



LECCIONES APRENDIDAS

GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES
A R G E N T I N A

Una mirada de la gestión de riesgo de desastres desde el nivel local en Argentina



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Una mirada de la gestión de riesgo de desastres desde el nivel local en Argentina / Viviana Alva Hart, Jorgelina Hardoy, Florencia Almansi, Carlos Amanquez, Ana Cutts, Sergio Lacambra, Vanina Di Paola, Alejandra Celis.

p. cm. - (Monografía del BID; 502)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Natural disasters-Argentina. 2. Emergency management-Argentina. 3. Disaster relief-Argentina. I. Alva Hart, Viviana. II. Hardoy, Jorgelina. III. Almansi, Florencia. IV. Amanquez, Carlos. V. Cutts, Ana. VI. Lacambra, Sergio. VII. Di Paola, Vanina. VIII. Celis, Alejandra. IX. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres. X. Serie.

IDB-MG-502

Códigos JEL:

O54 América Latina - Caribe

Q54 Clima - Desastres naturales y su impacto - Calentamiento Global

Palabras clave: Gestión de riesgos de desastres, Argentina, Organización de la sociedad civil, ordenamiento territorial, resiliencia, infraestructura

www.iadb.org

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas / CC-IGO 3.0 BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no comercial, otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente, se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional. Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia. Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Para más información, contacte con:

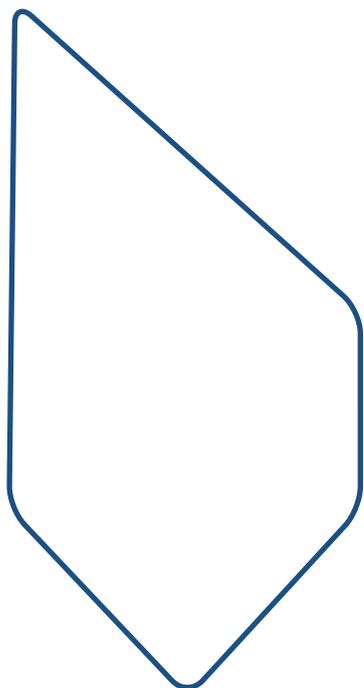
Viviana Alva Hart | Coordinadora del estudio | vivianaa@iadb.org

Diseño gráfico: Leonardo Tambussi | leotambu@gmail.com

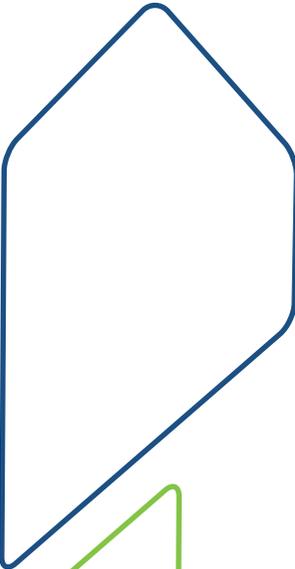
**Una mirada de la
gestión de riesgo
de desastres desde el
nivel local en Argentina**

**LECCIONES
APRENDIDAS**

Índice

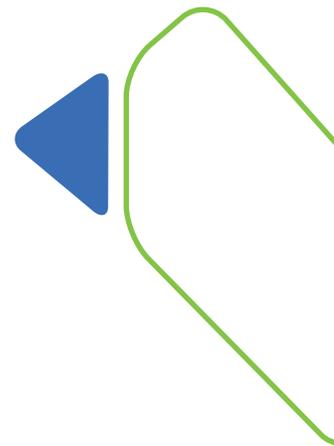


PRÓLOGO	5
PREFACIO	7
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	9
1. INTRODUCCIÓN	11
2. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA GESTIÓN LOCAL DE RIESGO DE DESASTRES	15
2.1. ¿QUÉ ES LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO?	15
2.2. PARÁMETROS QUE GUÍAN EL PROCESO Y LA PRÁCTICA DE GRD	16
3. ESTUDIOS DE CASO	19
3.1. GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO DE DESASTRES, CIUDAD DE SANTA FE	21
3.2. INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE RIESGO EN LA POLÍTICA DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DE NEUQUÉN	33
3.3. REDUCCIÓN DE RIESGOS EN EL MUNICIPIO DE GENERAL SAN MARTÍN, BUENOS AIRES	45



3.4. MEJORANDO LAS CAPACIDADES DE PREPARACIÓN Y RESPUESTA EN LAS COMUNIDADES MÁS VULNERABLES DE EMBARCACIÓN, SALTA	55
3.5. REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN SAN FERNANDO Y TIGRE, BUENOS AIRES	65
4. PRINCIPALES DIFICULTADES PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES	77
5. LÍNEAS DE ACCIÓN A PARTIR DE LA EXPERIENCIA EN EL PAÍS	81
6. FUENTES	91
7. ANEXO RELATORIA TALLER	95

Prólogo



Los grupos consultivos (ConSOC) son la plataforma del BID destinada a promover el intercambio de información, y a fortalecer el diálogo y la consulta recurrente con organizaciones de la sociedad civil (OSC), en los 26 países donde opera el Banco. Los primeros años de los ConSOC en Argentina sirvieron para consolidar el espacio, detectar y abordar diferentes temáticas. Luego surgió la necesidad de diseñar una iniciativa -netamente técnica y con un foco específico- que vinculara directamente a las OSC con los especialistas sectoriales del Banco para potenciar el impacto del intercambio.

La Representación del BID en Argentina propuso un nuevo instrumento: las mesas temáticas, cuyo objetivo fue fomentar la participación y elaborar productos sobre temas prioritarios de la estrategia de país del BID con Argentina (2012-2015). Este tipo de interacción resulta clave, no solo porque permite comprender los desafíos territoriales y de coordinación multisectorial de los proyectos, sino también porque las OSC son actores capaces de generar innovaciones -total o parcialmente- replicables.

Para alcanzar los fines propuestos, durante 2015 se llevó adelante un esquema de identificación, sistematización y recopilación de experiencias en materia de reducción de riesgo de desastres a nivel local, y se realizó un taller donde se presentaron cinco casos con lecciones aprendidas relevantes para la gestión del riesgo. A fin de propiciar un diálogo más plural, además de las OSC que forman parte del grupo consultivo ConSOC, se convocó a expertos de diversas instancias nacionales y subnacionales, así como a organizaciones de la sociedad civil quienes han contribuido en la reflexión y en el debate de los principales desafíos que enfrenta el país en esta temática.

Este documento contiene aportes de la mesa temática de gestión de riesgo de desastres -terremotos, inundaciones, entre otras amenazas naturales- enfocada en la construcción de estrategias y en la identificación de casos que permitan contribuir con esta misión en sus tres dimensiones: identificación y reducción del riesgo, así como respuesta a la emergencia. La mesa temática buscó reconocer casos donde la sociedad civil -en sus múltiples formas- haya intervenido en desastres dentro del territorio, preferentemente a nivel municipal, con el propósito de reflexionar sobre la problemática y generar sinergias con ideas que contribuyan al diálogo de política entre el BID y el Gobierno Argentino.

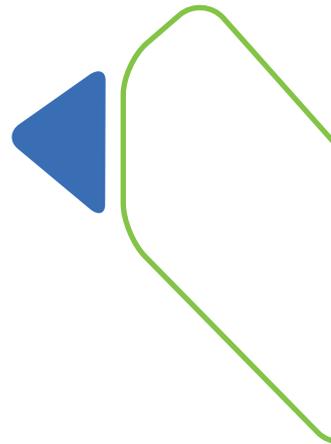
Con el objetivo de analizar con detenimiento este debate, este documento se ha estructurado en tres partes complementarias. En primer lugar, expondremos los lineamientos generales para la gestión local de riesgo de desastres. En segundo lugar, se desarrollará el estudio de los casos, se presentarán las principales dificultades y se detallarán las líneas de acción a partir de la experiencia en el país. Finalmente, en el último apartado se compila la relatoría del taller.

Esperamos que *Una Mirada de la Gestión de Riesgo de Desastres desde el nivel local en Argentina*, se convierta en un insumo útil para el diálogo de política y la promoción de capacidad de los gobiernos locales, y permita reconocer la demanda de una mirada transversal sobre la problemática y la necesidad de diseñar e implementar políticas de adaptación a largo plazo.

José Luis Lupo

Gerente General del Departamento de Países del Cono Sur
Representante del BID en Argentina

Prefacio



En el año 2007 el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó su Política de Gestión del Riesgo de Desastres, que plantea un enfoque proactivo orientado a promover acciones de reducción del riesgo antes de que los desastres se produzcan, es decir "es mejor prevenir que curar". Dicha política establece que para el logro de la reducción del riesgo se requiere de *"una participación eficaz de la sociedad civil"*, en línea con lo que plantea el recientemente aprobado Marco Internacional de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres que indica que *"Los sectores público y privado y las organizaciones de la sociedad civil, así como la comunidad académica y las instituciones científicas y de investigación, deben colaborar más estrechamente y crear oportunidades de colaboración"*. En la misma línea el indicador de Gobernabilidad y Políticas Públicas para la Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP), desarrollado por el Banco, incluye dentro de sus indicadores como un elemento clave para una efectiva gobernabilidad de la gestión del riesgo la participación de la sociedad civil.

En ese contexto se enmarca el documento "Una mirada de la gestión de riesgo de desastres desde el nivel local en Argentina" elaborado en coordinación con la Mesa Temática sobre Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) del Grupo Consultivo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (ConSoc), como un aporte a la integración de la visión y perspectiva de la sociedad civil en las políticas públicas de gestión del riesgo de desastres, algo fundamental para una reducción efectiva del impacto de los desastres.

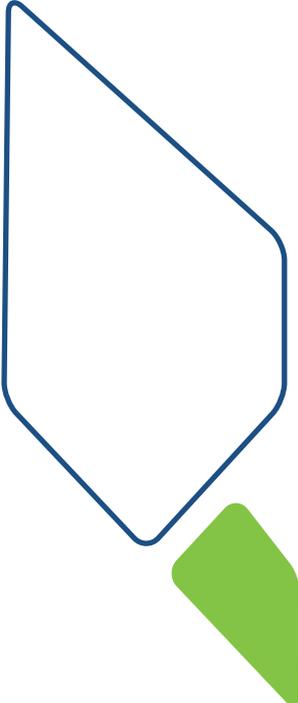
De la lectura de las experiencias de Ciudad de Santa Fe, la provincia de Neuquén, el Municipio de General San Martín, Salta, San Fernando y Tigre se evidencian lecciones aprendidas muy importantes, como que la gestión del riesgo es un proceso ligado a la planificación del desarrollo sostenible, que debe basarse en un marco legal que defina responsabilidades para todos los procesos y actores y la importancia de una efectiva participación ciudadana. Todos estos elementos se relacionan con la necesidad de que exista una efectiva gobernanza, donde la participación de la sociedad civil es fundamental. Por otro lado, para una efectiva gestión del riesgo a nivel local se requiere instituciones con conocimiento, expertise en la temática y con recursos presupuestarios necesarios para una apropiada gestión del riesgo, asimismo información que oriente las acciones y la transversalización de instrumentos como los planes de desarrollo y uso del suelo.

No me resta más que felicitar a los distintos actores involucrados y animarlos a que sigan participando en estos procesos de construcción colectiva facilitados por el Consoc. Esperamos que esta experiencia sirva de modelo para otros países de la región.

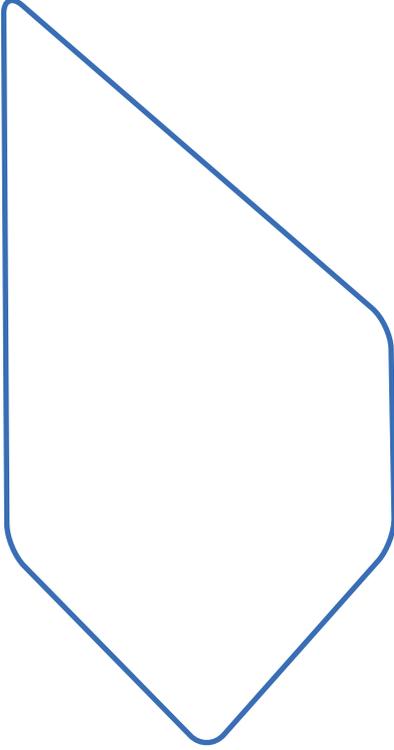
Pedro Martel

Jefe de División de Recursos Naturales, Desarrollo Rural
y Administración de Riesgos por Desastres
(CSD/RND)

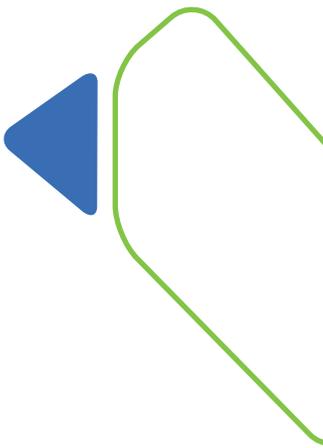
Siglas y Acrónimos



AVC	Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades
CC	Cambio Climático
CEAMSE	Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado
CISP	Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli
COPADE	Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo de la Provincia de Neuquén
CONSOC	Grupo Consultivo de las Organizaciones de la Sociedad Civil
CRA	Cruz Roja Argentina
CRF	Cruz Roja Francesa
DG – ECHO	Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea
DIPECHO	Programa de preparación ante desastres de la Comisión Europea (Disaster Preparedness ECHO)
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
GRD	Gestión de Riesgo de Desastres
IDRC	International Development Research Center (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo)
IIED-AL	Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo América Latina
MSM	Municipio de General San Martín
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PROMEBA	Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios
RD	Riesgo de Desastres
RRD	Reducción de Riesgo de Desastres
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SAV	Sociedad Amigos del Viento
SIG	Sistema de Información Geográfica
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres
UNSAM	Universidad Nacional de San Martín



1. Introducción



En los últimos 5 años, los informes nacionales sobre la implementación del Marco de Acción de Hyogo en Argentina han venido mostrando ciertos progresos en casi todas las prioridades de acción pero un retraso importante en iniciativas para reducir los factores de riesgo subyacente. Por otro lado, estudios recientes, dan cuenta de un incremento en los impactos relativos de los desastres a escala local, especialmente desde 2006.

Por un lado ha habido progresos para reducir el riesgo de desastres pero por el otro las pérdidas y daños asociados a los desastres continúan aumentando. Este es un patrón que se tiende a repetir en casi todas las regiones del mundo. Efectivamente, existe una transición hacia la gestión de riesgo de desastres, pero en la práctica continúan predominando planes y acciones de gestión de desastres (UNISDR, 2015). Sin transformaciones de fondo, la vulnerabilidad y la exposición de población y activos a menudo va en aumento.

Enfrentarnos a esa realidad nos lleva a reconocer que los esfuerzos orientados a modificar los factores subyacentes del riesgo (íntimamente vinculado a ciertos paradigmas de desarrollo no sostenibles) han sido insuficientes (UNISDR, 2015). Es crucial que encontremos formas más efectivas para trabajar en pos de una reducción significativa del riesgo que nos permita un futuro con desarrollo sostenible y comunidades más seguras.

Este documento refleja los principales resultados del trabajo de recopilación y sistematización de algunas iniciativas relevantes, recientes o en curso, tanto por su carácter efectivo e innovador como así también por las lecciones aprendidas, en el ámbito de la gestión de riesgo de desastres a nivel local en Argentina, y asimismo los resultados de la reflexión generada en el taller sobre gestión de riesgo de desastres realizado en Buenos Aires en el mes de septiembre 2015 en el marco del Grupo Consultivo de la Sociedad Civil (CONSOC) y convocado por el BID (ver Box N° 1).

El documento buscó abarcar prácticas en distintas regiones del país y con diversidad de características y enfoques, centradas tanto en áreas urbanas como rurales.

Se utilizó aquí la noción de prácticas o iniciativas significativas (Lavell, 2009) con el fin de incluir iniciativas que pueden o no haber resultado exitosas pero que proveen lecciones conceptuales, metodológicas, instrumentales y empíricas en temas de gestión y reducción de riesgo de desastres en nuestro país.

De las cinco experiencias descriptas, dos se encuentran en curso (Ciudad de Santa Fe y provincia de Neuquén), dos están finalizadas (Salta y Jujuy; San Fernando y Tigre) y una que, aunque se finalizó, presenta continuidad en la actualidad (Municipio de General San Martín, provincia de Buenos Aires)¹.

Para este trabajo se decidió que las prácticas seleccionadas debían presentar la Reducción de Riesgo de Desastres (RRD) o el control del

▶ **BOX N° 1: MESA TEMÁTICA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES (CONSOC BID)**

En 2014, el BID en la Argentina convoca a una Mesa Temática sobre Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) en el marco del ConSoc, que constituye un espacio de diálogo entre especialistas del BID y otros ámbitos, y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Esta mesa temática se planteó el objetivo de contribuir con un documento, capaz de iluminar experiencias relevantes, tanto por su carácter efectivo e innovador, como así también por las lecciones aprendidas, en materia de GRD a nivel local en Argentina. Para ello en primer lugar se recopilaron experiencias significativas, y luego se diseñó un taller con el fin de abrir un espacio de debate y reflexión con los principales referentes sobre la temática de la GRD del país.

En el taller *“Reducción de riesgos de desastres a nivel local, en Argentina: ¿Hacia dónde queremos ir?”*, llevado a cabo en el BID el 1 de septiembre de 2015, se presentaron a modo de disparador las experiencias significativas en materia de reducción de riesgos de desastres (RRD) a nivel local relevadas y se conformaron cuatro mesas de trabajo con el fin de delinear y debatir los principales ejes y desafíos que enfrenta el país para lograr una efectiva GRD a nivel local, fortaleciendo particularmente la gestión correctiva y prospectiva. Se trabajaron tres momentos: a. lineamientos para una GRD ideal, b. dificultades para una GRD en Argentina, y c. propuestas para sortear dificultades y avanzar hacia una GRD efectiva.

1. El trabajo de identificación de iniciativas fue expeditivo -4 semanas- por lo que se utilizaron informantes claves y el conocimiento de la consultora. Se buscó abarcar prácticas en distintas regiones del país y con diversidad de características y enfoques, centradas tanto en áreas urbanas como rurales.

riesgo de desastre (RD) como un objetivo explícito, dejando ex profeso excluidos aquellos otros muchos proyectos donde la gestión del riesgo –sus herramientas, metodologías, etc.– es un camino para fortalecer y alcanzar objetivos de desarrollo sustentable.

Asimismo, debían tratarse de prácticas de gestión de riesgos a nivel local, teniendo en cuenta que este término abarca una diversidad de situaciones (prácticas impulsadas y lideradas por actores externos, nacionales, internacionales o procesos propios de los actores locales, con altos niveles de participación y apropiación) y escalas (municipal, regional, comunitaria, barrial).

La importancia de lo local se vincula con que es a este nivel donde se expresa el riesgo –los daños y las pérdidas son siempre

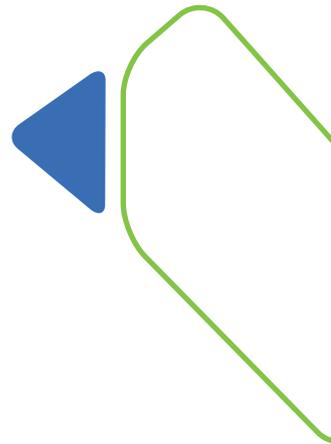
locales– más allá de los múltiples factores y procesos que contribuyen a su construcción. Así, la gestión local asume un rol clave ya que es en este nivel donde es posible la participación no sólo de los actores gubernamentales y de las OSC sino también de las comunidades vulnerables. La gestión local del riesgo tiene una importancia estratégica para consolidar visiones sobre la sostenibilidad del desarrollo.

Es importante resaltar que no se trata de un diagnóstico sino un primer trabajo que busca ejemplificar, a través de algunos casos y del debate en taller, qué se está haciendo en el país en la materia, que lecciones nos dejan las experiencias realizadas y cuáles son las propuestas para contribuir a la generación de nuevas iniciativas en RRD.



Fuente: Inundaciones en la provincia de Chaco - marzo 2016. Representación del BID en Argentina.

2. Lineamientos generales para la Gestión Local de Riesgo de Desastres



2.1 ¿QUÉ ES LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO?

Antes de plantear parámetros y lineamientos, es necesario definir qué entendemos por gestión de riesgo de desastres como marco para poder avanzar. La gestión de riesgo de desastres se puede definir como un proceso social complejo cuyo objetivo es la reducción o la previsión y el control permanente de los factores de riesgo de desastres en la sociedad, en consonancia con e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. Supera así a la visión de la gestión de desastres que incluye medidas para fortalecer los preparativos para desastres, la alerta temprana y reducir el impacto de los desastres a través de una respuesta adecuada pero desatiende el componente de vulnerabilidad y el trabajo para reducir los factores subyacentes de riesgo (UNISDR, 2015).



Fuente: Inundaciones en la provincia de Chaco - marzo 2016. Representación del BID en Argentina.

También resulta importante poder diferenciar entre **riesgo intensivo y extensivo**. El primero está asociado a la exposición de grandes concentraciones de población y actividades económicas a eventos intensos (fuertes inundaciones, terremotos, grandes tormentas, etc.) que pueden resultar en grandes pérdidas de bienes y muertes. Este tipo de riesgos es el que habitualmente sale en los medios y registra la sociedad en su conjunto. Riesgo extensivo, por el contrario, está asociado a la exposición reiterada de población y bienes a eventos de moderada o baja intensidad pero recurrentes lo cual puede llevar a un impacto acumulativo y debilitante muy grande (UNISDR, 2009), y se suma al impacto de los riesgos cotidianos que sufre a población tales como la falta de acceso al agua, al saneamiento o la recolección y disposición de residuos. Una política de GRD debe poder atender tanto el riesgo intensivo como el extensivo y ser consciente de ese impacto acumulado.

El informe de "Evaluación global sobre la reducción de riesgo de desastres de 2015" de las Naciones Unidas resalta que los riesgos extensivos son un desafío para el logro de las metas de desarrollo especialmente en zonas y sectores ya caracterizadas por desigualdad social y exclusión (UNISDR, 2015:107) y que estos aumentan por factores relacionados a la planificación y gestión deficiente del desarrollo urbano, la degradación ambiental, pobreza, desigualdad, medios de vida vulnerables y una frágil gobernabilidad (UNISDR, 2015:101).

Vulnerabilidades y riesgo asociado al cambio climático (CC), y su impacto, están aumentando en todas las áreas urbanas del mundo. La GRD es fundamental para po-

der responder a aumentos de exposición y vulnerabilidad, y por lo tanto avanzar en la adaptación. Una mayor integración entre GRD y adaptación al CC y su inclusión en las políticas de desarrollo reporta beneficios a todas las escalas (Revi et al, 2014: 539).

La gestión local del riesgo² es clave ya que es en este nivel donde expresan los daños y las pérdidas, donde el problema se siente. También es en este nivel donde es posible (y necesaria) la participación de los actores gubernamentales, las ONGs, asociaciones, organizaciones y representantes de las comunidades vulnerables. La especificidad de los entornos de riesgo significa que sólo a través de la participación y la gestión local se puede adquirir conciencia, conocimiento y estímulos para actuar en la reducción y control del riesgo. La gestión local del riesgo tiene una importancia estratégica para consolidar visiones sobre la sostenibilidad del desarrollo.

A su vez es esencial reconocer que existen límites a la gestión local de riesgos y a lo que comunidades y gobiernos locales pueden lograr por si solos, ya que muchos de los factores subyacentes de riesgo son el resultado de procesos regionales, nacionales y/o globales que escapan a las posibilidades de intervención local (Maskrey, 2011).

2.2 PARÁMETROS QUE GUÍAN EL PROCESO Y LA PRÁCTICA DE GRD

Los parámetros o premisas básicas que definen la gestión del riesgo en general, y la gestión local son³:

2. Tomando la idea de Lavell, 2005; se utiliza aquí el termino Gestión Local del Riesgo como un proceso propio de los actores locales, con altos niveles de participación y apropiación, diferenciándolo de la gestión de riesgos a nivel local que es promovida y liderada por actores externos.

