

Número Especial:

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

POLÍTICAS Y PRÁCTICAS PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN GOBIERNOS LOCALES ARGENTINOS: ANÁLISIS COLABORATIVO ENTRE ACTORES ACADÉMICOS Y GUBERNAMENTALES

Silvia E. Fontana^{1*} y Sofía Conrero¹

RESUMEN

La gestión del riesgo de desastres (GRD) ha comenzado a tratarse en las agendas gubernamentales como un proceso que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas que debe ser asumido por todos los sectores de la sociedad. Este enfoque supone un desafío para los gobiernos, quienes se ven interpelados por la necesidad de dar respuestas a situaciones de crisis generadas por fenómenos naturales o antrópicos, a través de la participación social y el trabajo colaborativo. En estas agendas se aborda especialmente la necesidad de que los gobiernos locales se transformen en actores clave para generar soluciones. El artículo tiene por objetivo analizar la incorporación de normas, reglas y discursos internacionales sobre la GRD en las políticas y prácticas de los gobiernos locales de la provincia de Córdoba (Argentina). Para ello se diseñó una matriz colaborativamente entre el ámbito académico y funcionarios de gobiernos locales. La hipótesis es que los gobiernos locales incorporan cambios a nivel discursivo y en componentes organizacionales más rápidamente que en la implementación de proyectos específicos. Además, se adoptan primero en procesos de toma de decisiones centralizados en los gobiernos locales, para luego incorporar procesos participativos que conduzcan a un enfoque de gobernanza.

PALABRAS CLAVES

Gestión del riesgo; Gobernanza; Diseño organizacional; Componentes organizacionales; Argentina

POLICIES AND PRACTICES FOR DISASTER RISK MANAGEMENT IN ARGENTINE LOCAL GOVERNMENTS: COLLABORATIVE ANALYSIS BETWEEN ACADEMIC AND GOVERNMENTAL ACTORS

ABSTRACT

Disaster risk management (DRM) has been addressed in government agendas as a process that leads to the planning and application of policies, strategies, instruments, and measures that must be assumed by all sectors of society. This approach poses a challenge for governments, who are challenged in turn by the need to respond to crises generated by natural or anthropic phenomena, through social participation and collaborative work. Such agendas especially address the need for local governments to become key players in generating solutions. The article aims to analyze the incorporation of international norms, rules, and discourses on DRM in the policies and practices of local governments in the province of Córdoba (Argentina). For this, a matrix was designed collaboratively between academic actors and local government officials. The hypothesis is that local governments incorporate changes at a discursive level and in organizational components faster than in the implementation of specific projects. In addition, they are first adopted in centralized decision-making processes in local governments, to later incorporate participatory processes that lead to a governance approach.

KEYWORDS

Risk management; Governance; Organizational design; Organizational components, Argentina

1. Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Argentina.

*Autora de correspondencia:
9004946@ucc.edu.ar

DOI:

<https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.104>

RECIBIDO

6 de agosto de 2022

ACEPTADO

22 de septiembre de 2022

PUBLICADO

1 de enero de 2023

Formato cita

Recomendada (APA):

Fontana S.E. & Conrero, S. (2023). Políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres en gobiernos locales argentinos: análisis colaborativo entre actores académicos y gubernamentales. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 7(1), 6-20. <https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.104>



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

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

Diseño: Lupe Bezzina

INTRODUCCIÓN

La gestión del riesgo de desastres (GRD) ha comenzado a tratarse en las agendas de gobierno como un proceso que conduce al planeamiento y la aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas, y que debe ser asumido por todos los sectores de la sociedad, especialmente en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este enfoque de gestión de riesgo de desastres supone un gran desafío para los gobiernos, los cuales se ven interpelados cotidianamente por la necesidad de dar respuestas y soluciones a las situaciones de crisis generadas por fenómenos naturales o antrópicos, a través de la participación social y el trabajo colaborativo.

En esta agenda, se aborda especialmente la necesidad de que los gobiernos locales se transformen en actores clave para generar soluciones, soluciones que ya no pueden abordar solos, sino que necesitan hacerlo desde la gobernanza. La participación de actores de todos los ámbitos y niveles es indispensable. En este sentido es que se entiende que, la gobernanza con respecto al aumento de la resiliencia a los desastres se da cuando los gobiernos formulan políticas y desarrollan prácticas de manera conjunta con la sociedad civil, el sector privado y las poblaciones a fin de crear un entorno propicio para mejorar la capacidad de respuesta de la sociedad (Turnbull, Sterrett & Hilleboe: 2013).

En este sentido, se plantea que la orientación a la gobernanza requiere para los gobiernos estructuras organizativas flexibles, nuevos perfiles competenciales de directivos públicos, modificaciones en las herramientas de gestión, la construcción de espacios deliberativos, mayores dosis de negociación y consenso en los procesos, mayor y mejor comunicación, entre otros. No existe un único modelo para dar respuesta a estas demandas de la gobernanza, sino que cada nivel de gobierno, tipo de problemas a resolver, demandas sociales, servicios prestar, etc., requerirán sus propios diseños (Prats, 2005).

Asimismo, en la última década se han desarrollado y adoptado un conjunto de normas, reglas y prácticas internacionales sobre la gestión del riesgo de desastres (Marco de Sendai, ODS y Agenda 2030). Estas normas y prácticas han sido difundidas a través de múltiples canales gubernamentales, transnacionales, para llegar a su implementación en contextos de gobernanza local, donde el rol de los gobiernos municipales como actores es importante, pero no necesariamente hegemónico.

Este trabajo tiene por objetivo identificar y analizar la incorporación de normas, reglas y discursos internacionales sobre la gestión del riesgo de desastres en las políticas y prácticas de los gobiernos locales de la provincia de Córdoba (Argentina). Los tres municipios que se diagnostican en este trabajo son Villa María, San Francisco y Río Cuarto. Estos son los tres municipios medianos (después de la ciudad capital de la provincia) con mayor población. Además, en cada uno de estos municipios se contaba con una caracterización socio-ambiental que aportó información relevante para este estudio.

Para alcanzar este objetivo se diseñó una matriz de manera colaborativa entre el ámbito académico y funcionarios de gobiernos locales. La hipótesis que orienta este estudio es que los gobiernos locales incorporan cambios a nivel discursivo (definición de políticas) y en componentes de diseño organizacional más rápidamente que en la implementación de proyectos específicos sobre el contenido de la política. Además, estas modificaciones se adoptan primero en procesos de toma de decisiones centralizados en los gobiernos locales, para luego incorporar procesos participativos que conduzcan a un enfoque de gobernanza.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ ANALÍTICA PARA EL DIAGNÓSTICO DE COMPONENTES ORGANIZACIONALES PARA LA GDR

En los últimos años se han diseñado diversos instrumentos que permiten diagnosticar y valorar la situación de los gobiernos locales respecto de la gestión del riesgo de desastres.

