuesta a través de estados de emergencia.

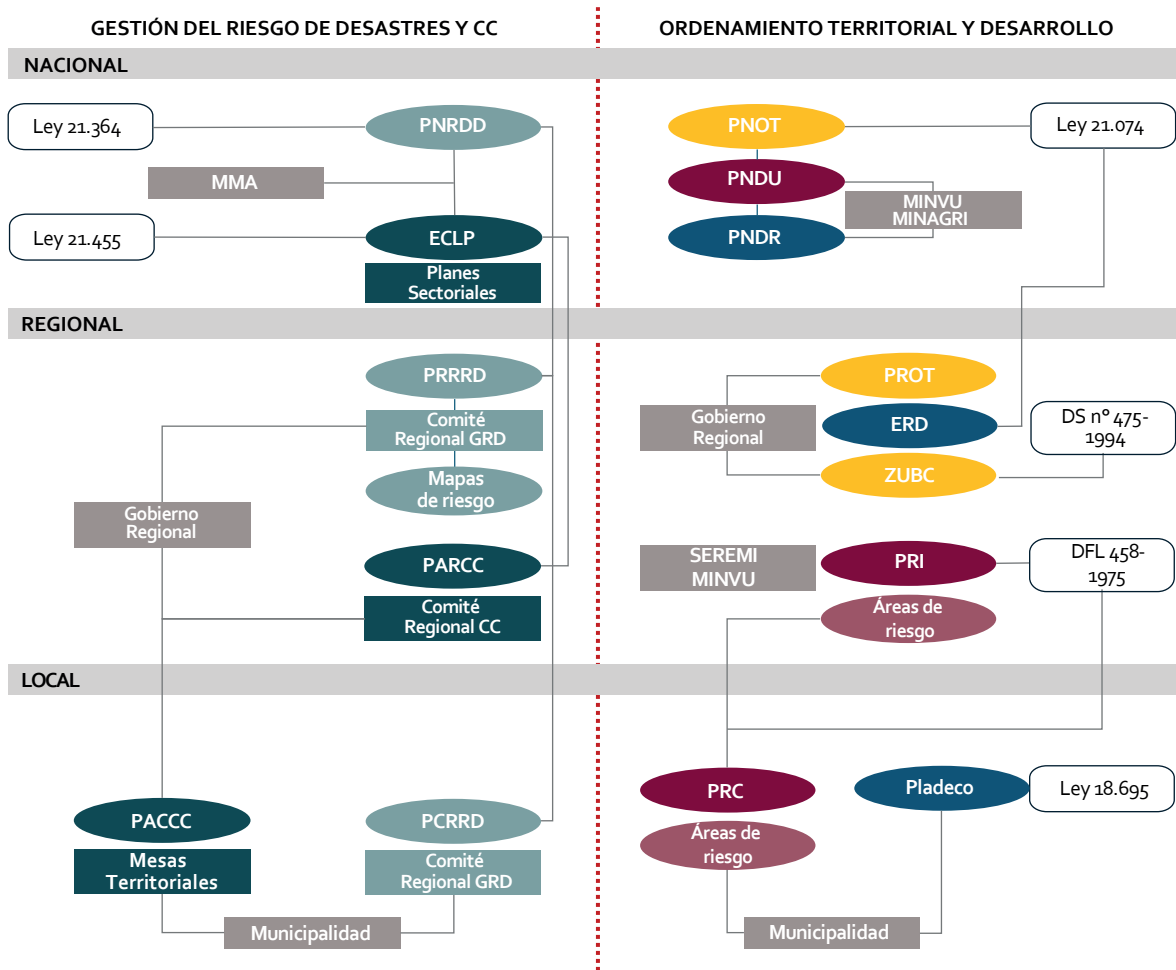
En este sentido, existen desafíos en la coordinación entre las diferentes escalas de gobierno, incluyendo (1) la falta de capacidades locales en términos técnicos y administrativos necesarios para la GRRD, (2) la existencia de desigualdades económicas persistentes en muchas partes de Latinoamérica, que dificultan la implementación de programas de GRRD, especialmente en comunidades de bajos ingresos que no tienen acceso a recursos necesarios para prevenir y responder a los desastres; (3) la fragmentación política que puede dificultar la coordinación y colaboración necesaria para implementar políticas y programas efectivos; (4) la falta de integración con otros sectores, más aún cuando los esfuerzos de gestión de riesgos son percibidos como una responsabilidad exclusiva del sector público; y (5) la inestabilidad política y la incertidumbre económica, dificultando la implementación sostenible y efectiva de iniciativas en torno a la GRRD.

C. El caso de Chile

Respecto al propósito de ilustrar más en detalle los avances que están teniendo los países en Latinoamérica al incorporar la GRRD en los instrumentos de ordenamiento territorial y planificación urbana, se pondrá como ejemplo el caso de Chile por estar en pleno proceso de ajuste y transformación de su institucionalidad en la materia, así como en razón de ser un caso que combina cuatro aspectos claves: (1) Promulgó una Política Nacional de Ordenamiento Territorial por primera vez en su historia el año 2018, pero aún no resuelve por ley los alcances de su instrumento de aplicación, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT); (2) Chile es un estado unitario altamente centralizado en sus dimensiones política y fiscal, donde el poder central de gobierno posee una amplia ventaja en materia de decisiones de política pública y financiamiento con respecto al poder regional representado por los Gobiernos Regionales; (3) El sistema de ordenamiento territorial que sostiene Chile se caracteriza por tener un conjunto de instrumentos y dispositivos normativos de naturaleza preferentemente sectorial, sin coherencia y jerarquía estructural que evite los conflictos socioambientales; (4) Chile es un país donde prácticamente todo su territorio está expuesto en forma constante a algún riesgo de origen natural (sismos, tsunamis, erupciones volcánicas, remoción en masa) y de origen antrópico (incendios forestales, inundaciones, principalmente).

En este contexto, el marco general de políticas e instrumentos en materia de riesgo y de Ordenamiento Territorial en Chile, se encuentra radicado en la escala nacional. Sin embargo, las actuales disposiciones para la planificación urbana, rural, y en materia de gestión del riesgo y cambio climático mandatan la existencia de una diversidad de instrumentos e instancias de gobernanza a nivel nacional, regional y local que actúan como ejecutores territoriales de la política nacional en concordancia con esta. Si bien ambas dimensiones tienen relaciones directas en materia de gestión pública, la actual configuración normativa e instrumental impone caminos paralelos y escasamente conectados entre la gestión y reducción del riesgo y cambio climático, y el ordenamiento territorial, salvo excepciones vinculadas a la construcción de mapas de riesgo para los instrumentos de planificación urbana (véase diagrama 4).

Diagrama 4
Marco de políticas e instrumentos de GRRD y OT en Chile



Simbología

- Instrumento de política pública
- Instrumentalidad asociada
- Marco legal
- Instrumento de CC
- Instrumento de GRD
- Instrumento de OT
- Instrumento de planificación urbana
- Instrumento de desarrollo regional o local

Fuente: Elaboración propia.

A nivel nacional, existen dos marcos legales que están directamente relacionados con la GRRD. En primer lugar, se encuentra la Ley N°21.354, que fue recientemente publicada y establece las bases para la creación del Sistema Nacional de Prevención del Riesgo de Desastres. Este sistema estará conformado por un Servicio Nacional de Prevención del Riesgo (SENAPRED) y un conjunto de instancias de gobernanza multisectorial a nivel regional (Comités Regionales) y local (Comités Comunales y Mesas Territoriales). El objetivo de estas instancias es la prevención y respuesta ante emergencias por desastres, y se encuentran orientadas a lo largo de todo el ciclo del riesgo de desastres, desde la mitigación hasta la rehabilitación.

Adicionalmente, la ley establece un conjunto de instrumentos para la GRRD, siendo la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres el instrumento rector. Esta política establece las directrices para fortalecer la GRRD desde el Estado de Chile, considerando todo el ciclo de gestión del riesgo, fomentando una articulación sinérgica entre los diversos actores de la sociedad, en pos del desarrollo sostenible y la resiliencia de territorios y comunidades.

Un aspecto importante de la institucionalidad y sus herramientas en este ámbito es la inclusión de definiciones que promueven la colaboración intersectorial en la GRRD. Esto se concreta a través del Plan Estratégico Nacional para la Reducción del Riesgo y el Plan Nacional de Emergencia, los cuales están bajo la tutela del SENAPRED. Estos planes requieren la participación de varios ministerios nacionales, como Educación, Obras Públicas, Defensa, Hacienda, Transportes y Telecomunicaciones, Vivienda y Urbanismo, Agricultura y Medio Ambiente.

En términos de OT, la política rectora del país considera como objetivos estratégicos la generación de información espacial y estadística relacionada a la RRD bajo estándares comunes, el desarrollo de escenarios de riesgo de desastres bajo una perspectiva multi-amenaza, el desarrollo de infraestructura verde y azul, la implementación de la evaluación del riesgo de desastres en los IPT, y la actualización de instrumentos para la planificación de la GRD (específicamente, la confección de planes de emergencia regionales y locales). Así, la existencia de un marco regional de planificación para la GRD da pie a la construcción de Planes Regionales para la Reducción del Riesgo de Desastres, vinculados a la gestión de los Gobiernos Regionales, mientras que, a escala local, los municipios tienen a su haber un Plan Comunal para la Reducción del Riesgo de Desastres y la posibilidad de conformar comités locales o para la gestión del riesgo de desastres, vinculando a la institucionalidad con la sociedad civil organizada.

Asimismo, las disposiciones de la Ley N°21.354 incorporan los mapas de amenaza y riesgo, como instrumentos específicos de diagnóstico territorial para identificar la extensión de las áreas expuestas al efecto de una amenaza y su relación con la vulnerabilidad y los sistemas expuestos. Estos mapas deben ser utilizados para la elaboración de instrumentos de planificación territorial, entre los que cuentan la Planificación del Borde Costero, y los planes de Manejo Integrado de Cuencas. En este sentido, estos mapas se conjugan con aquellos determinados por la LGUC, que es el único cuerpo legal nacional que, hasta el 2022, establecía la exigencia de zonificar amenazas para IPT estrictamente urbanos y/o intercomunales.

Por otra parte, la ley N° 21.455 que establece el Marco de Cambio Climático en el país, define a escala nacional la creación de la Estrategia Climática de Largo Plazo (en adelante ECLP). Esta estrategia corresponde al instrumento rector para la adaptación y mitigación del Cambio Climático en el país. En materia de adaptación y riesgo, la ECLP incorpora objetivos nacionales para el fortalecimiento de la gobernanza interesalar con participación ciudadana, la reducción del riesgo frente a los impactos del Cambio Climático a través de un enfoque integrado de políticas e instrumentos para reducir la vulnerabilidad y la exposición, implementar soluciones basadas en la naturaleza, promover la seguridad hídrica, y proteger y restaurar ecosistemas vulnerables. En particular, la ECLP aborda la reducción del riesgo de desastres como un eje fundamental para la adaptación al cambio climático, comprometiendo la incorporación de aspectos transversales de gestión y reducción del riesgo de desastres en todos los niveles de acción del Estado, y la sensibilización respecto de los vínculos entre cambio climático y riesgo de desastres. Adicionalmente, el nivel nacional de gestión incorpora dentro de sus disposiciones legales la confección de Planes Sectoriales de Adaptación y Mitigación, donde son especialmente relevantes para el ordenamiento territorial aquellos que corresponden al desarrollo urbano (vinculados al Ministerio de Vivienda y Urbanismo).

En cuanto a la gobernanza, la ley N° 21.455 establece los Comité Regional de Cambio Climático (CORECC), cuya principal función, a cargo de los gobiernos regionales y las secretarías regionales ministeriales, refiere a la elaboración y coordinación de los instrumentos para la gestión del cambio climático a nivel regional y comunal. En específico, la ley a los comités la función de “entregar directrices para integrar la temática del cambio climático en las políticas públicas regionales, identificar sinergias con las políticas nacionales e incentivar la búsqueda de recursos regionales para el desarrollo de medidas y acciones de mitigación y adaptación al cambio climático” (Ministerio del Medio Ambiente, 2022). El principal instrumento de nivel regional para articular las acciones respectivas es el Plan de Acción Regional de Cambio Climático (PARCC), el cual debe definir los objetivos e instrumentos de la gestión del cambio climático a nivel regional y comunal en coherencia con las directrices de la ECLP y los Planes Sectoriales de Adaptación y Mitigación.

En la escala comunal, los municipios actúan como colaboradores en la gestión del cambio climático a nivel local, individualmente o a través de asociaciones municipales, mediante el apoyo e integración de los CORECC y la participación en la elaboración de los PARCC en concordancia con las directrices de la Estrategia Climática de Largo Plazo. Además, los municipios en coordinación con los CORECC pueden crear mesas territoriales de acción por el clima, las que, de acuerdo con las necesidades específicas de cada comuna, pueden participar las organizaciones de la sociedad civil para proponer y relevar acciones y medidas que las comunidades requieran implementar en sus territorios. Así, en la escala comunal, el instrumento de articulación local de acciones por el cambio climático recae en los Planes de Acción Comunales de Cambio Climático (PACCC), los cuales deben ser consistentes con la ECLP y los PARCC, orientando la caracterización comunal de la vulnerabilidad y los potenciales impactos del cambio climático en el territorio, y detallando medidas de acción acordadas.

En el ámbito del ordenamiento territorial, el país cuenta con una estructura interesalar menos desarrollada a nivel normativo, dado que no existe a la fecha un cuerpo legal de escala nacional que oriente en esta materia y defina instrumentos específicos e interrelacionados entre sí. Sin embargo, existe una amplia diversidad de instrumentos y normativas sectoriales que han guiado la planificación del territorio nacional a escala regional y local, junto a la materialización relativamente reciente de políticas nacionales que, aun siendo indicativas, orientan las definiciones estratégicas de desarrollo urbano, desarrollo rural, y ordenamiento territorial.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) es el único instrumento de escala nacional establecido por la Ley N° 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del País. Esta política de largo plazo “proporciona un marco que orienta estratégicamente el ordenamiento y la gestión del territorio, en base a sus potencialidades, singularidades, y relaciones funcionales, la convergencia de los diversos intereses y acciones para la creación de oportunidades, contribuyendo al desarrollo sustentable, a una economía baja en emisiones, y al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes” (COMICIVYT, 2018), y define un objetivo específico orientado a la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, promoviendo un enfoque preventivo y prospectivo que orienta la localización de asentamientos humanos e infraestructuras. así como la incorporación de las funciones de los sistemas naturales como mecanismo de mitigación y adaptación.

El país también ha desarrollado, por iniciativa sectorial, políticas indicativas de largo plazo en los ámbitos de desarrollo urbano y de desarrollo rural. En el caso de la política nacional urbana, constituye un instrumento orientador e indicativo dirigido al país, en el que se establecen principios, objetivos y lineamientos a nivel nacional para una mejor calidad de vida de las personas, la cual fue promulgada en 2014 al alero de la creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), instancia intersectorial consultiva y asesora de las acciones del Estado en materias de desarrollo urbano. En materia de riesgo de desastres, esta política declara la necesidad de integrar el concepto de reducción de riesgo de desastres en los Instrumentos de Planificación Territorial de las diferentes escalas, fortalecer la planificación con planes de monitoreo, de gestión de emergencias, de información y capacitación ciudadana, y establecer reglas objetivas para el emplazamiento de construcciones en áreas de riesgo. Por otra parte, la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) tiene por objetivo consolidar las condiciones adecuadas para el

desarrollo integral de los territorios rurales, donde se vincula la gestión del riesgo de desastres mediante la identificación de áreas rurales vulnerables a riesgos de desastres y cambio climático, analizando su grado de exposición a las amenazas presentes en el territorio y promoviendo medidas de prevención, adaptación y mitigación, así como la promoción de prácticas de preparación, respuesta y recuperación ante la ocurrencia de eventos constitutivos de desastres y efectos del cambio climático, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión.

En la escala regional, los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) se constituyen como el principal instrumento para la gestión del territorio, definidos al alero de la Ley N°21.074 y elaborados por los gobiernos regionales. Los PROT se definen como un instrumento que orienta la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macrozonificación, y establecen condiciones vinculantes de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos y condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente. Ahora bien, no existen disposiciones específicas sobre los contenidos y formas de incorporar criterios de GRRD en los PROT. Sin embargo, se establece que estos deben encontrarse alineados a las disposiciones de la PNOT.

Otro instrumento de escala regional con potestades de OT en Chile es la Zonificación de Uso del Borde Costero (ZUBC), que se entiende como un proceso de ordenamiento y planificación de los espacios que conforman el borde costero del litoral, y cuyo objetivo es definir el territorio y establecer sus múltiples usos, expresados en usos preferentes, para generar condiciones favorables a la conservación, al equilibrio medioambiental y social, y a la inversión pública y privada. Este instrumento se encuentra establecido por la Política Nacional de Uso del Borde Costero de 1994, la cual no incorpora criterios de riesgo de desastres y para su elaboración se integran zonas de amenaza (especialmente aquellas zonas de inundación por tsunami), delimitadas por otro tipo de estudios que insuman la zonificación.

En la dimensión urbana del OT, entra en juego la LGUC, la cual regula la confección y aplicación de los Planes Reguladores como principal instrumento de planificación urbana. Los Planes Reguladores pueden ser de escala local (Planes Reguladores Comunes-PRC), aplicados a áreas urbanas dentro de una misma comuna, o supralocal (Planes Reguladores Intercomunales-PRI), los que regulan las áreas urbanas en un conjunto de comunas que conforman un sistema de ciudades o asentamientos. Tanto los planes comunales como intercomunales tienen por objetivo definir espacialmente la imagen o visión urbana, la zonificación de usos de suelo, las jerarquías viales y las densidades habitacionales, altura de las edificaciones y coeficientes de constructibilidad, entre otros aspectos de la planificación urbana, promoviendo un uso sustentable y equilibrado del suelo urbano. Dentro de estas funciones, se le reconoce a estos la exigencia de realizar un “estudio fundado de riesgos”, que permita definir áreas no edificables y áreas de amenaza, las cuales se define como “territorios en los cuales, previo estudio fundado, se limite determinado tipo de construcciones por razones de seguridad contra desastres naturales u otros semejantes, que requieran para su utilización la incorporación de obras de ingeniería o de otra índole suficientes para subsanar o mitigar tales efectos.” (MINVU,1992).

Esta definición aplica ante la consideración de los siguientes tipos de amenaza definidos por la ley: inundaciones, riesgo volcánico, fallas geológicas, aluviones o avalanchas, y riesgo antrópico. Sólo en 2014, sin mediar una modificación legal, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo añadió a este listado de áreas de amenazas, aquella derivada de incendios, como resultado de la catástrofe experimentada en la ciudad de Valparaíso, en abril del mismo año, donde un incendio forestal consumió 2.900 viviendas y 15 víctimas fatales. Ahora bien, las áreas de amenaza que identifican estos instrumentos no implican una prohibición o limitación de la ocupación del suelo para diversos usos, incluyendo el uso residencial, si no que impone una perspectiva de riesgos mitigables, donde el riesgo puede ser disminuido a partir de la construcción de obras físicas que lo subsanen o mitiguen. Tampoco existen, a la fecha, criterios metodológicos fundados y estandarizados para la realización de los estudios técnicos que definen tales áreas de amenaza, quedando a criterio de los municipios y de sus capacidades técnicas y financieras.