3. Basado en Lavell, 2003.

- ▷ **La relación estrecha entre la gestión del riesgo y el desarrollo sostenible.** El riesgo y su gestión no son algo externo al desarrollo sino un componente intrínseco de él. Por un lado, el desarrollo para ser sostenible debe considerar la reducción y el control del riesgo como uno de sus componentes fundamentales. Por otro, la GRD para ser eficaz debe actuar de manera expresa sobre el proceso de desarrollo, estar integrada en las metas y procedimientos de la planificación del desarrollo, buscando transformar realidades y reducir las condiciones estructurales que crean y mantienen situaciones de vulnerabilidad.
- ▷ **La gestión del riesgo es un proceso continuo, busca la sostenibilidad en el tiempo y en el territorio.** Se trata de un proceso por medio del cual se establecen y mantienen políticas, estrategias, mecanismos e instrumentos para la RRD. En este sentido, no se encuentra plasmada en un proyecto o programa, ni en una serie de proyectos o programas individuales, sino más bien integrado a la estructura dentro de la cual tales proyectos y programas son formulados e implementados, incluyendo el marco estratégico y político, la gestión del conocimiento y los procesos de evaluación que los guían (Lavelle, 2009).
- ▷ **La promoción a través de estructuras organizacionales-institucionales permanentes, sostenibles y con representación de los actores fundamentales del riesgo.** Cuando la gestión del riesgo es vista como un proceso, esta requiere de estructuras organizacionales e institucionales permanentes que vayan más allá de los organismos que implementan proyectos particulares. Sin embargo, se reconoce que en muchas situaciones dicha estructura permanente no existe y la experiencia de gestión del riesgo está marcada por conjuntos de proyectos y programas individuales, no coordinados y no continuos. Esta situación significa que la capacidad para establecer relaciones entre los diversos factores de vulnerabilidad y desarrollo e influir significativamente en ellos se reduce seriamente.
- ▷ **La integración, coordinación y concertación de actores sociales de niveles territoriales diferenciados.** Debe ser una práctica impulsada, coordinada y monitoreada particularmente desde lo local pero no puede existir sin el establecimiento de relaciones, niveles de concertación, coordinación, y negociación con actores y procesos generados en territorios de mayor jerarquía, sean éstos provinciales, regionales, nacionales e incluso internacionales. Esto asume gran importancia ya que el riesgo que se expresa en los niveles locales es producto de múltiples procesos, cuyos orígenes sociales y territoriales exceden los límites de lo local.
- ▷ **La gestión del riesgo de desastre parte de un abordaje transversal e integral.** Comprende actividades y enfoques tanto en la prevención y mitigación, como en temas particulares relacionados con los preparativos, la respuesta, la rehabilitación y la reconstrucción. Su punto de referencia es el riesgo, un proceso continuo, en constante evolución y cambio y no el desastre y su impacto.
- ▷ **Requiere de la participación y apropiación activa por parte de los pobladores en riesgo y sus organizaciones.** La importancia de las dimensiones subjetivas del riesgo en su evaluación y análisis significa que el proceso de la gestión tie-

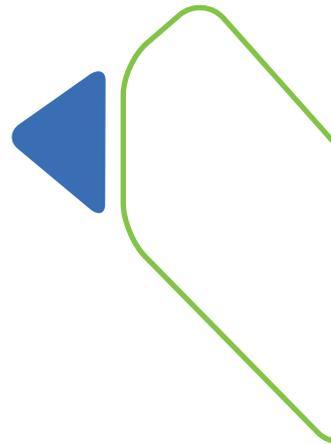
ne que ser necesariamente participativo, elevando a los sujetos del riesgo y las autoridades a actores y sujetos de análisis, formulación estratégica y de decisión. La participación es un mecanismo de legitimación y de garantía de pertenencia y la piedra angular de la apropiación del proceso por parte de los actores sociales. La apropiación es, de hecho, el signo definitorio del proceso.

▷ **Requiere de identificación y análisis del riesgo.** Es fundamental poder tener datos y generar información y conocimiento sobre amenazas, exposición, vulnerabilidades y riesgo, así como también sobre los factores causales de riesgo. Comprender la relación estre-

cha que existe entre acceso y calidad de servicios e infraestructura, sustentabilidad ambiental, producción, equidad y calidad de vida (UNISDR 2015). También reconocer la importancia de la integración de conocimientos y la buena comunicación.

Un gran desafío es poder avanzar en la integración de estos parámetros en el proceso de desarrollo y poder avanzar en la implementación de la GRD en el país. Por tal motivo el desarrollo del taller se planteó como un primer paso para discutir hacia dónde queremos ir aprovechando los estudios de caso relevados y las capacidades y experiencias de los participantes.

3. Estudios de caso



CIUDAD DE SANTA FE

PROVINCIA DE NEUQUEN

MUNICIPIO DE GENERAL SAN MARTÍN, BUENOS AIRES

MUNICIPIO DE EMBARCACIÓN, SALTA

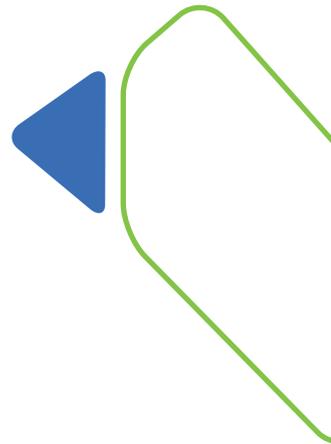
MUNICIPIO DE SAN FERNANDO Y TIGRE, BUENOS AIRES



Fuente: Inundaciones en la provincia de Chaco marzo 2016. Representación del BID en Argentina.



3.1 Gestión local del riesgo de desastres, Ciudad de Santa Fe



Proceso de gestión local del riesgo de desastres que se consolida como política de estado y propone instalar la gestión de riesgo de desastres de manera transversal a las distintas políticas, programas y acciones del gobierno de la ciudad.



Fuente: Vista aérea de la ciudad de Santa Fe - abril 2016. Gobierno de la ciudad de Santa Fe.

A partir de 2007, el gobierno de la Ciudad de Santa Fe se propone y se compromete a llevar adelante una **gestión integral de riesgos en la ciudad** que abarca los distintos procesos de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación. Crea para tal fin la **Dirección de Gestión de Riesgos**.

El objetivo general es incorporar la gestión de riesgos como política de Estado y eje

transversal en todas las áreas de gestión. (Ver Box N° 3.1.A)

3.1.1. CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA Y ENFOQUE

La ciudad de Santa Fe tiene una población de algo menos de 400.000 habitantes⁴ y está íntimamente ligada a los ríos Paraná y Salado, ubicándose en el encuentro de los



Fuente: Inundaciones en la ciudad de Santa Fe - abril 2016. Gobierno de la ciudad de Santa Fe.

▶ BOX N° 3.1.A.: ACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROCESO

Gobierno de la Ciudad de Santa Fe

- Dirección de Gestión de Riesgos
- Secretaría de Planeamiento Urbano
- Secretaría de Obras Públicas y Recursos Hídricos
- Secretaría de Comunicación
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Cultura
- Secretaría de Educación
- Subsecretaría del Ambiente (Secretaría de Desarrollo Social)
- Subsecretaría del Hábitat y la Vivienda (Secretaría de Planeamiento Urbano)
- Honorable Concejo Municipal

Universidad Nacional del Litoral (UNL)
Gobierno de la Provincia de Santa Fe

Instituto Nacional del Agua (INA)
Cruz Roja Argentina (CRA), filial Santa Fe
Cáritas
Movimiento Los Sin Techo
Más de 60 organizaciones barriales y asociaciones vecinales
Comitato Internazionale per lo Sviluppo Popoli (CISP)
Asociación Civil CANOA
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)
Servicio Meteorológico Nacional (SMN)
Programa de mejoramiento de barrios (PROMEBA),
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Casco Blancos
Entidades privadas

4. Tenía 391.231 habitantes en 2010, según el Censo Nacional de Población y Viviendas (INDEC, 2010) y 397.976 según las proyecciones para 2013.

valles de inundación de ambos ríos. Más del 70% de su territorio está formado por ríos, arroyos, lagunas y bañados y su topografía se caracteriza por un lento escurrimiento de las aguas.

La ciudad tiene una larga historia de construcción social de vulnerabilidades y de inundaciones graves y recurrentes.

Su ubicación, sumado a un crecimiento histórico, no planificado, de los asentamientos en zonas bajas, determina que el territorio esté expuesto a recurrentes inundaciones, tanto por la crecida de los ríos como por lluvias intensas o la combinación de ambos. Su vasto sistema de defensas la protege de los desbordes de los ríos pero dificulta la salida del agua de lluvia por lo que la ciudad depende de un complejo sistema de desagües y estaciones de bombeo para evacuarla.

Uno de los últimos eventos significativos fue el desborde del río Salado en abril de 2003, que permanece muy presente en la memoria de los santafesinos. En ese momento, se anegaron 24 barrios de la ciudad, el agua alcanzó los 3 metros en algunas zonas, hubo 23 muertos, 130.000 evacuados, y unas 28.000 viviendas afectadas. Las aguas contaminadas y la acumulación de más de 30.000 toneladas adicionales de basura dejaron a la ciudad en una situación sanitaria crítica. Las consecuencias económicas, sociales y ambientales fueron muy severas y las pérdidas estimadas en aproximadamente 3000 millones de dólares (Santa Fe Ciudad 2014).

Varios son los factores que explican porque se llegó a niveles de riesgo tan alto. Entre ellos se puede mencionar: defensas inconclusas y mal mantenidas que expusieron a la población asentada en zonas de riesgo; un sistema de bombeo y evacuación de

agua inadecuado o sin funcionar; obras de infraestructura, como la autopista Santa Fe - Rosario, que se convirtieron en barreras para el escurrimiento de agua; falta de preparación, capacidad de respuesta y recuperación por parte del gobierno local; y cambios en los usos del suelo (en la ciudad y en toda la cuenca/región) que no contemplaron el riesgo de inundación e incluso lo exacerbaron.

En 2007, lluvias intensas generaron otro desastre de graves consecuencias, volviendo a dejar en evidencia la ausencia de políticas de gestión de riesgos. En este contexto se empieza a pensar en una serie de reformas inspiradas en un moderno enfoque de gestión integral del riesgo.

3.1.2 ¿QUÉ SE HIZO?

a. Rediseño del marco legal e institucional

En diciembre de 2007, el nuevo gobierno municipal inicia un proceso de gestión de riesgos con un **enfoque integral para abordar todos los factores de riesgo**, mejorar la calidad de vida de la comunidad y propiciar un **desarrollo local sustentable**.

Desde entonces, el municipio se propuso generar las herramientas, los marcos institucionales y normativos y utilizar metodologías para avanzar en todas las instancias de la **gestión del riesgo**, sumando a los actores relevantes y logrando consensos. Esto le permitió promover una cultura de prevención, además de atender cuestiones que hacen a la preparación y recuperación adecuadas a su territorio.

El primer paso fue la creación de la **Dirección de Gestión de Riesgos** con rango de

Secretaría, que depende directamente del intendente e integra su gabinete. Esto permitió darle jerarquía a la problemática y favorecer su adopción como eje transversal en la gestión de las distintas áreas municipales⁵ -obras públicas, planeamiento urbano, desarrollo social, ambiente, educación, cultura y comunicación-.

Asimismo, se realizaron talleres de capacitación y sensibilización, coordinados por la UNL, para funcionarios municipales con el fin de adquirir y compartir conceptos y criterios para reducir los riesgos en el territorio.

En agosto de 2008, el Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza N° 11.512/08 referida a la gestión de riesgos mediante la cual creó el **Sistema Municipal de Gestión de Riesgos** y delimitó las funciones del Comité Municipal de Gestión de Riesgos y de la Dirección de Riesgos.

De acuerdo a la normativa, el Sistema Municipal de Riesgo queda constituido por el conjunto articulado, interconectado e interactuante de organismos públicos de todos los niveles territoriales, ONG, asociaciones de todo tipo y entidades privadas que tengan injerencia en el tema. Asimismo, todos los habitantes de la ciudad tienen responsabilidad en la gestión y forman parte del sistema.

Se define la gestión de riesgos como un componente del desarrollo territorial, urbano, local, comunitario y de la gestión ambiental, con un enfoque y prácticas transversales a todos los procesos y actividades.

La responsabilidad máxima de la gestión de riesgos queda a cargo del intendente.

BOX N° 3.1.B.: PRINCIPALES METODOLOGÍAS Y HERRAMIENTAS

- Sanción de normativa acorde a un enfoque integrado, multidisciplinario y transversal de gestión de riesgo de desastres.
- Capacitación tanto del propio gobierno como de una amplia variedad de instituciones, organizaciones y actores sociales.
- Incorporación de la temática en todas las áreas de gobierno, a través de una diversidad de planes, programas y proyectos.
- Alianzas, acuerdos y trabajo conjunto con diversas instituciones y organizaciones.
- Espacios de participación, reflexión y toma de decisiones que involucran de manera directa a las instituciones, organizaciones locales y los vecinos
- Fuerte estrategia de comunicación de riesgos: sitio Web, publicaciones, manuales, folletos, cartillas. Obras de teatro, señalizaciones, actividades artísticas y culturales, "Ruta del Agua".
- Generación de información y conocimiento acerca de eventos hidro-meteorológicos.
- Sistema de Alerta Temprana (SAT): incluye sistema de comunicaciones seguras; protocolos y manuales de procedimientos de actuación; plan de contingencias ante crecidas; sistema de atención ciudadana.

5. Se modificó la carta orgánica de manera de incorporar la gestión de riesgos en las distintas áreas del Ejecutivo Municipal.

b. Plan de desarrollo con enfoque de riesgos

El **Plan de Desarrollo** de la ciudad, presentado en diciembre de 2008, incorpora la gestión de riesgos como política de Estado. En esa línea, la planificación urbana y ambiental de la ciudad incorpora como eje central la RRD. Los distintos planes y programas que se encaran siguen la misma lógica y se complementan entre sí.

El nuevo **Plan Urbano** (reglamentado por la Ord. N° 11.748, en diciembre de 2010) que orienta el crecimiento de la ciudad, recupera planes anteriores y suma el aporte de los actores sociales a través de talleres participativos donde se discute el plan. Se anula el crecimiento hacia el oeste (una de las zonas de mayor riesgo de la ciudad), se restringen los asentamientos en áreas inundables y se proponen alternativas para su recuperación y se orienta el crecimiento de la ciudad hacia el norte.

Se encara la adecuación y expansión del sistema de drenaje urbano. En este sentido, el Instituto Nacional del Agua elaboró el **Plan Maestro de Desagües Pluviales** de la ciudad al que, recientemente (en 2015) se le incorporó el distrito de la Costa (barrio Colastiné Norte). Se realizaron estudios que definen obras para el funcionamiento adecuado del sistema de drenaje. El Plan permite orientar las inversiones en infraestructura de prevención, sin embargo la ciudad gestiona recursos para su ejecución completa ya que la inversión necesaria supera el presupuesto municipal⁶.

También se trabaja sobre distintas reglamentaciones para edificaciones, orientado a retardar y disminuir el escurrimiento pluvial. Estas incluyen:

- ▷ **Cinta verde:** (regulada por la ordenanza N° 11.610) Estipula la implantación y mantenimiento de césped en las veredas para favorecer la absorción de agua.
- ▷ Uso de revestimientos porosos en nuevas edificaciones.
- ▷ Recomendaciones para la parquización y los desagües en techos.
- ▷ Incorporación de medidas para retardar el desagüe de agua: creación de depresiones, almacenamiento, disminución de superficie impermeable (ordenanza N° 11.959).
- ▷ Obligatoriedad de colocar cestos en altura para residuos domiciliarios (ordenanza N° 11.865 y 10.762): evitar que residuos obstaculicen el escurrimiento en caso de inundación.

En paralelo se trabaja sobre la revalorización del espacio público, los espacios verdes y el paisaje urbano por su valor en la formación de identidades y lazos de pertenencia, y por su capacidad de absorción de agua y disminución de los niveles de velocidad del escurrimiento frente a lluvias intensas. El trabajo incluye:

- ▷ **Programa "Plazas de Mi Ciudad"** y el **Plan "Corredores Verdes"**: se revalorizaron plazas y paseos, se construyeron playones polideportivos y se recuperaron importantes parques públicos, incluyendo el nuevo Parque - Biblioteca⁷ de la Constitución Nacional, antes usado como volcadero municipal.

6. El Plan prevé obras en las 26 sub-cuencas urbanas por un valor de U\$ 150 millones.

7. El parque se encuentra en una zona inundable e incluye una escultura conmemorativa que incluye 3 columnas de 16 metros que simbolizan los 3 poderes del Estado que nunca quedan totalmente cubiertos por el agua durante las crecidas.

- ▷ Creación del **Sistema Municipal de Áreas Naturales Protegidas** (Ord. N° 12.025)
- ▷ Creación de la **Reserva Urbana del Oeste**: se convierte parte de los reservorios (142 has de un total de 250 has) en un espacio público. Esto permite garantizar su capacidad para retener agua a la par de mejorar la calidad de vida de los vecinos de la zona oeste –la zona de mayor vulnerabilidad socioeconómica y ambiental- y evitar el crecimiento urbano en la zona que tiene un elevado riesgo de inundación.

c. Resolver condiciones de vulnerabilidad

El gobierno de la ciudad reconoce la necesidad de trabajar fuerte sobre las condiciones de vulnerabilidad, entre otras medidas se trabaja sobre:

- ▷ **Plan de Regularización dominial** (enmarcado en la ordenanza 11.631): apunta a facilitar el proceso de titulación siempre y cuando no sean viviendas en terrenos inundables.⁸
- ▷ Plan de **relocalización** de familias: apunta a la relocalización de familias asentadas en las zonas de mayor vulnerabilidad

y que ocupan zonas de reservorio en el norte y oeste de la ciudad. En este trabajo se involucra la provincia y el Movimiento Los Sin Techo y se están construyendo viviendas sociales en terrenos seguros.⁹

- ▷ **Agencia Santa Fe Hábitat**: creada en el 2011 a fin de fomentar el acceso a la tierra y vivienda en el marco de una planificación integral del crecimiento urbano, incluyendo obras de infraestructura necesarias para desarrollar el noroeste de la ciudad realizados en el marco del programa "Mi Tierra Mi Casa" y generar lotes.
- ▷ Recuperación ambiental y social de barrios con altos niveles de riesgo y vulnerabilidad socioeconómica: Se pone en marcha dos **Programas urbanos integrales** en el 2012 que se suman al Programa de Mejoramiento de Barrios **PRO-MEBA** que funciona desde 2009. En ellos trabajan todas las áreas municipales de manera coordinada con los vecinos, quienes proponen acciones de acuerdo a sus necesidades. En este marco se abrieron calles, se limpiaron y construyeron desagües, se amplió la red cloacal, se realizaron trabajos de alumbrado público y cordón cuneta.



Fuente: Obras pluviales - mayo 2016. Gobierno de la ciudad de Santa Fe.

8. El plan incluyó un relevamiento completo lote por lote e identificó 10.000 viviendas asentadas irregularmente en 35 barrios (en terrenos municipales, provinciales y privados). En 5 años de puesta en marcha del plan, 2418 familias han escriturado y 1767 tienen boleto de compra - venta y listos para iniciar la escrituración. Otras 4500 recibieron constancias de ocupación y en condiciones de firmar boleto, 1500 en proceso de aprobación de plano de mensura, subdivisión y loteo del terreno y 500 viviendas (en 5 barrios) en proceso de relocalización en terrenos muy próximos por encontrarse en terrenos con alto riesgo de inundación.
9. Entre 2008 y 2013, 140 familias en zona de riesgo hídrico fueron reubicadas (MCSF, 2014).

- ▷ Ampliación de la red de agua potable: en 2008, en conjunto entre Nación, Provincia, Municipio y cooperativas de trabajo de los vecinos, se amplió la red de **agua potable**, dotando de servicio a los barrios del oeste y norte de la ciudad.¹⁰
- ▷ **Plan Solidario de Expansión de la Red de Desagües Cloacales**: para avanzar con la cobertura de cloacas.

d. Gestión de residuos sólidos como medida de reducción de riesgos

- ▷ La política de **gestión de residuos sólidos** ha sido otro aspecto importante en términos de reducción de riesgos tanto por las consecuencias que trae la mala gestión al obstaculizar los drenajes como por los problemas ambientales que causa.

En 2010, se creó un nuevo complejo ambiental para la disposición de desechos y el tratamiento de efluentes. Incluye una planta de clasificación de residuos en la que trabaja la Asociación Civil Dignidad formada por ex cartoneros, revalorizando su rol y brindándoles empleo formal. El complejo cuenta con tecnología avanzada para la compactación y disposición de residuos en un relleno sanitario y prevé la captación de gases, el compostaje y la recuperación de materiales.

e. Sistema de defensas y manejo del excedente hídrico

Para mitigar el riesgo de inundación, la ciudad depende del correcto funcionamiento de su sistema de protección y drenaje que

evidenció enormes falencias durante las inundaciones de 2003 y 2007. En los últimos ocho años se amplió y mejoró el sistema de protección contra inundaciones – se reforzaron y completaron terraplenes y se aumentó la cantidad y la potencia del sistema de bombeo que permite evacuar el agua por fuera de los terraplenes. También se realizaron numerosas obras de drenaje, se intensificaron las tareas de limpieza y mantenimiento de los mismos, y se limpiaron y profundizaron los reservorios.¹¹

Actualmente, la ciudad de Santa Fe cuenta con 64 Kms. de terraplenes, 152 bombas (fijas, móviles y de reserva), 53 puntos de operación y bombeo, 250 hectáreas de reservorios, 125 Kms. de conductos entubados y 60 Kms. de canales a cielo abierto. Todos son fundamentales para mitigar los efectos de las inundaciones y requieren un mantenimiento permanente que es muy costoso. Por tal motivo, se dispuso que el presupuesto municipal incluya, todos los años, recursos para mantener y operar este sistema y realizar obras pequeñas.¹²

f. Generación de información y organización de la respuesta

El Gobierno de la Ciudad puso énfasis en la preparación de la comunidad ante posibles desastres y en el desarrollo de un **SAT propio**.

- ▷ **Generación de información hidro-meteorológica**: Incluye información meteorológica e hidrológica generada en

10. A fines de 2013, el servicio cubría el 97% de la población (estimaciones del MCSF, 2014.).

11. Esto implicó, en algunos casos, la relocalización de asentamientos irregulares en el área, con un elevadísimo nivel del riesgo a la vez que obstaculizaban la adecuación de los reservorios.

12. El municipio destina anualmente 50 millones de pesos de su presupuesto para obras de mantenimiento y operación del sistema de protección.

base a intercambio de datos e información con organismos provinciales y nacionales, incluyendo la instalación de un radar meteorológico. También se instalaron 13 estaciones meteorológicas propias y con otras 20 estaciones asociadas, dentro de la ciudad y en zonas aledañas. Existe además un centro de monitoreo con observadores propios, que reciben información en tiempo real para la toma de decisiones.

- ▷ **Sistema de comunicaciones**¹³ seguras: utiliza radios VHF y que cubre toda la ciudad asegurando la intercomunicación entre todos los actores pertinentes, durante una emergencia.
- ▷ Elaboración de **protocolos y manuales** de procedimientos de actuación para el gobierno local, ante distintos escenarios, diferenciando tareas según momentos (antes, durante y después de un evento) y asignando responsabilidades y recursos. Se acompañó con capacitaciones para funcionarios y empleados municipales.
- ▷ **Plan de Contingencias**: prevé y organiza la actuación de los distintos actores, de acuerdo a sus funciones y responsabilidades. En 2009, estos planes se trabajaron con el aporte de las organizaciones comunitarias, referentes barriales, docentes y vecinos de las áreas afectadas por las inundaciones de 2003 y 2007.

g. Una cultura de prevención de Riesgos

El gobierno de la ciudad asumió como desafío recomponer la confianza luego de las inundaciones de 2003 y 2007. Por ello realiza un fuerte trabajo en las áreas de comunicación del riesgo, educación, capacita-

ción donde se valora las formas en que los distintos actores perciben y comprenden el riesgo, buscando generar una cultura de cuidado y prevención.