En el año 2010, el Banco Interamericano de Desarrollo elabora una Guía de Indicadores para la Gestión de Riesgos de Desastres, fortaleciendo el propósito de orientar la acción de este Banco para asistir a sus prestatarios en la reducción del riesgo derivado de amenazas naturales y en la gestión de desastres, a fin de favorecer el logro de sus objetivos de desarrollo económico y social. Este sistema de indicadores se elabora para que sea de fácil comprensión por los formuladores de políticas públicas, relativamente sencillo de actualizar periódicamente y que permita un análisis comparativo entre países para enriquecer su diálogo sectorial (BID, 2010).

Esta Guía se conforma por cuatro componentes o índices compuestos que reflejan los principales elementos que representan la vulnerabilidad y el desempeño de cada país en materia de gestión de riesgos: 1) el Índice de Déficit por Desastre (IDD) refleja el riesgo del país en términos macroeconómicos y financieros ante eventos catastróficos probables; 2) el Índice de Desastres Locales (IDL) captura la problemática de riesgo social y ambiental que se deriva de los eventos frecuentes menores que afectan de manera crónica el nivel local y subnacional, afectando en particular a los grupos socioeconómicos en situación de mayor vulnerabilidad de la población; 3) el Índice de Vulnerabilidad Prevalente (IVP) caracteriza las condiciones prevalentes de vulnerabilidad del país en términos de exposición en áreas propensas, fragilidad socioeconómica y falta de resiliencia social en general; y 4) el Índice de Gestión de Riesgo (IGR) refleja la organización, capacidad, desarrollo y acción institucional de un país para reducir la vulnerabilidad, reducir las pérdidas, prepararse para responder en caso de crisis y de recuperarse con eficiencia. Para la formulación del IGR se tienen en cuenta cuatro componentes o políticas públicas: identificación del riesgo, reducción del riesgo, manejo de desastres y gobernabilidad y protección financiera (BID, 2010).

En el caso de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias de Costa Rica (2015), se elabora un Índice de gestión del riesgo municipal, el cual pone énfasis en las capacidades municipales para la gestión del riesgo de desastres. Este índice identifica cinco grupos de capacidades: 1) capacidad administrativa, referida a la administración de herramientas y/o recursos del municipio para desarrollar procesos de gestión del riesgo de desastres; 2) capacidad financiera, en la cual se aborda la asignación y uso efectivo del presupuesto y de los recursos humanos en la gestión del riesgo de desastres; 3) capacidad de incentivar la participación social, que pone foco en el desarrollo e implementación de herramientas que permitan a la sociedad civil participar de los procesos de toma de decisiones en los procesos de gestión del riesgo municipales; 4) capacidad de planificación, entendida como la inclusión transversal de variables de gestión del riesgo en las herramientas de planificación exigidas a los municipios; y 5) herramientas y/o equipamiento de gestión del riesgo con el que cuentan los municipios.

En el año 2017, la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), desarrolló un instrumento de autoevaluación para gobiernos locales, como apoyo al reporte e implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Se trata concretamente de una herramienta de autoevaluación para la resiliencia frente a desastres a nivel local¹, la cual tiene por finalidad asistir a los países y a los gobiernos locales en el monitoreo y en la revisión del progreso y los posibles retos en la implementación del Marco de Sendai, así como también apoyar el desarrollo de estrategias y planes locales para la reducción de riesgo.

Así, las ciudades y municipios que se comprometen con la Campaña Desarrollando Ciudades Resilientes y sus Diez Aspectos Esenciales aplican este instrumento, que posee los siguientes componentes:

1. Organizarse para la resiliencia, estableciendo una estructura organizativa e identificando los procesos necesarios para entender y tomar acciones dirigidas a reducir el grado de exposición, impacto y vulnerabilidad ante los desastres.
2. Identificar, comprender y utilizar los escenarios de riesgos actuales y futuros, usando este conocimiento para la toma de decisiones.
3. Fortalecer la capacidad financiera para la resiliencia, comprendiendo el impacto económico de los desastres, así como también desarrollar mecanismos financieros que puedan apoyar las actividades para la resiliencia.
4. Promover el diseño y el desarrollo urbano resiliente, evaluando el entorno construido y hacerlo resiliente.
5. Proteger las zonas naturales de amortiguación para mejorar las funciones de protección de los ecosistemas.
6. Fortalecer la capacidad institucional para la resiliencia, para que puedan desarrollar sus funciones.
7. Comprender y fortalecer la capacidad social para la resiliencia, propiciando un entorno adecuado para la conectividad social.

1. "La resiliencia, tal y como se encuentra definida por el Marco de Sendai, es la capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas mediante la gestión de riesgos" (UNISDIR, 2017:3).

8. Aumentar la resiliencia de la infraestructura vital.
9. Asegurar una respuesta efectiva ante los desastres.
10. Acelerar el proceso de recuperación y reconstruir mejor (UNDRR, 2017).

Como podemos observar en los diferentes instrumentos, el desarrollo de capacidades, tanto a nivel organizacional como de empoderamiento de actores, constituyen ejes fundamentales para llevar adelante las recomendaciones de los marcos internacionales de gestión del riesgo de desastres.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, se ha diseñado una matriz conformada por dimensiones y componentes, que pretenden reflejar la manera en la que los municipios han incorporado los marcos internacionales de la gestión del riesgo de desastres en sus políticas y prácticas de gestión gubernamental. Esta matriz, no es sólo una herramienta de diagnóstico y valoración de la gestión gubernamental a nivel local en materia de gestión del riesgo de desastres, sino que además constituye una referencia para la toma de decisiones y el desarrollo de políticas y prácticas orientadas a fortalecer estos temas en los gobiernos locales.

Otro aspecto importante, es que fue diseñada de manera colaborativa con referentes de los municipios en los cuales será aplicada, en un proceso de co-creación, a los fines de generar una mayor sensibilización e involucramiento de los actores gubernamentales locales en este tema. Para ello, se realizaron reuniones y entrevistas individuales, así como también talleres de discusión y debate. En cada una de estas actividades se realizaron presentaciones y discusiones de bibliografía especializada, a partir de las cuales se fueron diseñando las dimensiones y componentes de la matriz. A su vez, estos documentos se fueron compartiendo con referentes de estos municipios (además de quienes participaron en las actividades mencionadas) para recoger sus reflexiones. Finalmente, se validaron estas dimensiones y componentes con las experiencias propias de cada municipio.

La matriz se compone de seis dimensiones y catorce componentes, distribuidos en dichas dimensiones. Estas dimensiones fueron definidas teniendo en cuenta los componentes organizacionales clave, a partir de lo que sugieren los marcos internacionales y los antecedentes referidos, como se observa en la Tabla 1.

Dimensiones	Componentes
Organización	Diseño organizacional
	Toma de decisiones
	Formalización
Financiamiento	Asignación de recursos en presupuesto
	Políticas de Incentivos
Planificación	Incorporación del enfoque GRD en planificación
	Herramientas para la GDR
Gobernanza	<i>Accountability</i> y acceso a la información pública
	Redes y participación social
Capital Humano	Equipos y Perfiles
	Capacitaciones externas
	Capacitaciones internas
Comunicación	Gestión de la comunicación
	Difusión

Tabla 1. Dimensiones y componentes organizacionales para el diagnóstico y valoración de la incorporación de marcos internacionales de la gestión del riesgo de desastres en gobiernos locales

Fuente: Autoras, 2023.

