

Lo que bien se aprende ¿nunca se olvida? Tensiones conceptuales en la normativa del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres¹

What is learned well, is it never forgotten? Conceptual tensions in the regulations of the National System for Disaster Risk Management

*Pablo Kriger**

¹ Este artículo forma parte de una investigación más amplia en el marco de mi tesis de grado presentada en la Lic. en Ciencia Política, de la Universidad Nacional de Entre Ríos, titulada *Análisis del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGIR). Acercamientos conceptuales al diseño de la política nacional en Gestión Integral de Riesgos de Desastres entre los años 2016 y 2019*, dirigida por la Dra. Silvia Fontana (UCC).

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) – Instituto de Estudios Sociales (INES) – Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Paraná, Argentina. Doctorando en Ciencias Sociales (UNER). Becario Doctoral CONICET. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Investigador y docente en la UNER y UTN. Correo electrónico: pablokriger@gmail.com

Código de referato: SP.312.LIX/23
<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2023.59.02>.



STUDIA POLITICÆ  Número 59 otoño 2023 pág. 28-58

Recibido: 01/09/2022 | Aceptado: 06/03/2023

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

Resumen

Este trabajo analiza la normativa nacional en gestión de riesgos de desastres de la República Argentina entre los años 2016 y 2019, sintetizada en el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGIR). Este marco normativo ha fijado una serie de criterios y posiciones conceptuales aún vigentes en las instituciones de abordaje de riesgos y desastres.

El presente trabajo parte de una investigación más amplia y se concentra en la dimensión preventiva de dicho conjunto de normas. Examina los enfoques de las políticas subyacentes y se cuestiona cuán maduro se encuentra el enfoque de la gestión de riesgos de desastres desarrollado desde fines de la década de 1990 y promovido hasta hoy.

Se distinguieron tres grandes tendencias que se agrupan como dimensiones de una inercia institucional hacia políticas tradicionales de abordaje del riesgo: la primera es temporal, en tanto se privilegian políticas de atención de un riesgo tardío; la segunda es conceptual y se observa en las definiciones imprecisas vertidas especialmente sobre las nociones de riesgo, prevención, amenaza y vulnerabilidad; y la tercera es causal, ya que se percibe una tendencia a la atención de las amenazas por sobre las vulnerabilidades, de los factores de origen geofísico e hidrometeorológicos por sobre los antrópicos, y de las ciencias físicas y naturales por sobre las sociales.

Se pretende con ello dar cuenta de la fuerza de la tradición en las administraciones, que operan a través del establecimiento de reglas escritas que las condicionan. En particular, se busca analizar cómo la cultura respuestista ante los desastres opera en tensión con formas prospectivas y planificadas de abordaje, cuyo resultante se consolida en la normativa vigente.

Palabras clave: gestión del riesgo de desastres – legislación - enfoques de políticas - inercia institucional

Abstract

This paper analyzes the national regulations on disaster risk management of the Argentine Republic between 2016 and 2019, synthesized in the National System for Disaster Risk Management (SINAGIR). This normative framework has established a series of criteria and conceptual positions in force in the institutions that address risks and disasters.

The present work is based on a broader investigation and focuses on the preventive dimension of said set of regulations. It examines the underlying policy approaches and questions how mature is the disaster risk management approach developed since the late 1990s and promoted to this day.

Three major trends were distinguished that are grouped as dimensions of a path dependence towards traditional risk management policies: the first is temporary, while late risk management policies are privileged; the second is conceptual and is observed in the imprecise definitions expressed especially on the notions of risk, prevention, threat and vulnerability; and the third is causal, since there is a perceived tendency to focus on threats over

vulnerabilities, factors of geophysical and hydrometeorological origin over anthropogenic ones, and physical and natural sciences over social ones.

This is intended to account for the strength of tradition in administrations, which operate through the establishment of written rules that condition them. In particular, it seeks to analyze how the disaster response culture operates in tension with prospective and planned forms of approach, the result of which is consolidated in current regulations.

Keywords: disaster risk management - legislation - policy approaches - path dependence

Una cuestión en agenda

En las tres últimas décadas (1990-2020), se ha observado a nivel mundial significativos cambios en la interpretación de fenómenos de desastres y, por lo tanto, en las respuestas políticas. Este hecho se evidenció fuertemente en la región latinoamericana desde fines de la década de 1990 (García Acosta, 2005; Torrico Canaviri et al., 2008; Celis et al., 2009; Toscana Aparicio y Valdez, 2015). Estos cambios se expresaron en tres grandes dimensiones: en lo académico, especialistas cuestionaron el paradigma reactivo sosteniendo que los desastres no son naturales. En lo jurídico, se establecieron normativas nacionales y marcos internacionales de gestión de riesgos en los últimos 20 años. En lo político, se adoptaron medidas de intervención y planificación que apoyaron una perspectiva anticipatoria de los factores del riesgo mediante políticas innovadoras y resignificaron los roles de gobiernos y sus áreas.

En términos generales, las perspectivas analíticas dentro de la academia se han dividido en dos grandes corrientes: por un lado, están aquellas que limitan la interpretación de los desastres a eventos geofísicos o hidrometeorológicos y, por otro, aquellos que lo interpretan como un acontecimiento producto de una interacción y construcción sacionatural. La primera forma de interpretar los desastres se remonta al s. XIX, a partir del influjo positivista en las ciencias, con la objetividad como horizonte, generalmente con técnicas tradicionales de medición y ligado posteriormente a visiones tecnocráticas y naturalistas: estudia o mide los desastres a partir de los efectos cuantificables y resume la predicción de la magnitud de sus potenciales daños en factores objetivables. La segunda forma de interpretar los desastres asume la responsabilidad humana en su producción y reconoce como factores determinantes la modernización social, económica, política y cultural, sin delegar dicha res-

ponsabilidad en la naturaleza. Retoma el concepto de riesgo como potencialidad, lo que permite adoptar una temporalidad anticipada en el estudio de los desastres y establece la prevención como el principio angular. Asimismo, del concepto de riesgo, revaloriza el factor de la vulnerabilidad como elemento central y se enfoca en la comunidad e individuos afectados como “agentes activos”. Critica el concepto de riesgo como valor objetivable y reconoce que las percepciones y subjetividades condicionan su valor social.

Considerar las condiciones de vulnerabilidad y amenaza de manera adecuada es fundamental para el desarrollo de las comunidades. Por ello, las acciones destinadas a la reducción del riesgo de desastres (RRD) deben contemplar estos factores e incorporarlos en los marcos legales. También es menester estudiar el contexto de respuesta a emergencias y desastres cuando no han podido evitarse. Buscar esquemas viables de política pública para aumentar la resiliencia de las poblaciones y reducir el riesgo de grandes impactos deben ser metas primordiales en las prácticas de gobiernos.

Sobre estas nociones se constituyeron dos grandes enfoques de políticas en la atención de eventos severos. Primero, aquellas posturas tradicionales que abordaban el desastre desde una acción respuestista, cuando el desastre ya había ocurrido o estaba pronto a ocurrir. Esta postura fue denominada también reactiva o emergencista, dado que reaccionaba al daño, pero no se centraba en su anticipación o prevención. Esta tradición, aún vigente en algunos diseños de política, resulta perniciosa para las comunidades, en tanto no ofrece una atención integral de los potenciales factores de ocurrencia de un evento dañino, y su reacción suele ser la parálisis frente a un evento adverso. A este enfoque se le ha adherido la corriente physicalista, que ha limitado la reflexión sobre los desastres a las ciencias físicas o naturales. El segundo enfoque, desarrollado primero en la academia desde la década de 1990, ha prestado atención a las condiciones de ocurrencia de un desastre, buscando anticipar los factores causales para evitar un daño probable. Fomenta una integración del Estado y actores no estatales en el diseño e implementación de políticas centradas en el principio de la prevención. Incluye a las ciencias sociales en el estudio de los desastres y sus potencialidades; y argumenta que los desastres no son naturales, sino contruidos socialmente. Este enfoque, aunque es el más provechoso de ambos y pasible de ser distinguido analíticamente, en la práctica puede estar imbricado con el tradicional, lo que limita sus ventajas y potencial transformador.

Para lograr una RRD, los países han de promover, en sus agendas y en sus estructuras administrativas, estrategias nacionales como las enmarcadas en

los principios enunciados en el Marco de Sendai (2015-2030) (MaS). Este marco plantea un modelo en el que confluyeron más de dos décadas de discusiones académicas y experiencias en gobiernos de diferentes niveles acerca de las medidas eficaces en el abordaje de los riesgos de desastres. Según los principios propuestos, los gobiernos nacionales, subnacionales y locales han de comprometerse a participar de manera coordinada con otros actores tradicionalmente reconocidos en este ámbito: el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y, en general, la propia comunidad.