Programa de Comunicación de Riesgos: se crea a fines de 2007 y depende en forma conjunta de la Dirección de Gestión de Riesgos y de la Dirección de Comunicación. Como parte de la estrategia de comunicación se incluye:

- ▷ Talleres participativos y charlas en los barrios y en el ámbito educativo, buscando conocer el territorio, sus dinámicas y distintos aspectos de la reducción de riesgos.
- ▷ Cursos de formación para docentes y referentes comunitarios.
- ▷ Elaboración de material específico para trabajar en las escuelas y distintos barrios (se repartió en suplementos de diarios, vecinales, escuelas, cursos, muestras, reuniones y otros encuentros participativos).
- ▷ Actividades de repaso anual del plan de contingencia en los barrios y las escuelas de la ciudad.
- ▷ Sitio Web con toda la información, incluye desde el marco normativo municipal sobre el tema, el plan de contingencias hasta los datos meteorológicos.
- ▷ Capacitación a los medios de comunicación para promover una comunicación responsable sobre el tema.
- ▷ Coordinación de trabajo de campo de estudiantes de la carrera de trabajo social realizado junto con la UNL en temas de hábitat y gestión de riesgos y creación de una materia electiva enfocada en gestión de riesgos.
- ▷ Creación de un registro de tesis y trabajos

13. El sistema ha sido homologado y aprobado por la Comisión Nacional de Comunicaciones.



Fuente: Recorrida con vecinos. Gobierno de la ciudad de Santa Fe.

finales¹⁴ vinculados con la problemática.

- ▷ **Ruta del Agua**¹⁵: un recorrido por los sistemas de protección y drenaje y por el Complejo Ambiental de la ciudad, que ha sido visitado por miles de personas y que busca profundizar la comprensión sobre las estrategias existentes para reducir el riesgo -sus alcances y limitaciones- con el fin de generar compromiso y conciencia sobre la importancia de cuidar esta infraestructura.
- ▷ Obra de teatro, música y títeres "Aguacuentos" junto a la Secretaría de Cultura: resalta la problemática de los desagües y la contaminación de los ríos y se expone en escuelas y eventos culturales.
- ▷ **Circuito marcas del río**, formado por objetos ubicados en lugares emblemáticos que señalizan las alturas máximas que ha alcanzado el agua durante las mayores inundaciones, con el fin de crear conciencia.
- ▷ Conmemoración de los 10 años de la inundación de abril de 2003: evento realizado en conjunto con una diversidad de instituciones y organizaciones.
- ▷ Celebración del Día internacional para la reducción de desastres, propuesto por las Naciones Unidas (desde 2008).

Como parte de un proceso de acercamiento y trabajo con los vecinos el gobierno de la ciudad desarrolló:

- ▷ **Plan de Descentralización** de la gestión territorial. Se dividió a la ciudad en 8 distritos municipales permitiendo generar y sostener espacios de participación de los actores comunitarios que han sido útiles para trabajar temas de reducción de riesgos, entre muchos otros.
- ▷ **Sistema de Atención Ciudadana** que funciona las 24 horas pero cumple un rol preponderante durante las emergencias ya que canaliza reclamos. El sistema opera por vía telefónica, digital y a través de las redes sociales; está asociado a un Sistema de Información Geográfica (SIG) y permite derivar a las áreas que correspondan a cada caso.

h. Reconocimientos

Santa Fe está suscripta a la campaña de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) "Desarrollando Ciudades Resilientes: Mi ciudad se está preparando" y ha obtenido, en este aspecto, la calificación de "ciudad

14. Hay 16 tesis y/o trabajos registrados en la actualidad.

15. Se trata de una iniciativa liderada por la Dirección de Gestión de Riesgos y la Secretaría de Educación del municipio.

modelo ejemplar". Por sus avances en la temática, fue seleccionada para integrar la Plataforma Temática de Riesgo Urbano, una instancia que promueve la coordinación y cooperación entre gobiernos locales y otros actores relevantes que lideran la RRD en la región, en el marco de la mencionada campaña. En abril de 2014, el intendente José M. Corral fue reconocido como "Alcalde Campeón" de la campaña por su compromiso político con la RRD y por los avances de la ciudad en la materia.

Por otra parte, en 2011, la ciudad recibió el premio Sasakawa para la reducción del riesgo de desastre por sus avances logrados en materia de comunicación efectiva de riesgos a los ciudadanos (UNISDR, 2011).

Estos reconocimientos y la trayectoria mostrada a lo largo de estos últimos años le han permitido al gobierno municipal acceder a fuentes de financiamiento y programas como 100 Resilient Cities de la Fundación Rockefeller y el Fondo Francés por el Ambiente Mundial.

BOX N° 3.1.C.: PRINCIPALES RESULTADOS

- Organización institucional y coordinación para la gestión de riesgos. Sistema Municipal de Gestión de Riesgos.
- Desarrollo de planes, programas y herramientas de reducción de riesgos en una diversidad de áreas (planificación, educación, comunicación, vivienda, ambiente, infraestructura, cultura).
- Normativa que respalda la organización institucional y las medidas de reducción del riesgo.
- Asignación presupuestaria municipal para la reducción del riesgo de desastres.
- Capacitación en la temática tanto del gobierno municipal como de las instituciones y organizaciones locales y de los vecinos.
- Creación de diversos ámbitos de participación, reflexión y toma de decisiones que incluye a los vecinos y las organizaciones locales.
- Información actualizada sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos.
- SAT: Plan de contingencia, protocolos de actuación, sistema de comunicaciones seguras ante emergencias, red de pluviómetros.
- Planificación urbana - ambiental con enfoque de riesgos.
- Desarrollo de infraestructura para reducir riesgos.
- Fuerte trabajo en las áreas de comunicación del riesgo, educación, capacitación donde se valora las formas en que los distintos actores perciben y comprenden el riesgo. Generación de una cultura de cuidado y prevención.

Eventos ocurridos entre 2010 y 2014¹⁶ le han permitido poner a prueba los avances y realizar ajustes en un proceso de continuo aprendizaje, buscando mejorar la preparación.

16. Crecidas del río Paraná (2010 y 2012) y Salado (2014); lluvias intensas (2013 y 2014).

3.1.3. SOSTENIBILIDAD

El proceso ha tenido continuidad durante los últimos 8 años y presenta muy buenas perspectivas de sostenibilidad debido a que está liderado por el gobierno municipal que lo ha asumido como política de Estado de alta prioridad. Cuenta con el compromiso político de los más altos niveles de gobierno¹⁷, el respaldo de un sólido marco normativo y asignación de recursos en el presupuesto

anual del municipio. Ha establecido diversos mecanismos de participación de los actores sociales locales y ha implementado estrategias para crear conciencia y una cultura de prevención en un tema que es percibido como prioritario entre la ciudadanía.

Sin embargo, para poder concretar todas las obras necesarias, -por ejemplo, el Plan Maestro de Desagües Pluviales- la ciudad deberá conseguir recursos adicionales.

3.1.4. PRÁCTICAS SIGNIFICATIVAS Y LECCIONES APRENDIDAS

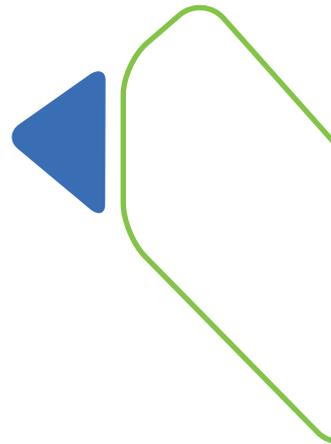
1. La gestión local de riesgos se constituye en una política de estado y como tal es parte esencial del plan de desarrollo. Es transversal a políticas, programas y planes de gobierno. Es un proceso continuo.
2. Se inicia y consolida un proceso de gestión local del riesgo¹⁸: Este proceso cuenta con alto compromiso y respaldo político lo que permite desarrollar una sólida base institucional y un marco legal adecuado para avanzar en la gestión local del riesgo y darle sostenibilidad en el tiempo.
3. Se aplica un enfoque holístico en la solución del problema del riesgo que combina la planificación urbana, el desarrollo de infraestructura sensible al riesgo, medidas estructurales y no estructurales que se integran a distintos programas que apuntan a reducir los factores causales de riesgo y fortalecer las capacidades locales. Se avanza en la implementación de medidas concretas y coherentes entre sí.
4. Se trabaja fuertemente con todos los actores buscando restablecer lazos de confianza y credibilidad entre gobierno y comunidad.
5. Anualmente se asignan recursos para la GRD a través de los presupuestos de las distintas Secretarías. Esto muestra que la GRD no se contempla como un ítem aparte con presupuesto separado, si no parte integral de todas las políticas locales.

17. En junio de 2015, el Intendente José Corral fue reelegido y gobernará por un segundo período consecutivo, hasta el 10 de diciembre de 2019, dando continuidad a la línea política en GRD.

18. Tomando la idea de Lavell, 2005; se utiliza aquí el término Gestión Local del Riesgo como un proceso propio de los actores locales, con altos niveles de participación y apropiación, diferenciándolo de la gestión de riesgos a nivel local que es promovida y liderada por actores externos.



3.2. Incorporación del enfoque de riesgo en la política de planificación y ordenamiento territorial en la provincia de Neuquén



Proceso de gestión correctiva y prospectiva provincial para la incorporación del enfoque de riesgo en las políticas de planificación y ordenamiento territorial.



Fuente: Localidad de Coyuco Cochico. Gobierno Provincia de Neuquén.

El proceso de planificación y ordenamiento territorial con enfoque de riesgo en la provincia se inicia parcialmente en 2010, luego se retoma en 2012 y actualmente sigue vigente. La iniciativa es liderada por el **Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo de la Provincia de Neuquén (COPADEV)** del Ministerio de Desarrollo Territorial y se encara con financiamiento provincial.

3.2.1. ANTECEDENTES: LEY 2.713 Y ARREGLOS INSTITUCIONALES

En agosto de 2010, la provincia de Neuquén sanciona la Ley Provincial N° 2.713 cuyo objeto era incorporar el enfoque de riesgo en las políticas de planificación y ordenamiento territorial de la provincia. La ley explícitamente alude a incorporar el concepto de prevención y manejo de riesgos en las

BOX N° 3.2.A.: ACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROCESO

- Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), Ministerio de Desarrollo Territorial de Neuquén
- Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas
- Comité Interjurisdiccional del Río Colorado - COIRCO
- Oficina Provincial de Tecnologías de la Información y la Comunicación de Neuquén
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Neuquén
- Subsecretaría de Gobiernos Locales de Neuquén
- Dirección Provincial de Recursos Hídricos
- Subsecretaría de Seguridad de Neuquén
- Subsecretaría de Turismo de Neuquén
- Subsecretaría de Obras Públicas de Neuquén
- Subsecretaría de Planificación y Servicios Públicos de Neuquén
- Subsecretaría de Familia, Niñez y Adolescencia
- Subsecretaría de Salud de Neuquén
- Subsecretaría de Tierras de Neuquén
- Agencia de Desarrollo de Inversiones de Neuquén - ADI
- Policía del Neuquén
- Ente Provincial de Termas del Neuquén - EPROTEN
- Honorable Legislatura del Neuquén
- Departamento de Geografía - Universidad Nacional del Comahue
- Defensa Civil Las Lajas
- Defensa Civil Aluminé
- Defensa Civil Neuquén
- Seguridad Vial
- Instituto Nacional de Tecnologías Industrial - INTI
- Parque Nacional Lanín
- Parque Nacional Nahuel Huapi
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de Nación
- Corporación Forestal Neuquina S.A. - CORFONE S.A.
- Neuquéntur S.A.
- Hidrocarburos del Neuquén S.A. - HIDENESA
- Estrategia Internacional de Reducción de Riesgos de Desastres (EIRD)

políticas públicas y asume, además una gestión integral de riesgo.

Sus objetivos son:

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

El COPADE¹⁹ queda designada como autoridad de aplicación de la ley y queda previsto que trabaje de manera coordinada y en cooperación con la Dirección Provincial de Defensa Civil.²⁰

Después de la aprobación de la nueva ley y coincidiendo con el cambio de gestión, a fines de 2012, se crea la Unidad de Planifi-

cación Ambiental del COPADE, con dos objetivos: 1) incluir variables ambientales en los procesos de planificación y 2) incluir el enfoque de riesgo en la planificación.

Asimismo, la ley N° 2.713 crea la Red Provincial de Riesgo definida como *"el conjunto de interacciones, procedimientos, políticas, acciones, actividades e instituciones de la Provincia del Neuquén, que permitan la puesta en marcha y concreción de los objetivos contenidos en la ley"* (Art. 6)

Por ley, esta Red queda integrada por: la Dirección Provincial de Defensa Civil, el COPADE, las áreas de planificación de todos los organismos de la administración pública provincial centralizada, descentralizada, entes autárquicos y empresas del Estado; la Subsecretaría de Desarrollo Municipal e Institucional; los municipios y comisiones de fomento que adhieran a la ley y cualquier otro organismo que la autoridad de aplicación determine.

En términos de financiamiento, se establece que el poder ejecutivo provincial debe incorporar las partidas necesarias para el logro de los objetivos en el proyecto de presupuesto provincial.

3.2.2. ¿QUÉ SE HIZO?

a. Adopción de un marco conceptual

La ley provincial N°2.713 propone un cambio de enfoque respecto a la mirada tradicional, emergencista y asistencial, buscando incorporar el concepto de prevención en el **diseño de**

19. El COPADE es un organismo con una trayectoria de más de 50 años en la planificación del territorio. Fue creado por una ley provincial n° 386 en el año 1964 y desde entonces ha estado activo. Figura también en la constitución provincial como el responsable de dirigir y actualizar la planificación. En este sentido, cuenta con una planta de 40 profesionales y ya tiene una metodología de trabajo probada en planificación que a partir de la ley busca incorporarle el enfoque de riesgo.

20. La ley N° 2.713 es complementaria a la ley N° 841, y su Decreto Reglamentario N° 1071/76 y el Decreto N° 0975/08 que legislan sobre la Defensa Civil a nivel provincial.

las políticas públicas, de manera transversal, a los distintos organismos de gobierno y requiriendo un compromiso político.

COPADEF, asume la gestión integral del riesgo como “un proceso continuo, multidimensional, interministerial y sistémico de formulación, adopción e implementación de políticas, estrategias, prácticas y acciones orientadas a reducir el riesgo y sus efectos, así como también las consecuencias pos-desastres, que comprende las siguientes etapas: gestión de la amenaza y gestión de la vulnerabilidad (que se corresponde con la prevención y mitigación), gestión de la emergencia y gestión de la rehabilitación y la reconstrucción”.

En este sentido, adopta el compromiso de considerar de manera permanente el riesgo en los procesos cotidianos de desarrollo del territorio, para reducir la ocurrencia de desastres o minimizar sus efectos. Además, trabaja en base a los siguientes principios:

- ▶ **Prevención:** incorporar medidas y acciones en la fase preventiva, previa a la ocurrencia de desastres para evitarlos y disminuir el riesgo. Implica incorporar conductas proactivas.
- ▶ **Responsabilidad compartida:** implica la colaboración, participación y las acciones de todos los actores involucrados para garantizar la generación de espacios seguros y sustentables, mitigar el riesgo y evitar la ocurrencia de eventos adversos.
- ▶ **Participación:** implica la participación de los distintos sectores que integran la sociedad, tanto en la identificación de los problemas y necesidades como en la formulación de estrategias de resolución, y en los procesos de gestión y control.
- ▶ **De coordinación:** implica la coordinación de procedimientos y acciones interinstitucionales y multisectoriales.
- ▶ **De articulación:** implica la articulación entre los distintos niveles de gobierno -nacional, provincial y municipal- en un contexto de respeto de las autonomías y competencias de cada jurisdicción.

El proceso de conformación de la Red Provincial de Riesgo iniciado en abril de 2012 y coordinado por el COPADEF, comenzó con una instancia de sensibilización y capacitación a los distintos agentes de la administración provincial y gobiernos locales.

▶ **BOX N° 3.2.B.: PRINCIPALES METODOLOGÍAS Y HERRAMIENTAS**

- Sanción de normativa acorde a un enfoque integrado, multidisciplinario y transversal de gestión de riesgo de desastres.
- Sensibilización y capacitación tanto del propio gobierno provincial como de funcionarios y técnicos municipales con el fin de adoptar el nuevo marco conceptual en gestión de riesgos.
- Coordinación y cooperación de instituciones a través de la Red Provincial de Riesgos.
- Creación de una herramienta de registro de incidentes.
- Desarrollo de una metodología para generar escenarios de riesgos.

b. Formación de la Red Provincial de Riesgo

En abril de 2012, se formó la Red Provincial de Riesgo, como un ámbito de cooperación y articulación entre los distintos actores vinculados a la GRD y la planificación. Actualmente, está formada por unas 30 organizaciones de los sectores público, privado y académico, y algunos municipios (Las Lajas, Aluminé).

En la Red se comparten y debaten los avances en gestión de riesgos, se identifican debilidades y necesidades de la provincia para aplicar la ley, se han realizado priorizaciones de acciones en la materia y se ha avanzado en la construcción de escenarios de riesgo para el norte provincial.

c. Capacitación y sensibilización

En el 2011 se inició un proceso de capacitación en gestión de riesgo. La primer jornada fue interna para el propio COPADE. Luego, la Autoridad Inter-jurisdiccional de las Cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro capacitó a representantes de los organismos provinciales y COPADE realizó una sensibilización y capacitación a los intendentes, recién electos²¹, en temas vinculados con la ley recién aprobada y los conceptos básicos en gestión de riesgos.

En abril de 2012, se realizó una jornada con organismos provinciales y municipales, presentando una introducción conceptual al tema y los avances del Ministerio de Planificación en la materia.

▶ BOX N° 3.2.C.: INTEGRANTES DE LA RED PROVINCIAL DE RIESGO

- Dirección Provincial de Defensa Civil
- Oficina Provincial de Tecnologías de la Información y la Comunicación
- Subsecretaría de Gobiernos Locales, la Subsecretaría de Seguridad provincial
- Subsecretaría de Turismo, la Subsecretaría de Obras Públicas
- Subsecretaría de Familia, Niñez y Adolescencia
- Subsecretaría de Planificación y Servicios Públicos
- Subsecretaría de Salud
- Subsecretaría de Tierras
- Dirección Provincial de Recursos Hídricos
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Policía de Neuquén, Seguridad Vial
- Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas
- Comité Interjurisdiccional del Río Colorado
- Ente Provincial de Termas del Neuquén
- Universidad Nacional del Comahue
- Representantes de los Parques Nacionales Lanín y Nahuel Huapi
- Instituto Nacional de Tecnologías Industrial
- Legislatura provincial
- Agencia de Desarrollo de Inversiones Hidrocarburos del Neuquén S.A.
- Corporación Forestal Neuquina S.A., NeuquénTur

21. En diciembre de 2011, luego de las elecciones, asumen nuevos intendentes en la provincia.



Fuente: Lago Paimún, abastecimiento de avión hidrante. Gobierno Provincia de Neuquén.

En 2013 por demanda propia del sector, COPADE brindó una **capacitación al área de Turismo**, fuertemente afectada por la erupción del Volcán Copahue. A fines de ese mismo año, brindó una **capacitación en conjunto con la Secretaría de Ambiente, en temas ambientales y de gestión de riesgos destinada a los municipios**.

También se realizaron 2 jornadas provinciales de Gestión Integral del Riesgo y Desarrollo Sostenible con disertantes internacionales, nacionales y provinciales, destinada a organismos provinciales y municipales. En la primera, en agosto de 2014, se trabajó en los ejes de planificación, respuesta y reconstrucción, a través de casos concretos. La segunda, en abril de 2015, contó con un espacio abierto al público y un espacio destinado a funcionarios de municipios y comisiones de fomento donde se trabajó sobre cómo incluir el **enfoque de riesgo en los planes de ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo para reducir los niveles de riesgo**, como inicio del "Plan Provincial de Fortalecimiento de las Capacidades Locales para la Reducción del Riesgo de Desastres".

d. Plan provincial de fortalecimiento de las capacidades locales para la reducción del riesgo de desastres

El COPADE desarrolló el Plan con el objetivo de fortalecer las capacidades de los gobier-

nos locales para la implementación de la Ley Provincial N°2.713, en pos de contribuir a la reducción de riesgo de desastres y consolidación de territorios resilientes.

El Plan tiene 4 objetivos específicos:

- ▷ Acercar los **conceptos claves y las herramientas** que sirvan para incorporar el enfoque de riesgo en los diversos instrumentos de planificación (planes de desarrollo, planes de ordenamiento, planes de gestión de riesgo de desastres, planes de respuesta a emergencias, etc.) y proyectos de inversión.
- ▷ Contribuir a establecer **criterios homogéneos para evaluar el riesgo** en las localidades, mediante la identificación de amenazas, vulnerabilidades y capacidades.
- ▷ Brindar información sobre **técnicas y métodos de identificación**, formulación y preparación de proyectos, incorporando como herramienta de apoyo la matriz de marco lógico.
- ▷ Contar con un **anteproyecto de RRD local** elaborado al finalizar la capacitación.

e. Sistema de información provincial de riesgo de desastres y cambio climático

El Sistema de información provincial de riesgo de desastres y cambio climático fue creado mediante el Decreto Provincial N°

2.511/2013 y es una herramienta que registra y sistematiza información georeferenciada vinculada al riesgo de desastres, útil para la toma de decisiones. Lo lleva adelante el COPADE y tiene dos componentes:

- ▷ El registro provincial de incidentes: releva desastres que cotidianamente afectan al territorio provincial, generando daños y pérdidas.
- ▷ El registro de acciones para la reducción del riesgo de desastres: releva acciones desarrolladas por organismos públicos, privados, científicos, académicos y organizaciones de la sociedad civil que contribuyen a la reducción del riesgo de desastres en la provincia.

f. Programa Provincial de Reducción de Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático

Neuquén fue elegida por el gobierno nacional para elaborar el primer programa provincial de reducción de riesgos. Éste busca contribuir a la RRD y la adaptación al CC, tomando como marco de análisis al Plan Estratégico Territorial. Comenzó en octubre

de 2012, está en proceso de elaboración y tiene cuatro componentes:

- ▷ **Escenarios de riesgo en el marco de la planificación territorial:** identificar y dimensionar las amenazas y vulnerabilidades del territorio, proponiendo medidas no estructurales que acompañen las acciones de prevención y mitigación.
- ▷ **El riesgo de desastres en el marco de la inversión pública:** generar condiciones para que la provincia pueda incorporar el análisis del riesgo de desastres como una dimensión de referencia en el proceso de elegibilidad de un proyecto de inversión pública.
- ▷ **Infraestructura de datos espaciales:** destinada a la confección de cartografía de riesgo: incorporar un sistema de información geográfica para la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial.
- ▷ **Acciones de prevención y respuesta** en municipios de alta exposición a riesgo: detección de áreas críticas frente a diferentes amenazas, factores de vulnerabilidad a nivel local y la existencia de mecanismos autónomos de adaptación al cambio climático.



Fuente: Volcán Copahue. Gobierno Provincia de Neuquén.

A través de este programa, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación le dio apoyo técnico a la provincia con algunas metodologías para trabajar en el armado de escenarios de riesgo.

El programa se desarrolla en el seno de la Red Provincial que decidió comenzar su trabajo en la región norte, por ser la región más relegada de la provincia. Abarca los departamentos de Chos Malal, Minas, Ñorquín, Loncopue y Pehuenches; incluye 7 municipios, 18 localidades y una gran porción de territorio que no pertenece a ningún municipio. Se trata de una región donde predomina la economía de subsistencia. Tiene una población de 29.777 personas

(INDEC, 2010), el 5.4% del total provincial y sólo 3 municipios cuentan con una oficina de Defensa Civil (Chos Malal, El Huecú y Andacollo).

