

Comunicar el riesgo de desastres: una mirada desde la comunicación política y la gestión del riesgo de desastres al caso de las inundaciones de la Ciudad de Santa Fe

*Valeria F. Maurizi**

Resumen

El riesgo es entendido como una construcción social, es decir, como un proceso histórico de producción e interacción de vulnerabilidades en los territorios. Este se relaciona de manera directa con los modelos de desarrollo vigentes y sus prácticas insostenibles que son las que generan que los riesgos se materialicen en desastres. Por lo anterior, la gestión y comunicación del riesgo pueden pensarse como un proceso de gestión pública.

En Argentina, las inundaciones ocurridas en la ciudad de Santa Fe en los años 2003 y 2007 han sido desastres graves. Lo relevante del caso es que la ciudad llevó a cabo una serie de políticas incorporando el enfoque de

* Magíster en Gestión Política, especialista en gestión y comunicación del riesgo de desastres. Profesora de la Universidad Católica de Córdoba y consultora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México.

Código de referato: SP.295.LIII/21
<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2021.53.03>



STUDIA POLITICÆ  Número 53 otoño 2021 pág. 39–77

Recibido: 08/02/2021 | Aceptado: 09/03/2021

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

gestión y comunicación del riesgo de desastres. El Programa de Comunicación del Riesgo implementado por el gobierno municipal es un ejemplo de transversalización donde la gestión de la comunicación se asumió desde los procesos de desarrollo.

En este trabajo se analizan las estrategias comunicativas utilizadas por el gobierno de la ciudad de Santa Fe para la gestión de riesgo desde la creación del Sistema Municipal de Gestión Integral de Riesgos de Desastres. Se utiliza el modelo de diseño flexible proyectado, definiendo una muestra no probabilística. El análisis se llevó a cabo desde 2008 a 2015 y se utilizaron técnicas cualitativas de análisis de contenido con el software Atlas.ti.

Este trabajo pretende ser un aporte para definir la comunicación del riesgo desde los enfoques de la gestión de riesgos y comunicación política. Para esto, se parte de dos premisas: una, la comunicación del riesgo es una de las formas de crear capacidades frente a los riesgos y, dos, la comunicación del riesgo es una política pública que debe ser gestionada con múltiples actores y es transversal a todos los sectores del desarrollo en las diversas etapas de la gestión de riesgos.

Palabras clave: comunicación política – comunicación del riesgo – inundaciones – gestión del riesgo – estudio de caso.

Abstract

Risk is understood as a social construction, that is, as a historical process of production and interaction of vulnerabilities in the territories. This is directly related to current development models and their unsustainable practices, which made risks to materialize into disasters.

Risk management and risk communication can be considered as public management process that seeks to reduce vulnerabilities and increase the capacities of people, institutions and ecosystems.

In Argentina, the floods that occurred in the city of Santa Fe in 2003 and 2007 have been serious disasters. What is relevant about focusing on the case is that the city mainstreamed disaster risk management and communication into public policy.

This paper analyzes the communication strategies used for disaster risk management by the government of the city of Santa Fe since the creation of the Municipal System for Disaster Risk Management. The projected flexible design model is used, defining a non-probabilistic sample. The analysis was carried out from 2008 to 2015 and qualitative content analysis techniques were used with the Atlas.ti software.

This work aims to be a contribution to define risk communication from the approaches of risk management and political communication. To do this, it starts from two premises: one, risk communication is one of the ways of creating capacities to face risks: raising awareness and understanding the risk; and two, risk communication is a public policy itself: it must be managed with the participation of multiple actors and must be mainstream into all development sectors in the various stages of risk management.

Key words: political communication – risk communication – floods – risk management – case of study

Introducción: comprender el riesgo es el punto de partida

El concepto de “riesgo” surge desde la sociología como una manera de interpretar los cambios en las formas de vida de las sociedades. Dichos cambios fueron motivados por las innovaciones y avances tecnológicos que configuran nuevas maneras de relacionarnos entre nosotros y con el mundo. Son las sociedades las que crean y conviven con el riesgo, definido como un proceso social producto de estos cambios (Beck, 1998; Giddens, 1996).

Los riesgos que la sociedad moderna produce generan repercusiones para la vida política al tornarse un factor relevante para la toma de decisiones sobre el desarrollo de una sociedad. El riesgo necesariamente deberá ser conocido y considerado. Esta manera de conceptualizarlo ha impactado en cómo se definen los desastres sumado a que la ocurrencia de desastres en el mundo es cada vez más frecuente, provocando graves afectaciones en materia de patrimonio social, ambiental, cultural y económico en las sociedades postmodernas. Por tanto, el énfasis del nuevo paradigma para pensar los desastres se encuentra en promover que los gobiernos entren en acción frente a ellos mediante la gestión de los riesgos.

El paso de la gestión del desastre a la gestión de riesgo de desastres (en adelante GdR) comienza a gestarse cuando se comprende a los desastres como producto y como proceso a la vez; debido a que definirlos como proceso implica comprender su historia de desarrollo y que estos son generados por un riesgo subyacente (Lavell, 1996). Entonces, el cambio de paradigma posibilita que los esfuerzos de comprensión del riesgo, las políticas y las herramientas que se generan en consecuencia se centren en los componentes del riesgo. Esto ha redefinido a los desastres considerándolos no como naturales, sino como problemas no resueltos del desarrollo donde

... el objetivo de la frase era llamar la atención al hecho de que riesgo y desastre se conforman en el proceso de cambio y transformación de la sociedad, contradiciendo así la idea dominante de que son productos de la naturaleza – desastres naturales (Lavell, 2000, p. 4).

La gestión de riesgos de desastre posibilita el desarrollo sostenible mediante la reducción de las vulnerabilidades subyacentes a los riesgos. Se trata de un proceso y para poder lograrlo, se necesita el consenso y la coordinación entre diversos actores y sectores. Esto implica gestionar el riesgo desde un enfoque de gobernanza definida como la coordinación entre “los gobiernos, sociedad civil, medios de comunicación, sector privado y sociedad civil organizada [...] a nivel comunitario, nacional y regional para manejar y reducir el riesgo de desastres y el cambio climático” (PNUD, 2013, p. 1).

Por lo tanto, si se entiende que el riesgo es una construcción social en la que participan diversos actores, esta se basa en las percepciones sociales que son el objeto de la comunicación del riesgo. Por medio de la comunicación del riesgo, se pretende aumentar la capacidad de la sociedad y las instituciones, al mismo tiempo que se disminuyen las vulnerabilidades.

La comunicación del riesgo es entendida en este trabajo como una política pública en sí misma y es una de las medidas preventivas más eficientes, ya que contribuye a la creación de una cultura de la prevención. Como parte transversal a todo el proceso de gestión de riesgo de desastres, la comunicación del riesgo es una praxis, pero también una disciplina de investigación (González Villariny, 2007). Como praxis se refiere a que se traduce en diversas acciones de comunicación; y como disciplina implica el estudio de esta desde perspectivas teóricas y enfoques.

Argentina se ve afectada por múltiples riesgos producto de, por un lado, las amenazas climáticas y, por otro lado, al crecimiento y profundización de vulnerabilidades dentro de su territorio. El caso de estudio de esta investigación se encuentra dentro de los graves desastres que ha vivido el país: se trata de las inundaciones ocurridas en la ciudad de Santa Fe en los años 2003 y 2007.

La ciudad de Santa Fe es la capital de la provincia argentina de Santa Fe. La provincia se encuentra ubicada en la zona centro del país y la mayor parte de sus límites son fluviales, ubicándose en el encuentro de los valles de inundación del río Salado y del sistema del Paraná, siendo el 70% de su territorio ríos, lagunas y bañados (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe -UNISDR, 2014). Esta ubicación geográfica de la ciudad hace que sea susceptible a la amenaza de inundaciones. Es, precisamente, su ubicación privilegiada la que genera una paradoja para la ciudad: por su situación geográfica rodeada de ríos ha tenido crecimiento y bienestar económico, pero a la vez, esta depen-

dencia de las conexiones del puerto también hizo que las crisis económicas le afectaran propiciando su desarrollo urbano hacia las zonas bajas y, por ende, más vulnerables. Sus ríos son su riqueza, pero también su amenaza más recurrente.

A raíz de las graves experiencias de inundaciones, a partir del año 2007, el gobierno de la ciudad de Santa Fe inicia un proceso de gestión de riesgos de desastres, creando políticas públicas desde dicho enfoque para la reducción de las vulnerabilidades y la creación de capacidades, sobre todo, de la población ante los riesgos. Ejemplo de ello es la creación del Sistema Municipal de Gestión de Riesgos en el año 2008 a través de la Ordenanza 11.512 cuyo objetivo general es: “El Sistema Municipal de Gestión de Riesgos tiene por objetivo impulsar las medidas necesarias para proteger a la sociedad en general, sus bienes materiales y el medio ambiente en el marco de los planes de desarrollo” (p. 7).

Asimismo, esta Ordenanza crea la Dirección de Gestión de Riesgos que es la responsable de llevar adelante, junto con un conjunto de instituciones públicas y de otros sectores, las políticas y acciones tendientes a la gestión de riesgos en general. Dentro de estas acciones se encuentra el Programa de Comunicación del Riesgo, desde el cual se han liderado diversas estrategias de comunicación para la gestión del riesgo en la ciudad. La ciudad ha sostenido en el tiempo las acciones y políticas de GdR a pesar de los cambios de gestión de gobierno que han ocurrido desde 2008 a la fecha.

En resumen, la ciudad de Santa Fe ha emprendido la gestión de riesgos de desastres como política de Estado logrando trascender cambios de administración y sostener acciones en el largo plazo. Por todo lo anterior, la relevancia de elegir a la ciudad de Santa Fe como caso de estudio radica, entre varias razones, en que ha probado ser un caso exitoso en la gestión de riesgo de desastres a nivel local con énfasis en que ha diseñado e implementado una política de comunicación del riesgo exitosa. Esto último puede ser corroborado dado que la ciudad ha sido ganadora de diversos premios internacionales entre los que destacan el premio Sasakawa otorgado por las Naciones Unidas por la labor destacada en comunicación del riesgo (2011); ganadora en la convocatoria para ser integrante de la Red 100 Ciudades Resilientes de Fundación Rockefeller y es integrante de la Plataforma Regional Temática de Riesgo Urbano de la UN-ISDR.