Esta responsabilidad ha sido asumida por todos los países sudamericanos en los últimos 15 años. Bolivia sancionó en 2014 la Ley de Gestión de Riesgos y en 2017 creó el Programa Nacional de Gestión de Riesgos para los años 2018 a 2020. En 2012, Brasil creó el Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil (SINPDEC) constituido por órganos y entidades de la Administración Pública Federal. Chile constituyó en 2011 la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y en 2014 estableció el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Colombia creó por Ley 1523 el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo en el año 2012 y en el año 2016, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2030. Ecuador fundó, en 2008, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y en 2019, el Plan Específico de Gestión de Riesgos 2019-2030. Guyana, en 2013, aprobó el Plan Nacional Integrado de Gestión de Riesgos de Desastres y Estrategia de Implementación, para un plazo de diez años. Paraguay creó en 2014 la Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos. La República del Perú en 2010, bajo el Acuerdo Nacional, aprobó la Política 32 sobre Gestión del Riesgo de Desastres. Surinam, en 2015, aprobó su Plan Nacional para la Política, Estrategia y Acción del Cambio Climático 2015-2021. En el año 2016, Uruguay comenzó a elaborar la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres (2019-2030). Venezuela cuenta desde enero de 2009 con la Ley 39095 de Gestión Integral de Riesgos Socio-naturales y Tecnológicos.

En el caso de la República Argentina, la responsabilidad la asumió cuando adhirió al Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) y al MaS (2015-2030), ambos marcos internacionales. También posteriormente, al establecer el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (SINAGIR) mediante la Ley 27287 de octubre de 2016, la cual se inspiró en los citados marcos internacionales.

Si se asume que una política pública es todo lo que el Estado hace o deja de hacer (Oszlak y O'Donnell, 2007), también sus funciones legislativas se

enmarcan dentro de esta lógica. En este sentido, las estrategias nacionales recientes de la República Argentina orientadas a sedimentar un nuevo enfoque de políticas ¿condujeron a establecer normativas coherentes con los estándares asumidos por el país para la gestión integral del riesgo de desastres? ¿Mantuvieron el espíritu sostenido entre las prioridades de los marcos de acción internacionales? Estas preguntas guían el presente trabajo, enfocado en analizar conceptos y categorías significativas de la normativa argentina del SINAGIR, fundamentales según el MaS. El objetivo es examinar los enfoques de políticas subyacentes en dicha normativa y analizar cuán maduro se encuentra el enfoque de la gestión de riesgos de desastres desarrollado desde fines de la década de 1990 y promovido hasta hoy.

Esta investigación se apoya en el enfoque neoinstitucionalista histórico (Farfán, 2007; Eslava, 2010), que destaca las normas institucionales en el estudio de los hechos sociales. Esta teoría permite explicar cómo las instituciones se estructuran de conformidad con una serie de marcos (en este caso, la ley, sus regulatorias y complementarias) para asegurar su supervivencia y reducir complejidad. Las organizaciones consideran clave legitimarse en el entorno, por lo que uno de sus principales patrones de comportamiento estará dado por normas y regulaciones (de tipo coercitivas y miméticas).

Para la corriente del neoinstitucionalismo histórico, interesa el estudio de instituciones de larga data en las que confluyen procesos y factores también de larga duración. Guy Peters (1999) sostuvo que el momento de creación y formación de una institución tendrá consecuencias duraderas y determinantes sobre las futuras políticas (p. 63). Allí, los patrones creados en esta etapa inicial persistirán, un hecho que se conoce como efectos inerciales de las instituciones, inercia institucional o *path dependence*. Los tomadores de decisión eligen entre diferentes trayectorias, a partir de las cuales la sociedad puede desarrollarse en una u otra dirección. Una vez tomada una medida, es difícil cambiar de ruta y existen beneficios crecientes para mantenerse allí. Cuando una situación beneficiosa se establece, los siguientes procesos se retroalimentan para establecer un equilibrio muy resistente al cambio.

Se han seguido los lineamientos propuestos por Hernández Sampieri (2014, p. 574; 2018) para la construcción de los procedimientos analíticos. Asimismo, se ha empleado el análisis de contenido en su vertiente cualitativa (a partir de Cáceres, 2003; Abela, 2002; Adame Goddard, 2020; Bardín, 1977/1996; entre otros).

Las unidades de análisis seleccionadas fueron (se indican entre paréntesis los códigos identificadores para el presente artículo): la Ley 27287 (ID 1);

los Decretos 39/2017 (ID 2), 383/2017 (ID 3) y 862/2017 (ID 4); y las Resoluciones 803/2018 (ID 5), 405/2019 (ID 6), 29/2019 (ID 7), 30/2019 (ID 8), 32/2019 (ID 9), 827/2019 (ID 10), 1049/19 (ID 11) y POAGIR (ID 12). Además, se seleccionaron dos documentos que forman parte del Marco de Sendai (2015-2030): el documento marco publicado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (UNDRR) a inicios de 2015; y el informe con indicadores y terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, publicada por la ONU en 2016 con el código A/71/644 (documento que actualiza el de UNDRR, 2009).

La construcción de categorías se realizó de manera inductiva, definiéndose a medida que se iban procesando las unidades de análisis. Emergieron dos grupos categoriales. La primera categoría fue “atención del riesgo”, que incluyó los códigos riesgo, gestión del riesgo, abordaje integral del riesgo, reducción del riesgo, mitigación, resiliencia y prevención. La segunda categoría refiere a los “factores de riesgo”, donde se incluyeron los códigos amenaza y vulnerabilidad. De aquí en adelante, se dividirá el análisis de datos en dos grandes partes, correspondientes a las dos categorías mencionadas.

1. La atención del riesgo: tensiones presentes

Este primer grupo busca integrar las subcategorías que abordan la atención de los riesgos de desastres, a partir de una serie de nociones y acciones definidas en la normativa estudiada. Puesto que son múltiples las formas de concebir los riesgos, el tipo de definición sostenida de *riesgo* es clave en la eficacia de los modelos de política. Asimismo, la reducción del riesgo, la noción de prevención y los momentos de gestión del riesgo son fundamentales en la caracterización de cualquier política de gestión integral de riesgo de desastres (en adelante, GIRD).

1.1. Nociones de riesgo

Las características adoptadas por el concepto de riesgo son centrales en cualquier normativa de GIRD. La Ley 27287 no define el “riesgo de desastres”, aunque sí el “riesgo” como la “probabilidad [*sic*] que una amenaza produzca daños al actuar sobre una población vulnerable” (ID 1). Esta noción se acerca al concepto del enfoque de la GIRD plasmado en los documentos del Marco de Sendai (MaS), en la medida que supone una probabilidad de daño sobre una población (ONU, 2016). Además, está integrado por sus dos factores más importantes: la amenaza y la vulnerabilidad.

En la definición, se expresa en pocas palabras una noción amplia que deja abierta la inclusión de variedad de tipos y tamaños de los potenciales daños. Estas condiciones son relevantes en el enfoque de GIRD, ya que los daños potenciales no se reconocen en su tipo y dimensión hasta que ocurren, aunque puedan pronosticarse dichas características –uno de los aspectos centrales del debate entre Beck (1986/1998) y Luhmann (1991)–. Por tanto, el término se entiende coherente con la noción del enfoque de la GIRD, siguiendo tanto los postulados del informe aprobado por la ONU (2016), como por las nociones académicas mantenidas hasta entonces.

Debe recordarse que el abordaje de los desastres (pronto a ocurrir, ocurriendo u ocurridos) también se integra dentro de las políticas de GIRD, en cuanto son espacios donde se “actualiza” el riesgo. Por su parte, las experiencias de desastres deben utilizarse en el análisis para detectar las condiciones de riesgo pasadas que las produjeron y así reducir condiciones reactualizadas de riesgos.

Es por ello que riesgo y desastre son momentos que deben diferenciarse manifiestamente en cualquier diseño. De este modo, se pueden abordar políticas con objetivos pertinentes y eficaces para cada fase (Lavell, 2004). En este sentido, el riesgo supone solo probabilidad de daño (no tan visibles o irreales en términos de Beck, 1986/1998) y la ocurrencia de un desastre implica un riesgo no gestionado y efectivizado. Pensar en el riesgo es asumir una temporalidad que, según los marcos internacionales, permite adelantarse y atender a sus factores de ocurrencia y con ello, evitar con gran anticipación un daño severo. En la mayoría de los casos observados en las normativas, cuando se nombra el riesgo está presente la idea del desastre o daño pronto a ocurrir o en breve lapso dentro del mismo contexto semántico. Por ello, es interesante relevar esta diferenciación, ya que mencionada reunión de un enunciado de probabilidad con otro que pretenda responder al desastre ocurrido por el riesgo que se pretende reducir, gestionar o prevenir puede prestarse a confusiones. A nivel enunciativo, los riesgos son coherentes con el enfoque de la GIRD, pero al entrar en detalle, a medida que se complejizan los enunciados y se operativiza el término, se desprende la afirmación de un riesgo que no fue gestionado y que, desafortunadamente, se ha efectivizado en un desastre que requiere atención. Esto ofrece la primera de las inercias planteadas: una temporalidad que tiende a actuar sobre un riesgo madurado, tardío, a punto de efectivizarse.