La Red Provincial de Riesgo, bajo el liderazgo de COPADE, generó unos primeros escenarios de riesgos para la región norte, como punto de partida para la planificación de políticas de desarrollo y ordenamiento territorial con una **metodología en 7 etapas**:

- ▶ Recopilación, revisión y actualización de información de base que se encuentra dispersa y con distintos formatos y escalas: relevamiento de información en organismos nacionales, provinciales, trabajo de campo, entrevista a actores locales, consultas a informantes claves.

▶ **BOX N° 3.2.D.: VARIABLES PARA IDENTIFICACIÓN DE FACTORES DE VULNERABILIDAD**

- Cantidad de población por municipio,
- Porcentaje de certificados de discapacidad a nivel local,
- Porcentaje de hogares con material poco resistente en techo,
- Porcentaje de hogares con material inflamable en techos y/o pisos,
- Porcentaje de viviendas tipo ranchos y casillas,
- Porcentaje de viviendas con CALMAT III y IV,
- Cantidad de establecimientos sanitarios: se distinguen las categorías de Hospital, Centro de Salud, Puesto Sanitario o ninguno de ellos,
- Índice de analfabetismo: porcentaje de analfabetos mayores de 10 años por localidad,
- Presión ganadera: cantidad de cabezas de ganado por departamento,
- Ecosistemas frágiles: existencia de ecosistemas frágiles de alto valor de conservación, que ha determinado la necesidad de protección legal,
- Defensa Civil: existencia del área a nivel local,
- Bomberos: presencia de destacamentos de bomberos a nivel local,
- Comunicaciones: existencia de equipamiento necesario para efectuar las comunicaciones en caso de ocurrencia de un incidente,
- Plan de contingencia: existencia de un plan diseñado para afrontar un desastre,
- Plan de ordenamiento territorial y/o de desarrollo estratégico: existencia de instrumentos de planificación con lineamientos de ordenamiento territorial y/o ejes de desarrollo consensuados con las poblaciones locales,
- Aprobación por norma legal: existencia de una norma legal que apruebe el plan y/o lo defina de interés local,
- Implementación: uso real del instrumento de planificación.

- Identificación de vacíos de información.
- ▷ Identificación de actores claves.
- ▷ Conocimiento y caracterización del territorio.
- ▷ Identificación, análisis y ponderación de amenazas: dio como resultado la selección de remoción en masa, sismos, vulcanismo, incendios forestales, rurales y de interfase, eventos hidro-meteorológicos como principales amenazas.
- ▷ Identificación, análisis y ponderación de los factores de vulnerabilidad: se seleccionaron 17 variables para trabajar. Ver box 3.2.d.
- ▷ Construcción de los escenarios de riesgos
- ▷ Elaboración de cartografía.

La construcción de escenarios de riesgo por tipo de amenaza permitió priorizar las

zonas más críticas. A partir de los resultados, se decidió comenzar a trabajar en el Municipio de Andacollo con el fin de desarrollar una experiencia piloto de RRD a nivel local (en ejecución).

g. Otras acciones del COPADE vinculadas a la reducción de riesgos

COPADE trabajó en dos proyectos de ley, sobre la localización de parques industriales y el desarrollo de urbanizaciones, incorporando el enfoque de riesgo de desastres.

COPADE también colaboró en el desarrollo de una metodología provincial para la entrega de canteras (minería de 3° categoría). COPADE se ocupó de evaluar lo relativo al riesgo, evaluando si la explotación de



Fuente: Reunión Red Provincial de Riesgo. Gobierno Provincia de Neuquén.

▷ BOX N° 3.2.E.: PRINCIPALES RESULTADOS

- Se formó la Red Provincial de Riesgo.
- Se armó el sistema de información provincial de riesgo de desastres y cambio climático - SIPRIDEDEC.
- Se estableció una metodología inicial para el mapeo de amenazas y vulnerabilidades y la generación de escenarios de riesgo.
- Los técnicos de COPADE han sido capacitados en gestión de riesgos, vinculada a la planificación territorial.
- La temática de gestión de riesgos ha sido trabajada a nivel de la provincia, incrementando la conciencia sobre el problema. Se promovió la coordinación y articulación entre las instituciones provinciales y, en menor medida, con algunas instituciones locales y privadas.
- Se elaboró un plan provincial de fortalecimiento de las capacidades locales para la reducción del riesgo de desastres.
- Se ha sensibilizado y capacitado a funcionarios de organismos provinciales y municipales. Si bien se dieron numerosas capacitaciones, ésta tarea necesita aún profundizarse y completarse.
- Se elaboraron escenarios de riesgo para la zona norte de la provincia.

la cantera pudiera generar un impacto en términos de crear o incrementar amenazas naturales o antrópicas.

h. Adhesión a la campaña mundial Desarrollando Ciudades Resilientes

Desde octubre de 2014, Neuquén está suscripta, a nivel provincial, a la campaña de la Oficina de UNISDR "Desarrollando Ciudades Resilientes: Mi ciudad se está preparando", comprometiéndose a cumplir con los diez aspectos esenciales para alentar la resiliencia en el territorio.

3.2.3. SOSTENIBILIDAD

La iniciativa ha tenido continuidad durante los últimos 4 años. La perspectiva de sostenibilidad es muy buena debido a que está liderada por el estado provincial, cuenta con el respaldo de un sólido marco normativo y

hasta el momento ha contado con un importante compromiso de altos niveles jerárquicos de gobierno.

Requiere aún comprometer recursos económicos a través del presupuesto provincial para vencer una serie de debilidades para trabajar. Entre ellas, el hecho de que históricamente ha predominado un enfoque emergencista sobre el riesgo; la preparación y la atención de las emergencias no se han vinculado con la planificación del desarrollo y el uso del suelo.

Hay, además, una escasa percepción del riesgo como un elemento condicionante del desarrollo y una ausencia de una cultura de prevención; no ha habido una historia de articulación y colaboración entre los actores vinculados a la temática del riesgo y la planificación, más bien al contrario, conflictos por competencias sectoriales.

3.2.4. PRÁCTICAS SIGNIFICATIVAS Y LECCIONES APRENDIDAS

1. La importancia de reconocer el proceso a largo plazo. La GRD comenzó hace 4 años en la provincia pero se trata de un proceso que aún está dando sus primeros pasos y requiere apoyo para fortalecerse y consolidarse frente a las fuertes resistencias producto de un enfoque histórico "emergencista" sobre el riesgo.

2. La existencia de una ley con un enfoque de gestión integral de riesgos y la vasta experiencia de COPADE en planificación territorial y coordinación de actores gubernamentales fortalece el proceso que todavía tiene como principal desafío pendiente, bajar a nivel local y trabajar de manera participativa con la población en situación de vulnerabilidad.

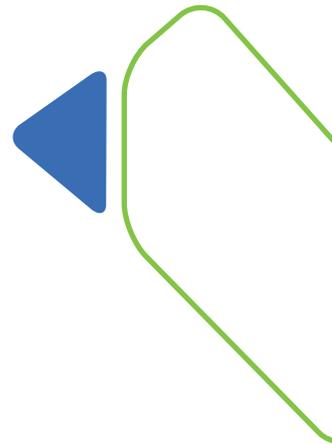
3. Constantes acciones de sensibilización destinadas a los tomadores de decisiones sobre la importancia de incorporar el enfoque de riesgo en la planificación, y fortalecimiento de los actores gubernamentales provinciales y locales para generar capacidades.

4. Establecer metodologías y diseñar instrumentos concretos que permitan incorporar el enfoque de riesgo en los programas de desarrollo y proyectos de inversión pública.

5. Mejorar el conocimiento sobre el riesgo y generar un sistema de información como base para la planificación. Producción de datos clave para evaluar amenazas y desastres, y las consecuencias económicas de un desastre.



3.3. Reducción de riesgos en el Municipio de General San Martín, Buenos Aires



*Proceso de gestión de riesgo
de desastres conjunta, con un enfoque
de la construcción de resiliencia
comunitaria.*



Fuente: Acciones de sensibilización.
Gobierno del Municipio de General San Martín (MSM)

La experiencia de RRD llevada adelante por el **municipio de General San Martín**, y liderada por la **Secretaría de Desarrollo Social del municipio** se inicia a partir de un proyecto de respuesta a la emergencia por inundaciones (2013)²² y luego se afianza a partir de un proyecto de mitigación del riesgo de inundación (2014)²³. Ambos se ejecutaron conjuntamente entre el **Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP)** y la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de General San Martín, como socio local y fueron financiados por el propio municipio y la Dirección de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (DG-ECHO).

Plantea como desafío la incorporación de la gestión de riesgos como componente del desarrollo local y mejora de la gobernanza.

El proyecto de mitigación del riesgo de inundación se trabajó a escala local en 5 barrios del municipio ubicados en la localidad de José León Suárez: La Cárcova, Villa Hidalgo, Costa Esperanza, Independencia y 9 de Julio/Lanzone. La población beneficiaria fueron 1600 beneficiarios directos; aproximadamente 45.000 beneficiarios indirectos, habitantes de los 5 barrios seleccionados. Los

▶ **BOX N° 3.2.A.: ACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROCESO**

Gobierno del Municipio de General San Martín (MSM)

- Secretaría de Desarrollo Social
- Dirección de Atención a la Comunidad
- Dirección de Articulación Comunitaria y Participación Popular
- Dirección de Promoción de la Participación Popular
- Dirección General de Políticas de Niñez y Adolescencia
- Dirección de Promoción de la Economía Social y Solidaria
- Dirección de Defensa Civil
- Secretaría de Obras y Servicios Públicos

- Dirección de Higiene Urbana
- Dirección de Arquitectura y Vivienda
- Dirección de Políticas Ambientales
- Secretaría de Salud
- Dirección General de Educación
- Comité de Crisis

Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP)

Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM)

Actores comunitarios

Organización sociales de base

Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)

22. Programa de "Asistencia Humanitaria a personas afectadas por las inundaciones en los municipios de La Plata y San Martín". Llevado a cabo a partir de las lluvias del 2 de abril de 2013 que afectaron severamente a 5 barrios del municipio de San Martín. Finalizó en octubre de 2013.

23. Programa "Prevención y mitigación del riesgo de inundaciones en el Municipio de General San Martín, Buenos Aires", DIPECHO, febrero a diciembre de 2014.

ejes principales de la gestión de riesgos estuvieron orientados en la preparación, respuesta, prevención y reducción de vulnerabilidades. El proyecto afianza el proceso de GRD en el municipio como componente del desarrollo local.

El objetivo general de la iniciativa es Contribuir a mitigar los efectos de las inundaciones sobre las poblaciones de 5 barrios vulnerables de la Cuenca del Río Reconquista. Tiene como objetivo específico mejorar las capacidades de preparación de la población para responder frente a las recurrentes inundaciones, con comportamientos y acciones adecuadas.

3.3.1. CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA Y ENFOQUE

El municipio de General San Martín (MSM) está ubicado en el primer cordón de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Está casi completamente urbanizado, con una fuerte presencia de industrias pequeñas y medianas. Tiene una población de 422.830 habitantes (INDEC, 2010), una de las mayores densidades de población del conurbano -7.550 hab/km²- y el mayor número de asentamientos informales y villas miseria (169 en total).

El 69,5% de su superficie, que tiene un total de 56 km², pertenece a la cuenca del Río Reconquista, altamente contaminada y con una población, dentro del municipio, de 130.000 habitantes. El área seleccionada para el proyecto DIPECHO se encuentra en la localidad de José León Suárez, en una zona expuesta a inundaciones recurrentes y con altísimos niveles de degradación. Se trata de barrios con una población que

presenta niveles de vulnerabilidad críticos en la mayoría de sus dimensiones: viviendas construidas sobre antiguos basurales informales y en cotas bajas, escasa pendiente, extrema pobreza, alta densidad poblacional, descargas industriales y cloacales clandestinas, cercanía al relleno sanitario de CEAMSE²⁴, el más grande de la RMBA. Es importante destacar que el municipio no tiene posibilidades de relocalizar población debido a que no posee territorio sin ocupar.

La Secretaría de Desarrollo Social, actor líder dentro del MSM, ha venido trabajando en la generación de espacios de participación ciudadana y en el 2013 implementa los foros barriales para el Presupuesto Popular Compartido a través de la Dirección de Promoción de la Participación Popular. Los foros son una herramienta de desarrollo territorial, concebida como espacios de trabajo para el armado de proyectos a partir de los intereses de los actores comunitarios. Reúnen a vecinos, OSC del barrio y representantes del municipio, con una dinámica de encuentros mensuales. Para que se cree un foro es necesario contar con, al menos, 30 vecinos y 3 OSC (en general hay más). Su número se ha ido incrementando y actualmente hay 54 foros activos que, en 2014, presentaron 144 proyectos. Estos espacios fueron la base del trabajo comunitario en prevención de riesgos.

Por otra parte, la Secretaría de Desarrollo Social adopta la reducción de riesgos en un marco más amplio de su política de cuidado con enfoque humano, a la que denomina "abrazo urgente"²⁵. **Se plantea como política local trabajar en la contención y apoyo social y en la responsabilidad compartida**

24. CEAMSE: empresa creada en 1978 e integrada en su capital accionario por la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objeto de regir la disposición final de los residuos del Área Metropolitana de Buenos Aires. El relleno sanitario "Complejo Ambiental Norte III" -ubicado en los partidos de San Martín, Tigre y San Miguel, recibe aproximadamente 15.000 toneladas/día.

25. Desarrollo Social tiene planteado su trabajo en 5 líneas estratégicas: inclusión, integración, participación, abrazo urgente y solidaridad.

como condición para encarar la gestión de riesgo de desastres.

El trabajo conjunto de CISP y MSM comienza en 2003, en acciones de reactivación del tejido empresarial de las micro y pequeñas empresas del municipio, afectadas por la crisis del 2001. Más de 10 años de trabajo conjunto con actores locales y en articulación con otras instituciones, como la UNSAM, permitieron consolidar las relaciones institucionales y la construcción de confianza. Esto les permitió generar rápidamente un proyecto para ayudar a las poblaciones afectadas por la inundación del 2 de abril de 2013.

En ese momento, CISP trabajó junto al Comité de Crisis del municipio²⁶. Además de restablecer las condiciones de vida básicas (limpieza de viviendas, acceso a agua potable, atención sanitaria y psico-social, provisión de bienes de primera necesidad), se realizaron acciones de sensibilización dirigidas a los actores comunitarios, en temas de prevención del riesgo de inundación y de enfermedades asociadas al agua.

El municipio valoró muy positivamente los impactos de estas acciones y expresó interés y compromiso en asumir la RRD como un componente del desarrollo local y mejorar la gobernanza para gestionar dichos riesgos y asegurar la sostenibilidad de las acciones. A partir de este trabajo colaborativo de respuesta ante la emergencia se generó el proyecto de mitigación del riesgo de inundación en el 2014, con un plazo de ejecución de 11 meses.

3.3.2. ¿QUÉ SE HIZO?

El proyecto de **Mitigación de Riesgos de Inundaciones** trabajó en tres ejes, con distintos grupos de actores estratégicos:

- ▶ Fortalecimiento institucional a nivel del municipio;
- ▶ Sensibilización y formación de referentes comunitarios, a través de Foros Barriales;
- ▶ Sensibilización y trabajo en la comunidad educativa formal y no formal.



Fuente: Fortalecimiento de equipos municipales. Gobierno del Municipio de General San Martín (MSM).

26. El Comité está integrado por la Secretaría de Desarrollo Social (Dirección de Articulación Comunitaria y Participación Popular, la Dirección de Atención a la Comunidad, Dirección de Políticas de la Niñez y Adolescencia) la Dirección de Defensa Civil, La Secretaría de Obras Públicas y Servicios (Dirección de Higiene Urbana, Dirección de Arquitectura y Vivienda, Dirección de Políticas Ambientales), la Secretaría de Salud y la Dirección de Educación. Actualmente, el Comité tiene un enfoque preventivo con un abordaje de la problemática a nivel comunitario.

A su vez en cada eje se trabajó específicamente en tres temas: prevención y mitigación del riesgo de inundación; prevención de enfermedades asociadas a la inundación y formas saludables de ocuparse de la basura.

a. Fortalecimiento institucional

Se identificaron y seleccionaron 30 funcionarios pertenecientes a la Dirección de Articulación Comunitaria y Participación Popular, la Dirección de Atención a la Comunidad, la Dirección de Defensa Civil, la Secretaría de Salud y la Dirección General de Educación.

Se armó un equipo multidisciplinario con funcionarios y técnicos, con funciones específicas y se los capacitó en los 3 temas a abordar por el proyecto. El equipo se dividió en subgrupos para organizar y ejecutar el trabajo en 5 barrios seleccionados por sus niveles de riesgo. Cada grupo identificó de manera participativa las metodologías a implementar para el trabajo de sensibilización en las mesas barriales.

Se realizaron reuniones de seguimiento y ajuste mensuales, a lo largo del proyecto. A estas reuniones se sumaron funcionarios de otras áreas municipales –integrantes del Comité de Crisis formado a raíz de las inundaciones en 2013– con el fin de debatir y coordinar acciones en el territorio.

b. Sensibilización y formación de referentes comunitarios

En este eje, el equipo territorial²⁷ de cada zona, comenzó por participar de los Foros/ Mesas Barriales, presentando el proyecto y buscando articular las actividades propias del Foro con las del proyecto, con el fin de incorporar la temática de gestión de riesgo de desastres en las actividades comunitarias. Después de 2 meses, se identificaron en cada barrio 10 referentes comunitarios de 5 organizaciones locales que participaron en los cursos de formación y lideraron el Plan de Acción barrial.

En cada barrio, se dieron 3 cursos, uno por temática a abordar. Además de los referentes barriales, participaron promotores de



Fuente: Capacitación referentes comunitarios. Gobierno del Municipio de General San Martín (MSM).

27. En este equipo, el representante de la Dirección de Participación Popular se encargó de promover la participación en los foros barriales e incluir las actividades del Plan de Acción resultante en los proyectos de los foros; el representante de la Dirección de Atención a la Comunidad se encargó de organizar y desarrollar las capacitaciones y las actividades del Plan de Acción; los representantes de Defensa Civil y centros de salud participaron en las actividades de formación y en la elaboración de los planes de acción.

salud, maestros y orientadores de escuelas, jardines de infantes y centros juveniles. En estos cursos se elaboraron, de manera participativa, **mapas comunitarios de amenazas, vulnerabilidades y recursos**. Asimismo, a pedido de la Dirección de Higiene Urbana, se realizó un **diagnóstico comunitario del servicio de recolección de residuos domiciliarios** que mostraba severas falencias y que fue usado como insumo en la formulación del pliego de licitación de un nuevo servicio.

Después de estas actividades, en cada Mesa, se armó un **Plan de Acción (a nivel barrial) para la prevención del riesgo de inundación** que fue presentado y debatido en el Comité de Crisis. Se buscó poner en marcha al menos 2 acciones planteadas.

En el caso de un barrio (Villa Hidalgo), se articuló con el Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). Se realizaron actividades de manera conjunta con el equipo territorial del PROMEBA que estaba en ese momento conformando un equipo de promotores ambientales barriales. Este equipo conjunto de promotores ambientales elaboró un proyecto ambiental en el marco de la mesa barrial dirigido a la gestión de residuos. Organizó -junto a la Dirección de Higiene Urbana- la selección de espacios para colocar canastos para re-

siduos, pautas para la recolección y tutores encargados de su cuidado.

Paralelamente, se difundieron 4 micros radiales en temas de prevención de riesgos de inundación con la consigna **"organización comunitaria; para que un temporal no se transforme en tragedia"**; se repartieron folletos y afiches con acciones a realizar en caso de inundación y para prevenir enfermedades y cartillas informativas sobre la reducción de riesgos en barrios urbanos, prevención de enfermedades asociadas a la inundación y formas saludables de ocuparnos de la basura, que también fueron utilizadas en los cursos.

c. Sensibilización y trabajo en la comunidad educativa formal y no formal

En este eje, se trabajó con 8 escuelas primarias de la zona ubicadas sobre el mayor basural abierto, 3 jardines maternas y 5 centros juveniles.

Se dictó un **seminario de formación docente** y material didáctico para que los maestros utilicen en el aula -folletos, afiches, cartillas- con las 3 temáticas del proyecto. Con las escuelas se puso énfasis particular en coordinar y generar relaciones estables entre los directores y el municipio debido



Fuente: Sensibilización comunidad educativa. Gobierno del Municipio de General San Martín (MSM).

▶ **BOX N° 3.3.B.: PRINCIPALES METODOLOGÍAS Y HERRAMIENTAS**

- Convocatoria a involucramiento de actores estratégicos.
- Coordinación entre áreas municipales para realizar acciones en el territorio.
- Capacitación de funcionarios y agentes municipales.
- Foros barriales como herramientas de desarrollo territorial.
- Cursos de sensibilización y capacitación a referentes comunitarios y directores de escuelas / centros juveniles.
- Formación de promotores ambientales.
- Talleres comunitarios participativos de formación/sensibilización y definición de planes de acción.
- Mapeo comunitario de riesgos y recursos.
- Cartillas de formación, folletos y afiches; eventos culturales; spots de radio.
- Eventos y actividades de expresión artísticas.
- Programas de radio.

a las problemáticas que atraviesan las instituciones. Los alumnos provienen de familias en situación socio-económica crítica y son frecuentes los problemas de violencia, entre otros. Este contexto de dificultades hace que exista una alta rotación y precariedad de la planta docente.

Se representó la **obra de títeres "Las aventuras de Chaucha y Palito"**, en cada barrio en 3 locaciones (dos en escuelas y una en un centro infantil o comedor); asistieron 955 niños. La obra fue diseñada en el marco del proyecto y busca que los niños se identifiquen con el protagonista, con características similares a ellos, que debe enfrentar una inundación. En la obra se pone énfasis en las acciones que pueden hacer los niños para ayudar y en el trabajo comunitario como recurso para prevenir y recuperarse de los daños. Tuvo buena repercusión y funcionó como disparador de las siguientes acciones.

Finalmente, CISP realizó **actividades en las aulas** (400 niños, en total) con material didáctico que formularon voluntarios de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Para ello, se trabajó con las autoridades educativas provinciales, logrando los permisos necesarios y la aprobación y pertinencia de los temas y los materiales.

En los Centros Juveniles se trabajó en la realización de **eventos artísticos en torno a la reducción de riesgos**. Para ello, primero se capacitó a los coordinadores y encargados de los talleres artísticos y luego, a los jóvenes (se dieron 3 talleres a 96 participantes). En estos últimos, se puso énfasis en la desnaturalización de las amenazas; se realizó un **registro fotográfico del barrio** y se realizaron **mapas de riesgo**, usando las imágenes. El trabajo se hizo con el apoyo de voluntarios de la UNSAM quienes, luego, dieron seguimiento a los proyectos artísticos.

En cada centro, se diseñó un proyecto para trabajar en talleres y armar un evento cultural cuyo fin fue la sensibilización de los actores barriales. De esta manera, **la problemática del riesgo se integró a distintas expresiones artísticas** (murga, audiovisual, radio, reciclaje, fútbol, huerta). Los eventos fueron difundidos en las Mesas Barriales y llevados a cabo en los propios barrios.

d. Otras acciones

En el marco del proyecto, se les entregaron botiquines de primeros auxilios a las organizaciones de base que participaron de los cursos de formación, bolsas impermeables para

conservar los documentos y listados con teléfonos útiles, a los vecinos. Esto último, basado en la gran pérdida de documentos de identidad registrada en cada inundación. Una vez concluido el proyecto, el trabajo realizado se sistematizó en una guía: "Metodología de sensibilización en inundaciones" que elaboró CISP.

