

**Documento País:
Riesgos de desastres en Argentina
RESUMEN EJECUTIVO**



**CRUZ ROJA
ARGENTINA**



Investigadora principal: Alejandra Celis

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

Buenos Aires, Argentina, octubre de 2009



Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

COMISIÓN EUROPEA



Ayuda Humanitaria

Cruz Roja Finlandesa



Índice del resumen ejecutivo

Introducción al Documento País	I
Organización de los contenidos del DP	I
Síntesis y reflexiones sobre los resultados	IV
1. En relación a las características del país	IV
2. En relación al marco normativo e institucional	V
3. En relación a las capacidades de respuesta	VIII
4. En relación a los principales riesgos de desastre	X
5. En relación a los escenarios de riesgo.....	XI
6. Sobre los escenarios de cambio climático	XIV
7. Sobre el TCN II	XVII
8. Sobre las variables consideradas en el análisis de los escenarios de riesgo	XX
9. Resultados de la encuesta sobre el DP	XXI

Resumen Ejecutivo

Introducción al Documento País

El Documento País es una iniciativa de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y La Media Luna Roja (FICR) y de Cruz Roja Argentina (CRA) que fue ejecutado por CENTRO estudios sociales y ambientales.

Originalmente, fue promovido y apoyado por la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, a través de su Plan de Acción DIPECHO V en Sudamérica, en particular, a través del proyecto “Preparación y reducción de riesgos multiamenaza en la región Gran Chaco Americano” que llevaron adelante la FICR y Cruz Roja Finlandesa y ejecutaron CR Argentina, CR Boliviana y CR Paraguaya.

El DP se compone de dos procesos: 1) un proceso de investigación centrado en los principales riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a escala regional y el marco institucional y normativo nacional vinculado al tema; 2) procesos de consulta a nivel nacional con los principales actores vinculados a la temática en el país. A partir de estos 2 componentes, se elaboró el DP, que busca brindar, de manera sintética, un diagnóstico situacional de los riesgos en el país y su gestión, incorporando tanto los resultados de investigación como los diagnósticos y recomendaciones surgidos en los procesos de consulta.

En este marco, se llevaron a cabo dos talleres de consulta nacional (TCN): el TCN I se llevó a cabo en noviembre de 2008 y contó con el apoyo y presencia de ECHO y la CR Finlandesa. El TNC II, se llevó a cabo a fines de mayo de 2009 y contó con el apoyo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS).

Organización de los contenidos del DP

El Documento País está organizado en 10 capítulos. El primer capítulo presenta una caracterización general del país, dando cuenta de sus principales rasgos ambientales, político-institucionales y socioeconómicos.

El segundo capítulo se centra en el marco normativo institucional nacional, vinculado a riesgos de desastre y se encuentra organizado en 5 secciones: en la primera, se realiza una breve caracterización de los principales organismos estatales nacionales vinculados a la preparación y atención de emergencias y desastres, abordando aspectos normativos que establecen sus funciones, su estructura interna y su dependencia institucional. Adicionalmente, se presenta el marco normativo e institucional vinculado a la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación, una iniciativa reciente que no cuenta con antecedentes en el país y que incorpora la consideración del riesgo de desastre en la planificación del territorio. Asimismo, se presenta a la Dirección Nacional de Cambio Climático de la SAyDS, en particular sus iniciativas y acciones con mayor incidencia en la gestión de riesgos, como la adaptación al cambio climático y el monitoreo ambiental.

En la segunda sección del capítulo 2, se identifican algunas de las principales organizaciones no gubernamentales (OSC) que trabajan en atención de

emergencias y tienen representaciones a nivel nacional. En cada caso, se presentan las características de la institución, sus misiones y el rol que desempeña en relación a riesgos de desastre. Es importante señalar que se trata de un primer grupo de OSCs con representación a nivel nacional pero de ningún modo abarca la totalidad de ellas.

En la tercera sección, se presenta el marco internacional referido a riesgos de desastres y el impacto que ha tenido en el país. Luego, se presenta el sistema de respuesta para la atención de emergencias. Allí se repasan tanto las respuestas específicas de algunos organismos, como las que involucran ámbitos de coordinación entre diferentes espacios institucionales (por ejemplo, el SIFEM), y se destacan las capacidades de respuestas desde la perspectiva de la Dirección Nacional de Protección Civil. En esta misma sección, se presentan las visiones de algunas OSC sobre las capacidades de respuesta ante emergencias en los diferentes niveles territoriales.

En la última sección del capítulo 2, se desarrolla una sintética interpretación de la configuración de actores institucionales, sus potencialidades y limitaciones para la atención de emergencias y el tratamiento del riesgo de desastres.

El capítulo 3 constituye una introducción a los riesgos de desastre a nivel país. Allí se presentan algunos de los procesos de construcción de vulnerabilidades más evidentes que han operado y operan en el país y los principales tipos de riesgos de origen hidrometeorológico, antrópico y geológico presentes en el territorio.

El capítulo 4 se enfoca en los escenarios de riesgo. Para ello, en primer lugar se propone una división del país en 6 grandes regiones (NEA, NOA, Centro, AMBA, Cuyo y Patagonia), adoptando como primer criterio de división regional, el respeto a los límites jurisdiccionales ya que, por un lado, la información socioeconómica y sobre desastres se produce para esos niveles de agregación y por el otro, esos límites coinciden con los niveles de gobierno, un factor de crucial importancia en la gestión del riesgo.

Luego, se presenta cada región, realizando una breve caracterización ambiental de la misma, una lectura de los principales indicadores socioeconómicos de manera de dar cuenta de algunas dimensiones de la vulnerabilidad, las amenazas, los tipos de riesgos más recurrentes y los principales elementos vulnerables en cada caso.

Por último, se realiza un análisis comparativo de las regiones con el objetivo de identificar aquellas que presentan, a una escala regional, situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad y que podrían considerarse prioritarias para elaborar líneas de acción. El análisis comparativo se realiza tomando en cuenta un conjunto diverso de variables o criterios analizados a lo largo del capítulo.

En el capítulo 5, se aborda el cambio climático con el fin de brindar una prospectiva de las amenazas asociadas a estos cambios en cada región del país, de acuerdo a los escenarios proyectados para el siglo XXI. No se intenta tratar las emisiones de gases de efecto invernadero, impactos sobre la producción agrícola u otros aspectos asociados al cambio climático, más allá del señalado y su incidencia sobre los principales riesgos presentados en el DP. A partir de los resultados, se realizan algunas reflexiones y

recomendaciones con una mirada hacia el futuro, la gestión de riesgos de desastre y su vinculación con la adaptación.

El capítulo 6 trata sobre el Primer Taller de Consulta Nacional (TCN I), llevado a cabo en noviembre de 2008, en la ciudad de Buenos Aires. Allí se presentan especialmente los resultados del debate grupal, centrado en los contenidos del Documento País en Avance (una versión preliminar y más reducida del DP) y algunos aspectos críticos en torno a la gestión de riesgos señalados por los participantes. Asimismo, se presentan los comentarios al documento, recibidos a través de un sitio virtual creado para tal fin por la Cruz Roja Argentina.

El capítulo 7 trata sobre el V Plan de Acción DIPECHO: sus objetivos y principales líneas de intervención. En este marco, se presenta el proyecto "Preparación y reducción de riesgos multiamenaza en la región Gran Chaco Americano, desarrollado por FICR y Cruz Roja Finlandesa y ejecutado a través de CR Argentina, CR Paraguay y CR Bolivia. Asimismo, se presentan los resultados alcanzados en el caso argentino (Clorinda, Formosa) y recomendaciones para el VI Plan de Acción DIPECHO, surgidas de la discusión en el TCN I y de los resultados de la investigación alcanzados hasta noviembre de 2008.

Cabe aclarar que, a fines de noviembre de 2008, se entregó un Documento País en Avance (DPA), conteniendo parte de la investigación que se presenta aquí, los resultados del TCN I y recomendaciones para el siguiente plan de acción DIPECHO. El DPA fue puesto a disposición del público por ECHO, a través de su sitio Web y fue tomado en cuenta para generar prioridades en las líneas financiadas por el VI Plan de Acción DIPECHO para Sudamérica.

