

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Enfoque de riesgo: la necesidad de cambiar la concepción de la lucha contra los desastres en la provincia de Buenos Aires²

Resumen ejecutivo

En el presente trabajo se propone impulsar una política eficiente de gestión del riesgo frente a los desastres en el ámbito territorial de la provincia de Buenos Aires. Para lograr dicho cometido hace falta un cambio de eje en la organización de las estrategias de protección civil, pasando de la focalización de la política sobre las consecuencias del desastre y los daños emergentes de su producción, al de la idea de gestión de riesgos y la evaluación de la potencialidad de generación de un daño.

I) Introducción

Entre 1970 y 2009 se han registrado en la provincia de Buenos Aires más de 4.300 eventos pasibles de ser caracterizados como “desastre”. Este concepto apunta a calificar como tales a aquellos daños que, como consecuencia de la actividad de un agente natural, socio-natural o antrópico, generan una situación de conmoción y trastornos que alteran el normal desarrollo de la vida en la zona afectada. Durante dicho período y a raíz de este tipo de acontecimientos, han fallecido más de 900 personas y otras 4.800 han resultado heridas, mientras que 6.500.000 han tenido que ser evacuadas.

Ahora bien, concentrándonos en estas 4 décadas, es posible advertir un notable incremento de la cantidad de situaciones de desastre. Así, mientras entre 1970 y 1980 el promedio de eventos

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Trabajo publicado en el mes de diciembre de 2015.

calificables como desastre fue de 95 por año, entre 1999 y 2009, el número asciende a 169, evidenciando un 178% de aumento. Entre los factores que podemos apreciar respecto de este notable incremento, se encuentran la incidencia del cambio climático, el aumento y la concentración de población e industrias (particularmente en la región del AMBA), la degradación e impermeabilización de los suelos, la reducción de espacios verdes, la contaminación del ambiente, etc.

Sin embargo, un enfoque integral de las causas que han desencadenado esta variación no puede dejar de lado un aspecto decisivo: la vulnerabilidad de una población frente al desastre. La Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas (EIRD) explica que la vulnerabilidad indica el grado en que una sociedad está expuesta o protegida del impacto de las amenazas naturales. Esto depende del estado de los asentamientos humanos y su infraestructura, la manera en que la administración pública y las políticas manejan la gestión del riesgo, y el nivel de información y educación de que dispone una sociedad sobre los riesgos existentes y cómo debe enfrentarlos. En efecto, es posible sostener que aquellas políticas públicas en materia de planificación que no asuman la realidad social de su comunidad en términos de vulnerabilidad, acabará resultando obsoleta o, en el mejor de los casos, insuficiente para lograr una estrategia duradera frente a los distintos tipos de desastre.

II) El abordaje a la vulnerabilidad

La vulnerabilidad de una comunidad frente al acaecimiento de una situación calificable como desastre puede y debe ser abordada desde una perspectiva integral. En concreto, a partir del análisis de las características del medio en el que se establece una sociedad determinada, es posible advertir una multiplicidad de situaciones que demuestran su exposición a riesgos de distintos tipos. Wilches-Chaux considera que una sociedad puede encontrarse expuesta a diversas clases de vulnerabilidad, que encuentran su origen en causas que muchas veces se vinculan y se retroalimentan entre sí. Entre ellas se destacan las siguientes:

- “Vulnerabilidad natural: La vulnerabilidad natural de los ecosistemas de los distintos países se incrementó diferencialmente, provocando la resistencia de la población a condiciones

ambientales severas y a veces haciéndola más vulnerable frente a ellas.

- **Vulnerabilidad física:** se refiere a la localización de la población en zona de riesgo físico, condición provocada por la pobreza y la falta de oportunidades para una ubicación de menor riesgo (condiciones ambientales y de los ecosistemas, localización de asentamientos humanos en zonas de riesgo)
- **Vulnerabilidad económica:** Se observa una relación indirecta entre los ingresos en los niveles nacional, regional, local o poblacional y el impacto de los fenómenos físicos extremos. Es decir, la pobreza aumenta el riesgo de desastre (vulnerabilidad de los sectores más deprimidos, desempleo, insuficiencia de ingresos, explotación, inestabilidad laboral, dificultad de acceso a los servicios de educación, salud, ocio)
- **Vulnerabilidad social:** se produce un grado deficiente de organización y cohesión interna de la sociedad bajo riesgo, que limita su capacidad de prevenir, mitigar o responder a situaciones de desastres (tipo de acceso al saneamiento ambiental, nutrición infantil, servicios básicos, que permitan la recuperación de los daños ocurridos)
- **Vulnerabilidad política:** concentración de la toma de decisiones, centralismo en la organización gubernamental y la debilidad en la autonomía de los ámbitos regionales, locales y comunitarios, lo que impide afrontar los problemas con autonomía en el poder de decisión.
- **Vulnerabilidad ecológica:** relacionada a la convivencia con el medio ambiente. Se refiere a la vulnerabilidad de los ecosistemas frente a los efectos directos o indirectos de la acción humana, y a los altos riesgos para las comunidades que los explotan o habitan.
- **Vulnerabilidad institucional:** obsolescencia y la rigidez de las instituciones, en las cuales la burocracia, la prevalencia de la decisión política y el dominio de criterios personalistas, impiden respuestas adecuadas y ágiles a la realidad existentes y demoran el tratamiento de los riesgos o sus efectos.”