LOS COMPONENTES ORGANIZACIONALES PARA LA GRD EN MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA: DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS

Organización

La primera dimensión refiere a organización, incluyendo dentro de esta los componentes de diseño organizacional, formalización y toma de decisiones.

La estructura de una organización es el conjunto de todas las formas en las que se divide el trabajo en tareas distintas, su coordinación es clave para alcanzar los objetivos comunes de la organización (Mintzberg, 1998). La estructura representa formalmente las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articulan personas, recursos materiales y funciones en torno a objetivos y resultados (Ramió, 1999). Una tensión clave en la gestión del riesgo de desastres se produce entre lo que implica la gestión de riesgos de desastres y los diseños de estructuras, aún con elevados niveles de burocratización, especialmente en las administraciones públicas. Es necesario que las estructuras organizacionales de gobierno permitan promover y coordinar la prevención y atención de desastres, y canalicen la movilización colectiva con participación de toda la sociedad (Vargas, 2002).

En lo que refiere al diseño organizacional, la creación de nuevas áreas en las organizaciones públicas, con los puestos de trabajo vinculados a alcanzar determinados objetivos y con tareas específicas, da cuenta de que determinado tema ha ingresado a la agenda de gobierno. Asimismo, si se añade a este análisis la presencia o no de una de las clasificaciones de las estructuras organizacionales, la organización por propósitos, se puede comprender si el tema o política que se pretende desarrollar forma parte de los propósitos o metas organizacionales (Peters, 1999).

El diseño establece además la especialización vertical como horizontal, las cuales requieren de mecanismos de coordinación que permitan alinear las tareas y esfuerzos de cada unidad organizativa para alcanzar un objetivo común (Laegreid y Verhoest, 2010). En contextos de mayor participación de actores, como plantea la gestión de riesgo de desastres, es fundamental que estos mecanismos se encuentren definidos y acordados entre todos los participantes, de tal manera de que no se pierda el enfoque integral del tema.

Los nuevos diseños organizacionales plantean, además, la necesidad de establecer redes institucionales de entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, coordinadas a nivel nacional y con réplicas a nivel provincial y municipal que promuevan la gestión de riesgo de desastres, tendiente a evitar o reducir la pérdida de vidas, los daños sobre los bienes y el ambiente, disminuyendo el impacto social y económico (Clarke y Pineda Mannheim, 2007). La definición clara de roles, funciones y responsabilidades de cada entidad, así como los mecanismos de coordinación, son fundamentales en un sistema interinstitucional de estas características.

Algunos de los aspectos que releva esta dimensión son: la existencia de un área específica dentro del organigrama para la GDR, otras áreas que intervienen en estos temas, nivel de autonomía de estas áreas, normativa sobre el tema, adhesión a marcos internacionales, entre otros.

En este sentido, en los tres municipios analizados se han encontrado formalizadas funciones que refieren a la GRD, dentro de su organigrama y en normativas diversas.

En el caso del Municipio de Villa María, posee claras normativas que crean y definen las secretarías vinculadas a la Gestión del Riesgo de Desastre y Ambiente, incluidos su funcionamiento, deberes, competencias y objetivos, tal y como lo señala la Ordenanza 4615/2000. Este municipio ha incorporado el enfoque de la GRD y designa a su área de Defensa Civil como "Gestión de Riesgo y Defensa Civil". Se trabaja activamente en las tres etapas de la gestión del riesgo desarrollando actividades de prevención, preparación, atención durante la emergencia y recuperación. Para ello, cuenta con numerosas regulaciones propias que incluyen a la GRD. Resulta positivo que las diversas áreas que forman parte del mismo participen activamente en la elaboración, modificación o actualización de los códigos.

Asimismo, participan en la GRD diferentes secretarías y otras áreas a través de algunas de sus funciones. En este escenario de formalización, la totalidad de las unidades vinculadas a la GRD son dependientes y carecen de autonomía en la toma de decisiones en cualquiera de las fases de la gestión del riesgo, sino que su margen de actuación debe atenerse a los protocolos especificados.

El Municipio de Villa María cuenta con numerosas regulaciones propias que incluyen a la GRD. Resulta positivo que las diversas áreas que forman parte del mismo participen activamente en la elaboración, modificación o actualización de los códigos. Las regulaciones mencionadas anteriormente se alinean con los ODS, incorporados a la política del Municipio como parte fundamental de sus lineamientos.

En relación con la existencia de normas que observen el Marco Internacional de Gestión de Riesgo, el Municipio adhiere a la Agenda 2030 de Naciones Unidas, a través del Informe de Indicadores Villa María Ciudad del Aprendizaje y el programa ODS a través de Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS).

Por su parte, la Municipalidad de Río Cuarto, distribuye las funciones de GRD en tres reparticiones fundamentales: la Subsecretaría de Servicios Públicos, la Subsecretaría de Desarrollo Social, y Defensa Civil de la ciudad. La estructura organizacional general es informal, es decir no se encuentra normada en un organigrama, pero sí de detallan las funciones de sus diferentes áreas en normativas específicas. En lo que refiere específicamente a GRD, se encuentran aspectos vinculadas a estos temas en diferentes normativas². Esto implica avances en cuanto a la incorporación del tema en la gestión municipal, pero aún de manera fragmentada. En estas normas también se regulan los procesos de toma de decisiones en las reparticiones anteriormente mencionadas.

En el caso de la Municipalidad de San Francisco, cuenta con un organigrama con funciones definidas para hacer frente a situaciones de riesgos, aunque las relaciones entre áreas a nivel local y provincial son escasas y se dan una vez iniciada la situación de riesgo. Se observa la existencia de un área específica de GRD, así como de otras áreas en relación a la GRD en el organigrama formal del Municipio, de la propia área de Defensa Civil, y del trabajo conjunto entre las mismas. Dentro del área de Desarrollo Social de la ciudad brinda un servicio denominado “Servicio Social de Emergencia”, el cual debe asistir inmediatamente a la población ante situaciones de emergencia social, catástrofes, siniestros o episodios que alteren la vida cotidiana y que desbordan lo previsible, en ausencia de recursos suficientes para superar esa situación. Asimismo, el Municipio de San Francisco cuenta con un organigrama funcional en la temática que se activa cuando la ciudad se enfrenta a una situación de emergencia. En este sentido, se tornan operativas las labores de la Junta Municipal de Defensa Civil.

Sin embargo, se puede notar que hay escasa conexión, tanto entre las áreas relacionadas a la gestión del riesgo a nivel local, como con las instancias provinciales superiores, a las que se acude una vez que acontece una situación de emergencia.

Si bien el Municipio no adhiere a ningún marco internacional respecto a la GRD, sí adhiere a marcos provinciales y nacionales; a la vez que se observa un amplio desarrollo de normativa local en relación a las temáticas.

Financiamiento

En lo que refiere a la segunda dimensión, el financiamiento, se incorporan dos componentes: la asignación de recursos en el presupuesto y las políticas e incentivos.

