

La gobernanza del riesgo de desastres a nivel organizacional: un análisis desde los gobiernos locales

Valeria Segalla*

Virginia Escañuela**

Resumen

Los gobiernos locales se abren espacio en la arena política junto con varios actores cobrando relevancia cuando hacemos referencia a la gestión del riesgo de desastres. Esto se debe a que el Estado central, en general, resulta ineficiente y, el enfoque de la gobernanza brinda una alternativa a la forma de gestionar en la comunidad. A partir de estas premisas, nos preguntamos ¿podremos encontrar respuestas a cómo gestionar mejor los desastres, cambiando el enfoque tradicional a un enfoque de la gobernanza? Estas son cuestiones de debate en América Latina, y en este artículo buscamos mos-

* Es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (UCC).

** Es Licenciada en Relaciones Internacionales por la facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Especialista en Responsabilidad Social y Sustentabilidad Empresarial por la Universidad de San Andrés (UdeSa).

Código de referato: SP.296.LIII/21
<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2021.53.05>



STUDIA POLITICÆ  Número 53 otoño 2021 pág. 113–133

Recibido: 09/12/2020 | Aceptado: 11/03/2021

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

trar, mediante el estudio de un caso, de que manera pueden articularse los conceptos de gobernanza y gestión integral del riesgo de desastre desde los gobiernos locales, para que las comunidades estén mejor preparadas para afrontar los riesgos de la sociedad moderna.

Palabras clave: gobernanza – gestión de riesgos de desastres – gobierno local – nuevos actores.

Abstract

Local governments are getting more and more important, among other actors, when we talk about risk disaster reduction management. Most of the time, the State becomes inefficient in some issues, but there is an alternative to the way the society is managed, and the governance approach can change that. Can we try to get a better way to manage risk disaster reduction by introducing governance in the discussion? In this article, we seek to show how these issues take place in Latin America and in which way governance and risk reduction management can be related in local governments. This could help communities to face up the risk in modern societies.

Key Words: Governance – risk disaster reduction – local government – new actors

Introducción

La gestión del riesgo de desastres cobra mayor importancia frente a las consecuencias adversas del cambio climático que se observan, cada vez con mayor frecuencia, en todo el mundo. Frente a esto, la gestión del riesgo de desastre propone una serie de herramientas, materializadas en políticas, que buscan preparar a las comunidades para que sean más resilientes frente a los desastres.

En este artículo analizamos, a través de un estudio de caso, de qué manera los gobiernos locales gestionan estas políticas, tomando al enfoque de la gobernanza como un nuevo paradigma que viene a aportar un mayor grado de interrelación de los actores a la gestión del riesgo de desastre.

La paradoja del escenario actual que vivimos nos presenta un mundo con diversos desastres de los que debemos hacernos responsables a nivel mundial y local. Debemos encontrar respuestas que incluyan a la diversidad de actores involucrados, reconociendo las especificidades de cada uno como también de sus roles, derechos y deberes. El gobierno central ya no es capaz de ha-

cerse cargo de la solución de la multiplicidad de problemas que enfrenta; es necesario una descentralización, y frente a los desastres la importancia de los gobiernos locales aumenta considerablemente.

A partir de estas premisas, analizaremos los componentes organizacionales del municipio de Río Cuarto de la provincia de Córdoba, (Argentina) buscando referenciar de que manera el enfoque de la gestión del riesgo de desastres y de la gobernanza aplica a este caso en particular. La información utilizada para el análisis fue recolectada dentro de un proyecto mayor y se utilizó la metodología expuesta por Fontana y Conrero (2019) en “*Matriz para diagnóstico y valoración de la incorporación de marcos internacionales sobre adaptación al cambio climático y riesgo de desastres en gobiernos locales*” cuya muestra fue tomada durante el año 2019. Los datos a analizar en el artículo fueron obtenidos a través de análisis documentales y entrevistas a diferentes actores, entre ellos funcionarios, actores de la sociedad civil y del sector privado.

1. El enfoque de la gobernanza

El concepto de gobernanza adquiere cada vez más importancia en el mundo de las ciencias sociales por presentarse como una nueva forma de gestionar las políticas públicas. En Latinoamérica durante los años ochenta, los Estados comenzaron a experimentar un profundo cambio mediante la inclusión del sector privado en las esferas públicas, lo que se fue desarrollando en procesos de privatización tanto de las empresas públicas como de los entes reguladores (Zurbriggen, 2011). Este proceso se genera fundamentalmente porque el Estado comienza a tener una sensación de “*desborde*” y busca mediante esta forma generar una mejora en los servicios sanitarios. Frente a esto surge el concepto de gobernanza como una herramienta que permita generar alianzas y redes para afrontar estas transformaciones y poder gestionar mejor a través de alianzas público-privadas (Zurbriggen, 2011).

Dicho esto, es necesario definir qué se entiende por gobernanza. Si bien es un concepto aún en formación por lo cual puede haber discrepancias en las interpretaciones, para los fines de este artículo seguimos la definición de María Victoria Whittingham (2010) quien entiende que

Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como re-

glas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad (Whittingham, 2010).