El capítulo 8 presenta el Taller de Consulta Nacional II que se llevó a cabo a fines de mayo en la ciudad de Buenos Aires. El mismo reunió a 40 actores de 19 instituciones (estatales, organizaciones de la sociedad civil, académicas y organismos internacionales) con ingerencia en la temática. Se presenta tanto un resumen de las exposiciones realizadas, como los contenidos y resultados del trabajo en grupo y los debates en plenarios.

El capítulo 9 recupera las principales reflexiones, conclusiones y algunos resultados alcanzados en cada uno de los capítulos y a lo largo de todo el proceso.

Con posterioridad al TCN II, los participantes al mismo, recibieron una encuesta sobre los contenidos del DP. El capítulo 10 presenta los resultados de la misma y contiene comentarios y sugerencias tendientes a mejorar futuras versiones del DP.

Por último, se presentan las fuentes de información utilizadas en todo el proceso, las direcciones de Internet de todos los organismos mencionados en el DP y un anexo conteniendo los mapas de amenazas que ha elaborado la Dirección Nacional de Protección Civil y que fueron presentados en el TCN I.

Síntesis y reflexiones sobre los resultados

1. En relación a las características del país

Tanto su ubicación como su extensión le confieren una especial singularidad a Argentina, por constituir uno de los países más extensos del planeta. A diferencia de otros países extensos, su eje mayor tiene sentido Norte-Sur, determinando una elevada diversidad regional que se refleja en la variedad de ecorregiones y brinda amplias posibilidades de diversificación de la producción, en cuanto a tipos de recursos y sus formas de manejo. Sin embargo, el modo de ocupación del territorio y apropiación de los recursos ha generado la más notable de las asimetrías, como lo es el de una región hegemónica en la zona centro-este, con monopolio de las ventajas económicas y sociales, en contraste con un interior mayormente olvidado y enmascarado por el desarrollo del poder central.

En 1853 se dicta la Constitución Nacional (que fue reformada en 1994). A través de ésta, la Nación adopta la forma representativa, republicana y federal. Actualmente el país está conformado por 24 jurisdicciones: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A su vez, el país está dividido en 523 departamentos o partidos.

Todas las provincias cuentan con una constitución republicana y representativa que organiza sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial y regula el régimen de autonomía municipal.

De acuerdo al último censo realizado (2001) el total de habitantes asciende a unos 36,2 millones y se espera que llegue a 40 millones para 2010. Desde los 70` se registra un incremento sostenido en la población urbana (alcanza el 89,6% en 2001), al tiempo que una pérdida de población en áreas rurales.

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

Las políticas implementadas entre 1976 y 1983 implicaron la apertura de la economía, el predominio del sector financiero respecto de otros actores productivos, junto con una creciente concentración de la estructura productiva en consorcios y grupos económicos y la caída y cierre de pequeñas y medianas industrias. Hacia 1990, se impulsaron políticas que consolidaron dicho modelo, acompañadas por un creciente endeudamiento externo, que comienzan a dar muestras de sus consecuencias sociales a mediados de los 90`. La situación se agrava a medida que la economía argentina ingresa en un ciclo recesivo, profundizado por un conjunto de medidas económicas procíclicas que continúan en 1999 y 2000. Hacia fines del 2001, la crisis económica con estallidos sociales generalizados provoca la renuncia del presidente de la Nación. Esta situación crítica se refleja en los altos niveles de pobreza e indigencia de ese año.

La salida de la recesión no fue menos traumática que su desarrollo: en 2002, se impulsa la devaluación del peso argentino lo que implicó una caída del salario real y un fuerte castigo a los sectores medios y bajos. En mayo de 2002 los índices de desocupación llegaron al 21% de la población económicamente activa, mientras que los de subocupación alcanzaron el 18,6%. La cantidad de personas bajo la línea de pobreza trepaba al 53%, mientras que las que se encontraban bajo la línea de indigencia representaban casi el 25% de la población.

Hacia fines de 2002, se inicia un período de reactivación económica que encuentra en el sector agropecuario a un fuerte generador de divisas. No obstante, los cambios en la estructura social no son tan sencillos de desandar. Así, para el segundo semestre de 2006 todavía el 26,9 y el 8,7% de los argentinos vivía en situación de pobreza e indigencia, respectivamente.

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

2. En relación al marco normativo e institucional

Pueden observarse dos líneas estratégicas de intervención desde el gobierno nacional: una vinculada a la preparación, atención de las emergencias y la rehabilitación posterior inmediata, que presenta una larga trayectoria en el país (se inicia en la década del 30') y otra, muy reciente (iniciada hace 2 años), enfocada en la prevención y reducción de riesgos de desastre a través de la planificación territorial.

En relación a la normativa, Argentina no cuenta con una ley nacional específica en materia de protección civil (aunque han existido y existen proyectos de ley en la materia). El marco normativo nacional que respalda a las instituciones está constituido casi exclusivamente por decretos que establecen, por un lado, dentro de qué estructura ministerial se incorporan los organismos; por el otro, qué misión y funciones se les asigna. Luego, existe una gran cantidad de leyes que se refieren a situaciones particulares de desastres y emergencias, dictadas por el Congreso Nacional tras la ocurrencia de eventos concretos.

Asimismo, en comparación con otros países de la región, es importante recalcar la complejidad que supone una estructura institucional federal y que determina que cada provincia presente su marco normativo e instituciones específicas que abordan el tema.

El marco normativo e institucional expresa la existencia de una línea de intervención en relación a la preparación y atención de las emergencias y la rehabilitación posterior inmediata, con un fuerte arraigo en la estructura estatal y en la propia tradición y cultura de los organismos. Entre las instituciones presentes, la Dirección Nacional de Protección Civil (DNPC) es el único organismo concentrado exclusivamente en esas líneas de intervención.

Casi todos los organismos presentan actividades de capacitación enfocadas en mejorar y fortalecer las capacidades de atención frente a la emergencia. Además de la orientación en cuanto a los contenidos, es importante destacar que, por lo general, tienen como destinatarios al personal afectado a los organismos que atienden la emergencia.

La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública es la institución que más se distancia de las anteriores. Por un lado, a través del “Programa Nacional de Prevención y Reducción de Riesgos y Desastres y Desarrollo Territorial”, se enfoca en políticas de desarrollo y ordenamiento territorial como medio para lograr la reducción de riesgos. Por otro, se trata de un organismo con una jerarquía institucional mayor que los mencionados anteriormente. Aunque la SSPTIP aporta una mirada diferente respecto de cómo abordar la reducción del riesgo, cabe mencionar que es el organismo público de creación más reciente de los hasta aquí analizados. En este sentido, será importante ver qué continuidad le da el gobierno nacional a esta línea de intervención.

En relación a la Dirección de Cambio Climático de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, a través de sus misiones se advierte que tiene un rol explícito en los temas de mitigación al cambio climático (reducción de gases de efecto invernadero), mecanismos de desarrollo limpio y coordinación de las comunicaciones nacionales, quedando en un segundo plano los temas de adaptación, que son los que tienen una relación más directa con la reducción de riesgos de desastres. En relación a éstos, se observan esfuerzos para mejorar los diagnósticos de base y el monitoreo meteorológico e iniciativas que se encuentran aún en una etapa muy inicial para poder ser evaluadas.

Rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Entre las 6 OSC presentadas, dos de ellas – BUSF y Acción Sur- se encuentran en una etapa inicial por lo que resulta difícil reflexionar sobre ellas. Entre las restantes, 3 tienen claramente una amplia cobertura territorial y cuentan con recursos humanos y experiencia en la atención de desastres: Cruz Roja Argentina, Scouts y Cáritas. Asimismo, son reconocidas en su accionar por la Dirección Nacional de Protección Civil (entrevista DNPC, marzo, 2009). En todos los casos, tienen un rol como auxiliares de los poderes públicos en contextos de emergencias y parte de sus fortalezas se vinculan con su presencia a nivel local y la capitalización de saberes y experiencias a lo largo de años.

Con distintos niveles de experiencia y/o profundidad, cuatro de las OSCs se plantean trabajar en otros aspectos de la gestión de riesgos, fuera de la atención de emergencias.