La “Herramienta de autoevaluación para la resiliencia frente a desastres a nivel local” (UNDRR, 2017) plantea una serie de acciones necesarias para una gestión financiera eficiente para la GDR:

- » comprender y evaluar los costos considerables, tanto directos como indirectos, de los desastres y el impacto relativo de las inversiones para prevenir;
- » asignar un presupuesto con capital protegido;
- » incluir en los presupuestos operativos la asignación de fondos para la gestión del riesgo;
- » evaluar niveles del riesgo de desastres y sus implicaciones a partir de todos los procesos de planificación, concesión de permisos y decisiones para el gasto de capital;
- » establecer incentivos para que propietarios de viviendas, familias de bajos ingresos, comunidades, empresas, negocios y el sector público inviertan en la reducción del riesgo que enfrentan;
- » aplicar y, de ser necesario, establecer la cobertura de seguros.

2. Carta orgánica Río Cuarto – 1966 con la enmienda de la ordenanza 1202/07

Ordenanza 841/44 - Programa de Prevención y Respuesta ante situaciones de desastre, emergencia o urgencia

Ordenanza 1431/07 - Código Ambiental de la Ciudad de Río Cuarto

Ordenanza 55/16 - Código de Higiene Urbana

Ordenanza 1082/11 - Plan Urbano de la Ciudad de Río Cuarto

Ordenanza 2544/19 - Defensa Civil

Ordenanza 563/14 - Fondo de Emergencia Municipal

Ordenanza 66/16 - Creación del programa de participación ciudadana denominado “Presupuesto Participativo”

La dimensión financiera reviste una importancia fundamental, ya que de ella depende la posibilidad de que los proyectos y las acciones estipuladas en las demás dimensiones puedan plasmarse en acciones concretas que permitan reducir el riesgo, mejorando así el desarrollo de la comunidad.

En cuanto a la dimensión políticas e incentivos, se entiende por ello al desarrollo de programas municipales tendientes a premiar y/o reconocer los esfuerzos desarrollados por distintos actores públicos y privados en materia de GRD. Los beneficios e incentivos pueden ser otorgados por medio pagos directos, exenciones económicas o beneficios no-monetarios. El objeto principal de los incentivos radica en estimular el desarrollo o continuidad de prácticas vinculadas a las temáticas de interés.

Resulta positivo señalar que la legislación del Municipio de Villa María en materia de GRD señala cambios y adecuaciones presupuestarias destinadas a lograr los objetivos de los decretos u ordenanzas. Tal es el caso de la Ordenanza N° 6650/2013 que crea el Observatorio Ambiental y la Ordenanza N° 7125/2017 sobre la protección del Bosque Natural que señala el otorgamiento de subsidios de organizaciones financieras municipales, provinciales, nacionales e internacionales para poder aplicar los Planes de Manejo.

Por su parte, el Área de Gestión del Riesgo y Defensa Civil obtiene sus recursos de una partida presupuestaria específica para el área. El procedimiento de gestión de los recursos no difiere al del resto de las áreas de la Municipalidad y se adhiere a los protocolos de compras comunes.

Resulta novedoso que el Municipio cuente con un “Plan de Gestión Integral del Patrimonio de la Ciudad de Villa María” publicado en el Boletín Oficial 196 del año 2019 que otorga partidas presupuestarias al Departamento ejecutivo municipal para el mantenimiento de los edificios de Villa María declarados de interés público municipal y que forman parte de su patrimonio histórico.

Por último, cabe señalar que actualmente el municipio no cuenta con fondos ni partidas presupuestarias específicas para casos de emergencia. Aun a pesar de esto, y de acuerdo a la información recabada, la ausencia de partidas presupuestarias específicas para estos casos no implica que el Municipio no gestione recursos en casos de emergencia, sino que procede gestionando los fondos necesarios al momento de la emergencia en conjunto con la Secretaría de Economía Y Finanzas. Esto significa que en caso de emergencia es posible solicitar recursos extras para hacer frente a la misma.

El Municipio de Villa María posee regulaciones vinculadas a programas de incentivos a actores de la sociedad civil y actores privados que desempeñen actividades en materia de Gestión del Riesgo. Aun a pesar de esto, no existen programas claros de incentivos a cooperativas, ONGs o empresas que desarrollen actividades vinculadas a la temática.

No obstante, el municipio continúa trabajando en materia de normativas que fomenten la inversión privada y pública en relación a la GRD.

En el caso de la Municipalidad de Río Cuarto asigna dentro su planificación presupuestaria anual recursos financieros específicos destinados a acciones para la GRD. Se pueden diferenciar por un lado los recursos que son asignados mediante ordenanza (fondo de emergencia) y por otro los recursos de diversas áreas del Municipio, ya que dentro de sus presupuestos cuentan con asignaciones presupuestarias específicas para temas relacionados con la GRD.

Además de estos recursos, vale la pena destacar el “Programa Presupuesto Participativo”. Si bien este no tiene por finalidad generar un impacto directo en la reducción de riesgo, al ser una herramienta participativa puede incorporar proyectos afines a dichas temáticas que surjan por parte de la ciudadanía o instituciones de la sociedad civil. Se trata de una partida que corresponde a un porcentaje fijo de las recaudaciones del municipio en el periodo anterior al cual se van a ejecutar los proyectos. Con este fondo se llevar adelante aquellos proyectos que resulten elegidos por los ciudadanos, a partir de un listado que presenta las diferentes propuestas que fueron presentadas por la misma comunidad. Dentro de estos proyectos se pueden observar propuestas relacionadas con el cuidado del medioambiente.

Particularmente, el Municipio no cuenta con políticas de incentivos directas o indirectas que beneficien inversiones de carácter público o privado relacionadas con las temáticas de la GDR. Las

únicas políticas relativas al tema son las relacionadas a las habilitaciones necesarias para operar, en este punto la política está alineada a la normativa provincial, esta existe ciertos parámetros que tienen que ver sobre todo con la GRD, aunque no se otorga ningún tipo de incentivo por ello.

No obstante, el municipio sí promueve la participación en algunos programas propuestos por la Provincia como es el caso de la Mesa de Buenas Prácticas Agropecuarias. Estas mesas de buenas prácticas son un espacio promovido por la esfera provincial donde se recompensa económicamente a aquellos productores que decidan implementar una serie de medidas acordadas como buenas prácticas y que involucran fundamentalmente actividades relacionadas al cuidado del suelo y del medio ambiente. A cambio de la implementación de estas buenas prácticas se recibe una recompensa económica, pero esta se encuentra a cargo del gobierno provincial.

Por su parte la Municipalidad de San Francisco y en lo que refiere a asignación de recursos no cuentan con un fondo fijo, sino con un presupuesto variable de mes a mes y que incluso se utiliza de acuerdo a las necesidades que van surgiendo. Sin embargo, se resaltan las buenas prácticas llevadas adelante por el Municipio que compensan e incluso justifican este hecho.

El Municipio otorga exenciones impositivas a aquellas empresas radicadas en el Parque Industrial, pero es desde el nivel provincial que se ofrecen incentivos a las buenas prácticas agropecuarias respetuosas con el ambiente.