A partir de esta definición, entendemos que no existe una única forma de gobernanza, debido a que refiere a procesos en movimientos de interacción que son en sí mismos dinámicos y cambiantes; en los que influyen las realidades históricas, culturales, políticas, económicas, sociales, etc. Sin embargo, esto no implica que no se puedan establecer ciertos rasgos comunes.

En su artículo, “*El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades*”, Ana Victoria Vásquez Cárdenas (2010), sintetiza las implicaciones del enfoque de la gobernanza a través de reconocer sus diferencias con el gobierno tradicional. Nosotras mencionaremos las más relevantes para nuestro estudio.

Lo primero para decir es que, en el gobierno tradicional, el rol del Estado es proveer, mandar y controlar la toma de decisiones para el desarrollo de políticas públicas de baja complejidad; mientras que, en la gobernanza, el Estado es quien va a liderar las políticas públicas de alta complejidad coordinando con otros actores de la sociedad civil y del sector privado. Además, en el gobierno tradicional, prima la democracia representativa, mientras que para la gobernanza es más compatible una democracia participativa, en la que la toma de decisiones se hace a través de la deliberación. Esto tiene como consecuencia que en la gobernanza la concepción del poder sea consensual y la forma de administración sea descentralizada; a diferencia de la forma centralizada y una concepción de poder como dominación o subordinación que rige a la forma de gobierno tradicional.

Además, deviniendo de la descentralización y del involucramiento de los niveles institucionales en las políticas públicas, los gobiernos locales (municipios) tienen funciones que pasan de ser operativas y residuales, a mirarse desde el enfoque de la gobernanza como acciones decisivas, principales y de política autónoma.

Sobre este punto, Cristina Zurbriggen (2011) menciona que la gobernanza se plantea como un modelo heterárquico, es decir, “interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones” (Zurbriggen, 2011). La gobernanza plantea un crecimiento de este mecanismo heterárquico en detrimento de mecanismos jerárquicos o económicos, y eso es lo que plantea la verdadera disrupción en la forma de gobernar la sociedad.

El enfoque de la gobernanza apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad (Aguilar, 2007).

En resumen, este enfoque vino sobre todo a cuestionar la capacidad del Estado para resolver asuntos que traspasan fronteras; como, por ejemplo, el cambio climático, el crimen transnacional, y comienzan a tener presencia los demás actores en la arena política. La sociedad civil tiene el creciente deseo de tomar parte en los procesos políticos y en la gestión de la cosa pública sin necesidad de constituirse en forma de partido político, pero sí como movimientos sociales. La sociedad civil, el gobierno y el sector privado son co-responsables del quehacer político ya sea a nivel federal, estatal o local. Además, esta idea de democracia participativa, busca que los ciudadanos tengan una participación activa en los procesos de políticas públicas y que se sientan responsables y sean solidarios en su comunidad.

El rol de los ciudadanos es también el de evaluar la calidad y satisfacción de los servicios que se les otorga; propiciando de esta manera que la participación del Estado sea más como facilitador que como proveedor y en la cual se tendrán incentivos para lograr una verdadera gobernanza.

La gobernanza ilumina un nuevo fenómeno, el gobierno en red, y aunque ya otras aproximaciones habían reconocido la participación de redes en la producción de políticas públicas, la gobernanza avanza respecto de sus antecesoras en tanto reconoce su proliferación en las décadas recientes, enfatiza su carácter multinivel e intersectorial y permite ver la relación de tal proliferación con ciertos factores estructurales (Vásquez Cárdenas, 2010).

Sin embargo, existen ciertas limitaciones en el enfoque que podemos verlas reflejadas en las realidades como las de América Latina, que tiene poderosos actores para-estatales, donde el Estado ha sido debilitado persistentemente, y donde los niveles de credibilidad y legitimidad son bastante bajos. Estas características de nuestra región muchas veces no se ajustan a los paradigmas importados, tanto teóricos como prácticos, y resultan insuficientes para capturar la complejidad de realidades sustancialmente distintas de aquellas

en las que se han producido las teorías y los modelos de investigación y/o intervención (Whittingham, 2010). Por eso nos parece importante e interesante aprender de las formas de gobernanza emergentes que se dan en nuestra región, para teorizar y así poder entender mejor la dinámica de la gobernanza.

Se podría identificar que, en América Latina, los nuevos formatos de gobernanza emergen en un particular contexto sociopolítico y desarrollo institucional. En términos generales, las transformaciones estatales más relevantes de los países latinoamericanos fueron: un proceso de transformación asociado a la democratización del régimen político, seguido por un cambio de modelo socioeconómico, que transitó de un modelo de desarrollo Estado-céntrico a un modelo centrado en el mercado y un proceso de descentralización y transferencia de tareas gubernamentales hacia niveles subnacionales (Zurbriggen, 2011).

La democratización del régimen político, distribuyó entre varios actores el poder concentrado en la presidencia y en su coalición política de soporte y la liberalización de la economía, que de acuerdo a la política de ajuste estructural incluyó la privatización de empresas públicas y desregulaciones económicas de varios tipos, que hicieron perder al gobierno poderes, capacidades, facultades y alcances, particularmente en el campo decisivo de la política económica y, sobre todo, generaron demandas hacia el gobierno por un nuevo tipo de capacidades directivas que no existían en el antiguo régimen o no se habían desarrollado en grado suficiente y que en el gobierno democrático reciente, a pesar de sus reformas, no se han podido aún construir en el grado requerido (Aguilar, 2007).