Esta visión global de la vulnerabilidad resulta, a nuestro entender, decisiva para poder realizar un análisis de campo que represente la realidad a la que hoy se enfrenta la Provincia de Buenos Aires para luego proyectar políticas públicas duraderas y consistentes. Cabe resaltar además, que nuestra provincia ha dado sobradas muestras de la existencia de situaciones de vulnerabilidad en sus distintas formas y de las graves deficiencias que se observan en materia de protección y prevención frente a la ocurrencia de situaciones de desastre.

A modo de ejemplo podemos referirnos a las graves inundaciones ocurridas en el partido de La Plata y sus alrededores en abril de 2013, o aquellas que afectaron gran parte del territorio provincial, a principios del mes de agosto del presente año.

Resulta innegable la vulnerabilidad natural a la que el mundo se encuentra hoy expuesto, y nuestra provincia no se encuentra exenta de esta realidad. Por ello, ante eventos climáticos tales como la caída intempestiva de lluvia en abundante cantidad en períodos muy cortos de tiempo o bien sucesos de origen antrópico como la contaminación industrial, se superan las previsiones y los recaudos que una determinada comunidad haya podido contemplar para paliar sus efectos. Sin embargo, sería absolutamente imprudente que aquellos funcionarios encargados de desarrollar e implementar las políticas públicas preventivas y mitigadoras del riesgo de desastre, justifiquen su accionar supeditándolo a la imprevisibilidad de un fenómeno climático. Al analizar cuál ha sido el ámbito de mayor intervención estatal en la materia, se observa a las claras que se ha profundizado mucho más en la etapa reconstructiva y de respuesta frente al desastre que en la prevención eficiente, anticipándose al evento. De allí que se pretenda impulsar, a través de esta propuesta, el comienzo de un cambio de paradigma respecto del desarrollo de una política eficiente de gestión del riesgo frente a los desastres en la provincia de Buenos Aires.

Este modelo de acción, que ha sido incorporado en los últimos años a las políticas públicas de planificación de muchos países, propone un cambio de eje en la organización de las estrategias de protección civil, pasando de la focalización de la política sobre las consecuencias del desastre y los daños emergentes de su producción, al de la idea de gestión de riesgos y la evaluación de la potencialidad de generación de un daño. Asimismo propone un involucramiento paulatino de todos los actores de la sociedad, tanto del sector público como del privado. Esto permite que cada quien

sea capaz de realizar aportes desde su experiencia cotidiana para advertir y prevenir los peligros y riesgos a los que se enfrenta y para poder asistir de manera coordinada en caso de emergencia.

Cabe destacar que esta nueva visión encuentra plena vigencia en la agenda internacional actual. En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas, proclamó a partir del 1 de enero de 1990, el “Decenio Internacional para la Reducción de Desastres”. Asimismo, en el año 2000, los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), ideada con el fin de mitigar las pérdidas que ocasionan los desastres y contribuir a la construcción de comunidades y naciones resistentes, como condición fundamental para el desarrollo sostenible. Por último, la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres celebrada en Kobe, Hyogo (Japón) en el año 2005, aprobó el “Marco de Acción para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”. Dicho marco de acción apunta a la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en términos de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países.

III) Conveniencia de aplicar el enfoque de riesgo al ámbito local

Resulta crucial introducir, en el marco de la planificación y desarrollo territorial a nivel nacional, provincial y municipal, los conceptos de “enfoque del riesgo” y de “gestión integral del riesgo”. La divulgación de conceptos constituirá sin dudas un progreso fundamental para lograr el abordaje eficiente e integral de las políticas de prevención y reducción de desastres y consecuentemente, mitigar la vulnerabilidad.

El enfoque de riesgo comprende la incorporación de la idea de prevención en las áreas de urbanismo, planificación territorial y desarrollo de un gobierno. Así, se busca que las acciones y decisiones concretas que se tomen para una comunidad, sean evaluadas en función del impacto que ellas generarían respecto de la configuración de un escenario de mayor o menor riesgo.