Planificación

La tercera dimensión refiere a la planificación, y comprende los componentes: incorporación del enfoque GRD en la planificación y las herramientas para la GDR.

En la planificación de la gestión del riesgo de desastres es necesario estar preparados para hacer frente a una amenaza, lo cual implica el involucramiento de elementos técnicos, sociales y políticos (Herzer, 1990). Estos últimos refieren a los acuerdos necesarios entre instituciones públicas, organizaciones y población. En función de los elementos mencionados anteriormente, Herzer define la planificación como un proceso dinámico y continuo en el tiempo que supone la recolección de información y la generación de acuerdos y relaciones tanto interpersonales como interorganizacionales, las cuales están sujetas a constantes cambios (Herzer, 1990).

En clara sintonía con lo planteado por Herzer (1990) se ubica el planteo teórico que concibe la planificación como un proceso social. Desde esta perspectiva se sostiene la necesidad de superar la concepción meramente técnica de la planificación para entenderla como un proceso en el que “interactúan sistemáticamente diversas exigencias funcionales y diferentes coaliciones de actores” (Herrera Gómez y Requena, 2002: 61).

La planificación es en definitiva la interacción estructurada entre actores, que no sólo desempeñan roles diferenciados, sino que controlan diversos tipos de recursos y poseen expectativas diversas. Estas diferencias entre ellos hacen que el proceso de planificación se caracterice por la búsqueda de compatibilidades, a través de la continua negociación entre los mismos, en un ambiente que es, al mismo tiempo, dinámico. En función de lo expuesto es que puede inferirse que, bajo esta lógica, incluso la propia identidad del planificador se transforma, debiendo éste complementar su competencia técnica con sus capacidades comunicativa y negociadora (Herrera Gómez y Requena, 2002).

Ante ello es importante que la planificación sea dinámica y semiestructurada, para que permita una cierta flexibilidad y adaptabilidad a los cambios (del entorno, los acuerdos y las relaciones). Para Herzer (1990) la planificación debe incluir todas las etapas del manejo del riesgo: prevención y mitigación (antes), respuesta (durante) y recuperación (después) y supone la articulación entre los sectores, organizaciones, instituciones y la población, para así cumplir el objetivo que persigue: minimizar los daños y pérdidas materiales y humanas.

Algunos aspectos a relevar en esta dimensión son: la incorporación de la GDR en las políticas y los planes de desarrollo social, políticas de planificación urbana y sectorial, en las políticas y los planes de salud y educación, los actores participantes, la existencia de planes de contingencia, inventarios de desastres y pérdidas, de herramientas, etc.

La Municipalidad de Villa María se destaca por llevar adelante la planificación de los procesos de urbanización en función de los valores del ambiente y el desarrollo sostenible. Dentro de las acciones específicas se puede destacar el estableciendo de un control y seguimiento del

crecimiento urbano de forma consciente y responsable. Cuenta de ello son las evaluaciones de impacto ambiental solicitadas a personas físicas o jurídicas, pública y privadas, responsables de proyectos que puedan ser susceptibles de afectar el ambiente, y que deben ser presentadas ante el Área de Ambiente y Saneamiento dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano, Ambiente e Infraestructura.

Específicamente en lo que refiere a herramientas para la GRD, el Área de Gestión del Riesgo y Defensa Civil actúa de manera coordinada con Bomberos, a través de la conformación del Comité en el cuerpo de Bomberos. Con respecto a la infraestructura, se utiliza la que posee como así también sus herramientas para la atención a la emergencia. El Municipio cuenta con la Ordenanza 7426/2019 “Plan De Gestión Integral del Patrimonio de la Ciudad de Villa María” en el que se establece la elaboración de diversos estudios preliminares que sirven como insumos para la realización de políticas en la temática.

En el caso de la Municipalidad de Río Cuarto, los temas de GRD son desarrollados por diferentes programas que llevan adelante las dependencias antes mencionadas en la estructura de dicho organismo. Asimismo, cuentan con herramientas para el diagnóstico y prevención. De todas maneras, y aunque se generan muchos datos, éstos no son abordados desde un enfoque de GRD.

En lo que refiere a San Francisco, se observa un gran esfuerzo por incorporar las temáticas de la GRD en los planes educativos de niños, adolescentes y universitarios y de incluir a este sector en los procesos de planificación; sin embargo, un avance semejante no se ha dado aún en otras áreas como la urbanística y de salud. En cuanto a las herramientas para la GRD, existe un único mecanismo de monitoreo y evaluación de riesgos y perjuicios que corre a cargo del cuerpo de Bomberos Voluntarios, por lo que sería importante que el Municipio concrete un proyecto multiactorial para llevar adelante evaluaciones más exhaustivas.

Gobernanza

La cuarta dimensión refiere a la gobernanza, y abarca los componentes *accountability* y acceso a la información pública, y redes y participación social.

El término gobernanza hace referencia a aquellos procesos de participación, ejecución y decisión en los que varios actores intervienen de manera cooperativa, para la evaluación de asuntos de interés público. Referimos también a formas y métodos de control, siendo, en este sentido, de nuestro interés la participación civil vinculada a espacios políticos de poder y gobierno.

La gobernanza implica una nueva manera de gobernar: un gobierno interdependiente. Esto significa que la definición del sentido de dirección de la sociedad ya no se realiza de manera excluyente por parte del gobierno, sino que, en este proceso, participan también las organizaciones privadas y sociales. El gobierno se constituye en un nodo de una red en la que se delibera conjuntamente, se interactúa, se coproduce con otros actores de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2007).

El gobierno de la gestión del riesgo de desastres no podrá efectivizarse sin una adecuada definición, tanto en términos conceptuales como operativos, de las estrategias organizacionales que permitan orientar las acciones antes y después del desastre, así como durante este. Y, en esta estrategia, la articulación de actores y la construcción de redes constituyen factores clave de todo el proceso.

Algunos de los aspectos que comprende esta dimensión son: la existencia de protocolos y mecanismos anticorrupción, la existencia de mecanismos de registro de donaciones y compras, las respuestas a pedidos de información, las estrategias de coordinación y vinculación con instancias gubernamentales y no gubernamentales, los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de planeación municipal, entre otros.

Respecto a estas dimensiones se puede observar que el Municipio de Villa María regula y ejecuta procedimientos a través de ordenanzas que implican explícitamente la socialización de la información, lo que se ve plasmado en normativas específicas en relación con la Gestión del Riesgo, estableciendo artículos que hacen referencia a pedidos de información y a la coordinación integral entre actores multisectoriales para el tratamiento de la problemática.

El Municipio de Villa María cuenta con distintos mecanismos de transparencia, participación, colaboración y control ciudadano, los cuales funcionan como perfectos mecanismos anticorrupción.

A su vez, se facilita el acceso a la información pública mediante un portal de datos abiertos, donde se publican diversos datos de interés social, tales como informes de obra pública, licitaciones, presupuesto abierto, de transporte, de empleo, de cooperativas, entre otros. Respecto a lo ambiental, cuenta en el mismo portal con registros de arbolado público, de caudal de río, de medición de los niveles del agua, de análisis microbiológicos de la misma, de cantidad de residuos tecnológicos por kilogramos entre otros.