D. El caso de Colombia

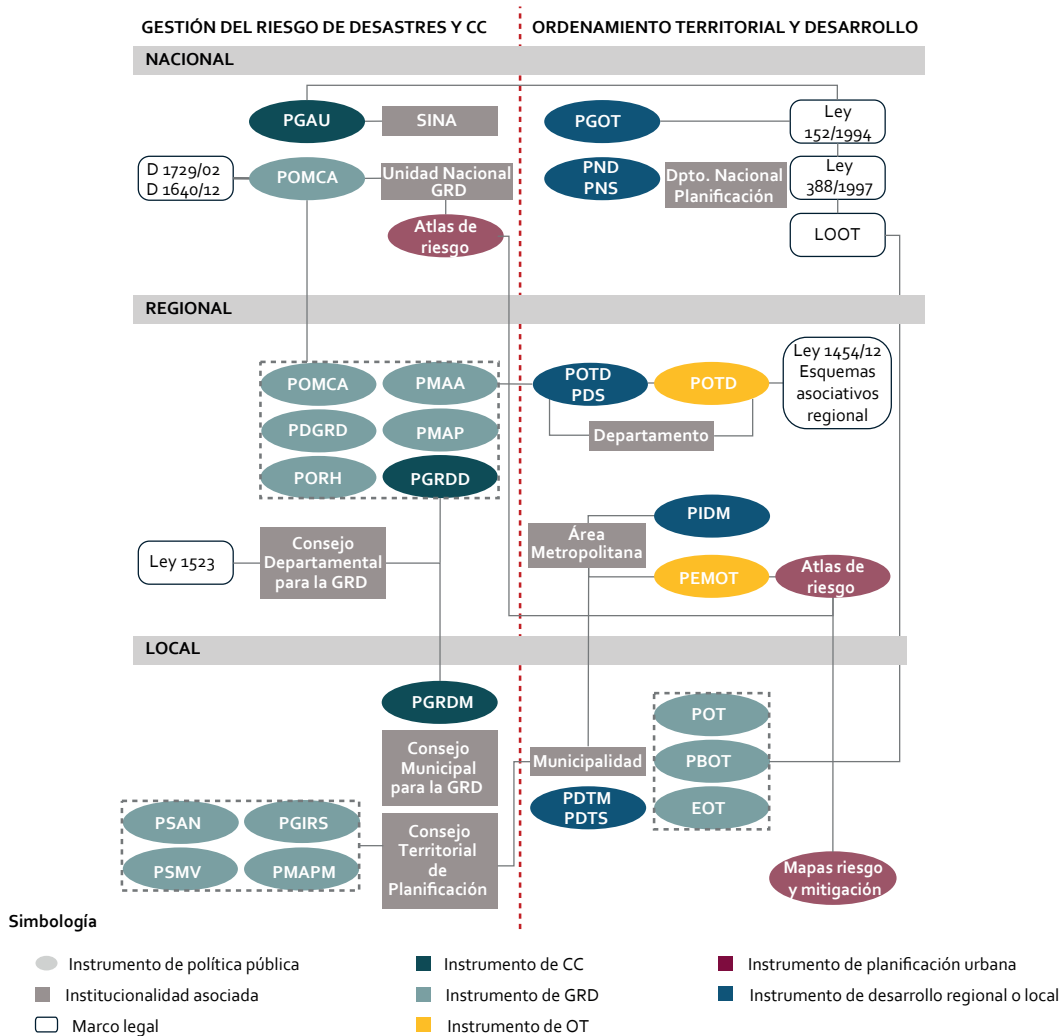
Colombia es un estado unitario y representativo, donde el poder central es responsable de la elaboración y ejecución de políticas nacionales, incluyendo la gestión del riesgo de desastres. Su división administrativa, según el Artículo 286 de su Constitución, se establece en departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas. A mediados de 1980, en relación con entender las demandas de las comunidades locales y regionales, el Congreso de la República inició una reforma que otorgó a las entidades territoriales, nuevas competencias y recursos, iniciando un proceso de descentralización que se comenzó a consolidar con la Constitución de 1991.

Con lo anterior, el gobierno central posee la decisión exclusiva en algunos temas que contrastan con la estructura descentralizada del Estado. En términos generales, las políticas, planes y programas en torno al subsuelo y explotación de recursos naturales no renovables dependen del Ministerio de Minas y Energía. Complementariamente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible define las políticas del ordenamiento ambiental del uso del territorio, de protección de áreas estratégicas e implementación de los instrumentos de planificación ambiental, mientras que el Ministerio del Interior tiene a su cargo lo relacionado con la consulta previa y el Ministerio de Hacienda y Crédito Pública incorpora las rentas originadas en el sector y establece los mecanismos para su distribución (Peña & Velásquez, 2018).

En Colombia, existen varios marcos legales y políticas que abordan la RRD y el CC, (véase el diagrama 5) incluyendo en la Ley 1523 de 2012 la definición de riesgo en su artículo 4. A nivel nacional, la Política de Gestión Ambiental Urbana (PGAU) es impulsada en el año 2008 a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estableciendo directrices de manejo sostenible y priorizando la armonización de las políticas ambientales y el desarrollo urbano, organizada bajo el principio de descentralización, coordinación, complementariedad y concurrencia. Esta se relaciona con los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), cuyo objetivo se relaciona con mejorar la gestión de los recursos hídricos y minimizar la vulnerabilidad de las comunidades a los desastres naturales, incluyendo inundaciones, deslizamientos y sequías. Esta se desarrolla en base a instancias consultivas de los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica, buscando consensos en torno al manejo, aprovechamiento y conservación de la cuenca. Al considerar el uso del suelo, la planificación urbana y la gestión de residuos, estos planes ayudan a prevenir y reducir los riesgos de desastres en cuencas.

A nivel central y de forma transversal, desde 1988, con el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) se impulsa una organización interinstitucional formal para enfrentar los riesgos en Colombia. Posteriormente, a partir de la Ley 1523 de 2012, se estableció la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (UNGRD), como un conjunto de entidades a nivel nacional que apoyan la integración de esfuerzos en torno a la RRD, compuesto por diferentes espacios de orientación y coordinación, considerando dos instancias en las diferentes escalas de organización del Gobierno. Entre ellas, el Consejo para la Gestión del Riesgo y los Comités para Conocimiento, Reducción y Manejo a escalas nacionales, departamentales y municipales. En función a fortalecer los sistemas de información, monitoreo y registro de riesgos potenciales y existentes la UNGRD, se elabora un Atlas de Riesgos para todo el territorio nacional, incorporando mapas de amenazas (sísmicos, inundaciones, incendios forestales, sequías, movimientos en masa, volcánicos, tsunamis y ciclones tropicales), y la elaboración de un "índice integral del riesgo" para dar cuenta de los posibles impactos, presentándolo de un manera comprensiva, resaltando aspectos sociales, económicos y ambientales (UNGRD, 2019). La importancia de estos es su carácter transversal, ya que desde una visión macro del territorio nacional, se determinan las amenazas en el territorio, los elementos expuestos y vulnerables, y una evaluación del riesgo probabilística, concluyendo en perfiles de riesgo departamentales que incluyen posibles pérdidas anuales por departamento y que ayudan en la elaboración de la planificación a escala local.

Diagrama 5
Marco de políticas e instrumentos de GRRD y OT en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

Para entender la relación entre las diferentes divisiones territoriales del país, hay que tomar en cuenta el proceso de descentralización colombiano, el cual desde 1980 ha ido traspasando funciones y competencias a diferentes entidades territoriales, en las que el nivel municipal es considerado como la principal unidad territorial, según la Constitución de 1991. En este proceso, según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, las principales áreas descentralizadas fueron la económico-financiera, administrativa-institucional y política (donde se incluye la participación de la comunidad). En ellos se consideran niveles nacionales, subnacionales (departamentos), supralocales (distritos) y locales (municipios). Dentro de estos, los distritos mantienen un régimen especial a nivel administrativo, destacando el Distrito Capital de Bogotá y los distritos culturales e históricos de Cartagena y de Santa Marta.

A nivel departamental, desde el año 2019 la UNGRD elaboró la guía para la formulación de Planes Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastre (PDGRD) para orientar a los diferentes gobiernos subnacionales en la elaboración de instrumentos de planificación. En ellos, se caracterizan y zonifican amenazas, vulnerabilidades e instancias de gestión a nivel subnacional, así como fuentes de financiación y mecanismos de seguimiento y evaluación. Además de esto, se destaca la diversidad de planes en torno a la GRRD y CC con vinculación directa en la elaboración de planes e instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo (véase el diagrama 5, en la escala regional).

El esquema anterior sirve como insumo para la elaboración a nivel municipal de los Planes Municipales de Gestión del Riesgo (PMGRD), que al igual que los POMCA y los mapas de riesgo, se deben incluir en los PMGRD, identificando, caracterizando y priorizando escenarios de riesgo y programando acciones en el marco de los procesos de conocimiento, reducción y manejo del desastre. En este sentido, debe existir un traspaso de información jerárquico entre la información elaborada a escala nacional y municipal, incluyendo la concepción de que el riesgo de desastres “se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio” (Ley 1523, 2012, principio de sostenibilidad ambiental). En relación con esto, una de las complejidades que atraviesa la elaboración de mapas, es la valoración del riesgo que le da la población, considerando su composición multiétnica y la relación entre población originaria y campesinos con fuertes arraigos precolombinos, que muchas veces son escépticos a las visiones científicas que representan las amenazas, incidiendo en las propuestas institucionales de reubicación de la población (Mesías, 2017).

En términos de ordenamiento territorial, se produce una vinculación entre los planes desarrollados para la GRRD y CC y los planes de ordenamiento territorial y desarrollo. A nivel nacional, la elaboración de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) da paso al Plan Nacional de Desarrollo (PND), donde se desarrollan los lineamientos estratégicos para el territorio nacional, intentando alcanzar la inclusión social y productiva de la población. Esto sirve como insumo para la construcción, a nivel departamental, de los Planes de Desarrollo Territorial Departamental (PDTD) y los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental (POTD). El primero, según la Ley 152 de 1994, da autonomía a los departamentos en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, ejecutados en un periodo de gobierno de 4 años. Mientras que los POTD, se diseñan como estrategias de impacto territorial departamental con perspectivas de largo plazo, siendo vinculante para los departamentos y municipios ubicados en sus límites administrativos. Sin embargo, al estar vinculados los POTD con los PDTD, dependen de los ciclos electorales, limitando la actuación de los gobiernos locales y repercutiendo en la participación en los Consejos Territoriales de Planeación, siguiendo un modelo jerárquico y centralista con una alta dependencia de la política electoral (Zapata-Cortés, 2020).

Por otro lado, en la escala metropolitana, la creación de los PEMOT (Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial) deviene de los acuerdos de la Junta Metropolitana, compuesta por los alcaldes de los municipios que agrupan el área metropolitana y busca “la armonización del territorio metropolitano y regional, el aumento de la eficiencia territorial y la contribución al fortalecimiento de la sociedad metropolitana” (Vicuña et al., 2022), centrando su objetivo en la descentralización dentro de un gobierno local, entendiéndose como un instrumento técnico-político para la adopción de un modelo vinculante de sostenibilidad territorial en el ámbito metropolitano. Como contraste a la vigencia de los PDTD, los PEMOT tienen una vigencia de 3 periodos administrativos (cada uno de 4 años), permitiendo su extensión si es que no se han adoptado ajustes por parte de la Junta Metropolitana.

A nivel local, la Ley 388 de 1997, establece la obligatoriedad a los municipios de elaborar Planes de Ordenamiento Territorial según su escala, estableciendo tres categorías: (1) los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para municipios con más de 100.000 habitantes, los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) para municipios con una población entre 30.000 y 100.000 habitantes y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) para municipios con menos de 30.000 habitantes, donde se establecen modelos de ocupación físico-espacial para un periodo de 12 años. En este sentido, se produce una articulación entre los PMGRD y los POT, en sus diferentes escalas, ya que el primero está centrado en un proceso de conocimiento del riesgo así como la caracterización de escenarios de riesgos, análisis futuro e identificación de medidas de intervención de escenarios de riesgo y, el segundo, se encarga de incorporar estudios básicos como la zonificación de las amenazas, la identificación de elementos expuestos y estudios detallados incluidos en la zonificación de áreas de riesgo. Por otro lado, la articulación entre ambos instrumentos permite la adopción de procesos de reducción del riesgo a través de una intervención prospectiva y correctiva. En este sentido, en los PMGRD existe una caracterización de los escenarios de riesgo mediante el análisis futuro y la identificación de medidas de intervención del escenario de riesgo y, un componente programático-estratégico a partir de la inclusión de acciones de intervención, programas y proyectos. Mientras que, en los POT se incluyen las áreas urbanas y rurales en los programas de ejecución,

gestión y financiación, a través de modelos de ocupación del territorio, identificación de áreas de reserva e implementación de estrategias, normas, instrumentos y proyectos.

En torno a la integración de la Gestión del Riesgo y el Ordenamiento Territorial, se toma en cuenta la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los POT, incorporando de manera gradual la Gestión del Riesgo por medio de estudios técnicos que incluyen el análisis de amenaza y exposición, la definición de áreas con condición de riesgo y amenaza, y la conceptualización de riesgos mitigables y no mitigables.

Por otro lado, en las cinco etapas de elaboración de los POT (en sus diferentes escalas), en 3 se concentran las decisiones de ordenamiento territorial en torno al riesgo, las cuales se explican a continuación:

- i) En la etapa de diagnóstico se incluyen procesos de conocimiento del riesgo, reconociendo y priorizando sus escenarios a nivel municipal, a partir de la caracterización realizada en el PMGRD. En una segunda parte se adelantan estudios de delimitación, zonificación y caracterización de las amenazas, centrados principalmente en tres: inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales. En una tercera parte, se identifican elementos expuestos en áreas de amenaza, como infraestructuras críticas, equipamientos, viviendas e industrias. Y, en una cuarta parte, se delimitan áreas en condición de riesgo (urbanizadas y/o desarrolladas) y en condición de amenaza (en áreas que posteriormente se permitirá su desarrollo).
- ii) En la etapa de formulación se incluyen procesos de reducción y manejo de desastres. En una primera parte se definen áreas con condición de amenaza o en riesgo y que serán objeto de estudio de detalle en los POT. En una segunda parte, se incorpora el concepto de “desarrollo seguro del territorio”, garantizando la ocupación, transformación y construcción segura en él. Tercero, se ajusta el modelo de ordenamiento territorial, en función a los fenómenos que implican amenaza para evitar la generación de nuevas condiciones de riesgo y, cuarto, se clasifican los tipos de usos de suelo permitidos y compatibles, estableciendo medidas de regulación urbanística en áreas con condición de amenaza y en condición de riesgo.
- iii) En la etapa de implementación, se refuerzan los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, desarrollando estudios de detalle orientados a categorizarlas y establecer medidas de mitigación. En una segunda parte, se reclasifican los tipos de suelo, ajustando los perímetros y definiendo las áreas de riesgo no mitigable y prohibiendo la ocupación y/o desarrollo urbanístico. En una tercera parte, se establecen medidas de mitigación y obras de intervención correctiva que permitan controlar la amenaza y reducir la vulnerabilidad. Para, finalmente, determinar instrumentos de gestión del suelo, garantizando la intervención en ellas y su destinación como suelo de protección, articulando los proyectos del POT con los del PDM y PMGRD.

E. Síntesis de los casos revisados

En el caso de Chile, se reconocen los avances en torno a la promoción de instrumentos y estrategias inter-escalares y mecanismos para incorporar la gestión del riesgo en la gestión pública, si bien estos son incipientes, está por determinarse su efectividad a futuro, sobre todo en relación con la puesta en marcha de una nueva gobernanza para la gestión del riesgo a raíz de la creación del Sistema Nacional de Prevención de Desastres (SENAPRED). Además, se destaca en este avance una manifiesta intención de una mayor articulación, no sólo a nivel inter-escalar de los instrumentos, sino que también en definiciones para un arreglo de gobernanza multi-nivel, involucrando a la sociedad civil, los municipios y gobiernos regionales en coordinación con el nivel nacional y los ministerios.

Ahora bien, no se aprecian vinculaciones explícitas entre el conjunto de instrumentos y mecanismos para la gestión del riesgo con aquellos instrumentos vinculados a la adaptación y mitigación del cambio climático, los cuales parecieran recorrer caminos paralelos y complementarios, mas no integrados.

Una vinculación explícita entre ambos sistemas de instrumentos (aquellos definidos por la ley SENAPRED y la ley de Cambio Climático respectivamente) podría materializarse a través de los mapas de amenaza y riesgo y su vínculo con los mapas de amenaza que establece la ley de urbanismo y construcciones para la planificación urbana. Asimismo, la existencia de mapas a nivel regional o nacional, que se elaborarán a raíz de las nuevas disposiciones de la ley SENAPRED, podrán ayudar a complementar la zonificación de las amenazas de origen natural y antrópico, que hoy en día se ven confinadas únicamente al ámbito de la regulación urbana mediante los Planes Reguladores (PRC) y los Planes Reguladores Intercomunales (PRI), más allá de otros esfuerzos sectoriales como los mapas de riesgo volcánico elaborados por el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNEAGOMIN) del país y las áreas de inundación por tsunami que elabora el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico (SHOA).

Al margen de lo anterior, y a pesar de la clara identificación de la necesidad de estandarizar la producción de información geoespacial que nutra la prevención de desastre en la planificación territorial, el país aún no cuenta con un proceso estandarizado para la delimitación de áreas de riesgo y mantiene un enfoque de mitigación sin necesariamente limitar los usos de suelo no compatibles en áreas expuestas, las que se superponen a otros usos urbanos incluyendo usos residenciales que pueden derivar en un aumento de la vulnerabilidad. En el mismo tenor, los PROT no incorporan, a la fecha, disposiciones específicas sobre las formas y condiciones mínimas para incorporar el riesgo en su zonificación, si bien establece que estos se deben alinear a los objetivos declarados por la política nacional de ordenamiento territorial (véase cuadro 3).

En el caso colombiano, la relación entre instrumentos y planes de gestión del riesgo y ordenamiento territorial está vinculada a la definición de objetivos que implican, por una parte, la relación entre las diferentes escalas de planificación en el territorio y, por otra parte, establecer sistemas de financiamiento para la ejecución de iniciativas contenidas en el plan. En este sentido, la elaboración de planes en todos los niveles del país considera el vínculo entre ordenamiento territorial y gestión del riesgo que busca el empoderamiento de las diferentes entidades territoriales, sobre todo a nivel municipal. Sin embargo, ha sido un desafío la consolidación de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales del país, en relación con tomar en cuenta adecuadamente los riesgos de desastres y los potenciales impactos en las comunidades.

A nivel nacional, mediante el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, se elabora un sistema estandarizado en torno a las amenazas (mediante la elaboración de Atlas de Amenazas), que están directamente vinculadas con la elaboración de mapas de amenazas y riesgos a nivel regional y local, tomando en cuenta la conceptualización de riesgos mitigables y no mitigables, que darán paso a las futuras restricciones y prohibiciones en el territorio (véase cuadro 3).

