

La inercia institucional en la comunicación del riesgo de desastres: análisis y aprendizajes a partir de la normativa nacional para la gestión integral del riesgo

Por Pablo Kriger*

Resumen

El objetivo de este artículo¹ es analizar la inercia institucional en la normativa del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR). Particularmente, el interés se centra en la configuración de la comunicación del riesgo de desastres. Se da cuenta de la fuerza conceptual ejercida por viejos paradigmas en el abordaje de las emergencias y desastres. Una visión reactiva aún se conserva vigente en la normativa que crea y reglamenta el Sistema, y convive con un enfoque de políticas recientes de gestión integral del riesgo. El trabajo pretende servir de impulso y resumir lo aprendido ante los efectos de la inercia en las instituciones públicas, incluso aquellas que parecen ser completamente innovadoras.

Palabras clave

Riesgo de desastres, inercia institucional, SINAGIR, normativa jurídica.

Abstract

The objective of this article is to analyze the institutional inertia in the regulations of the Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR). In particular, it is focused on the configuration of disaster risk communication.

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Exintegrante de proyectos de investigación. Becario del Consejo Interuniversitario Nacional entre 2017 y 2019. Intercambio de estudios en Colombia y México. Miembro de equipo docente en Planificación y Evaluación Públicas (FTS-UNER).

pkriger@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0029-1322>

¹ Este trabajo se enmarca en una investigación más amplia correspondiente a la tesis de mi autoría, titulada *Análisis del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGIR). Acercamientos conceptuales al diseño de la política nacional en Gestión Integral de Riesgos de Desastres entre los años 2016 y 2019*, dirigida por la doctora Silvia Fontana.

The conceptual force exerted by old paradigms in dealing with emergencies and disasters is related. A reactive vision is still held in the regulations created and regulated by the System and it coexists with a focus on recent comprehensive risk management policies. The text aims to serve as a boost and to summarize lessons against the effects of inertia in public institutions, even those that seem to be completely innovative.

Key words

Disaster risk, institutional inertia, SINAGIR, legal regulations.

1. Introducción: la importancia de comunicar el riesgo

The most important thing in communication is to hear what isn't being said (Peter Drucker, 1989).

El incremento de los desastres en los últimos años (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA], 2021) fue acompañado por un mayor interés en su reducción desde diferentes dimensiones del riesgo. Una de ellas ha sido la comunicación. La comunicación del riesgo se constituyó en un medio para reducirlo al difundir información necesaria al público sobre condiciones de peligrosidad, vulnerabilidad, exposición e incertidumbre, e instrucciones sobre cómo cambiar el comportamiento para prevenir nuevas condiciones riesgosas.

Según las definiciones más difundidas, el riesgo de desastres es la potencialidad de ocurrencia de un evento de daño severo (como inundaciones, tormentas fuertes, incendios forestales, terremotos, huracanes, etc.) sobre una comunidad expuesta. Es una situación de probabilidad, ya que sus factores están latentes de efectivización. Sus componentes principales son la amenaza y la vulnerabilidad; aunque Natenzon y Ríos (2016), además, incorporan como factores a la exposición y la incertidumbre.

La gestión del riesgo de desastre, por su parte, está compuesta de acciones planificadas, sistemáticas y multiactorales, gubernamentales y no gubernamentales, destinadas a reducir las condiciones de peligro de una

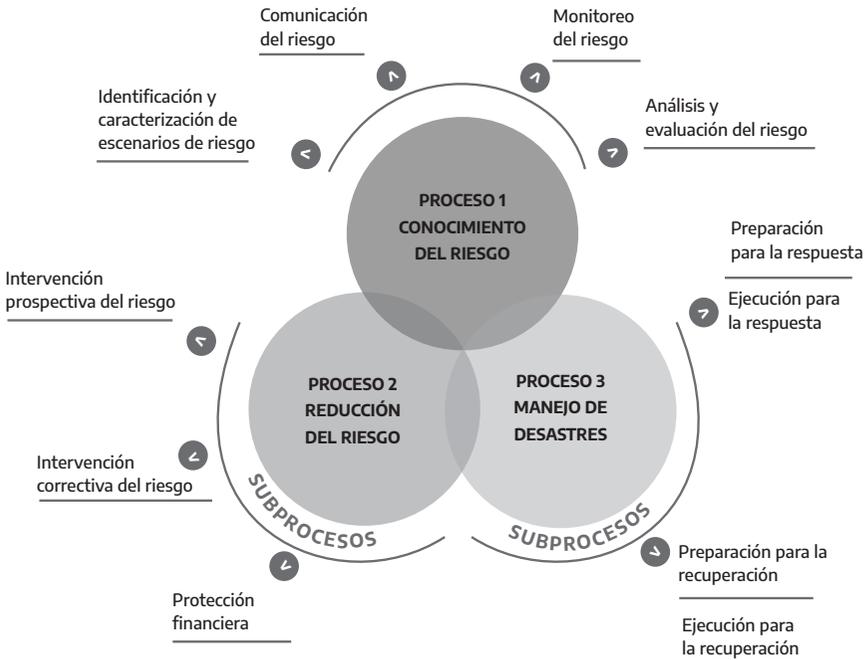
comunidad bajo un abordaje integral. En ellas se incluyen la identificación y evaluación de factores de riesgo, la preparación del personal ante potenciales daños, la identificación de personas responsables y afectadas, la comunicación del riesgo, entre otras, todas con la finalidad de reducir o transferir riesgos.

Particularmente, la comunicación del riesgo y de los desastres ha tomado una importancia crucial en la reducción de estos en los últimos años, ya que se inscribe dentro de los procesos de conocimiento del riesgo (Figura 1). Esta implica la diseminación sistemática de información a diversas audiencias relevantes para la toma de decisiones sobre las propiedades de los riesgos que afectan a la población. No podría gestionarse o reducirse un riesgo si no es con actores interactuando bajo una comunicación eficaz y transparente.

En contextos de constitucionalidad y de un Estado abierto, la comunicación del riesgo debe estar mediada por reglas que establezcan estándares, actores y responsabilidades, modalidades, medios, formatos y tipo de mensajes, e información empleada y emitida. Mientras los actores involucrados son diversos (en general, abarcan a toda la población), las instituciones estatales son clave y deben adoptar un rol protagónico.

Desde 2016, la República Argentina cuenta con el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR), cuya finalidad es fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación. El Sistema, de carácter federal, fue creado mediante la Ley 27.287 y reglamentado por diversas normativas del Poder Ejecutivo. Está presidido por la Secretaría Ejecutiva del SINAGIR (que se corresponde con la Secretaría de Protección Civil del Ministerio de Seguridad de la Nación) e integrado por el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil ([CONAGIR] donde participan áreas, secretarías y ministerios nacionales), y el Consejo Federal de Gestión Integral Riesgo de Desastre ([COFEGIR] donde participan las provincias y el Ministerio de Seguridad de la Nación).

Figura 1. Procesos y subprocesos en la gestión del riesgo de desastres



Fuente: con base en Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo [Colombia] (2017)

En este artículo, que es parte de una investigación más amplia, se observa la función *comunicación* en la gestión del riesgo, en la principal normativa que crea y reglamenta el SINAGIR. A partir del análisis de contenido de tipo cualitativo, se examinaron esos documentos en busca de información relevante vinculada al tratamiento de la comunicación de riesgo de desastres.

El artículo procede de la siguiente manera. En la segunda sección se aborda una comunicación eficaz como dimensión integrada en la gestión del riesgo de desastres. Se destacan las dos grandes perspectivas de intervención frente al riesgo de desastres, se aborda el concepto de inercia institucional y se analizan trabajos precedentes que identifican dificultades a las que se enfrentan las normativas nacionales de gestión integral de riesgo de desastres.

Luego, en la tercera sección se describen los primeros resultados alcanzados sobre la normativa seleccionada, y se identifican cuatro grandes vinculaciones en relación con el manejo de la información y la comunicación. En la cuarta parte también se describen resultados de investigación, esta vez asociados a la formación y al lugar de la ciencia como dimensión mediadora entre el conocimiento producido y la gestión del riesgo.

Finalmente, en la quinta sección se resumen los resultados obtenidos y se enuncian algunos aprendizajes, conducentes a mejorar la aplicabilidad de la normativa vigente y la optimización de los procesos de gestión del riesgo de desastres a diferentes niveles ministeriales y de gobierno.

2. Comunicación del riesgo

La comunicación del riesgo ha sido objeto de estudio en los últimos cuarenta años e inicialmente estuvo destinada a traducir las evaluaciones de riesgos en mensajes para el público general, a fin de alinear la opinión pública con los puntos de vista de los especialistas (Frewer & Fischer, 2014). Sin embargo, actualmente, la comunicación del riesgo forma parte integral del análisis y gestión del riesgo: se trata de un intercambio interactivo de información de riesgo entre las partes involucradas.

En este trabajo, la comunicación del riesgo de desastres es considerada como un proceso interactivo de intercambio de información sobre el riesgo de daño severo (potenciales inundaciones, terremotos, explosiones, contaminaciones, etc.) entre personas, grupos e instituciones, con el fin tomar decisiones apropiadas para la reducción del riesgo de desastres y para los casos de ocurrencia de desastres. Involucra a múltiples actores que emiten, reciben y distribuyen mensajes sobre la naturaleza del riesgo, opiniones y preocupaciones en torno a este, reacciones a mensajes relacionados con el peligro o arreglos legal-institucionales para su gestión (Fontana y Maurizi, 2014).

En contextos de incertidumbre, confusión y sentido de urgencia, la comunicación debe ser eficaz en pos de construir, restaurar y mantener la confianza y credibilidad

entre las partes, entre ellas, la del gobierno y su administración. Al tiempo que fortalece la preparación de la comunidad, persuade a los individuos a adoptar comportamientos que contribuyan a la reducción del riesgo, su autoprotección, y, así, reducir los resultados adversos de cualquier potencial acontecimiento.

Los avances tecnológicos de los últimos años mejoraron fuertemente la calidad de la información sobre los riesgos y la velocidad en que se disemina. Sin embargo, esta información valiosa puede desperdiciarse si no se comunica mediante canales apropiados, bajo adecuadas reglas preestablecidas y a las personas que realmente la necesitan para la toma de decisiones.