Es importante, entonces, señalar esta inconsistencia, en la medida que debe quedar claro que gestionar el riesgo supone estudios de planificación y pre-

vención en profundidad, entre otras tareas, tal y como plantean los especialistas en la materia. Dichas tareas son distintas a las del abordaje de un riesgo hipertrofiado efectivizado en daños severos, que exige la intervención rápida y resoluta a través de un esquema de protección civil destinado a un desastre puntual y a los riesgos que este hecho produce en el muy corto plazo (por ejemplo, probabilidad de mayores hectáreas incendiadas de las que ya se incendiaron o mayor número de personas enfermas por la pandemia del que ya enfermaron).

Por otro lado, podría decirse que siempre se gestionan riesgos (en términos de potencial daño), incluso cuando se atiende un desastre. Sin embargo, el enfoque de la GIRD exige una clara distinción entre una acción prospectiva y otra de respuesta. Así lo manifiesta el MaS que, ante el incremento constante del riesgo de desastres y las enseñanzas extraídas del pasado, propone adoptar medidas con anticipación a los acontecimientos.

Siguiendo con el análisis de la normativa, otro ejemplo que ilustra lo referido es: “Desarrollar acciones, en lo concerniente a la gestión del análisis de riesgo, tendientes a detectar situaciones extraordinarias o emergencias que puedan producirse en el territorio nacional” (ID 4). En este ejemplo, la detección de emergencia delata no un análisis del riesgo, sino un monitoreo de riesgos efectivizados. Esto también puede observarse en uno de los objetivos de la Secretaría de Protección Civil, que dirige el SINAGIR mediante la Secretaría Ejecutiva. Se menciona como objetivo el prevenir, evitar, disminuir o mitigar los *efectos de desastres*, pero no el *riesgo de desastre* (puede verse una mención similar en uno de los objetivos estratégicos del PLANGIR, en ID 5). En otras palabras, se desliza la pretensión de reducir los efectos de daños ocasionados por los desastres, pero no de reducir las condiciones potenciales de su aparición.

Del mismo modo, en otra unidad de análisis no vinculada a la Secretaría de Protección Civil (institución central para el Sistema) se sostiene lo siguiente:

La reducción del riesgo de desastre constituye un enfoque novedoso que incluye la práctica de evitar y mitigar el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de las emergencias y desastres (ID 5).

Al no hablar de *factores potenciales*, sino tan solo de *factores causales*, manifiesta idéntica tendencia a unir en un mismo sentido semántico el riesgo con el desastre, de manera que se relaciona el primero con las condiciones

de intervención frente a un hecho dañoso ya existente, en tanto la gestión de factores causales (sin expresar la potencialidad) supone el análisis de eventos ya producidos. Esta refiere a la segunda inercia (aunque también puede considerarse como ambigüedad) señalada, la de tipo conceptual, en la medida en que se observan contradicciones o incoherencias en las nociones vertidas que podrían dar cuenta de elementos propios de la perspectiva reactiva.

Por otro lado, son más reiteradas las menciones a tareas vinculadas a la gestión del riesgo y a desastres en un mismo enunciado, lo que da importancia a la preparación frente a los riesgos de un desastre y deja vacía de contenido la referencia a los factores de riesgo (amenaza y vulnerabilidad), que deberían ser centrales. Allí hay una intención de concientizar sobre el riesgo, prevención y supervivencia ante eventos adversos, focalizando en una dimensión cuasi reactiva a un riesgo cuyo desastre parece que, de un modo u otro, va a suceder y ante el cual hay que prepararse (también puede advertirse en ID 3, 11, 12, entre otros). En cambio, no se discuten allí las condiciones de vulnerabilidad que hacen probable tales desastres, ni los factores que originan la amenaza.

La reiteración de esta vinculación entre riesgo y desastre debería llamar la atención, considerando que uno de los errores usuales en la interpretación del concepto de riesgo es considerarlo como aquellos potenciales daños que causarían un desastre *inevitable* (Lavell et al., 2009). Este asunto se lo trata en profundidad en la subcategoría “prevención”. Podrían mencionarse algunas de las posibles causas de esta dificultad para el cambio en la interpretación del riesgo, con base en la diversa bibliografía especializada: administraciones públicas con apego a actitudes respuestistas frente al fenómeno –a pesar de los avances a nivel conceptual-normativo–; resistencia al cambio de paradigmas, analizada más adelante; o ubicación central de las instituciones de protección civil (destinadas a la tarea de preparación y respuesta) en el ejercicio de los objetivos de GIRD, tradicionalmente vinculado a gestionar el desastre. Estudios recientes han llegado a conclusiones similares en otros países: Berganza Ramírez (2013), Galeano Valbuena (2015), Prado y Colonio (2016), entre otros.

1.2. Gestión del riesgo

De las nociones relacionadas con la gestión del riesgo, se pondera la prevención de desastres mediante acciones tendientes a reducir los factores de riesgo a través de políticas, instrumentos y medidas concretas de forma articulada y sostenible (Lavell et al., 2009).

El concepto de gestión del riesgo posee una gran relevancia dentro del SINA-GIR, en cuanto es el principio que organiza, orienta y promueve las acciones administrativas, operativas y ejecutivas destinadas al cumplimiento de los objetivos del Sistema. En sí mismo, expresa en los segmentos una política pública coherente y con sentido, con proyección a futuro mediante una serie de acciones prefijadas. Se habla, por ejemplo, de “elaborar acciones”, “diseño de políticas”, “promoción de la investigación”, “dirigir las acciones”, “asistir, coordinar y supervisar la ejecución de los planes y programas”, “promover cambios en los valores y conductas”, “integración del sector privado y ONG”, “armonizar y difundir contenidos”, “promover acuerdos”. En este sentido, la Ley 27287 define la *gestión integral del riesgo* como un proceso

de formulación, adopción e implementación de políticas, estrategias, planificación, organización, dirección, ejecución y control, prácticas y acciones orientadas a reducir el riesgo de desastres y sus efectos, así como también las consecuencias de las actividades relacionadas con el manejo de las emergencias y/o desastres. (ID 1)

En general, todas las normativas analizadas y sus segmentos tienen el cariz de “gestión”, están orientadas a acciones administrativas, operativas, ejecutivas, entre otras, y conservan una visión propia. En ellas se advierte gestionar las fuentes de riesgo, pero también gestionar el evento de desastre. Por lo que, si bien en este punto se alinea con el enfoque de la GIRD, se nota que atiende en especial al proceso de intervención frente al desastre.

La noción de “gestión” se ha enunciado en todos los segmentos y normativas, con acciones coordinadas varias, coherencia interna con los objetivos establecidos y apertura a actores afectados o vinculados. En general, se apela a los términos riesgo y desastres para enfrentarlos a la reducción de daños, salvamento de vidas y protección de recursos. Las acciones de transferencia del riesgo propuestas por ONU (2016) y por el MaS están ausentes en las actividades de gestión establecidas por las normativas. Por otro lado, dado el lugar protagónico que ocupa la *gestión del desastre* en el resto de las actividades de gestión integral, se manifiesta un carácter con tendencia respuestista. Dicha condición parece explicarse por el hecho de que la normativa incluye y prioriza las acciones de protección civil. Esto último se distancia del lugar privilegiado que otorga el MaS a las actividades de prevención del riesgo.

1.3. Abordaje integral

La condición de *integral* es una característica del concepto de “gestión” y ambos términos están muy ligados, aunque difieren en su significado. Lo

integral supone, para los planes de GIRD, el establecimiento holístico de acciones que, organizadas y ejecutadas de un modo armónico, coherente y, sobre todo, multidimensional, contribuyan hacia un horizonte propositivo común. La definición realizada por el SINAGIR del concepto de gestión integral del riesgo, acorde con Lavell et al. (2009) y con los marcos internacionales (UNDRR, 2015; ONU, 2016), la identifica como un

proceso continuo, multidimensional, interministerial y sistémico de formulación, adopción e implementación de políticas, estrategias, planificación, organización, dirección, ejecución y control, prácticas y acciones orientadas a reducir el riesgo de desastres y sus efectos, así como también las consecuencias de las actividades relacionadas con el manejo de las emergencias y/o desastres. Comprende acciones de mitigación, gestión de la emergencia y recuperación. (ID 1)

De forma desagregada, el concepto encaja con el enfoque de la GIRD enunciado en las normativas internacionales, en cuanto la caracteriza como:

- proceso continuo: en permanente transición;
- multidimensional: con problemas complejos abordables desde múltiples perspectivas;
- interministerial: con participación de diversas reparticiones del Estado;
- sistémico: reorganizado en un sistema único orientado a la sinergia;
- gestión ampliada: con actividades de formulación, adopción e implementación de políticas y estrategias, organización, dirección, planificación, ejecución y control, prácticas y acciones;
- con un objetivo en común: en este caso, orientadas a la RRD y sus efectos, así como también las consecuencias de actividades relacionadas con el manejo de las emergencias y desastres.

