

# Documento País: Riesgos de desastres en Argentina CAPITULO 1



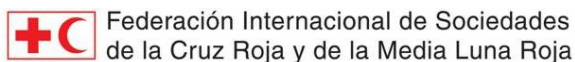
Investigadora principal: Alejandra Celis

Asistentes de investigación: Fernando Ostuni, Graciela Kisilevsky,  
Enrique Schwartz, Soledad Fernández Bouzo, Leticia Lopresti.

Buenos Aires, Argentina, octubre de 2009

## INDICE

<b>1. Caracterización del país</b> .....	<b>2</b>
1.1. Caracterización ambiental.....	2
1.2 Caracterización político-institucional.....	6
1.3 Caracterización socioeconómica .....	8



# 1. Caracterización del país

## 1.1. Caracterización ambiental

La República Argentina se extiende desde los 21° 46´ de latitud norte hasta los 55° 58´ de latitud sur, y desde los 53° de longitud este hasta los 73° de longitud oeste. Por su extensión, de 2.791.810 Km<sup>2</sup> (sin incluir la Antártida, las islas Malvinas y las del Atlántico Sur que abarcan casi otro millón de km<sup>2</sup>), ocupa el octavo lugar en el mundo.

Tanto su ubicación como su extensión le confieren una especial singularidad por constituir uno de los países más extensos del planeta. A su vez, su ubicación meridional le otorga una localización alejada de los principales centros de desarrollo y de poder.

A diferencia de los otros siete países (China, Canadá, EUA, Brasil, Australia, India y Rusia) su eje mayor tiene sentido Norte-Sur. La magnitud latitudinal le confiere una inusual diversidad climática, que abarca desde climas fríos del sur hasta tropicales en las regiones chaqueña, tucumano-oranense y misionera, aunque a una escala general, se encuentra dentro de la zona subtropical-templada. A su vez, la forma de su superficie determina que el clima sea predominantemente oceánico, sin nevadas fuera de las zonas montañosas, lo cual permite practicar agricultura durante todo el año (a igual latitud en el hemisferio norte la nieve cubre los suelos al menos durante un mes) (Morello y Matteucci, 2000).

En términos generales, el relieve es mayoritariamente plano, formado por llanuras (Chaco, Mesopotamia y Pampa) en el centro y norte del país y por mesetas en el sur (Patagonia). En el extremo oeste, se encuentra la Cordillera de los Andes, diferenciada en tres sectores: el norte y el central (o cuyano) alcanza alturas de 4000 a casi 7000 m., mientras que el sector sur o patagónico es más bajo, con alturas de unos 2000 m. Al oriente de ésta, una serie de cordones montañosos del sistema andino, corren de forma paralela a la cadena principal (Figura 1.1).

El relieve determina una hidrografía que pertenece mayoritariamente a la pendiente del Atlántico y que transcurre de oeste a este, a excepción de los grandes ríos de la cuenca del Plata, originados en fallas tectónicas, que corren en dirección norte-sur. (Figura 1.2).

Dentro del continente americano, la Argentina se diferencia por su inscripción en el sector terminal de la cuenca del Plata, compartida con Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, con una superficie de alrededor de 2.6 millones de km<sup>2</sup> de los cuales el 37% pertenecen a nuestro país. Los ríos mayores de la cuenca, el Paraná, el Paraguay y el Uruguay, reciben copiosas lluvias de las zonas tropicales y drenan en el río de La Plata. Por constituir la baja cuenca del segundo sistema hidrográfico de América del Sur, el territorio depende hidrológica y sedimentológicamente de los países del tramos medio y alto: Brasil, Paraguay y Bolivia (Morello y Matteucci, 2000).

Su extenso desarrollo latitudinal y la diferenciación del relieve determinan la presencia de tres grandes dominios climáticos bien diferenciados (Min. Salud y Ambiente-PNUMA, 2004):