2.1 El uso de la información

La producción, manejo y comunicación de la información es crucial para la prevención y gestión del riesgo, y para reducir el impacto de los desastres cuando estos no pudieron evitarse. Esto incluye o supone, idealmente, la *comunicación del riesgo* (latente, parcial, remoto o inminente): es la función más importante a la hora del manejo y producción de información sobre riesgos de desastres. Transmitir la postura de un gobierno, una preocupación, un estado de alerta, etc. (Bratschi, 1995). Por estas razones, nos centramos en ella al analizar esta dimensión. La comunicación es importante «para mejorar o empeorar la percepción del peligro» (Elizalde, 2009, como se citó en Maurizi, 2015, p. 17). Y, en ella, se pueden definir los conceptos rectores del mensaje, los medios, y su contenido.

A partir de la comunicación podremos, entre otros objetivos (según se indica en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 [MAS]):

- Difundir datos de interés para la comunidad en general sobre riesgos de desastres.
- Alertar sobre riesgos severos.
- Construir mapas de riesgos para ubicar amenazas, vulnerabilidad, actores involucrados, recursos, etc.

- Producir manuales de políticas públicas para la gestión integral del riesgo de desastre (GIRD).
- Establecer normativas y protocolos de actuación frente al riesgo y al desastre.

Para Valeria Maurizi, esta comunicación debe buscar el «desarrollo de capacidades en la audiencia que disminuyan la vulnerabilidad» (2015, p. 17). Para ello, es necesario optar por un plan de comunicación que persiga la eficiencia y una comunicación local de la prevención «que proceda según las problemáticas particulares de cada localidad, ya que difieren unas de otras, considerablemente» (p. 17). Finalmente, intenta promover «el acceso en tiempo real a datos fiables, [...] y utilizar las innovaciones en materia de tecnología de la información y las comunicaciones para mejorar los instrumentos de medición y la recopilación, el análisis y la difusión de datos» (p. 17).

2.2 Actores gubernamentales

Aunque los actores tienen autonomía y un sentido de solidaridad conducente a prácticas eficientes, no es suficiente apostar a la voluntad individual en el manejo de la comunicación del riesgo. Los cuerpos legales vinculados a la gestión de este tipo de riesgos deben delimitar una serie de responsabilidades y funciones, así como modelos de interactividad comunicativa asertiva, imprescindible para la reducción de la contingencia comunitaria.

En este sentido, las normativas escritas constituyen cuerpos comunicativos cristalizados en un momento legislativo, con un correlato operativo en el proceder de las instituciones y los actores por ella determinados. Una de sus finalidades es el ofrecer confianza y planificación en el desenvolvimiento social e institucional de un territorio. Establecen capacidades comunicativas necesarias para que, en períodos de incertidumbre, la acción pública pueda reducir los espacios de confusión e incertidumbre.

Así como distinguimos la necesaria claridad que debe adoptar un texto legislativo, estos también deben disponer de reglas que conduzcan a transmitir mensajes

con conocimientos precisos y objetivos, así como construir una comprensión del riesgo existente. Del mismo modo, deben ser capaces de fomentar el diálogo constructivo y la cooperación, reflejar la relevancia local y la competencia cultural.

Los gobiernos nacionales, provinciales y locales tienen la responsabilidad de ofrecer información clara al público sobre los riesgos existentes en las comunidades, las personas responsables, y las acciones —de corto a largo plazo— que se pueden tomar individual, grupal, comunitaria y gubernamentalmente. Los gobiernos pueden desempeñar un papel crucial al difundir información valiosa, crear plataformas desde donde compartir información sistematizada de un mismo asunto, involucrar a especialistas y a la ciudadanía en general en temas clave, y promover espacios de gobernanza y corresponsabilidad en la gestión de riesgo de desastres.

En efecto, la comunicación eficaz contribuye a compartir y desarrollar datos valiosos entre expertos/os, y permite que sean comprendidos entre profesionales. Influye en la forma en que la ciudadanía toma decisiones para reducir el riesgo en la vida cotidiana, al comprender los diferentes tipos de riesgos a los que se exponen y discutir lo que se debiera hacer. Asimismo, las/os propias/os ciudadanas/os pueden ser fuente de información valiosa sobre riesgos para especialistas, además de permitir legitimar acciones de gestión y reducción de riesgos de desastres, y ofrecer soluciones innovadoras en este sentido.

En cuanto al público destinatario, está compuesto por todas las personas de la ciudad, pueblo, provincia o nación que estén afectadas por un riesgo. Sin embargo, no es el mismo peligro para todas, los canales mediante los que acceden a la información pertinente son diferentes y toman medidas ante distintos problemas. Por lo tanto, las reglamentaciones deben ser sensibles a las particularidades socioculturales y a las condiciones de institucionalidad vigente.

A propósito de la reducción de la incertidumbre, producto de condiciones de riesgo de desastres, los gobiernos deben constituir normas capaces de transmitir datos confiables, información valiosa, comunicación hacia actores pertinentes, entre otros atributos. Según advierten algunos especialistas, esta comunicación estará afectada por numerosos problemas culturales que pueden tener impactos

tanto negativos como positivos en la interpretación de los mensajes emitidos (Harvey, 2017), lo cual dependerá de la diversidad cultural y lingüística, el sociolecto, y las percepciones de la población en riesgo. DiClemente y Jackson (2017) ofrecen varias consideraciones a tener en cuenta en la comunicación del riesgo, que reflejan las diferencias culturales sustanciales dentro de un mismo país o región. Se refieren a los estilos de comunicación, las percepciones de un mismo conflicto, las preferencias en la toma de decisiones, las actitudes hacia la divulgación, las formas alternativas de conocer y los factores socioeconómicos.

Para una repercusión positiva, las estrategias deben ser diferenciadas según los grupos objetivos y deben garantizar una conexión certera con las personas definidas. Grupos que deberán armarse más allá de la demografía, con consideración de edades, géneros, ubicación, ingresos, educación, entre otros factores. Estas personas deberán saber el nivel de información disponible sobre los riesgos, en quiénes confían, qué canales de información prefieren y qué acciones ya se están llevando adelante.

Respecto al mensaje a comunicar, este dependerá del cambio que se desee realizar entre el público y cómo se considera que ocurrirá. Las personas necesitarán mudar de mentalidad, recibir incentivos y apoyos antes de tomar una acción definitiva. Los Estados pueden enfrentar este desafío a partir de estrategias individuales y voluntarias de sus agentes o áreas, o bien mediante acciones unificadas y transversales, bajo reglamentaciones que anticipen roles y modos de acción.

La función gubernamental de comunicar frente al riesgo es planificar, implementar y evaluar recursos y estrategias para ayudar a las personas a tomar decisiones adecuadas y conscientes. Debe integrarse a través de todos los esfuerzos de reducción de riesgo de desastres y combinarse con otras estrategias de desarrollo ya establecidas. De esta manera, la comunicación del riesgo de desastres puede aumentar la prevención y preparación de las comunidades ante eventos de daños severos.

2.3 Dos grandes perspectivas en el abordaje de riesgos de desastres

A partir de lo comentado, la comunicación eficaz es esencial para que la información se comprenda correctamente y llegue a las personas o instituciones adecuadas en un tiempo prudencial. Sin embargo, no toda comunicación se comporta de esta manera. A partir del análisis de modelos conceptuales y de políticas públicas en Latinoamérica, varios autores —como Lavell (2004), Toscana Aparicio y Valdez (2015), entre otros— coinciden en la existencia de diversos paradigmas que difieren sustancialmente en la forma de actuar frente a un riesgo de desastre.

Al respecto, podríamos distinguir dos grandes perspectivas: la *reactiva* (también llamada *respuestista* o *emergencista*) y la *preventiva* (enmarcada en el enfoque de la gestión integral del riesgo de desastre [GIRD]). Ambas suelen estar combinadas en la realidad institucional y poseen una seria dificultad de *aggionarse* a los parámetros del modelo preventivo, aunque todas/os las/os especialistas coincidan en sus ventajas y en la peligrosidad de mantener los modelos reactivos.

Por un lado, la perspectiva de política *reactiva* no aborda las causas potenciales de los desastres, sino que favorece acciones frente a los que están a punto de acontecer o a los que ya sucedieron. Por eso, decimos que «reacciona» frente a eventos críticos y no se adelanta ni planifica la resolución de los problemas que los generan. Se concentra en las acciones de respuesta frente a los daños ocasionados por los desastres y en las acciones de recuperación frente a ellos. Una de las pocas tareas de previsión son las acciones de preparación de las fuerzas operativas que, si bien constituyen medidas de acción para prevenir mayores daños de los desastres ya ocurridos, no abordan los factores de riesgo que pudieron desencadenarlos. Se tiende a enaltecer los criterios de las ciencias físicas y naturales por sobre las ciencias sociales en el estudio de estos fenómenos, por lo que ha recibido el nombre de *visión fisicalista de los desastres*. Además, privilegia el abordaje de las amenazas —generalmente relacionadas a la naturaleza y capaces de ser medidos— por sobre las vulnerabilidades y se concentra en la actuación de actores estatales destinados exclusivamente a tareas de protección civil.

En este modelo, mediante la comunicación del riesgo se informa sobre acciones inmediatas (por ejemplo, mediante las alertas tempranas), generalmente sobre

amenazas y no tanto sobre condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, los datos intercambiados suelen estar estandarizados según las reglas de las ciencias físicas y naturales. Las tareas de educación también son consideradas, pero bajo contenidos ligados al qué hacer frente a eventos de desastres en curso.

Por otro lado, la perspectiva *preventiva* o GIRD privilegia acciones destinadas a resolver los factores de riesgo. Desde esta visión, se considera que los riesgos y los desastres son una construcción social, en la medida en que son interpretados y evaluados como tales por las personas y, generalmente, producto, en diferente grado, de la acción humana. Se revalora el estudio de las condiciones de vulnerabilidad y se retoma el análisis de los riesgos mediante una perspectiva interdisciplinar, donde las ciencias sociales asumen un rol significativo. En terreno, el enfoque preventivo opera identificando y evaluando factores de riesgo; reduce las condiciones de vulnerabilidad y amenaza; identifica responsables; incrementa la resiliencia de las comunidades; mitiga y transfiere riesgos; promueve la participación de toda la comunidad y no solo de los gobiernos; y también incluye acciones destinadas a la preparación, respuesta y recuperación, dado que considera que, aunque logremos una política eficaz de prevención, no estamos completamente exentas/os de la ocurrencia de desastres.