Además, la creciente independencia, autonomía y hasta autosuficiencia que personas, familias, grupos sociales organizados y socialmente relevantes han alcanzado en la atención de sus problemas privados o asociados, de modo que han dejado de recurrir al poder público para atenderlos o recurren solo para prestaciones particulares y más bien en asuntos de la seguridad pública (Aguilar, 2007).

Estas características afectan a la gobernanza, en cuanto existen deficiencias significativas en la configuración de la democracia y de la ciudadanía, instituciones públicas débiles, e incluso, la presencia de órdenes alternos que disputan la soberanía del Estado. Situaciones que revierten en que las relaciones políticas se desenvuelvan en términos de mayor grado de complejidad, desequilibrio entre actores, contradicción, desconfianza, escepticismo, o incluso temor (Vásquez Cárdenas, 2010).

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, el enfoque de la gobernanza nos ofrece herramientas para repensar y replantearnos cómo el Estado debería abordar la gestión integral de riesgo de desastres y transformar las “limitaciones” de nuestra región en puntos de ventaja a partir de su implementación.

La gestión del riesgo, como veremos más adelante, es una doctrina multidisciplinaria y transversal. Para poder brindar una respuesta adecuada a la sociedad es necesario cada vez más el trabajo en redes con actores de la sociedad civil y del sector privado en conjunto. El enfoque de la gobernanza nos da sustento teórico para lograr estas realidades e intentar superar las dificultades propias de los Estados latinoamericanos que señalamos anteriormente.

2. La gestión del riesgo de desastres

Para definir la gestión de riesgos de desastres es necesario entender cuatro componentes fundamentales dentro de la doctrina: riesgo, amenaza, vulnerabilidad y capacidad de respuesta. Para esto se retoman los conceptos del marco de Acción de Hyogo¹, el Marco de Acción de Sendai² y las definiciones propuestas por la Organización de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

En primer lugar, comenzaremos hablando del riesgo, el cual puede definirse como “La combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas, tanto económicas como sociales y ambientales, en un sitio particular y durante un tiempo definido”. Para que exista un riesgo debe haber tanto elementos detonadores (naturales, sicionaturales y/o antrópicos), como así también una población vulnerable a sus impactos. Es importante señalar que no todas las personas comparten las mismas percepciones sobre el significado y las causas subyacentes de los diferentes riesgos (UNISDR, 2009). Es por eso que no hay una única forma de comprender y analizar el riesgo.

¹ El Marco de Acción de Hyogo es un documento aprobado en 2005 en la Conferencia Mundial sobre la reducción de los Desastres que establece los principios para implementar la reducción del riesgo de desastres (UNISDR, 2005).

² En 2015, se hizo una revisión de Hyogo, y se aprobó el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres entre 2015 y 2030, cuyo propósito es la reducción sustancial del riesgo de desastres y las pérdidas que estos generan (Fontana y Conrero, 2017).

La amenaza, por su parte, puede ser comprendida como un *peligro latente que representa la posible ocurrencia de un fenómeno de origen natural, siccional y/o antrópico, dentro de un período de tiempo y en un territorio en particular, que puede producir efectos adversos y daños en las personas y graves perturbaciones en la vida social y económica, tales como la producción, la infraestructura, los bienes y servicios, y el ambiente* (UNISDR, 2009; Marco de Acción de Hyogo, 2005³).

Por otro lado, la vulnerabilidad puede definirse como *las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto de amenazas*. Las diferencias de vulnerabilidad del contexto social y material expuesto ante un fenómeno peligroso determinan las diferencias en la severidad de los efectos (Marco de Acción de Hyogo, 2005).

En contraposición a la vulnerabilidad, se encuentra la capacidad de respuesta, esta comprende *el proceso mediante el cual la población, las organizaciones y la sociedad estimulan y desarrollan sistemáticamente sus capacidades en el transcurso del tiempo, a fin de lograr sus objetivos sociales y económicos, a través de mejores conocimientos, habilidades, sistemas e instituciones, entre otras cosas* (UNISDR, 2009). De esta manera las personas, comunidades y organizaciones pueden hacer frente a las amenazas.

Es decir, que “los desastres ocurren cuando no se conoce o no se actúa adecuadamente frente a los riesgos a los que estamos expuestos” (CEPAL, 2005, p. 9).

Para hacer frente a estos desastres, situaciones de riesgo que no se manejan de manera apropiada, la gestión integral del riesgo de desastres está ocupando un lugar relevante en las políticas del desarrollo a fin de disminuir sus causas y efectos. Esta nos permite planificar a largo plazo y generar planes que nos permitan gestionar las variables que componen a la gestión del riesgo.

Entonces, ¿qué se entiende como gestión de riesgo de desastres? La Organización de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres (UNISDR) la define como la gestión que se realiza para lograr la reducción del riesgo de desastre mediante la aplicación de políticas y estrategias para prevenir y disminuir las vulnerabilidades existentes y gestionar el riesgo residual existente. Busca contribuir a la generación de capacidades de respuesta

³ Se utiliza el Marco de Acción de Hyogo ya que el Marco de Acción de Sendai retoma estos conceptos del primero.

para fortalecer la resiliencia de la sociedad y así también disminuir las consecuencias adversas de un desastre (UNISRD, 2009).