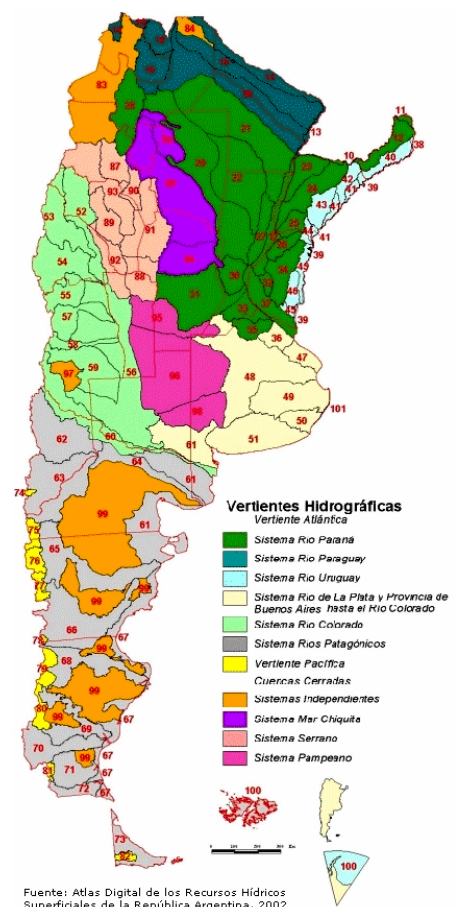
- Dominio atlántico: se desarrolla en el centro-este del país (desde el extremo noroeste hasta el sur de la Provincia de Buenos Aires). Se trata de una zona húmeda con precipitaciones que van de los 500 a los 2000 mm anuales y una desarrollada red hidrográfica, coincidiendo prácticamente con las posibilidades de cultivo de verano.
- Diagonal árida: abarca la casi la casi totalidad del resto del país. Se caracteriza por presentar precipitaciones inferiores a los 500 mm. anuales. Incluye extensas superficies desérticas y semidesérticas con precipitaciones menores a los 200 mm anuales. Los cursos de agua tienden a agotarse o infiltrarse, con excepción de algunos cursos de caudales importantes de origen cordillerano, que permiten el desarrollo de zonas de irrigación.
- Dominio pacífico: afecta a la Cordillera de los Andes en su tramo meridional que, por tener una altitud menor, permite el paso de vientos húmedos del Pacífico Sur. Éstos, luego de dejar su humedad en la zona andina (donde producen precipitaciones que llegan a superar los 3000 mm anuales), agudizan con su sequedad la aridez patagónica (Figura 1.3).

Figura 1.1: Mapa físico



Fuente: Gobierno electrónico Argentina,

Figura 1.2: Mapa vertientes hidrográficas



A su vez, estos dominios registran notables heterogeneidades internas, consecuencia de su gran extensión latitudinal y su posición en relación con las masas oceánicas y la cordillera:

- El territorio es asimétrico en cuanto al balance hídrico regional, con áreas de relieve muy enérgico hacia el oeste y otras, hacia el este, donde no hay suficiente declive regional como para que el agua se mueva siempre en la misma dirección y, por lo tanto, están sometidas a inundaciones periódicas.
- Las temperaturas descienden de medias anuales mayores a los 20° C en el noreste a medias anuales menores a los 10° C en el sudeste
- El sector mediterráneo, ubicado al norte del Río de la Plata cae bajo la influencia de los vientos del Atlántico generando un fuerte gradiente de precipitaciones que disminuyen de este (húmedo) a oeste (árido). En cambio, el sector austral está sometido a la acción de los vientos del Pacífico cuyas características se ven alteradas por la presencia de la cordillera de los Andes.

**Figura 1.3: Precipitaciones**



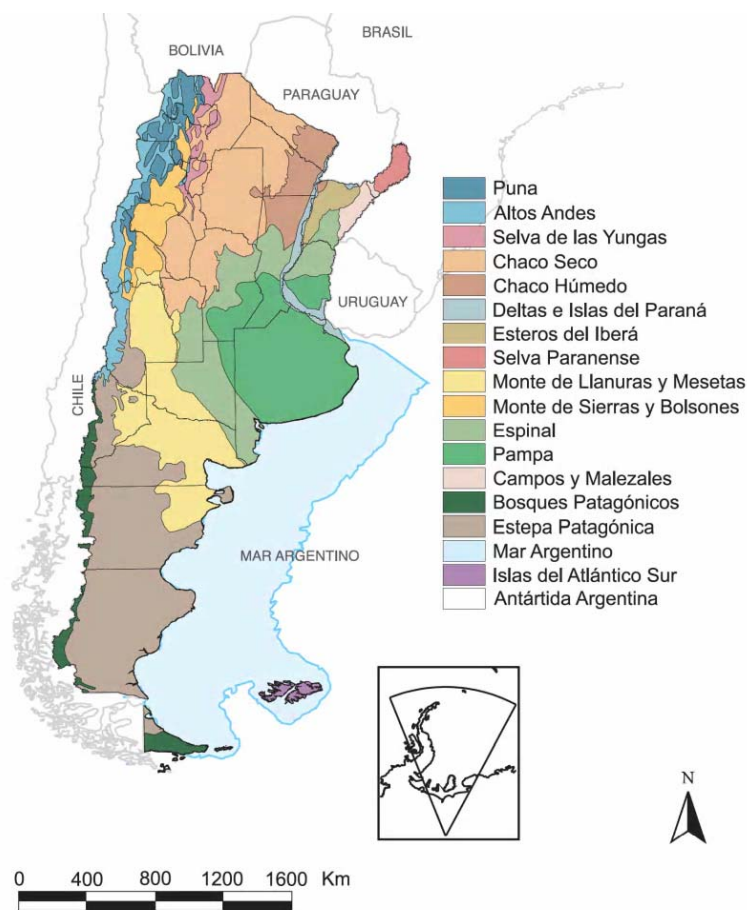
*Fuente: INTA, 2001, Hoffman 1992, Eriksen 1978, 1983, Schewerdtfeger 1976, Cooperación Técnica Argentino-Alemana GTZ, en Ministerio de Salud y Ambiente, 2004.*