En este modelo, la comunicación del riesgo de desastres implica una disposición interactiva multiactoral capaz de involucrar tanto a responsables como a personas damnificadas. Opera en múltiples direcciones y de forma integral: se destina tanto a comunicar los factores de riesgo de manera clara y precisa con consideración del público al que se destinan los mensajes, como a constituir una cultura de la prevención del riesgo de desastres mediante una educación continua de las/os funcionarias/os y de la población. Los datos manejados no solo relevan cuestiones vinculadas a las amenazas, sino, especialmente, a las condiciones de vulnerabilidad. Además, los criterios empleados provienen de múltiples ciencias (incluidas las sociales) y requieren de su adaptación para la presentación al público general.

Considerando que las primeras lecturas sobre la normativa seleccionada dieron cuenta de algunas inconsistencias conceptuales que habría que analizar en profundidad, otras experiencias de investigación sobre modelos nacionales

advierten la dificultad que tienen los países de la región de adoptar un sistema de GIRD eficaz en sus legislaciones. Asimismo, las corrientes teóricas reconocen que ningún sistema está libre de la tendencia de la tradición en la orientación de políticas, ya que avanzamos en la identificación de las perspectivas reflejadas en nuestra normativa nacional. Su distinción nos permitirá detectar fragmentos de enfoques tradicionales en la normativa vigente del SINAGIR, y cómo ello opera afectando lo relativo a los procesos y funciones comunicativas.

2.4 Normas, instituciones e inercia institucional

Las leyes, decretos y resoluciones de carácter normativo importan en dos grandes sentidos. En primer lugar, la fuente última de cualquier protección de nuestros derechos fundamentales radica en la política, cuyo proceso requiere de la estructuración por parte de la Constitución, las leyes y demás disposiciones normativas (Tushnet, 2010). Las normas escritas son un sistema de reglas diseñado para regular el comportamiento de lo público y lo privado; y son producto de la tradición, ya que durante miles de años los seres humanos las han estado escribiendo. Fomentan el compromiso civil y político (especialmente conveniente en situaciones críticas), establecen estándares de comportamientos aceptables (tratando de mitigar los conflictos), brindan acceso a la justicia (por ejemplo, a personas afectadas por daños o potencialmente afectadas) y protegen a los sujetos más vulnerables.

Frente a decisiones meramente arbitrarias dentro de las administraciones públicas, el respeto de las normas ha permitido la constitución de un estado de derecho que se erige en un ideal político por el que todas/os deberíamos luchar. Finalmente, estas leyes escritas requieren adaptación, actualización y evolución en el tiempo en una dirección favorable al desarrollo social. De lo contrario, si se estancan, las sociedades también. En este sentido, permiten reducir la contingencia comunitaria y establecer parámetros de actuación eficaces, como en el caso estudiado en este trabajo.

En segundo lugar, las normas importan porque constituyen una fuente valiosa para el estudio de las instituciones y sus funciones. Aquí recuperamos los postulados

del neoinstitucionalismo histórico, donde algunos de sus autores ponen el acento en las leyes como aspecto imprescindible en el estudio sociológico de las instituciones. Sus argumentos radican en que son capaces de moldear el funcionamiento de las comunidades en dirección de reducir la incertidumbre. A partir de un sistema reglado, las instituciones estructuran las interacciones sociales para limitar y permitir comportamientos (Hodgson, 2006), y se asocian con reglas o convenciones promulgadas por organizaciones formales (Hall & Rosemary, 1996). De esta manera, se perciben a las instituciones como reglas que incentivan y limitan (Eslava Gómez, 2011), que regulan la interacción de intereses (Offe, 2001) y son usadas en situaciones repetitivas (Ostrom, 2005).

A partir de ello, el neoinstitucionalismo histórico argumenta que ni las normas escritas son capaces de determinar completamente el proceder de los individuos, ni tampoco los comportamientos individuales son inocuos de los incentivos o desalientos de las normas legales o institucionales, puesto que ambos están en una relación de codefinición. Pero no por ello desestiman el estudio y valor de las normas en tanto constituyen una profunda orientación para las conductas de la ciudadanía y el propio Estado, sobre todo en condiciones de un Estado de derecho.

Sobre el protagonismo individual, el neoinstitucionalismo histórico «toma distancia de la conducta individual estrictamente competitiva y maximizadora del interés personal, con el fin de atender mayormente al comportamiento individual favorable a soluciones de cooperación social» (Eslava Gómez, 2010, p. 4). Dado que promueve los estudios rigurosos y elude los análisis improvisados, se vuelve posible el análisis de estas reglas como un medio de decodificar hipótesis con incidencia institucional (p. 5). Además, otorga preponderancia a las configuraciones organizacionales de largo plazo y se interesa en «en el estudio de instituciones de larga duración en las que confluyen procesos y factores también de larga data» (Farfán Mendoza, 2007, p. 92). Así, los compromisos originales son determinantes en el futuro desarrollo de una política.

Al respecto, Guy Peters sostiene que el momento de creación de una institución tendrá consecuencias duraderas y determinantes sobre sí misma (1999, p. 63). De esta manera, los patrones creados en este punto persistirán en un fenómeno

conocido como *path dependence* o efectos inerciales de las instituciones (p. 64). Es un suceso central para este enfoque «cuando estudia el papel de las instituciones en el terreno de las políticas públicas, puesto que se considera que ahí es donde los arreglos institucionales, una vez consolidados, tienden a ser más persistentes» (Farfán Mendoza, 2007, p. 106).

En situaciones de riesgo y de desastres, aunque el panorama de incertidumbre provoque la sensación de un vacío legal o de una situación de excepcionalidad a la regla, estas condiciones deben estar previstas y regladas bajo una serie de pautas que continúen dirigiendo el accionar de los sujetos y las organizaciones.

Asimismo, el neoinstitucionalismo otorga importancia a las ideas existentes en las instituciones y en la comunidad, como influencias que afectan la toma de decisiones. Al respecto, Farfán Mendoza sostiene que

... las políticas públicas también pueden explicarse como resultado de la influencia de las ideas sobre quienes toman decisiones, ya sea como un determinante complementario a las otras variables o como una influencia fundamental sobre los actores políticos, que modela su concepción del mundo y que, a su vez, les proporciona el poder para traducir esas ideas en políticas públicas (2007, p. 94).

Al institucionalizarse como procesos rutinarios e interiorizadas luego por las/os administradoras/es responsables, las ideas poseen un efecto duradero sobre la acción social, lo cual ejerce una inercia institucional tan fuerte que impide o limita la apropiación de enfoques y orientaciones novedosas. Estas condiciones explican parte de la difícil incorporación de un nuevo enfoque de políticas en las administraciones públicas en Latinoamérica en los últimos quince años, en dirección a cuestionar los modelos tradicionales de intervención reactivos y proponer otros de corte preventivo.

En las tres últimas décadas, diferentes gobiernos latinoamericanos han establecido novedosas reglamentaciones en sus sistemas de protección y prevención frente a desastres. También han erigido organizaciones destinadas a centralizar las medidas de gestión frente a estos eventos en sistemas nacionales.

Tal es el caso de países como Costa Rica (2006), Ecuador (2008), Uruguay (2009), Venezuela (2009), Perú (2010), Brasil (2012), Colombia (2012), Bolivia (2014), Chile (2014), Paraguay (2014), Guatemala (2018), entre otros.

Diversas investigaciones analizaron estas nuevas instituciones nacionales en Latinoamérica con cierta preocupación dadas algunas tendencias en los instrumentos legales nacionales establecidos en los últimos años. La institucionalización de un enfoque en la normativa vigente que conduzca, entre otras cosas, a una comunicación eficaz del riesgo de desastres, ha presentado algunas dificultades o inconsistencias en el diseño de las normativas de GIRD, como se evidencia en experiencias latinoamericanas recientes (Berganza Ramírez, 2013; Galeano Valbuena, 2015; Prado y Colonio, 2016).

En ocasiones, la aprobación de marcos regulatorios fue parcial y estos no se llegaron a reglamentar. Aunque ciertos gobiernos de distintos niveles han incursionado en nuevos modelos de gestión frente a desastres, los cambios no terminan de convencer a las/os especialistas por considerarse insuficientes, ya que aún conservan esquemas de intervención reactivos. Estos nuevos intentos de normativas orientadas a la prevención de la gestión del riesgo de desastres tienen que sortear un *path dependence* institucional fuertemente ligado a un enfoque tradicional de intervención respuestista. Así, se advierte el peligro de un Estado replegado a un ejercicio mínimo de respuesta y recuperación, frente a un riesgo ya efectivizado. Por ello, se percibe también que la inercia institucional establece beneficios crecientes que incentivan procesos ulteriores muy resistentes al cambio (Farfán Mendoza, 2007, p. 9). Aunque el enfoque de la GIRD prometa ventajas significativas, los Estados han sido reticentes a realizar cambios considerables en sus esquemas interpretativos sobre la forma de abordaje de desastres y sus factores.

Las reglas jurídicas constituyen un parteaguas para varios niveles (de las ideas institucionalizadas, de las fuerzas en juego, etc.). Hacia atrás, compone una sedimentación de fuerzas simbólicas, ideológicas, políticas, sociales y materiales cuya resultante se cristalizó en un cuerpo normativo positivizado. Hacia adelante, instituye un factor que incentiva y limita comportamientos y, por lo tanto, su aplicación repercutirá en la definición simbólica ulterior.

De la misma manera, la Ley 27.287 de nuestro país significó un acuerdo entre partes por la constitución de una nueva orientación de políticas del Estado frente a los riesgos de desastres. En ella arribaron esfuerzos nacionales, como la creación de la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres en 2007, y avances posteriores; e internacionales, como la producción académica en Latinoamérica, el esfuerzo de *think tank*, las acciones de organismos internacionales vinculados a la reducción del riesgo (tales como la United Nations Office for Disaster Risk Reduction [UNDRR]), la creación del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (MAS), a los que la República Argentina adhirió. A futuro, implicó la definición de estrategias y rutas de acción en términos generales, pero no por ello menos significativo, una orientación de políticas.

