

Prólogo

Número Especial:

El Riesgo y su Gestión en la República Argentina. Políticas, Métodos y Casos de Aplicación

¿LA GESTIÓN DEL RIESGO O LOS RIESGOS DE LA GESTIÓN?

Claudia E. Natenzon^{1*}

RESUMEN

Los textos incluidos en este número especial de la revista REDER son analizados desde la perspectiva de la vulnerabilidad social frente a desastres, que puede ser reducida o amplificada por la institucionalidad tanto de las políticas, estructuras y acciones de gobierno como de los marcos legales y su aplicación a través del ejercicio del derecho. La diversidad de peligrosidades, lugares, disciplinas y perspectivas abordadas en los artículos son atravesadas por el objetivo de aportar desde la ciencia a la gestión, en procura de reducir el riesgo de desastre. Ello trae al debate la cuestión del gobierno, la gobernabilidad y la gobernanza para entender por qué una gestión del riesgo parcial o equivocada se puede transformar en nuevos riesgos.

PALABRAS CLAVES

Gestión del riesgo de desastre; Argentina; Políticas públicas; Métodos; Casos

RISK MANAGEMENT OR RISKS OF MANAGEMENT?

ABSTRACT

The texts of this special issue of REDER are analyzed from the perspective of social vulnerability in front of disasters, which can be reduced or amplified by the institutional framework, including government policies, structures and actions, as well as legal frameworks and their application through the exercise of law. The diversity of hazards, places, disciplines and perspectives addressed in the articles are crossed by the objective of contributing from science to management, in an attempt to reduce disaster risk. This brings to the debate the issue of government, governability and governance to understand why a partial or wrong risk management can be transformed into new risks.

KEYWORDS

Disaster risk management; Argentina; Public policies; Methods; Cases

1. Programa de Investigaciones en Recursos Naturales y Ambiente (PIRNA), Carrera de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

*Autora de correspondencia: cnatenzon@gmail.com

DOI:

<https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.103>

RECIBIDO

1 de diciembre de 2022

PUBLICADO

1 de enero de 2023

Formato cita

Recomendada (APA):

Natenzon, C.E. (2023). ¿La gestión del riesgo o los riesgos de la gestión? *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 7(1), 1-5. <https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.103>



Todos los artículos publicados en REDER siguen una política de Acceso Abierto y se respaldan en una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres (REDER)

Diseño: Lupe Bezzina

¿LA GESTIÓN DEL RIESGO O LOS RIESGOS DE LA GESTIÓN?

Los artículos incluidos en este número de REDER expresan resultados de investigaciones llevadas a cabo por miembros de la Red Argentina de Universidades, reunidas desde 2013 para aportar a la reducción del riesgo de desastres. Aquí convergen representantes de diversas universidades: Nacionales de Entre Ríos, del Litoral, la Patagonia San Juan Bosco, el Comahue, Cuyo y La Matanza, y Universidad Católica de Córdoba. También son múltiples las pertenencias disciplinarias de los autores: Trabajo Social, Geografía, Ciencias Políticas, Ingeniería Civil, Ingeniería en Recursos Hídricos, Cartografía, Geología y Ciencias Ambientales.

Se trata de un conjunto de trabajos relativos al riesgo de desastres que consideran muy diversas peligrosidades. Los artículos refieren a procesos y eventos adversos tan diferentes como derrames de petróleo en la interfase mar - costa, inundaciones fluviales y por precipitaciones intensas in situ, erosión por escorrentía superficial en pendientes de zonas áridas, procesos de remoción en masa e, incluso, la pandemia de COVID-19.

Si bien esta diversidad de peligrosidades está vinculada a múltiples lugares del país, recorriendo casos de las provincias de Mendoza, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y las patagónicas Neuquén y Chubut, en su mayoría eligen un recorte territorial local como escenario de los desastres y el análisis de sus riesgos: municipios en Mendoza, barrios de Comodoro Rivadavia y el Gran Buenos Aires, ciudades intermedias de Córdoba, barrios carenciados en el contexto de la capital provincial en Neuquén y localidades costeras de Santa Fe. Sólo un artículo focaliza en un actor social de la gestión de riesgos y desastres en lugar de un espacio geográfico, refiriéndose a aquellas personas que se hace cargo de las emergencias con la misión de cuidar a los demás.