Esta heterogeneidad regional se refleja en la variedad de ecorregiones (Figura 1.4) y brinda amplias posibilidades de diversificación de la producción, tanto en cuanto a tipos de recursos como a sus formas de manejo. Sin embargo, el modo de ocupación del territorio y apropiación de los recursos ha generado la

más notable de las asimetrías, como lo es la de una región hegemónica en la zona centro-este, con monopolio de las ventajas económicas y sociales, en contraste con un interior mayormente olvidado y enmascarado por el desarrollo del poder central. Cabe destacar que el 90% de las exportaciones agropecuarias provienen de la producción pampeana, que desde sus inicios ha estado inserta en el mercado internacional.

Por fuera de la zona centro-este, los asentamientos y zonas productivas se han desarrollado en territorios restringidos, correspondientes a zonas de valles y oasis, o, en su defecto, responden a la presencia de algún recurso de singular atracción que justifica la instalación humana a pesar de los inconvenientes que presenta el medio.

**Figura 1.4: Ecorregiones de Argentina (según Burkart et al., 1999)**



*Fuente: Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, Programa de Desarrollo Institucional Ambiental, Administración de Parques Nacionales, 1999*

## 1.2 Caracterización político-institucional

Entre 1810 y 1816 el territorio argentino corta sus lazos coloniales y declara la independencia nacional. Hacia mediados del siglo XIX, se consolidan los lazos entre las 14 provincias inicialmente integrantes de la Nación Argentina y en 1853 se dicta la Constitución Nacional. A través de ésta, la Nación adopta la forma representativa, republicana y federal (Art.1).

La forma representativa alude a que el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones libres.

La forma republicana hace referencia a la división de poderes: el Poder Legislativo, responsable principal de la función legislativa (Art. 75); el Poder Ejecutivo, a cargo de la administración general y con participación en la tarea legislativa (Art. 99) y el Poder Judicial, con decisión sobre todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y las leyes de la Nación (Art. 121).

La forma federal refleja la historia del país, ya que las provincias precedieron a la Nación y son, en teoría, autónomas. La Nación Argentina se constituye con los poderes que aquéllas le delegan en forma expresa. Lo que no ha sido delegado a la Nación pertenece al área de competencias reservadas por las provincias. Esta es la regla máxima que resume el derecho argentino: *“Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos al tiempo de su incorporación”* (Art. 104 de la Constitución originaria y Art. 121 de la Constitución actual).

A pesar de ello, es importante destacar que ante el desarrollo desigual que ha tenido el territorio nacional, el federalismo se ha tornado formal en muchos aspectos: pocas jurisdicciones concentran población, actividades y capacidad de gestión autónoma, mientras que muchas otras registran escaso desarrollo y alta dependencia respecto a la distribución federal de los fondos coparticipados.

El Poder Legislativo es de carácter bicameral. La Cámara de Diputados, está integrada por representantes elegidos por sección electoral en cada jurisdicción. La Cámara de Senadores está integrada por tres representantes por provincia, dos para la lista que obtenga la mayoría o la primera minoría y uno para la segunda. El Congreso Nacional está integrado, actualmente, por 257 diputados y 72 senadores.

El Poder Judicial tiene como máximo tribunal a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sus fallos tienen el carácter y la autoridad de ley obligatoria para todos los niveles del Estado y todos los habitantes del país. Está integrada por siete miembros, propuestos por el Poder Ejecutivo y nombrados por el Congreso, mediante un sistema de audiencias públicas.

