

EL MARCO INSTITUCIONAL ARGENTINO FRENTE A LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

SILVIA E. FONTANA¹

Universidad Católica de Córdoba
silviafontana@gmail.com

MATÍAS BARBERIS RAMI²

Universidad de Salzburgo
mattbarberis@gmail.com

El rol del gobierno frente a la gestión del riesgo de desastres ha cambiado a lo largo del tiempo: de ser el único responsable y actuar en modo reactivo, actualmente se promueve la cogestión con otros actores a distinto nivel y entre distintos sectores, articulados a través de mecanismos de gobernanza que permitan abordar integralmente temas complejos y que brinden al mismo tiempo mayor capacidad institucional.

Recientemente en Argentina se ha sancionado una nueva ley que da origen al Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. En este nuevo contexto institucional, el objetivo de este artículo es analizar el marco normativo argentino frente a la gestión integral del riesgo, poniendo en evidencia sus alcances, limitaciones y desafíos a la luz del enfoque de gobernanza y de las directivas internacionales en materia de reducción del riesgo de desastres.

Palabras Claves: Gestión del Riesgo de Desastres – Argentina – Marco Institucional – Gobernanza - Resiliencia

-
- 1 Doctora en Política y Gobierno (Universidad Católica de Córdoba). Secretaria de Grado y Proyección Social de la Fac. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Es especialista en Gestión del Riesgo de Desastres y dirige proyectos específicos en la temática.
 - 2 Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades (Universidad de Ferrara). Actualmente se desempeña como Oficial Junior de Ciencias en la Fundación Europea de Ciencias. Se especializa en gestión del riesgo de desastres, impacto socio-económico y políticas de investigación científica.

THE ARGENTINEAN INSTITUTIONAL FRAMEWORK AGAINST DISASTER RISK MANAGEMENT

The government's role in managing disaster risk has changed over time: from the fact of acting as solely responsible and in a reactive manner, to the current approach that promotes co-management with other actors at different levels and between different sectors, articulated through governance mechanisms that allow complex issues to be addressed comprehensively and provide at the same time greater institutional capacity.

Recently a new law that gives birth to the National System for Integral Risk Management and Civil Protection has been approved in Argentina. In this new institutional context, this article aims to analyze the Argentinean regulatory framework against integrative risk management, highlighting its scopes, limitations and challenges following the governance approach and international directives on disaster risk reduction.

Keywords: Disaster Risk Management – Argentine – Institutional Framework – Governance – Resilience

INTRODUCCIÓN

Distintas sociedades alrededor del mundo continúan afrontando los desastres en modo reactivo, evidenciando una fragilidad en el marco institucional para la gestión del riesgo de desastres y su consecuente reducción. Con un énfasis en la gestión de la emergencia, dejan al descubierto problemáticas como la falta de acciones articuladas entre el público y el privado, la escasa coordinación intersectorial, la dispersión de esfuerzos, entre otras.

Al comprender que la gestión del riesgo de desastres se trata de un proceso (Lavell, 2003), emergen distintas necesidades para que el mismo funcione de modo adecuado en distintos contextos nacionales, regionales y locales. Una de estas

necesidades recae justamente en sentar las bases para que la gestión se efectivice en todo el territorio: el diseño de un marco institucional para la gestión permite el fortalecimiento de las acciones para la reducción del riesgo, promueve la cooperación entre distintos sectores de la sociedad y amplía las posibilidades de participación de la sociedad.

La cuestión de la definición de un marco jurídico que oriente el diseño e implementación de políticas de gestión del riesgo está vinculada con el estudio de las capacidades institucionales y de los procesos de gobernanza asociados a la misma. La clave se encuentra en comprender que más allá de que el gobierno es el responsable más importante en la gestión, no detenta una responsabilidad exclusiva, sino que por el contrario todos los actores y sectores institucionales deberían asumir su cuota en esa responsabilidad (ONU, 2008).

En la República Argentina se operó durante muchos años con una regulación que asumía la gestión de los desastres y no la gestión del riesgo, contrario a lo propuesto por los lineamientos internacionales. El Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) que operó entre 1999 y 2015 tenía como principal eje la coordinación de eventual apoyo a distintos actores frente a situaciones de emergencia. Luego de varios años de trabajo mancomunado entre distintos actores nacionales e internacionales, coordinados bajo la esfera del Gobierno Nacional, en 2016 se promulgó la ley 27.287, la cual crea el Sistema Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Protección Civil (SINAGIR), sentando las bases para la elaboración de políticas públicas específicas en pos de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

La ley y su consecuente reglamentación se conforman para el país como un marco regulatorio novedoso, el cual brinda avances en materia de Gestión del Riesgo de Desastre. Asimismo, se ha elaborado el primer Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2023, describiendo la situación actual en materia de reducción del riesgo en distintas regiones del país, así como los ejes estratégicos y las líneas de acción a seguir. Sin embargo, y contando con un marco institucional en formación, la práctica frente a la ocurrencia de eventos adversos pone en evidencia distintas limitaciones y potencialidades de los avances normativos.