En muchos segmentos aparece la idea o término “integral”, bajo el cual la normativa expresa que: el sistema busca “integrar acciones” (ID 1), lograr una “articulación y coordinación de acciones” (ID 30), “cooperación técnica entre organismos” (ID 1), “integración regional” (ID 1), elaborar mapas integrados (ID 1), disponibilidad de información en todos los niveles (ID 5), integrar el sector privado y ONG (ID 5), integración local-provincial-nacional (ID 5), entre otros.

En esencia, significa integrar los siguientes componentes: análisis de riesgo, mitigación, prevención, preparación (ID 3). En términos de dimensiones del

problema, apunta a incorporar los efectos del cambio climático, añadir la perspectiva de la vulnerabilidad social, con una mirada a largo plazo (ID 5), estandarizar plataformas, programas y contenidos (ID 6), dotar de herramientas de planificación a gobiernos (ID 8) e incluir la percepción del riesgo (ID 11). Al respecto, nuevamente sigue la línea planteada por el MaS cuando sostiene que dichas acciones deberán ser integradas “en las políticas, los planes, los programas y los presupuestos a todos los niveles” (UNDRR, 2015, p. 9).

La lectura realizada de los segmentos indicó que se ha conformado un sistema que pretende integrar diversas voces, disciplinas, perspectivas, complejidad, actores, entre otras. Sin embargo, la enunciación por sí sola no garantiza efectividad si es deficiente tal integración y el fortalecimiento de perspectivas (voces, actores, políticas, propuestas...) en el modelo.

1.4. Reducción del riesgo

La reducción del riesgo de desastres (RRD) es el principal objetivo de la gestión del riesgo de desastre según el propio MaS. Este concepto nació a finales de la década de 1990, fue fortalecido en el Marco de Hyogo (2005-2015) y reafirmado en el MaS. Al analizar la Ley 27287 puede notarse que en términos generales adhiere a las nociones y objetivos de dichos marcos.

En particular, la normativa define la RRD igual que lo hace la ONU (2016), lo cual no sorprende si se indaga sobre el resto de las nociones del SINAGIR, ya que se asemejan mucho con la de aquel informe aprobado por la ONU en 2016 y con los principios generales de los marcos internacionales. La entiende en los siguientes términos:

Enfoque que incluye el concepto y la práctica de evitar y mitigar el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de las emergencias y/o los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos. (ID 1)

Al hablar de “práctica de evitar y mitigar” (fragmento que incorpora el SINAGIR por fuera de la definición y que es en lo único en que se diferencia) parece haber un matiz de la definición original que podría no ser inocente. Por un lado, *evitar* significa evadir o sortear algún obstáculo o potencial perjuicio,

y se diferencia de la *prevención* en cuanto esta supone, para el enfoque de la GIRD, una serie de medidas previas, previstas, analizadas con prudencia para reducir el riesgo, que va más allá en términos temporales. En segundo lugar, la mitigación tiene que ver con la reducción del impacto de desastres que no pueden prevenirse completamente. Estos dos sentidos impresos en el concepto de RRD limitan el aspecto profundo que tiene la noción original del enfoque trabajado. La mencionada postura se afianza en el Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos (PLANGIR) cuando sostiene que “cuando se habla específicamente de ‘reducción del riesgo de desastres’ se hace bajo el concepto y la práctica de que éste sea evitado y mitigado” (ID 5).

En el resto de la definición, se lo entiende como un enfoque y se lo vincula a evitar y mitigar el riesgo de desastres. Indica que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, disminución de la vulnerabilidad, gestión de suelos y ambiente y preparación frente a eventos adversos. Tanto esta última idea, “preparación ante los eventos adversos”, como “la gestión de los factores causales de las emergencias y/o los desastres” (ID 1) pueden presentar algunas inconsistencias con los enfoques de GIRD –más allá de que el concepto se retoma de un documento oficial de la ONU–.

En ninguno de los enunciados se mencionan literalmente los “factores de riesgo”, sino que parece referirse a los “factores de desastres”. Al afirmar que se prepara para eventos adversos, se desliza la consideración de que dichos eventos van a suceder irremediablemente y, en consecuencia, sostiene que hay que mantenerse capacitados. En este sentido, es necesario recordar que la reducción del riesgo, entendida según el MaS, prioriza la atención de las condiciones vulnerables de la comunidad y las amenazas que se presentan. Si bien la mitigación forma parte de la GIRD, se observa que el concepto de RRD sobrevalúa tal actividad cuando sostiene que se trata de prácticas destinada al análisis y gestión de *factores causales* de desastres.

En general, la idea de reducción estuvo asociada a la de riesgo. En algunas, asociadas a “reducir impactos de amenazas” (ID 3), “reducción de daños y resiliencia” (ID 11, 6), “reducción del grado de exposición a las amenazas” (ID 1), “eliminación del riesgo” (ID 1; sobre este punto, se puede señalar que es un error pretender eliminar el riesgo, ya que siempre está presente [Lavell et al., 2009]), “reducir emisiones de carbono”, “reducir contaminación”, reducción de amenazas y vulnerabilidades (ID 5). Además, se presenta como una etapa o momento (el más importante para el enfoque) de la gestión integral del riesgo.

Si bien se carece de una conexión explícita, puede sostenerse que la reducción del riesgo, por ejemplo, en el eje 1 (amenazas hidrometeorológicas) del PLANGIR, se realiza a través del cumplimiento de los siguientes objetivos: disminuir la vulnerabilidad de poblaciones ubicadas debajo de presas (ID 5); mejorar el pronóstico mareológico, de lluvia, incrementar conocimientos de recursos hídricos (ID 5); mayor comunicación meteorológica (ID 5); realizar cartas topográficas de peligrosidad de inundaciones (ID 5); realizar estudios de impacto (ID 5); entre otros.

Se han seleccionado los objetivos que mejor resumen la reducción del riesgo. Sin embargo, se los aprecia a casi todos vinculados con la reducción del riesgo desde la dimensión de la amenaza. Esta condición abona a una tendencia a privilegiar las amenazas por sobre las vulnerabilidades. Por cada eje se han elaborados objetivos de RRD, la mayoría enfocados en la amenaza, tema que se profundiza en la subcategoría “factores de riesgos”. En este punto, se aleja tenuemente de los lineamientos del enfoque del MaS, ya que las políticas de desarrollo deben incorporar una RRD que equilibre su atención a amenazas y a vulnerabilidades, máxime en poblaciones muy vulnerables, en sus intervenciones.

1.5. Prevención

El concepto de prevención es uno de los que más tensión genera en el SINAGIR con respecto a los lineamientos de enfoques de GIRD y el MaS, puesto que es un factor central. La Ley 27287 entiende la prevención como las “acciones dirigidas a eliminar el riesgo, ya sea evitando la ocurrencia del evento o impidiendo los daños” (ID 1). La eliminación completa del riesgo es imposible, por eso se habla de reducción del riesgo, tal como lo define el documento de la ONU (2016). De allí emerge la idea de mitigación. Fuera de ello, se acerca al enfoque planteado por el MaS en cuanto busca “evitar” la ocurrencia del evento o impedir los daños. Al hablar de “ocurrencia de evento” parece referirse a un evento adverso o que produzca daño. Sin embargo, impedir que un evento produzca daños supone que tal evento ocurrió. “Impedir daños” en esta situación significa más bien “mitigar” (reducir los efectos dañinos producidos por una efectivización de riesgos) (ONU, 2016).

La prevención del riesgo de desastre (según el enfoque planteado en los Marcos) pone el acento en advertir y accionar frente a aquellas condiciones de amenaza y vulnerabilidad que, por una serie de relaciones causales, puede conducir a un daño severo. Esto no significa que, frente a la imposibilidad de evitar un desastre (por ejemplo, cuando la inundación está pronta a suceder),

no se deba “impedir” daños o mayores daños. Por ello, es importante señalar la diferencia entre prevenir un desastre y prevenir las potenciales causas de un desastre, es decir, el riesgo.

También la normativa relaciona actividades que, si bien en el diseño integral están incorporadas a la gestión del riesgo de desastre, aquí aparecen como segmentos de un mismo “ciclo”: “etapas comprendidas en la gestión del riesgo de desastres, que abarcan la prevención, respuesta a las crisis y la reconstrucción” (ID 5), la “implementación de políticas públicas con respecto a las acciones de prevención, respuesta y recuperación” (ID 10), “coordinar y supervisar, a requerimiento de la Secretaría Ejecutiva, las acciones de prevención, respuesta y recuperación” (ID 10) y la “prevención/mitigación” (ID 12). Preocupa aquí la nitidez con que se interpretan estas diferentes etapas que, si bien en la realidad se encuentran solapadas o concurrentes, a nivel analítico y funcional difieren significativamente.

También puede pensarse en la prevención de los efectos de los riesgos. Por ejemplo, en una pandemia, aunque el riesgo no se efectivice en mayor cantidad de enfermos por el propio efecto de la enfermedad, sí puede afectar a las comunidades a partir del encierro que genera una cuarentena.