Por su parte, la gestión del riesgo apunta a la generación de un “proceso social cuyo fin último es la previsión, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles.” Al respecto, el Documento País 2012 – Riesgos de Desastres

en Argentina, agrega: “Gestionar un riesgo no es solamente aumentar la resiliencia y estar preparado para responder adecuadamente cuando se producen inundaciones, tornados, incendios o terremotos. Consiste también en contemplar acciones que busquen disminuir la vulnerabilidad de la vida y el hábitat humano frente a eventos extremos. Esto implica que los modelos de desarrollo y planificación tienen que considerar necesariamente ese aspecto de manera transversal, principalmente cuando el cambio climático está aumentando las probabilidades de ocurrencia de dichos eventos.

Si los modelos han de incluir la reducción de riesgos como un componente indispensable, todos los sectores y todos los actores implicados en este desarrollo deberían estarlo en la Gestión de Riesgo de Desastres.”

De lo anterior observamos una clara vinculación entre ambos conceptos y la presencia de la idea global de vulnerabilidad antes descripta. La gestión del riesgo está destinada a enfocarse en la previsión y en la evaluación de la vulnerabilidad en su sentido más amplio. En nuestro país y, particularmente en nuestra provincia, las distintas concepciones de éste término se hallan íntimamente vinculadas. De allí que deberían contemplarse:

- la vulnerabilidad física de una comunidad, evaluando las condiciones climatológicas, telúricas, hidrológicas, etc. del lugar en la que ésta se asienta,
- la vulnerabilidad social, partiendo de la base de la preocupación por el mejoramiento de la calidad de vida, del acceso a los servicios básicos de salud y educación y su capacidad de reacción frente a una situación de desastre,
- la vulnerabilidad económica que, en términos de gestión de riesgo, se demuestra en: i) la concentración de población en zonas bajas inundables, en las márgenes de los ríos y arroyos o bien en las cercanías de áreas fabriles con elevados niveles de contaminación y; ii) la proliferación de asentamientos precarios y, con las consecuentes dificultades de acceso en casos de emergencia, la exposición a enfermedades, el riesgo de incendio y derrumbe de las construcciones, etc.

- La vulnerabilidad ecológica, que se evidencia con la contaminación y la polución, los bajos estándares de protección ambiental o la degradación de los suelos a partir de prácticas agropecuarias nocivas.

Un párrafo aparte merece el aspecto político-institucional de la vulnerabilidad como fenómeno. Desde nuestra perspectiva, el enfoque y la gestión del riesgo orientada a la prevención y a la mitigación de los factores de vulnerabilidad debe comenzar por el destierro de todos aquellos vicios de las políticas de planificación que limitan y condicionan un progreso consolidado en la materia. Somos conscientes de las complejidades que posee la adopción de políticas preventivas dada su heterogeneidad temática y los diferentes aspectos sobre los que es necesario generar coordinación y sinergias. No obstante ello, entendemos que es una muy buena oportunidad para sentar las bases sobre las cuales debería iniciarse este proceso.

En particular, y atendiendo a una de las expresiones más claras de estas inconsistencias de la gestión estatal, resulta necesario destacar que el gobierno provincial ha subejecutado en un 25% el presupuesto destinado al programa de control de inundaciones durante los últimos 5 años, porcentaje que asciende al 50,6% durante 2013 y 2014. También se advierten, para el mismo período, reducciones en las asignaciones presupuestarias de desagües y drenaje.

A fin de garantizar el respeto por las pautas del federalismo a nivel nacional y el respeto de las autonomías municipales en el ámbito de cada provincia, consideramos fundamental reconocer las facultades y atribuciones que le compete a cada nivel de gobierno. Debemos tener en cuenta especialmente que los gobiernos municipales son aquellos que se encuentran en mejores condiciones de conocer la problemática de su comunidad. De allí que resulte fundamental el respeto de sus atribuciones y, a su vez, que se busque garantizar la disponibilidad de los recursos para poder resolver sus problemáticas. Asimismo, dada la índole de la temática, no podemos soslayar que las articulaciones interjurisdiccionales involucran transversalmente a todos los niveles, lo cual exige un compromiso multidireccional que el “Documento País 2012” se encarga de resaltar: “...las provincias y los municipios comparten el ejercicio del poder de policía dentro del marco de sus respectivas competencias.

Las relaciones y articulaciones entre las jurisdicciones incluyen:

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4º depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

- municipios de una misma provincia entre sí;
- municipios de distintas provincias (por ejemplo, en el caso de muchos comités de cuenca);
- municipios con la provincia;
- provincias con otras provincias;
- provincias con el gobierno nacional.