Es por ello que el presente artículo tiene como objetivo central analizar el marco normativo argentino frente a la gestión integral del riesgo, poniendo en evidencia sus alcances, limitaciones y desafíos a la luz del enfoque de gobernanza y de las directivas internacionales en materia de reducción del riesgo de desastres.

1. EL CONTEXTO NACIONAL

La República Argentina se ubica en el extremo sur del continente americano y presenta una variedad de paisajes geográficos que otorga al territorio un dinamismo de especial consideración al momento de analizar los riesgos de desastres presentes en el mismo.

Mientras que el país se caracteriza por un regionalismo en cuanto a su relieve, incluyendo grandes extensiones de llanura y mesetas, se debe destacar la presencia de la Cordillera de los Andes, así como una hidrografía principalmente de vertiente Atlántica, a excepción de los ríos que componen la Cuenca del Plata con orientación norte-sur. Estos componentes deben ser caracterizados de la mano de su contraparte climática caracterizada asimismo por su variedad: más allá de que Argentina se considera un país de clima templado subtropical, a lo largo de su territorio podemos encontrar desde climas fríos en el sur hasta regiones tropicales en la región noreste.

Esta diversidad de paisajes geográficos se trasluce en una heterogeneidad de ecoregiones (PNUD, 2012), las cuales muestran una variada ocupación y uso del suelo en cuanto refiere a los estilos de vida, producción y consumo. Siguiendo los resultados de un estudio realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la diversidad regional ha generado en el país una de las más alarmantes asimetrías:

Una región hegemónica en la zona centro-este, con monopolio de las ventajas económicas y sociales, y un interior alejado del desarrollo del poder central. Un ejemplo de ese contraste se evidencia en que el 90% de las exportaciones agropecuarias proviene de la producción

pampeana, inserta desde sus inicios 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 del medio (PNUD, 2012: 39).

Estas asimetrías a nivel macro se condicen con un complejo entramado institucional, caracterizado por un fuerte federalismo político y la presencia de instituciones con multiplicidad de funciones, capacidades y recursos financieros. Si pensamos en la Gestión del Riesgo de Desastres, se presenta un desafío notable en cuanto las decisiones de políticas públicas muchas veces exceden las jurisdicciones políticas, los usos del suelo, las cuencas hídricas o diversas características geográficas involucradas.

Asimismo, existen en el país escasos relevamientos sistematizados sobre los desastres ocurridos a lo largo de la historia en distintas partes del territorio. Este fenómeno está asociado a una tardía instalación de la temática en la agenda pública y científica (Herzer 2002; Wisner et al, 2004; Innerarity y Solana, 2011), así como también con una escasa visibilidad de muchos de estos eventos. Se da por un lado una suerte de sensacionalismo mediático, por el cual se abordan los desastres por períodos breves y orientados más a remarcar la falta de responsabilidad política en el accionar en fase de emergencia, con una clara tendencia a mostrar aquellos eventos de mayor envergadura. En lo teórico, esto está asociado a la definición de riesgos intensivos. Por el otro, existe una gran cantidad de desastres que se enmarcan en lo que se denomina “riesgos extensivos”, que son escasamente visibilizados tanto por los medios como por el sector público y que representan cada día más un desafío para el desarrollo sostenible, en tanto involucran sectores caracterizados por fenómenos de desigualdad social y exclusión (UNISDR, citado en BID, 2016).

En un reciente estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se dan cuenta que los cambios contextuales en cuanto a la gestión del riesgo refieren a partir de la medición de distintos indicadores específicos. Según el estudio, en

Argentina se evidencia una disminución del índice de Vulnerabilidad Prevalente³ (IVP) hasta el 2005 con cambios apreciables en los últimos periodos. Por su parte, el Índice de Desastres Locales⁴ (IDL) muestra una disminución en la concentración de efectos de los desastres menores contrarrestado con un gradual aumento de las consecuencias de este tipo de eventos pese a los esfuerzos e inversiones realizadas. Finalmente, el desempeño del país para el Índice de Gestión del Riesgo⁵ (IGR) refleja un avance menor debido a la falta de especificidad sobre los aspectos que se deben mejorar, la falta de manejo de prioridades y la ausencia de un plan nacional de gestión del riesgo (BID, 2015).

Un dato relevante de este estudio son los desastres de baja y mediana intensidad, que derivan de riesgos extensivos, y que se miden a través del IDL. Esta categoría de desastres representa un desafío para los decisores de políticas públicas, ya que en muchas ocasiones se advierte un modelo reactivo a través de acciones paliativas que eluden la responsabilidad en el diseño de políticas integrales de gestión del riesgo (Barberis, 2017). Ahora bien, la pregunta que emerge frente a este contexto es: ¿cuál es el marco normativo-institucional existente en Argentina que afronte la gestión del riesgo? ¿Qué enfoque de gerenciamiento afrontan?