Cuadro 3
Síntesis de los enfoques adoptados por Chile y Colombia según escala territorial

Escala	Chile	Colombia
Nacional	Definición de enfoques transversales en el territorio nacional y definición de mecanismos de seguimiento y evaluación respecto a la RRD.	Exigencia de "mapas de amenazas" y elaboración de estudios de riesgo para IPT supralocales y locales. Excepciones a la norma para simplificar la construcción post-desastres.
		Definición de objetivos vinculados a sistemas de financiamiento. El análisis de riesgos incluye el enfoque del cambio climático.
		Inclusión de planes específicos para cuencas hidrográficas y un sistema que estandariza el análisis de amenazas a nivel nacional, vinculante con los POT.

Escala	Chile	Colombia		
Regional	No existen disposiciones específicas sobre los contenidos y formas de incorporar criterios de grd en los PROT. Sin embargo, se establece que estos deben encontrarse alineados a las disposiciones de la PNOT.	Desarrollo de un plan de gestión de riesgos con vinculación a los POT.		
Supralocal	Elaboración de "mapas de amenazas" (superpuestos a otras normativas), vinculante a los IPT de menor jerarquía. Estos son resultado de la elaboración de "estudios de riesgo" en la etapa de elaboración de los IPT supralocales, sin una metodología estandarizada.	Definición de "mapas de amenazas" integrados en la zonificación departamental.		
Local	Elaboración de "estudios de riesgos" (que analizan solo la presencia de amenazas) y definición de "zonas" que se superponen a los usos de suelo definidos por el IPT y que deben ser concordantes con planes de mayor jerarquía.	Elaboración de planes de gestión de riesgo vinculados a la capacidad de respuesta de la población.	Definición de "suelos de protección", vinculados a la existencia de riesgos no mitigables.	Elaboración de cartografías de riesgo, así como estrategias de gestión y medidas territoriales de mitigación

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, se busca el fortalecimiento de las regiones con el fin de generar concurrencia y subsidiaridad entre las entidades subnacionales y locales en los procesos de conocimiento, prevención y manejo del riesgo. Así, los departamentos cumplen la función de soporte técnico y financiero de los municipios. Por otro lado, los municipios, mediante los POT, PBOT y EOT (según la escala de la ciudad), determinan la planificación de su territorio y la localización de las zonas de amenaza y riesgo. La incorporación de una diversidad de planes en torno a la gestión y reducción del riesgo de desastres, de forma atomizada y vinculante, dependen en muchos casos de las competencias técnicas de los grupos elaboradores, dificultando su incorporación.

Por otro lado, el proceso continuo de descentralización e inclusión de la GRRD desde mediados de 1980, ha reflejado una evolución en cuanto a su conceptualización e internalización en la administración pública y la comunidad, reflejada en la articulación del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial, la planificación, la participación, la inversión pública y privada y la implementación de sistemas de alerta temprana.

III. Fases de desarrollo de un IPT: estructura y consideraciones generales

A. Tipologías de Instrumentos de Planificación Territorial

De acuerdo con el estudio de CEPAL (2019) en materia de planificación para el desarrollo sostenible en LA, la revisión del conjunto de políticas analizadas se centró en los temas de ordenamiento territorial y gestión ambiental, gestión de riesgos de desastres y resiliencia, desarrollo rural y potencialidades de economías locales, prevaleciendo aquellas políticas territoriales con énfasis en el ordenamiento territorial. No obstante, dentro de este amplio espectro que propone la taxonomía de políticas nacionales de desarrollo territorial y enfoque territorial de los planes nacionales de desarrollo analizados (CEPAL, 2019), se distinguirá la categoría “Instrumentos de Planificación Territorial” (IPT), a todo plan que tenga por objetivo normar y/u orientar un uso del territorio a través de una zonificación precisa o referencial que defina la localización de los asentamientos humanos, actividades y áreas de protección por condiciones ambientales o de riesgo para responder a una imagen objetivo sobre el desarrollo territorial prospectado.

Dentro de la definición planteada para los IPT, resulta posible distinguir su carácter regulatorio respecto a la zonificación y/o vinculante respecto a la inversión pública. Lo regulatorio refiere a que un IPT puede, por un lado, establecer una determinación normativa restrictiva sobre el tipo de uso permitido según lo zonificado, distinguiendo entre usos residenciales exclusivos, comerciales, industriales, agrícolas o mixtos, entre otros, no permitiendo interpretaciones o excepciones salvo por modificaciones en el IPT, por general, a través de procedimientos legislativos y/ administrativos complejos. Por otro lado, dentro de lo regulatorio la zonificación propuesta puede establecer solo una orientación de carácter referencial (no normativa) que determina una preferencia sobre ciertos usos específicos, pero no restringe las posibilidades que el uso definitivo tenga una orientación distinta, por lo general, cuando ante la inexistencia de una normativa restrictiva los privados no se vean en la obligación ni el interés de orientar el uso a los fines públicos definidos por el IPT.

Ahora, se definirá el carácter vinculante del IPT a su capacidad de determinar la orientación de la inversión pública sectorial en el territorio de acuerdo con la zonificación propuesta y/o cuando contemple el IPT una cartera de inversión asociada en forma autónoma. De no cumplirse las condiciones anteriores,

se considerará que el IPT es de carácter no vinculante, porque no compromete inversión sectorial o autónoma ni obliga al resto de la institucionalidad pública a hacerlo. A continuación, se sintetiza en la Tabla 1, para el caso de Chile para un IPT de escala subnacional solo como referencia de comparación, donde la particularidad para los instrumentos normativos es que su requieren ser visados por la Contraloría General de la República (CGR)¹.

Los IPT referidos en el cuadro 4, refiere a instrumentos de zonificación que coinciden con unidades político-administrativas definidas dentro de la estructura de descentralización administrativa del Estado chileno, donde se considera a escala subnacional las regiones y las comunas como territorios. Así entonces, en el caso chileno, existen 16 regiones y 346 comunas, siendo las regiones desde el año 2021 sus gobernadores/as elegidos/as democráticamente por primera vez desde la promulgación de la LOCGAR² el año 1993. Mientras que las comunas son territorios administrados por sus respectivos municipios cuya máxima autoridad es elegida democráticamente desde 1891, sólo interrumpido este proceso entre 1973-1990 durante la dictadura cívico-militar.

Cuadro 4
Clasificación de los IPT para el caso de Chile

IPT	Respecto a la Zonificación	Respecto a la inversión pública
Plan Regulador Intercomunal (PRI)	Normativo	No Vinculante
Estrategia Regional de Desarrollo (ERD)	Indicativo	No Vinculante
Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)	Indicativo	Vinculante
Plan Regulador Comunal (PRC)	Normativo	No Vinculante
Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)	Indicativo	No Vinculante

Fuente: Elaboración propia.

Así entonces, la ERD y PROT aplican a escala regional, el PRI a escala metropolitana y, respecto al PRC y PLADECO aplican a escala comunal, donde valga la consideración que en el caso de la escala metropolitana, al menos a la fecha no existe un gobierno metropolitano como tal, sino más bien un reglamento que fija los estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas y establece normas para su constitución³, traspasando competencias a los Gobiernos Regionales pero sin definir un gobierno metropolitano de facto.

No obstante que los IPT puedan, en general, coincidir en su escala de aproximación al territorio con delimitaciones político-administrativas establecidas en el marco del orden institucional del país, se hace necesario definir un segundo nivel de clasificación de los IPT desde el punto de vista de sus alcances territoriales, como también desde el punto de vista del nivel descentralización que detentan para su aplicación. Para tal efecto, en primer lugar, se considerará que un IPT podría o no coincidir territorialmente con una unidad político-administrativa subnacional (región, provincia, departamento, distrito, comuna, municipio, ayuntamiento, entre otros), donde tomando la referencia chilena ocurre con instrumentos como el ZOIT⁴, ZUBC⁵, SNASPE⁶ o ADI⁷ que de acuerdo a la revisión y análisis efectuada por

¹ CGR es entidad autónoma del Estado eminentemente fiscalizadora; de carácter jurídico, contable y financiero, destinada a cautelar el principio de legalidad, es decir, verificar que los órganos de la Administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones y con sujeción a los procedimientos que la ley contempla.

² Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N°19.175.

³ Decreto 98, Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

⁴ Zona de interés Turístico; Son espacios que comprenden territorios comunales, intercomunales o determinadas áreas que presentan condiciones particulares para la atracción turística.

⁵ Zonificación de Uso Borde Costero; Tiene como finalidad establecer los usos posibles de las distintas áreas y zonas, promoviendo su desarrollo armónico, integral y equilibrado, optimizando un uso racional, tomando en cuenta los actuales usos como futuros, y propendiendo a la protección del medio ambiente.

⁶ Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado; Cualquier porción de territorio, delimitada geográficamente y establecida mediante acto de autoridad pública, ubicada bajo protección oficial con la finalidad de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental.

⁷ Área de Desarrollo Indígena; Espacios donde los organismos de la administración del Estado focalizan su acción, en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades.

Maturana et al. (2017), no necesariamente coinciden con unidad político-administrativa subnacional, aunque todas definen una zonificación, donde los dos primeros IPT son de carácter indicativo y los segundos de carácter normativo.

Por último, se puede reconocer en la distinción entre IPT conforme el nivel de descentralización que tienen para su elaboración, entendiendo como señala Falletti (2006) la descentralización como “un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos” (p.320). Esto implica hacer distinciones entre descentralización administrativa, fiscal o política, la cual según Falletti (2005, p.328-329), se pueden definir como:

- Administrativa (o funcional); cuando el gobierno central transfiere la gestión de servicios o agencias públicas, programas, proyectos, o áreas completas de política pública a los gobiernos subnacionales.
- Fiscal; un conjunto de políticas destinadas a incrementar los ingresos y/o la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales.
- Política; un conjunto de reformas constitucionales o electorales diseñadas para crear o reactivar espacios inefectivos o congelados de representación política al nivel subnacional.

Conforme lo que señala Mardones (2018):

“hay tres modalidades principales en que el gobierno central puede transferir poder, recursos y atribuciones a organismos públicos. Primero, la desconcentración, que implica el traspaso hacia abajo al interior de la estructura piramidal del gobierno central. Segundo, la delegación, que implica el traspaso hacia gobiernos subnacionales autónomos, pero donde el gobierno central mantiene un rol preponderante en la regulación y financiamiento, mientras que los gobiernos subnacionales se encargan fundamentalmente de la provisión de bienes y servicios públicos por encargo del gobierno central. Tercero, la descentralización propiamente tal, que implica la entrega de funciones a gobiernos subnacionales autónomos, y donde la tarea principal de diseñar, regular, monitorear, financiar e implementar es fundamentalmente de estos últimos” (p.48).

De acuerdo con lo que nos propone las distinciones de Falletti (2005) y Mardones (2008), aplicado a los procesos de elaboración de un IPT en materia de ordenamiento territorial, se puede combinar y distinguir entonces también por la naturaleza del nivel de descentralización que presentan para su elaboración a escala subnacional cada IPT, sin considerar la escala local (municipal, ayuntamiento o equivalente) para estos efectos. Para ellos, resulta posible clasificar los IPT de acuerdo con el cuadro 5, aplicado al caso de Chile según la revisión efectuada por Maturana et al. (2017).

Cuadro 5
Clasificación de los IPT en Chile, según el nivel de descentralización

Tipo de IPT	Desconcentración	Delegación	Descentralización
PRI		Administrativo/Fiscal/Político	
ERD		Administrativo	Fiscal/Político
PROT	Político	Administrativo/Fiscal	
ZOIT	Fiscal/Político/Administrativo	Administrativo	
ZUBC	Político	Administrativo/Fiscal	
SNASPE	Fiscal/Político/Administrativo		
ADI	Fiscal/Político/Administrativo		

Fuente: Elaboración propia.

En general, el cuadro 5 da cuenta del alto nivel de centralismo existentes en las decisiones relativas a la elaboración y aprobación de IPT de escala subnacional en Chile, donde las entidades sectoriales que tienen representación en la región suelen ser los que por potestad normativa-institucional pueden gestionar los IPT, donde en muchos casos los Gobiernos Regionales no lideran este proceso desde el punto de vista administrativo, fiscal ni menos político. En particular, la ERD constituye el único instrumento que en términos fiscales y políticos da mayor autonomía a los Gobiernos Regionales para su formulación y aprobación, sin perjuicio que es un IPT diseñado desde el nivel central de gobierno, además no formula necesariamente definiciones de zonificación en todos los casos.

En síntesis, la aplicación de criterios para clasificación de IPT considerando el carácter normativo versus indicativo, alcance territorial y nivel de descentralización, proveen las bases de análisis y desarrollo de propuestas en torno a la variados IPT que aplican los países de LA, particularmente en consideración del cómo y en qué condiciones resulta metodológicamente recomendable incorporar el componente de GRRD. No obstante, el apartado siguiente hará la distinción respecto a las fases que implica la elaboración de un IPT, particularmente por las implicancias en los procesos de participación ciudadana, así como el rol de los actores incumbentes al desarrollo territorial que compromete el instrumento.

B. Fases de diseño y elaboración de un IPT

La elaboración de un IPT se puede distinguir cuatro etapas importantes por las implicancias en materia de la definición de objetivos específicos, alcances de la participación ciudadana e instancias de aprobación de los productos generados durante el proceso, pudiendo definirse las fases como: Preparación, Diagnóstico, Formulación y Seguimiento. A continuación, se detallan las implicancias que puede tener la distinción propuesta, particularmente debido a las posibilidades que cada IPT, conforme su naturaleza descrita en el punto A (de este capítulo), podrían ser más o menos susceptibles a metodologías que puedan integrar consideraciones sobre la GRRD.

1. Fase de preparación

La elaboración de un IPT a escala subnacional requiere de una fase previa al inicio del proceso de diagnóstico, donde la institucionalidad mandante, entendiendo esta por aquella que detenta en términos individuales (gobierno subnacional o entidad sectorial) o colectiva (intersectorial o supra-sectorial) la potestad para sobre el IPT, debe definir algunos aspectos claves que determinarán en gran medida el producto final, como; objetivos específicos, principios a resguardar (por ejemplo; equidad de género, sustentabilidad o inclusión), herramientas metodológicas exigidas y/o propuestas, definición del equipo de trabajo y los perfiles profesionales que liderarán todo el proceso (eventualmente contraparte si se externaliza la tarea), y definición del tipo de actores incumbentes que serán convocados al proceso.

En particular, la diversidad de representación institucional en los equipos de trabajo o la potestad sobre el IPT de una institucionalidad de gobierno sobre el territorio en cuestión puede, en algunos casos, ser más garantes de un proceso de análisis sobre el desarrollo territorial más integral, así como también más proclive a procesos participativos más amplios y representativos del territorio por las implicancias políticas que puede tener su detrás está una autoridad elegida. Por otro lado, más allá de resguardar ciertos objetivos implícitos a la naturaleza del IPT establecidos en sus alcances por ley o reglamento afín, también fijar desde el inicio ciertos principios básicos como equidad de género, inclusión, sostenibilidad, entre otros, sin duda determinan un marco de acción más acotado para los responsables de elaborar el IPT, sea o no externalizada la tarea. Incluso, puede exigirse como principio al IPT que tenga la capacidad de incorporar aspectos relativos a garantizar la mayor resiliencia posible en el territorio, siendo posible que todo lo anterior sea garantizado en el producto a partir de unos términos de referencia para una licitación.

2. Fase de diagnóstico

Supone un proceso interdisciplinario en que el equipo responsable ejecuta una gran cantidad y diversidad de tareas que van desde; seleccionar y priorizar fuentes de información; levantar, procesar y analizar datos; realizar actividades de participación ciudadana; entrevistar representantes de entidades públicas y privadas (incluyendo eventualmente autoridades); entre otras, donde el procesamiento debe entregar como producto de esta etapa un diagnóstico integral y prospectivo, que será base de la definición de la imagen objetivo (o visión) y de los lineamientos estratégicos, sobre el cuál se determinará el plan de acción y zonificación respectiva en la etapa siguiente.

Aunque la fase anterior haya consignado debidamente la aproximación que debe tener el estudio en su fase de diagnóstico, considerando los objetivos y principios impuestos en sus términos de referencia, el mayor énfasis de una temática en materia de desarrollo territorial o no, dependerá en gran medida del relevamiento que tenga para los incumbentes y también para la ciudadanía que participe de las instancias respectivas en esta fase. El sesgo en la selección y validación de fuentes primarias y secundarias, así como relevamiento de aspectos relativos a las causas, respecto a los efectos que en el procesamiento pueden determinar la importancia que el diagnóstico le otorgue a ciertas materias relacionadas con el desarrollo territorial y que se plasmen en las orientaciones que, finalmente, tenga en la fase siguiente el ordenamiento territorial propuesto.

3. Fase de formulación

En esta fase, suele construirse un plan de acción que se plasma una expresión zonificada dentro del territorio subnacional y que interpreta la mejor opción para el escenario deseado u óptimo que se pretende alcanzar en un horizonte de tiempo determinado. Esta puede tener un alcance normativo y/o indicativo según la naturaleza del IPT, incorporando en algunos casos una especie de hoja de ruta de iniciativas públicas y/o privadas complementarias de alcance administrativo, técnico y/o político. Desde esa perspectiva, resulta importante ciertas consideraciones propias de esta fase de formulación del IPT, posible de definir en tres aspectos claves; alcances de la zonificación, priorización de objetivos, priorización de iniciativas y mecanismo de aprobación.

La zonificación propuesta puede incorporar o no parcial o totalmente, consideraciones del desarrollo territorial que, aunque exigidas en los términos de referencia iniciales o relevadas en su importancia en el diagnóstico, queden minimizadas respecto a otros objetivos más urgentes o políticamente con mayor respaldo de la gobernanza existente en el territorio. Lo anterior, puede ir de la mano con una priorización previa de algunos objetivos por sobre otros, que explican dicha zonificación o incluso comprometan objetivos que eventualmente no garanticen un desarrollo territorial coherente por el hecho, por ejemplo, del carácter indicativo y no vinculante del instrumento. Del mismo modo, la priorización de iniciativas podría o no responder a los objetivos planteados conforme, por ejemplo, a que la factibilidad de estas se encuentre determinada por las restricciones presupuestarias o legales que disminuyen las posibilidades de realizarlas en un futuro próximo, pesando muchas veces el nivel de descentralización administrativa y fiscal existente. Y, por último, el proceso de elaboración del IPT puede contemplar importantes procesos de participación ciudadana, incluso en esta fase de formulación, pero por reglamento podría ser facultad exclusiva de cierta autoridad pública decidir su aprobación o eventual modificación de sus alcances si la ley se lo permite, sin necesariamente reflejar en esta decisión una sintonía con los objetivos originales priorizados por la ciudadanía.

4. Fase de seguimiento

Una vez aprobado el IPT por la instancia respectiva, se espera que este oriente el desarrollo territorial en los aspectos que por su génesis le incumben, siendo fundamental que quede establecida la gobernanza sobre la misma, es decir, quién o quiénes son las instituciones llamadas a resguardar que se cumplan las definiciones normativas y/o indicativas consagradas en el documento publicado oficialmente, tanto a la

zonificación y/o como plan de acción propuesto. Y, adicionalmente, tener en consideración la instancia respectiva para resolver eventuales controversias interinstitucionales, eventualmente, debido a que el carácter indicativo que puede tener un IPT (incluso vinculante) puede otorgar un margen de interpretación y/o flexibilidad en los usos del territorio, sobre una zonificación importante.

