SNMF Servicio Nacional de Manejo del Fuego

Regional NOA

Guía de Elaboración de Planes de Manejo Regionales y Jurisdiccional

2026

AUTORES:
GERBI, GRISELDA
VAZQUEZ, LAUTARO



AFE | AGENCIA FEDERAL DE EMERGENCIAS

Guía para la elaboración de Planes de Manejo del Fuego de la Regional NOA

1. Introducción

Este documento intenta establecer una guía metodológica y estandarizada en base a un proceso de planificación estratégica, para el diseño de políticas públicas que queden plasmadas en un Plan, que permitan abordar la problemática de incendios forestales desde un enfoque integral.

2. Diagnóstico

Para poder formular y establecer los objetivos prioritarios que marquen las estrategias y acciones a seguir en un Plan, es necesario realizar un diagnóstico de la situación actual. La información debe ser resumida, en lo posible expresada en forma de mapas temáticos, y siempre en función de aportar al manejo del fuego.

Para la elaboración del diagnóstico se tendrá en cuenta un enfoque holístico para la gestión de incendios forestales, denominado por la FAO como Manejo Integral del Fuego (MIF), el cual reconoce que el fuego es un componente natural de muchos ecosistemas y no siempre debe ser eliminado y busca integrar el manejo del fuego con los roles ecológicos, culturales y socioeconómicos del mismo. Respecto al uso del fuego, su abordaje permite mantener valores sociales (por ejemplo, relacionados con la comunidad, la cultura y los medios de vida) y ecológicos (como el mantenimiento y la integridad de los ecosistemas). Además, reconoce los impactos de los incendios extremos tanto en naturaleza, como en poblaciones vulnerables, debido a la pérdida de biodiversidad e infraestructura, al humo y a los peligros posteriores a los incendios, como el aumento de la erosión del suelo y la escorrentía.

A su vez el MIF reconoce que el fuego puede utilizarse para reducir la acumulación de combustibles naturales y residuos de actividades comerciales y no comerciales, así como en la rehabilitación de ecosistemas dañados o dependientes del fuego.

Respecto a las Directrices contempladas en el MIF, son aplicables a la planificación, la organización y la gestión de organismos y agencias de gestión del fuego, involucrando actores de la sociedad civil y locales, de manera segura, eficaz y eficiente. Estas directrices abordan los tres componentes principales del mismo:

1. Manejo del fuego (prevención, supresión y uso del fuego).

2. Ecología del fuego (atributos ecológicos y relaciones claves con el fuego de los ecosistemas).

3. Cultura del fuego (necesidades relacionadas con la comunidad, la cultura y los medios de vida e impactos socioeconómicos).



Figura 1. Componentes del Manejo Integral del Fuego. Fuente: de elaboración propia

Asimismo, las directrices abarcan toda la gama de actividades de planificación del manejo del fuego, incluyendo la prevención, el alerta temprana, la detección, la movilización, la supresión de incendios forestales dañinos y la mitigación de los peligros posteriores al incendio, organizadas en las **5Rs**, marco fundamental que guía la implementación del MIF: **R**evisión y análisis, **R**educción de riesgos, asegurar la preparación (**R**eadiness), **R**espuesta efectiva, y **R**ecuperación de las áreas afectadas, las mismas se describen a continuación.

1. Revisión y análisis: En esta etapa se recopila y analiza información para entender la naturaleza del problema, como evaluar patrones históricos de incendios, identificar vulnerabilidades socioambientales del ecosistema o región, las comunidades y las infraestructuras, así como analizar las causas subyacentes de los incendios, como actividades humanas o factores climáticos. Identifica a su vez, como Revalorar el fuego, reconociendo su papel ecológico en muchos ecosistemas y entender que el fuego puede ser un elemento natural necesario para la regeneración de ciertos ecosistemas. También incluye la evaluación de marcos legales y políticas existentes para mejorar el manejo del fuego.

2. Reducción de riesgos: se Identifican los factores que aumentan el riesgo de incendios extremos, incluyendo actividades humanas, condiciones climáticas y características del paisaje. Implementación de medidas para minimizar la probabilidad de ocurrencia y el impacto de incendios forestales peligrosos, como ser la implementación de diferentes estrategias de prevención, entre las que se destacan: la reducción de material combustible a través de quemas prescriptas, el diseño de paisajes resilientes al fuego, fomentar prácticas agrícolas y forestales sostenibles, abordar las causas subyacentes como la deforestación ilegal o prácticas no reguladas, fomentar las buenas prácticas tradicionales del uso del fuego que mantienen las características ecológicas del sistema y reducen el

riesgo de incendios de gran magnitud. Implica también el diseño e implementación de normativas y de regulaciones para prevenir incendios y minimizar sus impactos.