Por último, la Secretaría de Desarrollo Social del MSM, tiene gran interés en continuar y profundizar la prevención de riesgos de desastres con enfoque comunitario. En este sentido, mantiene vigente el **"Comité de Coordinación para la prevención y mitigación de riesgos de desastre"** y el objetivo de actualizar, anualmente, los planes de acción barrial y el trabajo colaborativo con CISP, entre otras iniciativas.

Como se mencionó anteriormente, de manera independiente al proyecto desarrollado con CISP, la RRD se incorpora y es adoptada por la Secretaría de Desarrollo Social dentro de una línea de política pública existente, centrada en el cuidado y graficada como "abrazo urgente". **La mayoría de las acciones de la Secretaría están orientadas a la reducción de vulnerabilidades y el mejoramiento de las capacidades de los actores sociales²⁸, con un enfoque que puede visualizarse como la construcción de resiliencia comunitaria.**

En el marco de las políticas de solidaridad, la Dirección de Economía Social y Solidaria creó, 18 meses atrás, un fondo rotatorio de recursos para mejoramiento habitacional. Uno de los problemas que tiene el muni-

cipio es el gran número de incendios de vivienda originados en instalaciones eléctricas deficientes. Así, el fondo "Obispo Angelelli" **provee de microcréditos, por una suma de \$2.000 a \$2.500 pesos, destinados exclusivamente al mejoramiento del tendido eléctrico domiciliario.** Los recursos los reciben en materiales y deben devolverlos en 4 o 5 cuotas (según la situación de la familia) y sin tasa, con el fin de financiar a otras familias. Para completar el trabajo, la familia requiere de un segundo microcrédito, previa devolución del primero. Si se construye confianza, entonces pueden pedir un tercer crédito para mejorar otros aspectos de la vivienda.

Participan del programa 5 OSC, entre ellas Cáritas quien maneja los fondos, a través de una cuenta bancaria y 100 familias de los barrios Independencia y Villa Hidalgo.

3.3.3. SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad de las acciones viene asegurada por apropiación de la temática por parte del MSM, en particular pero no exclusivamente, por parte de la Secretaría de Desarrollo Social.

Las metodologías utilizadas han permitido generar no sólo sensibilización sino también compromisos que han asumido los propios actores comunitarios, como la Red de Voluntarios barriales en temas de reducción de riesgos, procesos que favorecen el mantenimiento y la apropiación de la problemática.

28. Por ejemplo, en el municipio se conformó un Observatorio de Formación y Trabajo, a través del cual tiene una oferta de 124 cursos de capacitación en una gran diversidad de temas y oficios, apuntando a la salida laboral y ofreciendo incentivos a aquellas empresas que deseen capacitar a sus empleados.

BOX N° 3.3.C.: PRINCIPALES RESULTADOS

- Equipos municipales intersectoriales, actores comunitarios, organizaciones sociales de base y actores de la comunidad educativa fueron capacitados en temas de reducción de riesgos.
- La población de 5 barrios de alta vulnerabilidad fue sensibilizada en la problemática de inundaciones, enfermedades asociadas al agua y manejo de residuos.
- Mapeo comunitarios de riesgos y recursos; diagnóstico comunitario de la recolección de residuos.
- Planes de Acción Barriales elaborados participativamente.
- Conformación de una Red de Voluntarios barriales como producto de los planes de acción barriales.
- Revalorización y legitimación de los jefes de guardia de Defensa Civil. A partir del proyecto, generaron relaciones con las barriadas donde antes era difícil el ingreso porque eran confundidos con fuerzas de seguridad y apedreados.
- Metodología de sensibilización en gestión del riesgo de inundaciones que ha sido adoptada por el municipio.
- La formación del “Comité de Coordinación para la prevención y mitigación de riesgos de desastre.”

3.4.4. PRÁCTICAS SIGNIFICATIVAS Y LECCIONES APRENDIDAS

1. Formulación de un proyecto basado en el trabajo conjunto entre el municipio y una ONG con un lazo de confianza construido a lo largo del tiempo.
2. Coordinación entre distintas áreas municipales y articulación en el territorio, buscando dar respuesta a necesidades locales, más allá de la lógica programática del donante.
3. Uso de herramientas existentes en el municipio, como los Foros Barriales, para incorporar temas de RRD, aprovechando y fortaleciendo recursos locales y anclando las acciones en el territorio. Uso de metodologías participativas que promueven la apropiación del tema por parte de los actores comunitarios e institucionales.
4. Abordaje de la gestión de riesgos como componente del desarrollo local que permite trabajar otros temas percibidos como prioritarios en la comunidad, como la gestión ambiental, la gestión de residuos, las actividades delictivas o el acceso a espacios públicos seguros.
5. Importancia de la presencia del Estado en las situaciones de crisis y desastre, aún cuando sólo pueda brindar un apoyo parcial a los vecinos. Esto le ha permitido al gobierno municipal construir relaciones de confianza indispensables para poder avanzar en la gestión de riesgos que requiere la participación activa de los ciudadanos.



3.4. Mejorando las capacidades de preparación y respuesta en las comunidades más vulnerables de Embarcación, Salta

Proceso de fortalecimiento de la gestión del gobierno municipal para el desarrollo de las capacidades de preparación y respuesta en comunidades vulnerables, mayoritariamente indígenas en el Municipio de Embarcación, Salta.



Fuente: Simulacro de evacuación. Gobierno del municipio de Embarcación, Salta.

El caso del municipio de Embarcación de la provincia de Salta, forma parte de una serie de proyectos de similares características desarrollados en distintas localidades de **Jujuy, Salta y la región de Gran Chaco**, todos ellos concluidos y realizados con financiamiento de la **DG – ECHO**. El proyecto se ejecuto entre junio de 2009 y agosto de 2010.

Se trabajo en 12 áreas del municipio cuya población es, predominantemente, de la etnia Wichí²⁹, en el fortalecimiento de la gestión en preparación, respuesta, y reducción de vulnerabilidades, alcanzando a 28.220 beneficiarios directos.

El objetivo general de la iniciativa fue mejorar la preparación y la capacidad de respuesta de las comunidades más vulnerables -mayoritariamente indígenas- y de las ins-

tituciones del Municipio de Embarcación, frente a las amenazas hidro-meteorológicas.

Tuvo como objetivos específicos:

- ▶ Fortalecer las capacidades institucionales y de los actores comunitarios para prepararse y responder a los desastres de origen hidro-meteorológico.
- ▶ Mejorar la coordinación interinstitucional para la gestión de desastres.
- ▶ Sensibilizar a la población de la región en temas de preparación y respuesta frente a desastres.
- ▶ Establecer y/o mejorar los bienes y servicios de apoyo a la infraestructura básica para las emergencias.

▶ **BOX N° 3.4.A.: ACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROCESO**

- Cruz Roja Argentina.
- Cruz Roja Finlandesa.
- Municipio de Embarcación: Poder Ejecutivo y Honorable Consejo Deliberante.
- Subsecretaría de Defensa Civil de Salta.
- Secretaría de Abordaje Territorial de Salta.
- Secretaría de Obras Públicas de Salta.
- Ministerio de Salud Pública de Salta (en especial, el Programa de Atención Primaria de la Salud para Pueblos Aborígenes).
- Dirección Nacional de Protección Civil, Ministerio del Interior de la Nación.
- Comisión Regional de la cuenca del río Bermejo (COREBE).
- Universidad Nacional de Salta (equipo de investigadores en antropología).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Federación Salteña de Bomberos Voluntarios.
- Bomberos Voluntarios de Embarcación.
- Policía de Embarcación.
- ONGs locales: Fe y Alegría; FUDHU, Centro Cultural Reencuentro.
- Actores comunitarios y de la comunidad Wichí de Embarcación.

29. Misión Lote 75/Tierras Fiscales, Matadero, El Tráfico, San Cayetano, Misión Chaqueña, Hickman, Dragones, Carboncito, Padre Lozano, Campichuelo, sector rural de Monte Seco.

3.4.1. ANTECEDENTES

El municipio de Embarcación se encuentra en el Chaco Salteño, en la llanura de inundación del río Bermejo. Su población estimada en 2008 era de unos 30.000 habitantes con una alta proporción de población rural, tanto dispersa como asentada en "agrupamientos rurales" de menos de 2.000 habitantes.

En el momento del proyecto, las condiciones de vida en el municipio mostraban un alto nivel de vulnerabilidad. El 69% de los hogares vivía en casas con deficiencias en los materiales de construcción y el 19% se encontraba en situación de hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto). El 40% de la población mayor a 15 años no había recibido instrucción alguna o no había terminado el nivel primario. El 40,9% de la población tenía NBI. Las condiciones sanitarias eran precarias y en todos los casos estaban por debajo de las condiciones medias de la provincia.

Una alta proporción³⁰ de la población de Embarcación pertenece a la etnia Wichí, pueblo originario de la región Gran Chaco. En todos los relevamientos realizados, las comunidades Wichí presentan indicadores



Fuente: Centro de evacuados. Gobierno del municipio de Embarcación, Salta.

sociales, económicos, educativos, de salud, sanitarios y de vivienda por debajo del promedio del municipio.

El área se encuentra sujeta a inundaciones recurrentes, tanto de origen pluvial como fluvial debido a desbordes del río Bermejo. Este escenario se ha intensificado en las últimas décadas³¹ y se espera que siga esta tendencia en el futuro debido al cambio climático.

En el año 2008, los desbordes del río Bermejo por excesos de lluvias aguas arriba, impactaron los departamentos de Gral. San Martín –especialmente al municipio de Embarcación–, Orán y Capital, afectando a 17.000 familias y aislando a unas 11.600 personas.

En Embarcación el desastre dejó 1.220 evacuados en 2 barrios con un número desconocido de población rural totalmente aislada; asimismo causó el deterioro y/o pérdida de viviendas, la pérdida de medios de subsistencia y productivos (artesanías, cultivos, animales), problemas sanitarios, irregularidad escolar y deterioro o destrucción de las rutas de comunicación rurales.

Las pérdidas recurrentes de los medios de subsistencia, vivienda e infraestructura vial, las epidemias y enfermedades asociadas a la inundación y las pérdidas de clases incrementan los niveles de pobreza y exclusión entre una población que presenta muy elevados niveles de vulnerabilidad socio-económica y educativa.

Las comunidades no tenían capacidades para prepararse y enfrentar los impactos de las inundaciones, debido a su extrema pobreza, precarias condiciones de vida, es-

30. No existen datos cuantitativos.

31. Durante las últimas décadas se ha registrado en el noroeste argentino un aumento en las precipitaciones medias anuales, los caudales de los ríos y la frecuencia de inundaciones (SAyDS, 2007).

casos recursos y la ausencia de una organización y procedimientos para actuar en caso de emergencias. No existía una Defensa Civil municipal ni planes de emergencia, tampoco instancias de articulación de la comunidad con el gobierno municipal ni de coordinación entre las áreas municipales y entre éstas y el nivel provincial.

3.4.2. ¿QUÉ SE HIZO?

Durante el proceso de formulación de la propuesta se realizó un amplio proceso de consulta con todos los actores involucrados (autoridades nacionales, provinciales y municipales, instituciones locales y regionales, comunidades) con el fin de ajustar la iniciativa y generar compromisos previos.

a. Sistema de alerta temprana a nivel municipal

Se diseñó e implementó un Sistema de Alerta Temprana (SAT) en el municipio, en coordinación con la Subsecretaría de Defensa Civil de Salta, con la participación de técnicos municipales, Bomberos Voluntarios, Hospital San Roque de Embarcación y actores comunitarios. Este sistema se construyó sobre la base del sistema de comunicaciones de salud pública en Embarcación. El SAT incluyó una serie de acciones específicas:

- ▷ La Comisión Regional de la cuenca del río Bermejo (COREBE) realizó un estudio hidrológico de la cuenca determinando los tiempos de traslado de las ondas de crecida.
- ▷ Se realizaron mapas de riesgo de inundación.
- ▷ Se diseñó y estableció un sistema de comunicaciones por radio VHF, interconectando 9 comunidades (8 rurales y una urbana), el hospital del municipio,

la Policía y los Bomberos Voluntarios. Se adquirieron radios y paneles solares; se construyó o mejoró la infraestructura necesaria para alojar los equipos operativos.

- ▷ La Subsecretaría de Defensa Civil de Salta capacitó a los operadores comunitarios (2 por cada comunidad) y del sistema de salud en sistema de comunicaciones. Se realizó una simulación en comunicaciones.
- ▷ Se establecieron los mecanismos de disseminación de los alertas y éstos fueron presentados a las comunidades vulnerables.
- ▷ Se acordaron los mecanismos y responsabilidades para el mantenimiento del sistema de comunicaciones.

b. Desarrollo de capacidades locales

Se realizó un estudio aplicado acerca de la cosmovisión de la etnia Wichi y su incidencia en la interacción con las instituciones que trabajan en gestión de emergencias. Las recomendaciones del estudio fueron incorporadas en otras actividades del proyecto, especialmente, en la elaboración de planes de emergencias.

Con comunidades

Se realizó un estudio de línea de base, a través de entrevistas a actores comunitarios y gubernamentales, utilizando una serie de indicadores sobre reducción de riesgos, desarrollados en un proyecto DIPECHO anterior.

Se realizó un taller participativo de Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades (AVC) y planificación y preparación de emergencias en la comunidad Wichi Lote 75/Tierras Fiscales. A través del mismo, los actores comunitarios identificaron los riesgos a los que

están expuestos y consensuaron medidas para mitigarlos, entre otras, pequeñas obras de infraestructura comunitaria.

Se realizaron talleres participativos de planificación y preparación de emergencias en otras 2 comunidades: El Tráfico y El Matarero. Se brindó capacitación en primeros auxilios comunitarios a miembros de las 3 comunidades antes mencionadas. Se desarrollaron talleres sobre planes de emergencia comunitarios. Se desarrolló una campaña sobre enfermedades transmisibles por agua con la participación de adolescentes y niños de las 3 comunidades. Se desarrolló y distribuyó un manual de primeros auxilios comunitarios en español y en lengua wichí.

Con escuelas

Se realizaron actividades para mejorar la preparación ante emergencias en 12 escuelas en zonas de riesgo. Se brindó una capacitación en organización escolar de emergencias (participaron 132 maestros), una en primeros auxilios (749 participantes) y se realizó una jornada de actividades culturales, para alumnos y padres, abordando



Fuente: Centro de Operaciones de Emergencia. Gobierno del municipio de Embarcación, Salta.

la temática de riesgo a través de una obra de teatro (1276 participantes). Se brindó equipamiento básico a las escuelas (kits de primeros auxilios, extinguidores de fuego).

Con instituciones locales

Se brindó capacitación a técnicos municipales, Policía de Embarcación, Bomberos Voluntarios, personal y agentes de salud, personal de dos escuelas (utilizadas como centros de evacuación), instituciones religiosas, ONG locales con participación en emergencias pasadas, voluntarios de CRA en:

- ▶ Planificación y preparación de emergencias (38 participantes).

▶ **BOX N° 3.4.B.: PRINCIPALES METODOLOGÍAS Y HERRAMIENTAS**

- Involucramiento de actores estratégicos;
- Talleres comunitarios participativos de identificación de riesgos, capacidades y posibles acciones;
- Reuniones multiactorales con el fin de llegar a consensos;
- Coordinación y articulación de múltiples actores, a nivel local y entre los distintos niveles territoriales (especialmente entre lo local y el nivel provincial, pero también con el nivel nacional);
- Capacitaciones a actores estratégicos;
- Elaboración participativa y consensuada de un plan de emergencia;
- Elaboración de un Sistema de Alerta Temprana;
- Análisis de vulnerabilidades y capacidades (AVC);
- Simulación de situación de desastre;
- Estudios técnicos;
- Sistema de comunicaciones para emergencias;
- Spots de radio en castellano y en lengua wichí;
- Material de difusión.

- ▷ Comités operativos de emergencias (COEs).
- ▷ Evaluación de centros y Evaluación de daños (46 participantes), traslado de heridos (62 participantes).

Estas últimas capacitaciones fueron brindadas por CRA, en algunos casos en conjunto con la Dirección Nacional de Protección Civil (DNPC) y la Subsecretaría de Defensa Civil de Salta.

Se brindó equipamiento básico a las instituciones y las comunidades para responder ante emergencias.

c. Desarrollo de un Plan de Emergencia Municipal

Se formuló un Plan de Emergencia Municipal con la participación de todos los actores relevantes: (gobierno local, provincial y nacional, instituciones locales y actores comunitarios)³².

El plan resultante fue validado *in situ*, en cada comunidad y por las autoridades municipales y provinciales, y se realizó un ejercicio de simulación con el fin de poner a prueba, ajustar y validar el Plan de Emergencia.

En el Plan de Emergencia Municipal, se incorporaron las necesidades de las comunidades surgidas en los talleres, las recomendaciones surgidas del estudio sobre la cosmovisión Wichí y las necesidades y capacidades de las distintas instituciones locales y provinciales.

Se estableció y acordó la coordinación interinstitucional (entre 25 instituciones) y con los referentes comunitarios para prepararse y responder ante desastres.

d. Desarrollo de Infraestructura

A través de los talleres de AVC y de planificación comunitaria se debatieron y consensuaron pequeñas obras de infraestructura que los actores comunitarios consideraron más urgentes y relevantes para mitigar el riesgo de inundación.



Fuente: Curso de primeros auxilios. Gobierno del municipio de Embarcación, Salta.

32. Municipio, Policía de Embarcación, Bomberos Voluntarios de Embarcación, referentes de las instituciones religiosas locales, ONGs locales que tuvieron roles durante emergencias anteriores; referentes comunitarios, escuelas, personal local del Ministerio de Salud Pública Provincial, representantes de instituciones provinciales: Secretaría de Abordaje Territorial, y Subsecretaría de Defensa Civil, DNPC y CRA.

Se realizó una construcción para ser utilizada como centro de evacuación para la comunidad Wichi de Lote 75 / Tierras Fiscales. Mujeres y hombres de la comunidad se ofrecieron como voluntarios en su construcción. El trabajo se llevó a cabo en coordinación y colaboración con el Municipio que aportó mano de obra y supervisión técnica. Adicionalmente, el Municipio mejoró la ruta desde el centro de Embarcación hasta Lote 75, construyendo un puente en su zona más inundable y colocando luminarias en todo su trayecto.

e. Información, comunicación, sensibilización y concientización

Durante el proyecto, se desarrolló y difundió un programa radial semanal, bilingüe (castellano y wichi), a través de una emisora del municipio de Embarcación, con alcance a municipios aledaños. Se divulgaron mensajes vinculados con la reducción de riesgos, la preparación y la atención de emergencias, los avances del proyecto. ONGs locales con experiencia en programas destinados a grupos indígenas colaboraron y asesoraron en esta actividad. El programa tuvo una audiencia estimada en 28.000 personas.

Se realizaron visitas a 10 municipios aledaños (Tartagal, Oran, Aguaray, General Mosconi, Campamento Vespucio, Ballivián, Colonia Santa Rosa, Pichanal, Hipólito Irigoyen y Coronel Cornejo) difundiendo el progreso en RRD en Embarcación.

Se realizó un audiovisual presentando las actividades del proyecto, una campaña estacional sobre inundaciones, un concurso de dibujos ilustrando cómo prevenir desas-

tres, en el que participaron 792 niños de 8 escuelas primarias y un evento para celebrar el Día Internacional de la Reducción de Riesgos en el municipio.

Se realizaron intercambios, mediante visitas, entre la Cruz Roja Argentina y la Cruz Roja Paraguaya que lleva adelante otro proyecto DIPECHO similar, con el fin de compartir lecciones aprendidas e intercambiar experiencias. También se presentó la experiencia en el taller regional de intercambio de experiencias DIPECHO en Latinoamérica.

Se preparó un documento de investigación que fue la base de la actualización del Documento País³³ donde se incorporaron aportes de representantes de instituciones públicas de nivel nacional y organismos no gubernamentales vinculados a la temática de reducción de riesgo de desastres.

3.4.3. SOSTENIBILIDAD

Si bien se trata de un proyecto corto (aproximadamente 15 meses), presenta algunas características que favorecen la sostenibilidad del proceso iniciado, aunque ésta no está garantizada.

Se trabajó con metodologías participativas que incorporan conocimientos y habilidades de los actores comunitarios, a la vez que promueven una actitud proactiva entre éstos.

Se invirtieron una considerable cantidad de recursos para crear y consolidar espacios de participación y toma de decisiones.

33. Durante el proyecto DIPECHO V en Argentina, en 2008, se elaboró el primer Documento País sobre riesgos de desastres que fue sucesivamente mejorado y actualizado en 2009, en el marco del DIPECHO VI y 2010, con el apoyo de la FICR. El documento país releva de manera integral el estado de situación de la reducción de riesgo de desastres en Argentina y permite conocer los últimos progresos en materia de reducción de vulnerabilidad y fortalecimiento de la resiliencia. La guía se realiza siguiendo un proceso abierto e inclusivo de consulta.

Se espera que el proceso de formular un plan de emergencia con la participación activa de todos los actores y la aprobación formal de las autoridades municipales y provinciales establezca bases para su sostenibilidad.

Algunas actividades, como el apoyo a la organización de la Defensa Civil Municipi-

pal y ciertas capacitaciones forman parte del Plan Estratégico de la Secretaría de Defensa Civil de la Provincia de Salta. En consecuencia, se espera que esta institución le dé sostenibilidad a estas actividades. Todos estos puntos contribuyen a la apropiación y la transferencia de los procesos iniciados por el proyecto.

BOX N° 3.4.C.: PRINCIPALES RESULTADOS

- Elaboración de un Plan Municipal de Emergencias con un enfoque participativo y validado por la comunidad, las autoridades municipales y provinciales.
- Implementación de un SAT a nivel municipal.
- Se capacitó a los actores comunitarios, representantes de instituciones locales, y voluntarios de CRA en temas vinculados a la planificación de emergencias y la respuesta.
- Instalación de la temática de gestión de riesgos en el municipio.
- Promoción de la coordinación y colaboración entre la comunidad y las instituciones locales y entre éstas últimas y autoridades de nivel provincial y nacional.
- Contribución al desarrollo de la ordenanza Municipal 541/10 (junio de 2010) que creó la Defensa Civil Municipal.
- Estudio aplicado acerca de la cosmovisión de la etnia Wichi.
- Estudio hidrológico de la cuenca del río Bermejo, usado como insumo para Documento País.
- Equipamiento básico de respuesta a la comunidad, instituciones locales y escuelas y se incrementó la base de voluntarios de CRA al tiempo que se mejoraron sus capacidades.

3.4.5. PRÁCTICAS SIGNIFICATIVAS Y LECCIONES APRENDIDAS

1. Desarrollo del Plan de Emergencia Municipal a través de una metodología que permitió generar mecanismos de articulación, coordinación y sinergia entre las instituciones y actores, así como incorporar las necesidades particulares de las comunidades más vulnerables.

 2. Se propició la articulación coordinada de instancias nacionales, provinciales y municipales, fortaleciendo el impacto efectivo a nivel local. Adicionalmente, el proyecto tuvo objetivos en consonancia con los propios de la Secretaría de Defensa Civil de Salta, que buscaba crear defensas civiles municipales en la provincia.

 3. Se invirtió una considerable cantidad de recursos (humanos, económicos y de tiempo) en la generación de espacios de participación e intercambio que permitieron construir relaciones entre las diversas instituciones y actores.

 4. Aplicación de un enfoque de "abajo hacia arriba", fortaleciendo la capacidad de los actores comunitarios y respetando los saberes locales.

 5. Generación de vínculos entre organizaciones trabajando en el territorio, entendiendo las lógicas y tiempos de cada una. También se logró conectar el riesgo de desastre con el riesgo cotidiano, si bien faltó mayor vinculación entre riesgo de desastres y los procesos de desarrollo.
-



3.5. Reducción de riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en San Fernando y Tigre, Buenos Aires

Proyecto de investigación-acción, con una visión interdisciplinaria, con el desafío de integrar formas de conocimiento y ofrecer resultados para mejorar la gestión y la implementación de políticas de adaptación al cambio climático a nivel local.