Es interesante remarcar el fuerte interés y las acciones de casi todas las OSC para involucrar a los propios actores comunitarios -a través de diversas metodologías participativas- en actividades de diagnóstico, resolución de problemas, mitigación, preparación o la propia atención de desastres. En este sentido, en términos generales, se puede observar una diferencia clara con las instancias estatales y un importante aporte a la gestión local de riesgos. Asimismo, la mayoría de los representantes de OSCs entrevistados, señalan

ocupar vacíos dejados por el Estado, indicando una falencia de la gestión pública que debiera ser subsanada.

Por último, es importante destacar el interés de estas organizaciones para relacionarse entre sí, generando vínculos y espacios de intercambio, articulaciones y complementaciones que fortalecen sus acciones.

Ámbitos de coordinación

La capacidad de coordinación interinstitucional y entre los niveles de gobierno se vuelve una herramienta clave para evitar la superposición de funciones y permitir una adecuada administración de recursos, dada la multiplicidad de instituciones que intervienen en la emergencia.

En este sentido, se advierte poca claridad al presentarse dos ámbitos de coordinación que presentan superposición de funciones y la misma dependencia institucional. Por un lado el Sistema Nacional de Monitoreo de Emergencias y Desastres, con actividades permanentes en la DNPC y responsable de coordinar el apoyo federal en caso de emergencias. Sin embargo, no existe en la actualidad un marco normativo que la sustente (entrevista DNPC, 2008).

Por otro lado, el SIFEM, otro ámbito de articulación, sustentado por normativa vigente pero que no tiene una existencia permanente y a la vez, formaría parte del sistema de monitoreo actual (DNPC, 2008). Actualmente, cuando se quiere realizar una consulta al SIFEM, es la DNPC quien responde a estas demandas (entrevista DNPC, 2008). Esta situación genera confusiones incluso respecto de si el espacio existe o no. Mientras desde la Subsecretaría de Desarrollo y Fomento Provincial del Ministerio del Interior se reconoce que el SIFEM “hace ocho años que no se reúne”, integrantes del “grupo proveedor de información primaria” declaran que “*todavía está vivo*” (Clarín, 25 de mayo, 2008).

Es importante destacar que la coordinación y articulación institucional (tanto entre instituciones como entre niveles territoriales) es uno de los aspectos más críticos o débiles identificados en relación a la gestión de riesgos en el país y fue señalado y debatido en prácticamente todas las instancias de consulta (TCN I, TCN II, entrevistas a actores de las OSC), por lo que se requieren iniciativas que permitan fortalecerla.

Marco internacional

Cabe señalar la reciente formalización de la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgos de Desastres, en el contexto del marco de acción de Hyogo aprobado en enero de 2005. Esta instancia se destaca tanto porque constituye un ámbito de encuentro de una diversidad de instituciones (organismos estatales nacionales, organizaciones de la sociedad civil, el sector académico, algunos representantes provinciales y del sector privado), como porque adopta un enfoque que integra diversas dimensiones de la gestión riesgo, desde el diagnóstico y la preparación, hasta la reducción de los factores fundamentales del riesgo.

Sin embargo, por un lado, es importante mencionar que, a diferencia de otros acuerdos internacionales (por ejemplo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Protocolo de Kyoto), el marco de

acción de Hyogo no ha sido ratificado por una ley nacional. Por otro lado, se trata de una instancia que aún no está consolidada y será importante ver qué productos y continuidad presentará. Unas primeras críticas que se le hacen es que, el espacio aún no ha redundado en acciones concretas; se logran reunir recursos y experiencia pero no existen metodologías que permitan aprovechar el trabajo y avanzar (entrevistas a OSC, 2009). Por otra parte, en el Taller de Consulta Nacional II (mayo de 2009), se planteó la necesidad de federalizar la Plataforma Nacional, abrirla a una mayor diversidad de actores, mejorar su comunicación, redefinirla y, especialmente, redefinir la metodología de su construcción ya que se trata de un importante espacio de incidencia política (ver TCN II).

3. En relación a las capacidades de respuesta

En cuanto a las capacidades de respuestas, desde las instancias nacionales, se apunta a que en cada una de las provincias y municipios exista un organismo abocado a la atención de las emergencias y desastres. Sin embargo, en la práctica esto no estaría fielmente reflejado ya que en el nivel local no todas las jurisdicciones cuentan con las capacidades y recursos para responder. Una primera estimación realizada a partir de la experiencia de la DNPC, indica que de los 2198 municipios existentes en el país, entre el 30 y el 40% tendrían una defensa civil organizada.

El conocimiento sobre las capacidades de respuesta de las jurisdicciones surge como uno de los vacíos de información más importantes en la temática. Aquí es necesario remarcar que Argentina es un país federal y, en el caso de la protección/defensa civil, cada nivel (nación, provincia, municipio) es autónomo e independiente en su jurisdicción. Los niveles se hallan vinculados por una relación de subsidiariedad, es decir, los de mayor jerarquía acuden en apoyo de los niveles inferiores. Este tipo de relación determina que para conocer las capacidades de las jurisdicciones, sea necesario trabajar directamente con ellas.

Percepción sobre las capacidades de respuesta ante emergencias

Dadas las dificultades para acceder a información sobre las capacidades de respuesta de las provincias o municipios, se realizaron entrevistas a representantes de organismos estatales y OSC con el fin de rescatar su visión sobre éstas (ver Cap. 2).

En términos generales, tanto los entrevistados de las OSC como de las instituciones nacionales coinciden en que existen recursos y capacidades de respuesta ante emergencias en el país. Estas capacidades se perciben más fortalecidas a nivel nacional y más débiles o ausentes a medida que se baja a niveles territoriales locales (aunque hay excepciones, con algunas localidades que estarían bien preparadas). Entre los actores de las OSC, los niveles provinciales son percibidos como más débiles o ausentes que por parte de la DNPC, sin embargo, todos coinciden en señalar falencias a nivel de muchas localidades.

Asimismo, hay coincidencia entre los entrevistados de las OSC en que los tres aspectos que muestran mayores falencias y requieren atención son: la articulación y coordinación entre instituciones y niveles territoriales; la planificación de las emergencias y el acceso a la información. Es importante

señalar que estos mismos aspectos fueron identificados como muy débiles y discutidos en el Taller de Consulta Nacional II (TCN II), en el que participaron representantes de una diversidad de instituciones y organizaciones (estatales, organizaciones de la sociedad civil, académicos, etc.).

En cuanto a la falta de articulación y coordinación es pertinente señalar que ésta se hace evidente entre las instituciones que atienden emergencias pero es una debilidad presente en toda la gestión. Como señaló un actor de las OSC: *“hoy hay una masificación de oficinas de atención de emergencias en todas las carteras; Desarrollo Social tiene una, Salud tiene una, la DNPC. En cambio, en la línea de reducción de riesgos hoy eso no está, digamos, es muy complejo encontrar contrapartes en el estado en esta línea”*

Las organizaciones de la sociedad civil plantean, además, cómo tema crítico las dificultades de acceso a la información relacionada con situaciones de emergencia y la ausencia de un sistema oficial de información en este tema. Esto se constituye en un obstáculo para tomar decisiones en la respuesta.

Otra debilidad marcada se vincula con una visión inadecuada de muchos planes de contingencia ya que no incluyen en su elaboración a todos los actores involucrados ni a los vecinos potencialmente afectados y por ende, no se logran generar planes operativos efectivos. Esta falencia fue también señalada en el TCN II. Asociado a esto, la falta de metodologías que permitan planificar una respuesta con la participación de las comunidades constituye otra debilidad.

Las fortalezas más mencionadas se vinculan con la existencia de estructuras, recursos y logística para la respuesta a nivel nacional y la permanencia de actores -especialmente de las OSC y algunos técnicos del estado-, con conocimiento y experiencia acumulada, en la temática. Sin embargo, se percibe como una debilidad marcada, la alta rotación de funcionarios, especialmente políticos, en las instituciones estatales. Esto, sumada a las prácticas más habituales, implica que con cada nuevo gobierno (en los distintos niveles territoriales), la gestión comienza desde cero.