3. Preparación (Readiness): se centra en el desarrollo de capacidades, recursos y planes para responder eficazmente a los incendios y asegurar una respuesta rápida y eficiente que minimice el daño. Incluye aspectos como: garantizar que las comunidades, los equipos de emergencia y las autoridades estén listas para actuar en caso de incendios. Incluye también la capacitación de brigadas forestales y personal de respuesta, elaboración de planes de emergencia, simulacros y fortalecimiento de sistemas de alerta temprana.

4. Respuesta: son las acciones para controlar y extinguir incendios, y proteger comunidades y ecosistemas, reduciendo impactos ambientales y sociales. Implica la movilización de recursos humanos, técnicos y logísticos para combate, priorizando la seguridad de las personas y la protección de áreas estratégicas, así como implementar planes de contingencia

5. Recuperación: esta última actividad engloba lo referente a la restauración de paisajes, ecosistemas y comunidades afectadas tras un incendio de grandes magnitudes. Es un proceso posterior al incendio para restaurar las condiciones del ecosistema, las comunidades y las infraestructuras afectadas. Implica la rehabilitación de áreas degradadas, la reforestación y la restauración ecológica, la evaluación de daños y de aprendizaje para mejorar los planes futuros, así como promover la resiliencia del ecosistema y de las comunidades afectadas, asegurando su adaptación al cambio climático y a futuros eventos.



Figura 2. Integración del Manejo Integral del Fuego y las 5Rs

Estas estrategias de gestión se basan en procesos participativos, con todos los actores involucrados priorizando la prevención de forma de reducir la ocurrencia de grandes incendios forestales en el contexto del cambio climático. El enfoque de MIF, además reconoce también la importancia de combinar el conocimiento científico, con el local y tradicional, incluyendo el saber de

los Pueblos Indígenas y otras comunidades locales. El objetivo es establecer regímenes de MIF más inclusivos, efectivos y equitativos, y adaptados a las condiciones y realidades locales.

5. Planificación Estratégica

En el ámbito de los organismos públicos, la evaluación del desempeño es parte de un proceso amplio de planificación, que implica establecer cuál es la misión (quienes somos, qué hacemos y para quienes), los objetivos estratégicos (a dónde queremos ir, que resultados queremos lograr), definir las estrategias (cómo podemos llegar hacia allí) y finalmente evaluar si se ha logrado el desempeño esperado, a través de indicadores.

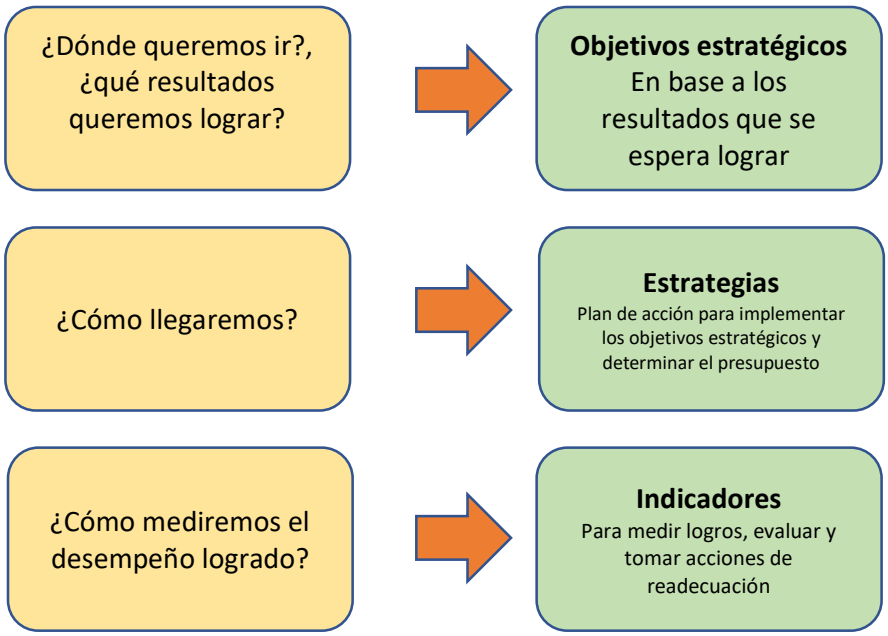
El uso de la Planificación Estratégica (PE) es el proceso que permite la identificación de prioridades, objetivos y estrategias como apoyo a la definición de los recursos que se requiere para lograr los resultados esperados.

Por otro lado, en el marco de las actividades de planificación, es necesario distinguir entre la PE y la planificación operativa. Aun cuando ambas tratan de determinar los mejores cursos de acción, la primera se refiere al largo y mediano plazo, y la segunda se relaciona con el corto plazo. En este documento, cuando se haga referencia a la PE, se entiende el establecimiento de los objetivos estratégicos que permiten materializar la misión del organismo. Por lo tanto, la PE es la base o el marco para establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación de dichos objetivos.