La Constitución vigente fue reformada a través de la Convención Constituyente, en el año 1994.

Actualmente el país está conformado por 24 jurisdicciones: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Figura 1.5).

Todas las provincias cuentan con una constitución republicana y representativa que organiza sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y regula el régimen de autonomía municipal. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene un régimen especial de autonomía sin llegar a ser una provincia; cuenta también con una Constitución republicana que establece un gobierno dividido en tres poderes.

Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires sancionan leyes sobre cuestiones no federales, pero las principales leyes comunes están reservadas al Congreso Nacional. La Constitución Nacional exige a cada provincia la organización de un régimen municipal[] y reconoce a los municipios su autonomía.

A su vez, las provincias se hallan divididas en departamentos que, en el caso de la provincia de Buenos Aires, se denominan partidos. Actualmente el país tiene en total 523 departamentos o partidos. La estructura administrativa interna de las provincias muestra una imagen de elevada heterogeneidad, como se puede deducir de los siguientes ejemplos:

- En Buenos Aires el partido coincide con el municipio por lo que éstos últimos cubren todo el territorio provincial; a la vez, la constitución provincial no reconoce la autonomía municipal.
- En Entre Ríos, los departamentos no son divisiones administrativas organizadas ya que la provincia utiliza una división en ejidos; los municipios tampoco son autónomos ni coinciden con los ejidos (quedan habitantes que no pertenecen a una jurisdicción municipal).
- En San Luis, los departamentos tienen función administrativa y los municipios son autónomos. Sin embargo sólo abarcan ejidos urbanos (no son colindantes) y queda territorio fuera de las jurisdicciones municipales.
- En Chubut, los departamentos incluyen municipios (de 1ª y 2ª categoría), comunas rurales y comisiones de fomento; queda una gran porción del territorio sin gobierno local.
- En Santa Fe, los departamentos se dividen en distritos pero, algunos distritos, se extienden en más de un departamento. Cada municipio o comuna esta comprendido en un sólo distrito. La provincia utiliza el sistema de ejidos colindantes para sus municipios, por lo que estos abarcan todo el territorio provincial y no son autónomos. Los departamentos tienen una función estadística, electoral y organizativa de los organismos de nivel provincial, como la policía.

Figura 1.5: División política de Argentina



Fuente: Kalipedia, 2008.

### 1.3 Caracterización socioeconómica

Según los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, del año 2001, en la Argentina habitan 36.260.130 personas. Se estima que para el año 2010, la población total superará levemente los 40 millones de habitantes. Del total de población relevada en 2001, aproximadamente el 30% (12 millones) se concentra en la principal aglomeración urbana del país: el Área Metropolitana de Buenos Aires. Asimismo, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, concentran el 62% de la población total del país.

**Cuadro 1.1: Población total por sexo, razón de masculinidad y densidad de población, según provincia. Total del país. Año 2001**

Provincia	Total	Superficie	Densidad
		km <sup>2</sup>	hab/km <sup>2</sup>
<b>Total</b>	<b>36,260,130</b>	<b>2,780,403</b>	<b>13.0</b>
Ciudad de Buenos Aires	2.776.138	203	13.679,6
Buenos Aires	13.827.203	307.571	45,0
Partidos del Gran Buenos Aires	8.684.437	3.630	2.394,4
Resto Buenos Aires	5.142.766	303.941	16,9

Catamarca	334.568	102.602	3,3
Chaco	984.446	99.633	9,9
Chubut	413.237	224.686	1,8
Córdoba	3.066.801	165.321	18,6
Corrientes	930.991	88.199	10,6
Entre Ríos	1.158.147	78.781	14,7
Formosa	486.559	72.066	6,8
Jujuy	611.888	53.219	11,5
La Pampa	299.294	143.440	2,1
La Rioja	289.983	89.680	3,2
Mendoza	1.579.651	148.827	10,6
Misiones	965.522	29.801	32,4
Neuquén	474.155	94.078	5,0
Río Negro	552.822	203.013	2,7
Salta	1.079.051	155.488	6,9
San Juan	620.023	89.651	6,9
San Luis	367.933	76.748	4,8
Santa Cruz	196.958	243.943	0,8
Santa Fe	3.000.701	133.007	22,6
Santiago del Estero	804.457	136.351	5,9
Tierra del Fuego. Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur	101.079	21.571 (3)	4,7
Tucumán	1.338.523	22.524	59,4

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

La distribución de la población entre varones y mujeres refleja una situación demográfica bastante equilibrada: 94,9 hombres por cada cien mujeres, con un mínimo de 82.9 en la Ciudad de Buenos Aires y un máximo de 104.7 en Tierra del Fuego. La cantidad de habitantes de uno y otro sexo tiende a ser similar en términos estadísticos en el conjunto del territorio nacional.