2.5 Lo que nos dice la normativa nacional

Siguiendo estas argumentaciones, recuperamos, para el estudio del aspecto institucional de la comunicación del riesgo de desastres en la Argentina, las normas que creó y reglamentó el SINAGIR desde 2016, en la medida en que constituyen una fuente de información valiosa para indagar orientaciones de políticas que subyacen en los textos jurídicos. Adelantamos que esta investigación podrá complementarse con el estudio de las acciones de políticas que la misma ya ha llevado adelante en los últimos cinco años, las percepciones de sus funcionarias/os integrantes, acerca de las orientaciones conceptuales y de política adoptadas, entre otros aspectos. En esta ocasión, hemos preferido iniciar el análisis por lo que da estructura a su funcionamiento, que es su configuración normativa, en tanto «son la fuente de evidencia empírica sobre la política y los políticos más accesible que hay» (Alonso *et al.*, 2011).

La significatividad del SINAGIR radica, principalmente, en su perfil de institución rectora de las acciones de gestión de riesgo de desastres a nivel nacional, a la que la mayoría de las provincias ya adhirieron. Fue creado en 2016 a partir de la sanción de la Ley 27.287 y fue reglamentado, sobre todo, en los cuatro años posteriores, a medida que fue tomando impulso.

Para este estudio, se empleó el análisis de contenido en su vertiente cualitativa (Bardin, 1977/1996; Cáceres, 2003; Arbeláez y Onrubia, 2014) sobre la normativa nacional vigente a 2021 que crea y reglamenta el SINAGIR. Para ello, se seleccionaron las siguientes normativas: la Ley 27.287 (ID 1); los Decretos 39/2017 (ID 2), 383/2017 (ID 3), 862/2017 (ID 4); y las Resoluciones 803/2018 (ID 5), 405/2019 (ID 6), 29/2019 (ID 7), 30/2019 (ID 8), 32/2019 (ID 9), 827/2019 (ID 10), 1049/2019 (ID 11) y POAGIR (ID 12).

Por otro lado, se retomó el documento del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (MAS) publicado por la UNDRR en 2015, al que la mayoría de los países del mundo adhirieron; y el informe de las Naciones Unidas sobre terminología relacionada a la reducción del riesgo de desastres, publicado un año después (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2016). Tanto estos documentos como diversos trabajos académicos recientes, nos ofrecen una hoja de ruta acerca de las condiciones conceptuales normativas que todo modelo de GIRD debe adoptar para una gestión eficaz de la comunicación del riesgo.

Al analizar nuestra normativa, nos centramos en las dimensiones de la producción, manejo, procesamiento y comunicación de la información. Incluye tanto la comunicación «sobre» el riesgo y la comunicación «del» riesgo. Ante la incertidumbre del riesgo, ¿se erige a partir de la normativa del SINAGIR un modelo de acción que comunique el riesgo, reduzca contingencia y brinde con ello seguridad a la población?

Se han detectado tres grandes áreas donde emerge, fluye y comunica información sobre riesgos y desastres en la codificación de los segmentos: la formación, la ciencia y la información. Las tres están íntimamente ligadas y se corresponden a dimensiones de la comunicación efectiva y eficaz del riesgo. Al respecto, la comunicación puede tener un doble propósito: el de informar y el de formar o educar, aspectos también distinguidos a lo largo del artículo.

Según Maurizi (2015, p. 14), existen dos tipos de planes vinculados a la producción de información y la formación en riesgos de desastres: «educación (lograr una mayor comprensión de las dinámicas naturales y sociales del territorio del cual somos parte)» y «comunicación de riesgos (generar capacidades en la audiencia

que disminuyan la vulnerabilidad)», relacionadas con nuestros indicadores de *información* y de *formación* que detallaremos a continuación. Estos aparecen ligados como dos caras de un mismo proceso de dirección y apoyo en la GIRD, destinados a «informar y educar sobre la intervención» (Lavell et al., 2009, p. 77).

Finalmente, observamos un tercer elemento que, según lo propuesto por el MAS, debe ser transversal a toda política: el empleo de la ciencia para la obtención de resultados óptimos en la reducción del riesgo de desastres (RRD).

3. Un modelo para analizar: análisis de la normativa del SINAGIR

Es importante comenzar señalando que no todo manejo de información localizada en las normas seleccionadas —a partir de los segmentos ubicados en ellos, los fragmentos en los que se dividieron las normativas para su estudio en profundidad— tiene un sentido explícito de «comunicar», sino que ello se deduce al considerar que el uso de información tiene diversas finalidades; pero, generalmente, es la de una interacción basada en la comunicación. No hay interacción sin comunicación y no hay comunicación sin interacción, como tampoco la hay sin una información que comunicar. Toda información es a la vez interactiva y comunicativa, en tanto emerge en los procesos de socialización.

El manejo de la información como tarea o actividad aparece en toda la normativa estudiada y se establece de forma transversal en el SINAGIR. La interacción comunicativa aparece enunciada, principalmente, entre los actores que el propio Sistema convoca para el cumplimiento de sus objetivos. Recordemos que la comunicación del riesgo es el intercambio interactivo de información entre las partes involucradas, a efecto de permitirles la toma de decisiones sobre un asunto.

Para este artículo se definió como *información* a todo aquel empleo de datos, su almacenamiento, comunicación y procesamiento relacionados específicamente con el manejo del riesgo o del desastre. Sin embargo, se han descartado aquellas meras relaciones entre actores que, aunque lógicamente supongan comunicación (ya que toda relación es comunicativa), no estaban explícita en el enunciado del segmento (fragmento de la normativa analizada) o no eran centrales en él.

Esto nos permitió seleccionar con más fidelidad los segmentos donde haya un interés, tarea u objetivo de usar información, y evitar aquellos que solo enuncian un dato relacional. Todo ello, a efecto de manejar segmentos que nos provean de indicios sobre el tipo de manejo de información —sobre todo, de las disciplinas protagónicas— o datos sobre las tareas de diseño de planes y normas.

Antes de analizar más en profundidad, nos detendremos a observar la «Prioridad 1: comprender el riesgo de desastres» establecida en el MAS, la cual refiere a la necesidad del fomento de «la recopilación, el análisis, la gestión y el uso de datos pertinentes e información práctica y garantizar su difusión teniendo en cuenta las necesidades de las diferentes categorías de usuarios, como corresponda» (UNDRR, 2015, p. 14). Asimismo, el MAS promueve a los países a adoptar acciones que provean el acceso a datos fiables en tiempo real, mediante el uso de innovación tecnológica y comunicacional con precisión en las mediciones (p. 15).

Al observar los segmentos asociados a la idea de información, es más significativa la relación existente con factores de amenazas que con factores de vulnerabilidad. Esto nos provee de un valioso indicio que anuncia el tipo de información manejada y las disciplinas protagonistas. Por un lado, notamos que, aunque se enuncie con más regularidad el abordaje del riesgo —testimonio de su relación coherente con el enfoque de la GIRD en este aspecto—, cuando se trata de abordar los factores de riesgos, son principalmente enunciadas las amenazas y, en menor medida, las vulnerabilidades. Se manifiestan acciones, definiciones, objetivos, etc., sobre la comunicación y manejo de la información, más relacionados al riesgo que al desastre y más relacionados con las amenazas que con las vulnerabilidades.

A continuación, analizamos estas cuatro vinculaciones a partir del análisis de las normativas.

3.1 Comunicación y riesgos

Dentro de esta subcategoría, nos encontramos con el manejo de información a partir de una comunicación orientada a la elaboración de mapas de riesgos, diseño de planes, programas, protocolos para la gestión y reducción del riesgo,

promoción de la formación científica y elaboración de datos a partir de las ciencias, diseño e implementación de planes de formación y capacitación. Se impulsa la confección de planes de «concientización de la población sobre este tipo de riesgo, mediante campañas de comunicación empleando las redes sociales, medios de comunicación y entes educativos» diseño y armado de planes urbanos y de ordenamientos (ID 5). Se propone «recolectar, registrar y compartir las buenas prácticas en Gestión Integral del Riesgo [...] para mejorar su comprensión y difusión por los medios de comunicación, redes sociales y otros medios de información pública» (ID 6).

La propia Ley 27.287 crea el Centro Nacional de Información en Reducción de Riesgos de Desastres (CENARRID), como «institución rectora de capacitación e investigación del Estado Nacional en materia de gestión integral de riesgo de desastres y protección civil» (ID 2). También se constituyó la Red de Organismos Científicos Técnicos para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres (GIRCYT). En ellas se establecen espacios de intercambio de experiencias en GIRD (ID 1), la promoción de sus valores y conductas (ID 3), se constituyen mesas técnicas de diálogo e intercambio (ID 5), conducidas «por un experto, plasma el compromiso político de los diferentes organismos y el aporte técnico/operativo de las instituciones o socios sectoriales más relevantes para el desarrollo de estrategias de RRD» (ID 5).

En la normativa, el análisis del riesgo se define como el «estudio sistemático y previo a la ocurrencia del hecho que consiste en la reunión y el procesamiento de la información suficiente y necesaria para caracterizar tanto a la amenaza como a la población vulnerable», además del «momento, lugar y lapso de la interacción, para una escala espacial dada y para una magnitud determinada» (ID 3). Se espera disponer y acceder a «la información relacionada con las etapas de GIRD» (ID 5).

Además, se propone promover ciudades con mapas de riesgo local, provincias que construyan sus propios mapas sobre riesgo con indicación de las amenazas existentes y las zonas de vulnerabilidad (ID 5). Estas tareas están en concordancia con las promovidas por el MAS en su «Prioridad 1: comprender el riesgo de desastre». En esta se incentiva a

... elaborar, actualizar periódicamente y difundir, como corresponda, información sobre el riesgo de desastres basada en la ubicación, incluidos mapas de riesgos, para los encargados de adoptar decisiones, el público en general y las comunidades con riesgo de exposición a los desastres, en un formato adecuado y utilizando, según proceda, tecnología de información geoespacial (UNDRR, 2015, p. 15).

En general, sobre la información recogida, notamos un interés en construir bases de datos que permitan el análisis a futuro de las regularidades presentadas en cuanto a la generación de riesgos. Estos datos son mayormente contruidos a partir de categorías de ciencias físicas y naturales. La producción, el manejo y la comunicación de la información sobre riesgo de desastres está generalmente relacionada a aquellas ciencias, y al análisis de amenazas, principalmente de tipo hidrometeorológicas.