Es importante remarcar que el aspecto local dentro de la gestión del riesgo juega un papel fundamental ya que al comprender un territorio en particular es más fácil llevar adelante prácticas de construcción participativas. Además, el municipio, por la cercanía con la población, es el actor ideal para gestionar el riesgo e incorporar esta corriente a las estructuras ya existentes. Este tipo de políticas requieren una práctica político institucional bastante particular, ya que es necesario un apoyo de la estructura completa para llevarlas adelante, y debe desplazarse de manera transversal a lo largo de los programas y políticas existentes por lo cual termina transformándose en uno de los elementos vertebrales de la gestión si se implementa de manera correcta.

Es en este punto donde la gobernanza nos permite repensar la manera en la que la gestión del riesgo es abordada y como esta puede complementarse. La gobernanza brinda como herramienta la construcción de redes y alianzas ordenadas que ayudan a la gestión del riesgo a generar esta visión global y particular al mismo tiempo.

El mismo marco de Sendai señala como prioritario el trabajo de la gestión del riesgo desde la gobernanza, destacando la necesidad de contar con objetivos y planes claros que permitan coordinar los diferentes sectores y entre ellos, a la vez que promueven la participación de todos los actores pertinentes. Es la articulación ente diferentes mecanismos e instituciones, necesaria en todas las etapas de la gestión del riesgo, lo que logra un resultado positivo en la atención del desastre (Sendai, 2015). Las redes brindan un nivel de interrelación no solo entre actores de una comunidad, sino también a nivel regional, nacional e incluso internacional. Estas redes coordinadas brindan coherencia a la asistencia de la emergencia, facilitando un mejor y más apropiado uso de los recursos disponibles en cada nivel (Sendai, 2015).

Este paradigma, entonces, plantea para la gestión del riesgo el desafío de diseñar componentes organizacionales que sean flexibles y posean capacidades de articulación con otros actores, para poder así fortalecer la capacidad de previsión frente a un desastre (Fontana y Conrero, 2017).

El enriquecimiento mutuo de estos enfoques viene desde la posibilidad/ necesidad de trabajo colaborativo, ya que mientras estos presenten mayor desarrollo y se abarquen más actores de la comunidad, mejor será la respuesta que se brinda. Sin embargo, en ocasiones, los Estados latinoamericanos ten-

dieron a ser deficientes en este trabajo colaborativo, por intereses políticos partidarios, falta de control en la gestión y casos de corrupción (Zurbriggen, 2011). En nuestro estudio puede analizarse de qué manera estas redes, aunque imperfectas, buscan brindar una respuesta a estas problemáticas planteadas y cuál es el resultado de ello.

3. Factores de análisis de la gobernanza del riesgo

La gestión de riesgos de desastres, desde el enfoque de la gobernanza, intenta que la gestión que se realiza para lograr la reducción del riesgo de desastres, sea en conjunto con actores involucrados (entendiendo los juegos de poder), en pos de crear estrategias para prevenir y disminuir las vulnerabilidades existentes y gestionar el riesgo residual existente.

Para analizar la gestión del riesgo de desastres a partir de este enfoque, se tuvieron en cuenta los siguientes factores que son claves para entender su forma de implementación. Fontana y Conrero (2017) identifican tres componentes fundamentales para el gobierno efectivo y eficiente de la gestión del riesgo de desastres:

1. La existencia de una estrategia organizacional

Las autoras explican que la idea de una estrategia organizacional está arraigada a la definición de un propósito general, construido a partir de valores públicos relevantes. Además, deben explicarse las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizarán para llevar adelante este propósito general. Finalmente, señalan que debe existir una manera operativa y administrativa que dará viabilidad a la estrategia formulada. Es decir, se debe planear cómo se llevarán adelante las actividades para gestionar el riesgo de desastres (Fontana y Conrero, 2017).

2. El diseño de estructuras organizacionales

El gran desafío, para las autoras, es diseñar estructuras en las administraciones públicas que estén dotadas de mayor flexibilidad, en red con diversos actores, pero que, asimismo, formalicen la gestión del riesgo de desastres como una manera de gobernar. A su vez, es necesario generar y consolidar equipos de trabajo que aborden sus tareas y actividades en forma colaborativa con otras personas y organizaciones, y se basen en una actitud de apertura y soli-

daridad destinada al logro de determinados objetivos. Se trata de desarrollar la capacidad de trabajar de manera complementaria aunando esfuerzos en torno a un objetivo común para generar un producto final que sea algo más que la suma de las partes (Fontana y Conrero, 2017).

3. La comunicación como herramienta para la prevención y mitigación del riesgo

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 (Fontana y Conrero, 2017).

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).

Estos tres factores, fueron analizados junto a las variables que Whittingham (2010) identifica como comunes entre los diferentes trabajos de gobernanza:

- 1) la participación, como la posibilidad de cada ciudadano de influir y ser considerado;
- 2) la rendición de cuentas como una muestra de responsabilidad frente al poder delegado;
- 3) la equidad entendida como el acceso en términos de igualdad de oportunidades para garantizar el bienestar de la sociedad;
- 4) y la eficiencia en el uso de los recursos para lograr resultados que se adecuen a diferentes grupos

Entonces, el objetivo de este artículo implicó indagar de qué manera las herramientas que propone el enfoque de la gobernanza son aplicadas en las políticas relacionadas a la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático.