Al mismo tiempo, se hace necesario establecer las condiciones para ajustar el IPT en el tiempo, siendo más complejo para aquellos de carácter normativo que suelen estar más adscritos a un cuerpo legal en sus procedimientos, intentando establecer mecanismos precisos para la fase de seguimiento y hacer ajustes frente a un eventual cambio de escenario respecto al prospectado. Particularmente, en relación con la instancia o entidad mandatada por ley para esa tarea. Lo anterior, no necesariamente puede ser respecto a la zonificación que definió el ordenamiento territorial más adecuado, sino también al plan de acción, que puede ir de una revisión de la priorización hasta la incorporación de nuevas iniciativas.

C. Sobre la incorporación de la gestión y reducción del riesgo de desastres en los IPT

La planificación del territorio juega un rol fundamental en la reducción del riesgo de desastre, la adaptación al cambio climático y el fortalecimiento de la resiliencia de los territorios. A través de los instrumentos de planificación urbana y territorial es posible identificar las vulnerabilidades sociales y materiales, las áreas, activos y personas expuestas a diversas amenazas. Mediante un proceso multisectorial, coordinado y concertado de planificación territorial es posible mitigar riesgos, responder y recuperarse de mejor manera de los desastres, y crear mayor resiliencia propiciando el bienestar de las personas y la salud del medio ambiente. La existencia de un proceso y un plan de ordenamiento del territorio, con fines de reducción del riesgo, permiten también a los países y regiones integrar un instrumento de política pública que facilita la acción coordinada de los actores territoriales sobre el espacio, y la asignación de recursos para la prevención, la respuesta y la recuperación.

La planificación del territorio puede reducir la vulnerabilidad disminuyendo la exposición de las personas, actividades e infraestructuras a través de procesos de traslado a zonas de menor peligro, la regulación y prohibición de ciertos usos de suelo zonas expuestas (especialmente usos residenciales e infraestructura vital), y la incorporación de medidas de mitigación en zonas expuestas para reducir el grado de peligrosidad de la amenaza a partir de obras físicas como contenciones, la inclusión de normas constructivas especiales, y la incorporación de soluciones basadas en la naturaleza (como reforestación de áreas degradadas o recuperación de humedales). La planificación tiene una mayor relevancia sobre todo a escala local, ya que la mayoría de los desastres y sus consecuentes daños y pérdidas ocurren a esta escala y son territorialmente acotados, donde los gobiernos locales son especialmente llamados a conocer el riesgo y actuar sobre las condiciones de vulnerabilidad de su población. Sin embargo, ante ciertas amenazas, la coordinación y articulación a nivel regional e incluso internacional se vuelve muy relevante para afrontar riesgos particulares y promover una preparación, recuperación y adaptación conjunta.

Ahora bien, la planificación urbana y territorial se plasma de forma operativa en un plan que diagnostica el territorio prospectivamente, establece objetivos de desarrollo, estrategias de acción, zonifica usos de suelo, y propone un conjunto de acciones para materializar la gestión del territorio de forma integrada y sostenible. A escala regional y local, los gobiernos subnacionales y municipales son el espacio de gobernanza desde el cual es posible poner en marcha la planificación del territorio y gestionar la reducción del riesgo de desastres. Este proceso, que implica múltiples escalas espaciales y temporales, debe ayudar a identificar las acciones de corto, mediano y largo plazo para la reducción del riesgo actual y futuro, proporcionando la información suficiente para proyectar la extensión e intensidad de las amenazas, y la identificación de zonas expuestas y vulnerables. A partir de esta línea de base, es que se posibilita la definición de escenarios de riesgo que guíen la definición de las estrategias y acciones específicas a desarrollar, donde se deben integrar aspectos que por su naturaleza compleja deben ser

tratados intersectorialmente, tales como la gestión del agua, la infraestructura crítica (que habilita la continuidad de la cadena de suministros básicos y conectividad), y la vulnerabilidad social.

En vista de lo anterior, la implementación de instrumentos de planificación territorial, de carácter estratégico y prospectivo, que integran una perspectiva sobre la gestión para la reducción del riesgo de desastres, son un elemento fundamental para lograr un ordenamiento territorial sostenible para aumentar la resiliencia de los territorios y de sus habitantes, independiente del tipo de sistema jurídico y de planificación que cada país adopte en la materia. Los instrumentos de planificación deberán hacer alusión al riesgo considerando la disminución de la exposición y de la vulnerabilidad, identificando la localización y extensión potencial de las diversas amenazas de origen natural y antrópico que puedan derivar en un desastre socio-natural.

D. Participación ciudadana para la GRRD: casos de Chile y Colombia

Hoy existe un amplio consenso respecto a la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública, como garante de una mejor democracia. Esto no es distinto para la GRRD, que se ven fortalecidos con el involucramiento de las personas en las decisiones que tienen repercusiones en cuanto a la exposición y la vulnerabilidad, la adaptación y la resiliencia ante desastres (Araujo & Tironi, 2019; FSP, 2019). Las comunidades que viven expuestas al riesgo y han vivido desastres a lo largo de su historia poseen una experiencia situada, social y geográficamente, que las vuelve poseedoras de un conocimiento muy valioso para enfrentar desastres futuros. La participación e involucramiento de las comunidades en la gestión del riesgo tiene el valor de que son las mismas comunidades quienes tienen la capacidad de reconocer y anticipar el riesgo, gracias a su conocimiento del territorio, entender sus vulnerabilidades y organizarse en función de las emergencias y en la recuperación y reconstrucción de sus territorios.

En este sentido, la incorporación de mecanismos efectivos de participación ciudadana ha sido el foco de atención para la formulación de políticas públicas en GRRD y, hoy en día, son un punto de partida para la co-creación y validación de las estrategias institucionales en los territorios. Si bien aún existen restricciones relacionadas con la obligatoriedad de considerar los resultados de las participaciones ciudadanas como vinculantes, y la incorporación de un enfoque de género y diversidad para fomentar la participación de personas que usualmente se ven más propensas a ser excluidas de los espacios de deliberación. Bajo esta premisa, a continuación se describe la situación actual de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión del riesgo y ordenamiento del territorio, tomando como casos de estudio a Chile y Colombia.

1. Participación ciudadana, ordenamiento territorial y reducción del riesgo en Chile

En Chile, el principal marco legal para la participación ciudadana en los asuntos públicos está dado por la Ley N°20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, junto a otra serie de leyes e instrumentos que incorporan mecanismos de participación ciudadana (véase diagrama 6). El Estado reconoce a los mecanismos de participación como elemento central en el diseño e implementación de las políticas públicas, definiéndola como:

“un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogos colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones políticas” (Gabinete Presidencial, 2014).

Se han establecido diversos mecanismos formales para la participación, incluyendo: consultas públicas, acceso a la información pública, consejos de la sociedad civil, y cuentas públicas participativas. En el ámbito de la construcción de instrumentos vinculados al OT y la GRD, la consulta ciudadana ha sido un mecanismo transversal, el cual implica un proceso no vinculante en que se someten a consideración

de la ciudadanía temas de interés público, mediante encuentros participativos o consultas virtuales, que permiten informar y recoger perspectivas y opiniones a lo largo de todo el proceso de formulación del instrumento. Si bien el marco establecido garantiza la existencia de instancias participativas en la formulación de políticas públicas, y especialmente en la construcción de planes de desarrollo e IPT, su incidencia real sobre sus contenidos y directrices se encuentra alojada sobre las consideraciones que las instituciones incorporen, a raíz de los resultados de las participaciones, dado que no tienen un carácter legalmente vinculante.

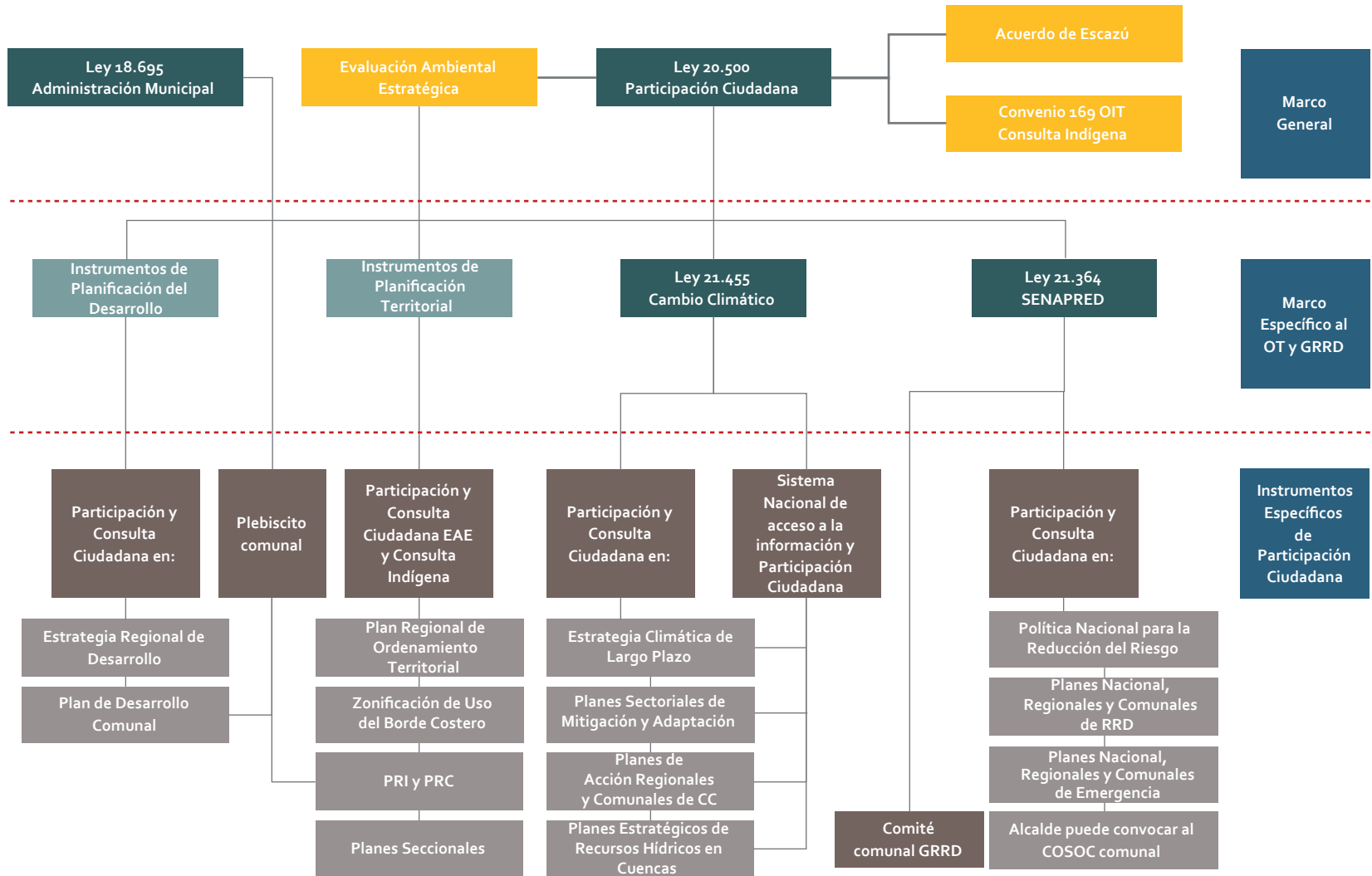
De forma transversal, el país también ha suscrito convenios internacionales que fortalecen la incidencia de la participación ciudadana sobre la gestión pública. En especial, Chile ha suscrito el Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo “sobre Pueblos Indígenas y Tribales” que, en el marco de su objetivo de fortalecer las culturas, formas de vida e instituciones de los pueblos indígenas de los países que lo suscriben, se debe garantizar la participación efectiva de los pueblos en las decisiones que afectan a su cultura y sus territorios. En este contexto, Chile ha implementado la consulta indígena como mecanismo de participación sistemática y coordinada para proteger los intereses y derechos indígenas, aplicable cada vez que se adoptan medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente. En este sentido, la consulta indígena se aplica a los planes de ordenamiento territorial y de planificación urbana que incorporen o afectos territorios indígenas o territorios con la presencia de comunidades y organizaciones indígenas, considerando la participación de todas las comunidades y asociaciones constituidas bajo el marco de la Ley Indígena N°19.253.

Recientemente el país también ha ratificado su adscripción al Acuerdo Regional de Escazú, sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Este acuerdo aborda aspectos de la gestión y de la protección ambiental desde una perspectiva regional, regulando los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia en torno al uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica, la lucha contra la degradación de las tierras y el cambio climático y el aumento de la resiliencia ante los desastres, entre otros aspectos (CEPAL, 2018). Bajo este acuerdo, las partes deben garantizar el derecho al acceso a la información ambiental, la difusión de información ambiental relevante a nivel subnacional y local, y la participación pública mediante una participación abierta e inclusiva en la toma de decisiones sobre materias ambientales. La relevancia de este acuerdo recae en la configuración de un marco común de aspectos mínimos que deben considerar los procesos de participación ciudadana en materia de inclusión, equidad, y transparencia, promoviendo el fortalecimiento de las instancias deliberativas con la sociedad civil.

El país también ha incorporado el mecanismo de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), como instrumento complementario que facilita la incorporación de objetivos ambientales en la elaboración de políticas públicas, siendo obligatoria en la confección de instrumentos de planificación territorial. La EAE no sólo incorpora y releva el medio ambiente como objeto de atención transversal en la planificación, sino que también implica la incorporación de mecanismos de consulta ciudadana adicionales a los establecidos por los instrumentos en que ésta se aplica.

Además, se identifica el mecanismo de plebiscito comunal, el cual se encuentra estipulado en la Ley N°18.695 de Administración Municipal, el cual puede ser convocado por alcaldes y por iniciativa ciudadana. Este mecanismo, sin embargo, ha sido escasamente utilizado, pero tiene la fortaleza de ser vinculante cuando más de la mitad de la población comunal habilitada participa de ellos. Específicamente, los plebiscitos comunales pueden ser realizados ante materias relativas a la inversión en desarrollo comunal, planes comunales de desarrollo, y planes reguladores comunales, por lo que tienen un potencial sobre la toma de decisiones en desarrollo urbano y territorial con perspectiva ciudadana. En síntesis, el diagrama 6 ofrece un esquema que resume el marco normativo y legal que regule los procesos de participación ciudadana formales en Chile.

Diagrama 6
Mecanismos de participación ciudadana asociada a OT y GRRD en Chile



Fuente: Elaboración propia.

En relación con el marco específico de la participación ciudadana vinculada a la GRRD, se encuentran dos cuerpos legales recientemente incorporados que fortalecen instrumentos para la participación civil en la materia. Por una parte, la Ley N°21.455 sobre Cambio Climático mandata la participación ciudadana (mediante mecanismos establecidos por la Ley N°20.500, en la elaboración de todos los instrumentos para la gestión del cambio climático. De este modo, la Estrategia Climática de Largo Plazo, los Planes Sectoriales de Mitigación y de Adaptación, los Planes de Acción Regionales y Comunales de Cambio Climático, y los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas, cuentan con mecanismos garantizados de participación y consulta. Además, esta ley crea un sistema nacional de acceso a la información y participación ciudadana sobre cambio climático (aún no implementado), que es administrado y coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente, incluyendo todos los instrumentos y sistemas de información existentes y promoviendo la participación en la elaboración y seguimiento de los instrumentos de cambio climático. Un aspecto relevante de este sistema es la consolidación de una plataforma nacional de adaptación climática, que servirá como sistema nacional de información sobre adaptación al cambio climático, incluyendo mapas de vulnerabilidad y proyecciones futuras que podrá ser utilizada para la toma de decisiones.

Por otro lado, la recientemente aprobada Ley N°21.364 que crea el Sistema Nacional de Prevención de Desastres (SERNAPRED), establece la participación y consulta ciudadana en la elaboración y actualización de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, en los Planes Nacional, Regionales y Comunales para la Reducción del Riesgo de Desastres, y en los Planes Nacional, Regionales y Comunales de Emergencia. De manera complementaria, aunque no obligatoria, esta ley faculta a los alcaldes o alcaldesas a convocar, de acuerdo con las necesidades propias de cada territorio, a los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC), para participar de los Comités Comunales de GRRD, incorporando la visión ciudadana en la gestión local del riesgo. Esta ley también indica la construcción, de manera similar a la ley de cambio climático, de un Sistema Integrado de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (aún no implementado), para Permitir el acceso gratuito de la población a toda información relacionada con la GRRD en todo el país.

En materia de planificación del territorio, los mecanismos de participación son aplicados según la naturaleza de los instrumentos (véase el diagrama 6). Los Planes Reguladores de escala comunal e intercomunal son los que presentan la mayor cantidad de mecanismos que facilitan la participación, incluyendo la participación ciudadana, la consulta ciudadana, y la Evaluación Ambiental Estratégica, sumando la posibilidad de incorporar Consulta Indígena, si procediera, y Plebiscito Comunal si fuese convocado por el alcalde o por la ciudadanía organizada. Los PROT y ZUBC también cuentan con procesos de participación y evaluación ambiental, así como Consulta Indígena cuando proceda, pero no tienen la posibilidad de incorporar plebiscitos vinculantes. Por otro lado, los PLADECO y la ERD, cuentan con procesos propios de participación y consulta, sumando la posibilidad de plebiscito en el caso de los planes comunales solamente.

2. Participación ciudadana, ordenamiento territorial y reducción del riesgo en Colombia

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece diversos mecanismos de participación ciudadana, a partir de su Artículo 103. En términos formales se establecen cinco: (1) Referendo como mecanismo de participación directa que permite decidir sobre una materia de interés nacional; (2) el Plebiscito, como un mecanismo similar al referendo pero para decidir sobre cambios constitucionales importantes; (3) la Iniciativa Popular, que permite a los ciudadanos presentar proyectos de ley o reformas constitucionales, solicitando su aprobación mediante recolección de firmas; (4) Participación en Elecciones, cuyo mecanismo permite elegir a los representantes del pueblo; y (5) la Participación en la Administración Pública, a través de mecanismos como la consulta popular, la rendición de cuentas y la auditoría ciudadana. A nivel transversal y de forma paralela, la participación ciudadana y consulta a etnias y pueblos indígenas en Colombia se hace a través de la denominada "Consulta Previa" que, según el artículo 330 de la Constitución, tiene

como objetivo la efectividad y la concreción de los derechos fundamentales a la integridad cultural, social y económica de la comunidad indígena, en particular sobre medidas legislativas o administrativas que pudieran afectarlos (Semper, 2006, P. 774) y sobre aquellas relacionadas con la planificación y extracción de recursos naturales en sus territorios.

A nivel nacional, mediante los artículos 339 y 340 se crea el Consejo Nacional de Planeación, integrado por representantes de las diferentes entidades territoriales y sectores de la sociedad civil, para la elaboración de lineamientos en torno al uso de recursos y funciones del Estado en sus diferentes niveles. Por otro lado, vinculado a los Planes de Desarrollo se establece el Consejo Territorial de Planeación, vinculado a las políticas de desarrollo económico, social, político, cultural y territorial, y que, a partir de su naturaleza consultiva ha podido desarrollar mecanismos y estrategias para el ordenamiento territorial. En este sentido, el OT es entendido desde el marco constitucional, como un instrumento que permite la descentralización, la autonomía territorial y la democracia participativa.