Sobre estos pilares, el abordaje holístico que propone el cambio de paradigma que describiéramos anteriormente, nos sugiere la implementación de una política legislativa que comprenda la “participación de múltiples áreas y sectores, incluyendo diversos organismos e instituciones con diversos niveles de presencia o injerencia en distintas dimensiones y aspectos del riesgo”.

IV) Aplicación del enfoque de riesgo a la provincia de Buenos Aires

Ciñéndonos exclusivamente a las expresiones de esta nueva perspectiva para la provincia de Buenos Aires, consideramos que resulta necesario establecer un marco normativo que introduzca una serie de principios y conceptos básicos que oficien como ejes rectores de las nuevas regulaciones que se introduzcan en la materia. Entendemos que resulta fundamental que la norma trace una serie de objetivos que irradien al nuevo sistema que se pretende consolidar.

En efecto, la regulación actual que presenta algún tipo de vinculación con la gestión del riesgo en la provincia, resulta meramente descriptiva ya que, a través de leyes y decretos se regula la estructura de la defensa civil a nivel provincial y municipal, sus organismos, misiones y funciones. De acuerdo con la concepción de defensa civil que realiza el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, ésta es reconocida en términos generales como “un sistema de protección de la población, cuyo concepto más moderno consiste en la coordinación de los medios públicos y privados para la atención de emergencias. Su objetivo es evitar, mitigar y atender los efectos que producen los desastres a la comunidad. Estos desastres pueden ser de origen natural o antropogénicos”.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4º depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Esta regulación, si bien resulta esencial para atender a las consecuencias de los desastres, no resulta suficiente para generar un sistema de respuesta preventiva integral. El Decreto-ley 11.001 modificado por la Ley N° 7738, que datan de 1963 y 1971 respectivamente, regulan la estructura y funciones de los distintos organismos de la defensa civil provincial. Por su parte, en el ámbito de la Dirección General de Defensa Civil de la Provincia de Buenos Aires, se ha dictado la Disposición 04/2005 mediante la cual se divide a la Provincia de Buenos Aires en 12 zonas, para una mejor gestión de su defensa civil. Esta normativa, atiende especialmente a la respuesta frente a la ocurrencia del desastre pero no prevé políticas concretas de acción en la faz preventiva ni enfocadas a la evaluación de riesgos.

Ahora bien, para poder insertar de modo proactivo esta nueva visión sobre el enfoque y la gestión del riesgo en la realidad actual de la provincia, debemos reconocer que en todo sistema de defensa civil suelen distinguirse 3 fases:

- Fase de prevención: En ella la defensa civil actúa como organismo de información y concientización. De este modo la comunidad puede tener conocimiento respecto de la mitigación del riesgo, las directivas de actuación en caso de desastre y cuáles pueden ser las consecuencias para los casos en que la comunidad infringiera las pautas de prevención. Además debe mantenerse alerta para poder comunicar con la mayor antelación posible el acaecimiento de un posible desastre. Por último puede desarrollar y coordinar simulacros y actividades preparativas para los casos de emergencia.
- Fase de Emergencia o respuesta: se ponen en práctica todos los medios y actividades preventivas aprendidas durante las charlas y los simulacros constantes que se hacen en los centros educativos y otros lugares. Asimismo se procede a la implementación de operativos, la evaluación de los daños y se realizan las tareas de asistencia y rehabilitación que fueren necesarias.
- Fase de Reconstrucción: Es el conjunto de actividades tendientes a restablecer y/o mejorar las condiciones de vida previas al desastre en la zona afectada.

Defensa Civil en esta etapa asesora a los efectos de que dicha reconstrucción tenga en cuenta las consecuencias del desastre relacionadas con el medio ambiente del área afectada, a la

infraestructura de servicios, urbanización, calidad y tipo de viviendas y a la actividad económico-productiva.