Tanto los indicadores de Fontana y Conrero (2017) como los de Whittingham (2010) resultan explicativos de lo que implica la gobernanza del riesgo, es debido a esto que analizamos el caso de estudio a través de todos ellos, que resultan complementarios. A saber, entonces, los factores que se utilizaron fueron: la existencia de una estrategia organizacional, el diseño de la estructura organizacional presente, la participación de los ciudadanos, los procesos de rendición de cuentas, la igualdad de oportunidades para garantizar el bienestar social y la eficiencia en el uso de los recursos. Todo esto finalmente atravesado por la dimensión comunicacional, un factor importante y transversal ya que, bien utilizado colabora a que los resultados de todas las acciones puedan beneficiar a todas las partes involucradas dentro del proceso.

4. Estudio de caso: Gobierno local, ciudad de Río Cuarto, provincia de Córdoba (Argentina)

A continuación, realizamos una caracterización del municipio que tomamos como estudio de caso. La municipalidad de Río Cuarto es una localidad ubicada al sur de la capital provincial. Es la cabeza del departamento homónimo y cuenta con 246.143 habitantes según el último censo nacional (2010). Tiene una superficie de 262,96 km², de los cuales 64.25 corresponden a la zona urbanizada según datos del portal de la municipalidad de Río Cuarto. Esto vuelve a Río Cuarto la segunda ciudad más grande de la provincia, constituyéndose así en un importante centro político. Esta ciudad se encuentra travesada por el río del mismo nombre “Río Cuarto”. Este recurso hídrico atraviesa la ciudad generando no solo espacios de recreación para la población, sino que se realizan explotaciones económicas en sus diferentes tramos.

Esta ciudad, además, fue designada en el año 1999 como capital alterna de la provincia de Córdoba (Ley Provincial 10.169). Esto implicaba, en un comienzo, que durante dos meses al año el gobernador de la Provincia dirigiría la provincia desde Río Cuarto. Es por esto que, en dicha ciudad, es posible encontrar delegaciones de todos los organismos provinciales, además de los que corresponden propiamente a la órbita municipal.

El municipio posee un diseño organizacional que se caracteriza por ser informal ya que la información sobre la estructura orgánica no está disponible de forma actualizada y abierta (es decir en la web del municipio, por ejemplo), tampoco conseguimos, a través de las entrevistas, un documento formalizado

sobre ese diseño organizacional. Sin embargo, las entrevistas sí arrojaron que la estructura orgánica es claramente conocida por los funcionarios y empleados que forman parte de la administración. Además, revelaron que la municipalidad posee en su estructura áreas claves para el desarrollo de las tareas relacionadas a la gestión del riesgo.

Dentro de la municipalidad de Río Cuarto, no existe una única área que trabaje la gestión de riesgos de desastre de manera centralizada; sino que son tratados por tres reparticiones fundamentalmente, a saber: la Subsecretaría de Servicios Públicos, la Subsecretaría de Desarrollo Social, y Defensa Civil de la ciudad. Estas, son las encargadas de trabajar los distintos temas que componen de manera transversal la agenda de gestión del riesgo de desastres; por ejemplo, gestionan los planes que existen en la municipalidad relacionados principalmente con la mitigación y la respuesta en caso de desastres. Además, poseen un grado de autonomía que les permite desarrollar planes y coordinar acciones. Pese a ser las tres más relevantes para esta temática, cabe destacar que la formulación e implementación de políticas, en general, incluye a otras áreas y sectores que actúan de manera coordinada como el área de Comunicación y Prensa, el sector de salud, o los bomberos voluntarios de la ciudad, por mencionar algunas. Esto nos permite ver un diseño informal de la estructura organizacional, que afecta tanto a la existencia de una estrategia organizacional clara como al diseño de las estructuras organizacionales.

El caso del área de Defensa Civil es quizás el más atípico de los tres ya que sus atribuciones en la temática estuvieron a cargo de los bomberos voluntarios de la provincia durante varios años. Fue a través de la ordenanza 2544/19 del año 2019 que el municipio recupera la facultad bajo su órbita, aunque aún trabajan de manera estrecha y coordinada con el cuerpo de bomberos.

La municipalidad cuenta con varios códigos y normativas que hacen referencia a las temáticas de la gestión del riesgo de desastres. A continuación, mencionamos las más relevantes:

- Ordenanza 841/44 - Programa de Prevención y Respuesta ante Situaciones de Desastre, Emergencia o Urgencia
- 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

Estas serán analizadas en relación con los diferentes factores, a lo largo del artículo. Estas legislaciones son de carácter general en lo que se refiere a la gestión del riesgo de desastre, con un enfoque más reactivo, esto quiere decir, que se enfocan más en la atención de los desastres y no tanto en la disminución de las vulnerabilidades previas. Además, los protocolos de acción frente a una situación de desastre hoy no se encuentran formalizados en estas legislaciones. Estas normas contienen factores asociados al cuidado del medioambiente que, si bien no están generadas directamente sobre las bases de la reducción de riesgo de desastre, están íntimamente relacionadas.