Uno de los antecedentes más concretos en el marco normativo para la gestión del riesgo de desastres está dado por el establecimiento en 1999 del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) a través del Decreto 1250/99. El mismo representó un mecanismo de articulación intergubernamental para administrar eficientemente la atención de emergencias o desastres. Para su coordinación se creó el Gabinete de Emergencias (GADE), el cual era presidido por la Jefatura de Gabinete de Ministros

3 El Índice de Vulnerabilidad Prevalente, IVP, está constituido por una serie de indicadores que caracterizan las condiciones prevalecientes de vulnerabilidad del país en términos de exposición en áreas propensas, fragilidad socioeconómica y falta de resiliencia en general (BID, 2015).

4 El Índice de Desastres Locales, IDL, captura la problemática de riesgo social y ambiental que se deriva de los eventos frecuentes menores que afectan de manera crónica el nivel local y subnacional, afectando en particular a los estratos socioeconómicos más frágiles de la población y generando un efecto altamente perjudicial para el desarrollo del país (BID, 2015).

5 El Índice de Gestión de Riesgo, IGR, corresponde a un conjunto de indicadores relacionados con el desempeño de la gestión de riesgos del país, que reflejan su organización, capacidad, desarrollo y acción institucional para reducir la vulnerabilidad, reducir las pérdidas, prepararse para responder en caso de crisis y de recuperarse con eficiencia (BID, 2015).

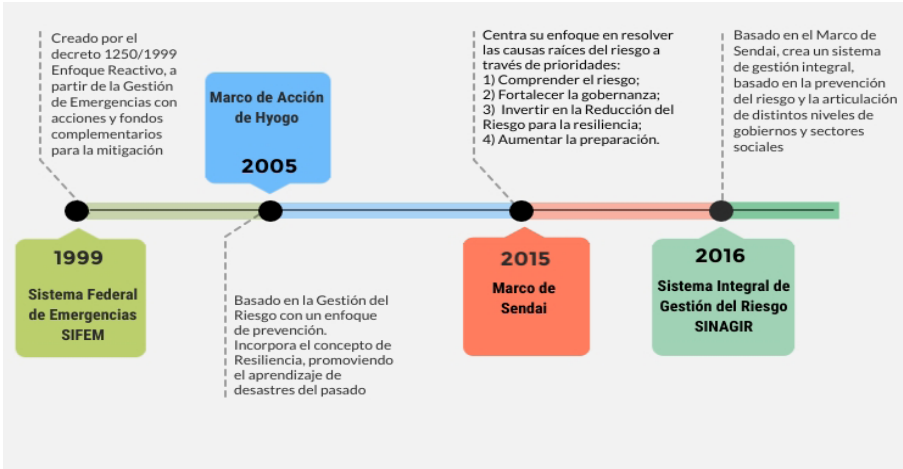
e integrado por ministros y secretarios de la esfera de la Presidencia de la Nación con competencia directa en la materia.

Centrado en la esfera estatal nacional, su pertenencia a dicha estructura ha sufrido variaciones a lo largo de los años sucesivos; en 2001 se ubicaría dentro de la órbita del Ministerio del Interior a través de la Secretaría de Seguridad Interior (Decreto 1045/01); en febrero de 2002, el SIFEM pasa a la órbita de la Presidencia de la Nación, abandonando su dependencia de la Jefatura de Gabinete de Ministros; meses más tarde, la Secretaría de Seguridad Interior con sus funciones de administración del SIFEM es transferida al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (Decreto 1210/02); finalmente en 2004 se transfieren las competencias del SIFEM al Ministerio del Interior.

La creación del SIFEM se encuadra en un contexto marcado por la definición por parte de organismos internacionales de la importancia de incorporar en las agendas de gobiernos acciones tendientes a la reducción del riesgo de desastres. En la década del 1990 se inician a firmar distintos acuerdos internacionales con el objetivo de trabajar en cada contexto particular y también en modo articulado a nivel internacional en el esfuerzo por reducir los riesgos de desastres. Sin embargo, la experiencia argentina evidencia una falta capacidad de articular los lineamientos internacionales con las necesidades de trabajar en la reducción de las causas subyacentes del riesgo, dando lugar a la creación de un mecanismo reactivo orientado a la mera función de coordinar acciones en la fase de emergencia.

Por su parte, un segundo antecedente institucional con anclaje internacional ha sido la creación en 2007 de la Plataforma Nacional Argentina para la Reducción de Desastres, la cual seguía los lineamientos establecidos por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), aunque con un accionar escueto ya que en el último decenio han desarrollado siete encuentros de alcance nacional con escasa implicancia política y de gestión (PNUD, 2012).

Gráfico 1 Antecedentes Normativos sobre Gestión del Riesgo en Argentina



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Con la incorporación de las teorías de la gobernanza en el campo académico y su posterior aplicación en el diseño de políticas públicas, se asume que el riesgo debe ser gestionado a través del principio de acción, la formulación de adecuada legislación y la participación del poder político (Caragliano, 2007). Allí radica la necesaria participación activa del gobierno en la gestión del riesgo de desastres desde el enfoque de gobernanza, sin perjuicio de que esto suponga un retorno al gobierno impuesto desde arriba. De hecho, el gobierno como agente coordinador tendrá que trabajar con distintos actores y sectores de la sociedad, así como con distintos actores internacionales, en la definición de la mejor estrategia institucional para la gestión integral del riesgo, y así dejar de lado los enfoques basados en la gestión de la emergencia (Fontana y Conrero, 2017).