Por otra parte, durante el primer taller de consulta nacional (TCN I), los participantes manifestaron la importancia de trabajar y conocer las capacidades de respuesta, la infraestructura de respuesta, los equipos existentes, la resiliencia y grado de organización de las comunidades, las capacidades reales existentes en provincias y municipios; la necesidad de mejorar la coordinación entre instituciones de los distintos niveles estatales y de unificar criterios (por ejemplo, formular una simbología unificada para las emergencias). Al mismo tiempo, se reconoció la inexistencia de información sobre muchas de estas variables, la inexistencia de bases de datos unificadas, la dificultad para acceder a la información (cuando existe), las dificultades en su comparabilidad y la necesidad de recopilarla directamente desde los niveles locales.

Asimismo, en reiteradas oportunidades, tanto en el TCN I como en el TCN II, se problematizó la necesidad de profundizar los procesos de trabajo con las comunidades afectadas, respetando su identidad y valores culturales y propiciando su involucramiento. Aquí cabe pensar, en qué medida, desde el nivel nacional, se contempla o promueve la participación de la comunidad -los vecinos, los ciudadanos- en la gestión del riesgo.

4. En relación a los principales riesgos de desastre

A lo largo de su historia Argentina se ha visto afectada por distintos tipos de desastres. Los más predominantes, tanto por los daños que ocasionan como por sus recurrencias, son aquellos vinculados a amenazas de origen hidrometeorológico, y en particular, las inundaciones. En términos de recurrencias, le siguen (en orden decreciente) aquellos vinculados a amenazas de origen antrópico, geológico y biológico.

El creciente impacto de determinados eventos a lo largo del tiempo, especialmente aquellos de origen hidrometeorológico, no puede explicarse a través de un aumento de las amenazas. Estas constituyen una condición necesaria para la ocurrencia del desastre pero operan como detonadoras y no como sus causas básicas, que deben asociarse a procesos de construcción de vulnerabilidades.

La interacción entre el sustrato natural y la producción social del territorio, a lo largo del tiempo, han ido configurando situaciones de gran desequilibrio y consolidando un amplio conjunto de vulnerabilidades, muchas de las cuales se potencian entre sí, en un circuito de retroalimentación positiva que se pone en evidencia frente a la materialización de los riesgos.

Entre los procesos de construcción de vulnerabilidades, cabe mencionar los procesos de ocupación del territorio y modelos de desarrollo, divorciados de las características y potencialidades del medio natural que derivan, entre otras cosas, en:

- Una utilización irracional de los recursos naturales, patrones de uso del suelo estimulados por una ganancia económica de corto plazo, que no contemplan visiones a más largo plazo. Por ejemplo, las elevadas tasas de deforestación que registra el país en los últimos cinco años en pos de convertir áreas de bosque en zonas de cultivo de soja, sin contemplar sus consecuencias sobre el balance hídrico, la erosión, las dinámicas de escurrimiento del agua ni los impactos derivados de la expulsión de población rural, que tradicionalmente ha vivido del bosque y en armonía con este.
- Un crecimiento no planificado de los asentamientos humanos, la ocupación de áreas de muy elevado riesgo, por ejemplo, las llanuras de inundación de los cursos de agua, sometidas periódicamente a inundaciones que dejan a la población asentada allí en una situación de crítica fragilidad.
- Vinculado al punto anterior, la ausencia de normativa y/o controles en el uso del suelo, tanto en zonas rurales como urbanas, que evite tanto los asentamientos en estas zonas de riesgo como la construcción de nuevos riesgos.
- La construcción de infraestructura física que no considera el análisis de riesgo en su diseño.

También es importante señalar un proceso generalizado de degradación ambiental en el país, la utilización del medio natural (aire, cursos de agua, suelo) como sumidero de desechos y sustancias tóxicas y su interrelación con

los sectores de más bajos ingresos, desatendidos por las políticas públicas. Así, por ejemplo, el aumento de la pobreza incrementa, a su vez, la presión sobre los recursos naturales en un circuito de retroalimentación positiva: su degradación y su escasez conducen a mayores niveles de indigencia. A modo de ejemplo, para la comunidad indígena Wichi de Formosa, el sábalo es la base de su alimentación. Paradójicamente frente al río Paraná, con un rendimiento estimado en 60 Kg. de pescado por hectárea/año, en Corrientes se dan casos de “geofagia”, la práctica de niños desnutridos que comen tierra para saciar el apetito (Pattean y Capatto, 2005).

En los grandes centros urbanos las falencias vinculadas a la gestión de residuos sólidos adquiere alta criticidad, debido a un tratamiento inadecuado, la falta de mecanismos administrativos y legales destinados a la remediación de pasivos ambientales (basurales, canteras, etc.) y una debilidad en los mecanismos de fiscalización y control respecto de la disposición final de los residuos tóxicos y peligrosos (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2008).

Otro factor remarcable se vincula con el enfoque de la gestión del riesgo:

- Históricamente se ha enfocado en la etapa de preparación y atención de la emergencia y no se ha vinculado con la planificación del desarrollo y el uso del suelo. Este último enfoque recién está dando sus primeros pasos a partir de una iniciativa muy reciente de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación).
- Medidas de prevención ex post y enfocadas en obras de infraestructura (diques, terraplenes, etc.) que a menudo crean nuevos escenarios de riesgo.
- Carencia de instrumentos técnico metodológicos que permitan la inclusión y la consideración del riesgo en los procesos de planificación del desarrollo y de la inversión pública y privada.
- Un histórico sesgo científico-técnico en la gestión del riesgo que deja relegado el papel de otros actores, por ejemplo las propias comunidades vulnerables.

5. En relación a los escenarios de riesgo

Con el objetivo de priorizar las regiones se trabajaron diversos criterios:

Criterio	1º	2º	3º
Recurrencia de desastres	CENTRO	AMBA	NOA
Daños absolutos, acumulados por desastres	CENTRO	NEA/ AMBA	
Recurrencia de inundaciones	CENTRO	NEA	AMBA
Daños absolutos acumulados por inundaciones	CENTRO	NEA	NOA
Por impacto relativo inundaciones			

(respecto a la población regional)			
Muertes	NOA	PATAGONIA	NEA
Heridos/enfermos	CENTRO	NEA	NOA
Evacuados	NEA	CENTRO	NOA
Viviendas afectadas	NEA	CENTRO	PATAGONIA
Viviendas destruidas	NOA	PATAGONIA	NEA
Por porcentaje de personas en situación crítica:			
NBI - L. pobreza y L. indigencia	NEA	NOA	
Déficit habitacional	NEA	NOA	
Sin desagüe/Sin agua en vivienda	NEA	NOA	
Sin cobertura médica	NEA	NOA	PATAGONIA
Por cantidad de personas en situación crítica:			
NBI – Sin cobertura médica	CENTRO	AMBA	NOA NEA
Por cantidad de personas sin desagüe - sin agua en vivienda – déficit habitacional	CENTRO	AMBA	NOA

NOTA: cuando el tercer lugar aparece vacío, significa que existe una diferencia considerable con los primeros dos lugares.

Se analizaron las inundaciones en particular debido a que, a nivel nacional, es el tipo de desastre más recurrente, el de mayor cobertura territorial y el que más daños ha acumulado a lo largo del período analizado (1970-2007). Argentina se ubica entre los 14 países más afectados por inundaciones, ocasionando pérdidas equivalentes al 1,1% del PBG (Ministerio de Planificación Territorial, Inversión Pública y Servicios, 2008).

Como se observa en la tabla, 4 regiones aparecen recurrentemente: NEA, NOA, CENTRO y AMBA.

Tanto el NEA como el NOA presentan niveles elevados de pobreza, bajos niveles de acceso a infraestructura sanitaria y a la salud. En términos relativos, los valores de los indicadores regionales superan tanto la media nacional, como a los de las demás regiones. En términos absolutos, es decir, cantidad de personas en situación crítica, NEA y NOA sólo son superados por las regiones Centro y AMBA (las más pobladas y densas del país). Si se suma la cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza estructural en NEA y NOA, la cifra excede los 2 millones.