Todas las áreas de la Municipalidad cuentan con la posibilidad del pedido de información, ya sea desde un organismo público, privado, como así también desde la sociedad civil. En este sentido, el portal de datos abiertos es una herramienta clave de socialización de la información. Se incorporan ordenanzas, decretos y reglamentaciones relacionadas a la Gestión de Riesgo con la obligación de responder a los pedidos de información, de elevar informes de cumplimientos de funciones conforme los establece la normativa vigente (Ordenanza 7209/2017³, Ordenanza N° 6650/2013⁴)

En cuanto a la participación ciudadana existen múltiples vínculos de cooperación entre actores gubernamentales y de la sociedad civil, que entrelazan sus actividades de manera integral, generando un enriquecimiento mutuo e interdisciplinar en los proyectos presentados.

Por su parte, la Municipalidad de Río Cuarto posee espacios de participación con actores de la sociedad civil, del sector privado y a representantes de distintas organizaciones, actuando así como un núcleo interconectado. La carta orgánica de la municipalidad estipula diferentes formas en las que se puede dar la participación de la sociedad civil en los asuntos de la esfera pública, esta se da principalmente a través de instrumentos de democracia semidirecta (consulta e iniciativa popular, referéndum y revocatoria popular, consejos y entidades vecinales). Cuenta además con un sistema de mesa de entradas localizadas estratégicamente en la ciudad que permite al ciudadano solicitar algún tipo de información que requiera. Otro recurso con el que se cuenta es con una línea telefónica de atención al vecino, coordinada desde la secretaria de gobierno abierto. Esta última también cuenta con el programa del presupuesto participativo que se suma a las formas de participación social propuestas por la comunidad.

El municipio también participa de algunas redes con otros actores sociales, las principales redes en las que actúan son la Red de Municipios frente al Cambio Climático, las mesas tic del gran Río Cuarto y el Consejo del Arbolado Público (este último está conformado por tres representantes del Departamento Ejecutivo Municipal, un representante de cada bloque político que integra el Concejo Deliberante, un representante de la Universidad Nacional de Río Cuarto, un representante de la Defensoría del Pueblo, un representante de la Asociación de Ingenieros Agrónomos del Sur de Córdoba y un representante del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria).

La Secretaría de Gobierno Abierto y Modernización, es la encargada de generar espacios de interacción entre la sociedad y el Estado.

En el Municipio de San Francisco no existen mecanismos formales de *accountability*. El acceso a la información pública, a través de la página web oficial del municipio, se reduce a lo relativo a servicios brindados por el mismo y cuestiones de organigrama, detallando el plantel que conforma el personal del municipio. No consta una publicación periódica de informes de las distintas áreas del municipio. Se destaca el acceso público y transparente por parte de proveedores interesados en licitaciones municipales, a las distintas convocatorias abiertas a los mismos.

Existen canales de comunicación fluidos y cooperación entre el nivel municipal y el nivel provincial que permiten no sólo la colaboración en situaciones de emergencia, sino también la inversión en obras infraestructurales esenciales para la prevención del riesgo. La ciudad también mantiene una buena coordinación y comunicación con municipios aledaños, como Frontera y Freyre. Sin embargo, con instituciones de la sociedad civil -que suelen prestar sus instalaciones o sus recursos para hacer frente a situaciones de emergencia- se observa una coordinación informal y esporádica y reactiva antes que planificada.

Capital humano

La quinta dimensión es la del capital humano, que comprende tres componentes: equipos de trabajo para la GDR, perfiles de los ocupantes de los integrantes y líderes de equipos, capacitaciones externas y capacitaciones internas.

3. Unidad Ejecutora creada en el art. 2º eleva para conocimiento del Concejo Deliberante todos los dictámenes, recomendaciones y/o actuaciones que realice en cumplimiento de sus funciones.

4. Las áreas y organismos públicos y privados involucrados, a requerimiento del Observatorio, deberán remitir la información que se le solicite.

Las personas son el eje fundamental de las organizaciones y de las actividades que en ellas se realizan. En lo que refiere a la gestión del riesgo de desastres, la gestión del talento humano —entendido como la conjunción entre habilidades, compromiso y capacidad de acción en el marco de un equipo de trabajo y al servicio de un objetivo mayor (Conrero y Cravero, 2018)—, es de fundamental importancia. Equipos de trabajo sólidos, con alto desarrollo de competencias y perfiles ad hoc, con líderes que puedan articular y potenciar estos equipos en torno de la gestión del riesgo de desastres.

Esta dimensión releva aspectos tales como las descripciones de puestos y de perfiles, sistemas de gestión del desempeño, formación de directivos públicos en liderazgo para la GDR, planes de capacitación, campañas de sensibilización para la ciudadanía sobre GRD, inclusión de la GRD en los planes educativos, realización de simulacros, etc.

La Municipalidad de Villa María cuenta con funcionarios con un alto grado de profesionalización y formación en carreras relacionadas al área de trabajo. Con respecto a la formación en materia de GRD, es posible afirmar que solo las áreas relacionadas a dichas temáticas como son la Dirección de Ambiente y Saneamiento y Coordinación de Planeamiento Urbano están instruidas en el tema. El desarrollo de capacidades en los equipos se fortalece a través de capacitaciones internas. Desde la Universidad Nacional de Villa María hay gran variedad de cursos y especializaciones que abordan dichas materias que pueden ser realizadas por los funcionarios municipales, no existiendo no obstante ello, conexión entre dicha institución y la Municipalidad. Desde la Oficina de Higiene y Seguridad existe la posibilidad de brindar capacitación al personal en algunas temáticas, siempre a solicitud de la parte interesada a la capacitación.

A su vez, desde el proyecto Villa María Ciudad para Emprender, la Municipalidad brinda diversas capacitaciones a la sociedad civil. Dicho proyecto nace con el objetivo de poner a disposición de los emprendedores la información y las herramientas relevantes para contribuir con el desarrollo de sus actividades. A través del portal Villa María Emprende, los ciudadanos pueden consultar la cartilla de capacitaciones, eventos y también la lista de los diversos fondos a los que pueden acceder para sus emprendimientos. En estas capacitaciones hay algunas referencias a la GRD, aunque de manera secundaria.

Por su parte, en la Municipalidad de Río Cuarto, existen funcionarios formados en las temáticas específicas de cada área, aunque esta formación ya la traen en su perfil de manera externa a la organización municipal. No se desarrollan dentro de la Municipalidad capacitaciones específicas sobre las temáticas de GRD, pero sí se realizan capacitaciones internas en materias de simulacros de evacuación y en temas pertinentes a cada área de gobierno. En cuanto a las capacitaciones externas, Bomberos y Defensa Civil imparten capacitaciones a la sociedad civil, pero no de manera regular sino a demanda de las instituciones o mediante pequeños talleres.