Otra de las regularidades observadas en los segmentos es que la prevención se suele acompañar del factor amenaza, pero no del de vulnerabilidad (tal como aconsejaría priorizar el MaS). Se habla de prevenir o reducir el impacto de amenazas (ID 3), prevenir los efectos adversos de las amenazas identificadas (ID 5), prevenir el impacto de los diferentes efectos adversos en el corto, mediano y largo plazo (ID 5), entre otros. De las veces que la prevención aparece entre los segmentos, se reitera más una mención explícita a “amenazas” que una mención explícita a “vulnerabilidades”.

Relacionado con la idea de prevención, también se observa una preservación de la vida de las personas, sus bienes, el ambiente y la infraestructura productiva y de servicios (ID 3), la disposición de evacuaciones preventivas de la población (ID 3), la prevención de pérdidas futuras (5) y la prevención integrando todos los niveles de gobierno y jurisdicciones (ID 5).

La idea de prevención contenida en los documentos parece comprender algunas deficiencias en su mirada largoplacista. Muestra dificultades para integrarse efectivamente de manera transversal en los objetivos de desarrollo (UNDRR, 2015; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2017). Se centra en la prevención de daños, pero no hay suficientes muestras que indiquen una profundización en los factores de riesgo y, cuando

lo intenta, se enfoca más en la prevención de amenazas y no con la misma intensidad en la vulnerabilidad.

1.6. Mitigación

Como se ha indicado anteriormente, los riesgos no pueden controlarse en su totalidad, por lo que siempre hay posibilidades de que la gestión fracase y se desencadenen una serie de hechos dañosos. De esta manera, se puede observar una fuerte coherencia en la definición sostenida por el SINAGIR con lo estipulado por la ONU (2016). La Ley 27287 entiende por mitigación un “conjunto de acciones dirigidas a reducir, atenuar o limitar los efectos generados por la ocurrencia de un evento” (ID 1). De los planes de GIRD se espera una atención sobre los riesgos, reconociendo que es imposible eliminarlos completamente o evitar la última posibilidad de que un daño ocurra. Sin embargo, tampoco se trata de forzar el significado del término “mitigación” encubriendo una gestión deficiente. Esto iría contra el potencial de la *gestión del riesgo*. Por ello, es insuficiente que la GIRD comprenda solo o principalmente “acciones de mitigación, gestión de la emergencia y recuperación” (ID 1) tal como lo advierte Alvarenga Ayala et al. (2012) al sostener que “la mitigación es la medida más implementada en el enfoque emergencista” (p. 69), a partir de su estudio de planes de gestión de riesgos nacionales.

La Secretaría de Protección Civil, a cargo de la Secretaría Ejecutiva del SINAGIR, tiene como función coordinar “el empleo de los recursos humanos y materiales del Estado Nacional en las etapas de mitigación, respuesta y reconstrucción” (ID 4). Es decir, se enfoca en preservar la vida y los recursos frente a desastres que ocurran. También sostiene acciones tendientes a “prevenir, evitar, disminuir o mitigar los efectos de los desastres naturales o causados por el hombre” (ID 4). En este sentido, los términos prevenir, evitar, disminuir y mitigar están principalmente relacionados con los efectos de los desastres y no tanto con los riesgos.

De la documentación analizada se desprende que con las acciones de mitigación se busca “reducir, atenuar o limitar los efectos generados por la ocurrencia de un evento” (ID 5). Esta tarea suele ir acompañada de las de respuesta y recuperación frente a desastres, así como las de concientización, adaptación, reducción de daños y resiliencia. Sus definiciones se alinean con el enfoque de la GIRD, pero la creciente intensidad que puede darse a esta dimensión de la gestión del riesgo expondría una debilidad.

En general, se ha notado una fuerte inclinación de los objetivos enunciados hacia tareas ligadas al concepto de mitigación. Debería llamar la atención se-

riamente, ya que, como sostienen Alvarenga Ayala et al. (2012), los enfoques emergencistas se apoyan principalmente en medidas de mitigación y quitan importancia o fuerza a las acciones destinadas a una prevención largoplacista y compleja. En este sentido, preocupa la fragilidad de un sistema que conserva intactas las condiciones de producción de un desastre y solo atiende las emergencias inmediatas y los efectos de sus impactos, que se extienden en el tiempo.

1.7. Resiliencia

La resiliencia es promovida como prioridad de acción dentro del MaS. Las definiciones vertidas en la normativa analizada la entienden de la misma manera que la conceptualización de la ONU (2016) y que referentes académicos. Según la Ley 27287, la resiliencia es la “capacidad de una comunidad, sociedad o ecosistema de absorber los impactos negativos producidos, o de recuperarse, una vez que haya ocurrido una emergencia y/o desastre. Permite el fortalecimiento a través de la adquisición de experiencias, para disminuir la propia vulnerabilidad” (ID 1). Se trata, por tanto, de una condición social y ambiental capaz de amortiguar el impacto de un daño. En la medida en que se reduce el efecto dañino de un evento severo, la resiliencia es parte de las acciones de mitigación orientadas a fortalecer la comunidad.

El concepto se va robusteciendo y enriqueciendo a medida que se observa el resto de la documentación. Con resiliencia se busca fortalecer las capacidades de la comunidad (ID 1, 6), promover la resiliencia de las generaciones presentes, proteger con ella la economía local y regional, formar parte de la RRD al aumentar la “resiliencia estructural” fomentado desde el sector público, privado y no gubernamental, o lograr resiliencia frente al cambio climático. Finalmente, se sostiene la necesidad de prevenir y reducir la vulnerabilidad y el grado de exposición a las amenazas, así como de aumentar la preparación frente a la respuesta y la recuperación, lo que generaría un aumento de resiliencia.

En agosto de 2019, se aprobó el Programa de Ciudades Resilientes del SINAGIR con el objetivo general “fortalecer gobiernos locales en materia de reducción de riesgo de desastres a nivel federal” (ID 8). Como objetivo específico se establece “dotar a los gobiernos locales de herramientas de planificación que le permitan desarrollar estrategias de gestión integral del riesgo, resiliencia y cambio climático acorde a las necesidades locales” (ID 8). En general, se percibe la intención de *reducir* los efectos de los desastres, especialmente a nivel local, fortaleciendo la gestión municipal; y *establecer* pro-

gramas de análisis de vulnerabilidades, con capacitaciones a nivel privado, mapas de riesgos, planes de contingencia, y planes locales para la RRD. Está destinado a funcionarios, equipos técnicos y trabajadores de defensa civil provinciales y locales. Se hace fundamental la participación del sector privado y científico. Dispone etapas de diagnóstico, capacitación y planificación, aunque simplemente las enuncia, sin entrar en detalles.

2. Los factores de riesgo

Aquí se agrupan los dos principales factores o dimensiones del riesgo, tal como argumenta el Informe de la ONU (2016): la amenaza y la vulnerabilidad. El primero de ellos suele ser empleado como sinónimo de peligro en la normativa del SINAGIR. Aquí se utilizará el de amenaza, en cuanto existe un consenso en las normativas internacionales y en los textos académicos al respecto; además, por su reiteración en las reglamentaciones estudiadas.

La amenaza se interpreta como probabilidad de manifestación de un evento adverso; mientras que la vulnerabilidad, como las condiciones que aumentan la susceptibilidad a los efectos de una amenaza (ONU, 2016).

2.1. Amenaza

Los organismos internacionales (UNDRR, 2015; ONU, 2016) entienden por amenaza a aquel fenómeno que ofrece una probabilidad de daño a las personas y sus recursos. La Ley 27287 define la amenaza como un factor de riesgo externo, en la medida en que supone la potencial ocurrencia de daños (en concordancia con Lavell, 2004, p. 17). Este factor está representado por:

La posibilidad [*sic*] que ocurra un fenómeno o un evento adverso, en un momento, lugar específico, con una magnitud determinada y que podría ocasionar daños a las personas, a la propiedad; la pérdida de medios de vida; trastornos sociales, económicos y ambientales. (ID 1)

Se omite mencionar que tal daño solo es posible al establecerse con relación a condiciones de vulnerabilidad de esas personas, comunidades y sus recursos. Por lo demás, se orienta tal y como lo hace la definición establecida por la ONU (2016).

Generalmente, se lo trata como sinónimo de “evento adverso” (ID 1). También como sinónimo de peligro, el cual es definido como la “capacidad poten-

cial de causar daño que tiene una amenaza” (ID 1). Como idea, se encuentra en las nociones de alarma, alerta, mapa de riesgo, preparación, prevención, reducción del riesgo de desastres, resiliencia, riesgo, sistema de alerta temprana, vulnerabilidad y protección civil. También es un factor de ordenamiento territorial y funcionó como elemento agrupador de las regiones del SINAGIR (ID 5, 10). Definen una buena porción de los ejes de intervención del PLANGIR y su POAGIR.