Tomando en cuenta los indicadores socioeconómicos, el elevado nivel de riesgo (en especial de inundación), la recurrencia de los desastres, las pérdidas y daños ocurridos en el pasado, se trata de dos regiones que deben ser priorizadas para la elaboración de estrategias que promuevan la reducción del riesgo y el desarrollo regional. Asimismo, sería conveniente que estas estrategias consideraran la problemática de la elevada tasa de deforestación, que podría estar configurando nuevos escenarios de riesgo.

La región Centro es la más poblada del país: en 2001 llegaba casi a los 13 millones de habitantes. Exceptuando el AMBA, las aglomeraciones urbanas

más importantes se ubican dentro de su territorio. En términos de tasas y porcentajes, los valores de los indicadores de Centro son similares a la media nacional, no obstante, las cifras absolutas trazan otro panorama. Centro es la región con mayor cantidad de población sin cobertura médica: 5.713.137 personas; en términos absolutos se trata de una cifra superior a la de NEA y NOA agregadas. Lo mismo vale para la cantidad de habitantes sin desagüe a red pública e inodoro con cloacas: 7.876.162 personas viven en esta situación. Asimismo es la región que presenta los mayores niveles de riesgo de desastre, expresado en mayores recurrencias, daños y pérdidas.

La complejidad de situaciones existentes en los grandes centros urbanos, la gran cantidad de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica (y no tanto su porcentaje), la elevada recurrencia de los desastres, la cantidad de pérdidas y daños acumulados y por ende, los elevados niveles de riesgo hace necesario considerar a la región Centro como una prioritaria para el desarrollo de estrategias de intervención.

El AMBA presenta el déficit habitacional más bajo del país, la menor tasa de analfabetismo, las tasas más elevadas de escolaridad, los menores niveles de mortalidad infantil, el mayor porcentaje de población con cobertura médica y el porcentaje más bajo de población con NBI.

No obstante, al igual que en el caso de la región Centro, en cifras absolutas tiene la mayor cantidad de población en situación de pobreza estructural (1.730.808) en un espacio de sólo 3.880 Km². La cantidad de personas sin desagüe a red pública e inodoro con descarga llega a 6.395.823 (cifra sólo superada por la correspondiente a la región Centro). La cantidad de población sin cobertura médica es el doble respecto a Cuyo y Patagonia agregadas.

La elevada recurrencia de desastres en un ámbito territorial relativamente pequeño y sumamente poblado, el elevado número de personas en situación de pobreza y la concentración de daños y pérdidas acumulados, hacen del AMBA otra región en la que debieran priorizarse estrategias de intervención para reducir el riesgo y mejorar las condiciones de vida.

La región Patagónica presenta los niveles más altos en cuanto al acceso al agua dentro de la vivienda, porcentaje de población con desagüe a red pública e inodoro con descarga. El porcentaje de población por debajo de las líneas de pobreza e indigencia es, en comparación con las tasas de las demás regiones, el más bajo. Se trata de la región con el nivel más bajo de densidad poblacional.

Además de presentar los indicadores relativos menos críticos, éstos remiten a magnitudes marcadamente inferiores que las correspondientes al resto de las regiones. Su población total de casi un 1,8 millones de habitantes, es equivalente a la del municipio bonaerense de La Matanza. En términos absolutos, la cantidad de población con NBI es 4,4 veces menor a la del NOA. Aunque no aparezca como una región prioritaria (comparada con las demás) es importante destacar que Patagonia muestra los mayores índices de crecimiento poblacional en las últimas décadas y una expansión no planificada de numerosos centros urbanos, situaciones que podrían estar configurando escenarios de elevado riesgo en un futuro.

Si se observan las tasas de analfabetismo, mortalidad y escolaridad, los porcentajes de déficit habitacional, población debajo de la línea de pobreza e indigencia y NBI, la región de Cuyo se ubica por encima de NEA y NOA, y por debajo de Centro, Patagonia y AMBA. Las cifras absolutas matizan esta situación. Por ejemplo, la cantidad de población con NBI de las provincias cuyanas (405.497) es la tercera parte de la correspondientes al NOA (1.212.633). En cuanto a riesgos, Cuyo junto con Patagonia son las regiones que comparativamente presentan niveles de recurrencia de desastres más bajos. Sin embargo, Cuyo es la región que presenta el riesgo sísmico más alto del país. Aunque los terremotos presentan una recurrencia significativamente menor que los eventos de origen hidrometeorológico, su alta capacidad para ocasionar daños requiere una gestión del riesgo permanente.

Durante el TCN I, hubo acuerdo en la priorización realizada en el documento de investigación. Además, se destacó que la información del documento país permite que cada organización realice su propia priorización, de acuerdo a sus intereses.

6. Sobre los escenarios de cambio climático

Los elevados niveles de incertidumbre asociados a las tendencias climáticas futuras constituyen un fuerte obstáculo para la gestión. Esta incertidumbre se vincula, por un lado, con la escasez de datos climáticos (más marcada en algunas regiones del país) que impide tener un panorama más ajustado sobre la variabilidad climática pasada y la situación presente. Por otro lado, los escenarios futuros asumen una serie de supuestos en relación a procesos y variables socioeconómicas que, a su vez, implican ciertos niveles de emisiones de GEI. Como lo afirma el propio IPCC, la posibilidad de que las emisiones evolucionen tal como se las describe, es muy remota (Nakicenovic y Swart, 2000).

Asimismo, los modelos climáticos aún no pueden representar adecuadamente el clima presente y por ende, tampoco el futuro. En nuestro caso, persisten dificultades para representar la precipitación en áreas tan extensas como el centro y norte del país.

Estos niveles de incertidumbre se trasladan, luego, a la simulación o modelado de otras variables que dependen del clima, como el balance hídrico, los caudales de los ríos, los hidrogramas, etc. Además, esta diversidad de variables interactúa, en algunos casos, de manera compleja, incidiendo sobre la frecuencia, magnitud y estacionalidad de las amenazas.

Aún sin tener en cuenta las interacciones entre estas variables y otras, preponderantes en la evaluación de amenazas socionaturales, (como los cambios en el uso del suelo, la expansión urbana, la deforestación, la degradación ambiental, etc.), es difícil afirmar con certeza la evolución de las amenazas a futuro.

Adicionalmente, la forma en que están presentados los estudios de la Segunda Comunicación Nacional resulta en ambigüedades o imprecisiones que dificultan la interpretación de las tendencias climáticas. A modo de ejemplo, en relación a las lluvias de verano, el estudio sobre el Litoral-Mesopotamia plantea que

disminuirían en el futuro en Santa Fe y Entre Ríos, mientras que el estudio sobre la Pampa bonaerense, plantea que aumentarían en el centro del país. Al no delimitarse el centro, no se puede saber si se complementan o contraponen estos resultados.

Como afirma Castillo Marín, las incertidumbres asociadas a los escenarios futuros *no contribuyen a generar inversiones de adaptación que son costosas y difíciles de asumir sin una justificación técnica ampliamente aceptada*. A ello hay que agregar, la inestabilidad política e institucional, la falta de información y financiamiento y, por último, el horizonte temporal del cambio climático, fuera de las escalas en las que están acostumbrados a trabajar los tomadores de decisiones, ya que se requiere tomar decisiones sobre eventos que ocurrirán dentro de varias décadas (Castillo Marín, 2007).

En términos generales, puede decirse que durante el siglo XXI, se espera un aumento generalizado de las temperaturas medias anuales, más acentuado en el norte del país. Los mayores incrementos, se esperan para primavera e invierno en casi todo el territorio, aunque en Patagonia serían más marcados en verano.

La tendencia futura de las precipitaciones medias anuales es más incierta, especialmente hacia el norte, con disparidad en los resultados de los modelos. Aparentemente, aumentarían las lluvias en la provincia de Buenos Aires y también en un área hacia el centro-norte de la Patagonia. En cambio, es más clara la tendencia que indica una disminución de las mismas en la franja cordillerana, al oeste. Asimismo, aparece como clara la tendencia hacia el aumento de precipitaciones intensas u otros eventos extremos, en todo el país.

A partir de la información disponible y suponiendo que se cumplieran todos los supuestos mencionados, se elaboró un cuadro síntesis con los posibles principales cambios en las amenazas para cada región del DP.