Bienvenidas, entonces, estas diversidades, estas multiplicidades, estas diferentes perspectivas, ya que la problemática abordada: la gestión del riesgo de desastres, no puede ser encarada de otra manera.

Ahora bien, propongo leer los textos vertebrando estas diversidades a través de la siguiente premisa: la vulnerabilidad social es (puede ser) reducida o amplificada por la institucionalidad, incluyendo en esta tanto a las políticas, estructuras y acciones de gobierno como los marcos legales y su aplicación a través del ejercicio del derecho.

El artículo de Fontana y Conrero (2023) va al hueso de esta premisa. A través de una serie de dimensiones y componentes identificadas entre representantes de la academia y gestores del riesgo de desastres, se descubre hasta qué punto las políticas de los gobiernos locales de tres ciudades intermedias de Córdoba: Río Cuarto, Villa María y San Francisco, consideran e incorporan efectivamente los postulados de los marcos internacionales relativos a la gestión de riesgo de desastres. Los resultados confirman algunos avances que reducen la vulnerabilidad institucional, pero también, limitaciones que muestran cómo la inacción o la acción parcial de los gobiernos locales puede redundar en una mayor vulnerabilidad social y, en consecuencia, un incremento en el riesgo de desastres. Entre esos resultados puede mencionarse una adopción discursiva y centralizada que aún no ha sido implementada en políticas y proyectos concretos, incorporando sólo muy parcialmente la participación de los actores sociales en riesgo.

Desde la perspectiva del trabajo social, Arangui, Cerini, Imbert y Rígoli (2023) ponen al descubierto y desarrollan en profundidad un tema aún poco tratado en lo que hace a la gestión de riesgo de desastres, problematizando en clave de vulnerabilidad institucional el cuidado y autocuidado de quienes forman parte de los equipos de intervención. Es aquí donde la responsabilidad de las instituciones debe dar cuenta de la afectación que, en tanto sujetos expuestos al dolor de los otros, sufren los agentes -profesionales, técnicos e idóneos- que intervienen en la gestión del riesgo. Y la formación no solo inicial sino continua aparece como una de las medidas más relevantes para robustecer las capacidades de este actor social. La problemática tratada en el artículo nos lleva a identificar otro actor que debe ser considerado: el voluntariado que, con buenas intenciones pero poca práctica, se puede convertir en una carga adicional para los agentes en la emergencia y recuperación, en lugar de una ayuda.

Ahora bien, considerando que siempre hay más de un camino para resolver cada problema ¿quiénes decidieron en el pasado y deciden en la actualidad qué medidas elegir e implementar en territorios en riesgo, como el de interfase tierra - río, con consecuencias en la disminución o el aumento en el riesgo de desastres? Y ¿con qué criterio realizan esa selección? Son preguntas

que surgen al leer el artículo de Gardiol y Morresi (2023), dedicado a reconstruir el cronograma de medidas estructurales y no estructurales implementadas en una serie de barrios y pueblos ubicados al noreste de la ciudad de Santa Fe al compás del crecimiento urbano y la expansión de las actividades económicas en territorios inundables. Aquí también hay claves para reconocer cómo se construye vulnerabilidad social frente a desastres. Al indagar sobre la historia, los autores develan el ciclo ocupación-protección-ocupación (en sus propias palabras) y brindan bases sólidas para continuar indagando en las razones intangibles de cada toma de decisiones y, en consecuencia, más difíciles de identificar. Razones cambiantes en el tiempo que aún carecen de una mirada anticipatoria y preventiva.