En lo relacionado a la información pública, el municipio cuenta con información disponible dentro de su página oficial. Por ejemplo, posee un portal de transparencia⁴ donde se puede acceder a las declaraciones juradas de los funcionarios y al presupuesto. También aquí se encuentran las rendiciones presupuestarias, incluso las del presupuesto en curso actualizado. La transparencia sobre el uso de los recursos es indispensable para la gestión del riesgo de desastres, en cuanto le brinda a la población acceso a la información.

Además del portal de transparencia, en el portal municipal pueden encontrarse mapas georreferenciados con la información del censo del año 2010 que tienen indicadores poblacionales, de espacios verdes, arbolado público, entre otros⁵. Esta información es un insumo relevante ya que es indispensable conocer el territorio sobre el cual se quiere gestionar el riesgo de desastres.

La participación social encuentra un lugar dentro de la municipalidad de Río Cuarto, a través del presupuesto participativo. Es destacado por todo el municipio en general, por la importante participación que tiene en la comunidad y porque, además, se desarrolla en conjunto con la colaboración de la Universidad Nacional de Río Cuarto. Este programa permite a cualquier ciudadano o ente privado presentar proyectos, de cualquier índole, que luego serán votados por la población. Los proyectos ganadores tienen un porcentaje fijo del presupuesto asignado para su ejecución. Tanto para conocer los proyectos antes de las elecciones como para hacer un seguimiento de la ejecución de los proyectos ganadores el municipio cuenta con un portal específico que brinda toda la información⁶.

⁴ La página web para acceder al portal es: <http://transparencia.riocuarto.gov.ar/>

⁵ Información extraída de la página web de la municipalidad de Río Cuarto: <http://www.riocuarto.gov.ar/>

⁶ La página oficial del presupuesto participativo es <http://pp.riocuarto.gov.ar/>

El presupuesto participativo es el método de participación social más destacado. Si bien la carta orgánica municipal contempla métodos más clásicos como, las audiencias públicas, la mayor parte de la participación se da mediante este programa, según las entrevistas realizadas. Dentro de las temáticas que se tocan en estos proyectos, se puede mencionar que las iniciativas más relevantes para este trabajo son las relacionadas con el cuidado del medioambiente más que con la gestión del riesgo de desastres directamente. En las diferentes ediciones podemos ver iniciativas relacionadas a la restauración y mantenimiento de espacios verdes, arboleda pública, entre otros (Portal oficial del presupuesto participativo - <http://pp.riocuarto.gov.ar/>).

Sobre la gestión del riesgo, se observa que los protocolos existentes (Ordenanza 841/44 - Programa de Prevención y Respuesta ante Situaciones de Desastre, Emergencia o Urgencia⁷) son de carácter más bien reactivo, como fue explicado anteriormente, si bien el protocolo formal posee instancias de prevención, en las entrevistas estos no son mencionados. Es necesario considerar en este caso, que la inclusión de esto a la órbita municipal es reciente, a pesar de la fue sancionada en 2014. El cuerpo de bomberos de la provincia quien ha llevado esta tarea anteriormente realiza capacitaciones en temas preventivos, pero estas son a demandas de las instituciones u organizaciones.

Respecto la eficiencia en el uso de los recursos podemos mencionar que aún hay puntos de mejora, esto se observa sobre todo en los sistemas de alerta temprana. Algunas entrevistas mostraron que, frente al riesgo de crecida del río Cuarto, el aviso proviene de una persona que vive en la cuenca, más arriba de la ciudad. Además, se mencionó en las entrevistas, la existencia de otros recursos de alerta temprana, como sensores en el río, que permitirían un mejor mapeo de los riesgos que presenta el río, pero que por el momento no estaban siendo utilizados.

Desde la gobernanza se busca trabajar tanto en los momentos previos como los posteriores, y no solamente en la atención al desastre, para que articuladamente con los diferentes sectores de la comunidad puedan establecerse planes y protocolos considerando los riesgos específicos y de esta manera se empodera a la comunidad a través de la generación de capacidades de respuesta (Fontana y Conrero, 2017).

⁷ La Ordenanza contiene un conjunto de normativas tendientes a garantizar la reducción de daños o pérdidas en la sociedad por la concreción de fenómenos naturales, socionaturales o antrópicos mediante la prevención, preparación y respuesta ante emergencias urgencias o desastres.

En cuanto a la comunicación, uno de los factores claves, observamos que las campañas llevadas adelante por la municipalidad sobre la gestión del riesgo de desastres son escasas. En las entrevistas se nos mencionó –y en las redes sociales⁸ de la municipalidad se puede comprobar– que existen más campañas relacionadas al cuidado del medioambiente, la separación de residuos, y de los programas del presupuesto participativo, antes mencionado. Destacamos también que el cuerpo de bomberos lleva a cabo acciones preventivas, como son las capacitaciones en estas temáticas (un ejemplo es preparación de simulacros) pero estas dependen propiamente de su estructura y el municipio no tiene injerencia en esto.