1. La gestión y comunicación del riesgo de desastres como asunto de gestión política

La comprensión del riesgo constituye una de las prioridades del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres que pretende que las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres se basen en la comprensión del riesgo en “todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno” (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p. 14). Para lograrlo, la comunicación del riesgo es clave debido a que su punto de partida es la comprensión de la construcción social del riesgo en un contexto determinado dado que los riesgos son definidos por los actores según sus percepciones y estas, a su vez, determinadas por múltiples factores que responden al entorno social, cultural, político, histórico en un tiempo y espacio (Douglas, 1996).

Comprender al riesgo como el elemento transformador de las dinámicas sociales, implica reconocerlo como un factor de estudio para la toma de decisiones en las actividades políticas.

Una vez que el riesgo se conoce y es comprendido a través de las percepciones vigentes en una sociedad, ¿qué puede hacerse? Esta podría ser la pregunta de partida para hablar de la gestión de riesgos de desastres y de comunicación del riesgo, es decir, para pasar de la conceptualización abstracta del riesgo a la definición de un enfoque desde el cual se hace posible su gestión.

La gestión de riesgos de desastres no es un concepto tan desconocido en los ámbitos académicos y profesionales como lo fue hasta la década de los ‘90. En la actualidad, se ha venido desarrollando desde diversas áreas de las ciencias exactas y sociales, lo cual ha llevado a una mejor comprensión de lo que significa gestionar el riesgo.

En este sentido, se ha dado una proliferación cada vez mayor de investigaciones académicas desde las ciencias sociales respecto de la gestión de riesgos (Cozzi, 2019), destacándose la de los autores Lavell (1996, 2002, 2010); García Acosta (2005), Cardona (2008), Wilches-Chaux (1993), Natenzon (1995, 2015) y Herzer (2002) entre otras. Estas investigaciones indagan acerca de la naturaleza de los riesgos y del rol de los gobiernos y la sociedad en su gestión; aportando a la comprensión de la gestión de riesgos como tarea ineludible de los gobiernos y, sobre todo, de los niveles locales. De esta comprensión resulta la transversalización del riesgo en la planificación del desa-

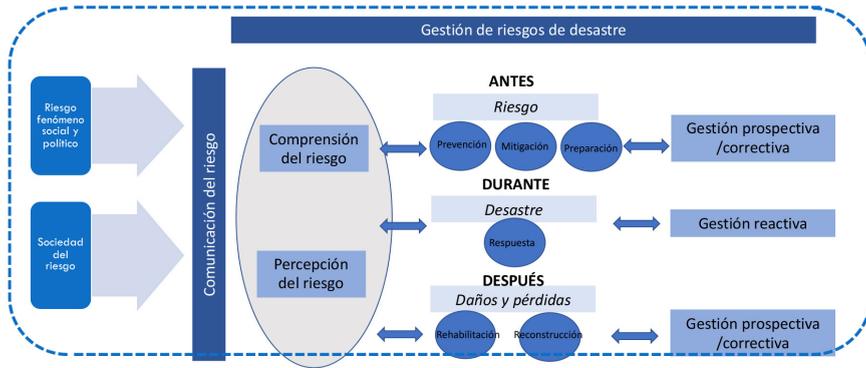
rollo, es decir, vincular el riesgo dentro de las políticas públicas sectoriales.

No obstante, aunque existe una comprensión más clara y extensa respecto del enfoque de gestión de riesgos, aún sigue siendo difícil su incorporación efectiva en la planificación del desarrollo. Para lograrlo, se requiere de voluntad política y coordinación intersectorial entre los diversos actores involucrados en los procesos de construcción del territorio debido a que gestionar el riesgo implica procesos que involucran medidas organizativas, administrativas y presupuestales. Es un proceso social y dinámico ya que el riesgo también lo es (Cardona, 2008).

En el momento antes del desastre, el riesgo se encuentra latente, es decir, no se ha convertido en desastre y, por tanto, puede ser prevenido o mitigado. Cuando se produce el desastre, se operativiza la respuesta durante su ocurrencia. Finalmente, el riesgo latente convertido en desastre ocasiona daños y pérdidas que son atendidas en el momento del “después” a través de políticas y acciones de rehabilitación y reconstrucción.

Basada en esta comprensión acerca del riesgo y los desastres, la comunicación del riesgo de desastres forma parte de la gestión de riesgos, pero, a su vez, posee un marco conceptual y práctico propio. En este trabajo se parte de comprenderla como comunicación política cuando presenta y representa políticas y prácticas en un intercambio discursivo entre los actores claves de un territorio acerca de los temas de interés. La premisa base del análisis que se ha aplicado en este texto es que la forma en la que se gestiona el riesgo dependerá de qué tipo de medidas se adopten en cada momento.

En la Figura 1, se recuperan las etapas del ciclo del desastre y sus momentos con el objetivo de mostrar que tanto la gestión como la comunicación del riesgo, dependerán de la etapa en la que se encuentre. Además, el esquema muestra la relación entre comunicación y gestión de riesgos de desastres considerando que la comprensión y las percepciones del riesgo son las bases para comprender el riesgo y, desde allí, planificar su gestión. La comunicación del riesgo es considerada parte de la gestión del riesgo, pero como un proceso que posee características propias que incluyen a la comprensión y las percepciones de los riesgos como puntos de partida. Esto significa que dependiendo de cuál sea la comprensión del riesgo en cada uno de los momentos del ciclo del desastre, las formas de comunicarlo y gestionarlo se basarán en esta.

Figura 1. Comunicación del riesgo y gestión de riesgos de desastre

Fuente: elaboración propia.

La comunicación política es una de las maneras de generar capacidades para la gestión de riesgos de desastres debido a que, a través de la comunicación, se logra sensibilizar sobre los riesgos y sus causas de manera tal que aumente la percepción sobre estos. Entonces, la comunicación del riesgo se convierte en posibilitadora de la comprensión del riesgo y, por tanto, de reducir las vulnerabilidades subyacentes.

Gestionar el riesgo implica comunicar el riesgo basado en la comprensión y percepciones vigentes entre los actores interesados en un contexto particular. Y viceversa, comunicar el riesgo supone su gestión a través de políticas y prácticas que se basarán en los momentos del desastre y en las formas de concebir el riesgo en cada uno de estos. De manera que la comunicación del riesgo es transversal a todos los momentos del ciclo del desastre, asumiendo diferentes características en cada momento conforme a los objetivos que se buscan: evitar, reducir, mitigar, preparar, responder, rehabilitar o reconstruir.

Asimismo, la comunicación del riesgo implica un intercambio entre todos los involucrados en definir el riesgo y, para que pueda ser efectiva, se basa en la confianza que se genere entre las partes. Fundamentalmente entre los expertos, las autoridades responsables o gobierno y las personas afectadas por el riesgo.

La comunicación del riesgo posibilita la comprensión del riesgo mediante el intercambio de conocimientos sobre los conceptos necesarios para su entendimiento y la promoción del debate entre diversos actores acerca de las definiciones que se consideran más importantes en un determinado contexto

socioeconómico, político, cultural e histórico. Por tanto, contribuye a la creación de consensos y a la resolución de conflictos entre actores.

En su dimensión política, la comunicación del riesgo produce y reproduce valores basados en las percepciones vigentes sobre los riesgos y sus componentes en un contexto determinado. En su dimensión práctica, la comunicación del riesgo coadyuva a la creación de capacidades frente a los riesgos.

Además, al contribuir a la visibilización de los temas en el escenario público, la comunicación coadyuva a la creación de las agendas ciudadanas, pública y de gobierno en torno a los temas asociados a los riesgos y a la creación de capacidades para la gestión de los riesgos.

Sin embargo, son los gobiernos los que deben dar definiciones que sean acordes a las percepciones de la sociedad.

Es así como surgen dos preguntas claves para pensar la comunicación del riesgo en el escenario público. La primera de ellas tiene que ver con ¿por qué es importante el debate público para la construcción de la comunicación del riesgo? Para dar respuesta a esta pregunta, se parte del supuesto que a las personas les importan aquellos riesgos que perciben, no los que los expertos u otros actores consideran que lo son. En este sentido, puede suceder lo que los primeros teóricos del tema como Covello (1989) advertían: que la sociedad exija a las dependencias de gobierno acciones porque cree que no están gestionando el riesgo, cuando en realidad sucede que no hay un diálogo o coincidencia entre las percepciones sociales del riesgo y lo que se comunica oficialmente. Durante el desarrollo histórico de la comunicación del riesgo, este ha sido uno de los dilemas: si se alinean o no, las percepciones públicas a la racionalidad científica.

Entonces, la construcción del entendimiento público sobre los riesgos debe basarse en un debate en donde se consideren los acuerdos internos de cada grupo sobre las percepciones de los riesgos: del grupo de expertos, de los afectados, del gobierno y de la sociedad en general. Esto es lo que promueven las concepciones que hablan de una construcción democrática de la comunicación del riesgo.

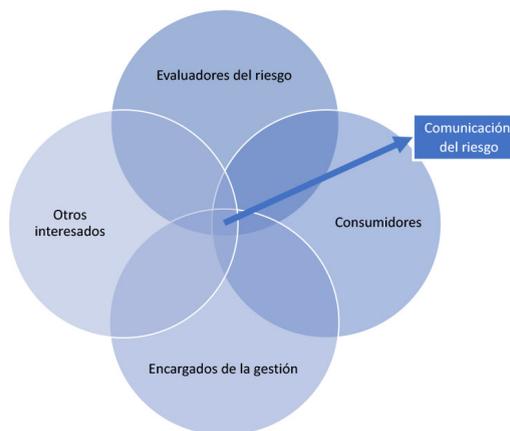
La segunda pregunta, derivada de la anterior, es ¿deben los gobiernos comunicar el riesgo? El punto clave de la discusión es que las decisiones de políticas afectan el ejercicio democrático más informado, por lo que, si las personas conocen sobre los riesgos pueden decidir mejor sobre cómo actuar frente a estos. A pesar de ello, como señalan Tironi y Cavallo:

... los gobiernos son naturalmente renuentes a comunicar hechos que causen alarma o pavor públicos, lo que es razonable. Pero un exceso de prudencia, uno que conduzca a ocultar el peligro (como ha ocurrido y sigue ocurriendo) puede costar muy caro. La tarea de la comunicación gubernamental es mantener los censores abiertos para detectar las necesidades de cada momento (citado en Maurizi y Cabás, 2010, p. 2).