La densidad poblacional promedio del país es de 13 hab/Km<sup>2</sup>. No obstante, debe notarse que el gran conglomerado metropolitano del AMBA expresa otra realidad con una densidad cercana a los 14.000 hab/km<sup>2</sup> en la Ciudad de Buenos Aires y una cifra sensiblemente menor pero considerable en relación con el resto del país (más de 2300 hab/km<sup>2</sup>) en los partidos del conurbano. En el otro extremo, 14 provincias presentan densidades poblaciones menores a 10 hab/Km<sup>2</sup>. En este grupo, si bien hay cierta heterogeneidad, es notoria la baja densidad de las provincias de la región patagónica (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego)

El Cuadro 1.2 refleja de qué modo el crecimiento demográfico de la población argentina muestra un incremento sostenido en su población urbana, al tiempo que una pérdida de población en áreas rurales.

#### **Cuadro 1.2: Tamaño y ritmo de crecimiento de la población por área urbana y rural.**

Área de residencia	Población (en miles)					Tasa de crecimiento anual medio (‰)			
	1970	1980	1991	2001	2010	1970/1980	1980/1991	1991/2001	2001/2010
<b>Total del país</b>	<b>23.364</b>	<b>27.947</b>	<b>32.616</b>	<b>37.156</b>	<b>40.519</b>	<b>18,0</b>	<b>14,7</b>	<b>12,5</b>	<b>9,7</b>
Urbana	18.454	23.193	28.436	33.312	36.965	23.0	19.5	15.2	11.6
Rural	4.910	4.755	4.179	3.844	3.554	-3.2	-12.1	-7.9	-8.7

*Fuente: INDEC, procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a información derivada de Censos Nacionales de Población y Vivienda 1970, 1980 y 1991; INDEC, procesamientos inéditos de la Dirección de Estadísticas Poblacionales.*

A pesar de tener un esquema de desarrollo demográfico caracterizado históricamente por la primacía de la principal metrópolis, el crecimiento urbano de las últimas tres décadas es capitalizado principalmente por el desarrollo de las ciudades intermedias.

**Cuadro 1.3: Máximo nivel educativo alcanzado y tasa de analfabetismo en población de 15 años y más, año 2001.**

Nivel educativo	Total del país	Varones	Mujeres
Total (100)	<b>26.012.435</b>	12.456.479	13.555.956
Tasa de Analfabetismo*	<b>2.6</b>	2.6	2.6
Sin instrucción	<b>3.7</b>	3.5	3.9
Primario incompleto	<b>14.2</b>	14.3	14.1
Primario completo	<b>28.0</b>	28.7	27.3
Secundario incompleto	<b>20.9</b>	22.8	19.2
Secundario completo	<b>16.2</b>	15.6	16.8
Terciario /universitario incompleto	<b>8.2</b>	8.1	8.4
Terciario /universitario completo	<b>8.7</b>	7.0	10.3

*Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Dirección de Estadísticas*

\*La tasa de analfabetismo se calcula en base a la población de 10 años y más.

La lectura del cuadro 1.3 muestra una tasa de analfabetismo inferior al 3% de la población, igualmente distribuida entre varones y mujeres. En cuanto al máximo nivel educativo alcanzado, más del 60% de la población de 15 años o más se concentra entre las categorías “primario incompleto”, “primario completo” y “secundario completo”. Tal situación expresa la vigencia de la amplia cobertura de la educación básica en el país, principalmente de la escuela primaria, incluso en un contexto de crisis como el año 2001.

En relación con las condiciones sanitarias de la población, según datos del Censo 2001, el 81% se provee de agua dentro de la vivienda por medio de una

cañería. El 69% lo hace a través de una red pública, el 9% por perforación (con bomba a motor o manual) y el 2% mediante pozo. También es relevante destacar que sólo el 43% de los habitantes de la Argentina poseen inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública.

El Producto Bruto Interno (PBI) de la Argentina calculado para el año 2004 era de US\$ 153.014 millones, la cuarta parte del PBI brasileño y más de diez veces del uruguayo. Esta cifra es apenas un 8,25% superior al PBI calculado para el año 1990. En el mismo período el PBI de los países mencionados (Brasil y Uruguay) crecieron un 31 y 42,31% respectivamente.