A partir de una exégesis literal de la definición de defensa civil reseñada anteriormente advertimos, en primer lugar, el compromiso por aportar esta visión global de compromiso de toda una comunidad para colaborar de manera armónica con la atención en casos de emergencia. Esta perspectiva es muy valiosa y actual ya que promueve la interacción público–privada en la adopción de estrategias de reacción frente a la ocurrencia del desastre. Al respecto, consideramos que nuestra provincia, en la medida en que este criterio se implemente con mayor eficacia, podrá mejorar gradualmente y paliar las deficiencias de atención que hoy se observan. Asimismo, al centrarse en los objetivos que persigue el sistema, se observa que éstos se encuentran ordenados a la mitigación y atención de las consecuencias que producen los desastres en la comunidad. Esta concepción se encuentra indudablemente arraigada en aquella visión de la defensa civil que hoy consideramos perimida. En efecto, el foco de intervención de este organismo se concentra hoy en la etapa asistencial, en la emergencia y en la reconstrucción luego del desastre. Esto se encuentra reflejado en el art. 3° del Decreto-Ley 11.001/63, que al describir las funciones de la Junta Provincial de Defensa Civil, prescribe que: “Su acción se desarrollará: a) En tiempos de paz y/o normalidad de agentes naturales, por medio de la planificación de las medidas para restablecer en plazo mínimo la normalidad en cualquier zona que pudiera resultar afectada.; b) En tiempos de guerra y/o anormalidad de agentes naturales, la inmediata aplicación de las medidas previstas anteriormente, adecuándolas al hecho particular para restablecer la normalidad en la zona afectada.”

Por su parte, también se encuentra entre sus competencias la Junta Provincial de Defensa Civil; y la adopción de previsiones y medidas de carácter general tendientes a prevenir, evitar, reducir, y reparar los efectos de la posible acción enemiga o estragos resultantes de agentes naturales. Aquí observamos nuevamente que el principal objeto de actuación es sobre las consecuencias de los desastres. Un enfoque similar se advierte en los arts. 1°, 2° y 5°, del decreto reglamentario de dicha norma. Por su parte, la Subsecretaría de Planificación, recepta entre sus funciones, las atribuciones de actuación administrativa durante la emergencia. En definitiva, la idea de prevención de las consecuencias del desastre y la de establecer un enfoque integral de la gestión del riesgo resultan claramente distintas. La primera de ellas se concentra exclusivamente en prever los mecanismos de

atención, advertencia, alerta, intervención activa, coordinación en la emergencia y organización de la reconstrucción. En otras palabras, esta visión agota su contenido en la fase de peligro inminente frente al desastre y en la mitigación del daño. Por ende, esta perspectiva no pretende profundizar en el desarrollo de una política pública tendiente a prevenir el riesgo del acaecimiento de esa situación de desastre y a la elaboración de protocolos de gestión de riesgo que se anticipen a los hechos dañinos.

Por ello consideramos procedente proponer que nuestra provincia actualice su legislación, adaptándose a los tiempos que corren y a su realidad socio-ambiental. La normativa existente ha perdido efectividad práctica dado que no solamente ha quedado desfasada respecto de las tendencias actuales en la materia, sino que el escenario para el que fue concebida ha variado considerablemente. Esta última apreciación queda evidenciada al analizar a simple vista el notorio cambio de muchas de las características poblacionales y ambientales que presenta nuestra provincia hoy en día. En efecto, las leyes anteriormente reseñadas fueron sancionadas hace más de 40 años y durante dicho período es posible visualizar múltiples variaciones de los factores desencadenantes de potenciales riesgos. Algunas de las transformaciones ocurridas son las siguientes:

- La cantidad de habitantes de nuestra provincia aumentó un 178%.
- Por acción del cambio climático han aumentado exponencialmente la cantidad de días de lluvia, la intensidad de las tormentas, la mayor periodicidad de las sequías y las olas de calor, etc.
- La concentración y proliferación de industrias en diversas regiones de la provincia, y particularmente en el AMBA y la cuenca Matanza-Riachuelo, y la expansión del parque automotor ha elevado los niveles de contaminación y toxicidad del ambiente.
- La concentración poblacional en pequeñas porciones de territorio ha multiplicado la extensión de los centros urbanos de manera no planificada, se eliminaron espacios verdes, y se produjo una mayor generación de residuos, todo lo cual ha dificultado los mecanismos de escurrimiento y drenaje de las aguas. Etc.
- La expansión de la frontera agrícola ha generado el desmonte de grandes áreas y la adopción de prácticas que en muchos casos han generado cambios en el suelo.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4º depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Al tener en cuenta la descripción del escenario al que nos enfrentamos y resaltando la necesidad una articulación coordinada y armónica entre los distintos organismos que se encuentran implicados en la implementación de las políticas de planificación, describiremos ahora nuestra propuesta para insertar este nuevo enfoque en la gestión provincial.

V) Propuesta legislativa

En primer lugar, debemos destacar que la propuesta del presente trabajo se encuentra inspirada en la ley 2.713 de la Provincia de Neuquén de 2010. Dicha norma incorpora el enfoque de riesgo en las políticas de planificación y desarrollo territorial de esa provincia. Asimismo, también se tuvieron en cuenta, la ordenanza 11.512/08 de la Provincia de Santa Fe , el proyecto de ley 55.237 impulsado por la senadora Gray de Cerdán en la Provincia de Mendoza , y legislación comparada de varios países de Latinoamérica, tales como Chile, Perú y Colombia.