En tal sentido, se plantea que son los gobiernos los que deben dar soluciones a estos problemas públicos. De esta manera, podrán evitar crisis por pérdida de legitimidad consecuencia de no actuar frente a los riesgos, construir consensos públicos que permitan una mejor gestión de los riesgos y generar una percepción de cercanía del gobierno con la sociedad.

En definitiva, conceptualizar a la comunicación del riesgo desde el marco de la comunicación política supone considerar su aporte a la construcción de consensos, reconocer su transversalidad y distinguirla con sus características propias en la manera en la que es construida y gestionada. Es considerar a la comunicación del riesgo como un proceso en donde se construyen los discursos sobre el riesgo y las percepciones subyacentes de los actores involucrados en él. Como lo analizan Fontana y Cabás (2014) el espacio de la comunicación del riesgo se construye en la intersección de los intercambios discursivos entre los evaluadores del riesgo, los consumidores, los gestores del riesgo y otros interesados como muestra la Figura 2.

Figura 2. Roles de los actores principales en la comunicación del riesgo

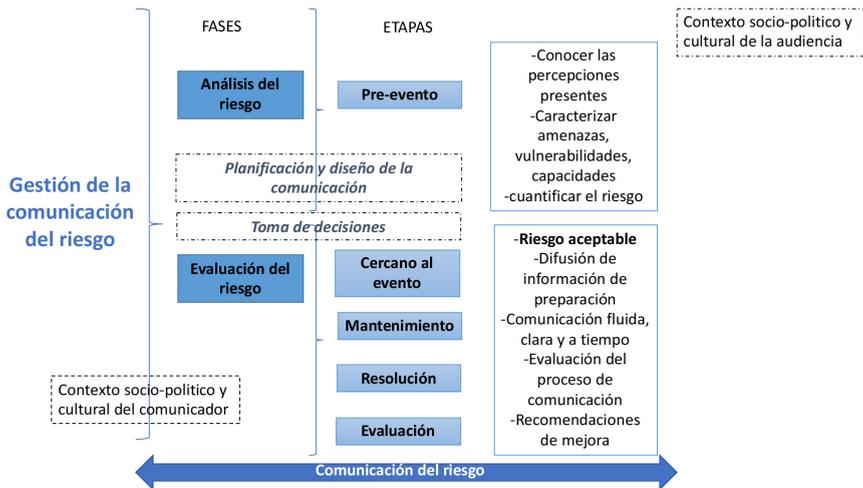


Fuente: elaboración propia basada en Fontana y Maurizi (2014, p. 25).

Lo anterior es relevante en tanto que, como lo expresa Elizalde (2009), es en el escenario público donde las percepciones de quienes “producen” y quienes “consumen” los riesgos interactúan y pueden o no entenderse. De tal interacción sucede que quienes toman decisiones acerca de lo que se considera riesgoso, deciden qué comunican. Es decir, no es posible hablar de un entendimiento público y colectivo acerca del riesgo, sino que cada grupo involucrado tiene su propio entendimiento e interactúan entre sí para definir qué sentidos le dan al riesgo. Serán estos sentidos los que se incluirán en los mensajes.

En este sentido, la comunicación del riesgo incluye el **análisis del riesgo** donde se lo caracteriza de acuerdo con las percepciones presentes y a la información sobre amenazas y vulnerabilidades, la **evaluación del riesgo** que se hace de parte de todos los actores involucrados y que está asociada a las percepciones, y la **gestión de la comunicación** que incluye la planificación de esta y la toma de decisiones (Figura 3).

Figura 3. Etapas del proceso de comunicación del riesgo



Fuente: elaboración propia con base en González Villariny (2007) y NOAA (2016).

En resumen, la comunicación del riesgo es una forma de gestionar el riesgo y se aborda en este trabajo como una política pública que es diseñada, implementada y monitoreada. De aquí que, en cada uno de los momentos del ciclo

del desastre, asuma diferentes objetivos y desarrolle diversas herramientas que constituyen recursos fundamentales para la actuación antes, durante y después del desastre. A su vez, la comunicación del riesgo tiene el poder de legitimar acciones públicas del gobierno y de la sociedad y de generar percepciones del riesgo que se conviertan en capacidad ante los desastres (Fontana, S. y Maurizi, V., 2014).

De lo desarrollado, se ha aprendido que la comunicación del riesgo es un proceso interactivo. Esto requiere pensar a los actores de manera activa ya que todos los involucrados en el riesgo tienen conocimiento sobre él. Por tanto, en el escenario público la comunicación del riesgo se convierte en un elemento clave para democratizar el conocimiento sobre los riesgos y, de este modo, crear capacidades frente a él y gestionarlo.

2. La comunicación del riesgo como disciplina: breve marco de referencia

Las sociedades siempre han buscado la manera de alertar y anticiparse ante los riesgos y la comunicación del riesgo ha sido la forma mediante la cual lo han logrado. Por ejemplo, desaconsejando el consumo de ciertos alimentos o alentando medidas de seguridad vial. De este modo, “la comunicación del riesgo es una de las formas más antiguas de gestionar el riesgo” (González Villariny, 2007).

Los modelos de comunicación se basan en cómo se define el riesgo y es por esto que los actores involucrados en los debates públicos tienen diversos roles según cada modelo. Plough y Krinsky (1987) consideran que en sus inicios la comunicación del riesgo respondía solo a las necesidades de las agencias de gobierno y, por tanto, consideraban el discurso científico por sobre las percepciones sociales.

En la década de los ‘70, con la ocurrencia de algunos desastres en diversas partes del mundo, los estudios sobre comunicación del riesgo toman un nuevo giro: se acepta que las sociedades evalúan al riesgo utilizando factores subjetivos y no por ello, necesariamente irracionales. Sin embargo, continuaban basándose en la visión de “traspaso de información de los expertos a los ciudadanos”. Dichos estudios eran los denominados psicométricos. Pero, cuando las críticas a este tipo de estudios sobre las percepciones avanzan, se genera un nuevo modo de abordar la cuestión del riesgo: desde el enfoque cultural que considera como punto de partida las percepciones del riesgo que tienen las personas (Douglas, 1996).

De este modo y con los desarrollos teóricos que surgen en los '80 y principios de los '90, que se centran en conocer las preocupaciones de las personas acerca de los riesgos, es que la comunicación del riesgo se vuelve un asunto político con repercusiones sociales y económicas importantes (González Villariny, 2007).

Baruch Fischhoff y Paul Slovic (1987) desarrollan el enfoque *Hazard Plus Outrage*¹, que fuera popularizado por el reconocido teórico americano de la comunicación del riesgo, Peter Sandman. Este enfoque considera que la percepción del riesgo que tiene la audiencia revela el peligro y las emociones que esta siente respecto de él, por tanto, la definición que se haga de comunicación del riesgo debe contemplar las percepciones.

En 1989, el National Research Council (NRC) publica su definición de la comunicación del riesgo que es una de las más populares y aceptadas. La define como

... un proceso interactivo de intercambio de información y opinión entre los individuos, grupos e instituciones. Esto incluye múltiples mensajes acerca de la naturaleza de los riesgos y otros que no tratan directamente sobre el riesgo, pero expresan algún tipo de preocupación, opinión o reacción a los contenidos sobre los riesgos o a los arreglos legales e institucionales de la gestión de riesgos (p. 49)

Esta definición pone mayor énfasis en la interacción y la cooperación de los actores intervinientes, generando capacidades sociales y colectivas para enfrentar el peligro y disminuir las vulnerabilidades. Basado en que la comunicación debe considerar los problemas en la comprensión de los mensajes, dado que existe diferente disposición y capacidad entre quienes los reciben, por tanto, diferentes tipos de comprensión de los mensajes (NRC, 1989, pp. 26-29). La implicación del modelo del NRC, comentan Lundgren y McManis (1998), es que rompe con el esquema lineal de la comunicación considerando la interacción entre los actores claves en la comunicación del riesgo y, de este modo, disminuyendo el error que genera planificar la comunicación en un solo sentido.

Los estudios psicométricos realizados por Slovic (Sheppard et al., 2012), muestran que existen dos características que impactan en las percepciones

¹ La traducción no puede ser literal, pero se refiere al enfoque de los peligros y sus efectos o daños.

del riesgo y en el comportamiento asociado a ellas: el grado de temor y la familiaridad. Este modelo es considerado de los avances más importantes entre los '90 y los '00 en la materia, ya que provee un marco para entender las percepciones públicas preexistentes que las personas tienen acerca de los riesgos menos familiares y de alto temor.

En 1996, se agrega al concepto del NRC que la consideración sobre el contexto social debe incluirse desde el inicio de la comunicación. Esto significa que cualquier forma de comunicación efectiva debe incluir a los *stakeholders*² desde el inicio del diseño y, para lograrlo, se puede generar *feedback*³ antes y después de la comunicación. Por ejemplo, mediante pruebas de los mensajes a priori con la audiencia hacia quien se dirigen, incluyendo las recomendaciones de los afectados, entre otras acciones.

Nuevos aportes de Lundgren y McMakin (1998) definen tres tipos de comunicación del riesgo:

- **Comunicación para el cuidado:** se enfoca en los riesgos para los cuales tanto el riesgo como la forma de enfrentarlo han sido ya bien determinados a través de investigación científica que es aceptada por la mayoría de la audiencia.
- **Comunicación para el consenso:** se dirige a informar y animar a los grupos a trabajar en conjunto para alcanzar una decisión respecto a cómo un riesgo puede ser manejado (prevenido o mitigado).
- **Comunicación en una crisis:** se lleva a cabo frente a un peligro extremo y repentino, y juega un papel fundamental al enfrentar la forma de atender la situación.

Para estos autores, la comunicación del riesgo está aún lejos de ser una ciencia y sus principios pueden resumirse en dos: 1) conocer la audiencia mediante sus creencias, valores, necesidades y expectativas; y 2) conocer la situación.

En definitiva, existen diversos modelos de comunicación del riesgo que se han desarrollado desde los '80 en adelante. En la Tabla 1 se resumen las principales características de los abordados.

² Traducido del inglés se refiere a los “actores claves”.

³ Traducido del inglés significa “retroalimentación”.