Esta construcción de condiciones peligrosas también se produce en los procesos de búsqueda y obtención de recursos energéticos sumamente relevantes para el funcionamiento de la economía, como ponen en evidencia con maestría Romeo y Monti (2023) al encarar el derrame de hidrocarburos en el mar circundante de Caleta Córdova, Chubut, ocurrido en el año 2007. La problemática analizada obliga a los autores a desbordar –con éxito y rigor– su ámbito disciplinario específico introduciendo dos cuestiones de gran actualidad y relevancia en la evaluación y el manejo del riesgo de desastres. Por un lado se presenta una propuesta para operativizar el análisis de amenazas múltiples, poniendo en evidencia no sólo los encadenamientos causales entre diversas peligrosidades preexistentes sino también de nuevas peligrosidades emergentes de acciones que se suponía eran implementadas para mitigar los efectos adversos de la contaminación, en este caso por derrames de petróleo en el mar, acciones que terminan causando nuevos impactos negativos. Por otro lado, se señalan los procesos de vulnerabilización socioambiental que el ejercicio de la justicia produce como ámbito institucional donde se expresan las ambivalencias de lo legal: se juzga por primera vez un derrame de petróleo de estas características y se constatan responsabilidades en el hecho contaminante, pero finalmente nadie termina condenado.

De igual forma, el crecimiento urbano de ciudades como Neuquén, ordenado por lógicas rentísticas que incumplen normativa de planificación ambiental, va generando nuevos y mayores escenarios de riesgos. Estas consecuencias son abordadas en detalle por Torrens, Jurio y Cappelletti (2023). Ubicada desde su origen en un sitio con “vicios ecológicos” (como decía el Dr. Jorge Morello) el valor inmobiliario de la tierra va produciendo una segregación urbana diferencial en lo que hace a las peligrosidades a las que están expuestos los distintos barrios. Las inundaciones fluviales amenazan los barrios de minorías con altos ingresos que gozan de servicios públicos, ubicados en zonas de alto valor paisajístico para el mercado, mientras que los deslizamientos de tierra, los movimientos gravitacionales, la remoción en masa, la erosión diferencial y los volcamientos por escorrentías originadas en lluvias intensas se instalan en las periferias sin servicios, habitadas por los grupos sociales más relegado y vulnerables de la ciudad de Neuquén. En este escenario, resultan muy interesantes y provocadores los descubrimientos del artículo, poniendo al descubierto el rol que cumplen diferentes actores de los estamentos gubernamentales en la configuración de esta realidad.

¿Qué enseñanzas puede aportar la pandemia de COVID-19 a la gestión del riesgo de desastres? Quiroga, Pravatta, Bustamante, Méndez y Reinoso (2023) recorren y sistematizan el quehacer llevado a cabo por los municipios mendocinos en tanto instituciones gubernamentales directamente vinculadas con las comunidades locales. Ellas confirman que la capacidad de respuesta ante una emergencia sanitaria de esta envergadura no había sido creada, y que aún están por implementarse los principios del Marco de Sendai. Utilizan como base una revisión de la noción de resiliencia, aún en discusión, y aplican una metodología inspirada en referentes internacionales con indicadores relativos a las instituciones, la infraestructura y la comunidad, recopilando acciones difundidas en medios oficiales entre marzo y julio del 2020. La grilla definida por siete categorías permitió sistematizar y mapear 181 acciones relevadas. Como conclusión, las autoras señalan que han predominado medidas que podemos caracterizar como coyunturales y de corto plazo (información y concientización) estableciéndose muy escasas acciones estructurales que pudieran permanecer en el tiempo y robustecer los sistemas de gestión del riesgo (mecanismos de coordinación, generación de protocolos comunes y disponibilidad de equipamientos, recursos humanos capacitados y financiamientos estables en el tiempo). Esta primera aproximación a la problemática de la gestión del riesgo para una pandemia -inédita pero anticipable- podrá ser la base para indagar sobre las razones y fundamentos en la toma de decisiones de las instituciones involucradas, y qué quedó funcionando para encarar mejor eventos similares.