Los pasos básicos para el proceso de PE deberían contar con la definición de:

- la misión,
- los objetivos estratégicos (generales y específicos)
- estrategias,
- metas,
- Indicadores.

En el siguiente diagrama, se desarrolla un modelo básico de PE con las preguntas que esperamos responder en cada fase.



Para lograr un proceso eficiente, es necesario contemplar de forma integral la participación ciudadana y mantenerla a lo largo de todo el proceso, es decir en el diseño y formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes. Más aún, para mejorar la calidad de estos, es de gran importancia que la participación ciudadana sea temprana y oportuna, es decir, que la misma esté presente desde el momento del diagnóstico de las problemáticas que se buscan solucionar. Para ello, una de las herramientas en la elaboración del Mapa de Actores relacionados, directa o indirectamente, con la problemática, de manera de contemplar y diseñar su participación en el proceso.

Por último, es importante aclarar que el Plan debe contemplar la planificación de las tres etapas del manejo del fuego, antes de que ocurran los incendios, es decir antes de la temporada alta de incendios, trabajar en la prevención y preparación del personal, y del equipamiento y logística necesarias. Luego, durante los incendios como será la fase operativa y la articulación interinstitucional e interjurisdiccional. Finalmente, en la etapa pos-fuego, realizar las evaluaciones y ajustes para afrontar la siguiente temporada.

a. Objetivos

Teniendo como premisa que una política pública implica una toma de posición sobre un problema social. Por este motivo, definir claramente el horizonte de una intervención es un aspecto crítico. En este sentido, el concepto de objetivo es una expresión lógica de los resultados o logros que se esperan alcanzar. Los objetivos no señalan resultados concretos, ni medibles, pero sí expresan el propósito central del proyecto. Estos tienen que ser coherentes con la misión de la entidad, deben estar redactados de manera clara, y deben ser realistas, desafiantes y congruentes (Armijo, 2011).

Existen diferentes tipos de objetivos, pero a los fines de los planes de manejo, se utilizarán los objetivos generales y específicos. Respecto a los objetivos generales, son declaraciones amplias de lo que se busca alcanzar al final de un proyecto, mientras que los objetivos específicos son enunciados más detallados, los cuales se deben cumplir para lograr el objetivo general. Teniendo en cuenta estas definiciones, los objetivos generales tendrán como marco para su desarrollo, la legislación vigente y la misión de las instituciones responsables de la elaboración del Plan, en cada jurisdicción, referidas a la prevención, evaluación y todo lo relativo a lo operativo de los incendios forestales.

3.2 Estrategias

Las estrategias son las directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas de la institución. Permiten la definición de las acciones y construyen la base para el establecimiento de las prioridades de asignación de recursos (Armijo M. ,2011). A partir de un objetivo es necesario establecer el “como” se materializarán, a través de por lo menos de una estrategia.

3.3 Metas e Indicadores

Una meta puede definirse como “un objetivo temporal, espacial y cuantitativamente dimensionado” (Cohen, 1992). En este sentido, las metas expresan un nivel de desempeño a alcanzar que debe ser dimensionado a partir de indicadores. Armijo (2011) plantea algunas características que deben tener las metas:

i. El desempeño debe ser medible (contar con una línea de base, medios de verificación y desempeño histórico).
ii. Debe tener un periodo de cumplimiento.
iii. Deben ser posibles de cumplir por la institución (realistas).
iv. Deben expresar claramente el ámbito geográfico que cubre.
v. Deben ser conocidas y acordadas con los ejecutores.
vi. Deben tener responsables.

Respecto a los indicadores, existen dos formas de clasificarlos: según el lugar que ocupan en la cadena de resultados y según la dimensión del desempeño de una política pública que mide. Las dos clasificaciones son complementarias, mientras los primeros indicadores son más funcionales al objetivo de rendición de cuentas, en tanto que los indicadores de la segunda clasificación están más orientados al objetivo de mejoramiento de la gestión y toma de decisiones. En este sentido, la planificación de cualquier política, programa o proyecto debería tener un adecuado balance de estos tipos de indicadores (Armijo M., 2011).

Si bien no existe una única fórmula para construir indicadores, es posible identificar cinco pasos fundamentales (CONEVAL, 2013):

I. Identificar y/o revisar objetivos y metas
II. Identificar las dimensiones de desempeño
III. Construir las fórmulas para la medición
IV. Recopilar la información necesaria
V. Validación de los indicadores

4 Plan Operativo Anual

Es una herramienta para sistematizar aspectos operativos relacionados con las actividades que permiten materializar los resultados esperados en una expresión anual y así ser coherente con los objetivos y metas de la institución y del Plan Estratégico. Es decir, “cómo llegaremos a nuestros objetivos”. Esta etapa implica el cálculo de insumos, el diseño de procesos y la definición de los resultados esperados. Así, facilita la disponibilidad de recursos y la coordinación para el alcance de los objetivos estratégicos propuestos.