Finalmente, es importante destacar que la comunicación del riesgo ha recibido aportes de diversas disciplinas como la economía, la comunicación, la ingeniería, la psicología, entre otras. Siendo la psicología, con los modelos de percepción generados, quien más la ha nutrido.

Tabla 1. Características de los modelos de comunicación del riesgo

Enfoque	Resumen	Rol de la audiencia/ stakeholders	Implicancias
Proceso de comunicación (modelo clásico)	Una fuente es la que genera el mensaje dirigido a una audiencia	No existe interacción	Quien emite la comunicación debe planearla conociendo todos los elementos de la misma (emisor, receptor, fuente, canal)
National Research Council (modelo de interacción)	Proceso interactivo de intercambio de información	Interactúan expertos, sociedad en general, instituciones	Se considera el contexto y a los <i>stakeholders</i> desde el inicio de la comunicación
Modelos mentales	Cómo las personas definen en sus mentes al riesgo	Se determina previamente la audiencia y se la conoce	Se pretende comprender lo que la audiencia considera como “riesgo”
Construccionista – social	Ambos lados de la comunicación generan información técnica, creencias, valores, emociones	Se considera a la audiencia y a los expertos de la misma manera	Para generar una política de comunicación no solo bastan consideraciones técnicas. Tomar en cuenta los <i>inputs</i> de ambos lados es lo que hará que la comunicación del riesgo no se considere como “impuesta” por los actores

Peligro más efectos	La visión de la audiencia acerca del riesgo refleja no sólo el peligro sino también cómo se sienten respecto de la acción	Las preocupaciones de la audiencia y sus emociones son las que determinarán la atención de esta ante los mensajes de los expertos	Implica pensar en ambas partes: los expertos que definen “el peligro” y en las emociones y visiones de la audiencia “efectos”
----------------------------	---	---	---

Fuente: elaboración propia.

En la actualidad, los estudios y esfuerzos por definir a la comunicación del riesgo continúan. Los organismos internacionales que trabajan en la materia han elaborado materiales y guías⁴ con la intención que la comunicación del riesgo sea una parte activa en la gestión de riesgos, involucrando a gobiernos, sociedad y medios de comunicación en esta tarea. Sin embargo, a pesar de los múltiples desarrollos existentes en torno al concepto de la comunicación del riesgo, no hay un concepto unificado.

En conclusión, puede considerarse que hay avances en la disponibilidad y accesibilidad de la información para la preparación frente a las amenazas, siendo los gobiernos uno de los impulsores de estos logros. Referido a esto, se coincide con Cozzi respecto a que

... los principales esfuerzos en el tema de comunicación de riesgos en América Latina se han dado en especial para enfrentar las crisis cuando las catástrofes se han producido y, en menor medida, para las tareas preventivas y la producción de consensos que permitan enfrentarlas y gestionarlas socialmente (2019, p. 6)

Existen desafíos pendientes a nivel de gestión de la comunicación del riesgo y a nivel académico. A nivel de gestión, uno de los desafíos es cómo planificar desde la administración de gobierno, la comunicación del riesgo con una visión preventiva y participativa que permita la comprensión colectiva del riesgo. A nivel académico, el desafío es generar modelos o enfoques desde

⁴ Puede encontrarse una sistematización de los principales materiales elaborados en el libro de Juan Manuel Cozzi (2019) “La ubicuidad del riesgo”.

disciplinas como la ciencia política o la comunicación social, que partan desde una concepción de la comunicación como una política pública. La mayor parte de la bibliografía del tema está en inglés y no está elaborada desde el contexto latinoamericano o desde el enfoque de la gestión de riesgo o la comunicación política.

3. Comprender el riesgo y aprender de los desastres en la ciudad de Santa Fe

Santa Fe de la Veracruz, su nombre original, fue fundada por Juan de Garay en noviembre de 1573. La ciudad de Santa Fe por su ubicación geográfica y su condición portuaria pudo desarrollarse y crecer económicamente ocupando una posición central de poder tras el manejo del intercambio comercial y las comunicaciones a todo el país.

Este crecimiento económico, sumado a otras causas de diversa índole, fomentaron la expansión de la ciudad hacia terrenos más vulnerables, configurando condiciones de convivencia entre amenazas y vulnerabilidades, es decir, de riesgo de desastre que constantemente está latente en la ciudad “[...] vinculado con la planificación de la ciudad “contra el territorio [...]” (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe-UNISDR, 2014, p. 27).

De esta manera, es el propio gobierno de la ciudad el que reconoce que la construcción social e histórica del riesgo ha configurado las condiciones de susceptibilidad ante la amenaza de inundaciones. Las causas de origen natural de las inundaciones en la ciudad de Santa Fe se deben a dos amenazas: la primera, las lluvias fuertes; la segunda, las crecidas ordinarias y extraordinarias de los ríos Paraná y Salado que la rodean. Los patrones de crecidas de estos ríos son conocidos por las personas que habitan en toda la región del litoral porque responden a patrones históricos. Sin embargo, hubieron dos inundaciones en la ciudad que derivaron en desastre. Estas son las que interesan en este trabajo porque han sido catalogadas como las más severas en la historia reciente de Santa Fe y del país.

La primera fue en el año 2003 y se debió a la crecida del río Salado, cuyo desborde ingresó a la ciudad por una de las obras de mitigación que quedó inconclusa, el terraplén de defensa. En esa ocasión se registraron oficialmente 23 muertos y miles de evacuados, aunque las cifras extraoficiales hablan de al menos 120 muertos. La segunda inundación, ocurrida en el año 2007, se debió a una lluvia atípica y dejó un saldo de 3 muertos y 26.000 evacuados.

A partir del año 1993, el gobierno de la ciudad comenzó a construir un sistema de defensa contra las inundaciones a manera de mitigar el riesgo. Sin embargo, la infraestructura de la ciudad se construyó de acuerdo con la ubicación y la forma en la que las personas ya se encontraban viviendo en el territorio, es decir, sin incorporar el conocimiento y la comprensión acerca de las amenazas y vulnerabilidades presentes en el territorio.

Ambos desastres provocaron graves daños y pérdidas económicas, afectando el desarrollo futuro de la ciudad. Particularmente, interesa conocer que estas inundaciones eran previsibles dadas las condiciones del territorio, lo cual, no siempre significa que pudieran ser evitables.

Estos desastres provocaron el desarrollo de lazos de solidaridad entre las personas (Fontana, 2009) y favorecieron la aparición de grupos que buscaron fortalecer la memoria de lo sucedido (Ullberg, 2013). Todo lo cual favoreció el escenario de un reclamo político y social legítimo ante el gobierno. Como resultado de este reclamo, la ciudad comenzó un proceso de integración de la gestión de riesgos como una política estatal a modo de respuesta a las demandas políticas y sociales que siguieron al desastre (Maurizi y Fontana, 2019).

En este trabajo se eligió estudiar el caso de la ciudad de Santa Fe y cómo la ciudad comunicó sus riesgos, debido que existió, por parte de las autoridades gubernamentales, un aprendizaje que se tradujo en una política de gestión de riesgos en la ciudad.

La voluntad política transformada en decisión, permitió la facilitación del proceso de integración de la GdR en todas las áreas dentro del Municipio y la continuidad de las políticas a pesar de los cambios en la administración de la ciudad debido a los procesos electorales (Maurizi y Fontana, 2019).

El proceso de incorporación de la gestión de riesgo de desastres como política de Estado en la ciudad de Santa Fe, se realizó mediante su institucionalización que incluyó modificaciones a la estructura orgánica del Municipio. Además, se realizaron acciones de sensibilización y capacitación a las autoridades municipales acerca de la temática. El objetivo era involucrar a todas las áreas del municipio ya que, para gestionar el riesgo de desastres, deben realizarse acciones desde todas las áreas: comunicación, desarrollo urbano, obra pública, desarrollo social, entre otras. Entonces, la transversalización de la gestión de riesgos implica la participación de todo el municipio en cada una de las etapas del ciclo del desastre.

Esta transversalización se hizo con base en una percepción institucional del riesgo de la ciudad. En ese sentido, se identifica que las amenazas que se

enuncian en los contenidos comunicacionales elaborados por el municipio son las lluvias fuertes y crecidas de los ríos. El riesgo en el que se pone énfasis es el de inundación. Siendo así, todos los materiales elaborados por el municipio responden a riesgos por fenómenos hidrometeorológicos.

En la Tabla 2 se detallan los elementos del riesgo que se han identificado en el análisis del contenido de los materiales de comunicación elaborados por el municipio.

En todos los materiales elaborados se resaltan las acciones no estructurales llevadas a cabo como los talleres de capacitación, las actividades en escuelas, las campañas de difusión, entre otras. Se tiene la comprensión desde el gobierno de la ciudad que para gestionar el riesgo se necesitan múltiples factores.

Tabla 2. Elementos que componen el riesgo según lo comunicado en los materiales gráficos de la ciudad de Santa Fe⁵

Amenaza(s)	Vulnerabilidad(es) ¹	Riesgo
<i>Lluvias fuertes</i> <i>Crecidas de los ríos</i> <i>Salado y Paraná</i>	Concentración de residuos en las calles	<i>inundación²</i>
	Crecimiento no planeado de la ciudad	
	Viviendas en zonas de riesgo	
	“Condiciones de la comunidad en las que impactan los fenómenos”	
	“Modo en que la comunidad contribuyen a disminuir o aumentar el riesgo”	
	Sistema de defensa inconcluso	
Falta de sistema de alerta hidrometeorológica y plan de contingencia		

Fuente: elaboración propia.

Igualmente, el tipo de percepción del riesgo que se presenta en el caso de las inundaciones en la ciudad de Santa Fe se ubica como de alta familiaridad y

⁵ La mayoría de las amenazas y vulnerabilidades están enunciadas en el documento “Aprender de los desastres”, páginas 13, 27, 29, entre otras.

bajo temor (Sheppard et al., 2012). Es decir, existe una percepción del riesgo preexistente que asegura algún grado de conocimiento del riesgo por parte de las personas. Se asume la presencia de este conocimiento previo dadas las características del territorio. Para quienes planean la comunicación, esto significa que se reforzará lo conocido, pero se sumarán nuevos elementos para que las personas puedan generar estrategias de autoprotección frente a este riesgo. Esta aseveración explicaría el énfasis que el gobierno de la ciudad le ha dado al contenido de preparación en la mayoría de los materiales elaborados.