Esta situación nos despierta preocupaciones acerca del rumbo de las acciones del SINAGIR, en tanto se carece de indicios suficientes en la colaboración de las ciencias sociales y humanas al respecto, y de productos informativos transversales en políticas para el desarrollo en otros organismos públicos. Sobre este tema, trataremos de profundizar en el indicador sobre *ciencia* más adelante.

3.2 Comunicación y desastres

En cuanto a la relación con los desastres, los segmentos nos indican otros datos de interés. En principio, la información que se comunica y maneja en situaciones de daños inminentes, en la preparación, respuesta y recuperación frente a emergencias y desastres, está relacionada a datos precisos, concretos y puntuales sobre la situación de amenaza y vulnerabilidad. El MAS también refleja esta necesidad al incentivar a los países a mantener actualizados sus datos sobre desastres ocurridos (UNDRR, 2015, p. 15).

Por ello, aparecen menciones a alarmas y alertas que deben emitirse cuando el evento severo está por producirse o cuando se está llevando a cabo. Se propone un sistema de alerta temprana que maneje información completa y ágil sobre el

evento pronto a ocurrir, para advertir y mantener informada a la población sobre su curso. También la integración a redes de alerta (ID 5) tanto urbanas como rurales y la generación de información de amenazas a pocas horas (*nowcasting*) (ID 5; ID 12). A su vez, se establece la integración al Sistema Nacional de Alerta y Monitoreo de Emergencias (ID 10). Mientras ocurre el desastre o posterior a él, se espera que la Secretaría Ejecutiva eleve «los informes, mecanismos o planes de actuación a desarrollar para proteger la población y el área geográfica afectada por el desastre» (ID 3). Luego del evento dañoso, se prevé la recopilación de aquella información recogida por gobiernos locales y provinciales en cuanto a la ocurrencia y los daños provocados.

Asimismo, se plantea la generación de bases de datos y mapas de daños históricos: se establece como tarea «identificar situaciones extremas históricas para definir escenarios de referencia» (ID 12). En este sentido, se destacan las amenazas de tipo hidrometeorológicas, que provean información suficiente para prever, evitar o estimar, futuros daños. También datos relacionados con la situación del sector salud frente a una emergencia o desastre. En estas bases de datos se espera coleccionar y preservar también las experiencias de buenas prácticas ante la emergencia (ID 11).

Por añadidura, existen menciones a la aprobación de planes, programas, proyectos y protocolos de actuación frente a desastres. Esto implica datos sobre la forma de actuación ante los hechos, las precauciones necesarias, entre otras, con el fin de salvaguardar la vida de las personas y los recursos (ID 8).

Respecto a las interacciones frente a situaciones de emergencias y desastres, se espera una comunicación e información fluida. Por ello, se plantea que la Red GRCYT puede involucrarse en situaciones de abordaje de desastres, en tanto puede ser llamada para proveer información necesaria para el tema. En cuanto a las áreas de formación frente al desastre, lo analizaremos en el indicador *formación*; pero podemos afirmar que, en general, el manejo de la información sobre desastres se pretende como un elemento de cambio de conciencia en la población civil y en el sector gubernamental.

3.3 Comunicación y amenazas

En cuanto a la relación entre comunicación y amenazas, esta se evidencia a través del manejo de datos de alerta que identifican una amenaza determinada que puede entrar en interacción con condiciones de vulnerabilidad. Los estados de alerta también manejan información sobre amenazas, provistas a la población frente a peligros.

Nos encontramos con una de las prioridades del MAS que establece la necesidad de dar a conocer «información sobre la vulnerabilidad y el grado de exposición a amenazas referida a sucesos específicos» (UNDRR, 2015, p. 15). Los factores de riesgo son analizados por el SINAGIR mediante una serie de bases de datos previstas, en las que se hallan mapas de riesgos, aunque estos, generalmente, se asocian a amenazas hidrometeorológicas, de volcanes, del nivel de los ríos, de condiciones geomorfológicas, del análisis de las presas como amenazas a las poblaciones río abajo, etc.

Estas amenazas, en casi todas las ocasiones, están vinculadas a condiciones de la naturaleza. Por ello, se pretende cartografiar casos históricos y potenciales, elaborar pronósticos de caudales de ríos, lluvias, condiciones mareológicas y volcánicas, etc. Mapas «con formatos interoperables e información georreferenciada con: tipo e intensidad de la amenaza hidrometeorológica, fecha de ocurrencia del evento, daños ocasionados, fuente relevada» (ID 12). También se pretende establecer información sobre inundaciones, ya sea para prevenir nuevas o bien como historización de casos. Y la Red GIRCYT tiene el objetivo de establecer cartas de peligrosidad e información de base (ID 8), que debe estar «basada en el análisis de aspectos geológicos, geomorfológicos, edáficos e hídricos» (ID 12).

En ciertas ocasiones, se establece como objetivo llevar estadísticas actualizadas de los factores de riesgo sobre la salud, aunque estos podrían considerarse más como factores de amenaza, en tanto son los que atentan a la salud. A nivel de planificación y diseño, la información se plasma en la preparación de planes sobre el cuidado de la salud y supervivencia ante eventos adversos (ID 5). Otros objetivos relacionados son «fortalecer los sistemas de alerta temprana local»

(ID 12), «elaborar un set de recomendaciones básicas y mínimas de prevención y mitigación ante las principales amenazas» (ID 12) y «elaborar un modelo de encuesta para diagnosticar el nivel de percepción del riesgo en poblaciones con mayor grado de exposición a amenazas» (ID 12). Asimismo, se prevé «incrementar el conocimiento del recurso hídrico en cuencas hidrológicas» (ID 12).

Ha estado ausente en la normativa la construcción de mapas de riesgo donde se indiquen las amenazas que constituyen los vertederos y efluentes de industrias, y los basurales a cielo abierto, por ejemplo, que son amenazas producto directo de la acción humana. Uno de los pocos ejemplos notados en la documentación analizada es el de «diseñar un plan de recolección de residuos para evitar el bloqueo del sistema de alcantarillado y acequias» o los relacionados con la emisión de gases de efecto invernadero (ID 5). La documentación analizada en torno al SINAGIR tiene poco involucramiento al respecto.

3.4 Comunicación y vulnerabilidades

La poca información obtenida sobre este parámetro está relacionada con la información sobre la población vulnerable y las áreas o zonas vulnerables, expuestas a amenazas. La relación con la amenaza es recurrente. En este sentido, el Plan Nacional para la Reducción del Riesgo y la Protección Civil (PLANGIR), aprobado por la Resolución 803/2018, se propone la incorporación de la vulnerabilidad como eje de acción, y focaliza, a nuestro entender, en aquella población más vulnerable. Esto se debe a que se plantea «incorporar la perspectiva de género y priorizar acciones destinadas a los grupos humanos en situación de mayor vulnerabilidad y de grupos especialmente vulnerables, tales como niños, personas de la tercera edad, personas con discapacidad y pueblos originarios» (ID 5; ID 6; ID 11).

Del mismo modo, se promueve la elaboración de mapas de riesgos locales de forma progresiva y la elaboración de mapas en los 100 municipios con más vulnerabilidad (ID 5). También recopilar información sobre la condición de salud de la población o «recopilar la información que los municipios posean de grupos en situación de vulnerabilidad desde un enfoque de GIRD»; tener información

sobre la vulnerabilidad de las presas y diques de contención, el análisis de las «vulnerabilidades y capacidades de respuesta del sector salud ante el riesgo de desastres por diferentes amenazas», la «descripción de las condiciones de vida de la población (determinantes demográficos, sociales y económicos), las pérdidas en salud (situación de morbi-mortalidad) y la respuesta sanitaria ante la eventualidad de ocurrencia de amenazas en el territorio» (ID 12).

Recapitulando lo comentado en esta sección, la comunicación y producción de información está comprendida como uno de los ejes del PLANGIR. En el eje 5, que tiene que ver con la «información, comunicación y participación social», se sugiere «desarrollar una estrategia de sensibilización sobre GIRD» (ID 5). En este sentido, junto con la educación, la información y la comunicación, constituyen ejes clave «en el armado de políticas públicas nacionales que trascienden una única área de gobierno»; mientras que el entendimiento y comprensión del riesgo es un «proceso que se da de abajo hacia arriba, por lo que se busca fomentar tanto la integración de provincias, municipios y comunidades» (ID 5).

Sobre la comunicación, el Plan considera necesaria la inclusión de «estrategias comunicativas y comunicacionales —entendida la primera como aporte de contenido y la segunda como estrategia de difusión— para el correcto desarrollo del PLANGIR, dado que constituyen un elemento fundamental para el proceso de información, formación y sensibilización» (ID 5). Al respecto, uno de los objetivos planteados en este documento es el de «incorporar dentro de los medios de difusión masiva de organismos públicos (de los tres niveles organizativos del Estado) material relacionado con la reducción del riesgo de desastres y coordinar acciones de comunicación con otros organismos». Además, la incorporación del «concepto de percepción social del riesgo local en estrategias de prevención, sensibilización y comunicación con la población» (ID 5), entre otros, relacionados con la educación que comentamos en el indicador siguiente.

4. Formación y ciencia

La formación es también manejo de información, conocimientos y, por tanto, de comunicación. Pero, dado que la comunicación no siempre tiene una finalidad

pedagógica o instructiva, esta dimensión pretende centrarse en el interés educativo e investigativo existente en la comunicación del riesgo, como una de las principales dimensiones en la GIRD, según se argumenta en el MAS.

La formación contemplada por los enfoques de GIRD abordan todo el ciclo del riesgo y del desastre, e involucran tanto a la población civil como a los recursos humanos gubernamentales. La codificación de las unidades de análisis fue construida en el mismo sentido, pero la formación en esta área puede resultar muy compleja.

Uno de los factores clave de la vulnerabilidad es la educación. Siguiendo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2005), a Zilbert (2001) y a Wilches-Chaux (1989), Fontana y Holm definen a esta última como:

... los programas o acciones educativas que informan y forman capacidades de la población para participar como ciudadanos y relacionarse adecuadamente con el ambiente, como así también a la preparación que recibe la población sobre las formas de comportamiento en caso de amenaza o desastres (2015, p. 5).