Es interesante notar que en todas las regiones se vería incrementado el riesgo de inundación. En el caso de NEA, NOA y Centro, ha sido el tipo de desastre más recurrente y dañino desde 1970. A nivel país, las inundaciones han ocasionado la evacuación de más de 1.7 millones de personas desde los 70' y han destruido unas 17.545 viviendas completamente. Se esperaría, entonces, un incremento significativo de estos daños en el futuro, tanto por intensificación o mayor recurrencia de las amenazas como por las tendencias prevalecientes de crecimiento de la población, urbanización y cambios en el uso del suelo.

Asimismo, en todas las regiones aumentarían riesgos que ya están presentes y han causado daños significativos en décadas pasadas, como las sudestadas en la costa del Río de la Plata, los aluviones en Cuyo y el NOA; las olas de calor en los centros urbanos, las sequías, los incendios de vegetación y las tempestades en prácticamente todo el país.

Por otra parte, el cambio climático ya está extendiendo la distribución geográfica de enfermedades tropicales infecciosas, como el dengue, especialmente en el norte del país, y la esquistosomiasis en el río Paraná.

En otras palabras, los desastres detonados por las amenazas que se incrementarían en el futuro, han dejado niveles de pérdidas y daños muy significativos en el pasado (como se ha mostrado ampliamente en el capítulo 4): inundaciones, tempestades, aluviones, sequías, granizadas, incendios

forestales, deslizamientos y epidemias han ocasionado, en conjunto, el 94.6% del total de evacuados, el 68% de las viviendas destruidas, el 36.5% de los muertos y el 86% de las hectáreas de cultivos o bosques dañados, debido a desastres ocurridos en los últimos 38 años en Argentina.

Los elevados niveles de pérdidas y daños dan cuenta de una gestión de riesgos de desastres que está muy lejos de ser la adecuada en Argentina. Si se considera que el nivel de adaptación frente a las amenazas actuales es el resultado de la capacidad adaptativa de la sociedad en el pasado (Brooks, 2003), entonces, ésta capacidad ha sido baja, en el caso de nuestro país.

Más allá del incierto pero posible incremento de amenazas que actualmente son recurrentes, es necesario fortalecer y mejorar significativamente la gestión para que sea capaz de manejar, al menos, los riesgos actuales. Frente a la elevada incertidumbre de los escenarios, pero también teniéndolos en cuenta, esto resulta indispensable y urgente.

Aunque la incertidumbre es un obstáculo o limitación para el planteo de obras de infraestructura que requieren cálculos precisos en relación a la recurrencia y magnitud de las amenazas, no lo es para la implementación de otras medidas y políticas que son necesarias abordar. A pesar de los avances, constituyen aún una deuda pendiente aspectos como la planificación del desarrollo y del uso del suelo, tendientes a disminuir los riesgos actuales; el fortalecimiento de las instituciones vinculadas a la problemática, en todos los niveles territoriales –nacional, provincial y, especialmente, local-, la preparación y la planificación de las emergencias y la implementación de sistemas de alerta temprana, entre otras. Cuestiones cruciales, como la participación de las comunidades en la gestión de riesgos y una educación que aborde el tema, muestran escasos avances a nivel país o constituyen casos puntuales excepcionales.

Por otra parte, al igual que el riesgo y la vulnerabilidad, la capacidad de adaptación presenta aspectos que son específicos a cada tipo de amenaza (Brooks, 2003). En este sentido, por un lado, es necesario mejorar la red de monitoreo e información climatológica y ambiental que se encuentra muy reducida respecto a épocas pasadas. El proceso privatizador de la década del 90', particularmente de los ferrocarriles, dio inicio a la decadencia de la red nacional de información climática, asociada en gran medida al ferrocarril. Con la disminución drástica del número de estaciones meteorológicas, se perdió la continuidad de series históricas valiosas. Actualmente, la red de monitoreo climática es muy heterogénea, está formada por subredes públicas y subredes privadas que están desarticuladas entre sí, no son compatibles y son insuficientes, especialmente fuera de la región pampeana. (Celis y Forni, 2008)

Sería conveniente no sólo lograr que los estudios sobre vulnerabilidad al cambio climático sean plenamente comparables entre sí sino también que abarquen la totalidad del país con similares niveles de profundidad. La Segunda Comunicación no incluye, por ejemplo, un estudio específico sobre el NOA.

Centrándonos en una prospectiva de las amenazas y dejando de lado otros factores socio-económicos y ambientales, en la Segunda Comunicación Nacional, sólo el estudio sobre la costa del Río de la Plata provee un análisis de las amenazas más integrado en el que se identifican los diversos detonantes de las inundaciones, sus pesos y su dinámica. El resto de los

estudios, en términos generales, es más vago, pues presentan cambios aislados en caudales, precipitación o evapotranspiración pero estos no son analizados en conjunto para un determinado territorio y en términos de su significado en la generación del riesgo de desastres y, en particular, el de inundación.

Es decir, en los futuros estudios sobre cambio climático sería conveniente mejorar los análisis sobre las amenazas futuras, considerando los diversos factores que inciden simultáneamente en ellas y en la generación del riesgo.

En síntesis, si logramos mejorar todos estos aspectos y reducir los riesgos presentes, estaremos en mejores condiciones para enfrentar una intensificación o cambio en las amenazas a futuro, pues, como afirman Kelly y Adger (2000), la capacidad de adaptación a eventos que pueden suceder en el futuro, está determinada, en gran medida, por la capacidad existente para responder a las amenazas actuales.

7. Sobre el TCN II

El taller constituyó un espacio para el intercambio entre grupos de actores que no presentan espacios para la articulación y el diálogo habitualmente y de manera conjunta (los gubernamentales del nivel nacional, las organizaciones de la sociedad civil, aquellos del ámbito académico o de investigación, algunos periodistas especializados, organismos multilaterales o internacionales). Este espacio fue muy enriquecedor y permitió un intercambio y aprendizaje mutuo en un clima de diálogo y respeto.

Los resultados del trabajo en grupos y en el taller en general, muestran, por un lado, la presencia de una diversidad de actores e instituciones especializados y con conocimientos y experiencias en la temática, y, por el otro, marcan un vasto abanico de tareas pendientes, necesarias para mejorar la gestión del riesgo en el país. No se presentarán aquí todos los aspectos tratados en el taller sino sólo algunos más destacables o mencionados a lo largo del mismo.

En términos generales, entre los aspectos críticos o débiles identificados, se destaca la falta de una visión integral que considere la gestión del riesgo como un proceso social complejo, orientado a reducir y controlar de manera permanente el riesgo y permitir la recuperación en caso de desastre. En este sentido, en Argentina, se mantiene una visión del desastre como producto puntual; en consecuencia, la gestión se centra en la atención de emergencias. La prevención y la mitigación siguen siendo los aspectos más ausentes.

En consonancia con esto, en el taller se remarcó la falta de una cultura preventiva, la falta de consideración del riesgo en la planificación local y la ausencia de ordenamientos territoriales. Inclusive, se señaló la existencia de una "corporación de la emergencia" con intereses específicos que concentran recursos que podrían destinarse a los aspectos ausentes en la gestión. En la misma línea, se destacaron la ausencia de políticas públicas en gestión de riesgos, en particular, aquellas destinadas a reducir vulnerabilidades. Un aspecto crucial no mencionado en el trabajo en grupos pero sí en la sesión de presentaciones, se refiere a los modelos de desarrollo prevaletentes en el país

que generan amenazas y mayores riesgos (por ejemplo, el desmonte de vastos territorios con el fin de establecer agricultura, la agricultura continua, la modificación de cauces centenarios, la construcción de canalizaciones, etc.).

En cuanto a la atención de emergencias y preparación, los más tres aspectos críticos más destacados refieren a una fuerte falta de coordinación entre instituciones y niveles territoriales, la falta de planes efectivos de contingencia y la dificultad para acceder a la información vinculada con las emergencias (aspectos también identificados a través de entrevistas).

En relación a los planes de contingencia, además de que están ausentes en muchas jurisdicciones, es importante resaltar la falta de participación en su elaboración, tanto de las organizaciones sociales como de los propios actores comunitarios potencialmente afectados. En este sentido, desde el estado no se han generado metodologías que permitan incorporar a estos actores con el fin de lograr planes consensuados, legitimados y, en consecuencia, efectivos.