Se observan tres condiciones preocupantes en el enfoque de la GIRD. En primer lugar, cuando las amenazas se asocian generalmente a eventos de la naturaleza, se omite un análisis en profundidad según sus causas. Solo se retoma como consecuencia de algunas intenciones de legislar la regulación del clima, a partir de la preocupación por el cambio climático y sus efectos. Sin embargo, se omite corregir el factor amenaza (como factor de riesgo) en sus causas últimas, como producto del manejo insustentable de los recursos naturales por la sociedad, las empresas y otros actores involucrados. Esta postura se refuerza al expresarse que la amenaza es un “factor externo” a la comunidad (mientras que el interno sería la vulnerabilidad).

En segundo lugar, se pone poca atención a las amenazas de origen antrópico, y solo se las menciona en conexión a las de origen “natural” (“amenazas naturales y de origen antrópico”, ID 1, 4, entre otros). Por el contrario, se focaliza especialmente en las de origen hidrometeorológico, sobre todo (ID 5 y otros). Se sostiene que una de las mayores preocupaciones frente a las amenazas es el incremento de su frecuencia e intensidad (ID 5). En este sentido, a partir de la complejidad conceptual sostenida por el enfoque de la GIRD, en las amenazas existentes mencionadas por el SINAGIR vinculadas, como se ya dijo, a factores de la “naturaleza” (hidrometeorológico, geofísicos, etc.), en última instancia, siempre o casi siempre está involucrada la humanidad como elemento coadyuvante, condicionante y/o determinante. El enfoque sostenido por el MaS (y conceptualizado, entre otros, por la ONU, 2016) precisamente busca romper con la mirada tradicional de la amenaza como una condición de la naturaleza que la humanidad no puede perturbar. Una política de desarrollo integral pretende transversalizar este lineamiento. En este sentido, se observan algunos escuetos avances que profundizan en la cuestión relacionados con el SINAGIR.

En tercer lugar, el abordaje de las amenazas se soporta, principalmente, a través de las ciencias duras, físicas, ciencias de la naturaleza, de la salud, arquitectura, entre otras. Sin embargo, las categorías de análisis de las ciencias sociales están frecuentemente ausentes al abordar la amenaza. Esto también

debe llamar la atención de los diseñadores de políticas, en cuanto deja al SINAGIR en manos de especialistas en amenazas provenientes únicamente de ciencias “fiscalistas”.

Finalmente, los segmentos proveen otras características que reflejan un seguimiento de las prioridades de acción del MaS. Las amenazas se manifiestan (ID 1) y hay que analizarlas mediante instrumentos sofisticados ligados a datos que se pueden materializar, medir, identificarlos, contemplarlos (ID 5). Se sostiene que hay una población que está expuesta a ellas (ID 3, 5) y que es necesario “elaborar planes de respuesta nacionales según amenazas” (ID 12) y “establecer mecanismos de alerta temprana por amenaza” (ID 12).

2.2. Vulnerabilidad

La idea de vulnerabilidad establecida en la Ley 27287 y en el resto de las normativas se asemejan a la de la ONU (2016) y a las nociones que pueden recopilarse del MaS. Textualmente, la entiende como un “factor interno de una comunidad o sistema. Características de la sociedad acorde a su contexto que la hacen susceptibles de sufrir un daño o pérdida grave en caso de que se concrete una amenaza” (ID 1).

En general, la normativa del SINAGIR destaca la relación vulnerabilidad → amenaza, cuestión relativamente ausente, como se vio arriba, en la relación amenaza → vulnerabilidad. Está circunscripto a vulnerabilidades ante daños severos, en tanto se es susceptible de “sufrir un daño o pérdida grave” (ID 1). También sostiene que estos daños ocurrirán en caso de “que se concrete una amenaza”, lo cual se despega del concepto de la UNDRR y conlleva una visión preocupante: pareciera reflejarse una sociedad vulnerable y tendientemente pasiva frente a la concreción de una amenaza.

A diferencia del término amenaza, que tenía más apariciones en las definiciones de los demás conceptos, la vulnerabilidad aparece explícita solo en las definiciones de riesgo y en el proceso operativo de la GIRD. Se liga en casi todas las ocasiones a la población (“vulnerabilidad de la población”, ID 5 y otros). De este modo, se acerca al enfoque de la GIRD, con el que se pretende atender las vulnerabilidades múltiples y multidimensionales, es decir, en su complejidad y diversidad (ID 5).

Es considerable la reiteración de amenazas que atentan contra una población vulnerable, lo cual refleja un perfil más activo de la amenaza y se insinúa uno pasivo de la vulnerabilidad. Nuevamente, la noción relata parte de esta

tendencia a pensar la vulnerabilidad como un “factor interno”, pero pasivo, de la comunidad (ID 1).

Se observa algunas veces relacionada con el desarrollo sustentable (ID 3), garantizando “mejores condiciones de seguridad de la población” (ID 5). Se menciona que la vulnerabilidad afecta de manera desigual y que por ello los desastres se concentran donde hay más población bajo esta condición. También la vulnerabilidad está relacionada con áreas o zonas susceptibles de ser afectadas, y a la construcción de mapas de vulnerabilidades (ID 5). Se incluye dentro de las acciones destinadas a la RRD, ya que están orientadas también a la “disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad” (ID 5), la eficiencia energética, la localización adecuada de los asentamientos poblacionales e industriales, una adecuación del urbanismo al medioambiente y un diseño de un transporte público eficiente (ID 5).

Las vulnerabilidades también están asociadas a condiciones de urbanización y densidad poblacional (ID 5), en especial en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En este sentido, uno de los objetivos del PLANGIR es “considerar la planificación urbana como un eje central en la aplicación de las demás políticas públicas, ya que éstas parten del análisis del espacio físico, características en la infraestructura y del territorio donde se ubica una población” (ID 5).

Se menciona especialmente a los grupos vulnerables en uno de los ejes del PLANGIR (eje 5), el cual propone otorgar protagonismo a la atención de las condiciones de vulnerabilidad. Esto, en principio, supone un fuerte acercamiento a los principios del enfoque de la GIRD. Al respecto, el PLANGIR se propone como objetivo “incorporar la perspectiva de género y priorizar acciones destinadas a los grupos humanos en situación de mayor vulnerabilidad y de grupos especialmente vulnerables, tales como niños, personas de la tercera edad, personas con discapacidad y pueblos originarios” (ID 5).

Por otro lado, el enfoque de la GIRD se ha opuesto a considerar las amenazas como “naturales”. Por el contrario, propone entenderlas como *socio-naturales*. Para ello, habría que profundizar en objetivos de desarrollo que promuevan una mirada compleja sobre las amenazas; incluso sobre las vulnerabilidades. Sin embargo, el eje 8, al hablar sobre “grupos vulnerables”, manifiesta un escaso posicionamiento al respecto, o solo indica los factores de vulnerabilidad de riesgos intensivos (y no extensivos, los que representan vulnerabilidades especialmente estructurales). Allí, la noción de vulnerabilidad está focalizada en los grupos más afectados; además, elude estrategias

específicas –como sí puede percibirse en los ejes de amenazas– para estos y otros grupos y comunidades (población rivera, barrios carenciados, entre otros).

Focalizar en grupos poblacionales con alto riesgo de daños severos desliza una debilidad en el diseño de la política planteada. Por momentos se exterioriza una mirada sectorizada; pero no amplia, transversal ni inclusiva de los actores de la comunidad.

Posteriormente, define la vulnerabilidad social como “la potencialidad de ser herido, dañado o perjudicado” (ID 5), lo que vindica la idea de que la vulnerabilidad tiene un papel subordinado como espacio de acción, frente a las tareas de atención de amenazas. Considerar que la vulnerabilidad social es la potencialidad de ser dañado (se entiende que por un evento severo) pone el acento en una amenaza que afecta a una población determinada.

Finalmente, considerando los objetivos y metas del POAGIR 2018, estos están muy relacionados con la detección de vulnerabilidades de condiciones edilicias, elaboración de mapas de vulnerabilidad de terrenos y zonas (inundables, sobre todo) para priorizar aquellas que “requieran reparación” (ID 12), generación de cartografías, mapas interoperables, susceptibilidad hídrica y condiciones del sector de salud. Son menos los objetivos que priorizan la atención en una vulnerabilidad más de tipo social, pero podría señalarse la recopilación de la “información que los municipios posean de grupos en situación de vulnerabilidad desde un enfoque de GIRD” (ID 12) y la realización de “capacitaciones a los diferentes organismos de respuesta ante emergencias, a fin de que se priorice la atención a [población vulnerable]” (ID 12).

3. Inercias institucionales en los enfoques de políticas

A partir de lo analizado, se exponen algunas ideas que dejen abierta la discusión sobre los resultados logrados.

En principio, se ha observado que las normativas que refieren a los riesgos y desastres están permeadas por diversos enfoques de abordaje. Dos son los más significativos, siendo el primero de orden reactivo. El segundo, en cambio, plantea una gestión integral del riesgo de desastre bajo un análisis e implementación multidimensional, atento a la complejidad de los fenómenos abordados. No se trata solo de afrontar, en la inmediatez, un desastre pronto a ocurrir u ocurriendo, sino de adoptar una mirada largoplacista sobre las causas y consecuencias de los riesgos, atentos especialmente a aquellos que se efectivizan (o que pueden efectivizarse) en daños severos.