Por otro lado, según los autores, la educación está íntimamente ligada a factores culturales de la vulnerabilidad en una comunidad afectada por el riesgo, los cuales hay que atender en la medida en que son la manera en que las personas «conciben el mundo y el medio ambiente que habitan y con el cual interactúan» (p. 5). Estos dos factores varían en la medida en que una población está formada en la reducción del riesgo de desastre, en la prevención de emergencias y desastres, y en la preparación para afrontarlo en caso de que ocurran. Una población carente de formación es una población con una mayor condición de vulnerabilidad.

En la *Educación para el Desarrollo Sostenible* (decenio declarado por la ONU y llevado adelante por la UNESCO entre 2005 y 2014) se instó a los gobiernos a definir estrategias de formación en la GIRD (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization [UNESCO], 2014) para abordar al riesgo de un modo preventivo. Estas estrategias ayudan

... a las sociedades a hacer frente a las diferentes prioridades y problemas relativos, entre otros: el agua, el cambio climático, la energía, la atenuación del riesgo y los desastres, la crisis alimentaria, la vulnerabilidad social, la inseguridad y la pérdida de biodiversidad (Fontana y Holm, 2015, pp. 9-10).

En cuanto a la ciencia, esta se constituye en un nodo especialmente importante en sociedades complejas, para el manejo de información referida a la gestión del riesgo, su prevención, y sobre desastres. Por ello, es una dimensión no desdeñable del análisis de políticas de GIRD. Ello requiere de la participación de comunidades científicas en el diagnóstico de condiciones de amenaza y vulnerabilidad.

4.1 Formación en GIRD

Idealmente, podríamos definir este indicador como *educación o formación en GIRD* (aunque, como veremos, en la codificación emergieron ciertos interrogantes), la cual supone «una herramienta que nos ayuda a reconectarnos con el territorio en el cual vivimos, ya que adquirimos un conocimiento integral del mismo» (Maurizi, 2015, p. 17).

La formación en el SINAGIR es una tarea que se presenta transversal a casi todos los momentos que podríamos distinguir en la GIRD (el riesgo, su reducción, mitigación, gestión integral, resiliencia, prevención, abordaje del desastre, preparación, respuesta y recuperación). Por este motivo, notamos un alto grado de relación entre las tareas enunciadas al respecto con las principales motivaciones del enfoque de la GIRD y del MAS sobre la educación de la población en general, que incluye a trabajadoras/es del Estado.

En la documentación del SINAGIR se plantea tanto la formación en GIRD (ID 1, 2, 3) como la preparación del personal interviniente y de la propia población frente a la potencial ocurrencia de desastres (ID 4). Cuando se habla de formación en materia de protección civil (ID 2, 4) se está hablando de la formación ante potenciales desastres, ya que su objeto es la actuación e intervención frente a daños severos.

En términos generales, notamos la cercanía existente con los objetivos planteados por los marcos internacionales. Por ejemplo, el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 sostiene, como tercera prioridad, «utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel» (UNDRR, 2015, p. 9). Por su parte, el MAS complejiza la cuestión e indica, como Prioridad 1, «entender el riesgo de desastre», la necesidad, a nivel local y nacional, de

... impartir conocimientos a los funcionarios públicos a todos los niveles, la sociedad civil, las comunidades y los voluntarios, así como el sector privado, mediante el intercambio de experiencias, enseñanzas extraídas y buenas prácticas y mediante la capacitación y la educación sobre la reducción del riesgo de desastres, en particular usando los mecanismos existentes de capacitación y educación y de aprendizaje entre pares (2015, p. 15).

En esta misma línea, la población objetivo de las acciones de formación en el SINAGIR es tanto la población civil, como el personal del Estado involucrado con la GIRD y aquel que interviene en una emergencia o desastre. La normativa pretende generar una cultura de la prevención «y mitigación de riesgos que fortalezca la capacidad de resiliencia de los individuos, las poblaciones (en particular las más vulnerables) y las instituciones involucradas» (ID 5).

Al concepto de formación, se le relacionan otros mencionados en el resto de documentos como la capacitación, la preparación, la educación, la concientización de la población, la planificación de la intervención, la preparación frente a la atención de desastres, la «racionalización, difusión y optimización del uso y empleo de los medios y de los recursos humanos disponibles para la preparación y la respuesta frente a emergencias y/o desastres» (ID 4).

Además, los medios por los cuales se plantea la formación son los medios de difusión masiva, clases y capacitaciones regulares y localizadas, según vulnerabilidades y amenazas existentes, que de forma armónica difundan los contenidos formativos de GIRD y frente a desastres, mediante estrategias de sensibilización.

Por su parte, el PLANGIR sostiene como «necesario, aumentar los niveles de preparación tanto de la población en general como desarrollar la

profesionalización de representantes de organismos públicos y de la sociedad civil» (ID 5). Sobre la educación del riesgo, se «busca incorporar la temática (...) en las currículas de educación formal (...), a fin de introducir buenas prácticas en educación del riesgo desde una edad temprana»; también es necesario incluir estrategias comunicativas, en tanto «constituyen un elemento fundamental para el proceso de información, formación y sensibilización» (ID 5). Y se pretende la «armonización y/o la estandarización de plataformas, programas, contenidos y articulaciones institucionales necesarias para la educación formal y no formal y formación de recursos humanos en Gestión Integral del Riesgo» (ID 6).

Notamos una mayor formación en términos de amenaza, y las condiciones de riesgo a corto plazo y a desastres que muy probablemente acaecerán. Al respecto, se habla de formar acerca de los peligros existentes en las localidades que atentan contra la supervivencia o prepararlas mediante simulacros. Los objetivos que indican cómo se va a realizar la educación sobre la dimensión a largo plazo de los riesgos y su complejidad son un tanto imprecisos. Sin embargo, resaltamos que uno de los objetivos planteados en el PLANGIR es el de «incorporar el concepto de percepción social del riesgo local en estrategias de prevención, sensibilización y comunicación con la población» (ID 5). Otro ejemplo al respecto lo sostiene el siguiente objetivo:

Confeccionar y desarrollar un plan de concientización de la población sobre los riesgos relativos y derivados del cambio climático, mediante campañas de comunicación empleando las redes sociales, medios de comunicación masiva y entes educativos de todos los niveles, incorporando contenidos curriculares específicos sobre la materia, a fin de promover actitudes contribuyentes a cambios de comportamiento (ID 5).

Los dos ejemplos anteriores nos muestran una conexión con el enfoque de la GIRD al atender a la complejidad del riesgo y la formación en este sentido, aunque queda impreciso en los segmentos de qué forma se llevará a cabo. La formación en vulnerabilidad se realiza especialmente sobre la salud de la población (ID 5), sobre las condiciones de la población vulnerable ligada a la vejez, la niñez, cuestiones de género, «resaltando el valor de la solidaridad y la cooperación» (ID 6). Esto contribuye a los objetivos de desarrollo y, por tanto, a los del enfoque de la GIRD.

4.2 El lugar de la ciencia

Constantemente, las/os especialistas internacionales proponen la participación de comunidades científicas en el diagnóstico de condiciones de amenaza y vulnerabilidad. Esta misma tarea la propone el MAS, al

Promover y mejorar el diálogo y la cooperación entre las comunidades científica y tecnológica, otros actores pertinentes y los encargados de formular políticas a fin de facilitar la conexión entre la ciencia y las políticas para un proceso eficaz de adopción de decisiones en la gestión del riesgo de desastres (UNDRR, 2015, p. 15).

La cantidad de segmentos vinculados a la interacción con los sectores de la ciencia y sectores académicos son acotados. Sin embargo, nuestro interés es detectar allí cuáles son los usos y utilidades de la ciencia, y saber a qué tipo de ciencias refieren. En buena parte de la documentación se plantea el objetivo de «promover la investigación científica y técnica tendiente a la formulación de políticas públicas en gestión integral del riesgo» (ID 1; ID 5).

Las instituciones académicas y de investigación están aglutinadas en la Red GIRCYT, la cual comprende:

a) Organismos científico tecnológicos nacionales integrantes del Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología; b) Otros organismos con actividad sustantiva en ciencia y tecnología; c) Universidades Nacionales (...). Sin perjuicio de ello, la Coordinación de la RED GIRCyT podrá convocar a otras instituciones y organismos de gestión técnico-operativa o a expertos de reconocida trayectoria en el estudio e investigación de la temática para colaborar en la formulación de instrumentos que fortalezcan la capacidad de respuesta (ID 3).

Siguiendo la propuesta del MAS de «promover y apoyar la disponibilidad y aplicación de la ciencia y la tecnología para la toma de decisiones» (UNDRR, 2015, p. 16), la Red GIRCYT se propone

... atender los requerimientos de información específica de ambos Consejos, así como vincular y poner a disposición de éstos las capacidades, conocimientos e información desarrollados en el ámbito científico y técnico, encauzando los esfuerzos y optimizando el uso de los recursos. Estará constituida por los organismos públicos científico-técnicos, las universidades públicas y privadas, otras instituciones y organismos reconocidos en el ámbito académico (ID 1).

También se lo menciona como actor estratégico, que tendrá a su cargo:

... la recopilación de información de base, cartas de peligrosidad, imágenes del municipio y toda la información pertinente sobre la localidad asignada (ID 8).

A diferencia del enfoque fiscalista, que se enfoca en la amenaza y solapa el factor de vulnerabilidad sobre todo social o desatiende el riesgo extensivo que incluye los riesgos estructurales latentes de una comunidad (Lavell *et al.*, 2009, p. 34), en el enfoque de la GIRD la interpretación pondera las condiciones sociales, holísticas, interdisciplinarias e integrales, donde se entretajan «contribuciones e interpretaciones propias de una amplia gama de las ciencias sociales» (p. 34). Esto requiere una multidisciplinariedad bajo un pensamiento más integral y complejo, lo cual repercutió en la demanda de contribuciones desde las ciencias sociales y la creación de centros de investigación.