A nivel regional, el OT es entendida como una Política de Estado que permitirá generar una mayor y equitativa cobertura de beneficios en la inversión en infraestructura básica y social (Ley 1454, 2011), entendiendo la participación ciudadana como un mecanismo para profundizar la toma de decisiones, delinear procesos de planificación y desarrollar aspectos fundamentales de descentralización.

A nivel municipal, se instauran los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, conformados por personas de la administración pública y profesionales con competencias técnicas, cuya instancia es entendida como espacio de participación ciudadana creado por Ley 388 de 1997, y cuyo objetivo es asesorar a la administración municipal en materia de ordenamiento territorial, evaluando y haciendo seguimiento a los POT (y sus diferentes escalas), proponiendo ajustes y revisiones de este.

Como ejemplo, en la etapa de elaboración de los POTD, se delinear diferentes etapas de participación en las cuales se cuentan:

- **Alistamiento**, incluyendo reuniones previas y de carácter técnico entre el equipo de elaboración del plan y personal de la administración pública / Secretaría de Planeación.
- **Organización previa**, proceso en el cual se planifica la selección de actores participantes en las etapas posteriores de socialización y talleres con municipalidades.
- **Socialización Municipal**, donde se trabaja entre el equipo elaborador del POTD y los equipos municipales, realizando una presentación general del proceso y el cronograma de las jornadas.
- **Talleres Municipales**, incluyendo jornadas de trabajo a partir de grupos de trabajo según las temáticas priorizadas del POTD/POT, incluyendo a las organizaciones civiles.
- **Conclusiones**, entendidas como instancias entre el equipo elaborador de los POTD y los participantes en las etapas anteriores, donde se indican conclusiones y sugerencias frente a lo establecido para cada municipio según las estrategias adoptadas.

De manera alternativa, se definen etapas de participación cuyo objetivo es establecer lo definido como derechos ciudadanos de control, divididas en facultades de carácter individual y/o colectivo. Entre ellas, se cuentan las facultades personales o "derechos a petición", establecidas como solicitudes ante autoridades o entidades de carácter público y cuyo objetivo es la solicitud de información, reclamo o pedir la prestación de un servicio por motivos de interés general o particular. Por otra parte, en términos colectivos, existen el mecanismo de "Audiencia Pública, amparada por la Ley 489 de 1998, y que establece diferentes instancias ciudadanas de participación, con el objetivo de expresar la opinión frente a la ejecución de recursos públicos, así como la rendición de cuentas de entidades estatales sobre su gestión.

Por otro lado, en los procesos de participación en torno a la GRRD y CC, se incluyen diferentes instancias dependientes del Ministerio de Medio Ambiente. Entre ellas se encuentra la participación para la identificación de problemas, realizada en etapas temprana de diagnóstico, y cuyo objetivo es la vinculación de la comunidad en los procesos de recolección y análisis de información de situaciones

ambientales conflictivas presentes en sus territorios, cuya afectación puede ser directa o indirecta. En un nivel comunitario se encuentra la consulta ciudadana, entendida como un mecanismo para recopilar y analizar las opiniones, sugerencias y propuestas de grupos de interés respecto a propuestas de documentos y planes elaborados a nivel departamental o municipal. Otra instancia de participación se enmarca en la interacción con la ciudadanía para la solución de desafíos y problemáticas públicas a partir del reconocimiento de la experiencia a nivel técnico de grupos de valor y la promoción de redes de cooperación que permitan comprender las necesidades de la población y/o elaborar propuestas de solución a través de la colaboración e innovación abierta. Finalmente, a nivel transversal, se incorpora un mecanismo de control en el cual la comunidad puede fiscalizar la administración y gestión de lo público, así como el manejo de recursos públicos o el desarrollo de actividades de interés público, denominado veedurías ciudadanas.

En contraposición a lo planteado, se han indicado dificultades en torno a los porcentajes de participación ciudadana para la elaboración de los diferentes instrumentos, en las que las comunidades han estado presentes pero sus prioridades no han sido modificadas (Medina, 2008), dificultando la articulación de las necesidades de la comunidad frente a la administración pública y de los procesos de ordenamiento territorial. En síntesis, el diagrama 7 ofrece un esquema que resume el marco normativo y legal que regule los procesos de participación ciudadana formales en Colombia.

E. Sobre la incorporación de la participación ciudadana en los IPT

La participación ciudadana se ha vuelto un componente incuestionable en la construcción de políticas públicas y de la gestión pública en general. Una gobernanza fuerte, multiescalar y eficiente, requiere del fomento de la participación ciudadana, la cooperación entre actores, y establecer redes entre las instituciones y la ciudadanía (Sandoval et al. 2015), con el fin de fortalecer la transparencia y legitimidad de la gestión pública y fortalecer la democracia y los espacios deliberativos ciudadanos como motor de un desarrollo justo y equitativo. Se le reconocen múltiples beneficios sociales a la existencia de mecanismos formales de participación e incidencia de las personas en el desarrollo de las políticas públicas, por ejemplo, un aumento de la calidad al proporcionar una mejor base para su elaboración y una implementación más eficaz, aumento de la confianza en las instituciones, aumento de la transparencia de la administración pública y el fortalecimiento de la ciudadanía (Guillén et al. 2009) Asimismo, la participación ciudadana en los asuntos públicos se reconoce como un derecho humano fundamental, que se debe facilitar a partir de la institucionalización de esta en mecanismos que pueden tomar diversas formas y profundidades.

En tal contexto, se debe tener en consideración que existen distintas formas de participación y distintos niveles de incidencia de la ciudadanía según los arreglos institucionales y metodológicos que se adopten, habilitando o incluso a veces limitando el pleno involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones. Ya en la década de los sesenta, el trabajo de Sherry Arnstein en su trascendente artículo "la escalera de la participación" (Arnstein, 1969), entregó un marco sobre el cual se han diferenciado distintos niveles de participación ciudadana que han permeado hasta la actualidad, a lo que se han sumado otras clasificaciones como las desarrolladas por Hambleton y Hogget (1994) y Shand y Arnberg (1996), donde se diferencia aquella participación meramente informativa (como una campaña informativa y audiencias públicas) de aquella que entrega poder y control a la ciudadanía (como los plebiscitos o referendos). Así, la participación asumida como el poder ciudadano de incidir en las decisiones de la esfera pública, se puede ver restringido o facilitado según una serie de categorías, desde aquel tipo pasivo y manipulativo, que no reconoce una verdadera participación de las personas, pasando por un nivel consultivo, hasta un nivel de control ciudadano determinado por un alto de grado de poder o influencia de las personas en la toma de decisiones.

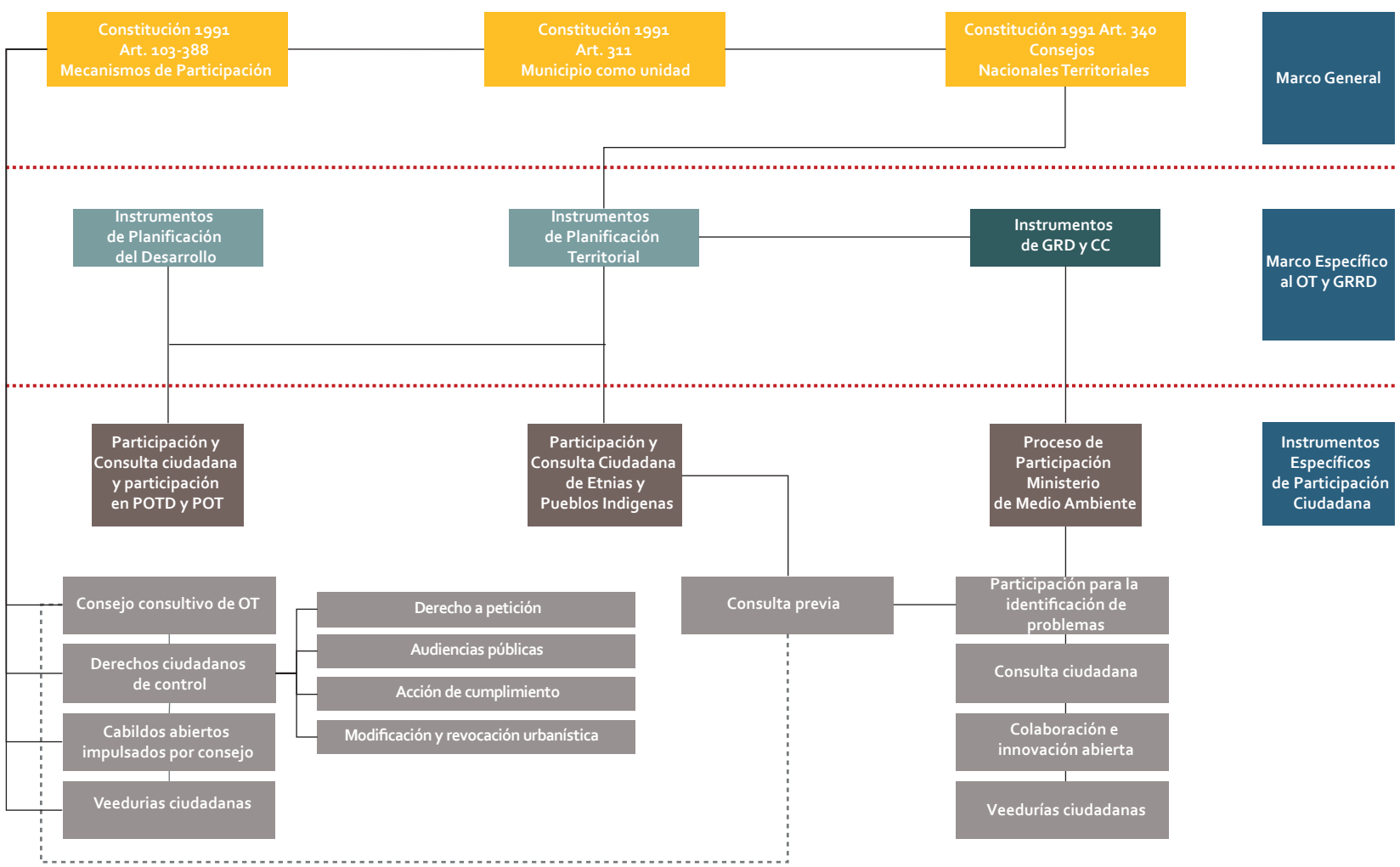
Por tal razón, se reconocen distintos niveles de operativos de participación de acuerdo con el impacto o incidencia de la ciudadanía en la construcción de políticas o instrumentos, los que se sintetizan de acuerdo con la siguiente caracterización (véase cuadro 6).

Cuadro 6
Niveles de participación según la capacidad de incidencia de la ciudadanía

Nivel de impacto	Tipo de participación	Descripción
Menor impacto	Participación pasiva	La participación pasiva corresponde al proceso más básico de involucramiento ciudadano, el cual sólo considera canales informativos y no deliberativos. Suele considerarse que no corresponde a un verdadero proceso de participación ciudadana ya que no implica mecanismos para incorporar observaciones ni lograr legitimidad, cumpliendo únicamente con un rol informativo-educacional y unidireccional. Un ejemplo de este nivel puede ser una campaña informativa a través de medios de comunicación.
	Participación consultiva	La participación consultiva implica, además de un rol informativo, la incorporación de mecanismos que permitan incorporar las opiniones, preocupaciones o ideas de la ciudadanía en relación con el proceso de construcción o implementación de una política pública, teniendo como principal fin, establecer espacios de diálogo. Si bien estos mecanismos aumentan las opciones de involucramiento ciudadano, no comprometen un proceso vinculante de los resultados de las consultas realizadas. Un ejemplo de este nivel puede ser una reunión informativa que incluye un taller de trabajo con la comunidad para conocer y recopilar sus percepciones sobre una problemática específica.
	Participación vinculante	A diferencia de la participación consultiva, los procesos de participación ciudadana implican espacios deliberativos donde sus resultados vinculantes pasan a formar parte constitutiva de la política pública, logrando una incidencia parcial de la ciudadanía sobre los objetivos o contenidos de esta. A través de este tipo de participación se logra compartir la responsabilidad respecto a la formulación de políticas y encaminarse a la descentralización de la toma de decisiones. Un ejemplo de este nivel puede ser un plebiscito o referéndum para decidir sobre un cambio o propuesta normativa.
Mayor impacto	Co-gestión/ Colaboración	Este nivel de participación representa una articulación plena entre la institucionalidad y la sociedad civil organizada, a través de procesos conjuntos y formalizados entre autoridades y representantes de la ciudadanía. Además de incorporar decisiones ciudadanas vinculantes, implica la participación activa de la ciudadanía en la implementación y seguimiento de las políticas públicas, logrando así una gobernanza compartida. Un ejemplo de este nivel puede ser la implementación de mesas de trabajo público-privadas con poder vinculante.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Díaz, Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas, Gestión y Política Pública, 26(2), 2017. A. Guillén, K. Sáenz y J. Badii, Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. Daena: International Journal of Good Conscience, 4(1), 2009. C. Sandoval, A. Sanhueza y A. Williner, La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar, Manuales de la CEPAL, N°1 (LC/L.4069), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

Diagrama 7
Mecanismos de participación ciudadana asociada a OT y GRRD en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

IV. Enfoque metodológico para la incorporación de GRRD en IPT subnacionales

A. Diseño estructural para la incorporación de la GRRD

Para la incorporación de la GRRD en la elaboración de IPT de escala subnacional, se consideran dos aspectos claves de clasificación y análisis de las posibilidades que ofrecen los distintos IPT en LA: soporte institucional y el proceso de elaboración. Respecto al soporte institucional, las consideraciones sobre el marco normativo-institucional, desde el punto de vista de la descentralización administrativa, política y fiscal presentada en la sección A del capítulo 3 y aplicado en el cuadro 5, constituyen una primera diferenciación respecto al contexto que cada país en LA ofrece, desde países con sistemas unitarios como Chile, Uruguay, Colombia, Bolivia o Costa Rica, hasta países federados como Brasil, Argentina, México y Venezuela, donde en este último tipo de estados las mayores diferencias están en materia de descentralización fiscal (OECD, 2017).

Adicionalmente, la naturaleza del IPT es otro aspecto importante a considerar, no sólo respecto a lo señalado en la sección B del capítulo 3; si es normativo o indicativo y/o si es vinculante o no, sino en relación con el nivel de integración territorial. Con esto, se pueden identificar tres tipos de integraciones:

- i) **Integración vertical:** algunos IPT subnacionales pueden estar integrados verticalmente con otros instrumentos de menor escala territorial y/o político-administrativa. Por lo tanto, se entenderá que tienen jerarquía y total articulación con los otros IPT. Por ejemplo, el Zoneamiento Ecológico-Económico de Brasil (ZEE), que mantiene un carácter vertical ya que debe haber concordancia en la elaboración de los IPT de escala local con los lineamientos de la ZEE, asegurando una gestión adecuada del territorio y una planificación coherente.
- ii) **Integración horizontal:** Este nivel de integración, implica que el instrumento convive con otros IPT a escala subnacional, tanto sectoriales como no sectoriales, pero sin ejercer jerarquía alguna, y solo ofreciendo parcial articulación sobre otros IPT. A modo de ejemplo, en el caso del PROT de Chile, la ley solo permite que se aplique en el territorio que no esté sujeto a instrumentos de planificación urbanística como el PRI, lo cual genera la paradoja que bajo esa norma la región metropolitana de Santiago no podría tener un PROT.

- iii) **Integración mixta:** Se puede tener un nivel de integración mixto, el cual implica que sobre algunos IPT se ejerce jerarquía, mientras que, sobre otros, tanto sectoriales como no sectoriales, se convive en el alcance territorial, pero sin ejercer jerarquía ni ofrecer una total articulación. Por ejemplo, la integración de los POT en Perú ofrece lineamientos para el desarrollo de instrumentos a nivel local, así como también orientaciones para la elaboración de planes de desarrollo a nivel subnacional, a través de la elaboración de documentación técnica sustentatoria.

Ahora, desde el punto de vista del proceso de elaboración del IPT, su naturaleza y sus alcances puede determinar la mayor o menor conveniencia que tiene en algunas de sus cuatro fases; preparación, diagnóstico, formulación y seguimiento, conforme lo definido para cada una de estas fases en la sección B del capítulo 3. Respecto a lo señalado, supone dos consideraciones importantes, por un lado, determinar la exigencia procedimental que tiene el proceso de elaboración y/o actualización de un IPT subnacional, la cual puede ir de un acto administrativo simple hasta la necesidad de un estudio que comprometa diversas exigencias (levantamientos de datos y cartografía nueva, entrevistas diversas, mesas de trabajo, etc.) e incluso su aprobación debe ser por ley y/o exija que sea de una instancia colegiada (parlamento regional, comité de alcaldes/as, entre otros).

Y, por otro lado, las propias exigencias que tenga el IPT de incorporar procesos de participación ciudadana, ya sea establecidos por ley o por el mandato de la institución que tiene la potestad de definir, la cual puede ir desde una de participación de carácter pasivo a una de co-gestión.

Considerando los dos aspectos claves para clasificar los IPT subnacionales en América Latina, es posible que la integración de la GRRD en los procesos de elaboración de los IPT dependa de la conjunción de factores relacionados con el soporte institucional y el proceso de elaboración. Así, es posible aventurar un análisis preliminar para determinar si la incorporación de la GRRD es más o menos factible.

Para tal efecto, es importante considerar tres supuestos fundamentales que aumenten su integración:

- i) El IPT explicita la incorporación de la GRRD en su elaboración: Los IPT subnacionales pueden tener la obligación de incluir factores relacionados con la GRRD en su elaboración, pero no se especifica explícitamente cómo deben hacerlo. Es decir, aunque se espera que el IPT subnacional aborde diferentes variables para la gestión y reducción del riesgo, no se proporciona un estándar con instrucciones detalladas sobre cómo debe llevarse a cabo su integración. Por lo tanto, el cómo se abordan estos factores, puede variar según la interpretación que se le dé en el IPT subnacional.
- ii) Incorporación de la GRRD por parte de la institución subnacional, independiente de sus recursos: Esto se refiere a la disposición de la institución subnacional que tiene la capacidad de solicitar la elaboración del IPT, para incluir la GRRD en el proceso de elaboración. Esto, sin importar si cuenta con los recursos necesarios o no. Esta situación puede plantear desafíos para la institución, para llevar a cabo el proceso de elaboración, lo que podría implicar esfuerzos adicionales o recursos limitados.
- iii) Existe una GRRD a nivel nacional o subnacional: Esto se vincula con la existencia de un conjunto de estrategias y acciones establecidas a nivel nacional o subnacional en torno a la GRRD. Así, las instituciones correspondientes incluyen estándares y/o instrumentos que definen criterios y lineamientos para ser incluidos en la elaboración de los IPT a escala subnacional. Esto, aplicado en alguno de los tres formatos posibles: informativo, instructivo y/o reglamentario⁸.

⁸ Informativa; refiere a la existencia de una entidad que provee solo de información geoestadística; Instructiva; Suma a lo anterior manuales de procedimientos sin total obligatoriedad de aplicarlos; Reglamentaria; Suma a lo anterior, procedimientos exigibles por ley para que sean incorporados a la GRR en los IPT.