En el caso de la Municipalidad de San Francisco, cuenta con personal muy capacitado para la tarea que realiza, con especializaciones en sus áreas de trabajo específicas. Estos perfiles se fortalecen con capacitaciones internas periódicas, incluso con acceso a capacitaciones internacionales.

En relación con las capacitaciones externas, existe una oferta desde el área de Bomberos, especialmente por el buen vínculo desarrollado con colegios para las capacitaciones. No se realizan simulacros, y se encuentra pendiente la creación de un mecanismo para convocar al público en general a las capacitaciones.

Comunicación

Finalmente, la dimensión de la comunicación comprende dos componentes: la gestión de la comunicación y la difusión.

Gestionar la comunicación implica un gran desafío, ya que aquello que no se informa adecuadamente, a destiempo o sin objetivos claros genera confusiones, desarticula cualquier planificación para reducir el riesgo, altera la comprensión de los hechos, genera, muchas veces, caos y no contribuye a una economía de recursos. Partiendo del supuesto de que los riesgos se construyen socialmente, se sustenta la comunicación como la construcción de un entramado discursivo en donde diversos actores políticos y sociales están involucrados. La percepción es uno de los pilares fundamentales de la comunicación, por lo que el conocimiento de opiniones, creencias, sentimientos, valores y actitudes que tiene una persona o comunidad acerca de un

posible riesgo debe ser un insumo fundamental para quienes desarrollan acciones de comunicación de riesgos. Hay que recordar que la gente responde únicamente ante aquellos que percibe (Fontana y Conrero, 2017).

Esta dimensión abarca aspectos tales como los sistemas de alertas temprana, los protocolos específicos de comunicación en casos de crisis, los medios oficiales de comunicación, los mecanismos de comunicación continua e interacción de redes nacional, provincial y local, los eventos y acciones de difusión sobre actuación en caso de desastres/ de prevención/ de los protocolos oficiales, etc.

La gestión de la comunicación en el Municipio de Villa María es de tipo centralizada, esto significa que todo tipo de informe, comunicado, difusión, pasa por la Coordinación de Comunicación Institucional de la Municipalidad. Esta área elabora el mensaje y lo difunde a otros medios y en todas sus redes, dependiendo el contenido del mismo. Se encarga también de la publicación de contenido dentro del portal de datos abiertos con el que cuenta el Municipio: publica órdenes de compras actualizadas, servicios, normativas de obras privadas, información del centro estadístico, entre otros. Todas las áreas, al momento de comunicar, remiten a dicha área para la futura publicación de sus trabajos, proyectos y propuestas.

Por otra parte, las asociaciones de la sociedad civil manejan sus propios medios de comunicación y difusión. En caso de que sus actividades estén vinculadas a algún proyecto de algunas de las áreas de la Municipalidad, dichas iniciativas cuentan con el apoyo de la Municipalidad en materia de difusión.

Respecto a otros actores de la sociedad civil, y de acuerdo con sus responsabilidades, se estipulan ciertos protocolos en cuanto al uso, función y desarrollo de la comunicación.

En Villa María, los dos únicos medios para dar alerta de emergencia son el municipio o Bomberos, estando dicho procedimiento instalado y protocolizado. Ambos son también responsables de generar informes de situación y dar respuestas mediante conferencias de prensa. En este mismo sentido, el Área de Gestión del Riesgo y Defensa Civil es informada de alertas meteorológicas por el Servicio Meteorológico, encargándose de comunicar inmediatamente a todos los medios de prensa, y al Área de Protocolo de la Municipalidad, que inmediatamente envía a sus funcionarios o a quienes consideren necesario.

Frente a una catástrofe o inundación inminente hay un sistema de alertas con el centro vecinal del barrio y, en caso de que la situación no se produzca en un barrio en particular, se lleva a cabo el protocolo establecido para atender la emergencia, con tareas asignadas. En el caso de una emergencia, el vocero de la información es el Intendente, salvo designación previa de otro funcionario. En algunos casos puede tomar esa responsabilidad el Coordinador de Gestión de Riesgo. En cualquiera de los dos casos, son exclusivamente dichas autoridades las que se encargan de la comunicación de crisis, con el fin de evitar que múltiples canales repitan diferentes discursos y de transmitir tranquilidad a los habitantes, dándoles información certera y confiable.

Respecto a la política de difusión del municipio, al estar la comunicación centralizada, todas las áreas que brinden información, capacitaciones, charlas u otras actividades difunden sus propuestas a través de la Coordinación de Comunicación Institucional.

La comunicación del Municipio de Río Cuarto se encuentra a cargo de la Secretaría de Comunicación y Prensa de la Municipalidad. Esta área depende directamente del poder ejecutivo y es el intendente en persona quien autoriza las diferentes instancias del mismo. La Municipalidad cuenta con página web, y con redes sociales. Desde el Área de Comunicación y Prensa se difunde la comunicación oficial a los medios de comunicación y se gestionan las redes sociales de la municipalidad. Es también esta área la que se encarga de gestionar la participación de la población en redes y la interacción que se establece con la comunidad. También gestiona las pautas publicitarias y las apariciones de los funcionarios en la radio y televisión.

La comunicación existente no tiene un enfoque claro orientado a la GRD, pero si se ve que existen algunas campañas de concientización desarrolladas y conocimientos básicos de los procedimientos de actuación en caso de emergencia.

El Programa de Prevención y Respuesta ante situaciones de desastre, emergencia o urgencia de la Municipalidad de Río Cuarto, no especifica un accionar concreto en relación a los

procesos de comunicación durante la atención al desastre. Sin embargo, el área de comunicación tiene a disposición su aparato comunicacional para que, en caso de presentarse una situación de riesgo, las personas competentes puedan transmitir los comunicados necesarios. El municipio tampoco cuenta con sistemas de alerta temprana que estén formalizados, por el contrario, se trata de comunicaciones informales.

En lo que respecta a la difusión, las diversas campañas realizadas por la Municipalidad han puesto énfasis en el cambio climático, siendo la gestión del riesgo una temática poco abordada por la municipalidad. Las temáticas relacionadas a la gestión del riesgo han sido más difundidas a través de las campañas que llevan adelante los bomberos voluntarios. Algunos talleres se han comenzado a realizar desde el área de defensa civil pero no se trata de campañas de difusión masiva.

En concreto, en el municipio se han efectuado especialmente campañas orientadas al cuidado del medio ambiente y a concientizar sobre la importancia del reciclado y de una adecuada separación de residuos.

Por su parte, la Municipalidad de San Francisco cuenta con un plan específico de comunicación ante situaciones de crisis. En rasgos generales y en una primera instancia se destaca una comunicación principalmente reactiva y centralizada en Bomberos y Defensa Civil. Es decir, la comunicación se está focalizada fundamentalmente en el momento en el que ocurre una emergencia.

En cuanto a la gestión de la información ante eventos de riesgo y/o crisis, existe un orden detallado de cómo comunicar y a quién. En función de dicho esquema, la información sólo debe ser comunicada a los diferentes medios de comunicación por parte de quienes integren el comité de emergencia. Toda la información al respecto es canalizada principalmente por el Secretario de Gobierno o bien por un directivo de Defensa Civil en caso de que aquél le haya delegado tal responsabilidad. Se busca evitar así que se difunda información errónea o se genere una psicosis en la población.