Sumado a ello, las estrategias de comunicación del riesgo, desde un sentido de comunicación política, han buscado incorporar a la mayor cantidad de actores del territorio posibles: se ha realizado el esfuerzo de incluir en la comunicación, a los “jugadores sociales” que participan en la conformación de las percepciones sobre los peligros:

En Santa Fe trabajamos sobre la premisa que hacerlo juntos, todos los sectores de la sociedad; esto es lo que permite alcanzar las metas de la mejor manera. Se trata de que cada uno, desde su lugar, se involucre y aporte para el desarrollo de esa ciudad que soñamos. (Gobierno de la ciudad de Santa Fe – UN-ISDR, 2014, p. 6)

De este modo, se asume una intención de reconstituir la relación entre la institución gobierno, como actor responsable frente al riesgo de inundaciones, y la sociedad en general (Elizalde, 2009). En definitiva, la percepción del riesgo desde la que parte la comunicación del riesgo en la ciudad de Santa Fe define al riesgo por inundaciones, detallando las condiciones de vulnerabilidad no solo desde una perspectiva geográfica o territorial, sino también social y política. Parte de la premisa de asumir la responsabilidad gubernamental frente al riesgo y compartirla con el resto de los actores, mediante atribuciones claras de tareas. Busca aumentar la comprensión y el conocimiento del riesgo de inundaciones mediante contenidos que responden a la etapa de preparación, combinándolo con otras estrategias preventivas como lo es el trabajo con escuelas. De esta forma, trata de recomponer la relación de confianza entre la institución gobierno y la sociedad así como también de trabajar con los jugadores sociales y sus percepciones mediante el uso de retóricas diferenciales.

4. Del aprendizaje sobre los riesgos a la comunicación del riesgo en la ciudad

Puede decirse que la gestión de la comunicación realizada se llevó a cabo en tres etapas:

1. **Etapa de reconocimiento de la percepción del riesgo:** se recuperan las percepciones de diversos actores de los sectores con los que se trabajó y se construye la percepción institucional de la ciudad. Es el paso inicial para la *planificación* de la comunicación del riesgo.
2. **Etapa de comunicación del riesgo:** si bien abarca las otras dos etapas, se analizó como la *gestión* realizada por el gobierno de la ciudad frente a los riesgos percibidos. Esto incluye la transversalización de la gestión de riesgos en todas las áreas del Municipio como se ha evaluado, la elaboración de los materiales de comunicación del riesgo que se difundieron y el diseño de las acciones de comunicación política que se realizaron.
3. **Etapa de implementación de acciones:** se refiere a la implementación de las acciones diseñadas desde el enfoque de comunicación política y que comprenden la participación de múltiples sectores y actores.

La planificación e implementación de la comunicación del riesgo se realizó principalmente en el marco del Programa de Comunicación de Riesgo de la ciudad de Santa Fe. Este Programa de Comunicación de Riesgo fue creado en 2007 y depende de la Dirección de Comunicación y de la Dirección de Gestión de Riesgos de la Ciudad de Santa Fe.

A través del Programa, se han llevado a cabo diferentes estrategias y acciones que incluyeron talleres de capacitación a funcionarios, vecinos, periodistas; múltiples eventos de difusión y memoria sobre las inundaciones; la producción de materiales gráficos y audiovisuales; proyectos educativos en escuelas con la participación de docentes y alumnos, organizaciones vecinales, Cruz Roja, entre otras. La mayoría de estas acciones ha tenido la finalidad de aumentar el conocimiento y la comprensión del riesgo por inundaciones en la ciudad para de esta forma, aumentar la capacidad de cada sector frente a ellas. La misión del programa es:

El Programa de Comunicación de Riesgos tiene por objetivo promover procesos de comunicación tendientes a la concientización de los riesgos existentes en la comunidad, a fin de impulsar una visión integral orientada a reducirlos y a disminuir las vulnerabilidades sociales, institucionales y

culturales. Además, contribuir a generar cambios de actitudes y hábitos tendientes a incorporar la prevención de riesgos en las culturas e identidades que conviven en la ciudad, incentivando la construcción de una aceptabilidad social de los riesgos que permita trabajar colectivamente en su reducción. (Fontana y Maurizi, 2014, p. 91).

Como se observa, la misión del Programa es amplia y pretende generar más información y consciencia sobre los riesgos en la población. Se ha analizado que la mayoría de estas acciones se realizaron en conjunto con otras instituciones y organismos como Cruz Roja Argentina filial Santa Fe, Asociación Civil Canoa, Cáritas, Cascos Blancos, Universidad del Litoral, CISP, entre otras. Aproximadamente, se conoce que se ha trabajado en conjunto con 60 organizaciones; 45 de las cuales son vecinales según lo reportado en el documento “Aprender de los desastres” de 2014 (Figura 4).

Figura 4. Actores que intercambian discursos en la comunicación política en la ciudad de Santa Fe



Fuente: elaboración propia con base en Wolton (1995).

Pero ¿cómo ha comunicado sus riesgos la ciudad de Santa Fe? La ciudad de Santa Fe implementó una serie de estrategias tendientes a comunicar el riesgo, incluyendo acciones institucionales, como la creación del Programa de Comunicación y el fortalecimiento de capacidades; acciones de gestión de la comunicación y acciones de difusión. La mayoría de estas acciones se han realizado desde un enfoque participativo, tratando de incorporar las percepciones presentes en la sociedad a la cual van dirigidas.

En este marco, la ciudad elaboró una documentos, cartillas, folletos y manuales con el objetivo general de comunicar el riesgo de inundaciones, todos los cuales han sido analizados en este trabajo. En estos documentos se describe, comenta y reflexiona en torno a las actividades que se vienen realizando desde 2008 y se presentan las medidas de autoprotección que las personas deben seguir antes, durante y después de una inundación.

Es posible identificar dos objetivos específicos de comunicación del riesgo en los materiales elaborados por el gobierno:

- 1) Aumentar la comprensión sobre los riesgos en la ciudad
- 2) Fortalecer las capacidades de preparación frente a esos riesgos.

En general, la comunicación del riesgo de la ciudad siguió un sentido de comunicación para el cuidado. Se comunicó sobre un riesgo del cual existe alta percepción en la población y basado en esto, los mensajes de los materiales gráficos incluyen contenido relacionado a la preparación ante este riesgo.

También, todos los materiales analizados siguen el mismo estilo en cuanto a diseño gráfico y organización de los contenidos. Esto evidencia que existe una planificación de la comunicación y que dentro del Programa de Comunicación se han definido los lineamientos de esa planificación comprendiéndola como un proceso. Sumado a ello, existe una continuidad en la política de comunicación que no solo está sostenida por su lugar en la estructura institucional, sino por la voluntad política de quienes están en el gobierno local, más allá de los cambios de gestión.

Otro aspecto destacado es que la mayoría de la información generada es de acceso público y gratuito. Es decir, la información se encuentra disponible, de manera oportuna y de fácil acceso. Ha sido distribuida por diversos canales, no solamente a través de los medios tradicionales de comunicación como lo son la radio o la televisión, sino también a través de un blog, una página web, YouTube y la cuenta de Facebook de la ciudad. Asimismo, se crearon y

coordinaron instancias de comunicación cara a cara, con un enfoque participativo, donde se llevaron a cabo actividades para comprender el riesgo. En la Figura 5 se resumen las principales acciones implementadas, los objetivos de comunicación del riesgo identificados en estas y las dimensiones de sentido a las cuales puede atribuirse cada uno de los elementos anteriores.

Figura 5. Síntesis de la comunicación del riesgo en la ciudad de Santa Fe



Fuente: elaboración propia.

La investigación de campo realizada, que incluyó entrevistas en profundidad con actores claves sumado al análisis de contenido realizado, han permitido reconocer una serie de estrategias que el gobierno de la ciudad adoptó para comunicar sus riesgos desde un enfoque de comunicación política. Para clasificarlas, se siguió el criterio del tipo de objetivo que pretendían alcanzar, estas son:

a) Estrategias de gestión de la comunicación: para la ciudad de Santa Fe, la gestión de riesgo de desastres se considera una política estatal. En consecuencia, la ciudad se ha esforzado por hacer que la comunicación del riesgo sea un eje principal. El Programa de Comunicación de Riesgos fue creado dentro del Departamento de Gestión de Riesgos del Municipio para este propósito. Este programa tiene un coordinador, pero depende del Departamento de Comunicación del Municipio. Esta secretaría ha estado en estrecha relación con la Dirección de Gestión de Riesgos y se han planificado las acciones de comunicación.

La planificación ha permitido que todas las estrategias identificadas estén interrelacionadas y la armonización en el diseño y contenidos de todos los materiales producidos. La capacitación genera conciencia del riesgo, la cual se ve reforzada por las acciones de difusión que se implementan. Estas acciones hacen necesario evaluar lo que se ha generado y, por lo tanto, modificar la planificación para hacer que el proceso sea más dinámico. Las revisiones realizadas a los materiales producidos y los cambios en el proceso de difusión son un ejemplo de este dinamismo.

b) Estrategias de difusión de información: buscan entregar información sobre el riesgo y las acciones que se han llevado a cabo para su gestión. Buscan un aumento de capacidad a través de la disponibilidad de información. Estas acciones son una serie de publicaciones que se difunden entre la población y han sido generadas principalmente por el gobierno local, en el marco de su Programa de Comunicación de Riesgos. Otra acción dentro de la estrategia de difusión ha sido la creación del Blog sobre GdR asociado con la página web de la ciudad, donde están disponibles todos los materiales de comunicación elaborados.

c) Estrategias de fortalecimiento de capacidades: se centran en aumentar la percepción del riesgo a través de la comprensión de sus componentes: los peligros y las vulnerabilidades. Estos consisten en talleres de capacitación impartidos a servidores municipales y a diferentes actores que conforman el Sistema Municipal de Gestión de Riesgo, como vecinos, organizaciones, docentes, estudiantes, periodistas y el público. La intervención cultural y artística es otro tipo de acción que se ha manifestado. Estas se han llevado a cabo no solo en conmemoración de los 10 años de la inundación, sino también para mantener viva la memoria de la inundación. Finalmente, el trabajo en las escuelas con el proyecto “Aula-Ciudad” constituye la acción de sensibilización más completa, que une a los sectores gubernamentales, escolares, familiares y de estudiantes con actividades de comprensión del riesgo. Además, combina el trabajo en el aula con actividades de campo para que los estudiantes, maestros y padres que participan puedan observar el riesgo en la ciudad. Ejemplo de este tipo de actividades es la “Ruta del Agua”.