De acuerdo con los criterios de análisis definidos, en el siguiente apartado resulta posible analizar y comparar algunos IPT que aportan al desarrollo territorial subnacional y califican como tales, conforme a los criterios de selección señalados. Así entonces, aspectos relativos a la descentralización en sus tres dimensiones; administrativa, fiscal y política, sumado a considerar como criterios adicionales, su nivel de integración territorial, exigencias procedimentales, tipo de formatos y alcances de la participación ciudadana, a través de algunos ejemplos concretos, nos puede aportar significativamente a establecer ciertas recomendaciones para facilitar y poner en valor la incorporación de la GRRD en los IPT subnacionales en LA.

B. Aplicación de criterios para IPT de Latinoamérica

El cuadro 7 nos entrega un ejercicio de aplicación y comparación de algunos IPT de alcance subnacional de países de LA que abarcan el amplio espectro de tipos de estado conforme su nivel de descentralización, según los criterios de calificación del rol del gobierno central señalados a partir de los aportes de Falletti (2006) y Mardones (2008), adaptados para este trabajo. Para estos efectos, se calificará el nivel de descentralización a juicio experto, según estas especificidades:

- **Administrativa:** si el IPT es diseñado y elaborado en forma autónoma por el gobierno subnacional (nivel Alto); si el IPT es diseñado desde el nivel central pero elaborado autónomamente por el gobierno subnacional (nivel Medio); si el IPT es diseñado y elaborado desde una entidad centralizada o dependiente del nivel central (nivel Bajo).
- **Fiscal:** si el IPT es financiado por el gobierno subnacional y con recursos asignados en el presupuesto (nivel Alto); si el IPT es financiado por el gobierno subnacional pero con aprobación de entidad colegiada o concursable (nivel Medio); si el IPT depende del financiamiento externo al gobierno subnacional (nivel Bajo).
- **Política:** si la elaboración del IPT es una decisión autónoma y su aprobación también por instancia del gobierno subnacional (nivel Alto); si la elaboración del IPT es una decisión autónoma pero su aprobación depende parcial o totalmente de una instancia fuera del gobierno subnacional (centralizada) (nivel Medio); si la elaboración del IPT es una decisión no autónoma y su aprobación depende de una instancia fuera del gobierno subnacional (nivel Bajo).

A lo anterior, se suman los criterios complementarios expresados en el apartado anterior, como son: Tipo de IPT, Integración territorial, Exigencia procedimental y Tipo de participación ciudadana, para sintetizar los resultados en la tabla ya señalada. No obstante, respecto a los tipos de formatos esos se comparan en el cuadro 7.

En relación con los tres formatos posibles para los GRRD, vale la pena hacer distinciones importantes, sobre la naturaleza de la estructura institucional en la cual se sostienen. Para ello, se han definido tres criterios de clasificación institucional:

- i) **Nivel de especificidad:** Este criterio se refiere a la medida en que el formato proporcionado cubre de manera total, parcial o singular las distintas expresiones y dimensiones de la GRRD. En otras palabras, se mide la capacidad que tiene el formato provisto para abordar todos los aspectos relacionados con la GRRD o solo algunos, de manera más específica y detallada.
- ii) **Nivel de descentralización:** Este criterio se refiere a la entidad pública que proporciona el formato, y si esta institución se encuentra a nivel nacional, subnacional y/o local. Con esto, se determina el alcance geográfico y la autoridad de la institución responsable de proporcionar el formato. Dependiendo del nivel de descentralización, la institución puede tener una visión más completa y detallada de las necesidades y desafíos específicos del área geográfica donde se aplicará la GRRD.

- iv) **Nivel de integración:** Este criterio refiere a cómo se proporciona el formato y a quién lo proporciona. Así, se considera si el formato de la GRRD es proporcionado por una entidad sectorial, intersectorial con algún grado de coordinación, o multisectorial sin ningún grado de coordinación. La elección de una entidad específica dependerá del contexto y las necesidades específicas del área geográfica donde se aplicará la GRRD.

Conforme los criterios señalados, en el cuadro 8 se puede establecer una comparación para los mismos casos de estudio latinoamericanos del cuadro 7.

Cuadro 7
Clasificación y tipos de IPT en Latinoamérica

Criterio	PROT Chile	POD Colombia	POT Perú	Planes Reguladores Costa Rica	ZEE Brasil
Tipo de IPT	Indicativo / Vinculante	Indicativo / Vinculante	Indicativo / Vinculante	Instructivo	Instructivo
Descentralización administrativa	Baja, porque tiene un reglamento centralizado que define sus alcances	Baja, porque existe un manual centralizado a nivel nacional con sus alcances	Baja, porque existe un manual para la elaboración de los "instrumentos sustentatorios"	Baja, porque tiene un reglamento centralizado de nivel nacional que define sus alcances	Baja, porque tiene procedimientos y contenidos reglamentados a nivel federal, e instancia nacional de reconocimiento
Descentralización política	Media, porque igual requiere aprobación centralizada	Alta, porque requiere revisión y aprobación de la asamblea departamental y CROT	Media, porque requiere opinión favorable del gobierno central (MINAM) y aprobación regional	Media, requiere de revisión y aprobación de los planes previo a la aprobación municipal (dirección de urbanismo)	Media, porque requiere de aprobación del nivel federal cumplidos los requisitos previos de aprobación estatal y verificación de la compatibilidad entre ZEE regional, estatal y local
Descentralización fiscal	Media, porque no tiene recursos asignados por presupuesto	Media, porque no tiene recursos asignados por presupuesto y depende de SGR	Media, porque no tiene recursos asignados	Media, porque no tiene recursos asignados por presupuesto.	Media, porque no tiene recursos asignados por presupuesto
Integración territorial	Mixta, porque hay otros IPT que no se regulan por el PROT	Mixta, porque los IPT de menor jerarquía pueden establecer otros lineamientos. Sin embargo, en GRRD incorpora a los POT	Mixta, Si bien los IPT locales se deben coordinar con los regionales, existe una alta desactualización	Vertical, se articula directamente con los objetivos de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial	Vertical, porque existe una vinculación explícita entre la ZEE regional, estatal y los planos directores locales que deben observar las ZEE dispuestas a mayor escala

Criterio	PROT Chile	POD Colombia	POT Perú	Planes Reguladores Costa Rica	ZEE Brasil
Exigencia procedimental	Se debe hacer con EAE y aprobación del Consejo Regional y COMICIVT	Se debe aprobar con los CROT y CTPD	Antes de su aprobación se deben realizar y aprobar la Zonificación Ecológica-Económica y los Estudios Especializados	Bajo reglamento y manual metodológico, y con aprobación del nivel ministerial	Metodología unificada establecida en norma federal y ejecutada por los Estados de acuerdo con procedimientos y métodos orientadores del consorcio de ZEE
Tipo de formato	Orienta la utilización del territorio a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación. Tiene carácter vinculante, para localización y disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos y condiciones para la localización de infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente	Considera la definición de escenarios de uso y ocupación de suelo, determinado con ello una priorización de áreas de localización de infraestructura y equipamientos a nivel departamental. Además, prioriza áreas para la definición de la zonificación de riesgo a nivel municipal. Sin embargo, la mayor preponderancia del nivel municipal limita de definición de áreas de riesgo y medidas de mitigación	Considera la determinación de una zonificación para el uso de recursos naturales desde una perspectiva sostenible. Con ellos se determina una clasificación económica del territorio a través de un análisis espacial de integración económica en función de los centros urbanos existentes	Considera una política de desarrollo con principios y normas, un estudio demográfico, un plano del uso del suelo por zonas, un estudio de circulación vial, la ubicación de servicios comunales y de servicios públicos, y la localización de zonas de renovación urbana	Cartografías macrorregionales escala 1:1.000.000, cartografías estatales en escala hasta 1:100.000. Incorpora un diagnóstico territorial integrado, un sistema de información geográfica, escenarios prospectivos, y directrices generales y específicas
Tipo de participación ciudadana	Consultiva de acuerdo con lo establecido en la EAE en la fase de diagnóstico y propuesta de su elaboración	Consultiva, dividida en: (1) en el proceso de elaboración: vinculada a objetivos, pero sin una estructura procedimental clara. (2) Con el instrumento aprobado: instancias de participación normativa según LOOT	Informativo/ Consultiva. Se produce solo en la etapa de elaboración y depende de la etapa (preparación, diagnóstico, formulación de planes, implementación, y monitoreo)	Informativa. Participación como principio fundamental pero no como obligación reglamentada, salvo audiencia pública informativa	Consultiva, no define mecanismos específicos, pero resguarda a través de su decreto la participación democrática compartiendo acciones y responsabilidades entre distintos niveles administrativos y la sociedad civil

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 8
Niveles de especificidad, descentralización e integración

Formato GRRD	Chile	Colombia	Perú	Costa Rica	Brasil
Informativo	Parcial/Nacional/ Multisectorial	Parcial/Nacional/ Intersectorial	Parcial/Nacional/ Sectorial	Parcial/Nacional/ Sectorial	Parcial/Subnacional /Intersectorial
Instructivo	Singular / Nacional/ Sectorial	Parcial/Nacional/ Multisectorial	Parcial/Nacional/ Intersectorial	Parcial/Local/ Sectorial	No aplica
Reglamentario	No aplica (en desarrollo caso del MINVU)	Parcial/Nacional/ Multisectorial	No Aplica	No Aplica	No Aplica

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, en mayor o menor medida, en todos los casos de estudio, se constata que no existe a nivel informativo, como instructivo, un abordaje integral de todas las problemáticas relacionadas con la GRRD, sean carácter natural o antrópicas, predominando una especificidad parcial. Adicionalmente, suele ser también predominantemente para estos dos tipos de formatos, una potestad de escala nacional de gobierno en materia de descentralización, pero se combina con una integración de carácter sectorial (Perú y Costa Rica), Intersectorial (Colombia y Brasil) y Multisectorial (Chile). En cuanto al formato reglamentario para la GRRD, solo existe una expresión de ello en el caso de Colombia, mientras que en el caso de Chile se destaca una iniciativa en curso, pero solo para los PRC y PRI dependientes del Ministerio de vivienda y Urbanismo (MINVU).

C. IPT en Latinoamérica y diagramas relacionales

Para poder aproximarse a una mayor comprensión de las diferentes estructuras donde aplican los IPT subnacionales en LA, sobre los casos anteriormente expuestos se exponen y analizan unos diagramas que representan la interacción entre el IPT subnacional, los distintos formatos de GRRD que se pueden vincular al instrumento, así como el carácter de la estructura política administrativa del país en materia de descentralización y el tipo de participación ciudadana que aplica en cada una de las fases de elaboración de dichos IPT.

1. Chile: Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)

El PROT como IPT subnacional a la fecha no cuenta con un reglamento para su aplicación por parte de los gobiernos regionales, lo que imposibilita que se pueda hacer efectiva las directrices de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial aprobada y promulgada el año 2021. No obstante, se trata de un instrumento que, de aplicarse, solo podrá ser en el aquel parte del territorio regional donde no rige algún instrumento de planificación urbanística bajo la LGUC⁹, como el PRC y PRI. Se da la paradoja que regiones como la Región Metropolitana que, dado que tiene un PRI que cubre todo su territorio regional, no hace posible por ley poder hacer un PROT cuando se apruebe el reglamento.

Se trata de un instrumento de planificación de escala regional de carácter indicativo, aunque puede establecer en algunos casos zonas preferentes (de orden más normativo) delimitadas para salvaguardar suelo para requerimientos relacionados con necesidades localización y/o expansión de rellenos sanitarios o redes de infraestructuras como define la PNOT. Adicionalmente, el PROT tiene carácter vinculante, es decir, compromete la obligatoriedad para las entidades públicas de desarrollar acciones en materia de políticas públicas, particularmente en materia de inversión, consistente con la macrozonificación que propone.

⁹ Decreto 458 DFL 458 aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones de Chile.

EL PROT de aprobarse su reglamento próximamente, puede significar para los Gobiernos Regionales un mayor nivel de autonomía que, si bien se puede definir como parte de un proceso de transición progresiva desde una estructura político-administrativa de “desconcentración” a una de “delegación” para el caso chileno, según las definiciones planteadas por Mardones (2008). Esta aparente mayor autonomía en materia planificación regional a través del PROT, así como el traspaso de competencias al Gobierno Regional para planificar y gestionar las áreas metropolitanas definidas a partir de la Ley 21.074, requerirá aprobaciones por parte de la COMICIVYT¹⁰, instancia de escala nacional y carácter intersectorial.

No obstante, respecto a la exigencia respecto a incorporar aspectos relacionados con la GRRD, si bien el país ha desarrollado a la fecha cierta base de información geoestadística, a partir del quehacer de algunas instituciones vinculadas (SERNAGEOMIN, SHOA, CONAF, entre las principales), así como algunos instructivos, salvo la obligatoriedad de considerar la información pública sobre GRRD como formato informativo, en el caso del formato en instructivo no hay explícitamente y en forma precisa exigencias al respecto en el proceso de elaboración del PROT, al menos en la versión del reglamento actual no publicado.

Y, en cuanto a la participación ciudadana, como ningún otra experiencia de elaboración de IPT en LA a escala subnacional de las revisadas para este trabajo, existe una obligación explícita de que el proceso de elaboración del PROT tenga incorporado la participación ciudadana, ya que requiere someterse a un proceso de Evaluación Ambiental Estrategia (EAE) que se aplica a través de una guía que define en forma precisa a través de un instructivo que tipo de participación ciudadana debe generarse procesos en la fase de diagnóstico y de propuesta.

2. Colombia: Plan de Ordenamiento Departamental (POD)

Para el caso colombiano, a nivel subnacional existe el Plan de Ordenamiento Departamental. Este instrumento tiene carácter indicativo vinculante ya que, por un lado, establece líneas estratégicas con las cuales se diseñan los acuerdos supramunicipales y, por otro lado, se determinan las inversiones departamentales en salud, educación e infraestructura. En términos de su elaboración, a nivel nacional existe un “kit de Ordenamiento Territorial” y un manual denominado “Manual POD Moderno: Plan de Ordenamiento Departamental”, que indica lineamientos, disposiciones y herramientas para incluir en los POD.

Si bien administrativamente la descentralización es baja, la revisión y aprobación de este IPT depende del nivel subnacional. Primero en su etapa ambiental, los POD deben ser aprobados por las Corporaciones autónomas regionales, el Consejo Regional de Ordenamiento Territorial (CROT) y en última instancia el Ministerio del Medio Ambiente. En una segunda etapa, sobre el instrumento jurídico, debe ser aprobado por la Asamblea Departamental y las Asociaciones de áreas metropolitanas, municipales y distritales.

Por otro lado, en cuanto a GRRD, los manuales de elaboración indican que los POD no deben incorporar estudios de gestión del riesgo en los POT (escala municipal) y que, sin embargo, deben priorizar áreas y acciones para incluir zonificaciones del riesgo a nivel municipal, considerando los lineamientos a nivel nacional en la materia y en articulación con el Plan Departamental de Gestión del Riesgo.

Considerando que la constitución colombiana indica como fundamental la inclusión de la participación en la gestión pública del país. En los POD se debe incluir en todas las etapas de formulación del plan. Con ello, se identifican cuatro etapas (diagnóstico, formulación, adopción e implementación/ seguimiento y control), en las que se debe incorporar participación de carácter participativo (actores sociales, productivos y sectoriales), estratégico (Gobernación, Asamblea Departamental y actores políticos) y técnico (expertos, CROT, entre otros). Si bien no se vincula un tipo de participación ciudadana para cada etapa (que mayormente se puede dar de carácter consultivo), se indican estrategias a considerar para su planteamiento como: la caracterización y mapeo de actores, amplitud y transversalidad en la convocatoria, pedagogía para la comunicación del OT, entre otros.

¹⁰ Comité Intersectorial de ministros para la Ciudad, Vivienda y Territorio está integrado por 12 ministerios, presidido por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Los manuales de elaboración de los POD no consideran un enfoque de género dentro de su elaboración más que como un elemento que puede aumentar o diagnosticar brechas presentes en los territorios. Por otro lado, si considera la inclusión de lineamientos para la inclusión de áreas definidas bajo propiedad vinculada a grupos étnicos, resguardos indígenas y territorios colectivos afrodescendientes.

3. Perú: Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

El sistema de planificación departamental en Perú utiliza tres instrumentos vinculantes e indicativos para identificar y determinar las posibles inversiones en un área determinada. La planificación y ordenamiento territorial, según la Ley General del Ambiente, complementa la planificación económica, social y ambiental para racionalizar las intervenciones en el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible. La implementación de estos instrumentos técnicos sigue en orden consecutivo: la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), luego los Estudios Especializados (EE) y, finalmente, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). La elaboración de estos documentos depende de la "Guía Metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el Ordenamiento Territorial", desarrollada por la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Perú (DGOT). Estos documentos se deben aprobar y aplicar en un orden específico: para implementar el POT es necesario, primero, elaborar las ZEE y los EE. La aprobación de todos los aspectos relacionados con el ordenamiento territorial a nivel departamental requiere una revisión a nivel nacional con el Ministerio del Ambiente, a través de la DGOT.

La guía metodológica para el desarrollo de los instrumentos sustentatorios en Perú, establece que se deben llevar a cabo tres procesos: 1) análisis y evaluación de vulnerabilidades, 2) estimación y evaluación de escenarios de riesgos y, 3) propuesta de medidas de prevención y mitigación de riesgos. Estos procesos deben tener en cuenta la exposición, fragilidad y vulnerabilidad de la población, identificar y analizar las condiciones de peligrosidad y niveles de vulnerabilidad, así como elaborar mapas de síntesis de riesgos para determinar las zonas por niveles de riesgo (muy alto, alto, medio y bajo). Aunque no se especifica un listado de riesgos regionales que se deben incluir en el IPT, se espera que haya coherencia con lo dispuesto por CENEPRED y el "Mapa de Peligros Múltiples" para la Estrategia Nacional de Reducción de Riesgos para el Desarrollo. También se deben identificar medidas preventivas y de mitigación, capacitación, normativas y fortalecimiento institucional.

En cuanto a la participación ciudadana, solo se indica para la elaboración de las ZEE que la comisión técnica debe proponer mecanismos de consulta y participación ciudadana, difusión y capacitación. No se especifica sobre los tipos de participación ciudadana según la etapa de elaboración del IPT. Tampoco se indica sobre la inclusión del enfoque de género en su elaboración, a pesar de que desde el 2012, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ha incorporado el Plan Nacional de Igualdad de Género en la modernización de la gestión pública peruana a nivel transversal.

Aunque la elaboración del IPT incluye la estimación y evaluación de riesgos, se considera esencial reforzar el conocimiento local del riesgo durante las etapas de elaboración, mediante la participación activa de la comunidad (por ejemplo, a través de la creación de mapas participativos de riesgos). Dado que el IPT no solo se utiliza para fines informativos, sino también para establecer directrices que permitan la inversión y la implementación de iniciativas públicas. Además, es necesario fomentar la creación de mapas adicionales a los generados por CENEPRED, que permitan la identificación de amenazas y riesgos en escalas más detalladas.