Fuente: Estación fluvial de la ciudad de Tigre. IIED-AL.

El proyecto Riberas Rioplatenses "Análisis del Impacto del cambio climático en áreas costeras de ambas márgenes en las nacientes del Río de la Plata. Acciones para la prevención y adaptación", con 3 años de duración (2011-2014), fue una iniciativa liderada por el **Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina (IIED-AL)** de Argentina y la **Sociedad Amigos del Viento (SAV)** de Uruguay, y financiado por el International Development Research Center (IDRC).

El proyecto intervino en los partidos de **Tigre y de San Fernando** de la RMBA en Argentina y en los departamentos de Carmelo y Juan Lacaze en Uruguay. Aquí se expondrán sólo los aspectos vinculados a localidades en Argentina.

El objetivo general de la iniciativa es mejorar el conocimiento y fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil, por medio del diseño de políticas de adaptación al CC y gestión local de riesgos, en escenarios de CC, en ambas márgenes de las nacientes del Río de la Plata y delta del Paraná.

Como objetivos específicos la iniciativa se propuso:

- ▶ Identificar y analizar las amenazas de origen climático e hidrológico en las áreas de estudio.
- ▶ Delinear escenarios prospectivos de impacto del CC y de desarrollo urbano.
- ▶ Estimar el impacto económico de los daños.
- ▶ Analizar la percepción sobre el riesgo del gobierno local, las organizaciones sociales y los vecinos.
- ▶ Analizar la gestión socio-institucional.
- ▶ Proponer junto con las autoridades locales y las organizaciones sociales, acciones y lineamientos para la gestión local de riesgos y la adaptación.
- ▶ Difundir los resultados a través publicaciones científicas.



Fuente: Barrio Parque Alegre. IIED-AL.

BOX N° 3.5.A.: ACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROCESO

- Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina (IIED-AL)
- Análisis y desarrollo económico territorial (AYDET)
- Laboratorio de Hidráulica del Instituto Nacional del Agua (INA)
- Facultad de Ingeniería, UBA
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales
- Centro del Clima de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
- Dirección Nacional de Cambio Climático, Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
- Subsecretaría de Planificación Territorial e Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación
- Consejo Consultivo de la Cuenca Baja del Río Reconquista .
- Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires (OPDS), Área de Cambio Climático

San Fernando (SF)

- Secretaría de Protección Ciudadana de SF
- Secretaría de Obras e Infraestructura Pública de SF
- Secretaría de Desarrollo Social, Medio Ambiente y Salud Pública de SF
- Defensa Civil de SF
- Red Barrio San José
- Cruz Roja Argentina, filial SF
- Sociedad de Bomberos Voluntarios San Fernando
- Comité de Crisis y Centro de Operaciones de Emergencia Municipal (COEM)

Tigre

- Secretaría de Inversión Pública y Planeamiento Urbano de Tigre
- Secretaría de Control Urbano y Ambiental de Tigre (Subsec. de Control Urbano, Subsec. de Gestión Ambiental, Subsec. de Planeamiento Urbano)
- Secretaría de Protección Ciudadana. Incluye al Centro de Operaciones Tigre (COT) donde se encuentra la Defensa Civil de Tigre
- Secretaría de Política Sanitaria y Desarrollo Humano de Tigre
- Sistema de Emergencias de Tigre (SET)
- Comité de Crisis y Centro de Operaciones de Emergencia Municipal (COEM)
- Unidad de Gestión Descentralizada (UGD) Rincón de Milberg
- Unidad sanitaria de coordinación de la posta sanitaria de Barrio Parque Alegre (integra los temas de salud y ambiente)
- Cruz Roja Argentina, Filial Tigre
- Sociedad de Bomberos Voluntarios Tigre
- Caritas Tigre
- Vecinos del barrio Parque Alegre y las Tunas

3.5.1. CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA Y ENFOQUE

Una parte significativa de la zona costera del Río de la Plata está sujeta a inundaciones periódicas por efecto de lo que conocemos localmente como "sudestadas"³⁴. San Fernando y Tigre están severamente afectados por este tipo de fenómenos. Diversos investigadores han estudiado el comportamiento de las sudestadas, encontrando que éstas ya vienen registrando un aumento en las últimas décadas (por ejemplo, Bischoff y Vargas, 2005; Camilloni, 2004), entre otros). Se espera que estos tipos de fenómenos se incrementen en el futuro, debido al cambio climático (Vargas y Bischoff, 2005).

Por otra parte, durante el siglo XX, el nivel del Río de la Plata en la ciudad de Buenos Aires aumentó unos 17 cm.; el incremento más significativo fue durante la década de 1970. Este cambio estaría asociado al incremento del nivel medio del mar (Menéndez y Re, 2005).

Por el futuro aumento del nivel del río, no se espera que queden áreas costeras significativas permanentemente inundadas, sin embargo, las sudestadas se montarán sobre un nivel de agua mayor al actual. En consecuencia, se espera que las inundaciones alcancen una mayor altura y extensión territorial, afectando áreas localizadas por debajo de los 5 metros s.n.m. (SAyDS, 2007).

Los impactos del CC se van a sentir a nivel local, por lo tanto las respuestas

también deberán ser locales. En este sentido, el proyecto considera la importancia de las ciudades en la gestión del CC. Asimismo, considera la participación e intervención directa de la comunidad en la toma de decisiones y el aporte de saberes como claves para la RRD y la adaptación.

Una de las hipótesis que guiaron el proyecto es que la efectividad de las políticas locales de GRD y de adaptación al CC depende en gran medida de la existencia de gobiernos capaces de entender los riesgos, planificar en base a ellos y trabajar junto a una diversidad amplia de actores, incluyendo aquellos en situación de mayor riesgo.

El proyecto trabajó con el **enfoque de "gobernanza de múltiples niveles"** (*multi-level governance*) que brinda un marco para analizar cómo se dan las relaciones entre actores operando a distintos niveles territoriales. En este enfoque se reconoce que ningún nivel de gobierno puede implementar estrategias de CC de manera aislada, ya que requiere de los otros niveles de gobierno³⁵. Se analizaron: la capacidad institucional, los marcos legales, las acciones de planificación del territorio y la implementación de un abordaje holístico de los problemas urbano-ambientales y de desarrollo local.

34. Se trata de tormentas con vientos preponderantes de sudeste, que inducen la formación de una onda de crecida que penetra por la boca del Río de la Plata y se traslada aguas arriba, ingresando en todos los tributarios, (ríos Matanza-Riachuelo, Reconquista, Paraná de las Palmas, Paraná Guazú y Uruguay, entre otros).

35. Este enfoque es una alternativa a la visión tradicional, centrada en el análisis de las relaciones y los acuerdos que se dan en el plano internacional como impulsores del cambio.

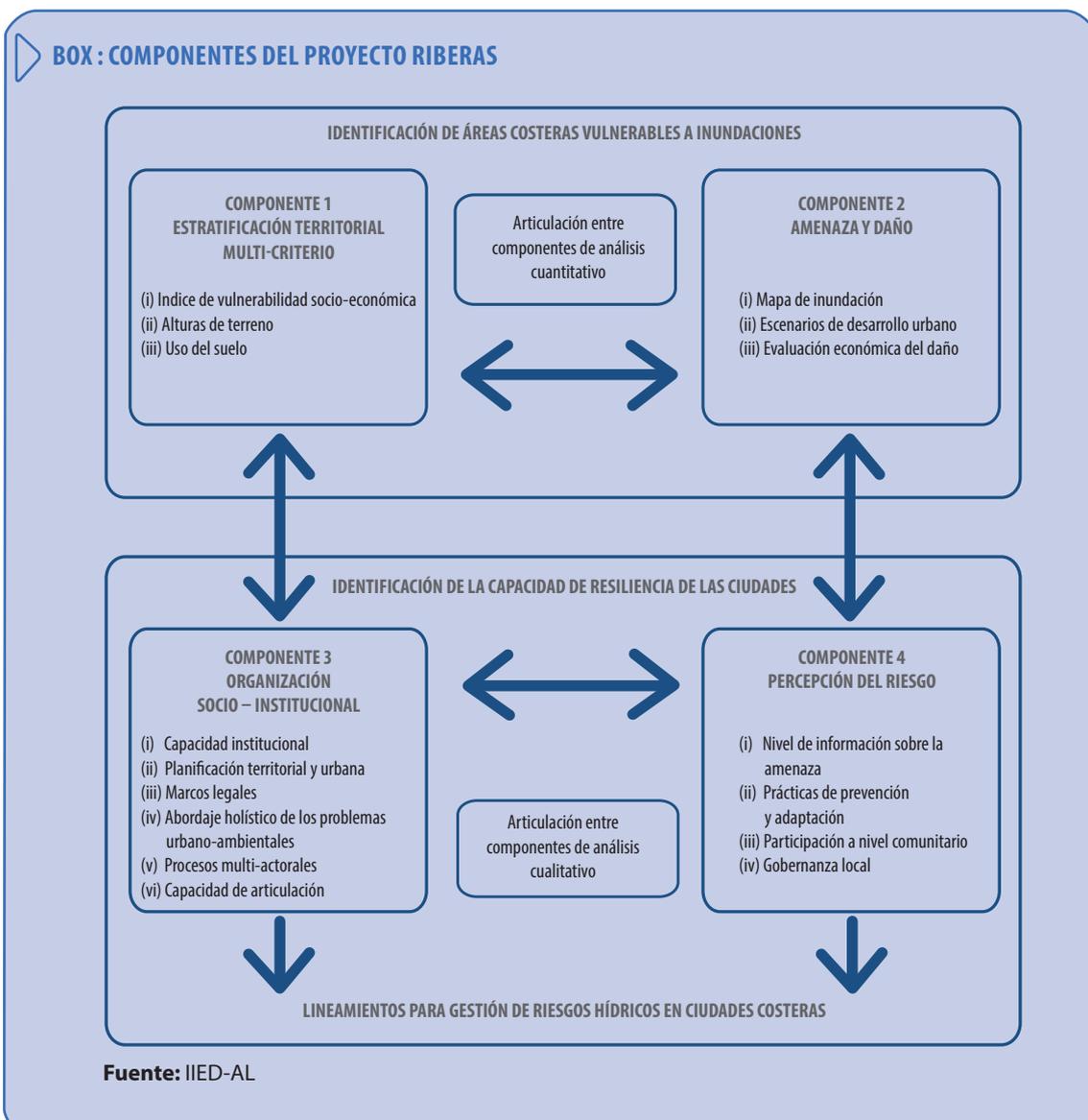
3.5.2. ¿QUÉ SE HIZO?

El proyecto se estructuró a partir de cuatro componentes de análisis: vulnerabilidad, amenaza y daño, organización institucional y percepción del riesgo. El análisis de cada uno de los componentes se articuló con las tres escalas de alcance del proyecto:

▷ **Nivel regional y municipal:** elaboración de un diagnóstico técnico sobre exposición y definición de áreas vulnerables al riesgo de inundación,

▷ **Nivel local:** se combinó el análisis de los escenarios de desarrollo local con la identificación de espacios de oportunidades para encontrar ejes y acciones de adaptación y/o reducción de riesgos, viables en cada localidad.

▷ **Nivel barrial:** áreas identificadas en cada municipio como más vulnerables. Se trabajó con la comunidad y los gobiernos locales en percepción de riesgos y capacidades de adaptación. Se realizó la evaluación económica de las potenciales pérdidas y daños por efecto del cambio climático en un barrio determinado.



BOX N° 3.5.B.: PRINCIPALES METODOLOGÍAS Y HERRAMIENTAS

- Proceso multiactoral con involucramiento de actores estratégicos;
- Yuxtaposición de información proveniente de diferentes fuentes y disciplinas;
- Talleres y reuniones participativas con los diferentes actores;
- Talleres participativos comunitarios de sensibilización y definición de planes de acción;
- Información sobre fenómenos climáticos e hidrológicos locales adversos y mapas de inundación con y sin CC;
- Mapeo comunitario de riesgos;
- Encuesta y estimaciones económicas de las pérdidas y daños por inundación;
- Análisis institucional y normativo sobre la integración de la gestión de riesgos en el ordenamiento territorial;
- Análisis sobre percepción de riesgos y medidas de adaptación.

a. Componente I: análisis de la vulnerabilidad

Se trabajó combinando un **índice de vulnerabilidad**³⁶ socioeconómica de los hogares con las alturas del terreno vinculadas al riesgo de inundación y usos del suelo. El índice fue construido con información censal con el fin de identificar aquellos hogares en situación de riesgo en San Fernando y en Tigre. La información fue cargada en un SIG lo que permitió elaborar mapas que muestran las áreas más vulnerables frente al riesgo de inundación.

b. Componente II: análisis de la amenaza y daño

Se trabajó a partir de la combinación de 4 dimensiones: las variables climáticas³⁷, áreas

inundables³⁸, los escenarios futuros de desarrollo urbano³⁹, y la estimación económica del daño producido por las inundaciones.⁴⁰

Las **áreas inundables** se identificaron a partir de mapas de amenaza de inundación, identificando la altura máxima alcanzada por el agua y los tiempos de permanencia del agua (duración del evento). Estos mapas se elaboraron para diferentes tiempos de recurrencia de las inundaciones (2 y 10 años), en situaciones sin CC (línea de base) y con CC. Las proyecciones a futuro se realizaron utilizando una simulación numérica hidrodinámica⁴¹ y se consideró una proyección al 2030.

Los **escenarios de desarrollo urbano** consideraron las áreas afectadas por inundaciones actuales y futuras. El análisis permitió confirmar que es urgente la necesidad de

36. En el Análisis de la Vulnerabilidad participaron el Lic. Mauricio Ceroni de la Universidad de la República de Montevideo y el Lic. Pablo Perelman.

37. El Análisis climático lo realizaron el Dr. Mario Cafera, el Dr. Mario Bidegain, y el Lic. Bernardo de los Santos de Amigos del Viento de Montevideo.

38. En el Análisis de amenaza y daño participaron el Ing. Angel N. Menéndez y Emilio Lecertua de la Universidad de Buenos Aires y el Instituto Nacional del Agua, y el Dr. Mario Cafera, el Dr. Mario Bidegain, y el Lic. Bernardo de los Santos de Amigos del Viento de Montevideo.

39. El estudio de escenario de desarrollo urbano fue realizado por el Arq. Eduardo Reese de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento de Buenos Aires.

40. La estimación económica del daño producido por las inundaciones fue realizada por el Lic. en Economía Andres Juan de AyDET.

41. Se trata de un modelo matemático que reproduce la evolución del nivel del agua y las velocidades de la corriente en distintas situaciones hidrometeorológicas.

trabajar sobre políticas de manejo de la franja costera, buscando planificar en pos de la preservación ambiental y la adaptación del ambiente urbano existente, sensibilizar al mercado inmobiliario e incorporar la participación y representación de los distintos sectores de la población en el proceso de planificación.

La estimación económica del daño producido por las inundaciones, por tratarse de áreas urbanas, se concentró en las viviendas. Por ello, se valorizaron los daños que producirían las inundaciones en las viviendas de las localidades en los próximos 30 años, considerando los dos escenarios: sin CC y con CC. En este análisis se trabajó con: el área afectada por las inundaciones, para distintas recurrencias, diferenciando la altura máxima alcanzada por el agua en distintos sectores; los usos del suelo de las áreas afectadas por el agua, el número de viviendas afectadas, clasificadas según la altura máxima que alcanza el agua y una estimación del "daño teórico" que sufren las viviendas a causa de las inundaciones⁴².

En ambas localidades, el CC triplicaría el número de viviendas afectadas. Si bien el efecto del CC resulta proporcionalmente menor en Tigre que en San Fernando, en valores absolutos es también muy elevado.

Adicionalmente, se realizó una encuesta domiciliar en 65 hogares de los barrios San José y Alsina que sufren inundaciones por sudestadas en la zona costera de San Fernando. La pérdida estimada fluctuó entre \$12.000 y \$20.000 por hogar en el año 2014.

c. Componentes III y IV: organización institucional y percepción del riesgo

Estos componentes se enfocaron en la evaluación de la capacidad adaptativa de la comunidad y el nivel de resiliencia, considerando que la RRD y la adaptación deben partir de gobiernos capaces de planificar en base al conocimiento y comprensión de los riesgos y capaces de trabajar junto a un grupo amplio grupo de actores, incluyendo a aquellos más vulnerables.

El **análisis socio-institucional** buscó identificar los sectores y actores, de distintos niveles territoriales, que se involucran en el desarrollo, la gestión de riesgos y la adaptación al CC y conocer cómo articulan. Mediante entrevistas se analizó la capacidad institucional, los marcos legales, las acciones de planificación del territorio, la capacidad de respuesta, según un abordaje holístico de los problemas urbano-ambientales y de desarrollo local, la articulación entre los diferentes actores, la existencia (o no) de trabajo en red y acciones de cooperación y articulación.

En las áreas más vulnerables y expuestas a las inundaciones se indagó sobre las medidas de respuesta, prevención y adaptación, implementadas por los gobiernos (local, provincial o nacional), las organizaciones comunitarias y la población. Esto permitió entender las relaciones entre actores operando a distintos niveles territoriales e identificar vacíos y fortalezas en cada localidad, a partir de los cuales construir propuestas.

Los principales obstáculos identificados por el análisis socio-institucional fueron la falta de planificación del desarrollo urbano como el

42. La estimación del daño teórico se construye a partir del armado de un modelo de vivienda que incluyó un conjunto de elementos constructivos y de equipamiento. A cada uno de estos elementos se le asignó un valor (de construcción o adquisición) a precios de febrero de 2013. Luego se determinó el daño económico que sufren los distintos elementos (en términos de porcentajes de su valor original), de acuerdo a la altura alcanzada por el agua.

principal factor físico de vulnerabilidad. Los códigos urbanos y la legislación están desactualizados; existe poca articulación entre áreas de gobierno para abordar riesgo de desastres y el CC y priman los enfoques sectoriales.

En cuanto a la gobernanza, en ambos municipios existe poca articulación y trabajo colaborativo, sostenido en el tiempo, entre el gobierno y la sociedad civil. En Tigre se detectó interés del gobierno municipal de comenzar a revertir esto y reconocer el rol que juegan los actores comunitarios. Es un proceso que va a demandar tiempo y trabajo.

Se realizaron grupos focales y talleres a nivel barrial en las áreas más vulnerables⁴³ y se constituyó un diagnóstico y mapeo de riesgos comunitario para **el análisis de la percepción del riesgo** a partir de cuatro dimensiones:

- ▶ Nivel de información de la población sobre los eventos de inundación (sus impactos, las emergencias, variabilidad/cambio climático, la memoria histórica)
- ▶ Prácticas de prevención y adaptación a nivel familiar, barrial, institucional y municipal.
- ▶ Participación a nivel comunitario (participación en la toma de decisiones vinculada a las emergencias, trabajo en red sobre CC, canales de comunicación barrial, articulación con otros actores).
- ▶ Gobernanza local (capacidad institucional de desarrollar procesos multi-actores; capacidad de articulación con sectores vulnerables; planeamiento local y marcos legales).

El análisis socio – institucional y el análisis de percepción de riesgo permitió por un lado armar un mapa de actores, identificar roles

y entender cómo operan en el territorio, por el otro permitió comprender cuáles son los problemas, prioridades y capacidades de los vecinos, para juntos pensar algunas líneas de acción adecuadas a cada contexto.

d. Lineamientos de acción

Se adaptó una agenda de trabajo particular, en cada localidad, con el fin de incorporar acciones, a partir de demandas y problemas preexistentes, que fuesen complementarias a las políticas de gobierno y las estrategias de la comunidad. En San Fernando y Tigre específicamente se trabajó sobre los siguientes lineamientos:

- ▶ Desarrollo de capacidades institucionales para la integración de la RRD y la adaptación al CC en la planificación de las políticas locales.
- ▶ Sensibilización y participación de la comunidad en la gestión de riesgos y en la adaptación a partir de acciones concretas como la creación de un fondo de micro-créditos barrial para la adaptación de viviendas en áreas inundables.
- ▶ Generación de información accesible y útil para que las comunidades y las organizaciones barriales puedan actuar y adaptarse al CC.

En las dos localidades, se trabajó sobre la necesidad de generar **sistemas de alerta temprana local** que sean entendidos y utilizados por la comunidad y en fortalecer la prevención. Se realizaron talleres con las áreas de Defensa Civil y/o Coordinación de emergencias y con especialistas del Centro de Clima de la Federación de Cruz Roja/Media Luna Roja; se diseñó material específico sobre cómo responder ante situaciones de inundación por lluvia y/o sudestada.⁴⁴

43. En San Fernando se trabajó en el barrio San José y en Tigre se trabajó en la zona de Rincón de Milberg, en el barrio Parque Alegre y en las Tunas.

44. En el barrio San José (San Fernando), se determinó contar con un kit de respuesta (propaladora, canoa, salvavidas, silbatos, equipo de iluminación y botiquín de primeros auxilios), como complemento al sistema de alerta.

En el caso del barrio San José en San Fernando, el diagnóstico comunitario y la encuesta de daños pusieron de relieve el impacto de las inundaciones sobre las familias y sus hogares, justificando la inversión en adaptación destinada al mejoramiento y adaptación de las viviendas como una herramienta para reducir los gastos recurrentes que demanda cada sudestada. Así, se implementó el Fondo de micro-créditos para la adaptación de viviendas con dos operatorias crediticias:

▷ **Micro-créditos en materiales.** Es un micro-crédito familiar de bajo monto (hasta \$ 5.000), no se entrega dinero, las familias eligen un proveedor de materiales donde se abre una cuenta corriente y retiran los materiales por el monto acordado.

▷ **Programa Mejor Vivir.** Es un crédito con un 50% de subsidio que brinda el Ministerio de Planificación Federal de la Nación. Los montos son de un valor promedio de \$ 70.000. Si bien este programa se enfoca a mejoramientos de vivienda en general, en el caso del Barrio San José las intervenciones se enfocaron en medidas que contribuyen a reducir el impacto de las inundaciones y mejorar las condiciones de adaptación de las viviendas: se promovió la construcción y consolidación de segundos pisos incluyendo núcleos húmedos para evitar el uso de la planta baja durante situaciones de riesgo, se mejoraron techos, aislaciones, drenajes pluviales, tendido eléctrico, etc.

En el caso del barrio Parque Alegre del municipio de Tigre se trabajó con los agentes

▷ BOX N° 3.5.C.: PRINCIPALES RESULTADOS

- Los actores locales (comunidad y gobierno) fueron sensibilizados sobre gestión de riesgos, impacto del cambio climático y adaptación.
- Se promovieron y fortalecieron los sistemas de alerta temprana a nivel comunitario.
- En San Fernando, se consolidó un grupo de vecinos y referentes de organizaciones que venían trabajando en red en el barrio.
- Se generó una metodología para la aplicación de fondos de adaptación de viviendas, gestionados por la comunidad.
- Se aplicó un programa de micro-créditos para adaptación.
- El proceso y las metodologías utilizadas promovieron la participación y el trabajo articulado entre sociedad civil y gobiernos locales, para encarar temas de GR y adaptación al CC.
- Se generaron herramientas de comunicación en la temática y se elaboró un video con las actividades del proyecto.
- Se presentó el proyecto en diferentes espacios académicos, de divulgación y promoción.
- Se publicaron diversos artículos.



Fuente: Reunión con actores locales, Barrio San José. IIED-AL.



Fuente: Reunión con actores locales, Barrio Parque Alegre. IIED-AL.

de salud de la unidad sanitaria de la zona, en la articulación de los temas de salud y gestión de riesgo. En las encuestas periódicas que la unidad sanitaria realiza se incorporaron indicadores de riesgo asociados a inundaciones de distinto origen. También en Tigre, se colaboró en la capacitación de los agentes territoriales del municipio y a voluntarios de defensa civil para que, en el marco de una emergencia puedan brindar un diagnóstico de situación y realizar las primeras actividades de respuesta.