Finalmente, el trabajo de Selman (2023) aborda el accionar de tres medios comunitarios gracias a los cuales los habitantes de localidades del Partido de La Matanza, en el Gran Buenos Aires, pueden saber el riesgo que corren en el lugar donde viven, ejerciendo su derecho no sólo a la información sino a la comunicación del riesgo de desastre. Se rescatan, así, saberes locales, poniéndolos al servicio de la reducción del riesgo, y construyendo ciudadanía y capacidad de agencia en los sectores más vulnerables. El artículo, sabiamente, pone en cuestión el abordaje que generalmente realizan los medios de comunicación masivos estatales y privados con fines de lucro. Realiza este cuestionamiento desde la perspectiva de los derechos humanos, explorando la vía alternativa encarnada en medios de comunicación comunitarios, auto gestionados, sin fines de lucro, alternativos y populares, en procura de implementar una gestión local del riesgo. Y señala como antecedente la confluencia histórica de los años '80 entre los procesos de democratización de las sociedades latinoamericanas y el cambio en la perspectiva, pasando de la administración de cada desastre a la gestión del riesgo. La perspectiva asumida remite a los que podrían considerarse como instrumentos de adaptación de primer orden en las sociedades modernas según cómo sean llevados a cabo: el gobierno democrático y el modelo de desarrollo.

La última afirmación permite traer al debate una cuestión directamente vinculada con la premisa inicial de esta presentación y con uno de los ejes de interés de Redulac Argentina: que el conocimiento del riesgo y sus dimensiones sea útil para reducir el riesgo de desastres a través de intervenciones planificadas a largo plazo. Ahora bien, manejar el riesgo no es sólo gestionarlo (es decir, realizar acciones para conseguir un objetivo o resolver un problema). Manejar el riesgo implica conocerlo en lo que es posible saber según el avance de las ciencias sobre la peligrosidad, la vulnerabilidad y la exposición, incluyendo sus incertidumbres, y transformar ese conocimiento en gestión a través de dos componentes: las políticas de gobierno y las vías para la participación de los actores en riesgo.

En relación al 'gobierno', existe un debate en torno al uso de las nociones de gobernabilidad y gobernanza, utilizadas incluso para defender modelos contrapuestos, lo que puede generar confusión.

La 'gobernabilidad' se refiere a la condición estable y equilibrada que posee un gobierno y que le permite implementar medidas y resolver problemas sociales, políticos, económicos y culturales de manera legítima y con efectividad en la toma de decisiones y la administración. Ella se expresa en aspectos legislativos, institucionales y estratégicos para la acción a mediano y largo plazo, considerando al Estado como el agente central de la conducción de la sociedad, mediante una gestión continua y estable. Su preocupación se focaliza en la capacidad de gobernar, contemplando a la sociedad como la entidad a ser gobernada y administrada. En extremo, esta independencia puede llegar a desconocer los aportes y opiniones de los actores no gubernamentales, con consecuencias negativas para la gobernabilidad.

En ese sentido es que se comenzó a hablar de 'gobernanza', modelo que reconoce que el gobierno carece de capacidades suficientes para la resolución de todos los problemas sociales, promoviendo un equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, con un diálogo mayor y negociación en el ejercicio de gobierno. Gobernados y gobernantes establecen una relación de horizontalidad que requiere: a) voluntad política y espacios para ello, de parte del Estado, y b) participación, involucramiento y ejercicio de ciudadanía efectiva, de parte de la sociedad.

En realidad, podría decirse que cada una de estas nociones pone un énfasis mayor o menor en algún aspecto que hace a los procesos de gobierno, término que les da origen. Se terminan formulando como propuestas antagónicas cuando en realidad ello dependerá de la modalidad que cada gobierno adquiera: si se trata de uno incluyente de los gobernados, o si, por el contrario, aún denominándose democrático, tiene sesgos autoritarios. La diferencia fundamental se encuentra en cómo se ejerza la segunda componente mencionada, la participación, con qué grado de inclusión y transparencia se ejerce, y el grado de compromiso con que cada gobierno cumple o no los mandatos construidos colectivamente.