Además, los enfoques a partir de los cuales se planifica la comunicación de riesgos según el análisis realizado son:

Desarrollo sostenible: este ha sido el marco general desde donde se han planificado e implementado las acciones de GdR y comunicación del riesgo en la Ciudad:

La decisión de construir una ciudad sustentable implicó políticas de planificación para reducir la vulnerabilidad urbana asociada a los riesgos de origen hídrico y ambiental, así como a la ocupación territorial e incluso a la movilidad urbana. Especialmente debieron desarrollarse acciones tendientes a mejorar las condiciones de articulación de la ciudad con su entorno natural, asumiendo a la gestión de riesgos como política de Estado (La Gestión del Cambio, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, p. 3).

Estos temas buscaron concientizar a la población acerca de las causas del riesgo de desastres por inundaciones. De esta manera, se evidencia que el desarrollo sostenible ha sido el marco de la mayoría de las acciones y es uno de los conceptos que ha nucleado a las demás categorías, de allí su densidad. Por tanto, puede analizarse que uno de los ejes para pensar las estrategias de comunicación del riesgo es el desarrollo sostenible que se ha relacionado con la resiliencia y la gobernanza.

Gobernanza: la manera de trabajar sobre la gestión de riesgo de desastres del gobierno de la ciudad de Santa Fe ha tratado de alentar el diálogo y la participación de los ciudadanos en actividades destinadas a aumentar el conocimiento sobre los riesgos. La mayoría de las acciones implementadas desde el Municipio consideran la participación de múltiples actores y buscan la coordinación vertical y horizontal entre los niveles de gobierno y los sectores. También se realizó una búsqueda de consenso para la construcción del Plan de Contingencia que integra la opinión de las poblaciones afectadas.

En este sentido, es posible hablar de un enfoque de gobernanza en donde se realizaron esfuerzos por incorporar las opiniones sobre el riesgo de diferentes actores y sectores involucrados en el territorio, concebido desde el gobierno de la ciudad como:

El proceso de planificación y gestión hacia la reducción de riesgos y el desarrollo sustentable no puede concretarse ni sostenerse sólo con la acción del Estado. Es menester que la sociedad y sus organizaciones participen activamente en él, con un creciente compromiso hacia la incorporación de la prevención en la cultura ciudadana (UNISDR-Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2014, p. 40).

Como se aprecia en la cita, la visión del trabajo en materia de gestión de riesgo de desastres desde el gobierno de la ciudad de Santa Fe ha tratado de fomentar el diálogo y la participación de la ciudadanía en las actividades ten-

dientes a aumentar el conocimiento sobre los riesgos: “Desde esta concepción, impulsamos un trabajo permanente junto a los distintos actores en pos de informar, educar, prevenir, ordenar, estar alertas, crecer de manera más segura y equitativa” (UNISDR-Gobierno de la ciudad de Santa Fe, 2014, p. 7).

Además, ha buscado el “Fortalecimiento de los vínculos de las escuelas con la ciudad, profundizando en temas referidos a la construcción de ciudadanía, identidades, diversidad y territorialidad” (Revista Mi Ciudad n° 10, octubre 2011). Esto último, sobre todo se puede evidenciar en el trabajo del proyecto “Aula-Ciudad”.

En resumen, desde el gobierno de la ciudad se llevaron a cabo diversas acciones buscando integrar a la sociedad para poder construir una comunicación del riesgo basada en sus percepciones. Si bien esto se hizo, la construcción de los materiales de comunicación que se entregaron y la definición de los mensajes rectores en estos, no se realizó de manera participativa en todos los casos.

En este sentido, en la elaboración del Plan de Contingencia se tomaron en cuenta las opiniones de las personas que habitan las zonas más afectadas por las inundaciones.

Sin embargo, en la construcción de los materiales de comunicación solo participó el sector gubernamental representado por el gobierno de la ciudad.

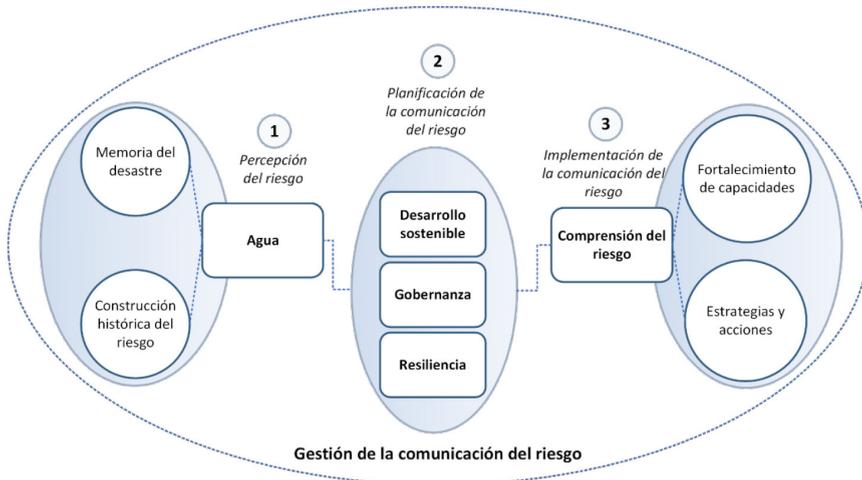
Resiliencia: la comunicación del riesgo comienza con el recuerdo de inundaciones severas en la ciudad. La reflexión sobre los recuerdos y las lecciones aprendidas se incorporan en los materiales de comunicación, principalmente cuando hablan de la relación entre la ciudad y el río. En este caso, la comunicación del riesgo ha incluido elementos que para la ciudad de Santa Fe representan el valor social. Uno de ellos es comprender el riesgo desde la construcción histórica de la ciudad rodeada de ríos donde el “agua” asume el valor social. Es decir, la resiliencia se comprende desde la memoria de lo ocurrido en las inundaciones y lo aprendido de estos desastres. Estos últimos, los aprendizajes, se transforman en GdR desde el gobierno y en una resignificación del valor del agua en la ciudad. De esta manera, se conforma un marco institucional sobre el que se posiciona al agua como valor social del riesgo de inundación en la ciudad. El agua es uno de los elementos centrales en la construcción de la identidad de la ciudad y, desde ese entendido, de la comprensión del riesgo. Se habla del agua como elemento principal del entorno en el que está construida la ciudad. Es decir, se posiciona al agua, personificada en el río, como elemento primordial en la comprensión de la relación ciudad-río.

Siguiendo el principio que una comunicación del riesgo efectiva es aquella que se basa en las percepciones del riesgo, la práctica de comunicar el riesgo por medio de la comprensión de la relación ciudad-río, es una buena práctica que genera una percepción adecuada del riesgo.

Por último, se observa que la “preparación” es otra de las categorías asociadas al “agua”. Esto se debe a que, en los documentos analizados, los contenidos de comunicación del riesgo refieren a medidas preparatorias sobre qué hacer frente a inundaciones. Por ejemplo, una de las citas asociadas a esta relación es: “A partir de generar mayor conciencia sobre la importancia de estar cada vez mejor preparados frente a los eventos hídricos y recuperar, al mismo tiempo, nuestra convivencia con el río” (Revista Mi Ciudad n°16, p. 4).

La comprensión del riesgo se busca mediante la concientización de la relación ciudad-río, promoviendo la identificación de la construcción social e histórica del riesgo en la ciudad. El agua es el eje del valor social asumido para la comunicación del riesgo, pensada como el elemento natural que da vida a la ciudad y no desde una perspectiva negativa como la amenaza que da origen a las inundaciones cuando se encuentra con las vulnerabilidades del territorio. Estas relaciones de sentido se representan en la Figura 6.

Figura 6. La gestión de la comunicación del riesgo en la ciudad de Santa Fe



Fuente: adaptado de Maurizi y Fontana (2019, p. 14).

Esta figura resume el proceso de comunicación del riesgo en Santa Fe. El proceso comenzó con la memoria del desastre y la construcción histórica de evaluaciones de riesgos. Luego, la categoría “agua” se determinó como el eje principal para la comunicación del riesgo y se planificó utilizando los enfoques de desarrollo sostenible, gobernanza y resiliencia. A raíz de esto, el gobierno municipal definió, implementó y administró las estrategias y acciones de comunicación del riesgo con la participación de diversas partes interesadas.

En resumen, los esfuerzos realizados por la ciudad de Santa Fe para comunicar sus riesgos se enfocaron en incorporar la participación de la sociedad afectada por los desastres. El gobierno de la ciudad recorrió un camino para la gestión del riesgo que comenzó con la comprensión de los riesgos hasta la gestión de la comunicación. Este camino se transitó junto a diversas instituciones y se tradujo en una amplia variedad de acciones implementadas, enmarcadas en el Programa de Comunicación de Riesgos del Municipio.

Asimismo, se ha buscado aumentar la capacidad frente al riesgo mediante tres vías: la primera, a través de los contenidos de preparación que indican cómo actuar antes, durante y después de las inundaciones. La segunda, mediante la interacción de diversos actores que ocurrió en algunas de las actividades implementadas, como, por ejemplo, en el proyecto Aula-Ciudad. La tercera, es el marco institucional amplio que se le dio a la GdR desde los enfoques de desarrollo sostenible y resiliencia.

Finalmente, se reconoce que el Programa de Comunicación de Riesgos de la ciudad es un ejemplo de la transversalización de la gestión de riesgos, donde sus funciones reflejan un entendimiento amplio de lo que es comunicar dado que no solo se pretende generar y difundir información sobre el riesgo, sino crear consciencia y capacidad frente a él. Prueba de esto, es la constante promoción del involucramiento de múltiples actores del territorio representantes de varios sectores y el trabajo en conjunto.

Conclusiones

La comunicación del riesgo forma parte de la gestión de riesgos. Comprende a las políticas y prácticas comunicacionales a lo largo de todos los momentos del ciclo del desastre. En su dimensión política, la comunicación del riesgo produce y reproduce valores basados en las percepciones vigentes sobre los riesgos y sus componentes en un contexto determinado. En su dimensión

práctica, la comunicación del riesgo coadyuva a la creación de capacidades frente a los riesgos.