El Municipio cuenta a su vez con un número telefónico, el 103, que está a disposición para informar emergencias al Comité de Emergencia.

En referencia a la difusión hacia la sociedad, existe una comunicación dispersa que es gestionada principalmente por diversas instituciones de la localidad.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

En este artículo se proponía identificar y analizar la incorporación de normas, reglas y discursos internacionales sobre la gestión del riesgo de desastres en las políticas y prácticas de los gobiernos locales de la provincia de Córdoba (Argentina). Para alcanzar este objetivo se diseñó una matriz de manera colaborativa entre el ámbito académico y funcionarios de gobiernos locales.

En términos generales, la aplicación de esta matriz en los tres municipios seleccionados da cuenta de que los gobiernos locales incorporan cambios a nivel discursivo (definición de políticas) y en componentes de diseño organizacional más rápidamente que en la implementación de proyectos específicos sobre el contenido de la política. Además, estas modificaciones se adoptan primero en procesos de toma de decisiones centralizados en los gobiernos locales, para luego incorporar procesos participativos que conduzcan a un enfoque de gobernanza.

Específicamente en relación con cada una de las dimensiones de la matriz, se pueden realizar las siguientes reflexiones:

- » Existe una formalización en un área o con funciones distribuidas en diferentes áreas, lo cual es una buena señal de que el tema se está incorporando en la gestión organizacional. Sin embargo, aún faltan mecanismos de coordinación y fortalecer el cambio de enfoque de protección civil a GRD.
- » Existen mecanismos de planificación, pero con abordajes muy incipientes de la GRD. En esta materia, en general la gestión aún continúa siendo reactiva.

- » Si bien en algunos casos se cuenta con partidas presupuestarias con finalidades específicas vinculadas a la GRD, no hay aún un enfoque de gestión presupuestaria integral en esta materia. Se destacan las experiencias de presupuesto participativo en un municipio, en la cual los propios vecinos han seleccionado algunas acciones vinculadas a la GRD para ser ejecutadas con ese presupuesto.
- » No hay políticas claras de incentivos a nivel local que promuevan el enfoque de la GRD, especialmente con el sector privado.
- » En cuanto a los componentes de la dimensión gobernanza, en general los municipios cuentan con mecanismos de transparencia, participación, colaboración y control ciudadano, lo cual es una base fundamental para avanzar en materia de *accountability* y mecanismos anticorrupción en relación con aspectos de la GRD.
- » Si bien en todos los municipios hay conformadas redes de actores para proyectos/ acciones específicas, se observa más una vinculación con otros niveles de gobierno. Aún se observa la necesidad de una mayor vinculación, para potenciar el enfoque de la GRD, con diferentes organizaciones del sector privado y de la sociedad civil.
- » Se cuenta con algún personal calificado, pero no derivado de una política explícita de gestión de capital humano en materia de GRD, aunque se ven algunas señales alentadoras de avances. La formación es una política clave para este fortalecimiento, que aún está muy focalizada en la atención de la emergencia, siendo necesario comenzar a sensibilizar al personal del municipio y a la sociedad en su conjunto sobre el enfoque de la GRD.
- » En relación con la comunicación, se observa una cierta centralización de la comunicación en un área específica de cada municipio, y algunas estrategias definidas en materia comunicacional frente a la ocurrencia de un desastre (alertas tempranas, acciones para actuar en la emergencia, etc.). Aún se plantean desafíos frente a la articulación de la comunicación con otros actores, y el desarrollo de la comunicación del riesgo, desde una perspectiva integral.

Finalmente, una de las fortalezas de esta matriz es que se plantea desde una perspectiva organizacional de los gobiernos locales, entendiendo que este aspecto es central para una efectiva gestión integrada del riesgo de desastres. Los resultados obtenidos de la aplicación de esta matriz, no sólo permite obtener un diagnóstico y valoración de la gestión gubernamental a nivel local en materia de gestión del riesgo de desastres, sino que además constituye una referencia para la toma de decisiones y el desarrollo de políticas y prácticas orientadas a fortalecer estos temas en los gobiernos locales.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2007). *“La dimensión administrativa de la nueva gobernanza; sus prácticas y aporte”*, Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, octubre-noviembre, 2007.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). *Indicadores de Riesgo de Desastres y Gestión de Riesgos. Notas Técnicas*. BID. <https://www.iadb.org/es/temas/desastres-naturales/indicadores-de-riesgo-de-desastres/indicadores-de-riesgo-de-desastres%2C1456.html>
- Clarke, Caroline y Pineda Mannheim, Carlos (eds.) (2007). *Riesgo y desastres: su gestión municipal en Centroamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York.
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias de Costa Rica. (2015). *Índice de gestión del riesgo municipal*. CNE, San José, Costa Rica.
- Conrero, Sofía y Cravero, Vanessa. (2018). *El talento humano en las organizaciones*. Editorial Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Argentina.
- Fontana, Silvia y Conrero, Sofía. (2017). *“Estrategias de gobierno para gestionar el riesgo de desastres: planificación, diseño organizacional y comunicación”*, Revista Estado Abierto, Vol. 1, N° 2, Dic – Mar, pp.183-202.
- Herrera Gómez, Manuel y Requena, Antonio. (2002). *“La planificación como proceso social”*, en: Gestión y Administración de Políticas Públicas (GAPP), N° 25, Septiembre/Diciembre 2002.

- Herzer, Hilda. (1990). "Los desastres no son tan naturales como parecen", Medio Ambiente y Urbanización, N° 30: Desastres y Vulnerabilidad en América Latina, IIED-GEL, Buenos Aires.
- Laegreid, Per y Verhoest, Koen. (2010). *Governance of Public Organizations: proliferation, autonomy and performance*. Palgrave MacMillan, Hampshire.
- Mintzberg, Henry. (1988). *La Estructuración de las Organizaciones*. Ariel, Barcelona.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres – UNDRR. (2017). *Herramienta de autoevaluación para la resiliencia frente a desastres a nivel local*. UNISDR. <https://eird.org/camp-10-15/docs/herramienta-evaluacion-detallada.pdf>
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres – UNISDR. (2005). *Marco de Acción de Hyogo: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. UNISDR
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres – UNISDR. (2015). *Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres*. UNISDR.
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres – UNISDR. (2009). *Terminología sobre reducción del riesgo de desastres*. UNISDR.
- Peters, B. Guy. (1999). *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Prats i Catalá, J. y Vidal Beltrán, J.M. (coords.) (2005). *Gobernanza. Diálogo Euro-Iberoamericano sobre el buen gobierno*. Colex-INAP, Madrid.
- Ramió, Carles. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Tecnos / UPE, Madrid.
- Turnbull, M.; Sterrett, C. y Hilleboe, A. (2013). *Hacia La Resiliencia: Guía para la reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático*. Practical Action Publishing, UK.
- Vargas, José Enrique. (2002). *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio – naturales*. Serie Medio Ambiente N° 50, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.