4. Costa Rica: Plan Regional de Ordenamiento del Gran Área Metropolitana

En Costa Rica, el Plan de la Gran Área Metropolitana (Plan GAM), es un instrumento de ordenamiento y planificación urbano-territorial de carácter supralocal, que agrupa a 31 municipios del área metropolitana de San José, el cual establece criterios en torno a un desarrollo sostenible en cuanto al eficiente consumo del suelo, movilidad, construcción sostenible, fortalecimiento del transporte público, anillo de contención

urbana y zonas de viabilidad ambiental. Este instrumento se encuentra reglamentado a través del Decreto 38.245 de 2014, de carácter nacional, y en congruencia con la ley nacional de planificación urbana (Ley 4.240 de 1968). El plan GAM cuenta con un reglamento de zonificación y desarrollo sostenible que define una zonificación ambiental de base y potenciales de uso de suelo para zonas de fragilidad ambiental, macrozonas de conservación, desarrollo urbano, y condicionantes ambientales generales.

Este instrumento se debe reconocer como un instrumento intermedio en el marco de la estructura político-administrativa del país, el cual es un estado Unitario dividido en provincias y cantones, donde existe un instrumento de nivel nacional (la Política Nacional de Ordenamiento Territorial), que establece los lineamientos y criterios básicos para el desarrollo armónico del territorio nacional, y un instrumento de nivel local (el Plan Regulador), que establece la zonificación y directrices de desarrollo urbano de los cantones o municipios. En este contexto, el Plan GAM se encuentra bajo la tutela y seguimiento del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (de nivel nacional), mientras que los municipios que conforman el área metropolitana deben procurar incorporarlo en los planes operativos institucionales y destinar los recursos presupuestarios y económicos necesarios para atender la realización de sus acciones, las cuales deben estar en armonía con los planes oficializados previamente para cada Sector. Se debe considerar que en el país los municipios se financian principalmente por la generación de ingresos propios.

En cuanto a la información para la gestión del riesgo en términos territoriales, el país cuenta con los mapas de amenaza que elabora la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos (CNE), los cuales son elaborados a escala 1:50.000 y que representan un inventario de fuentes de amenaza de todo el territorio nacional, si bien se reconocen limitaciones de información en diversas zonas. Estos mapas son elaborados para cada uno de los cantones del país, y deben ser utilizados como orientación general, siempre complementados por estudios técnicos de mayor resolución escalar y métodos precisos a la hora de generar planes reguladores. El Plan GAM en este sentido, aborda las amenazas naturales y la gestión del riesgo a través de la consolidación de un mapa general de amenazas que incorpora: i) áreas inundables, ii) área de influencia directa de fallas geológicas regionales, iii) áreas de amenaza volcánica, y iv) áreas de amenaza por deslizamientos. Esta información se explicita como un documento complementario a los mapas de la CNE, a la vez que su delimitación dentro del área metropolitana no supone prohibiciones de desarrollo urbano, si no que la necesidad de realizar estudios técnicos de suelo que permitan tomar medidas particulares de diseño de los proyectos de desarrollo que allí se construya.

En cuanto a la participación ciudadana, el instrumento no indica precisiones respecto a los procesos participativos con los cuales se deben construir sus contenidos, ni explicita procedimientos de participación de acuerdo con sus fases de desarrollo. En este contexto, la única mención a la participación ciudadana corresponde a la consulta pública que el nivel local debe realizar para la elaboración de los planes reguladores cantonales, los cuales, de acuerdo con su reglamentación, deben incorporar una consulta a la comunidad para dar a conocer los contenidos de su plan previo a su oficialización.

5. Brasil: Zoneamento Ecológico-Económico (ZEE)

La zonificación ecológica y económica (ZEE) en Brasil es una herramienta de planificación que busca organizar y regular el uso y la ocupación del territorio del país a nivel macrorregional y estadual, teniendo en cuenta sus características naturales y los intereses socioeconómicos de su población, orientando las políticas públicas relacionadas con el desarrollo sostenible. La ZEE divide Brasil en diferentes zonas según sus características ecológicas y económicas. Estas zonas se definen en función de factores como el clima, el suelo, la vegetación, el uso del suelo, los recursos hídricos y las actividades humanas. Las zonas se clasifican en categorías como áreas de conservación, áreas de uso sostenible y áreas urbanas. La ZEE es regida por una serie de reglamentos y normativas que establecen los procedimientos y criterios para su implementación. Entre ellas se destacan el Decreto Federal N° 4.297/2002: que establece las directrices para la elaboración de la EEZ, la Resolución CONAMA N° 303/2002: que establece los criterios y procedimientos para la elaboración de los estudios de la EEZ; la Resolución CONAMA N° 394/2007 que establece los procedimientos para la revisión y actualización de la EEZ; y la Resolución

CONAMA N° 428/2011 que establece los criterios y procedimientos para la integración de la EEZ con otros instrumentos de planificación territorial y ambiental.

Brasil es un estado federalista, donde existen tres niveles de administración: el nivel federal, el nivel estatal, y el nivel municipal. El instrumento subnacional de la ZEE, en este contexto, corresponde al instrumento de planificación territorial de mayor escala del país, siendo un paraguas y guía para la implementación de proyectos y programas de nivel estatal y local de acuerdo con las directrices de desarrollo y conservación que estos establecen para cada uno de los 26 estados. La responsabilidad de elaborar y coordinar la implementación de la ZEE es de los gobiernos estatales y del gobierno federal. Cada gobierno estatal es responsable de establecer su propia estructura organizativa para llevar a cabo la ZEE en su territorio. En general, los organismos encargados de realizar la ZEE a nivel estatal son las secretarías o departamentos estatales de medio ambiente o de planificación territorial. Además, en algunos estados existen organismos específicos creados para la elaboración y coordinación de la ZEE. Por ejemplo, en el estado de Bahía, la zonificación está anclada al Instituto de Medio Ambiente y Recursos Hídricos (INEMA).

A nivel nacional, existen diversas instituciones encargadas de la generación de información oficial sobre riesgos y amenazas territorializadas. Cada una de estas instituciones tiene sus propias áreas de especialización y competencias, y trabajan en conjunto para generar información oficial cartográfica de los riesgos y amenazas en el territorio brasileño. Las cuatro instancias más relevantes son:

- i) Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE): es el órgano responsable de producir y difundir información geográfica y estadística de Brasil. Entre sus productos, se encuentra la Carta Nacional de Riesgos, que es un mapa que identifica las áreas más vulnerables del país a diferentes tipos de riesgos naturales y antrópicos.
- ii) Servicio Geológico Brasileño (CPRM): es el órgano del gobierno federal responsable de realizar estudios geológicos y geofísicos en el territorio brasileño. Entre sus productos, se encuentra el Mapa de Peligros Geológicos, que identifica las áreas del país que presentan riesgos de movimientos de tierra, inundaciones, erosiones, entre otros.
- iii) Centro Nacional de Monitoramento y Alertas de Desastres Naturales (CEMADEN): es un órgano del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación encargado de monitorear y emitir alertas tempranas de desastres naturales en todo el país. Entre sus productos, se encuentra el Mapa de Susceptibilidad a Inundaciones, que identifica las áreas del país que son más propensas a sufrir inundaciones.
- iv) Instituto Nacional de Pesquisas Espaciales (INPE): es un instituto de investigación del gobierno federal encargado de estudiar y monitorear el medio ambiente, incluyendo la detección de incendios forestales y la generación de mapas de cobertura vegetal.

Ahora bien, la ZEE en sí misma no está mandatada reglamentariamente a incorporar de manera obligatoria la información de riesgos y amenazas previamente indicada, si bien este instrumento puede considerar de manera informativo y no vinculante los temas relacionados con los riesgos y amenazas ambientales. En ese sentido, al realizar la zonificación ecológica y económica del territorio, se pueden identificar las áreas que presentan riesgos ambientales, tales como zonas propensas a inundaciones, deslizamientos, sequías, incendios forestales, entre otros. Sin embargo, la escala en la cual se genera la información cartográfica de este instrumento (entre 1:100.000 y 1:1.000.000), dificulta la incorporación de una zonificación de riesgos que sea útil para la prevención y para la delimitación de áreas críticas. Sin embargo, los estados y municipios sí deben realizar estudios técnicos y generar mapas temáticos que muestren la distribución espacial de los diferentes tipos de riesgos y amenazas en el territorio, no necesariamente a través de la ZEE.

El Decreto Federal N° 4.297/2002 de la ZEE resguarda la participación democrática “compartiendo acciones y responsabilidades entre distintos niveles administrativos y la sociedad civil” sin embargo, no establece definiciones específicas respecto a la naturaleza, alcance, y etapas de la participación en la elaboración y seguimiento del instrumento. En este sentido, no existe una reglamentación asociada a la participación ciudadana, demarcando así un proceso únicamente informativo/consultivo que dependerá de cada Estado.

D. Orientaciones para incorporar la GRRD en IPT subnacionales

La incorporación de GRRD en IPT de escala subnacional dependerá de factores asociados al nivel de descentralización político-administrativo del país, las características del propio IPT que se aplica y la naturaleza del formato de GRRD existentes. Debido a lo anterior, se debe contemplar la conveniencia y factibilidad de incorporar los GRRD en las distintas fases del proceso de elaboración de un IPT, así como también ciertas consideraciones respecto al avance en los tipos formatos, particularmente de carácter informativo como primer paso para fortalecer la incorporación de la GRRD en proceso de elaboración de IPT subnacionales.

1. Recomendaciones casos de estudio

Ahora bien, a continuación, se entregan un conjunto de recomendaciones para los cinco casos analizados, factibles de replicar en algunos de sus aspectos en países con características similares, particularmente enfocado a los avances requeridos en el tipo de formato informativo para la GRRD y la participación ciudadana en las distintas fases de elaboración de sus IPT.

No obstante, se debe reconocer que, en todos los casos, salvo de Colombia, se precisa al mismo tiempo determinar instructivos más precisos para que, en el marco de los acuerdos internacionales, se incorporen como práctica en el proceso de elaboración de un OPR subnacional toda información contenida en mapas de riesgo casi de carácter obligatoria, al menos en la fase de diagnóstico e idealmente también en la fase de propuesta.

a) Caso de Costa Rica:

Cuadro 9
Recomendaciones particulares para el caso de Costa Rica

Formatos de información sobre riesgos		Definir un estándar metodológico para la evaluación de amenaza, vulnerabilidad y riesgo a nivel cantonal y provincial, para establecer una base sólida de información espacializada de zonas de riesgo a ser incorporadas en el ordenamiento territorial supralocal y local. Promover una asignación de recursos económicos y técnicos equilibrada entre unidades territoriales administrativas para la elaboración de información cartográfica de amenazas y riesgos como insumo para la elaboración de instrumentos de planificación territorial.
Participación Ciudadana	Preparación	Promover consultas anticipadas con las organizaciones sociales relevantes de los territorios normados por el instrumento de planificación, con el objetivo de reconocer de manera temprana problemáticas asociadas a la gestión de riesgos percibidas por las personas que habitan los territorios. Esta información puede ser una base relevante para proponer un diagnóstico territorial enfocado en las problemáticas territoriales socialmente relevantes y previamente validadas.

Participación Ciudadana	Diagnóstico	Incorporar esquemas de participación consultiva que permitan enriquecer los diagnósticos territoriales y de amenaza, riesgo y vulnerabilidad, complementaria a la información técnica sobre la cual se construye el instrumento. Promover la participación de grupos de personas vulnerables (mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, afrodescendientes y comunidades indígenas) en instancias específicas de diagnóstico centradas en visibilizar las problemáticas y demandas territoriales que el instrumento pueda ayudar a fortalecer.
	Propuesta	Fortalecer instancias informativas y consultivas sobre la propuesta de instrumento para lograr una validación ciudadana de sus contenidos y alcances, con la posibilidad de incorporar nuevas medidas o modificar medidas existentes antes de su plena puesta en marcha.
	Seguimiento	Promover esquemas de seguimiento continuo de los avances y resultados de la implementación del instrumento, a través de un sistema abierto, público, y transparente que permita comprender el impacto territorial de las medidas adoptadas.

Fuente: Elaboración propia.

b) Caso de Brasil:

Cuadro 10
Recomendaciones particulares para el caso de Brasil

Formatos de información sobre riesgos		Reglamentar la incorporación de información oficial provista por las distintas instituciones encargadas de la elaboración de cartas de amenaza, vulnerabilidad y riesgo existente para el Estado o territorio a planificar en la ZEE, resguardando la coherencia espacial y metodológica para la delimitación de zonas de riesgo en el instrumento subnacional.
Participación Ciudadana	Preparación	Promover consultas anticipadas con las organizaciones sociales relevantes de los territorios normados por el instrumento de planificación, con el objetivo de reconocer de manera temprana problemáticas asociadas a la gestión de riesgos percibidas por las personas que habitan los territorios. Esta información puede ser una base relevante para proponer un diagnóstico territorial enfocado en las problemáticas territoriales socialmente relevantes y previamente validadas.
	Diagnóstico	Incorporar esquemas de participación consultiva que permitan enriquecer los diagnósticos territoriales y de amenaza, riesgo y vulnerabilidad, complementaria a la información técnica sobre la cual se construye el instrumento. Promover la participación de grupos de personas vulnerables (mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, afrodescendientes y comunidades indígenas) en instancias específicas de diagnóstico centradas en visibilizar las problemáticas y demandas territoriales que el instrumento pueda ayudar a fortalecer.
	Propuesta	Fortalecer las instancias de consulta pública previa a la aprobación estadual del instrumento, como mecanismo de validación social de sus contenidos y alcances.
	Seguimiento	Promover esquemas de seguimiento continuo de los avances y resultados de la implementación del instrumento, a través de un sistema abierto, público, y transparente que permita comprender el impacto territorial de las medidas adoptadas.

Fuente: Elaboración propia.

c) **Caso de Colombia:**

Cuadro 11
Recomendaciones particulares para el caso de Colombia

Formatos de información sobre riesgos		Considerando que el sistema colombiano ha avanzado tempranamente en la inclusión de riesgos en su planificación, esto ha determinado la consolidación de diferentes unidades y agencias a nivel nacional vinculadas a amenazas específicas. En este sentido, es importante avanzar en disminuir la atomización de estas unidades para una inclusión de la gestión del riesgo efectiva en los diferentes niveles de planificación. Así también, se torna relevante avanzar en dar mayores facultades a los niveles departamentales en la planificación del riesgo, avanzando en la coordinación supramunicipal del territorio.
Participación Ciudadana	Preparación	Fomentar mecanismos de educación temprana sobre la gestión de riesgos, involucrando activamente a la población en la implementación de medidas preventivas. Considerando para ello, la inclusión activa de grupos más expuestos. Además, se considera relevante favorecer las capacidades de coordinación a nivel departamental y mecanismos que puedan acoger iniciativas ciudadanas no solo a nivel municipal.
	Diagnóstico	Promover diagnósticos vinculantes que ayuden a enriquecer los diagnósticos territoriales en torno a la gestión del riesgo en diferentes escalas. Es pertinente avanzar hacia una mayor vinculación entre las escalas nacionales, departamentales y municipales en torno a la GRRD.
	Propuesta	Definir claramente las instancias, metodologías y tiempos de participación ciudadana. Así también, es relevante avanzar en la incorporación de una mayor vinculación respecto a las indicaciones percibidas por la comunidad respecto a la GRRD.
	Seguimiento	Si bien se definen claramente instancias de seguimiento por parte de la ciudadanía, es importante avanzar en posibilitar etapas de perfeccionamiento del plan, propiciando una constante actualización, sobre todo en amenazas de carácter estacionario.

Fuente: Elaboración propia.

d) **Caso de Perú:**

Cuadro 12
Recomendaciones particulares para el caso de Perú

Formatos de información sobre riesgos		Definir una metodología que esclarezca la identificación de riesgos en escalas meso y micro, elaborando mapas de riesgo que, como procedimiento, determine una actualización regular de la información. Además, considerando la existencia de un cuerpo de documentos que constituyen la planificación a nivel subnacional, se indica como relevante la inclusión en etapas tempranas de la planificación la variable de identificación de amenazas, exposición y vulnerabilidad.
Participación Ciudadana	Preparación	Incorporar instancias de participación temprana con organizaciones sociales relevantes, así como con grupos más expuestos. La información presentada por estos grupos puede servir como un fundamento importante para la elaboración de un diagnóstico que se enfoque en cuestiones socialmente relevantes y previamente validadas.
	Diagnóstico	Promover instancias más claras de participación a nivel consultivo que fomente la validación no solo de la evaluación de riesgos, sino de las etapas previas y posteriores incorporadas en el manual de elaboración del Plan.
	Propuesta	Fomentar instancias de consulta pública para las diferentes etapas de elaboración metodológica del instrumento, fortaleciendo la consistencia de las diferentes temáticas que se incorporan en el manual de elaboración del Plan.
	Seguimiento	Promover mecanismos de evaluación periódica que permitan una evaluación posterior a la implementación del Plan. En este sentido, se debe avanzar a aumentar los mecanismos de la participación ciudadana, en torno a la consulta, difusión y capacitación.

Fuente: Elaboración propia.

e) Caso de Chile:

Cuadro 13
Recomendaciones particulares para el caso de Chile

Formatos de información sobre riesgos		En el caso chileno es necesario avanzar hacia una institucionalidad que tenga la potestad de concentrar la tarea de velar por la generación y disposición de formatos informativos que integren todos los tipos de riesgos, hoy dispersos y solo parcialmente en varios organismos públicos. Al mismo tiempo, considerar la necesidad de que haya un reglamento y/o instructivo para considerar la GRRD, como la EAE, que aplique para cualquier tipo de IPT regional o local, especialmente aplicable para el PROT.
Participación Ciudadana	Preparación	A la diversidad geográfica y climática del territorio chileno, se suman configuraciones socio territoriales también diversas, las cuales agregan un valor importante, si se toma en cuenta su experiencia en materia de riesgo de ciertas comunidades en el territorio que habitan, así como de informante claves, a partir de a consideración de una participación ciudadana temprana.
	Diagnóstico	Si bien el PROT obliga a aplicar la EAE, garantizando un proceso de participación ciudadana reglado en la fase de diagnóstico y en la fase de propuesta, tiende a ser de carácter consultivo, siendo razonable considerar ciertos mecanismos que apunten a que haya una satisfactoria representación de la diversidad de actores y que el diagnóstico sea lo más consensuado posible específicamente en los aspectos relacionados con la GRRD, siendo razonable que se asuma en esa condición un carácter más vinculantes en materia de participación ciudadana.
	Propuesta	En esta fase, también la EAE garantiza la participación ciudadana conforme la guía que para estos efectos aplica. No obstante, la macrozonificación resultante exigida por el PROT, no garantiza que las consideraciones sobre la GRRD estén debidamente expuestas en la propuesta o sean posibles de visualizar por la ciudadanía en el período de consulta. Por lo tanto, se propone normar al menos a través de un instructivo que haga explícito qué implicaciones sobre la GRRD tiene la macrozonificación propuesta.
	Seguimiento	Las posibilidades de sostener en el tiempo los compromisos que involucran aspectos relativos a las GRRD en el PROT aprobado y en ejercicio, requiere una plataforma de información de acceso virtual que sea transparente y actualizada, para que la opinión pública en general pueda monitorear el cumplimiento específico de lo que implica la GRRD en ese PROT. Esta plataforma debe tener la capacidad de recoger consultas y dar respuestas a las inquietudes ciudadanas que por este canal se manifiesten.