En relación a la información, las dificultades son diversas y acentuadas: la falta de acceso a información confiable, las dificultades para conectar la información que proviene de distintas instancias, el uso político de la información o la circulación de datos erróneos.

En cuanto a la falta de articulación y coordinación es pertinente señalar que ésta se hace evidente entre las instituciones que atienden emergencias pero es una debilidad presente en toda la gestión.

En este sentido, se rescató la iniciativa de la Red Argentina de Emergencias que llevan adelante, en conjunto, 8 instituciones, entre las que se incluyen OSC, estatales y agencias internacionales, como espacio de articulación, coordinación y trabajo conjunto y se propuso ampliarla y fortalecerla.

Las propuestas que se realizaron a través del trabajo en grupos, orientadas a mejorar la gestión de riesgos en el país fueron diversas y se sintetizan en los siguientes cuadros:

A. Para ambos ejes (prevención-mitigación y preparación-atención)

Variables	Propuestas
Espacios de articulación	Generar espacios de articulación y concertación entre las diferentes instituciones y organizaciones. Encontrar mecanismos o estrategias de articulación e intercambio entre las OSC.
	Federalizar la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres; abrirla, comunicarla, redefinirla, redefinir la metodología de su construcción ya que se trata de un importante espacio de incidencia política.
Nivel local	Crear un plan de sensibilización del Estado nacional a funcionarios provinciales.
	Crear marcos que institucionalicen la gestión de riesgo a nivel local.
	Crear programas de apoyo a municipios en el desarrollo de la gestión de riesgo que contemplen la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Generar mecanismos para que lo local tenga recursos.
	Trabajar la percepción del riesgo con la comunidad.
	Generar un nuevo enfoque de participación de la comunidad (planes comunitarios de contingencia). No tomar a la comunidad como un todo homogéneo, es necesario considerar la diversidad cultural, la perspectiva de género y otras variables
Nivel nacional y	Crear una instancia integradora en la gestión de riesgo (a nivel nacional)

provincial	
Estudios e información	Buscar mecanismos y estrategias para transmitir la información académica a todo el público (se puede tomar el ejemplo del INPRES)
	Desarrollar un sistema de información en estudios del riesgo, ponerlo a disposición pública (información básica para emergencias, interacción con salud).
	Lograr que la información pública sea pública.
	Lograr mecanismos/estrategias para acceder a los análisis de riesgo de la DNPC por parte de las OSC y otros actores. Lograr una mayor capitalización.
	Difundir la información recopilada y/o sistematizada por las OSC. Multiplicar y mejorar esta iniciativa.
Herramientas	Compartir las herramientas e instrumentos de gestión de riesgo. Crear otros instrumentos metodológicos para gestión de riesgos.
	Generar una base de datos de actores (estado, universidades, OSC y ONG) involucrados en gestión de riesgo
	Desarrollar mapas de riesgo
Capacitación	Crear expertise técnica de acuerdo al tipo de amenaza.
	Capacitar en normativa existente
	La prensa se debe capacitar permanentemente y debe ayudar a capacitar: abrir las puertas del medio.

B. Para el eje prevención-mitigación

Propuestas
Armar un plan informático donde se estandarice la información y se pueda acceder fácilmente (SIG)
Crear instancias consultivas. Marco legal, desarrollo de legislaciones.
Capacitar en aspectos normativos.

C. Para el eje preparación- atención de emergencias

Variables	Propuestas
Preparación a nivel local	Realizar talleres de planificación de la emergencia con participación de OSC, organismos de gobierno y comunidades
	Fortalecer las organizaciones locales
	Crear planes de contingencia según el tipo de amenaza y ponerlos en práctica.
	Realizar relevamientos de capacidades y recursos a nivel local (preparación). Empujar al estado local a que asuma su rol como coordinador y capacitador en la preparación
	Fortalecer los COE. Implementar programas existentes (sobre información/comunicación)
	Gestionar un rol mas preciso del estado por medio de la interacción entre OSC
Capacitación para la emergencia	Fortalecer la difusión de actividades de capacitación y acción (formación de formadores; instructores para bomberos). La Dirección Nacional de Protección Civil (DNPC) podría ser el agente de articulación de las actividades de capacitación ya que actualmente se encuentra generando éste espacio. Articular las capacitaciones de DNPC con otras instancias.
La emergencia	Integrar la información en un solo COE Lograr una coordinación de las OSC entre sí.

Post-emergencia	Crear una instancia de análisis post-evento.
Red Argentina de Emergencias	La actual red se podría ampliar, fortalecer y sostenerse en el tiempo Los actores de otras instituciones con capacidades en la problemática de riesgos de desastre –académicas, ONGs- podrían integrarse y apoyar a la red. La red (ampliada) podría generar una evaluación sobre qué lecciones se han aprendido, enfatizando la retroalimentación de información entre las organizaciones, enfocando en distintos momentos de la gestión de riesgos y compartiendo información

En términos generales, las propuestas abordan gran parte de los aspectos identificados como más críticos. Cabe destacar que durante el taller, las instituciones participantes no sólo presentaron propuestas para mejorar la gestión de riesgos sino que muchas asumieron compromisos tendientes a avanzar en su concreción, lo que se valora muy positivamente.

Muchas de estas acciones involucran el diálogo, el intercambio y la articulación entre organizaciones e instituciones, iniciados durante el taller. Será importante, entonces, buscar la manera de mantener estos intercambios y dar continuidad a las acciones y propuestas presentadas.

8. Sobre las variables consideradas en el análisis de los escenarios de riesgo

Para el análisis de los escenarios de riesgo se consideraron las siguientes variables: principales amenazas, desastres ocurridos entre 1970 y 2007, sus impactos (muertos, heridos, viviendas destruidas y afectadas, pérdidas y daños sobre los sectores agropecuario, energía, comunicaciones, industria, agua, educación), áreas de impactos más recurrentes, características sociodemográficas de la región (población, densidad poblacional, porcentaje de población urbana, crecimiento poblacional) condiciones sanitarias y de vivienda; aspectos básicos referidos a salud y educación de la población; tasas de empleo, subempleo y desocupación; pobreza (utilizando indicadores de pobreza estructural (NBI) y de pobreza por ingresos (línea de pobreza e indigencia). En la comparación entre regiones, también se consideraron algunos de los principales problemas ambientales que afectan a las regiones.

Durante el TCN I, se estimó positivamente la presentación de factores sociales de vulnerabilidad (a través de indicadores socioeconómicos) y de algunos factores regionales de vulnerabilidad ambiental. Adicionalmente, a través de los comentarios remitidos por instituciones participantes se consideró que las alternativas de priorización de escenarios sugeridas en el documento de investigación han obedecido a un cuidadoso análisis de varios factores, entre ellos, recurrencia de desastres y daños (muertes, evacuados; viviendas destruidas o afectadas).

En cuanto a mapas de amenazas, la SSPTIP remarcó, a partir de la experiencia de trabajo con las provincias, la dificultad de consensuar una metodología y criterios para el mapeo de amenazas entre técnicos y científicos de los organismos estatales nacionales y provinciales. Asimismo, participantes

al TCN I sugirieron la inclusión de amenazas intensivas que no se han concretado nunca.

Respecto a otras variables a considerar, durante el TCN I se sugirió incorporar una categoría que de cuenta de la vulnerabilidad relacionada con el acceso de alimentos, aunque se reconoció la inexistencia de datos para abordarla más allá de las líneas de pobreza e indigencia consideradas.

Por otra parte, a través de los comentarios recibidos luego del TCN I, las instituciones participantes han manifestado la necesidad de contar con: datos desagregados por sexo y edad que puedan hacer visible el impacto de los desastres en los niños y niñas; datos sobre presupuesto público ejecutado (nacional y provincial) en prevención, preparación o respuesta; infraestructura regional disponible; exposición de las comunidades aborígenes.

9. Resultados de la encuesta sobre el DP

La encuesta sobre el DP fue enviada a 18 instituciones que participaron en el TCN II; el 50% de ellas envió sus respuestas (varias de ellas fueron contestadas grupalmente, por varios actores de la institución).