Además se trabajó en el estudio de los procesos normativos-institucionales⁴⁵ de ordenamiento territorial y gestión de riesgos con el objetivo de identificar y proponer estrategias de integración de la adaptación al CC en la planificación territorial.

3.5.3. SOSTENIBILIDAD

Se trabajó con metodologías participativas, incorporando saberes y habilidades de los actores locales y comunitarios, a la vez que promoviendo una actitud pro activa entre éstos. En el caso de San Fernando (barrio San José) se consolidó un grupo de vecinos y referentes de organizaciones que siguen trabajando en la problemática.

En San Fernando cambió la gestión de gobierno al inicio de la ejecución del proyecto. Los nuevos actores gubernamentales, de mayor jerarquía, no participaron en el proyecto. Se logró trabajar con la Dirección de Defensa Civil y el área de Reordenamiento Urbano y Tierras pero sólo inicialmente. En este sentido, no se encontró receptividad en el gobierno local para aprovechar la oportunidad de trabajar con una comunidad que estaba comprometida.

En Tigre ocurrió lo opuesto, inicialmente hubo un compromiso débil por parte de las autoridades locales. Se trabajó con la Secretaría de Control Urbano y Ambiental, pero el compromiso fue bajo. El equipo del proyecto decidió cambiar la estrategia y comenzó a articular con la Secretarías de Política Sanitaria y Desarrollo Humano y de Protección Ciudadana (atienden a la población vulnerable cuando ocurren emergencias), apoyados por la Dirección de Unidades de Gestión Descentralizadas. Este cambio permitió fortalecer lazos con los técnicos municipales y proyectar trabajos a futuro en la temática. Sin embargo, existieron dificultades para integrar las distintas áreas del gobierno municipal y a otros niveles de gobierno en la propuesta, y articulan de manera sostenida con la comunidad más allá de demandas puntuales.

45. El estudio institucional de Argentina fue realizado por la Dra. Ana Di Pangrazio de la FARN.

3.4.5. PRÁCTICAS SIGNIFICATIVAS Y LECCIONES APRENDIDAS

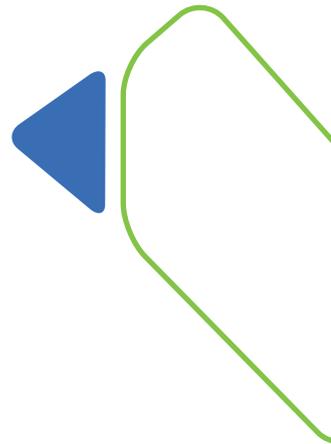
1. Capacidad de ser flexible para encontrar socios alternativos e información complementaria con los que se pueda trabajar, más allá de la propuesta original planteada. El enfoque y la metodología de la iniciativa, a través de un proceso multi-actoral favoreció la flexibilidad que se movió entre la investigación, la generación de información, la yuxtaposición de información proveniente de distintas disciplinas, su validación y la acción local.

 2. El aporte de un enfoque interdisciplinario e integrador de los riesgos asociados al cambio climático en el nivel local y con una visión explícita en la gestión prospectiva del territorio. El análisis de escenarios de desarrollo urbano local con una concepción que integra variables socioeconómicas, territoriales, ambientales e institucionales, como punto de partida para identificar procesos creadores de riesgos y orientar la planificación futura.

 3. La importancia de poner en valor y sensibilizar a partir de la acción local-comunitaria la integración de estrategias de RRD y adaptación en la planificación territorial, frente a los desfases y obsolescencia de los procesos normativos e institucionales de ordenamiento territorial y gestión de riesgos existente.

 4. La vinculación de las condiciones del hábitat con el riesgo. La incorporación de una herramienta comunitaria existente en la reducción concreta de las condiciones de riesgo cotidiano, en la mejora de viviendas a través de micro créditos. Esto permitió dar continuidad al trabajo en el barrio, sostener la problemática en la comunidad, sensibilizando, ajustando prácticas y generando empoderamiento y resiliencia.
-

4. Principales dificultades para la Gestión de Riesgo de Desastres



En base al relevamiento de los casos, en el taller realizado en el BID el día 1 de septiembre de 2015 (en el marco de la mesa de GRD organizado por el CONSOC y convocado por el BID) se trabajó sobre la identificación de dificultades y propuestas, buscando propiciar que la GRD sea un eje transversal en todas las políticas y programas de desarrollo, tanto a nivel local como regional y nacional, y que sea promovido por todos los actores.

A continuación se sintetizan las principales dificultades que presenta la actual GRD en el país, para luego poder trabajar propuestas.



Fuente: Inundaciones en la ciudad de Santa Fe - abril 2016. Gobierno de la ciudad de Santa Fe.

4.1 DIFICULTADES PARA UNA GESTIÓN DE RIESGO EFECTIVA

en cuánto a:

▷ El **Enfoque**:

Prevalece un enfoque tecnocrático centrado en las obras duras, hidráulicas o de infraestructura, en detrimento del conocimiento, los saberes y las capacidades de los actores comunitarios.

La GRD y la prevención no son una prioridad en la agenda política. Predomina un enfoque reactivo, puntual y poco articulado o integrado. No se trabaja para crear una cultura de prevención.

▷ La **normativa**:

No existe un marco normativo general que contemple la GRD.

Existe ausencia de código de aguas en muchas provincias y por el contrario el nuevo código civil debilita la prevención de riesgos al reducir el camino de sirga, beneficiando a los intereses privados.

▷ Los **factores que incrementan la vulnerabilidad**:

Suelos contaminados y la gestión ineficiente o inadecuada de los residuos.

Altos niveles de contaminación por parte de las empresas privadas que no están regulados y hay ausencia de organismos efectivos de control territorial.

Existen cuestiones estructurales como: empleo, desarrollo, procesos migratorios internos y hábitat necesarios de abordar.

Existe poca regulación del uso del suelo y escasos planes de ordenamiento territorial, los que hay muchas veces no se hacen efectivos.

▷ Las **capacidades institucionales e intereses en conflicto**:

Hay poca articulación y coordinación y una dispersión en múltiples organismos con superposición de funciones.

Falta una transferencia de conocimientos y metodologías desde el nivel nacional hacia lo local.

La lógica del mercado y el poder de los grupos económicos prevalecen en temas de disponibilidad de suelo. Las capacidades de los gobiernos locales son débiles para confrontar estos intereses. Gran parte de la población está habitando terrenos informales en riesgo.

Hay dificultad para articular entre los niveles territoriales (nación, provincias y municipios), entre instituciones y entre actores gubernamentales del mismo nivel territorial.

También dificultades para coordinar dentro de las instituciones y entre los distintos sectores, por falta de continuidad en los proyectos, iniciativas y espacios que se abren.

Falta una articulación entre instituciones y actores, horizontal, a nivel local. Esto se refleja en las políticas o iniciativas vinculadas con la reducción de riegos.

La coyuntura política y los intereses partidarios obstaculizan o limitan las posibilidades de articular entre las jurisdicciones.

 Los actores locales y la participación:

Falta voluntad política para incorporar a los actores sociales y trabajar con la comunidad.

Existen dificultades para trabajar con los actores comunitarios debido a enfrentamientos políticos en los territorios y/o actores que se apropian de espacios para intereses propios o políticos.

En general, no existen instancias de diagnóstico y elaboración conjunta de propuestas. Esto sumado a una ausencia de resultados desanima la participación en redes.

 La información, capacitación y educación:

No hay una adecuada o suficiente comprensión sobre la gestión de riesgos y lo que involucra.

No existe un adecuado acceso a la información y de los datos relevantes para la GRD para gran parte de los actores que trabajan en el tema. Cuando hay información ésta se concentra en los niveles centralizados pero no está disponible para el resto de los actores e instituciones.

La información existente sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgos, no se encuentra sistematizada y no se comparte.

Falta conocimiento y conciencia sobre el impacto de las acciones antrópicas que construyen riesgo en el territorio.

Se definen acciones más por oportunidades y percepciones subjetivas que por información, conocimiento y necesidades.

El inicio de la GRD ocurre en momentos traumáticos, de pérdidas y daños en el contexto de un desastre. Es fundamental que el gobierno no oculte información.

El enfoque de GRD está ausente en todos los niveles de formación. No hay formación en esta temática para los empleados públicos, tampoco en los colegios. El tema está presente en muy pocas Universidades, hay escasos posgrados en el tema de GRD.

 Las metodologías y herramientas:

Se percibe una ausencia de metodologías y herramientas disponibles para llevar a cabo una efectiva GRD a nivel local.

Por ejemplo, los sistemas de alerta temprana son incompletos ya que no incluyen a la comunidad y no están legitimados por ella. No hay suficientes estaciones meteorológicas y/o éstas no cubren todo el territorio nacional, de manera de poder tener buena información para generar pronósticos.

 Las obras de infraestructura:

Las obras de infraestructura que se realizan en los territorios son segmentadas y no responden a una planificación integral. A menudo, terminan creando nuevos riesgos a pesar de que se diseñaron para reducir el riesgo. Es necesario que las obras cumplan con su propósito. También es necesario contemplar su mantenimiento.

 Los recursos:

Faltan recursos económicos y técnicos para enfrentar el problema.

La escasa financiación se destina a aquellas acciones más visibles o las que brindan mayor rédito político pero no a las más efectivas para reducir el riesgo y sus causas.

Los recursos económicos y técnicos a nivel local son particularmente escasos.

No existe transparencia ni una rendición de cuentas.

5. Líneas de acción a partir de la experiencia en el país

A partir de los casos de estudio y las opiniones de actores locales referentes en el tema de GRD, quienes participaron del Taller sobre la temática realizado en el marco del CONSOC, se presentan algunas reflexiones que sirven para guiar la GRD en Argentina.



Fuente: Mural Barrial San Fernando. IIED-AL.

5.A. PROMOVER LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES COMO UNA POLÍTICA DE ESTADO.

La RRD debiera estar presente como política de Estado y como tema transversal en las diferentes políticas públicas que se aplican en un territorio; para ello, es necesario incluirla (de forma coordinada y articulada) en el diseño de las políticas sectoriales. La GRD debe surgir de la máxima autoridad política para poder tomar decisiones, sostener y transversalizar el proceso (por ejemplo la experiencia de la ciudad de Santa Fe).

Con el fin de promover:

- ▷ políticas públicas de largo plazo con enfoque en GRD.
- ▷ planes de ordenamiento territorial con mecanismos de aplicabilidad y de monitoreo, junto a planes urbanos con un enfoque sustentable.
- ▷ planes y programas específicos que apunten a la reducción de riesgos en situaciones existentes y futuras, con una visión de largo plazo.
- ▷ la modificación de políticas sectoriales para incluir la gestión de riesgos a los fines de reducir la posibilidad de que se incremente el riesgo y potenciar las capacidades para prevenir y reducir posibles riesgos. En otras palabras, incluir la RRD dentro de los procesos, las estructuras y los mecanismos existentes.

5.B. GARANTIZAR UNA SÓLIDA BASE INSTITUCIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES.

La GRD no es un proceso lineal, es complejo e involucra a múltiples actores con lógicas y competencias bien diferentes; es fundamental promover la gobernanza en la gestión de riesgo.

En el país, actualmente predomina un enfoque de preparación para la respuesta y la planificación de la recuperación. La gobernanza del riesgo (políticas, legislación y arreglos institucionales) es muy limitada, por el enfoque y los actores involucrados.

Los planes y acciones de preparación para la emergencia se enmarcan en lo se denomina gestión del desastre y deja ampliamente desatendido el componente de vulnerabilidad y el trabajo para reducir los factores de riesgo subyacentes o causales. Si bien las instituciones de manejo de emergencias son de enorme importancia, no pueden asegurar la inclusión de enfoques de RRD en todos los sectores debido a que su énfasis está en la rápida respuesta a la crisis y no en las soluciones a largo plazo de los problemas fundamentales (Briceño, 2015).

Existen experiencias donde se ha modernizado y mejorado sustancialmente la preparación local para la emergencia (por ej en el caso de Tigre y San Martín), pero está claro que no es suficiente.



Fuente: Localidad de Huinganco. Gobierno de la Provincia de Neuquén.

Un principio que deriva de la integración de la GRD con la gestión del desarrollo es que no hay necesidad de crear una nueva institucionalidad que responda a todas las necesidades particulares de la GRD, dado que ésta puede lograrse a través de la incorporación de la problemática del riesgo en las instituciones de promoción del desarrollo sectorial, territorial, ambiental, etc. Si es imprescindible contar con una instancia de mando y coordinación global de la gestión ubicada en los más altos niveles de autoridad en el gobierno y realizar su trabajo a través de organismos ya existentes y dotados de funciones y roles en la promoción y planificación del desarrollo. En la mayoría de los países, aún es necesario un esfuerzo mayor para crear estas instancias (Jackson, 2011; Kellet and Sparks, 2012; OECD, 2012; ODI y GFDRR, 2013, en Briceño, 2015).

En nuestro país, contamos con la práctica significativa y exitosa del caso de la ciudad de Santa Fe, en la cual la Dirección de Gestión de Riesgos tiene rango de Secretaría y ha sido capaz de coordinar de manera efectiva la adopción de la RRD en el resto de las áreas municipales -obras públicas, planeamiento urbano, desarrollo social, ambiente, educación, cultura y comunicación-. Del presupuesto anual municipal asignado a la GRD, la menor proporción es percibida por la Dirección de Gestión de Riesgos ya que éste se distribuye entre las restantes secretarías. Sería deseable replicar este modelo en otros municipios y también en las instancias provinciales y nacionales.

Como parte de la **gobernanza del riesgo de desastres** es necesario **promover la coor-**

dinación horizontal entre actores, áreas y sectores de un mismo nivel (municipio, provincia o nación) y coordinación vertical entre niveles. Por ejemplo es necesario promover la incorporación del análisis del riesgo de desastre en el proceso de formulación y evaluación de los proyectos de inversión pública a todos los niveles territoriales, en particular, los de infraestructura. Las asimetrías entre Nación, provincias y municipios determinan que los gobiernos locales no tengan peso en las decisiones del gobierno nacional en lo vinculado con proyectos de inversión pública que luego los afectan. La ausencia de la variable riesgo en las evaluaciones de pre-inversión implica que muchos de ellos pueden estar aumentando o construyendo nuevos riesgos⁴⁶ sin siquiera saberlo.

5.C. PROMOVER UNA NORMATIVA ADECUADA

Salvo excepciones (caso Provincia de Neuquén y Ciudad de Santa Fe), en el país no ha habido debate y modernización de las viejas



Fuente: Fortalecimiento de equipos municipales. Gobierno del municipio de General San Martín (MSM).

46. A lo largo del tiempo, esto se ha constatado en innumerables casos en nuestro país. Sólo a modo de ejemplo, hay muchas rutas nacionales y provinciales que funcionan como diques para el agua, impidiendo o retardando su escurrimiento.

leyes de defensa civil, y cuando lo hay se continúa un enfoque de protección ciudadana apostando a la preparación de la emergencia y la recuperación. Tampoco se plantea como una construcción colectiva que requiere de la necesaria participación de una multiplicidad de actores sociales. La inexistencia de una ley marco a nivel nacional y/o provincial de GRD deja muy desamparados a los gobiernos locales y sub-nacionales en este tema. La excepción como se ha mencionado es el caso de Neuquén que cuenta con una ley Provincial de gestión de riesgos y el caso de Santa Fe donde existe una ordenanza que crea un Sistema Municipal de Gestión de Riesgos. La existencia de normativa de un fuerte respaldo para trabajar el tema de manera sostenible.

La falta de normativa nacional y sub-nacional es una barrera para avanzar en la gestión de riesgos y asegurar una asignación correcta de recursos. Se puede utilizar como inspiración el proceso de generación de la Ley 14.449, de acceso justo al hábitat de la provincia de Buenos Aires, para armar una ley en GRD, que se construya con el aporte de una diversidad de instituciones y organizaciones.

5.D. FORTALECER EL NIVEL LOCAL: DESARROLLAR CAPACIDADES Y RECURSOS

Frecuentemente, las capacidades y recursos con que cuentan los gobiernos locales son insuficientes para gestionar riesgos, siendo habitual la falta de equipos técnicos preparados en el tema, recursos financieros y equipamiento.

Es necesario fortalecer el nivel local y provincial para desarrollar metodologías, herramientas e instrumentos que le permitan gestionar sus riesgos. El caso de Neuquén

muestra que aún con el respaldo de un marco legal e institucional sólidos, persisten grandes falencias en la información necesaria para evaluar el riesgo y faltan metodologías e instrumentos que les permitan incorporar el enfoque de riesgo en los programas de desarrollo y proyectos de inversión pública.

Para gestionar los riesgos y poder incluir la RRD en la planificación territorial es imprescindible **mejorar el conocimiento sobre los factores de riesgo**. Esto requiere: identificar y conocer las amenazas, las vulnerabilidades y la exposición. También requiere comprender las sinergias entre procesos que afectan el riesgo de desastre (por ejemplo, patrones de crecimiento urbano, ejecución de nuevos proyectos sin tomar en cuenta el riesgo, gestión de residuos, transformación de áreas naturales de amortiguación, etc.). Es a partir de este entendimiento de los factores de riesgo de desastre que un gobierno local podrá tener una política fuerte sobre desarrollo urbano y de suelo que busque el bien común por sobre los intereses individuales y de mercado.

La post-emergencia por ejemplo es un momento importante para extraer conclusiones y aprendizajes que sirvan para cambiar, mejorar la gestión o incluir presupuesto.



Fuente: Lancha almacén, ciudad de Tigre. IIED-AL.

Resulta clave poder desarrollar una buena comunicación y ser transparentes en el manejo de la información. Si bien el Estado es el actor que tiene la mayor responsabilidad, no es el más importante; deben incluirse a todos los actores en el proceso. Es importante expresar las dificultades y las limitaciones de manera de sostener y mejorar la credibilidad de la autoridad política y lograr el involucramiento responsable y comprometido de la ciudadanía. **Sin Estado + comunidad, no hay cambio posible.**

5.E. PROMOVER PROCESOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Una falencia marcada en el país es la ausencia de procesos de planificación integrales que apuntan a un desarrollo sostenible.

No es posible incorporar la RRD en la planificación territorial, ambiental o de desarrollo local, si no existe una planificación a largo plazo y la implementación de lo planificado. Los casos presentados y lo trabajado durante el taller dan cuenta de esta problemática, desde diversos ángulos. El caso de Tigre y San Fernando explicita como el crecimiento no planificado de las ciudades y la ausencia de marcos regulatorios se convierten en elementos centrales que alimentan la construcción de vulnera-



Fuente: Expo Feria. Gobierno de la ciudad de Santa Fé.

En una concepción integral, la reducción y el control del riesgo de desastres se consideran como parte constituyente del desarrollo sostenible y no como un adicional a agregar y del que se informa por separado. Esto quiere decir que no existe una verdadera manera de definir desarrollo, a menos que esta considere e incorpore naturalmente las concepciones de la reducción y el control del riesgo (Lavell, 2009).

bilidades. En el caso de San Martín, el proceso iniciado busca comenzar a abordar la GRD como componente del desarrollo local que permite trabajar otros temas percibidos como prioritarios en la comunidad, como la gestión ambiental, la gestión de residuos, o el acceso a espacios públicos seguros. En Neuquén, se propone como objetivo principal, incorporar la RRD en los procesos de planificación territorial, sin embargo el caso muestra como aún no se ha logrado avanzar en su implementación, y si bien la mayoría de los municipios poseen planes de ordenamiento territorial o planes urbanos, estos no han bajado a terreno.

El caso de la ciudad de Santa Fe, muestra como el proceso de gestión iniciado hace 8 años ha logrado establecer la relación entre riesgo y desarrollo y plasmarla en programas, planes y acciones en el territorio, planificando con un enfoque preventivo -además del correctivo y la respuesta. La base para ello ha sido un conocimiento detallado del territorio y su población; de las amenazas predominantes y de la amplia diversidad de factores de vulnerabilidad que se combinan creando riesgo, por

un lado y por otro, la decisión de incorporar estas variables como parte de la planificación, en todas las áreas municipales.

5.F. SENSIBILIZAR Y CAPACITAR EN GESTIÓN DE RIESGO A TODOS LOS ACTORES Y PROMOVER INSTANCIAS DE INTERCAMBIO

El rol de Estado es clave en cuanto a responsabilidades y su capacidad de liderar los procesos de GRD. En este aspecto la decisión y la voluntad políticas son claves. Sin embargo, éstas no son posibles si no existe un profundo entendimiento sobre qué es el riesgo, cuáles son sus componentes y cómo se gestiona.

Aún no existe un marco conceptual claro y unificado en la temática de RRD en el país. Es común que diferentes actores utilicen términos idénticos para referirse a cosas distintas. A menudo, persiste un enfoque fiscalista, donde la explicación de daños y pérdidas se atribuye casi por completo a la amenaza físicas. Esto trae consecuencias en la forma de gestionar el riesgo, los esquemas de gobernanza que se promueven y las acciones que se encaran.



Fuente: Ganadería de trashumancia. Gobierno de la Provincia de Neuquén.

En todos los casos presentados en este documento, el proceso de gestión se inició invirtiendo recursos y tiempo en la sensibilización y la capacitación de los actores relevantes, tanto gubernamentales como de la sociedad civil. Queda claro que la capacitación y sensibilización es esencial para lograr el compromiso de los actores y casos como el de Neuquén y San Fernando muestran las debilidades del proceso cuando no se logra el compromiso real de los actores de gobierno. En Neuquén es explícita la escasa percepción del riesgo como un elemento condicionante del desarrollo y la ausencia de una cultura de prevención. Es claro el rol preponderante que tiene el Estado en la RRD pero debe reconocerse el rol de otros actores en el proceso, por lo que es deseable generar alianzas entre instituciones, conformar redes y espacios de participación real en el proceso de gestión del riesgo.

Existen diversas iniciativas en las que los actores comunitarios participan buscando resolver problemas locales relacionados con tema de inundación, la gestión de cuencas o el acceso a servicios (agua, saneamiento). En algunos casos, los grupos han realizado diagnósticos, mapas de amenazas y riesgos, han generado información local y/o han di-

Para lograr avanzar en una adecuada gestión local del riesgo se requiere de la integración, coordinación y concertación de actores sociales operando en distintos niveles territoriales por lo que el proceso de capacitación requiere ser hecho con actores de todos los niveles territoriales.

señado, gestionado y monitoreado acciones de manera articulada con actores académicos y de distintas instancias de gobierno, en un proceso colectivo. La Red Intercomunal de la Cuenca del Arroyo Cildañez (RICC), la Asamblea de Inundados del Barrio Saavedra, los Foros Hídricos de Lomas de Zamora y Lanús y la experiencia de los Foros Barriales en el municipio de General San Martín, constituyen buenos ejemplos. Se podría generar un sistema por el cual aquellos actores con experiencias en la temática pudiesen guiar o acompañar procesos que se inician, aportando las lecciones aprendidas.

También es posible aprovechar programas que están trabajando el tema de manera indirecta e ir incorporando y profundizando la GRD.

Asimismo, poder compartir experiencias y generar instancias de intercambio y capacitación entre ciudades, puede ayudar a acelerar el proceso de diseño y puesta en marcha de planes de gestión local de riesgos a la par que retroalimente acciones ya en curso. Es deseable que sean intercambios multi-actorales.

En este sentido la recopilación y sistematización de procesos que se han utilizado a distintos niveles y por distintos actores puede facilitar la toma de decisiones. La sistematización de metodologías, herramientas y las capacitaciones pueden resultar muy útiles.

5.G. ASEGURAR UNA PARTICIPACIÓN REAL Y EFECTIVA DE LOS ACTORES SOCIALES Y PROMOVER LA ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN

Como se mencionó, la importancia de las dimensiones subjetivas del riesgo en su evaluación y análisis significa que el proceso

de la gestión tiene que ser necesariamente participativo. Cumplen un importante papel en los análisis de las situaciones pero también en la formulación de acciones y la toma de decisiones. Su involucramiento es imprescindible para crear conciencia y una cultura de prevención, y dar legitimidad a la gestión local del riesgo de desastres.