Mientras tanto, en la agenda internacional se instaló el debate acerca de distintos temas asociados a las causas de los desastres como el rápido crecimiento de las ciudades, la degradación medioambiental y los efectos del Cambio Climático, así como una mayor mediatización de eventos con resultados devastadores para grandes segmentos de la población en diversas partes del mundo. Frente a este panorama, distintos gobiernos locales han iniciado a tomar partida por la importancia del fenómeno de los desastres buscando seguir los lineamientos que se

enunciaban en los marcos estratégicos globales: el Marco de Acción de Hyogo (2005–2015): aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (2005–2015), el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (2015–2030), así como otros marcos regulatorios como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En el caso argentino, la incorporación de la temática en la agenda fue facilitada por la coyuntura que atraviesa el país en los últimos años con una política exterior abierta a mejorar sus relaciones políticas y económicas con el resto del mundo, dando como resultado la creación de una normativa que regula la Gestión Integral del Riesgo, organiza las funciones de la Protección Civil y da forma a un conjunto de acciones que buscan abordar la temática atendiendo a las dinámicas del territorio.

2. LA LEY 27.287 Y SU REGLAMENTACIÓN

Más allá de la implementación del Marco de Acción de Hyogo en el marco global en el período 2005-2015, los desastres continuaron generando impactos adversos en distintas partes del mundo, incluyendo la República Argentina. Sin embargo, como directiva global, sirvió para crear mayor sensibilidad entre el público, generando mayor compromiso político en el tema. En tal sentido, la nueva ley en Argentina viene a romper con años de gestión basados en un paradigma de reacción a los desastres, enfocado principalmente en la gestión de la emergencia, e inicia a promover nuevos conceptos alineados con el nuevo marco internacional, el Marco de Sendai 2015–2030.

La ley 27.287 fue promulgada en octubre de 2016 con el objetivo de “integrar las acciones y articular el funcionamiento de los organismos del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación” (art. 1 – Ley 27.287).

Uno de los pilares del Marco de Sendai es el de fortalecer la gobernanza. Promueve el amalgamiento de actores pertenecientes al sector público, el sector privado, las asociaciones civiles, así como el sector académico y de investigación a comprometerse en el diseño de políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres desde un enfoque preventivo e integral. Este proceso está ligado a los lineamientos teóricos sobre la gobernanza que ponen de relieve la necesidad de integrar distintos actores al proceso de toma de decisiones, los cuales deben ser independientes del gobierno, pero que al mismo tiempo precisan construir alianzas multisectoriales para la gestión (Aguilar Villanueva, 2006).

De hecho, el modelo de gobernanza propuesto desde la comunidad internacional se vincula estrechamente con los debates académicos que promueven la efectividad del proceso a través de la ampliación de los procesos de participación. La llamada gobernanza efectiva se convierte así en un factor relevante en el diseño e implementación de políticas públicas: se refiere a estilos horizontales de gobierno caracterizados por el intercambio de información técnica y la cooperación entre los actores involucrados (Jiménez, 2008). La clave del análisis se centra en lo que Elinor Ostrom ha llamado “acción cooperativa”, concepto de enorme utilidad para la protección de bienes comunes.

Ahora bien, ¿cómo se estructura la ley? ¿Qué correspondencias presenta con las normas internacionales? ¿Cuáles son sus alcances de aplicabilidad? La Ley 27.287 se estructura en cinco capítulos que darán forma al Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR). El primer capítulo abordará la definición de los términos claves, basado principalmente en definiciones de alcance internacional propuestas por la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés) y ulteriores convenciones académicas.

Por su parte, los capítulos segundo y tercero darán forma a los órganos que ejecutarán las estrategias, políticas y prácticas para la gestión del riesgo en el territorio nacional. El primero de estos órganos es el Consejo Nacional, designado como la unidad decisora de mayor rango, con funciones de decisión, articulación y coordinación de los recursos estatales.

En cuanto a la composición del Consejo Nacional, la presidencia será ejercida por el Poder Ejecutivo Nacional y estará integrado por los organismos y reparticiones que forman parte de la esfera nacional del sector público argentino (art. 7 – Ley 27.287) y que vienen a dar representación a distintas áreas desde las cuales se generan políticas públicas transversales a la gestión del riesgo.

A través del Decreto 39/2017, el Poder Ejecutivo Nacional estableció que la Jefatura de Gabinete de Ministros presidirá el Consejo Nacional y será Autoridad de Aplicación de la Ley 27.287. Asimismo, en la mencionada norma se determinó que la Secretaría Ejecutiva dependiente de la Presidencia del Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil será ejercida por la Secretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes del Ministerio de Seguridad.