Para ello, en un Anexo se deben presentar los Cronogramas de actividades para el año siguiente y el listado de productos, diferenciados según su destino sea para la Regional NOA o la MPIFyMF. Ambos serán puestos a consideración anualmente, con las jurisdicciones y el resto de las dependencias del SNMF, en el encuentro de cierre de temporada, en diciembre, donde se realizarán las readecuaciones pertinentes.

5 Evaluación presupuestaria

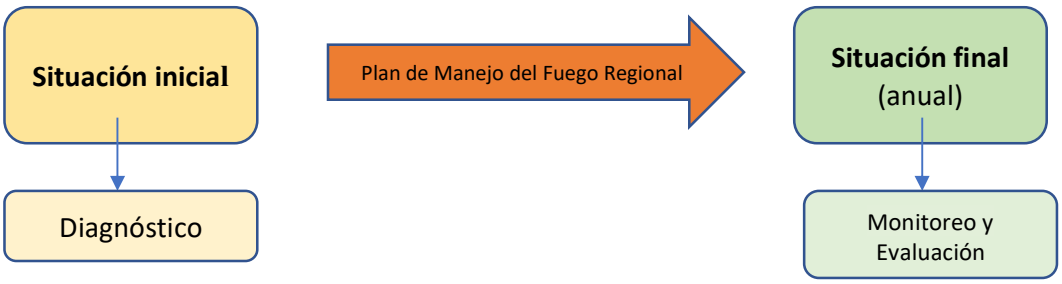
Para que el presupuesto sea una herramienta útil para la gestión, es necesario que éste tenga la misma estructura que la utilizada para definir los resultados y metas en el marco de la planificación (presupuesto por proyecto).

6 Monitoreo y evaluación de la gestión

El monitoreo y la evaluación ofrecen un conjunto de herramientas para generar conocimiento que informe sistemática y oportunamente a responsables y administradores sobre los resultados esperados.

Requiere indefectiblemente la definición previa de objetivos, metas e indicadores asociados, los cuales permitirán medir cómo y en qué medida se intervino sobre los problemas que motivaron la acción establecida.

En las primeras etapas del proceso se define el objetivo y se establecen las estrategias para alcanzarlos con las metas asociadas. Una vez implementada la política se da seguimiento mediante el monitoreo, lo que corresponde a la fase de evaluación formativa, que se lleva a cabo durante la aplicación del Plan, por lo que también se conoce como evaluación concurrente o del proceso. Cuando la política muestra resultados entonces se mide su eficacia, de acuerdo con las metas e indicadores establecidos. (Cossío Blandón, 2017).



El diagnóstico establece las condiciones iniciales a partir de las cuales se aplica el Plan.

El monitoreo y la evaluación busca una serie de objetivos, los cuales se presentan a continuación.

- Evaluar resultados de actividades y productos.
- Evaluar factibilidad de implementación de las metas propuestas.
- Generar aprendizaje:
    1. Analizar causas de éxitos y fracasos
    2. Analizar variables externas – contexto
    3. Mejorar instrumentos de gestión.

7 Bibliografía

A. Brown, U. M. (2005). *La Situación Ambiental Argentina 2005.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre Argentina.

Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en e sector público.* Santiago del Chile: Cepal.

Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público.* Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, ILPES.

Castello, C. (07 de 05 de 2024). *Broquel*. Obtenido de https://broquel.ptn.gob.ar/2023/07/12/incendios-forestales-normativa-aplicable-situacion-actual-y-el-rol-de-la-administracion-de-parques-nacionales/

Cohen, E. &. (1992). *Evaluación de Proyectos Sociales.* México DF: Siglo XXI.

CONEVAL. (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales.* México.

Cossío Blandón, F. &. (2017). La evaluación y seguimiento de las políticas ambientales. *Advocatus*, Volumen 14 No. 28: 87 - 104.

Diaz, J. P. (2019). *Avances Metodológicos en ecología del fuego y su importancia para estudios comparativos. XXXVII JORNADAS ARGENTINAS DE BOTÁNICA.* Córdoba: Boletín de la Sociedad Argentina de Botánica.

Pereyra, F. X. (2003). *Ecorregiones de la Argentina. Anales 37.* Buenos Aires, Argentina: Servicio Geológico Minero Argentino. Obtenido de http://repositorio.segemar.gov.ar/308849217/2953