El 33.3% de las encuestas provino del sector académico, el 33,3% de las organizaciones de la sociedad civil, el 22,2% de organismos del estado y el 11.1% del periodismo.

Se presentan aquí principalmente los resultados cuantitativos (para un mayor detalle véase Cap. 10).

Utilidad del DP:

Utilidad del DP	Porcentaje
Muy útil	77,8
Útil	22,2
Poco útil	-
Nada útil	-
Total	100%

En términos generales, la mayoría de los encuestados afirmó que el DP les es útil para tener una aproximación general a la problemática del riesgo de desastres en Argentina y una idea del estado de situación en la temática.

El 55,6% de las respuestas mencionó su utilidad o valor relacionada con el análisis comparativo por regiones

El 44.4% de las respuestas rescató su utilidad para tomar decisiones en relación a la selección de líneas de acción o proyectos

Un porcentaje idéntico al anterior (44.4%), mencionó su utilidad vinculada a la articulación institucional o como fuente de conocimiento de los actores institucionales relevantes, para relacionar con otras iniciativas o acciones.

Por último, algunas respuestas dieron cuenta de su utilidad en relación a otras iniciativas en curso y la posibilidad de complementación o comparación y un caso mencionó la posibilidad de utilizarlo como modelo de análisis.

Regionalización

El 88.9% de las respuestas consideró adecuada la regionalización usada en el análisis de los escenarios de riesgo y su comparación. El 11.1% no la calificó.

Regionalización	Porcentaje
Adecuada	88,9
Poco adecuada	-
Inadecuada	-
no califica	11,1
Total	100%

Un caso indicó su acuerdo con la denominación de las regiones pero remarcó que existen diferencias con otras regionalizaciones utilizadas en el tratamiento del tema –en particular el relevamiento que lleva a cabo la SSTIP-, lo que podría traer inconvenientes en su comparación. Por último, un caso plantea la dificultad o complejidad para seleccionar el tipo de regionalización, destacando la importancia de explicitar los criterios utilizados, tal como se hace en el DP.

Factores adicionales de vulnerabilidad a escala regional

Conoce factores adicionales de vulnerabilidad a nivel regional	Porcentaje
si	66,7
no	33,3
Total	100%

Factor de vulnerabilidad	Sugerencias y datos a nivel regional
Evaluación de la vulnerabilidad institucional	Debería tratarse a nivel local. En este caso, sin embargo, es importante la caracterización hecha para el nivel nacional que ya muestra de por sí los problemas que existen para la gestión integral del riesgo en el país. Considerarlos como factor aunque no se pueda hoy avanzar en esa dirección, creo que es lo correcto.
Evaluación de la dimensión cultural	Requería de un nivel de profundización que probablemente no sea el objeto del DP y si de futuros abordajes de la cuestión. Debería tratarse a nivel local.
Datos que reflejen la relación niños-adultos y ancianos-adultos, relevantes para la atención de la emergencia.	Se puede tomar el índice de dependencia potencial.
Inseguridad alimentaria.	No habría datos
Incompatibilidad de uso del suelo: verificar si el tipo de actividad económica que se desarrolla resulta compatible con la categorización o zonificación vigente, el plan de desarrollo urbano-regional, el plan estratégico territorial u otros instrumentos de planificación que se encuentren vigentes en el organismo de incumbencia en la temática.	Existe información dispersa pero no disponible a nivel región. Sería interesante poder trabajarlo en otra etapa.
Deforestación.	Es un componente clave de la vulnerabilidad en algunas regiones boscosas donde existe una alta tasa de deforestación.

Calidad ambiental	Considerarla como factor aunque no se pueda hoy avanzar en esa dirección, creo que es lo correcto.
-------------------	--

Es importante señalar casi que todos los factores señalados resultan muy pertinentes y relevantes para la escala de análisis regional, aunque, en la mayoría de los casos, no existen disponibles o se requiere un trabajo arduo para intentar sistematizarlos. Algunos factores sugeridos cobran especial relevancia para las aproximaciones a escala local, que exceden los objetivos del DP

Información sobre riesgos y desastres

Información sobre riesgos y desastres	Porcentaje
Adecuada	100
Poco adecuada	-
Inadecuada	-
Total	100%

En cuanto a las sugerencias o comentarios en relación a esa información, sólo se presentan aquí elementos que pueden ser abordados a escala regional. En este sentido, un encuestado sugirió incluir más información sobre escenarios futuros, como proyecciones climáticas, proyecciones económicas y de población. Otro, sugirió trabajar los resultados en una cartografía que integre todos los eventos (es decir, poder generar mapas multi-evento) y tratar de encontrar vinculación entre las amenazas y los procesos de degradación existentes. Por último, una respuesta reflexionó sobre las dificultades para abordar el tratamiento de amenazas a escala departamental.

Marco normativo e institucional

En relación a la información contenida en la sección sobre el marco normativo e institucional nacional estatal, el 44.4% de las respuestas lo consideró muy adecuado y el 55.6% adecuado.

Marco normativo-institucional	Porcentaje
Muy adecuado	44,4
Adecuada	55,6
Poco adecuado	-
Inadecuado	-
Total	100

El 66,7% de los encuestados realizó alguna sugerencia sobre información adicional a incorporar. Entre éstas, dos casos se refirieron a incorporar el marco normativo e institucional del nivel provincial; además uno de ellos, se sugirió resaltar las experiencias positivas de algunos organismos provinciales.

Un caso sugirió, por un lado, analizar las capacidades y recursos reales de las instituciones (además de sus funciones) y por otro, analizar todas las instituciones presentes en un territorio identificando áreas de solapamiento y áreas de vacancia en relación a la gestión de riesgos.

Otro caso, sugirió incorporar consultas con el sector legislativo, sobre los posibles marcos normativos a desarrollar y por, último, otro consideró interesante una validación institucional oficial.

Comentarios y sugerencias generales

Se recibieron diversos comentarios y sugerencias a través de las encuestas, algunas remiten a cuestiones de contenido, otras, al proceso de consulta, a la difusión del DP o al futuro del documento y aún otras, responden a comentarios y aportes realizados por participantes al primer Taller de Consulta Nacional. Dada esta riqueza y diversidad, resulta difícil generar una síntesis.

De contenido: un caso sugirió completar el análisis sincrónico realizado en torno a las variables socioeconómicas, en el capítulo 1, con uno diacrónico que permita ver cambios acaecidos a través del tiempo. Otro, propuso profundizar el análisis sobre los impactos del modelo agro-productivo vigente. Por último, un caso expresó un comentario positivo sobre el conjunto del documento.

Sobre la difusión del DP: las sugerencias y comentarios se orientaron a la complementación y articulación con otros estudios y a contribuir a la concientización sobre el tema.

Un comentario, expresó satisfacción por el proceso que incluyó etapas de consulta con la participación de diversas instituciones.

Asimismo, resultan muy valiosos y pertinentes los comentarios recibidos en relación a lo planteado por ECHO en el TCN I (Capítulo 6):

- Respecto al abordaje de la vulnerabilidad, que desvía al tema hacia la pobreza y no se centra en la reducción de desastres: en este caso, debe insistirse en la construcción social de la vulnerabilidad y el riesgo; diagnosticar y accionar sobre los patrones de vulnerabilidad necesariamente desembocará en la reducción de desastres. De otra forma, si todo se reduce a la "reducción de desastres" solo sería necesario diagnosticar amenazas y priorizar lo técnico por sobre la acción sobre la sociedad.

- Respecto al uso de conceptos: si bien debe ser flexible, también debería ser lo suficientemente rígido para permitir el logro de un lenguaje en común para quienes trabajamos en el tema o en la propia difusión del documento.

Por último, queremos finalizar este análisis de resultados con un comentario muy pertinente, con el cual coincidimos, al igual que muchas de las instituciones involucradas a lo largo del proceso y que creemos que es el objetivo del Documento País y el proceso que acompañó su elaboración:

"Que no se termine en un documento país, que incorpore más sugerencias, propuestas, ideas, posibilidades para mejorar la gestión del riesgo en el país."