Las principales funciones del Consejo Nacional (art. 6 – Ley 27.287) están orientadas a: definir las políticas públicas; diseñar políticas nacionales de formación en la materia; promover el desarrollo de Ciudades Resilientes; promover la investigación científico – técnica; promover la celebración de acuerdos de cooperación técnica; diseñar sistemas de información entre organismos; declarar situación de emergencias ante desastres; aprobar los planes de reducción de riesgo; coordinar el empleo de recursos; supervisar ejecución de planes; dirigir las comisiones técnicas.

El segundo órgano que forma parte del SINAGIR es el Consejo Federal. Este órgano responde a los lineamientos globales de dar espacio a los múltiples actores a distintos niveles de gobierno, fomentando una eficaz llegada a todo el territorio. En tal sentido y con un sentido de regionalismo, el Consejo Federal está conformado por un integrante del Poder Ejecutivo Nacional y un integrante por cada provincia argentina y uno por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 10 – Ley 27.287). Asimismo, formarán parte del Consejo Federal los responsables de los organismos de protección civil de la nación, de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las funciones del Consejo Federal son: entender en la elaboración de políticas públicas regionales y provinciales; promover la integración Regional; confeccionar y

mantener actualizado un mapa federal de Gestión Integral del Riesgo (art. 11 – Ley 27.287). Con función complementaria, la Secretaría Ejecutiva asiste técnicamente y colabora con la agenda y demás tareas administrativas del Consejo Federal.

Tanto el Consejo Nacional como el Consejo Federal actuarán de manera articulada con los distintos sectores presentes en el territorio y que se delimitan en el capítulo cuarto de la ley en cuestión. Esta instancia de coordinación intersectorial responde a las sugerencias del Marco de Sendai de promover un trabajo conjunto entre los actores del sector público y privado, así como asociaciones y comunidad científica. En tal sentido, se crea el Registro de Asociaciones Civiles, Voluntarias y del sector no gubernamental para la Gestión Integral del Riesgo, así como la Red de Organismos Científico-Técnicos para la Gestión Integral del Riesgo (GIRCYT), ambos bajo la órbita de la Secretaría Ejecutiva (art. 12 y art. 13 – Ley 27.287).

Finalmente, en el quinto capítulo se aborda el tema del financiamiento de las políticas para la Gestión Integral del Riesgo. La cuestión del financiamiento en las políticas de gestión tiene su principal sustento en la factibilidad de los procesos de gobernanza. Ante la inexistencia de una política de financiamiento, las estructuras normativas carecerían del fomento al diseño de políticas públicas y prácticas para una efectiva gestión del riesgo en clave sostenible.

A tal efecto se crean dos mecanismos de financiamiento: el Fondo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (FONGIR) y el Fondo Nacional de Emergencias (FONAE). El FONGIR busca financiar las actividades de prevención gestionadas por la Secretaría Ejecutiva del SINAGIR, contempla acciones para mitigar daños esperados e incrementar la resiliencia en las comunidades, y tiene carácter presupuestario. Por su parte, el FONAE financia las actividades de respuesta gestionadas por la Secretaría Ejecutiva, tiene carácter de fideicomiso (administrado por el Ministerio de Seguridad) y está conformado por aportes de la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donaciones, legados, rentas de activos financieros, préstamos nacionales e internacionales y otros recursos.

Un dato relevante desde el punto de vista del financiamiento es que con el SINAGIR se mantiene activo el Programa Nacional de Asistencia y Colaboración en el Marco de la Emergencia, el cual fue creado apenas un mes antes de la sanción de la Ley

27.287 cuando aún estaba operativo el SIFEM. El programa está destinado a “vincular, coordinar y asistir mediante transferencias de fondos a las jurisdicciones — Provincias y/o Ciudad Autónoma de Buenos Aires— que se vieran afectadas por una Emergencia, en concepto de aporte no reintegrable” (art. 1— Res. 418/2016 del Ministerio de Seguridad). Luego de creado el SINAGIR, en 2017 el Ministerio hace una modificación a la resolución, manteniendo activo el programa e incluyendo a los municipios como beneficiarios del programa.

Gráfico 2. Estructura del SINAGIR



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Una ulterior instancia en el proceso de consolidación normativa del SINAGIR está dada por la reglamentación de la ley a través del decreto 383/2017. Medio año más tarde a la sanción de la ley que da origen al Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, se promulga por parte del ejecutivo el decreto reglamentario, que da forma al texto de la ley. Las novedades que aporta la reglamentación respecto al texto de la ley son:

- A través del art. 5 se crea un Centro Nacional de Información en Gestión Integral del Riesgo (CENAGIR)⁶ como institución de capacitación e investigación, la cual será dependiente del Consejo Nacional.
- Establece los principios rectores que guiarán la formulación de planes, protocolos, instructivos, manuales y procedimientos que emanen del SINAGIR. Tales principios son: coherencia (que busca evitar la formulación de normas contradictorias), prevención (se atiende al tratamiento de causas y fuentes de efectos negativos en forma prioritaria), progresividad (a través del establecimiento de objetivos graduales) y subsidiariedad (como mecanismo de asignación de recursos en caso de agotamiento en jurisdicciones locales).
- Se protocolizan los mecanismos y órganos involucrados en el proceso de declaración de emergencia ante desastres.
- Se nombran las fuerzas operativas que actuarán en el marco de las acciones del SINAGIR. Las mismas serán: Fuerzas Armadas; Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales; Fuerzas Policiales Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; los sistemas públicos de salud; el sistema nacional de bomberos; los organismos públicos nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o municipales competentes; toda entidad privada que sea convocada por las autoridades de defensa civil.
- Se delinearán como instancias de planificación dos instrumentos: por un lado, el Plan Nacional para la Reducción del Riesgo y la Protección Civil (PLANGIR), de carácter plurianual —entre 4 y 6 años— cuyo objetivo es definir metas y objetivos nacionales; por el otro lado, el Programa Operativo Anual para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (POAGIR), de carácter anual,

⁶ Centro que una vez creado pasó a denominarse Centro Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (CENARRID). El CENARRID es un instituto que busca promover la capacitación y la investigación en todo lo que hace a la gestión integral del riesgo y se sustenta en dos pilares: el académico y el científico.

cuyo objetivo es definir proyectos y actividades que ayuden a alcanzar las metas del PLANGIR.

- Se promueve la regionalización del SINAGIR, a cargo de la secretaría ejecutiva, el cual es efectuado a través del Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018–2023, que emana de la Resolución 803/2018.

3. CAPACIDADES VS DESAFÍOS INSTITUCIONALES

Paralelamente a la instalación en la agenda internacional de la década para la reducción del riesgo de desastres en los años noventa, se debatía en el marco de la Ciencia Política la cuestión del Estado y su rol en la arena política, frente a la perceptible incapacidad del mercado de dar respuesta a las demandas de la sociedad.

Theda Skocpol explica al respecto que “las cuestiones fundamentales de la integridad territorial de un Estado, sus recursos económicos y el personal de que dispongan pueden constituir el punto de partida de cualquier investigación sobre las capacidades de ese Estado para alcanzar unos objetivos” (1995:25).

No hay una definición unívoca de Capacidades Institucionales (CI), aunque bien podría referirse a un conjunto de factores o elementos dentro y en relación a una organización que hacen al cumplimiento de los objetivos de la misma. Este concepto se caracteriza por ser dinámico e históricamente construido (Rosas y Gil, 2013). En un tono análogo, las políticas para la gestión del riesgo están asociadas a las decisiones de política que una sociedad ha adoptado a lo largo del tiempo y dependen, por tanto, del desarrollo de cada país o región” (BID, 2000).

La evolución del significado atribuido al concepto de capacidades institucionales a lo largo del tiempo ha mostrado variaciones, que dan cuenta también de los enfoques que se fueron tomando en distintas experiencias alrededor del mundo para el diseño de política para la gestión del riesgo de desastres:

- En la década de 1980, la CI estaba vinculada con intervenciones que buscaban solucionar problemas concretos a través del denominado “fortalecimiento institucional”, es decir vinculado con la reingeniería organizacional (la estructura interna, los sistemas y las estrategias de las organizaciones)
- En la década de 1990, la CI se vuelca al llamado internacional a apostar por el desarrollo sostenible y se introduce el concepto de “creación de capacidad” (capacity building), ubicando los problemas de las organizaciones en un contexto más amplio, en donde juegan distintos actores con influencia y existe una marcada interdependencia entre los mismos.
- Actualmente, la CI se vincula con el concepto de “gobernanza” y se refiere a la habilidad de las organizaciones de absorber responsabilidades, operar eficientemente y rendir cuentas (accountability). Significa asimismo capacidad de crear redes de interacción entre distintos actores.

Ahora bien, ¿cómo se podría evaluar el contexto institucional argentino en términos de la reciente ley que regula la gestión del riesgo de desastres a nivel nacional? Desde la teoría, se plantea la existencia de tres niveles que componen la CI: el nivel micro (individual), el nivel meso (organizacional) y el nivel macro (contexto institucional). Considerando la reciente sanción de la ley y la incipiente creación de un plan de gestión plurianual es que aquí se puede abordar una discusión sobre el nivel macro.

El nivel macro se refiere a las instituciones, así como el entorno social, político y económico en el cual se enmarca el sector gubernamental, estrechamente ligado a las reglas de juego que marcan la vida del sector público. Según los autores, el éxito de las políticas depende de las instituciones y el entorno en el cual opera el sector público: los individuos y las organizaciones están inmersos en un contexto institucional más amplio (Rosas, 2008; Willems y Baumert, 2003).

Si pensamos a la correspondencia de lo propuesto por la ley 27.287 y su posterior reglamentación a la luz de las directivas internacionales, se puede entrever un avance institucional para el caso argentino. Sin embargo, existen aún muchas carencias asociadas a las limitaciones propias del contexto nacional y que se vinculan

con lo apenas discutido sobre las capacidades institucionales. Desde el Marco de Sendai se ha indicado que:

Si bien la función propiciadora, de orientación y de coordinación de los gobiernos nacionales y federales sigue siendo esencial, es necesario empoderar a las autoridades y las comunidades locales para reducir el riesgo de desastres, incluso mediante recursos, incentivos y responsabilidades por la toma de decisiones, como corresponda (Marco de Sendai, 2015).