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, los casos en estudio proporcionan un panorama diverso y a la vez representativo del estado de situación de los instrumentos de ordenamiento territorial que entregan directrices de carácter normativo o indicativo a escala subnacional para el desarrollo territorial, particularmente también en relación con los tipos de formatos en materia de GRRD y la participación ciudadana. En general, se constata que la vinculación de la GRRD en los IPT subnacionales es escasa y enfocada fundamentalmente a la necesidad de proveerse de mapas de riesgo (como formato informativo), en muchos casos con alcance parcial en su aproximación, así como sin exigencias de utilización precisas o regladas.

Por otro lado, participación ciudadana en el proceso de elaboración de los IPT, por lo general, no contempla exigencias precisas sobre la necesidad de participación ciudadana en términos de los mecanismos concretos de su aplicación, así como tampoco respecto a su incidencia en las distintas fases del proceso de elaboración del IPT, salvo en forma específica para el caso del PROT de Chile que queda determinado por la obligación de aplicar la EAE. Y, adicionalmente, bajo la importancia que reviste cada vez más el enfoque de género, los IPT como los formatos para la GRRD no lo contemplan de manera explícita, aunque puede estar presente como exigencias al momento de su elaboración a partir de una exigencia de un gobierno regional o local como principio rector.

2. Síntesis de recomendaciones particulares para IPT subnacionales en Latinoamérica

A partir de los casos analizados, resulta posible hacer ciertas recomendaciones generales para incorporar sistemáticamente la GRRD en instrumentos de planificación territorial de escala subnacional en Latinoamérica, cuestión que implica:

- **Integrar el enfoque de la gestión del riesgo de desastres en todos los instrumentos de planificación territorial:** esto implica considerar el riesgo de desastres desde las primeras fases de la planificación, y asegurar que esté presente en todos los instrumentos de planificación, independiente de su escala y alcance territorial.
- **Identificar los riesgos de desastres y la vulnerabilidad del territorio:** es fundamental que los instrumentos de planificación territorial incluyan una evaluación rigurosa de los riesgos de desastres y la vulnerabilidad del territorio, incluyendo la identificación de las zonas de alto riesgo y la identificación de los grupos más vulnerables.
- **Definir objetivos y estrategias específicas para la gestión del riesgo de desastres:** es importante establecer objetivos claros y definir estrategias específicas para reducir la vulnerabilidad ante posibles desastres, incluyendo la promoción de la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación.
- **Promover la participación ciudadana:** la participación de la comunidad es esencial para lograr una apropiación de los instrumentos a escala local, así como para incorporar en los instrumentos aquellos conocimientos situados respecto a los riesgos, desde una perspectiva socio territorial y también de género.
- **Coordinación interinstitucional:** es fundamental establecer un marco de coordinación interinstitucional para la gestión del riesgo de desastres, involucrando a todas las instituciones relevantes, desde los gobiernos subnacionales y locales hasta los organismos de protección civil y las organizaciones sociales de base.
- **Asignación de recursos:** es importante asignar los recursos necesarios para implementar las estrategias y medidas previstas en los instrumentos de planificación territorial relacionados con la gestión del riesgo de desastres.

Recomendaciones generales para promover la participación ciudadana en la gestión y reducción del riesgo de desastres:

- **Promover la sensibilización y educación de las comunidades sobre el riesgo de desastres:** esto incluye la difusión de información sobre los riesgos a los que están expuestos, las medidas preventivas, la preparación para emergencias y la respuesta post-desastre.
- **Fomentar la participación de las comunidades en la planificación y toma de decisiones sobre GRRD en sus territorios:** esto significa involucrar a la comunidad en la identificación de los riesgos, la evaluación de la vulnerabilidad y la planificación de medidas para reducir la exposición y aumentar la resiliencia.
- **Establecer mecanismos para la participación efectiva de la comunidad en la gestión del riesgo:** esto implica crear espacios para la consulta y el diálogo entre los actores involucrados en la gestión del riesgo, incluyendo la comunidad, los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.
- **Fortalecer la capacidad de la comunidad para participar en la gestión del riesgo:** esto implica proporcionar capacitación y herramientas para la participación efectiva, incluyendo la capacitación en habilidades para la gestión de emergencias, la comunicación y la toma de decisiones.

- **Promover la inclusión de grupos vulnerables en la gestión del riesgo:** esto incluye garantizar que los grupos más vulnerables, como las personas con discapacidad, los ancianos y las mujeres, tengan acceso a la información y los recursos necesarios para participar activamente en la gestión del riesgo.
- **Monitorear y evaluar la participación de la comunidad en la gestión del riesgo:** esto implica evaluar regularmente el impacto de las medidas implementadas y la participación de la comunidad en la gestión del riesgo, para mejorar la eficacia de las acciones futuras.

V. Conclusiones

La necesidad de avanzar en la incorporación de la GRRD en los procesos de elaboración de IPT subnacionales en Latinoamérica, resulta ser un imperativo urgente para cumplir con las metas ODS y adecuarse a los estándares exigidas en el marco de los acuerdos internacionales sobre la materia. Fundamentalmente, porque en abandono por décadas del uso adecuado de herramientas en materia de ordenamiento territorial, ha significado no solo importantes costos de vida y de recursos en materia de infraestructura económica y productiva, sino de pérdida de importante patrimonio ambiental y cultural, por la alta exposición de la población a fenómenos naturales y eventos catastróficos de carácter antrópico.

La diversidad de regímenes político-administrativo que configuran la estructura institucional de los estados nacionales en Latinoamérica, donde prevalece mayoritariamente la desconcentración y en algunos casos la delegación prioritariamente, si bien restringe en forma importante el alcance de los IPT subnacionales, para que en forma autónoma puedan avanzar en potenciar la articulación de la GRRD con los procesos de elaboración de sus IPT, no es suficiente razón para justificar la lentitud en el desarrollo de una gobernanza multinivel más adecuada, el desarrollo de formatos y mecanismos de política pública que apunten hacia la urgente necesidad de avanzar, ante la mayor exposición al riesgo derivado de la localización de parte importante de los asentamientos humanos y los impactos que genera el cambio climático.

El presente trabajo entrega una visión integral sobre los aspectos centrales que deben considerarse entre la estrecha vinculación que existe entre desarrollo y ordenamiento territorial, y la GRRD, fundamentalmente en el propósito de visualizar las claves que deben atender a la hora de hacer recomendaciones para países de Latinoamérica y el Caribe, respetando sus particularidades institucionales y reconociendo la singularidad de sus IPT subnacionales que aplican. Desde este punto de vista, queda en evidencia la complejidad de hacer propuestas para fortalecer la incorporación de la GRRD en los IPT subnacionales, no obstante, la revisión, clasificación y comparación de aspectos relativos a los contextos institucionales y de los procesos de elaboración de IPT subnacionales, permiten aventurar algunas recomendaciones factibles de incorporar como un avance ante la urgencia que reviste para Latinoamérica esta tarea.

Finalmente, se reconoce que existe a partir de este trabajo, así como a partir de la revisión y análisis otros trabajos que han sido relevado en este documento que se nutre de amplias fuentes de información de carácter secundario, tanto de orden teórico y empírico, una cierta base para avanzar en propuestas de orden administrativo, legislativo y metodológico que contribuyan a los esfuerzos nacionales y subnacionales por fortalecer la estrecha y necesaria articulación de la GRRD con los IPT subnacionales, como requisito esencial para delinear un desarrollo territorial más sostenible para Latinoamérica.

Bibliografía

- Araujo, M. E., & Tironi, M. (2020). La participación ciudadana en las políticas de gestión del riesgo en América Latina: Recomendaciones para el caso chileno (Serie Policy Papers). CIGIDEN.
- Ávila, H. (2009). Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. *Estudios Agrarios*, 15(41), 93–123.
- Bello, O., Bustamante, A., & Pizarro, P. (2020). Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Documentos de Proyecto (LC/TS.2020/108). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Birkmann, J., Garschagen, M., Kraas, F., & Quang, N. (2010). Adaptive urban governance: New challenges for the second generation of urban adaptation strategies to climate change. *Sustainability Science*, 5(2), 185–206. <https://doi.org/10.1007/s11625-010-0111-3>.
- Brenner, N. (1999) Globalization as reterritorialisation. The re-scaling on urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36 (3), 351-451. <https://doi.org/10.1080/0042098993466>.
- Chaffin, B. C., Garmestani, A. S., Gosnell, H., & Craig, R. K. (2016). Institutional networks and adaptive water governance in the Klamath River Basin, USA. *Environmental Science & Policy*, 57, 112–121. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.11.008>.
- Chaffin, B. C., & Gunderson, L. H. (2016). Emergence, institutionalization, and renewal: Rhythms of adaptive governance in complex social-ecological systems. *Journal of Environmental Management*, 165, 81–87. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2015.09.003>.
- Chaparro Ávila, E., Renard, M. (2005). Elementos Conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas socionaturales. Cuadernos de la CEPAL (LC/G.2272-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- CITRID, & Mesa de Trabajo en Gestión del Riesgo y Género. (2020). Género y reducción del riesgo de desastres. Acercamiento a nivel local. <https://doi.org/10.34720/MCGR-B384>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3), Santiago.
- _____. (2022). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (LC/PUB.2018/8), Santiago.
- _____. (2016), La Matriz de la Desigualdad Social en América Latina, (LC/G.2690 (MDS.1/2), Santiago.
- Crona, B., & Parker, J. (2012). Learning in Support of Governance: Theories, Methods, and a Framework to Assess How Bridging Organizations Contribute to Adaptive Resource Governance. *Ecology and Society*, 17(1), 18.

- De Angelis, G. (2015). *Arquitectura y desastres naturales: Medidas para mitigar el riesgo sísmico y de inundación*. Universidad Politécnica de Catalunya.
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379.
- Djalante, R., Holley, C., & Thomalla, F. (2011). Adaptive governance and managing resilience to natural hazards. *International Journal of Disaster Risk Science*, 2(4), 1-14. <https://doi.org/10.1007/s13753-011-0015-6>.
- Edwards, P., Sharma-Wallace, L., Wreford, A., Holt, L., Cradock-Henry, N. A., Flood, S., & Velarde, S. J. (2019). Tools for adaptive governance for complex social-ecological systems: A review of role-playing-games as serious games at the community-policy interface. *Environmental Research Letters*, 14(11), 113002. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab4036>.
- EIRD (2005). Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (Nº 25). United Nations.
- _____. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del riesgo de Desastres 2015-2030- (Nº 26; Resolución Aprobada por la Asamblea General). http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf.
- Falletti, T. (2006), "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada", en *Revista de Ciencias Sociales*, año 46, núm. 183, Argentina: Instituto de Desarrollo Económico y Social (ides).
- _____. (2006). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99, 3, 327-346.
- Fernández Lopera, C. C. (2020). La Protección Financiera para la Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 4(2), 22. <https://doi.org/10.55467/reder.v4i2.48>.
- Ferrao, J. O Ordenamiento do território como política pública. *Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa*. 2011, pp. 146.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). ADAPTIVE GOVERNANCE OF SOCIAL-ECOLOGICAL SYSTEMS. *Annual Review of Environment and Resources*, 30(1), 441-473. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>.
- Fundación Superación de la Pobreza. (2019). *Gobernanza Local, Participación Ciudadana y Gestión del Riesgo de desastres en la Región de Valparaíso (Nº 11; Serie Miradas País)*.
- Garschagen, M., & Krass, F. (2010). Assessing future resilience to natural hazards: The challenge of capturing dynamic changes under conditions of transformation and climate change. 5.
- Garschagen, M., & Romero-Lankao, P. (2015). Exploring the relationships between urbanization trends and climate change vulnerability. *Climatic Change*, 133(1), 37-52. <https://doi.org/10.1007/s10584-013-0812-6>.
- Genta, N. y otros (2022) *Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe 2022*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/132), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Gómez-Orea, D. (2008). *Ordenación territorial*. Madrid: Mundi-Prensa, 766 páginas.
- Guadagno, L. (2016). Human Mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction. *International Journal of Disaster Risk Science*, 7(1), 30-40. <https://doi.org/10.1007/s13753-016-0077-6>.
- Guillén, A., K. Sáenz, M. H., & Badii, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1), 179-193.
- Hambleton, S. & Hoggett, P. (1994). A framework for understanding area-based desentralisation, *Local Government. Policy Marketing*. 20 (34) 5-12.
- Horts, B. Descentralización Fiscal: Antecedentes para una reforma en Chile en materia de financiamiento regional. *Serie Informe Económico 273, Libertad y Desarrollo*, 2018, pp. 29.
- Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública, 7 (2014).
- IPCC, (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. <https://doi.org/10.1017/9781009157896>.

- Janssen, M., & van der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, 33(1), 1–5. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.02.003>.
- Kelman, I. (2015). Climate Change and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction. *International Journal of Disaster Risk Science*, 6(2), 117–127. <https://doi.org/10.1007/s13753-015-0046-5>.
- Lei, Y., Liu, C., Zhang, L., Wan, J., Li, D., Yue, Q., & Guo, Y. (2015). Adaptive governance to typhoon disasters for coastal sustainability: A case study in Guangdong, China. *Environmental Science & Policy*, 54, 281–286. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.07.016>.
- Ley 1523: Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones, Pub. L. No. 1523, 24 (2012).
- Medina Gallego, C. (2008). La Gestión Social Integral en el contexto de la gestión pública participativa. *La Gestión Pública Participativa en el Contexto de la Gestión Social Integral*.
- Mesías Rosas, O. (2017). Del mapa de amenaza natural a los mapas de riesgo: Un paso fundamental para su gestión. *Arquetipo*, 15, 21–37.
- N. Genta y otros, "Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe 2022", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/132), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.
- Maturana, F., Fuenzalida, X., Arenas, F. y Henríquez, C., (2017). La planificación territorial en Chile y el proceso de descentralización. <https://www.researchgate.net/publication/328662800>.
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 102, pp. 39-60.
- Massey, Doreen (2009) *Geometrías del poder y la conceptualización del espacio*, CLACSO- Caracas, Centro Internacional Miranda.
- Miranda, D., Campos, K., Tironi, M., Valdivieso, S., Carraro, V., & Palma, K. (2021). *Gestión del Riesgo de Desastres desde una Perspectiva de Género Interseccional (Policy Papers)*. CIGIDEN.
- OCHA. (2020). *Desastres Naturales en América Latina y el Caribe 2000-2019*. United Nations - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
- OECD-SUBDERE (2017). *Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal, Conclusiones principales y recomendaciones*.
- Ohmae, Keinchi (1990) *The Borderless World, Power and Strategy in the Interlinked Economy*, London, Harpercollins.
- Olsson, P., Gunderson, L., Carpenter, S., Ryan, P., Lebel, L., Folke, C., & Holling, C. S. (2006). Shooting the Rapids: Navigating Transitions to Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. *Ecology and society*, 11(1), 21.
- Orellana, A., Arenas, F., & Moreno, D. (2020). Ordenamiento territorial en Chile: nuevo escenario para la gobernanza regional. *Revista de Geografía Norte Grande*, 77, 31–49.
- Peña Niño, J., & Velásquez, F. (2018). *Participación de los Gobiernos Subnacionales en la Gobernanza del sector minero en Colombia*. Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Poblete, M., & Goldstein, E. (2020). *Enfoque de género en las estrategias de reducción de riesgo de desastres en Chile. El caso de las respuestas del Estado frente al 27F (Asesoría Técnica Parlamentaria N°SUP 129061)*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Porter, Michael (2000) "Locations, Clusters, and Company Strategy", en Clark et al (eds.) *The Oxford Handbook of Economic Geography*, London, Oxford University Press.
- Renaud, F., Sudmeier-Riex, K., & Estrella, M. (2013). *The role of the ecosystem in disaster risk reduction*.
- Riffo, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre el desarrollo territorial (15a ed.)*, Santiago de Chile; CEPAL.
- Sandoval, C., Sanhueza, A., & Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar (N° 01; Manuales de la CEPAL)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Schultz, L., Folke, C., Österblom, H., & Olsson, P. (2015). Adaptive governance, ecosystem management, and natural capital. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(24), 7369–7374. <https://doi.org/10.1073/pnas.1406493112>.
- Shand, D., & Arnberg, M. (1996). *Background paper in Responsive Government: Service Quality Initiatives*. Paris: Organisation for Economic Cooperation.

- Stough, L. M., & Kang, D. (2015). The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction and Persons with Disabilities. *International Journal of Disaster Risk Science*, 6(2), 140–149. <https://doi.org/10.1007/s13753-015-0051-8>.
- Thomalla, F., Downing, T., Spanger-Siegfried, E., Han, G., & Rockström, J. (2006). Reducing hazard vulnerability: Towards a common approach between disaster risk reduction and climate adaptation: Reducing Hazard Vulnerability. *Disasters*, 30(1), 39–48. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2006.00305.x>.
- Trejo-Rangel, M. A., Ramos Ribeiro, R. R., Fernández Lopera, C. C., Mota Ferreira, A., Esquivel-Gomez, N. N., & Liera-Martínez, C. C. (2022). Enfoques Hegemónicos en la Gestión del Riesgo de Desastres Asociados a Eventos Hidrometeorológicos: Análisis del Contexto de Latinoamérica y el Caribe. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 6(1), 25. <https://doi.org/10.55467/reder.v6i1.82>.
- UNDRR (2016). Report of the Open-ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology relating to Disaster Risk Reduction (p. 41). United Nations.
- _____. (2022). Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2022: Nuestro mundo en peligro: Transformar la gobernanza para un futuro resiliente [Resumen para responsables de políticas].
- UNGRD. (2019). Atlas de Riesgo de Colombia: Relevando los desastres latentes.
- UN-Habitat (Ed.). (2012). State of Latin American and Caribbean cities 2012: Towards a new urban transition.
- UNISDR. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. United Nations.
- Veltz, Pierre (1999) *Mundialización, Ciudades y Territorio. La Economía del Archipiélago*, Barcelona, Ariel.
- Vicuña, M., Elinbaum, P., & Valenzuela, L. M. (2022). Planes Metropolitanos en Iberoamérica, culturas e instrumentos. RIL Editores.
- Villamizar, N., & Luna, J. (2012). Bordes urbanos: Una pregunta desde el crecimiento hacia la concepción de una categoría para el análisis y proyectación de territorios urbanos. ENID.
- Wyborn, C. (2015). Co-productive governance: A relational framework for adaptive governance. *Global Environmental Change*, 30, 56–67. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.10.009>.
- Zapata Cortés, O. L. (2020). Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(3), 233–246. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n3.86811>.

América Latina y el Caribe es una de las regiones con mayor nivel de exposición a diversos fenómenos que implican riesgos para la población. Las desigualdades históricas y los distintos desafíos relacionados con el desarrollo y la vulnerabilidad de los países han dificultado la incorporación de la gestión y reducción del riesgo de desastres en la planificación territorial. En este contexto, los países de la región han implementado políticas y planes adaptados a su realidad, a fin de prevenir los desastres y darles respuesta, así como de promover una planificación territorial que reduzca la exposición de las comunidades y sus habitantes.

Este trabajo se enfoca en la relación entre el desarrollo territorial, el ordenamiento territorial y la gestión y reducción del riesgo de desastres, con el objetivo de avanzar hacia una planificación que considere la seguridad de las comunidades y su resiliencia ante fenómenos que implican riesgos. Se ofrecen orientaciones para incorporar dicha gestión en la planificación territorial, realizando ajustes a la institucionalidad, a la coordinación y participación de actores, destacando el papel que desempeñan los gobiernos subnacionales en el desarrollo y el ordenamiento territorial como una oportunidad para abordar los retos mencionados.