Las primeras lecturas de la Ley y de sus reglamentaciones motivó a cuestionarse si aún persistían tensiones conceptuales en los textos normativos del SINAGIR, en tanto se notó una fuerte preeminencia de acciones de intervención ante la emergencia y el desastre (propias de una lógica respuestista). Además, se observó un fuerte papel de la protección civil, habitualmente destinada a combatir los efectos de estos. Lógicamente, sostener esta afirmación requería una argumentación más sólida, basada en una investigación de rigor a partir de datos concretos: las normativas vigentes y el contraste con los enfoques de GIRD. Por ello, se decidió orientar la pregunta para indagar sobre el enfoque de abordaje que el SINAGIR adoptaba entre 2016 y 2019 en las políticas frente a desastres y riesgos de desastres; y así no obturar la respuesta y no sesgar el proceso de investigación.

Los resultados obtenidos sostienen que, efectivamente, existen tensiones conceptuales, inercias institucionales (Eslava, 2008; Farfán, 2007), ciertas inconsistencias e incoherencias frente al enfoque de la GIRD y de los lineamientos del MaS que el Sistema pretendía emular. Estas condiciones despegan por momentos y en algunos aspectos al SINAGIR de la mirada largoplacista que requiere una política de RRD.

Los objetivos planteados se concretaron en la investigación con ciertos obstáculos. Principalmente, la dificultad de obtener un material “crudo” definido que permita acercarse a la respuesta de una manera más nítida y rápida. Sin embargo, el trabajo de análisis tuvo un rol substancial al obligar a conectar las subcategorías y categorías para poder llegar a conclusiones más acertadas.

Con respecto al abordaje de los riesgos, se detectó que todas las tareas distinguidas en el enfoque de la GIRD y el MaS para la RRD están enunciadas también en el SINAGIR. Por ello, se habla de “gestión”, “integración”, “reducción de riesgos”, “mitigación”, “resiliencia” y “prevención”. Cada uno de estos conceptos están definidos, en cierta medida, con coherencia en relación con el enfoque de GIRD. Sin embargo, se han notado ciertas inconsistencias que se resumen brevemente a continuación.

Cuando se habla de “riesgo”, no siempre este adopta la extensión temporal que exige el concepto para su aplicación en políticas. El riesgo es visto, regularmente, como producto de factores (generalmente amenazas) que resultan un peligro para la población, en cuanto parecen estar de manera permanente próximos a efectivizarse en daños severos. Como política de desarrollo, los riesgos deberían interpretarse como imposibles de eliminar completamente, ya que siempre existen y van a existir; pero hay que reducirlos, teniendo pre-

sente la complejidad de las causas de un riesgo. Al respecto, existen pocas alusiones largoplacistas referidas al riesgo. Estas breves alusiones son, por ejemplo, a los gases de efecto invernadero (GEI), los contaminantes de fábricas o sus efluentes peligrosos, el manejo ineficiente de los recursos naturales, el consumo excesivo de energías contaminantes o el empleo de productos tóxicos.

Tampoco son significativas las referencias a riesgos sociales y económicos, como el desempleo, la precariedad de viviendas o los salarios reducidos, que en definitiva constituyen elementos que se acumulan como riesgos extensivos (ONU, 2016) y crean las condiciones de amenazas y vulnerabilidad propicias para la ocurrencia de desastres. Cuando sí se habla en este sentido, se lo hace en términos generales, como “reducción de GEI”, o “mejorar la urbanización”. Al carecer de una visión suficientemente crítica y compleja, el riesgo abordado es un “riesgo tardío” o madurado que está pronto a ocasionar un daño severo (aunque seguramente ya ha ocasionado perjuicios estructurales que se van acumulando en la comunidad).

Así, la idea de prevención alojada en los documentos analizados se vuelve una tarea de anticipación de desastres y de evitarlos a partir de la relocalización de la población, instalación de presas o alertas sísmicas. ¿Se puede impedir un desastre con esas medidas? Claramente. Pero no se habla de una urbanización anticipada, reducción de la tala de árboles, construcción de viviendas sismorresistentes o de transferencia de riesgos a partir de instrumentos financieros, por poner algunos ejemplos muy usados en países de vanguardia. Sin embargo, se lucha contra un riesgo que no es medido ni gestionado en su profundidad y extensión. ¿Se reducen riesgos? Sí, pero un riesgo que, en su devenir, se ha actualizado en un riesgo de desastre cercano a su efectivización.

En cuanto al grupo “factores de riesgos”, se observó la preeminencia de una mirada dirigida a las amenazas, con un rol activo y, por lo tanto, aquellas son consideradas objeto de atención y resolución. Nuevamente, las amenazas se analizan a partir de los riesgos madurados, como el incremento de las aguas en ciudades costeras, lluvias torrenciales, entre otros fenómenos de este tipo. Pero no así del entramado complejo que supone su producción entre diversos actores de la sociedad, muchas veces con gran poder económico y político. Por ello, se espera que el abordaje de los factores de riesgo se realice de manera transversal para el logro de políticas de desarrollo.

Mientras la vulnerabilidad es el factor que el enfoque de la GIRD busca priorizar, en el SINAGIR esto no aparece tan nítido. Se le otorga un rol generalmente secundario en el momento de operativizarse y cuando se aborda, se atiende a la condición vulnerable de una población amenazada inminentemente por un “evento severo”. Además, se focaliza en la intervención y en grupos generalmente reducidos.

Transversalmente, el lector habrá advertido dos nociones diferenciadas y en tensión permanente a lo largo de cada momento y aspecto de la política de GIRD. Estas provienen de dos grandes corrientes de abordaje de políticas en riesgos y desastres que presionan en una determinada dirección y cuyo resultante es lo que se termina cristalizando en la normativa estudiada. Dicha inercia institucional establece luego una fuerza muy resistente al cambio una vez que las normas se hacen vigentes. Esto no significa que la normativa se aplicará de todas maneras, dado que las fuerzas institucionales, en la práctica, harán que esta norma se interprete o se aplique según el contexto epistemológico imperante. Pero sí manifiesta procesos que condicionan el comportamiento individual, y el surgimiento y aparición de nuevas instituciones y configuraciones organizacionales en su dirección.

La documentación analizada manifiesta en sus objetivos el interés por adoptar medidas en consonancia con los enfoques de GIRD. Sin embargo, en términos generales se notó que las normativas del SINAGIR presentan una serie de incongruencias ligadas a la interpretación de los factores de riesgo, lo que fragiliza su objetivo de un abordaje multicausal. Se observó esta dificultad en todas las categorías, pero principalmente en la de *factores de riesgo*.

Estas tendencias dan cuenta de la subjetividad y parcialidad contenidas en las normas; que en este caso, operan en sentidos contradictorios. Los conceptos de prevención y riesgo manifiestan una reiterada ambigüedad, en primer lugar, en su dimensión temporal. Mientras que los enfoques respuestistas se concentran en actuar reactivamente frente a un desastre pronto a ocurrir o ya acaeciendo, el de la GIRD propone basarse en la prevención del riesgo bajo una mirada largoplacista. En este sentido, se observó que la normativa estudiada presenta numerosas inconsistencias epistémicas al respecto que podrían debilitar su eficacia en la reducción de riesgos. En segundo lugar, en la definición o nociones de los conceptos analizados dentro de la propia normativa suelen aparecer contradicciones y se reflejan cambios significativos en su redacción a lo largo de la lectura. Y en tercer lugar, los conceptos

manifiestan una ambigüedad en la dimensión causal. Si los enfoques respuestistas se centran en un abordaje unidimensional y generalmente fiscalista de las causas de los desastres, el de la GIRD exige una interpretación compleja, multidimensional e interdisciplinar de los factores que potencialmente podrían desencadenar un desastre.

Conclusiones

Desde 1990 en Latinoamérica, de la mano de especialistas académicos y, posteriormente, de organizaciones internacionales, se promovió en las agencias públicas la adopción de medidas de prevención de desastres y de análisis del riesgo que se fueron constituyendo lentamente como un instrumento transversal de las políticas de desarrollo. Con serias dificultades, las naciones de la región fueron tomando decisiones al respecto y desde la segunda mitad de la década del 2000, comenzaron a desarrollarse las primeras experiencias institucionales y de planes de gestión integral de riesgos de alcance nacional en toda Sudamérica.

Esto supuso una fuerte tensión y crisis de los tradicionales modelos de intervención reactivos frente a un desastre pronto a ocurrir o en curso. Llevados a cabo desde, al menos, la constitución de los primeros Estados en la región, estos esquemas de intervención están enraizados en fuertes estructuras culturales difíciles de desaprender. Esta situación se profundiza en aquellas sociedades donde la concepción sobre los desastres en el ámbito social está determinada, como muchos otros fenómenos, por creencias fatalistas, visiones cortoplacistas, abordaje unidimensional o unidisciplinar.