El principal objeto de este trabajo es introducir el enfoque de riesgo en las políticas de planificación y desarrollo territorial de la provincia. A través de este encuadre se pretenden concentrar los esfuerzos en la etapa preventiva de la gestión de la defensa civil de la provincia, a fin de fortalecerla e imbuir bajo este nuevo paradigma a los programas, protocolos, normas e iniciativas existentes y futuras.

Asimismo, la puesta en práctica de los objetivos de la presente ley precisa ser guiada por una serie de principios y conceptos uniformes que rijan y ordenen la implementación de las distintas políticas sobre la materia. Por un lado, los principios de prevención, responsabilidad compartida, participación, coordinación y articulación buscan garantizar la intervención previa de todos los actores involucrados en la prevención. Ello debe incluir a todos los niveles de gestión de gobierno para que se implemente una actuación sinérgica y efectiva. Por su parte, definir con precisión la idea de amenaza, vulnerabilidad, desastre, gestión integral de riesgo, análisis de riesgo, mapas de riesgo y mitigación resulta esencial para dotar de uniformidad de criterios y lograr claridad en el lenguaje. Así, se busca que el conjunto de la sociedad y el Estado puedan generar un vínculo fluido respecto de la aplicación de la gestión coordinada del riesgo y en las intervenciones en situaciones de emergencia frente a un desastre.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4º depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Por otra parte, consideramos que la autoridad de aplicación que el Poder Ejecutivo designe para la concreción de los aspectos operativos de la gestión deberá encontrarse en estrecha comunicación con la Dirección de Defensa Civil y debería articular sus políticas teniendo en cuenta la zonificación introducida por el Decreto 270/07, el cual dividió a la Provincia de Buenos Aires en 12 áreas de defensa civil, cada una a cargo de un jefe de zona. Además, estimamos que dicha autoridad debería encontrarse en la órbita del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, en el marco de acción de la Subsecretaría de Planificación de dicha cartera.

Otro de los aspectos innovadores de esta iniciativa es la creación de la Red Provincial de Riesgo. A través de ella se busca asegurar la plena vigencia del principio de articulación, de modo tal que se establezca un nexo fluido entre los distintos niveles de gobierno, respetando la autonomía municipal y el conjunto de atribuciones de cada organismo implicado al efecto.

Por último, consideramos particularmente relevante promover la adhesión de los municipios a este régimen a fin de poder generar una gestión simétrica y eficiente en todo el territorio provincial. Al respecto, resultan particularmente importantes los esfuerzos de coordinación realizados por varios municipios con el objetivo de adoptar redes de cooperación conjunta en materia de defensa civil. Así, los municipios de Lincoln, Ameghino, General Pinto, Leandro N. Alem, Chacabuco, General Viamonte, Junín, Gral. Arenales, Rojas y Colón, se comprometieron “...a prestarse ayuda mutua ante la ocurrencia de contingencias o desastres naturales o provocados que superen los medios de respuesta con que cuenta la localidad afectada”. Otro ejemplo de relevancia, resulta el Plan de Alerta Comunitario ante Emergencias Industriales –PACEI, en la región del AMBA, cuya comisión nuclea a responsables del área de Seguridad e Higiene de las principales industrias de los municipios de Zárate y Campana.

La cuestión municipal también reviste suma importancia porque en el marco de su autonomía, y de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 3567/73, las Juntas Municipales de Defensa Civil deben confeccionar un plan municipal y elevarlo para su aprobación a la Junta Provincial de Defensa Civil. Por ello, y a los efectos de poder instrumentar con eficacia los presupuestos estipulados por la presente ley, se promueve la generación de una instancia de revisión de los planes vigentes. En concreto, se propone que en cada municipio se gesten reuniones entre todos los actores

involucrados y se inicie un proceso de readecuación que ubique a la gestión y al enfoque del riesgo como eje de la elaboración del protocolo.

En esta inteligencia, también consideramos que ésta resulta una muy buena ocasión para realizar los relevamientos e inventarios necesarios, a los efectos de conocer a ciencia cierta la cantidad y calidad del equipamiento de respuesta frente a las distintas situaciones de intervención de la defensa civil. Además tampoco puede soslayarse la posibilidad de evaluar la capacitación del personal de defensa civil a fin de lograr cohesión en la actuación, a la luz de este nuevo enfoque.