Poniendo esto al servicio del tema en análisis, podemos decir que el gobierno del riesgo de desastres, su manejo y su reducción "...se refiere a todos los procesos para diseñar, aplicar y evaluar estrategias, políticas y medidas destinadas a mejorar la comprensión de los riesgos de desastre, fomentar la reducción y la retención y transferencia de riesgos de desastre, y promover la mejora continua en las prácticas de preparación, respuesta y recuperación para los casos

de desastre y adaptación al cambio climático, con el objeto explícito de aumentar la seguridad humana, el bienestar, la calidad de vida, la resiliencia y el desarrollo sostenible. Incluye las gestiones: prospectiva, correctiva y reactiva del riesgo. La gestión de riesgo de emergencias y desastres se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad y la seguridad territorial, y los derechos e intereses colectivos, y por lo tanto está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro y con la gestión ambiental territorial sostenible en todos los niveles de gobierno” (BID, 2020, p. 9-10).

Nos preguntamos ¿es posible concretar esta utopía? Considero que los trabajos incluidos en este número de la revista REDER brindan aportes sustantivos y relevantes en este sentido.

REFERENCIAS

- Arangui, A., Cerini, L., Imbert, L., & Rígoli, A. (2023). Vulnerabilidad institucional: Formación y cuidado de los equipos de intervención, como medios para gestionar riesgos. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 7(1), 33-43. <https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.106>
- BID. (2020). *Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP): protocolo de aplicación. Nota Técnica IDB-TN-02040*. Washington D.C.: BID.
- Dirección Nacional de Emergencias. (2022). *Fortalecimiento del capítulo planificación, de la caja de herramientas del Sistema Nacional de Emergencias-SINAE, R. O. del Uruguay. Informe final. Proyecto IC URU/20/007-1169*. Montevideo: DNE.
- Fontana, S.E., & Conrero, S. (2023). Políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres en gobiernos locales argentinos: Análisis colaborativo entre actores académicos y gubernamentales. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 7(1), 6-20. <https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.104>
- Gardiol, M., & del Valle Morresi, M. (2023). Medidas estructurales y no estructurales implementadas en el albardón costero de Santa Fe, Argentina. Período 1900-2020. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 7(1), 61-76. <https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.108>
- Morello, J.H. (1986). *Manejo integrado de los recursos naturales*. Buenos Aires: APN.
- Natenzon, C.E. & Besalu Parkinson, A.S.V. (2020). El derecho como instrumento de adaptación al cambio climático. Revisión de sentencias relativas a desastres por inundaciones urbanas. *AREA*, 26(1), 1-12. https://www.area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA2601/2601_natenzon_besalu-parkinson.pdf ISSN 2591-5312
- Quiroga, S.G., Pravatta, L., Bustamante, M., Méndez, G., & Reinoso, C. (2023). Resiliencia a escala local en tiempos de pandemia por COVID-19. Provincia de Mendoza, Argentina. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 7(1), 44-60. <https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.107>
- Romeo, G.D., & Monti, A.J.A. (2023). Riesgos de Desastres y Complejidad Ambiental: El Derrame de Hidrocarburos 2007 en Caleta Córdova, Chubut, Argentina. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 7(1), 21-32. <https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.105>
- Selman, M. (2023). Derecho a la comunicación para la gestión del riesgo de desastres: Experiencias de medios comunitarios, alternativos y populares en el partido de La Matanza, Argentina. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 7(1), 91-112. <https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.117>
- Torrens, C.V., Jurio, E.M., & Cappelletti, V.Y. (2023). Factores y Actores en la Construcción del Riesgo. Interacciones y Dinámicas en el Ejido de Neuquén, Argentina. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 7(1), 77-90. <https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.109>

Claudia E. Natenzon

Profesora Emérita de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del PIRNA – Programa de Investigaciones en Recursos Naturales y Ambiente, Carrera de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras – UBA.