En consecuencia, los países de la región han vivido un salto cualitativo en los últimos 15 años con respecto a sus anteriores políticas y sistemas de abordaje de emergencias y desastres. Se ha exigido la adopción de un nuevo paradigma con una mirada en clave de riesgo, a partir de la cual se tomen medidas preventivas, prospectivas, planificadas, organizadas e integradas frente a la potencial ocurrencia de daños severos.

Dicen que lo que bien se aprende nunca se olvida. En vista de lo analizado, podría preguntarse ¿por cuánto tiempo permanece en la memoria antes de que el peso de la tradición aliente a cambiar de sentido? ¿Cómo la tradición afecta a las administraciones públicas imprimiendo rasgos latentes de enfoques ineficaces? Se ha visto que, en el tratamiento de los riesgos, el factor que adquiere más protagonismo es el de la amenaza, mientras que el

de vulnerabilidad aparece rezagado. En este aspecto, el enfoque de la GIRD –observado en escuelas de pensamiento en la región– y el del propio MaS promueven políticas de fortalecimiento comunitario y la reducción de las condiciones de vulnerabilidad social. Por otro lado, cuando se abordan estos factores de riesgo, en la documentación se observa una tendencia a la identificación de aquellas condiciones geofísicas y meteorológicas, sobre las de tipo social o antrópicas. Estas tendencias parecen estar sujetas a un *path dependence* característico de las lógicas de atención emergencistas y fiscalistas; pero también a la fuerza de la propia corriente de la GIRD, que incentiva una transformación en aquellas estructuras. Esta misma observación parece repetirse en las dimensiones de la atención a los desastres, la comunicación y la conformación de los actores protagonistas, que formaron parte de la investigación más amplia de la cual se desprende este análisis.

Las inercias institucionales se materializan, por ejemplo, en las reglamentaciones escritas en temas de gestión de riesgo, y hacen a las instituciones muy resistentes al cambio, lo que debería llamar la atención en dos sentidos. Primero, da cuenta de una cristalización de tensiones sociopolíticas dentro de las comunidades en normas positivizadas. En segundo lugar, permite adelantar que aquella cristalización estableció una orientación que indefectiblemente condicionará el desenvolvimiento de las instituciones y políticas que directa o indirectamente esa normativa afecta. Juntas forman un parteaguas que implica el antes y el después del establecimiento de una nueva legislación, que en este trabajo se ha colocado en el período 2016-2019.

Bajo estas tensiones, la normativa del SINAGIR pretende adaptarse a los lineamientos propuestos por los marcos internacionales consecuentes con el enfoque de la GIRD. Pero su intento se ve obstaculizado al expresarse en una dirección con tendencia emergencista preocupante que podría minar sus propios objetivos planteados. Aun así, no debe desestimarse el impulso promovido por los enfoques (ya no tan nuevos) de gestión integral del riesgo de desastres, que vienen acompañando muchas iniciativas regionales. ☞

Referencias

- ABELA, J. (2002). *Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada*. Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- ADAME GODDARD, J. (2020). La interpretación de textos jurídicos. *Problema, Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, (14), 175-215. Universidad Nacional Autónoma de México.

- ALVARENGA AYALA, M., AVELAR ALFARO, M. Y ARGUETA, R. (2012). *Deficiencias del sistema de organización social en desastres sociales, propuesta de planificación participativa en zona uno del distrito cinco de San Salvador (2012)* [Informe final de investigación]. Universidad de El Salvador.
- BARDÍN, L. (1977). *El análisis de contenido* (C. Suarez, trad.). Ediciones Akal. (Trabajo original publicado en 1977)
- BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad* (J. Navarro, D. Jiménez y M. R. Borrás, trads.). Paidós. (Trabajo original publicado en 1986)
- BERGANZA RAMÍREZ, R. (2013). *Ideología neoliberal y gestión de riesgos en la SE CONRED Guatemala* [Tesis de maestría]. Universidad de San Carlos de Guatemala.
- CÁCERES, (2003). Análisis cualitativo de contenido: Una alternativa metodológica alcanzable. *Revista Psicoperspectivas*, vol. II, 53-82. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- CELIS, A., OSTUNI, F., KISILEVSKY, G., SCHWARTZ, E., FERNÁNDEZ BOUZO, S., LOPRESTI, L. (2009). *Documento País: riesgos de desastres en Argentina*. CESA.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2017). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- DECRETO 39 de 2017 [PEN]. Sobre el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. 13 de enero de 2017. B. O. No. 33.545, de 16 de enero de 2017.
- DECRETO REGLAMENTARIO 383 de 2017 [PEN]. Sobre el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. 30 de mayo de 2017. B. O. No. 33.635, de 31 de mayo de 2017.
- DECRETO 862 de 2017 [PEN]. Administración Pública nacional, modificación del Decreto 357/02. 26 de octubre de 2017 B. O. No.33739, de 27 de octubre de 2017.
- ESLAVA, A. (2008). *Políticas públicas y control social. Una aproximación neoinstitucional*. Conferencia Mundial sobre Desarrollo de Ciudades de Porto Alegre. S/D.
- ESLAVA, A. (2010). Neoinstitucionalismo y políticas públicas: reglas del juego y juego de las reglas. *Boletín Política Pública Hoy*, (9), 4-8. Departamento Nacional de Planeación de Colombia.
- FARFÁN, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Revista POLIS*, 3(1), 87-124. Universidad Autónoma Metropolitana.
- GALEANO VALBUENA, M. (2015). *Implicaciones de un modelo para la gestión del riesgo de desastres: caso Comunidad Andina* [Tesis de grado]. Universidad Militar Nueva Granada.
- GARCÍA ACOSTA, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desacatos*, (19), 11-24. CIESAS.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill.

- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R. Y MENDOZA, C. (2018). *Metodología de la Investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill.
- LAVELL, A. (2004). *La Gestión local del Riesgo: nociones y prenociones en torno al concepto y la práctica*. CEPREDENAC-PNUD.
- LAVELL, A., NARVÁEZ, L. Y PÉREZ ORTEGA, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres*. PREDECAN.
- LEY 27287 de 2016. Creación del Sistema Nacional para la Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (SINAGIR). 28 de septiembre de 2016. B. O. No. 33486, de 20 de octubre de 2016.
- LUHMANN, N. (1991). *Sociología del riesgo*. Universidad de Guadalajara.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. (2009). *Terminología sobre reducción de riesgos de desastres*. UNDRR.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. UNDRR.
- ONU (2016). *Indicadores y terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*. Asamblea General de la ONU.
- OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-584). Jefatura de Gabinete de Ministros.
- PETERS, G. (1999). *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa.
- PRADO NACCHA, A. Y COLONIO ROQUE, M. (2016). *Evaluación de la política nacional de gestión del riesgo de desastres en el Perú* [Tesis de maestría]. Universidad de San Ignacio de Loyola.
- RESOLUCIÓN 803 de 2018 [Ministerio de Seguridad]. Sobre el Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2023. 10 de octubre de 2018. B. O. No. 33974, de 12 de octubre de 2018.
- RESOLUCIÓN 405 de 2019 [Ministerio de Seguridad]. Creación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para la Gestión Integral del Riesgo. 07 de mayo de 2019. B. O. No. 34.111, de 10 de mayo de 2019.
- RESOLUCIÓN 29 de 2019. Secretaría de Protección Civil, Ministerio de Seguridad. Centro Nacional para la Reducción Del Riesgo Desastres, Constitúyase. 07 de agosto de 2019. B. O. No. 34.170, 09 de agosto de 2019.
- RESOLUCIÓN 30 de 2019. Secretaría de Protección Civil, Ministerio de Seguridad. Programa de Ciudades Resilientes del SINAGIR. 07 de agosto de 2019. B. O. No. 34.170, 09 de agosto de 2019.
- RESOLUCIÓN 32 de 2019. Secretaría de Protección Civil, Ministerio de Seguridad. Estatuto de Funcionamiento Interno del CONAGIR, ratifíquese. 07 de agosto de 2019. B. O. No. 34.170, 09 de agosto de 2019.

RESOLUCIÓN 827 de 2019. Ministerio de Seguridad. Sobre Regiones de Protección Civil. 27 de septiembre de 2019. B.O. No. 34.214, de 8 de octubre de 2019.

RESOLUCIÓN 1049/2019 Ministerio de Seguridad. Creación del Consejo Consultivo Empresarial en Reducción de Desastres y Gestión de la Emergencia. 12 de noviembre de 2019. B. O. No. 34241, de 15 de noviembre de 2019.

TORRICO CANAVIRI, G., ORTIZ CAÑIPA, S., SALAMANCA MAZUELO, L., QUIROGA BECERRA DE LA ROCA, R. (2008). *Los enfoques teóricos del desastre y la gestión local del riesgo (construcción crítica del concepto)*. FUNDEPCO.

TOSCANA APARICIO, A. Y VALDEZ PÉREZ, V. (2015). Propuestas teóricas y metodológicas para descifrar riesgos y desastres desde las Ciencias Sociales. *Revista Guillermo de Ockham*, 13(1), 37-50.