El caso de la ciudad de Santa Fe es un ejemplo de un proceso de gestión de riesgo como política pública, con visión a largo plazo, de manera sistemática y transversal que se realizó mediante la gestión de políticas y prácticas de comunicación del riesgo que implicaron la institucionalización de acciones como la creación de programas y la participación de múltiples y diversos actores.

En la ciudad de Santa Fe, la participación de los diversos actores se dio en distintos niveles. Los actores gubernamentales fueron los predominantes en la definición de los contenidos y en la gestión de la comunicación. Los sectores académicos, escolares, sociales en general participaron en la identificación de las causas de las vulnerabilidades y en la creación de la percepción del riesgo como base de la comunicación. Sobre todo, recuperando los sentidos históricos y la memoria del desastre.

La comunicación del riesgo en la ciudad se dio enmarcada en un proceso de gestión de riesgos, por tanto, las acciones de comunicación se complementaron con las de gestión y viceversa. Se buscó aumentar la capacidad frente al riesgo mediante:

- 1) Contenidos de preparación
- 2) Interacción de diversos actores
- 3) Marco institucional amplio que comprende los distintos sectores del desarrollo, representados en las políticas públicas sectoriales.

El Programa de Comunicación del Riesgo implementado por el gobierno municipal es un ejemplo de transversalización de la comunicación del riesgo; donde la gestión de la comunicación se asumió desde los procesos de desarrollo. En este sentido, el caso de la ciudad de Santa Fe demuestra que comunicar el riesgo para los gobiernos implica adentrarse en los espacios de discusión sobre las percepciones, creando condiciones para la participación informada basada en la comprensión del riesgo y generando confianza.

Del análisis de este caso surgen los siguientes hallazgos que se detallan a continuación en las tres afirmaciones:

1. Comunicar el riesgo es gobernar el riesgo

La ciudad de Santa Fe utilizó estrategias basadas en el enfoque de reducción de vulnerabilidades centrándose en comprender el riesgo y darlo a conocer a

la población mediante una diversidad de maneras y espacios donde se interactuó con múltiples actores.

Los esfuerzos que el gobierno de la ciudad realizó, buscaron conocer cómo las personas percibían el riesgo y qué conocimientos tenían de este. Sin embargo, también se planificaron y realizaron acciones tendientes al fortalecimiento de capacidades, por lo que se ha buscado gestionar el riesgo por inundaciones en la ciudad a través de estas dos vías. En este sentido, la comunicación del riesgo de la ciudad de Santa Fe ha tenido un enfoque preventivo, surgido de los aprendizajes y la memoria post crisis tras los desastres por inundaciones. La ciudad inició un proceso de gobernar el riesgo por inundaciones a través de la gestión de su comunicación del riesgo.

La participación de los actores en el proceso de comunicación del riesgo de la ciudad fue variada, reconociéndose distintos niveles. El sector gubernamental ha sido el que predominó en su participación y el que se ha encargado de producir los materiales gráficos y de gestionar las acciones que se implementaron.

Asimismo, los actores del sector académico, escolar, medios de comunicación, sociedad civil organizada y los vecinos en general junto a otras organizaciones han tenido participación de las actividades implementadas donde su aporte ha estado concentrado en dar a conocer sus percepciones ante el riesgo de inundación; aumentar su comprensión sobre este y generar memoria sobre los desastres que ocurrieron. Este nivel de participación ha contribuido a la gobernanza del riesgo en la ciudad. Pero su participación no ha sido directa en la elaboración de los mensajes o contenidos que se difundieron.

Las estrategias que se implementaron para comunicar el riesgo en la ciudad han sido tres: planificar la comunicación; difundir medidas de preparación y mitigación de riesgos y fortalecer las capacidades de diversos sectores. Dentro de los sectores se reconocen el gubernamental, educativo, académico, sociedad en general y las instancias barriales donde participaron los vecinos. A su vez, estas estrategias han sido elaboradas e implementadas mediante tres enfoques: desarrollo sostenible, gobernanza y resiliencia.

La manera en la que las estrategias utilizadas fomentaron la interacción entre los diversos actores y sectores involucrados en la construcción del riesgo, se ha reconocido en tres etapas. La primera etapa fue la de planificación en donde los esfuerzos se centraron en conocer la percepción del riesgo de los sectores con los que se trabajó y donde se generaron acciones tendientes a la comprensión del riesgo y la memoria de los desastres. La segunda etapa es la

de gestión de la comunicación del riesgo que se basó en los arreglos institucionales que se hicieron y en el cumplimiento de los objetivos del Programa de Comunicación. La tercera etapa es la de implementación de las acciones que se describieron en cada una de las etapas anteriores. Es posible concluir que la gestión de riesgos en la ciudad de Santa Fe ha sido un proceso que se ha sostenido a lo largo de distintas gestiones de gobierno, convirtiéndose así en una política pública avalada por una voluntad política constante frente al riesgo de inundaciones. Como consecuencia, la ciudad ha logrado avances significativos en materia de gestión de riesgo de desastres que han sido reconocidos internacionalmente e incluso se ha convertido en uno de los ejemplos destacados en Argentina y en la región. En este contexto, lo realizado referente a la comunicación del riesgo se ha enmarcado dentro de esta gestión de riesgos exitosa. Demostrando que, en materia de comunicación del riesgo, la comunicación no reemplaza a las acciones.

2. Comunicar el riesgo es gestionar el riesgo y viceversa

La ciudad de Santa Fe inició su proceso de gestión de riesgos en el que la comunicación fue una política diferenciada, pero coordinada, donde sus aportes más destacados son el haber logrado la participación de amplios sectores y permanecer en el tiempo a pesar de los cambios de gestión administrativa de gobierno.

La planificación y la gestión eficaz de la comunicación del riesgo se logró debido a que desde un marco institucional se realizaron diversos esfuerzos para comunicar el riesgo entendido como un proceso. En este sentido, la comunicación del riesgo ha sido una herramienta para la gestión de riesgo de desastres que contribuyó a reducir vulnerabilidades mediante la comprensión del riesgo, la planificación, gestión e implementación de acciones tendientes a aumentar la capacidad de los habitantes y de la ciudad frente a estos. Además, la percepción institucional del riesgo se ha manifestado tanto en los contenidos elaborados en los materiales gráficos producidos como en las acciones implementadas.

Asimismo, se ha buscado aumentar la capacidad frente al riesgo mediante tres vías: la primera, a través de los contenidos de preparación que indican cómo actuar antes, durante y después de las inundaciones. La segunda, mediante la interacción de diversos actores que ocurrió en algunas de las actividades implementadas como, por ejemplo, en el proyecto Aula-Ciudad. La tercera, es el marco institucional amplio que se le dio a la gestión de riesgo de desastres desde los enfoques de desarrollo sostenible y resiliencia.

También, el análisis de este caso permite afirmar que es efectivo implementar estrategias que buscan crear un entendimiento amplio acerca del riesgo sobre el que se quiere comunicar; partiendo de las atribuciones de sentido que se tienen acerca de las causas de estos riesgos. En el caso de Santa Fe, se trató de las acciones llevadas a cabo en las escuelas a través de otorgarle un sentido al agua como elemento generador de riesgo, pero también como factor importante en la historia de la ciudad. En el proyecto Aula-Ciudad se resignifica la construcción histórica del riesgo en el territorio, a partir de las cuales se trabaja para comprender el riesgo y aumentar las percepciones acerca de este en la relación ciudad-río.

En el caso analizado, la ciudad de Santa Fe combina estrategias que buscaron promover la construcción de sentidos en torno al riesgo de inundaciones, construidas por los propios actores en sus entornos, basadas en sus percepciones, pero orientadas hacia una comprensión histórica de la construcción del riesgo en la ciudad. Para ello, recupera sentidos que se asumen importantes en el territorio como el del “agua” y “la ciudad y el río”. Además, se reconoce que el Programa de Comunicación de Riesgos de la ciudad es un ejemplo de la transversalización de la gestión de riesgos, donde sus funciones reflejan un entendimiento amplio de lo que es comunicar dado que no solo se pretende generar y difundir información sobre el riesgo, sino crear consciencia y capacidad frente a él.

Sin embargo, lo que se comunica no refleja la totalidad de las acciones que se han realizado en materia de gestión del riesgo. Se reduce a los temas estrictamente preparatorios y se destacan las obras de infraestructura como elementos tangibles. Se les da un rol menos predominante a las acciones realizadas cara a cara y con participación de múltiples actores como lo son los planes escolares, difusión en los barrios, trabajo en escuelas y con las universidades, entre otras acciones.

En síntesis, las acciones más destacadas de comunicación del riesgo desde el enfoque de comunicación política, han sido:

- 1) La estrategia de la “ruta del agua” y los suplementos Aula-Ciudad: interactúan las escuelas a través de sus directivos, maestros, alumnos y padres y madres, y las autoridades del gobierno que proponen actividades para realizar pre y post visita a la ruta.
- 2) Planes de contingencia: fueron elaborados de manera consensuada entre vecinos y vecinas de cada barrio y zona, personal del gobierno de la ciu-

dad, organizaciones multilaterales, escuelas y otros actores claves para la gestión de riesgo de desastres.

- 3) Las acciones que tienen que ver con el recupero de la memoria: eventos de los 10 años de la inundación. Aquí se vincularon autoridades del gobierno de la ciudad, directivos y alumnos y alumnas de las universidades de la ciudad y sociedad civil en general.

La comunicación del riesgo de la ciudad de Santa Fe propone una gestión de la comunicación que se asume desde los procesos de desarrollo. Sus estrategias y acciones se enmarcan en esta idea fomentando como punto de partida la memoria de los desastres, el reconocimiento de las percepciones presentes y resaltando el valor social del agua mediante la relación ciudad-río.

3. Comunicar el riesgo es un asunto de gestión política

Los resultados arribados en este trabajo, afirman que el conocimiento sobre el riesgo aumenta la resiliencia de la población frente a los desastres. De este modo, la comunicación del riesgo es una herramienta democratizadora ya que habilita a las personas que habitan en un territorio para la toma de decisiones de manera informada acerca de la gestión de los riesgos a los que se ven afectadas.

La información es condición previa para la participación y la construcción política en un entorno determinado. Pero no es condición suficiente. Se necesita una comprensión del asunto público. Es decir, la comunicación del riesgo no puede reducirse a información acerca de una amenaza o de la vulnerabilidad, debe promover la construcción de sentidos por parte de los actores basada en sus percepciones sobre los riesgos.