Respecto a las redes de actores y vínculos que posee el municipio, uno de los actores del sector privado más relevante es la Sociedad Rural, que nuclea a los productores agrícola y ganaderos, ya que Río Cuarto colinda con la frontera agrícola ganadera de la provincia. Este sector plantea un problema muy importante sobre su relación con el municipio en lo referente a la planificación urbana. El ejido urbano se está extendiendo y llegando peligrosamente cerca de la frontera agrícola-ganadera, lo que podría traer dificultades para ambos, tanto para el productor como para el ciudadano que sin buscarlo se está enfrentando a nuevos riesgos por la proximidad con la producción.

Desde las entrevistas a las instituciones del sector privado se comenta la predisposición del municipio de escuchar las demandas y la intención de trabajar de manera articulada. Sin embargo, el problema mencionado por ellos son las dificultades en conciliar los tiempos de acción, ya que la municipalidad por su propio sistema burocrático es en ocasiones más lenta. Esto se debe a que el sector privado, por lo general, no debe someterse a burocracias y aprobaciones de distintos órganos, que sí es una realidad en el sector público. Hoy en día, la principal preocupación del sector está relacionado con una mejor planificación urbana por parte de la municipalidad, se destaca que los canales de comunicación están abiertos y existe diálogo de ambas partes para tratar de dar solución a este tema, según los entrevistados.

Retomando el tema de la comunicación del municipio, se observó que la comunicación interna, aunque informal, es funcional y hay conocimientos sobre los programas e iniciativas que las demás áreas llevan adelante. La falta de formalización de estos procesos es un problema que dificulta el establecimiento de un objetivo claro y de ahí en adelante una planificación estratégica

⁸ Facebook y Twitter.

y ordenada al respecto. Hacia afuera del municipio la comunicación sí ha sido centralizada, a través de un área de Comunicación y Prensa dependiente directamente de la figura del intendente. Esta es la que lleva adelante todas las comunicaciones oficiales de la municipalidad y gestiona la información disponible tanto en la página web como en las redes. Esto es positivo porque brinda orden y claridad al mensaje, evitando la desinformación de los ciudadanos.

La conformación de redes por parte de la municipalidad, aunque incipiente, está presente. Se realizaron varias iniciativas con institutos de educación superior, bomberos, y representantes de los sectores productivos más relevantes. Uno de los trabajos en red más exitosos llevados adelante, además del presupuesto participativo, tuvo que ver con la creación de un área protegida, la reserva Chocancharava. Esta tarea se llevó adelante gracias a la participación de organismos municipales, provinciales, instituciones educativas e instituciones de la sociedad civil.

Como se puede ver en este caso expuesto, este municipio ha desarrollado algunos mecanismos de gestión orientados al enfoque de la gobernanza, aunque la gestión del riesgo de desastres aún no se trata íntegramente desde esta perspectiva. Resultaría enriquecedor, tanto para el municipio, como para el sector privado y los ciudadanos, un abordaje más integral de estos temas. La municipalidad debería apoyarse en las redes constituidas para facilitar la introducción de estas temáticas en diferentes sectores y fomentar la implementación del enfoque.

Consideramos que este municipio muestra de manera acertada las dificultades de incluir el enfoque de la gobernanza como paradigma dentro de la manera de gobernar. La participación de la comunidad ha mostrado un resultado positivo que resulta alentador en términos de compromiso para continuar en esta línea de trabajo hacia el futuro.

Conclusiones

La gestión del riesgo de desastres encuentra en el enfoque de la gobernanza una herramienta muy enriquecedora que le permite vertebrar el tratamiento del riesgo en diferentes niveles y sectores de una comunidad. Sin duda estos procesos deben ser coordinados desde el Estado, como el garante del bienestar común dentro de la comunidad.

De igual manera, entendemos que los gobiernos locales adquieren frente a esta temática una gran importancia, ya que son ellos los que más información poseen sobre el territorio y que se puede implementar en él. Pero, muchas veces carecen de los medios u herramientas para hacer frente a estas situaciones de riesgo, de ahí que resulta tan enriquecedor analizar un caso de estudio.

Lo más destacable del municipio de Río Cuarto, es que se han creado importantes espacios de participación ciudadana y especialmente la respuesta que estos han tenido por parte de la comunidad, mostrando el interés de involucrarse en proyectos relacionados con el bien común de la sociedad. Estos espacios deben seguir fortaleciéndose y es necesario trabajar en la creación de un enfoque preventivo, además de fomentar espacios de formación sobre estas temáticas.

Otro aspecto a destacar es la centralización de la comunicación oficial de la municipalidad en una única área dependiente directamente de la figura del intendente, lo que brinda orden y claridad al mensaje, buscando informar e influir en la percepción de los ciudadanos. 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 riesgos que percibe (Fontana y Conrero, 2017).

En cuanto a los demás factores, vemos que el municipio no cuenta con una estrategia organizacional formalizada y, por lo tanto, tampoco con un plan de acción formalizado. Todo esto tiene más bien un carácter informal, a favor de la concentración de poder, donde cobra mayor importancia el funcionario en su rol que las estrategias formales y escritas, ocasionando una concentración de información. En algunas etapas de la gestión del riesgo, la concentración de la comunicación resulta provechosa, pero en otras podrían enriquecerse de los intercambios. Una mayor formalidad en las estrategias también permitiría asegurarlas más allá de la cuestión partidaria.