Aquí radica la primera discusión sobre los desafíos del SINAGIR: la correspondencia entre el principio de subsidiariedad, el federalismo argentino y la propuesta de integralidad. Nos encontramos por un lado con el principio de subsidiariedad, el cual propone que “una vez agotados y superados los recursos locales como resultado de la gravedad del evento, se asignarán recursos de la jurisdicción inmediatamente superior” (art. 4 – decreto 383/2017). Es decir, los recursos asignados tendrán carácter de complemento, una vez agotados los recursos locales en las jurisdicciones provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o municipales.

Frente a este principio, se encuentra el carácter federal como forma de organización política del país, el cual implica que cada nivel de gobierno –nacional, provincial y municipal– conserva ciertas competencias y atribuciones en determinadas materias. Una de ellas es la Protección Civil, cuya administración depende de cada nivel de gobierno. Como un organismo clave en las operaciones de gestión integral del riesgo, basa su accionar en el principio de subsidiariedad.

En este binomio entre subsidiariedad y federalismo, el SINAGIR trae en escena la institucionalización del modelo de integralidad en la gestión, sin desconocer los mecanismos federales ni la subsidiariedad existente. Sin embargo, y más allá de haber planteado el principio de coherencia con intención de evitar contradicciones en la aplicación de la norma y las acciones que de ella deriven, se advierte una escasa articulación entre los actores intergubernamentales que coartan un aceitado mecanismo de gobernanza. En otras palabras, el desafío del SINAGIR estará en superar el paradigma pre-existente basado en la verticalidad y fomentar la coordinación y el diálogo entre los distintos integrantes del nuevo sistema en cada nivel de gobierno.

Un ejemplo concreto de esta limitación institucional radica en los procesos de adhesión que cada provincia hace a la Ley 27.287. Mientras que en la actualidad muchas provincias han adherido o se encuentran en proceso de adhesión, algunas todavía no han pactado el ingreso al sistema (Formosa, La Rioja, San Luis, Santiago del Estero). Estas demoras en los procesos de adhesión reflejan una desigualdad en la forma de afrontar la gestión continuando a gestionar las emergencias, al tiempo que complejizan el esquema de aplicación de la nueva ley.

La segunda discusión sobre los desafíos que presenta del SINAGIR radica en uno de los problemas más grandes que acucian a la aplicabilidad de estrategias de gobierno en Argentina: el financiamiento. La normativa diseña a través del FONGIR y el FONAE el modo en que se recaudarán los fondos para la aplicación de proyectos del SINAGIR. Sin embargo, según una reciente auditoría realizada al Ministerio de Seguridad (encargado de la administración de los fondos) se advierte que no se han creado en sí los fondos establecidos por la nueva ley (Resolución 135/2019 de la Auditoría General de la Nación).

Asimismo, cuando se evalúa la sección de financiamiento del Plan Nacional 2018-2023 se verifica una referencia a la existencia de los fondos –todavía no creados– sin una clara mención cuantitativa o bien analítica sobre el modo de afrontar cada una de las metas propuestas en las distintas áreas del mismo (para los distintos tipos de riesgo o bien en áreas de educación, comunicación o salud). En esta misma línea programática, se deben esclarecer también los mecanismos de evaluación y control sobre los recursos asignados a otros niveles gubernamentales en virtud del Programa Nacional de Asistencia y Colaboración en el Marco de la Emergencia, así como de aquellas partidas derivadas de propuestas específicas del FONGIR y FONAE.

Estas discusiones que se plantean en torno al contexto institucional para la gestión del riesgo deben ser leídas por los decisores políticos como desafíos frente a un tema tan complejo en un territorio extenso como el argentino. Se trata en primera y última instancia del nivel macro en cuanto refiere a las capacidades institucionales, el cual encuadra la forma que tendrán de implementar diferentes políticas los distintos niveles de gobierno y demás actores en un marco de gobernanza teórica y normativamente propuesto.

CONCLUSIONES

A lo largo del artículo hemos planteado un análisis sobre la evolución del marco normativo e institucional en torno a la gestión del riesgo que opera en la República Argentina, delineando sus alcances y limitaciones. Si bien se evidencian avances en la definición jurídica de un sistema integral para la gestión del riesgo, que revierte un deficiente y pasivo mecanismo existente hasta entonces, el nuevo esquema plantea aún ciertos desafíos.

Las instituciones del sector público de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han dado prueba de funcionar en determinados contextos entregando servicios eficientes y efectivos a sus ciudadanos. Sin embargo, pareciera que aún no están preparados para afrontar nuevos desafíos con mayores niveles de complejidad (OCDE, 2002). El caso argentino no está exento de esta evaluación, pese a los avances logrados en los últimos años.