Mientras que el MAS propone que los sectores académicos y científicos se centren en los factores de riesgo a mediano y largo plazo, que aumenten la investigación para la aplicación multinivel, además de «apoyar las iniciativas de las comunidades y las autoridades locales, y apoyar la interacción entre las políticas y la ciencia para la toma de decisiones» (UNDRR, 2015, p. 23), el rol establecido a este sector por parte de la normativa del SINAGIR, es más bien acotado. La participación de las instituciones académicas está ligada a prestar información sobre desastres y riesgos de desastres (ID 12), o suelen requerirse para brindar información frente a situaciones de desastres. En este sentido, se sostiene que

... la Coordinación de la RED GIRCyT gestionará ante los organismos científico-técnicos con competencia específica, universidades o expertos de reconocida trayectoria, la obtención de información adicional o extraordinaria que la Secretaría Ejecutiva o el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil puedan requerir ante la inminencia de un desastre, durante o con posterioridad al desarrollo de este (ID 3).

Por su parte, en el ámbito del CENARRID, se propone impulsar

... la investigación científica, a fin de asegurar la excelencia académica tanto en la formación en carreras de grado y posgrado, como en la capacitación de técnicos y profesionales, en los ámbitos público y privado y el involucramiento de todos los actores intervinientes en la materia dependiente de la Secretaría Ejecutiva del SINAGIR (ID 7).

No existen enunciaciones explícitas acerca de qué disciplinas estarán integradas, pero, al observar los datos obtenidos en el indicador de *información*, es muy probable que se prioricen aquellas ciencias duras, naturales, físicas, de la salud, entre otras; pero no con la misma intensidad las sociales y humanas. Esto significaría una inconsistencia en su apego al enfoque de la GIRD, en tanto este promueve tanto la interdisciplina (la que es nombrada de manera acotada por la normativa) como su interrelación participativa y operativa. Se espera que la interdisciplinariedad no quede tan solo como un elemento cosmético o meramente enunciativo, sino que tenga un rol considerado en los objetivos del SINAGIR. Aún queda bastante para reforzar la necesidad de un sector científico en condiciones de proveer de instrumentos de reflexión, diagnóstico y previsión, tal como lo promueve el MAS.

5. Un modelo para armar: discusión y aprendizajes

Comunicar el riesgo durante el riesgo, es imprescindible. Lo mismo sucede con comunicarse durante su efectivización. La documentación analizada refleja atención a estos dos momentos y ofrece estrategias diferenciadas

correspondientes, en principio, con los lineamientos del enfoque de la GIRD y los acuerdos internacionales.

Asimismo, los enfoques de la GIRD proponen un manejo de la información de manera rigurosa, clara y precisa sobre las condiciones de riesgo y las situaciones de daños. La educación y la ciencia tienen, aunque bajo, un protagonismo que puede fortalecerse con el tiempo. Siguiendo estos preceptos, el SINAGIR parece encaminado en cumplimentarlos, al menos en términos normativos.

Pero también nos encontramos con ciertas tendencias a reflejar un fenómeno ya visto en otras investigaciones: priorizar la observación de las amenazas por sobre las condiciones de vulnerabilidad, y dedicarle especial atención a la comunicación y al manejo de la información en las acciones frente a desastres, por sobre las tareas de comunicación para la prevención de los factores de riesgo con apropiada anticipación.

Estas situaciones tendenciales no le son exclusivas, sino que también se identifican en otros países de la región (Clark, 2012; Terragno, 2013; Berganza Ramírez, 2013; Prado y Colonio, 2016; Puig, 2020). Se trata de normativas sobre gestión de riesgo que no han sido ajenas en su formulación a la interpretación reactiva de los eventos y que establecieron, por momentos y no en términos generales, prioridad de acción a las medidas intempestivas sobre eventos desastrosos.

Como dijimos, la comunicación se da en amplias direcciones, y se busca determinar canales de diálogos abiertos y claros, especialmente en situaciones de desastres donde los contactos deben ser certeros. Con respecto a la educación, hemos notado una tendencia a educar sobre los desastres, cómo afrontarlos, y cómo reducir el riesgo de ocurrencia. Sin embargo, más allá de alguna iniciativa de formación ambiental y reducción de la emisión de gases contaminantes, se sigue advirtiendo un escaso interés por instruir sobre las condiciones últimas de producción de riesgos que, con el tiempo, se convierten en riesgos de desastres. Lo mismo sucede con la comunicación de evaluaciones y responsables en la emisión de riesgos, tareas que no aparecen mencionadas.

Notamos que la información en el enfoque de la GIRD parte de un análisis interdisciplinario, lo que significa una superación de aquellas perspectivas orientadas al empleo limitado de disciplinas físicas y naturales. En cambio, la normativa del SINAGIR ofrece pocos detalles sobre la incorporación de las ciencias sociales. Por el contrario, se infiere que, en el manejo de la información en todos los ámbitos, las ciencias físicas y naturales tienen mayor preponderancia; especialmente, teniendo en consideración que se atienden los riesgos desde el factor de amenazas principalmente, y desde el manejo de datos sobre condiciones hidrometeorológicas, geomorfológicas, entre otras categorías de las ciencias indicadas.

A su vez, si bien se menciona el interés general de establecer una mirada amplia e interdisciplinaria, se advierte una ausencia de datos concretos sobre tal iniciativa en los objetivos planteados por el PLANGIR (2018-2023) y por su POAGIR (2018).

En general, se han observado cinco grandes tendencias hacia modelos tradicionales (reactivos) de intervención, que dan cuenta de una fuerte inercia institucional que limita el establecimiento de normas capaces de reglar una eficaz comunicación del riesgo. Estas explican el peso de la tradición institucional sobre la normativa establecida para el SINAGIR y deben leerse en términos generales, a la luz de las potencialidades que conserva el Sistema, como ambigüedades a resolver.

- Una *tendencia temporal*, hacia la comunicación de riesgos tardíos y pocas referencias a medidas comunicativas de largo plazo. Cuando se abordan los riesgos, se lo hace sobre aquellos de tipo tardío, es decir, que se consideran a punto de efectivizarse en un daño severo y, por ello, legítimo de abordar. Además, la inclinación por la adopción de medidas de mitigación oculta una tradición de políticas tendientemente *respuestista*. Esta tendencia es la más criticada por el enfoque de la GIRD, en tanto no establece coordenadas de largo alcance que permitan abordar las potencialidades desde un riesgo temprano.
- Una *tendencia causal*, dado que se privilegia el estudio y la comunicación de las vulnerabilidades, la sistematización de datos relacionados a ellas y, muy detrás, a aquella información relacionada con las condiciones de

vulnerabilidad. Asimismo, se tiende a analizar como causales los factores hidrometeorológicos y geofísicos por sobre los de tipos antrópicos.

- Una *tendencia disciplinar*, ligada a la anterior, que privilegia el abordaje de categorías científicas relacionadas con las ciencias físicas, geofísicas y naturales, y, en segundo plano, las ofrecidas por las ciencias sociales. Las/os especialistas, en los últimos treinta años, han criticado fuertemente los enfoques fiscalistas, que prescinden de un análisis científico de la información ligada a vulnerabilidades y factores antrópicos, y consideran que «los desastres no son naturales», sino una producción socionatural.
- Una *tendencia conceptual*, dado que, en la normativa, se advierten inconsistencias en las definiciones sobre los conceptos de riesgo, vulnerabilidad, amenaza y prevención.
- Finalmente, una *tendencia actoral*, en donde los actores que comunican se vinculan principalmente a la protección civil, institución tradicionalmente ligada a la gestión de las situaciones de desastres y su preparación, más que el abordaje de sus factores. Tampoco queda definida la participación que gozará la comunidad en la comunicación del riesgo y el estándar de interactividad esperable.

En general, a pesar de que la normativa se inspiró en enfoques de políticas promovidos por marcos y corrientes internacionales, no bastó para la constitución de textos legislativos que superen completamente los modelos tradicionales de intervención frente a desastres. En aquellos modelos tradicionales, la planificación era más bien escasa o abordada sobre riesgos tardíos, y cuando abordaban los factores de riesgo lo hacían especialmente bajo aquellas categorías de ciencias físicas, geofísicas y naturales, con una tendencia a analizar los factores hidrometeorológicos por sobre los antrópicos. Las intervenciones que se realizaban abordaban un riesgo a punto de efectivizarse o el desastre ya ocurrido, con la intervención central del Estado.

A la luz de los resultados, la comunicación debe integrarse en todas las estrategias de GIRD para lograr un alcance e impacto mayor. Estas estrategias deben considerar (UNDRR, 2015):

- **OBSERVACIÓN E INVESTIGACIÓN:** la observación de nuestros interlocutores (personas, grupos, instituciones) asegurará comprenderles y permitirá una conexión atractiva con ellos. La investigación de seguimiento y evaluaciones confirmarán si las iniciativas comunicativas tienen el efecto pretendido y si pueden transmitir el mensaje deseado. Asimismo, un análisis de las partes interesadas proporciona a la persona que tome decisiones un perfil de estas para su consideración en los procesos de toma de decisiones y comunicación. La percepción del riesgo debe estudiarse para comprender mejor el factor antrópico existente.
- **ELEGIR LOS MEDIOS Y LAS PLATAFORMAS DE COMUNICACIÓN ADECUADOS:** la selección de medios y comunicación debe basarse en aquello en lo que los interlocutores confían y en los objetivos propuestos. Mientras las redes sociales atraen a más jóvenes, las radios a oyentes rurales. Lo ideal sería una combinación que abarque todos los medios, enfatizando en flujos bidireccionales de información. Algunos grupos de discusión organizados en torno a medios online, por ejemplo, o grupos *face to face*, ofrecen posibilidades adicionales para un diálogo bidireccional en las comunidades.
- **ESTABLECER UN MENSAJE CLARO, RELEVANTE, OPORTUNO, ATRACTIVO, CREÍBLE Y PRECISO:** en ocasiones, la comunicación fracasa y la percepción del riesgo es demasiado aterradora para pensar en ella o demasiado aburrida para tratarla. Una comunicación eficaz debe ser capaz de tomar problemas técnicos y transmitirlos de manera simple y clara, y de considerar lo que es relevante para el público.
- **PARTICIPACIÓN DE LA GENTE:** las personas alcanzadas por los riesgos tienen un conocimiento valioso sobre la potencialidad de los impactos y las formas en que se podrían abordar los riesgos. Es importante comunicarse con ellas para asegurar una visión en conjunto de los

peligros existentes y las formas posibles de abordarlos. Mientras, los medios pueden amplificar las conversaciones realizadas (incluidas las voces de especialistas, políticas/os y de la ciudadanía en general), a fin de garantizar que las acciones gubernamentales y del público se complementen y refuercen.