Con respecto al diseño organizacional no se encuentra formalizado, pero las áreas involucradas en las temáticas de la gestión de riesgo de desastres tienen responsabilidades en la planeación y administración de programas, planes y proyectos para la gestión del riesgo. Esto es sinónimo de lo que, en el enfoque de la gobernanza, se denomina como descentralización e involucramiento de los diferentes sectores del gobierno subnacionales trabajando coordina-

damente cada uno desde el área que conoce. Utilizando la información que poseen sobre el territorio y sobre las herramientas con las que se cuentan para gestionar adecuadamente.

La principal utilidad de los enfoques señalados radica en la importancia de relacionar las políticas de gestión de riesgos con un enfoque de gobernanza, exponiéndonos a un proceso orientado a transformar la realidad y a lograr resultados concretos.

La responsabilidad de los gobiernos tanto locales como provinciales y nacionales frente a los desastres, no debe medirse únicamente por la capacidad de respuestas que estos tengan. Debe considerarse también el trabajo y recursos que han sido invertidos en estrategias que permitan prevenirlos. Se trabaja con un fuerte énfasis en la etapa reactiva, siendo la prevención aún una de las etapas menos desarrolladas.

Para lograr la sostenibilidad del proceso, específicamente la reducción del riesgo de desastres, se hace necesario institucionalizar el riesgo, es decir, adecuar el marco normativo y la legislación a este enfoque; integrar la participación y la integración de todos los actores en las políticas del riesgo; aumentar las capacidades a través de la educación y la comunicación de riesgos; y trabajar con una percepción real del riesgo de desastres en toda la comunidad. En síntesis, estos factores permiten generar una transformación que lleva a institucionalizar el riesgo y a una gestión del riesgo de desastres desde la gobernanza con políticas de Estado a largo plazo (Fontana y Conrero, 2017)

Creemos que los gobiernos locales son los actores claves para lograr una transformación, y pasar de un gobierno tradicional a una gobernanza efectiva. Para ello es necesario que logren implementar estrategias participativas y que superen las limitaciones de la región. Los riesgos de desastre son cada vez mayores, de ahí que la importancia de trabajar estas temáticas como parte central de las agendas de gobiernos sea cada vez mayor. 

Bibliografía

- AGUILAR, L. F (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 39, octubre, pp. 5-32 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela

- CEPAL (2005). Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas siconaturales. Cuatro experiencias en América Latina y el Caribe. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- FONTANA, S. E. Y CONRERO, S. (2017). Estrategias de gobierno para gestionar el riesgo de desastres: planificación, diseño organizacional y comunicación. Estado abierto Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas Vol. 1, N.º2.
- FONTANA, S. E. Y CONRERO, S. (2019). Matriz para diagnóstico y valoración de la incorporación de marcos internacionales sobre adaptación al cambio climático y riesgo de desastres en gobiernos locales. XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina
- FONTANA, S. Y MAURIZI, V. F. (2014). Desafíos de la Gestión Local del Riesgo de Desastre: políticas municipales en la Provincia de Córdoba. XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario.
- UNISDR (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres
- UNISDR, EIRD (2005). Marco de Acción de Hyogo para 2005 – 2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.
- UNISDR (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.
- VÁSQUEZ CÁRDENAS, A. V. (2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. Este artículo es resultado parcial del trabajo de investigación “La Gobernanza Urbana en América Latina. Retos y oportunidades de un nuevo enfoque”, elaborado en el programa de Doctorado Ciencia Política y de la Administración: Pensar y Gobernar la Sociedades Complejas de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- WHITTINGHAM M. A. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? Revista Análisis Internacional, Número 2.
- ZURBRIGGEN, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles latinoamericanos, vol.19 no.38 México jul./dic. 2011.

Bibliografía específica de Río Cuarto

- Web Municipalidad de Río Cuarto, visible en: <http://www.riocuarto.gov.ar/>
- Web Portal de transparencia Río Cuarto, visible en <http://transparencia.riocuarto.gov.ar/>
- Web Presupuesto participativo Río Cuarto, visible en <http://pp.riocuarto.gov.ar/>
- Carta orgánica Río Cuarto, Ordenanza 1202/07, 1966, Con la reforma introducida por enmienda mediante la Ordenanza N° 1202/99 del 4 de octubre de 1999 y ratificado mediante referéndum realizado el 28 de noviembre de 1999.
- Programa de Prevención y Respuesta ante situaciones de desastre, emergencia o urgencia, Ordenanza 841/44, Río Cuarto.

Código Ambiental de la Ciudad de Rio Cuarto, Ordenanza 1431/07, Rio Cuarto.

Código de Higiene Urbana, Ordenanza 55/16, Rio Cuarto.

Plan Urbano de la Ciudad de Rio Cuarto, Ordenanza 1082/11, Rio Cuarto.

Defensa Civil, Ordenanza 2544/19, Rio Cuarto.

Fondo de Emergencia Municipal, Ordenanza 563/14, Rio Cuarto.

Creación del programa de participación ciudadana denominado “Presupuesto Participativo”, Ordenanza 66/16, Rio Cuarto.