Por tal motivo es importante interpretar estos datos en el contexto de las transformaciones del desarrollo socioeconómico de la Argentina de las últimas décadas que implicaron fuertes cambios en las estructuras económicas y sociales.

Entre las décadas del '30 y '70, el país desarrolló un sector industrial medianamente diversificado, lo que permitió consolidar una estructura social que, aún con sectores bajo condiciones de pobreza, se destacaba por el predominio de sectores medios y trabajadores formales. La etapa se caracteriza por economías protegidas, concentradas en el crecimiento de sus mercados internos, con una fuerte presencia del Estado en la provisión de los servicios básicos y con un alto grado de protección de la fuerza de trabajo en un contexto de pleno empleo

Las políticas implementadas entre 1976 y 1983 implicaron la apertura de la economía, el predominio del sector financiero respecto de otros actores productivos, junto con una creciente concentración de la estructura productiva en consorcios y grupos económicos. Esto generó un proceso de homogeneización de los actores más poderosos de la economía, al mismo tiempo que una creciente heterogeneización de la estructura social (caída y cierre de pequeñas y medianas industrias, desarrollo del trabajo por cuenta propia).

Hacia 1990, se impulsaron políticas que consolidaron dicho modelo. Se traspasaron porciones importantes del patrimonio público al sector privado y se estableció como mecanismo de regulación monetaria la paridad entre la moneda local y el dólar estadounidense, promoviendo el ingreso de capitales extranjeros para la inversión. Esta lógica de desarrollo fue acompañada por un creciente endeudamiento externo y comienza a dar muestras de sus consecuencias sociales a mediados de la década. Durante el año 1995, los índices de desocupación y de subocupación alcanzaban niveles inéditos en la historia del país, llegando en ese año a un pico del 18,5% de desempleo.

La situación se agrava a medida que la economía argentina ingresa en un período de estancamiento de más de cinco años, el más largo de su historia. El ciclo recesivo se ve profundizado por un conjunto de medidas económicas procíclicas (disciplina fiscal, recorte presupuestario y de salarios, mayor endeudamiento) que continúan en 1999 y 2000. Hacia fines del 2001, la crisis económica con estallidos sociales generalizados provoca la renuncia del presidente de la Nación. Esta situación crítica se expresa en los niveles de pobreza e indigencia registrados para ese año (ver cuadro 1.4).

**Cuadro 1.4: Indicadores sociales para el país, año 2001**

Indicadores	Porcentaje de habitantes
Desocupación *	17.35
Subocupación *	15.6
NBI	17.7
Línea de Pobreza*	37.1
Línea de Indigencia*	12.6
Tasa de mortalidad infantil (sobre nacidos vivos) **	16.3

*Fuentes: Indec. Censo 2001. (\*): Elaboración propia en base a datos del Indec. Encuesta Permanente de Hogares (EPH), ondas Mayo y Octubre. (\*\*): INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Dirección de Estadísticas Sectoriales*

La salida de la recesión no fue menos traumática que su desarrollo: en 2002, se impulsa la devaluación del peso argentino lo que implicó una caída del salario real y un fuerte castigo a los sectores medios y bajos. Este año presenta los indicadores de vulnerabilidad social más altos. En mayo de 2002 los índices de desocupación llegaron al 21% de la población económicamente activa, mientras que los de subocupación alcanzaron el 18,6%. La cantidad de personas bajo la línea de pobreza en la misma fecha trepaba al 53%, mientras que las que se encontraban bajo la línea de indigencia representaban casi el 25% de la población nacional. A partir del mes de octubre, los indicadores sociales y económicos comienzan a mejorar. Se inicia un período de reactivación económica que encuentra en el sector agropecuario a un fuerte generador de divisas, debido al tipo de cambio favorable para la exportación y a precios internacionales record en materias primas. No obstante, los cambios en la estructura social generados por los violentos procesos aquí aludidos no son tan sencillos de desandar. Así, para el segundo semestre de 2006 todavía el 26,9 y el 8,7% de los argentinos vivía en situación de pobreza e indigencia, respectivamente.

De este modo, se asiste en la actualidad a un escenario complejo, en el que la reactivación económica y el crecimiento (en proceso de visible detenimiento en lo que va de 2008) coexiste con nuevas expresiones de exclusión y pobreza, configurando el conjunto de problemáticas que se denomina habitualmente “nueva cuestión social”, fuertemente ligados a los cambios socioeconómicos estructurales y a la ruptura del tejido social.