Los procesos de gobernanza en la definición de un contexto institucional —correspondiente al nivel macro institucional— otorgan legitimidad a la creación de una norma jurídica que resulta relevante en temas tan complejos y multidimensionales como la gestión integral de riesgos de desastres. Asimismo, tiene que ver con incorporar en el diseño institucional otros aspectos propuestos por los marcos normativos internacionales como por ejemplo la creación de mayor resiliencia en las comunidades.

El principal desafío que se presenta en el marco de las capacidades institucionales tiene que ver con un concepto vinculado a la gestión del riesgo y que resulta de crucial relevancia frente a un tema tan complejo como los desastres: la gobernanza local. En este marco, afirma Mazzalay:

El problema acerca de las fronteras y responsabilidades del Estado y la sociedad está sometido a cuestionamiento debido a la creciente complejidad social y a las interdependencias que de ella se generan (...) La gobernanza refiere a cómo se coordinan las interacciones en marcos de interdependencias, por eso también se convierte en una

problemática cuando no existen reglas claras o cuando éstas son cuestionadas en su origen o efectividad. La idea de multinivel reafirma esta cuestión porque observa procesos en los que la coordinación jerárquica es imposible, y la implicancia de diversas escalas es imprescindible para coordinar-regular la interacción social (2011: 125).

El autor pone en advertencia que incluso el proceso de gobernanza, si bien necesario para la gestión, está en el centro del debate dados los mecanismos existentes de creación de reglas del juego. Es por eso que la elaboración de políticas públicas para la gestión del riesgo resulta un elemento ubicado en las raíces del proceso de gestión, y para el cual se requiere un ajustado fortalecimiento de capacidades estatales que acompañen a la elaboración participativa, la implementación coordinada y la evaluación de las políticas de gestión de riesgos a niveles más locales.

En conclusión, la gestión del riesgo debe ser pensada desde el punto de vista de políticas que trascienden la gestión de gobiernos específicos: es un proceso que inicia en el presente y da resultados en el largo plazo (Fontana y Conrero, 2017). Pues toda acción tiene su consecuencia, aunque no sea inmediata. En otras palabras, se trata de elaborar una Política de Estado basada en el principio de sostenibilidad del proceso, acompañada por el desarrollo de una cultura de prevención de riesgos, que requiere del compromiso de los actores involucrados en la temática a través del tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barberis Rami, Matías (2017). “Come affrontare l’incertezza? Ovvero la gestione del rischio di disastro”, en *Eyes Reg Giornale di Scienze Regionali*, Vol.7, n.1, pp 37–40.
- Caragliano, Simona (2007). *Società e Disastri Naturali. La vulnerabilità organizzativa nelle politiche di prevenzione dei rischi*. Bologna: Pitagora Editrice.
- Fontana, Silvia y Contrero, Sofia (2017). “Estrategias de gobierno para gestionar el riesgo de desastres: planificación, diseño organizacional y comunicación”, en *Revista Estado Abierto*, Vol. 1, n.2, pp. 7–26.
- Herzer, Hilda et al. (2002). *Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo*. Buenos Aires: CESAM.
- Innerarity, Daniel y Solana, Javier (2011). *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*. Barcelona: Paidós.
- Jiménez, William (2008). “El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro”, en *Reforma y Democracia - Revista del CLAD*, n. 41, pp. 57-80.
- Lavell, Alan (2003). *La Gestión Local del Riesgo. Nociones y Precisiones en torno al Concepto y la Práctica*. Lima: CEPREDANEC – PNUD.
- Mazzalay, Victor (2011). *Coordinación Socio-Política en Córdoba. Estructuras de gobernanza en el desarrollo local-regional*. Córdoba: EDUCC.
- Rosas-Huerta, Angélica (2008). “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, en *Política y Cultura*, Vol. 30, pp. 119–134.
- Rosas-Huerta, Angélica y Gil, Verónica (2013). “La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análisis”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Volumen II, número 2, julio–diciembre 2013, pp. 113–138.
- Skocpol, Theda (1995). “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”, en Romeo Grompone (Ed.) *Instituciones Políticas y Sociedad. Lecturas Introductorias*, Lima: IEP.
- Willems, Stephane y Baumert, Kévin (2003). *Institutional capacity and climate actions*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, International Energy Agency.
- Wisner, Ben et al. (2004). *At Risk. Natural hazards, people’s vulnerability and disasters*. New York: Routledge.

DOCUMENTOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

- Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2016). Una mirada de la gestión del riesgo de desastres desde el nivel local en Argentina.

- Banco Interamericano de Desarrollo–BID (2015). Indicadores de Riesgos de Desastres y de Gestión de Riesgos. Programas para América Latina y el Caribe. División Argentina.
- Banco Interamericano de Desarrollo–BID (2000). Un tema de desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres.
- Cumbre sobre Cambio Climático (2007). Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres–UNISDR (2015). Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres–UNISDR (2005). Marco de Acción de Hyogo: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico–OCDE (2002). Governance for Sustainable Development. Five OECD Case Studies.
- Organización para las Naciones Unidas–ONU (2008). La Gestión de Riesgos de Desastres Hoy. Contextos globales, herramientas locales.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo–PNUD (2012). Documento País. Riesgo de Desastres en la Argentina.