VI) Conclusiones

En definitiva, concluimos junto con el “Documento País 2012” antes referido, que “La adopción de un nuevo paradigma comienza a ser reclamada por la sociedad, que cuestiona los modelos de intervención centrados exclusivamente en la respuesta a las emergencias y los desastres.” Se “...requiere de la (...) legislación específica que contribuya a reducir las vulnerabilidades, de modo de poder hacer frente a las diversas amenazas a las que están expuestas las comunidades dentro del vasto territorio nacional. Ello implica pensar simultáneamente en un modelo de desarrollo sostenible.” Esperamos que este cambio conceptual en el abordaje de la planificación estratégica frente al desastre, motive el inicio de la transformación en la materia, de modo tal que se focalice en la puesta en práctica de acciones directas.

Asimismo, entendemos esencial que la gestión del riesgo sea concebida de modo integral y multidimensional y se implemente en consonancia con las perspectivas de ejecución instauradas a nivel nacional por el Plan Estratégico Territorial y el Programa Nacional de Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres y Desarrollo Sustentable, y la Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas (EIRD) y el Marco de Acción de Hyogo, en el orden internacional.

VII) Texto normativo propuesto

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4º depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Artículo 1°.- Objeto. La presente Ley tiene por objeto incorporar el enfoque de riesgo en las políticas de planificación y desarrollo territorial de la Provincia de Buenos Aires.

Artículo 2°.- Definiciones. A los efectos de la presente Ley se considera:

- a) **Riesgo:** es la probabilidad de que se produzcan daños en una comunidad determinada como resultado de la ocurrencia de cualquier fenómeno adverso de origen natural o antrópico. El riesgo es el resultado de la interacción de dos factores: la amenaza y la vulnerabilidad.
- b) **Enfoque de riesgo:** entiende que el riesgo es producto de acciones y decisiones concretas, por lo tanto, toda intervención que se emprenda sobre un territorio es parte de la construcción de un escenario de mayor o menor riesgo, lo cual determina la intensidad de las consecuencias de un fenómeno adverso o desastre. El enfoque de riesgo busca incorporar el concepto de prevención y de manejo de los riesgos en las políticas públicas de planificación y desarrollo territorial. Este enfoque supone además una gestión integral de riesgo.

Artículo 3°.- Principios y conceptos básicos. Constituyen principios y conceptos básicos sobre los que se funda el enfoque de riesgo:

- a) **Principio de prevención:** incorporar medidas y acciones en la fase preventiva, previa a la ocurrencia de desastres para evitarlos y disminuir el riesgo. Implica incorporar conductas proactivas.
- b) **Principio de responsabilidad compartida:** implica la colaboración, participación y las acciones de todos los actores involucrados para garantizar la generación de espacios seguros y sustentables, mitigar el riesgo y evitar la ocurrencia de eventos adversos.
- c) **Principio de participación:** implica la actuación de los distintos sectores que integran la sociedad, tanto en la identificación de los problemas y necesidades como en la formulación de estrategias de resolución, y en los procesos de gestión y control.
- d) **Principio de coordinación:** implica la conexión de procedimientos y acciones interinstitucionales y multisectoriales.

- e) Principio de articulación: implica la interacción entre los distintos niveles de gobierno -nacional, provincial y municipal- en un contexto de respeto de las autonomías y competencias de cada jurisdicción.
- f) Amenaza: es la posibilidad de ocurrencia de fenómenos y/o procesos de origen natural o humano, que potencialmente pongan en peligro la vida y las condiciones de vida de las personas, la infraestructura básica de las poblaciones, los recursos económicos y naturales, y el medioambiente. Las amenazas pueden ser de origen natural o antrópico. Se entiende por amenazas de origen natural a los fenómenos propios del funcionamiento natural de la tierra, como por ejemplo sismos, inundaciones, sequías. Se entiende por amenazas de origen antrópico a aquellas originadas por actividades humanas.
- g) Vulnerabilidad: es la condición de susceptibilidad, fragilidad o grado de exposición de la estructura social, económica, institucional y/o de infraestructura de una región frente a una amenaza. La vulnerabilidad de una sociedad se manifiesta en diferentes dimensiones interrelacionadas: física, económica, social, institucional, cultural y política.
- h) Desastre: es la situación que se da cuando un territorio ve comprometida y superada su capacidad de resistencia y recuperación frente a las consecuencias de un evento adverso de origen natural o antrópico.
- i) Gestión integral de riesgo: es un proceso continuo, multidimensional, interministerial y sistémico de formulación, adopción e implementación de políticas, estrategias, prácticas y acciones orientadas a reducir el riesgo y sus efectos, así como también las consecuencias posteriores a los desastres, que comprende las siguientes etapas: gestión de la amenaza y gestión de la vulnerabilidad (que se corresponde con la prevención y mitigación), gestión de la emergencia y gestión de la rehabilitación y la reconstrucción.
- j) Análisis de riesgo: comprende el uso de toda la información disponible y la generación de nueva información que sea necesaria, para conocer acabadamente las múltiples causas del riesgo y prever la ocurrencia de eventos adversos y sus consecuencias.
- k) Mapas de riesgo: Los mapas de riesgo son representaciones cartográficas que permiten visualizar la distribución de determinados riesgos de desastre en un territorio específico, a partir de la combinación de mapas de amenazas y vulnerabilidades.

l) Mitigación: es el conjunto de acciones destinadas a disminuir el riesgo y los efectos generados por la ocurrencia de un evento adverso.