Lo anterior refiere a la dimensión política de la comunicación, entendida como la representación del valor social que existe acerca del fenómeno en juego, en este caso, el riesgo. Por lo tanto, la comunicación del riesgo debe incorporar todos aquellos elementos que refieran a valores vigentes para conseguir ser eficaz. Como forma de lograrlo, se propone que la planificación de la comunicación sea considerada como transversal a todos los sectores del desarrollo y busque generar consensos. Esto refiere a que la comunicación del riesgo sea un espacio donde la definición de los riesgos y su gestión, puedan ser construidos de manera participativa, es decir, como un espacio de gobernanza. En definitiva, implica concebir a la comunicación del riesgo como una de las formas de gobernar los riesgos.

La comunicación del riesgo, por ende, debe ser comprendida en su fase discursiva donde referirá a contenidos que busquen cumplir con los objetivos de cada una de las fases del ciclo del desastre; y en su fase de gestión, donde se traducirá en acciones que incorporarán a una variedad de actores y sectores que se deberán coordinar para conocer las percepciones de los riesgos, aumentar su comprensión, modificar y proponer cambios de actitudes y hábitos en quienes construyen los riesgos. Tanto en la fase discursiva como en la de gestión, existirán intereses y percepciones en pugna o contradictorios.

Especialmente, porque uno de los desafíos de la comunicación del riesgo es dotar de certidumbre frente a los riesgos en sociedades del riesgo. En general, esto puede lograrse conociendo las percepciones del riesgo vigentes, realizando el análisis de los riesgos y promoviendo su comprensión. Para los gobiernos, esto significa adentrarse en los espacios de discusión sobre las percepciones, creando condiciones para la participación informada y generando confianza. Es decir, brindando información honesta, oportuna y confiable sobre los riesgos y, a la vez, incluyendo las voces de los actores involucrados en el proceso de construcción del riesgo.

Esto último no es tarea fácil debido a que significa abrir el debate público sobre los riesgos, incluirlos como temas de agenda y adaptar las políticas en función de las diferencias de contextos y actores. 

Referencias bibliográficas

- BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. España: Paidós.
- CABÁS, P. Y MAURIZI, V. (2010, 29 de julio). Las estrategias locales de comunicación de las ciudades serranas de la provincia de Córdoba para la reducción de las vulnerabilidades y la generación de capacidades ante incendios forestales. Ponencia presentada en Congreso de ALACIP. Buenos Aires.
- CARDONA, O. (2008). Medición de la gestión del riesgo en América Latina. *Revista Internacional de Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo*, (3), 1-20.
- COMITÉ DE EMERGENCIAS DE LA CIUDAD DE SANTA FE. (2008). Decreto DMM 01744/08. <https://www.santafeciudad.gov.ar/normativa/>
- COVELLO, V., MC CALLUM, D., Y PAVLOVA, M. (1989). *Effective risk communication. The role and the responsibility of government and non-government organizations*. Plenum Press.
- COZZI, J. M. (2019). *La ubicuidad del riesgo: gestión de la comunicación en contextos de catástrofes*. Espacio Editorial Institucional UCU.

- CRUZ ROJA ARGENTINA Y GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE. (2010). Plan Escolar Para Emergencias (PEPE). <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gestionderiesgos/wp-content/uploads/2013/07/15.-PEPE.pdf>
- DOUGLAS, M. (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Paidós Studio.
- ELIZALDE, L. H. (2009). *Gestión de la comunicación pública. Empresas, grupos e instituciones en el espacio público*. Editorial Bosch.
- FONTANA, S. E. (2010). *Sobre llovido, mojado. Riesgo, catástrofe y solidaridad. El caso Santa Fe*. EDUCC.
- FONTANA, S. E. Y MAURIZI, V. F. (2014). *Comunicando el riesgo. Estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres*. Biblos.
- GIDDENS, A., BAUMAN, Z., LUHMANN, N. Y BECK, U. (1996). *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. Antropos.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE. (2009). Por una ciudad más preparada. Suplementos especiales. <https://issuu.com/santafeciudad>
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE (2009). Santa Fe, la ciudad y el río. Serie Aula-Ciudad. Fascículo 5. <https://issuu.com/santafeciudad>
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE (2013). Por una ciudad mejor preparada. Suplementos especiales. <https://issuu.com/santafeciudad>
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE (2015). Documento de síntesis: Santa Fe en la Campaña Mundial 2010-2015 “Desarrollando ciudades resilientes. Avances de la ciudad de Santa Fe en los aspectos esenciales propuestos por la Campaña”. <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gestionderiesgos/wp-content/uploads/2013/07/SantaFe-Aspectos-esenciales.pdf>
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE (S/F). Ciudad Verde. Serie Aula-Ciudad. Fascículo 14. https://issuu.com/santafeciudad/docs/fasciculo14_ciudadverde
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE (S/F). Convivir con el río. Serie Aula-Ciudad. Fascículo 13 https://issuu.com/santafeciudad/docs/fasciculo13_convivirconelrio_enbaja
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE ORDENANZA 11.512. Sistema Municipal de Gestión del Riesgo. (s/f). <http://www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/normativa/ordenanza/1260.htmlOrdenanza 11.512>
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE. (2007 – 2011). La Gestión del Cambio. Capítulo 3: Una ciudad sustentable. <https://issuu.com/santafeciudad>
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE. (2010). *Revista Mi Ciudad*. N° 3. <https://issuu.com/santafeciudad>
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE. (2011). *Revista Mi Ciudad*. N° 10. https://issuu.com/santafeciudad/docs/mi_ciudad_n10web
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE. (2015). *Revista Mi Ciudad*. Edición especial. <https://issuu.com/santafeciudad>

- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE. (S/F). Plan de contingencia: Cartillas plegables por distrito. <https://issuu.com/santafeciudad>
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE. (2015). *Revista Cómo Vamos*. N° 23. <https://issuu.com/santafeciudad>
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE. (2015). *Revista Cómo Vamos*. N° 24. <https://issuu.com/santafeciudad>
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE. (2013). *Revista Cómo Vamos*. N° 16. <https://issuu.com/santafeciudad>
- GONZÁLEZ VILLARINY, N. (2007). *La comunicación del riesgo en la prensa escrita. Un estudio del tratamiento informativo del naufragio del petrolero Prestige en los diarios El País y El Mundo* [Tesis de doctorado. Universidad Complutense de Madrid, tesis no publicada].
- HERZER, H. ET AL. (2002). *Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo*. CESAM.
- LAVELL, A. (1996). “Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación”. En Fernández, M. A. (Comp.) *Ciudades en riesgo: degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Pp: 2-27.
- LAVELL, A. (2000). *Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica*. San José. <http://www.crid.or.cr/crid/CDInversion/pdf/spa/doc12544/doc12544.htm>
- LAVELL, A. (2010). Taller Internacional: Lecciones Aprendidas de la Gestión del Riesgo en Procesos de Planificación e Inversión para el Desarrollo. Retos de la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático para el desarrollo sostenible (pp. 23-26). LA RED / FLACSO.
- LUNDGREN, R. Y MC MAKIN, A. (1998). *Risk Communication: A Handbook for Communicating Environmental, Safety, and Health Risks*. Wiley.
- MAURIZI, V. Y FONTANA, S. (2019). *Building capacity through risk communication strategies in Santa Fe city, Argentina*. Global Assessment Report Papers. United Nations International Strategy for DRR, Geneva. <https://www.preventionweb.net/publications/view/66715>
- NATENZON, C. (1995). Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre. Flacso Serie Documentos e informes de investigación (197). Recuperado de: <http://pirna.com.ar/files/pirna/PUB-Natenzon-Catastrofes-naturales-riesgo-e-incertidumbre.pdf>
- NATENZON, C. Y RIOS, D. (EDS). (2015). *Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades. Aportes desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos*. Imago mundo. <http://www.pirna.com.ar/files/pirna/LIB-Natenzon-Rios-Riesgos.pdf>
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL. (1989). *Improving Risk Communication*. The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/1189>.

- NOAA SOCIAL SCIENCE COMMITTEE. (2016). *Risk Communication and Behavior: Best Practices and Research Findings*. <https://www.performance.noaa.gov/wp-content/uploads/Risk-Communication-and-Behavior-Best-Practices-and-Research-Findings-July-2016.pdf>
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRE Y GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE. (2014). Aprender de los desastres. http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gdr/wp-content/uploads/2017/09/aprender-de-los-desastres_web.pdf
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2015). Acuerdo de París. https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de desastres 2015-2030.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2015). Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Consultar: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2016). Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible: Nueva Agenda Urbana (NAU). Recuperado de: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- PLOUGH, A. Y KRIMSKY, S. (1987). The emergence of risk communication studies: social and political context. *Science, Technology and human values*. 12(3 & 4), pp. 4-10.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2013). *Reducción del Riesgo de Desastres, Gobernabilidad y Transversalización*. Buró de Prevención de Crisis y Recuperación.
- SHEPPARD, B., JANOSKE, M. Y BROOKE L. (2012). *Understanding risk communication theory: a guide for emergency managers and communicators*. Report to Human Factors/Behavioral Sciences Division, Science and Technology Doctorate, U.S. Department of Homeland Security. College Park, MD: START.
- SHEPPARD, B., JANOSKE, M. Y BROOKE L. (2012). *Understanding risk communication best practices: a guide for emergency managers and communicators*. Report to Human Factors/Behavioral Sciences Division, Science and Technology Doctorate, U.S. Department of Homeland Security. College Park, MD: START.
- ULLBERG, S. (2013). Argentinean flood management and the logic of omission: The case of Santa Fe City. *Stockholm Review of Latin American Studies*, 69-81. Recuperado de: <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1216262/FULLTEXT01.pdf>
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. (2015). *El GAR de bolsillo 2015. Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres*. UNISDR.
- WILCHES CHAUX, G. (1993). La Vulnerabilidad Global. En Maskrey, A. (comp.) *Disasters and the Environment*. DMTP, UNDP- UNDRO.
- WOLTON, D. (1995). La Comunicación Política: construcción de un modelo. En Ferry, J. M., Wolton D., & otros *El Nuevo Espacio Público*. Gedisa Editorial.

Webs consultadas

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE. (s/f) Normativas de la ciudad de Santa Fe. <http://www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/normativa.html>

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE. (s/F) Santa Fe, la ciudad y el río. Disponible en: <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/GdR/>