- **TRABAJO CON OTROS:** trabajar de manera sistemática con las partes interesadas fortalece la comunicación de riesgos. Se trata de fomentar vínculos entre diversos actores pertenecientes a los ámbitos gubernamental, científico, mediático, de la sociedad civil, y del sector privado. Asimismo, la colaboración entre gobiernos nacionales, provinciales y locales, así como entre las agencias o áreas de gobiernos, garantizará flujos coherentes de información entre la/el funcionaria/o, instituciones de gobierno y el público.

- **ELABORACIÓN DE PROTOCOLOS PARA EL MANEJO DE INFORMACIÓN,** tanto en contextos de riesgo como en momentos de emergencia y desastres.

6. Conclusiones

Se ha comentado que la comunicación eficaz de riesgos incluye una gama de capacidades comunicativas necesarias para la interacción entre actores y la toma de decisión informada. Esta se pone en ejercicio en la prevención de los factores de riesgo, así como también durante las fases de preparación, respuesta y recuperación de un evento severo para una comunidad, a fin de fomentar el mantenimiento de la confianza y el cambio de comportamiento positivo de la comunidad o de sus miembros.

Este trabajo incursionó en el estudio de la dimensión comunicativa plasmada en la normativa jurídica del SINAGIR. Involucró elementos que atravesaron todo el artículo, condiciones para su lectura. En principio, es de vital importancia una comunicación eficaz del riesgo de desastres para mantener nuestras comunidades seguras; y considerar que esta comunicación se enmarca en una serie de acciones más amplias agrupadas en la gestión del riesgo de desastres.

Por otro lado, se han observado dos grandes perspectivas en abordaje de los desastres y, en opinión de las/os especialistas, deberíamos optar por el de la prevención o GIRD. Se ha observado que en las administraciones conviven, en diferente grado, los dos modelos de política; que a nivel institucional se producen inercias que impiden un desarrollo óptimo de los enfoques eficaces hacia aquellos modelos preferibles; que otros trabajos en Latinoamérica han advertido la tendencia a abordar el desastre más que el riesgo, a pesar de la existencia de normativas con principios preventivos.

A su vez, se ha argumentado que las normas importan como fuente de solidaridad comunitaria, así como por su valor en el estudio social de las instituciones. Al respecto, se ha afirmado que los actores gubernamentales, aunque no los únicos, son protagónicos en la comunicación del riesgo y requieren de la participación comunitaria. Allí, el SINAGIR se erige como la institución rectora a nivel nacional para la gestión del riesgo de desastres, en principio según los valores del enfoque de la GIRD.

Los resultados de la investigación confirman algunas de las preocupaciones adelantadas, entre las que se destacan cinco grandes tendencias hacia enfoques tradicionales de intervención en la comunicación. A vista de estas situaciones, es necesario rescatar aprendizajes para la gestión de la comunicación desde la administración pública y la comunidad en general, tendientes a la reducción efectiva de los riesgos de desastres.

Diversos autores también han estudiado fenómenos similares bajo el concepto de *imprinting* (grabado o impronta) que da cuenta de cómo las condiciones iniciales dejan una huella persistente en las organizaciones, la cual sigue dando forma a los comportamientos y resultados institucionales. La finalidad de este trabajo fue tanto metodológico como práctico: orientarse a resolver inquietudes acerca de las dificultades que tienen las instituciones para superar modelos tradicionales de intervención; y, sobre todo, para pensar modelos de gobernanza del riesgo de desastres bajo una comunicación interactiva y efectiva.

Referencias bibliográficas

- Alonso, S., Volkens, A. y Gómez, B. (2011). *Análisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo* (Cuadernos Metodológicos 047). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Arbeláez, M. y Onrubia, J. (2014). Análisis bibliométrico y de contenido. Dos metodologías complementarias para el análisis de la revista colombiana Educación y Cultura. *Revista de Investigaciones UCM*, 14(23), 14-31.
- Bardin, L. (1996). *El análisis de contenido* (C. Suárez, 1977). Akal. (Trabajo original publicado en 1970).
- Berganza Ramírez, R. V. (2013). *Ideología neoliberal y gestión de riesgos en la SE CONRED Guatemala* [Tesis de maestría]. Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Bratschi, G. (1995). *Comunicando el desastre: comunicación social preventiva y de emergencia en zonas sísmicas extensivo a otros desastres*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Cáceres, P. (2003). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Revista Psicoperspectivas*, 2, 53-82.
- Clark, H. (15 de agosto de 2012). La importancia de reducir el riesgo de desastres para fortalecer las naciones. *Portal UNDP*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2005). *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas siconaturales. Cuatro experiencias en América Latina y el Caribe*. LOM.
- Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo [Colombia] (2017). *Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes*. SNGRD Colombia.
- Decreto 39 de 2017 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. 16 de enero de 2017.
- Decreto 862 de 2017 [Poder Ejecutivo Nacional]. Administración Pública Nacional. 26 de octubre de 2017.
- Decreto Reglamentario 383 de 2017 [Poder Ejecutivo Nacional]. Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. 30 de mayo de 2017.
- DiClemente, R. & Jackson, J. (2017). Risk Communication. En S. Quah (ed.), *International Encyclopedia of Public Health*. Academic Press.

- Elizalde, L. (2009). *Gestión de la Comunicación Pública. Empresas, grupos e instituciones en el espacio público*. Bosch.
- Eslava Gómez, A. (2010). Neoinstitucionalismo y políticas públicas: reglas del juego y juego de las reglas. *Boletín Política Pública Hoy*, año 1, (9).
- Eslava Gómez, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Farfán Mendoza, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Revista POLIS*, 3(1), 87-124.
- Fontana, S. y Holm, F. (2015). Una conceptualización de los elementos del riesgo. En S. Fontana (comp.), *Educación, gestión del riesgo y desarrollo*. Báez Ediciones.
- Fontana, S. y Maurizi, V. (2014). *Comunicando el riesgo. Estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres*. Editorial Biblos.
- Frewer, L. & Fischer, A. (2014). Risk Analysis: Risk Communication. En Y. Motarjemi (ed.), *Encyclopedia of Food Safety*. Academic Press.
- Galeano Valbuena, M. F. (2015). *Implicaciones de un modelo para la gestión del riesgo de desastres: caso Comunidad Andina* [Tesis de grado]. Universidad Militar Nueva Granada.
- Hall, P. & Rosemary, T. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Harvey, T. (2017). Cultural Issues and Linguistic Complications in Health Communication. En S. Quah (ed.), *International Encyclopedia of Public Health*. Academic Press.
- Hodgson, G. (2006). What are Institutions. *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1-25.
- Lavell, A. (2004). *LA RED: antecedentes, formación y contribución al desarrollo de los conceptos, estudios y la práctica en el tema de los riesgos y desastres en América Latina: 1980-2004*. La Red.
- Lavell, A., Narváez, L. y Pérez Ortega, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN). Comunidad Andina.
- Ley 27.287 de 2016. Sistema Nacional para la Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (SINAGIR). 20 de octubre de 2016.
- Maurizi, V. (2015). Estrategias para la reducción del riesgo de desastres. En S. Fontana (comp.), *Educación, gestión del riesgo y desarrollo*. Báez Ediciones.

- Natenzon, C. y Ríos, D. (2016). *Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades. Aportes desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos*. Imago Mundi.
- Offe, C. (2001). Economía política: perspectivas sociológicas. En R. Goodin, y H. D. Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política* (Vol. 2). Istmo.
- Organización de las Naciones Unidas (2016). Indicadores y terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres. Asamblea General de la ONU.
- Ostrom, E. (2005). Doing Institutional Analysis. Digging Deeper Than Markets and Hierarchies. En C. Ménard & M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Springer.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa. (Trabajo original publicado en 1999).
- Prado Naccha, A. y Colonio Enrique, M. (2016). *Evaluación de la política nacional de gestión del riesgo de desastres en el Perú* [Tesis de maestría]. Universidad de San Ignacio de Loyola.
- Puig, L. (12 de abril de 2020). El gobierno nacional desprecia el marco legal existente para afrontar la pandemia. *Nuevos Papeles*.
- Resolución 803 de 2018 [Ministerio de Seguridad]. Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2023. 12 de octubre de 2018.
- Resolución 29 de 2019 [Ministerio de Seguridad]. Centro Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. 9 de agosto de 2019.
- Resolución 30 de 2019 [Ministerio de Seguridad]. Programa de Ciudades Resilientes del SINAGIR. 9 de agosto de 2019.
- Resolución 32 de 2019 [Ministerio de Seguridad]. Ratifíquese aprobación del Estatuto de funcionamiento interno del Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. 9 de agosto de 2019.
- Resolución 405 de 2019 [Ministerio de Seguridad]. Creación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para la Gestión Integral del Riesgo. 10 de junio de 2019.
- Resolución 827 de 2019 [Ministerio de Seguridad]. Regiones de protección civil. 8 de octubre de 2019.
- Resolución 1049 de 2019 [Ministerio de Seguridad]. Consejo Consultivo Empresarial. 15 de noviembre de 2019.
- Terragno, R. (6 de abril de 2013). Diluvio y muertes. El sistema de emergencias casi no existe. *Clarín*.

- Toscana Aparicio, A. y Valdez Pérez, V. (2015). Propuestas teóricas y metodológicas para descifrar riesgos y desastres desde las ciencias sociales. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 13(1), 37-50.
- Tushnet, M. (2010). *Why the Constitution Matters*. Yale University Press.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. UNDRR. Traducción al español por la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres (EIRD). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Secretaría de la Estrategia Internacional de la ONU para la Reducción de los Desastres.
- United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (2014). *Shaping the future, we want: UN Decade of Education for Sustainable Development. Final Report*.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2021). *Annual Report 2021*. OCHA.
- Wilches-Chaux, G. (1989). *Desastres, ecologismo y formación profesional*. Popayán, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.
- Zilbert, L. (2001). *Gestión local del riesgo. Material de apoyo para la capacitación*. PNUD/SE-SNPMAD.

Cómo citar este artículo

Kriger, P. (2022). La inercia institucional en la comunicación del riesgo de desastres: análisis y aprendizajes a partir de la normativa nacional para la gestión integral del riesgo. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(2), diciembre-marzo, 121-162.

Fecha de recepción 07/2021 | Fecha de aprobación 12/2021