Artículo 4°.- Objetivos. Constituyen objetivos de la presente Ley:

- a) Incorporar el enfoque de riesgo en las políticas de planificación y desarrollo territorial a fin de prevenir y reducir el riesgo y la ocurrencia de desastres.
- b) Aumentar la seguridad de los asentamientos humanos y proteger el medioambiente mediante la identificación, reducción y control de las condiciones de riesgo.
- c) Promover la generación de un Sistema de Gestión Integral de Riesgo que involucre a todos los organismos públicos, privados y de la sociedad civil competentes, en un proceso continuo, sistémico, sinérgico y multidimensional.
- d) Promover una gestión integral del riesgo operativa, sustentable y duradera con la participación coordinada de los diversos actores del sector público, privado y de la sociedad civil.
- e) Impulsar el desarrollo de planes, programas y proyectos referidos a la gestión integral del riesgo y otras acciones derivadas en los ámbitos provinciales y locales.

Artículo 5°.- Autoridad de aplicación. El Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires determinará la autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 6°.- Funciones. Son funciones de la autoridad de aplicación:

- a) Producir la incorporación del enfoque de riesgo en las políticas de planificación de todas las áreas de la Administración Pública provincial.
- b) Integrar los esfuerzos públicos, privados y de la sociedad civil a fin de garantizar un manejo eficaz y eficiente de los recursos humanos, técnico-administrativos, logísticos y económicos necesarios para garantizar el correcto funcionamiento de la Red Provincial de Riesgo.
- c) Coordinar las actividades de las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil a tales efectos.
- d) Colaborar en la realización de estudios de análisis de riesgo y mapas de riesgo en todo el territorio provincial.

- e) Desarrollar y mantener actualizada la información pertinente para la prevención y gestión integral de riesgo.
- f) Fomentar la incorporación del enfoque de riesgo en los programas de educación formal.
- g) Promover el desarrollo de un sistema de capacitación en enfoque de riesgo y gestión integral de riesgos para funcionarios y miembros de la comunidad.
- h) Fortalecer el desarrollo institucional en todo lo referido al enfoque de riesgo y la gestión integral de riesgos.
- i) Promover y fortalecer la participación ciudadana en materia de gestión integral de riesgos.
- j) Asistir técnicamente a los municipios que lo solicitaren, hubieran o no adherido al régimen de la presente Ley.
- k) Asistir técnicamente a los integrantes de la Red Provincial de Riesgo para la elaboración de sus planes o programas cuando así lo requieran.

CAPÍTULO II

DE LA RED PROVINCIAL DE RIESGO

Artículo 7°.- Red Provincial de Riesgo. Créase la Red Provincial de Riesgo como el conjunto de interacciones, procedimientos, políticas, acciones, actividades e instituciones de la Provincia de Buenos Aires, que permitan la puesta en marcha y concreción de los objetivos contenidos en esta Ley.

Artículo 8°.- Conformación. La Red de Provincial de Riesgo estará conformada por los organismos que designe la autoridad de aplicación de la presente Ley y por los municipios que adhieran a ella.

CAPÍTULO III

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 9°.- De la defensa civil. Son complementarios a la presente Ley el Decreto-Ley 11.001/963, modificado por Ley N° 7738/71 y su Decreto Reglamentario N° 3567/73 y el Decreto

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Nº 270/07, y de las normas que los modificaren o reemplazaren. En tal sentido, deberá tenderse a evitar toda situación de superposición en los aspectos operativos, promoviendo la armonización normativa.

Artículo 10.- Financiamiento. El Poder Ejecutivo provincial debe incorporar en el proyecto de Presupuesto las partidas necesarias para el logro de los objetivos de la presente Ley.

Artículo 11.- Adhesiones. Invítase a los municipios de la Provincia de Buenos Aires a adherir a la presente Ley.

Artículo 12.- El Poder Ejecutivo Provincial reglamentará la presente Ley dentro de los 90 (noventa) días de su promulgación.

Artículo 13º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.