Los actores sociales locales son protagonistas de la gestión de riesgo de desastres tanto porque son sujetos del riesgo como por el conocimiento sobre el territorio y las capacidades comunitarias.

En este sentido, es crucial el respeto por los saberes locales, poder establecer espacios de diálogo e invertir recursos en promover y sostener una participación efectiva. Esto se contraponen a instancias de consulta, muy habituales, donde los actores son meramente consultados en alguna etapa del proceso pero influyen en la toma de decisiones.

En todos los estudios de caso planteados -a excepción del caso de Neuquén donde aún no se ha comenzado la etapa de trabajo con los actores comunitarios- se invirtió una gran parte de los esfuerzos y recursos



Fuente: Talleres con jóvenes. Gobierno del municipio de General San Martín (MSM).



Fuente: Mapeo barrial con vecinos. IIED-AL.

en asegurar esta participación, desde el inicio y en las etapas de toma de decisiones y aún durante la ejecución. Este es uno de los puntos que han dado gran fortaleza y significancia a los casos presentados.

Asimismo, es importante pensar estrategias para incorporar a los actores sociales en contextos de elevada vulnerabilidad social en la GRD, y saber buscar equilibrios en situaciones donde existen distintas prioridades. En este sentido la RRD no se debe trabajar de manera aislada sino vinculada a otros temas tales como la gestión ciudadana, el derecho a la ciudad y a otras prioridades comunitarias (por ejemplo, seguridad, empleo, acceso a servicios e infraestructura, vivienda y suelo, etc.).

Al mismo tiempo es necesario activar auditorías sociales vinculadas a las acciones e intervenciones en obras públicas y privadas para RRD. Asegurar que los organismos de control sean efectivos y eficientes y cuenten con capacidades y recursos que les permitan llevar adelante una tarea en RRD y evitar que se generen nuevas situaciones de mayor riesgo.

Aunque las dificultades de articulación y coordinación entre los diversos actores (en-

tre actores gubernamentales de diferentes niveles territoriales y del mismo nivel; entre actores gubernamentales y no gubernamentales) no son exclusivas del ámbito de la GRD, cobran en esta problemática una importancia clave.

Todos los casos presentados, sin excepción, basan su avance en la inclusión de todos los actores relevantes y la generación de espacios para el intercambio, lograr consensos y acuerdos y para coordinar y articular esfuerzos. En cuanto a la coordinación entre niveles territoriales, es ilustrativa la iniciativa llevada adelante por CRA-CRF que, aunque restringidas al ámbito de la preparación, fue muy exitosa.



Fuente: Taller con vecinos. Gobierno de la ciudad de Santa Fé.

La GRD requiere de la intervención de un amplio abanico de áreas de gobierno, actores sociales e institucionales, a menudo con lógicas e intereses contrapuestos. Requiere recursos humanos, económicos y tiempo para lograr acuerdos y consensos que permitan avanzar. Todas las experiencias presentadas muestran las dificultades para plasmar en los territorios aquellos que se plantea desde las propuestas y los marcos teóricos vigentes. OSC pueden facilitar acuerdos y procesos participativos y mediar cuando las relaciones entre actores son conflictivas.

Se puede y es aconsejable aprovechar las experiencias y los diversos espacios y redes existentes en los que participan los actores comunitarios -vinculados a la temática de riesgos u otras- para incluir en ellos temas de RRD.

Es aconsejable invertir en la promoción de redes y consolidar las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales, generando espacios de diálogo que permitan identificar los problemas y las necesidades locales y plantear posibles caminos para su solución, de manera de reducir los niveles de riesgo. Por ejemplo, la consulta pública con el ámbito académico, las organizaciones vecinales y ONGs ha dado buenos resultados para evitar que la especulación inmobiliaria se apropie de terrenos con altos niveles de riesgo de desastres; una experiencia es por ejemplo el parque Federal en la ciudad de Santa Fe.

5.H. ORGANISMOS INTERNACIONALES COMO PROMOTORES DE CAMBIO

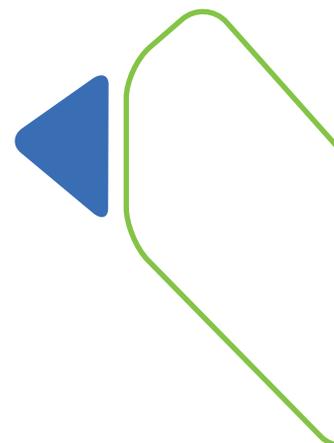
Los propios organismos internacionales deberían incorporar la GRD como un tema transversal en sus distintas áreas de trabajo, plasmándola en las iniciativas y proyectos que financian y supervisan. Es clave su rol por un lado en asegurar que las diferentes iniciativas no generen nuevos riesgos de desastres y por el otro promocionar directamente la RRD. Inclusive otorgarle mayor peso y promover el rol de los gobiernos locales y la sociedad civil en los proyectos y programas que se ejecutan a nivel local.

Asimismo, cumplen un rol clave por su capacidad para guiar a gobiernos de los distintos niveles (nacional, provincial, municipal) en la generación de proyectos con un enfoque más integrado de GRD, de manera de ir impulsando un cambio desde el lugar estratégico que ocupan. También podrían incorporar, en el monitoreo y seguimiento de proyectos, una evaluación sobre cómo se está trabajando la RRD.



Fuente: Taller de Riesgo. Gobierno del municipio de General San Martín (MSM).

6. Fuentes



ENTREVISTAS

- Entrevista a Claudia Gatti, Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP). 15 de julio, 2015.
- Entrevista a Oscar Minteguía, Secretario de Desarrollo Social del Municipio de General San Martín. 10 de julio de 2015.
- Entrevista a la Dra. Silvia García Garaygorta, Directora General de la Unidad de Planificación Ambiental (COPADE). Neuquén, 30 de junio de 2015.
- Entrevista al Lic. Diego Sebastián González, Subsecretario de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE). Neuquén, 30 de junio de 2015.
- Entrevista a Natalia Bosch Ponzetti. Unidad de Planificación Ambiental (COPADE). Neuquén, 30 de junio de 2015.
- Entrevista a Vanina Merlo, Dirección Provincial de Defensa Civil. Neuquén, 30 de junio de 2015.
- Entrevista a Eduardo Madariaga, Director de Gestión de Riesgos de la ciudad de Santa Fe. 7 de julio, 2015.
- Entrevista al Arq. Eduardo Navarro, Secretario de Planeamiento Urbano de la ciudad de Santa Fe. 7 de julio, 2015.
- Entrevista a Jorgelina Hardoy, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo IIED-América Latina. 22 de mayo de 2015.
- Entrevista a Pablo Bruno, Director de Gestión de Riesgos y Desastres. Cruz Roja Argentina, 28 de julio de 2015.
- Entrevista a Silvia González y Natalia Torchia. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. 19 de mayo de 2015.
- Entrevista a Iris Muscio, PRODEGO, Goya, Corrientes. Junio de 2015.
- Entrevista a Carlos R. Amanquez, Coordinador del Área de Comunicaciones RAMCC - A. C. Red de Acción Climática. 3 de junio de 2015.
- Entrevista a Lucrecia Panizoni. Dirección Nacional de Preinversión Municipal, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. 6 de junio de 2015.

OTRAS FUENTES

- Almansi F., Hardoy J., y Pandiella G. (2013). "Impacto del cambio Climático en las Ciudades Costeeras del estuario del Río de la Plata". En Medio Ambiente y Urbanización, No 79, Pág. 217–235.
- Bischoff, S. (2005). "Inundaciones en la línea de la costa" En: Menéndez, A. N. (Director) Vulnerabilidad de la Zona Costera. Informe final. Argentina 2º Comunicación de Cambio Climático. Pág. 87–96
- Blanco, Graciela (2014). "50 años de Planificación en Neuquén: diversos paradigmas, un objetivo: el desarrollo provincial. COPADE 1964–2014". Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones; Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo - Subsecretaría COPADE. 77 Pág. Neuquén, 2014
- Briceño, S. (2015). Looking Back and Beyond Sendai: 25 Years of International Policy Experience on Disaster Risk Reduction. *International Journal Disaster Risk Science* (2015) 6:1–7.
- Buliubasich, Catalina y Rodríguez Héctor E. (2010) Las comunidades indígenas Wichí frente a amenazas hidrometeorológicas. Interacciones entre gestión de riesgo de desastres y lógicas culturales. Cruz Roja Finlandesa, Cruz Roja Argentina, Dirección de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea. Argentina. 60 Pág.
- Camilloni, I. (2004) Escenarios climáticos futuros. En: Compilación de los trabajos realizados en Argentina para PNUD, Proyecto ARG/03/01–Contratos de Locación de Obra 48 y 49/2005, Agenda Ambiental Regional, Mejora de la gobernabilidad para el Desarrollo Sustentable.
- CISP, 2013. Informe anual 2013. Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli.
- CISP, 2014 "Metodología de Sensibilización en Gestión del Riesgo de Inundaciones". Proyecto DIPECHO, ECHO/DIP/BUD/2013/93017
- CISP, 2014. "Mitigación y Prevención del Riesgo de Inundaciones en San Martín". Informe del Proyecto DIPECHO, ECHO/DIP/BUD/2013/93017
- CISP, MSM, 2014. "Cartilla de formación: Formas saludables de ocuparnos de la basura". Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea.
- CISP, MSM, 2014. Barrio Independencia. Mapa de menazas y recursos. Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea.
- CISP, MSM, 2014. Video: "Las aventuras de Laucha y Palito". Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea. 46 minutos.
- CISP, MSM, 2014. "Cartilla de formación: Prevención de enfermedades". Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea.
- CISP, MSM, 2014. "Cartilla de formación: Reducción de Riesgo y de desastres en barrios urbanos". Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea.
- COPADE Sitio Web. Acceso agosto de 2015. Disponible en: <http://www3.neuquen.gov.ar/copade/Inicio.aspx>
- COPADE, 2014 Informe de Gestión 2013 de la Subsecretaría de COPADE. Gobierno de la Provincia de Neuquén. 43 Pág. Neuquén, 2015.
- COPADE, 2014. "Análisis de los escenarios de riesgo de la zona norte de la provincia de Neuquén". Programa enfoque de riesgo en la planificación. Subsecretaría de la Planificación para el Desarrollo, Gobierno de la Provincia de Neuquén. 160 Pág. Neuquén, 2014.
- COPADE, 2015 Informe de Gestión 2014 de la Subsecretaría de COPADE. Gobierno de la Provincia de Neuquén. 72 Pág. Neuquén, 2015.
- Cruz Roja Argentina, 2010. Informe de Capitalización, Dipecho VI. Cruz Roja Finlandesa, Cruz Roja Argentina, Dirección de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea. 24 Pág.

- Cruz Roja Argentina, 2012. Informe de Capitalización, Dipecho VII. Cruz Roja Finlandesa, Cruz Roja Argentina, Dirección de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, PNUD, Dirección Nacional de Protección Civil. Argentina. 30 Pág.
- Cruz Roja Argentina, Cruz Roja Finlandesa, Dirección de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, 2015. Evaluación Ex Post Planes de Acción DIPECHO, Argentina 2007-2014. Presentado por Feliz Bombarolo. Argentina. 60 Pág.
- Cruz Roja Argentina, Cruz Roja Finlandesa, Dirección de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, 2015. Evaluación Ex Post Planes de Acción DIPECHO, Argentina 2007-2014. Presentado por Feliz Bombarolo. Argentina. 60 Pág.
- Defensor del Pueblo de la Nación, 2007. "Informe especial Cuenca del Río Reconquista"
- Dirección de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, 2014. Informe del Taller Regional DIPECHO América del Sur 2013-2014.
- Dirección de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, (2012). Informe Final. Formato único para acciones de ayuda humanitaria. Referencia: 2011/00045/FR/01/01. Cruz Roja Finlandesa, Cruz Roja Argentina. 33 Pág.
- Dirección de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, (2012). Informe Final. Formato único para acciones de ayuda humanitaria. Referencia: 2011/00045/FR/01/01. Cruz Roja Finlandesa, Cruz Roja Argentina. 33 Pág.
- Dirección Nacional de Protección Civil (2012). Pueblos originarios, saberes ancestrales y gestión de riesgos. El caso Ava-Guararaní. Ministerio del Interior y transporte de la Nación, Cruz Roja Argentina, Cruz Roja Finlandesa, Dirección de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea. Argentina. 41 Pág.
- European Comisión, Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection-ECHO, 2011. Single form for humanitarian aid actions. Reference: 2011/00045/RQ/01/02. Cruz Roja Finlandesa, Cruz Roja Argentina.
- European Comisión, Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection-ECHO, 2007. Final Report. Single form for humanitarian aid actions. ECHO/DIP/BUD/2009/01004. Cruz Roja Finlandesa, Cruz Roja Argentina. 14-01-2011. 73 Pág.
- Honorable Legislatura de la Provincia del Neuquén. Ley Nº 2713. 11 de agosto de 2010.
- IIED-AL, 2014. Daños producidos por las inundaciones en asentamientos informales del bajo San Fernando. Análisis descriptivo a partir de los datos relevados a través de una encuesta. IIED-AL, AyDET Marzo de 2014, Informe del Proyecto Riberas. 27 Pág.
- IIED-AL, 2014. Estimación de los daños incrementales producidos por las inundaciones debido al cambio climático en las ciudades costeras de Carmelo, Juan Lacaze, San Fernando y Tigre. Informe del Proyecto Riberas. 25 pág.
- IIED-AL, 2014. Informe Final Proyecto Riberas. 46 Pág.
- IIED-AL, 2014. Informe I: Línea de Base. Informe del Proyecto Riberas. 106 Pág.
- IIED-AL, 2014. Informe IV: Análisis socio-institucional y de percepción de riesgos en las ciudades costeras del Río de la Plata. Informe del Proyecto Riberas. 69 Pág.
- INDEC, censo 2010, resultados provisionales
- Juan, Andrés, 2014. Impacto económico del cambio climático. Pérdidas y Daños, Seminario Proyecto Riberas, 8 de agosto de 2014.
- Lavell, A. (2009). Reducción del riesgo de desastres en el ámbito local: lecciones desde la subregión andina. Secretaría General de la Comunidad Andina. ISBN 978-9972-787-90-4. Lima, Perú. 88 Pag.

- Lavell, A. (2003). La gestión local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica. Programa regional para la gestión del riesgo en América Central. CEPREDENAC, PNUD. 60 Pág.
- Maskrey, A (2011) Revisiting community – based disaster risk management, en *Environmental Hazards*, 10:1, 42-52.
- Menéndez, A. y Re, M. (2005). "Características hidrológicas de los ríos Paraná y de la Plata". En: Menéndez, A. N. (Director) Vulnerabilidad de la Zona Costera. Informe final. Argentina 2º Comunicación de Cambio Climático. Pp 49-74.
- Menéndez, Á., Lecertúa, E., Resse, E. y Juan, A., 2013. Informe III: Estudio del riesgo y los daños producidos por las inundaciones en escenarios futuros de desarrollo urbano con cambio climático en las ciudades costeras del Río de la Plata. IIED-AL, julio de 2013. Informe del Proyecto Riberas. 81 Pág.
- Menéndez, Ángel y Lecertúa, Emilio, 2014. Mapas de Riesgos de inundación para ciudades costeras del río de la Plata. Seminario Proyecto Riberas, 8 de agosto de 2014.
- Municipalidad de San Martín, Desarrollo Social, 2015. Formación Profesional en San Martín. Cartilla. Municipalidad de San Martín. Sitio Web. Acceso en julio de 2015. Disponible en: <http://www.sanmartin.gov.ar/>
- Narváez, L., Lavell, A. y Pérez Ortega, G. (2009). La gestión de riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. PREDECAN, Secretaría General de la Comunidad Andina. Lima Perú. 106 Pág.
- PNUD (2005). Gestión Local del riesgo y preparativos de desastre en la región Andina. Sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas. BCPR, ECHO. Quito, Ecuador. 158 Pág.
- Revi, A., D.E. Satterthwaite, F. Aragón-Durand, J. Corfee-Morlot, R.B.R. Kiunsi, M. Pelling, D.C. Roberts, and W. Solecki, 2014: Urban areas. In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 535-612.
- Santa fe Ciudad (2014). Aprender de los desastres: la gestión local del riesgo en Santa Fe, a 10 años de la inundación de 2003. Santa Fe Ciudad, UNISDR, Argentina.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2007) "Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático" SAyDS, Argentina. 199 pp.
- UNISDR (2009). Terminología sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra, Suiza: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), Mayo 2009.
- UNISDR, Dirección de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea. DIPECHO América del Sur 2012. Boletín Informativo, tercera edición. Agosto de 2012. 29 Pág.
- UNISDR, Dirección de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea. DIPECHO América del Sur 2012. Boletín Informativo, tercera edición. Agosto de 2012. 29 Pág.
- UNISDR. Campaña Ciudades resilientes. Acceso junio de 2015. Disponible en: <http://www.eird.org/camp-10-15/index.html>
- UNISDR (2015). Hacia el Desarrollo Sostenible: El Futuro de la gestión del riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra, Suiza: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) 299 páginas. Disponible también en www.preventionweb.net/gar/
- Vargas, R. y Bischoff, S. (2005) "Precipitaciones" En: Menéndez, A. N. (Director) Vulnerabilidad de la Zona Costera. Informe final. Argentina 2º Comunicación de Cambio Climático. Pp 75-86.

7. Anexo

Relatoría Taller

*Reducción de riesgo de desastres
a nivel local, en Argentina:
¿Hacia dónde queremos ir?,"*

*Taller realizado en el BID
el día 1 de septiembre de 2015,
en el marco de la mesa de GRD
organizado por el CONSOC
y convocado por el BID*



Fuente: Taller RRD a nivel local en Argentina - septiembre 2015. Representación del BID en Argentina.

INTRODUCCIÓN

En 2014, la Representación del BID en la Argentina, convocó a una Mesa Temática dedicada a la GDR. Se trata de un Grupo Consultivo conformado por organizaciones de la Sociedad Civil (ConSoc), concordante con la "estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco" y es un espacio de diálogo entre los especialistas del BID y OSC.

Esta mesa temática se planteó el objetivo de contribuir con un documento, capaz de iluminar experiencias relevantes, tanto por su carácter efectivo e innovador, como así también por las lecciones aprendidas, en materia de gestión de riesgos de desastre a nivel local en Argentina. Para ello en primer lugar se recopilaron experiencias significativas, y luego se diseñó un taller con el fin de abrir un espacio de debate y reflexión sobre la temática de la GDR.

En el taller llevado a cabo en el BID el 1 de septiembre de 2015, se presentaron a modo de disparador las experiencias significativas en materia de RRD a nivel local. Se buscó mostrar aspectos innovadores y/o efectivos y las lecciones aprendidas en las mismas, con el fin de abrir un espacio de trabajo y reflexión sobre la problemática. Se presentaron cinco experiencias, de las cuales dos se encuentran en curso (Ciudad de Santa Fe y Provincia de Neuquén), dos están finalizadas (Salta y Jujuy; San Fernando y Tigre) y una que, aunque se finalizó, presenta continuidad en la actualidad (Municipio de General San Martín, provincia de Buenos Aires).

Asimismo, se conformaron cuatro mesas de trabajo con el fin de delinear y debatir los principales ejes y desafíos que enfrenta el país para lograr una efectiva GRD a nivel local, fortaleciendo particularmente la gestión correctiva y prospectiva.

En un primer momento, se les pidió a los participantes que imaginaran una situación utópica -una Argentina en la cual la gestión de riesgo de desastres es la ideal y está particularmente enfocada en la escala local- y que definieran las características de esa gestión ideal.

Luego se les pidió que volvieran a la situación real, identificando y describiendo las principales dificultades que presenta la actual gestión de riesgo de desastres en el país.

Por último, se les pidió que a partir de sus experiencias de trabajo en la temática, elaboraran propuestas para superar las dificultades señaladas o para avanzar hacia una buena GRD.

El 1° momento, pensar en la gestión ideal, constituye una propuesta hacia dónde encastrar la GRD; el 3° momento aporta ideas, estrategias y/o herramientas para avanzar hacia esa gestión surgidas de las experiencias de los participantes para sortear algunas de las dificultades identificadas en el 2° momento. Se presentan a continuación los resultados de las 4 mesas de trabajo unificadas.

MOMENTO INICIAL: LA GESTIÓN IDEAL

En este país ideal, la gestión de riesgo de desastres es asumida como política de Estado en todos los niveles territoriales. Además, los desastres están desnaturalizados, reconociéndose sus causalidades de origen antrópico. En este sentido, cuando ocurre un desastre, tanto el Estado como los grupos sociales asumen, cada uno en la medida en que le corresponde, sus responsabilidades.

1.1. Enfoque y condiciones de base

 El modelo de desarrollo local busca la sustentabilidad -ambiental, económica,

social- e incluye la reducción de riesgos. En consecuencia, la gestión del riesgo se retroalimenta de este modelo de desarrollo y está centrada en la prevención y mitigación.

- ▷ Se lleva adelante, de manera efectiva, la planificación de los territorios. El ordenamiento territorial considera la prevención de riesgo de desastres y el modelo de desarrollo, tanto urbano como rural, busca la equidad social. También, existe un enfoque de derechos humanos.
- ▷ La gestión del riesgo tiene un enfoque transversal y está incluida en todas las áreas de gobierno. Se trabaja en el territorio, integrando la problemática y las áreas en pos de resolver los problemas, en vez de trabajar sectorialmente.
- ▷ Se tiene un enfoque de proceso, complejo y dinámico, en contraposición con un enfoque de producto. En este proceso, participan de manera activa y efectiva, una amplia variedad de actores gubernamentales y no gubernamentales (ver más adelante).
- ▷ Dadas las grandes asimetrías en el país y entre los municipios, no existe un modelo único de gestión de riesgos. Es decir, "no hay recetas", sino que, desde el inicio, se

convocan a los actores locales para poder definir el diseño de políticas de RRD.

- ▷ Existen políticas y estrategias específicas para disminuir los riesgos, centradas en cada una de las dimensiones de la vulnerabilidad (por ejemplo, en temas ambientales, se trabaja evitando la contaminación, buscando una gestión adecuada de los residuos, etc.).
- ▷ Los distintos programas, planes y proyectos que inciden en la reducción de riesgos están fuertemente articulados entre sí.
- ▷ La GRD se trabaja en relación a otros temas que son prioritarios, vinculados a la gestión ciudadana y el derecho a la ciudad. A través de la provisión de tierra urbana y segura, no hay población habitando en zonas de riesgo.

1.2. Normativa

- ▷ Existe una ley nacional "paraguas" o marco, referida a la planificación y desarrollo territorial, con una mirada unificada, donde está incorporada la reducción de riesgo de desastres.
- ▷ El marco legal garantiza la sustentabilidad y tiene prioridad por sobre los intereses políticos.



Fuente: Taller RRD a nivel local en Argentina - septiembre 2015. Representación del BID en Argentina.

- ▷ La legislación es clara y presenta, entre otros temas, instrumentos de desarrollo urbano y mecanismos que permiten regular el mercado de tierras.

1.3. Rol del Estado, aspectos institucionales

- ▷ El Estado asegura la reproducción de vida y no sólo de capital; garantiza un desarrollo sustentable en todas sus dimensiones.
- ▷ El Estado tiene capacidades para planificar, puede intervenir con el fin de generar situaciones seguras y es capaz de regular los intereses privados de manera tal que éstos no generen situaciones de riesgo y vulnerabilidad para la población.
- ▷ El Estado está presente como el actor que tiene la mayor responsabilidad en la problemática pero no el más importante. Todos los actores relevantes están incluidos en el proceso.
- ▷ Existe una clara delimitación de funciones y misiones de los organismos gubernamentales, en todos los niveles territoriales. No hay organismos cuyas funciones se superpongan.

1.4. Participación

- ▷ La gestión del riesgo es un proceso multiactorial con elevados niveles de participación en todas sus fases. Existe decisión y voluntad política para incluir a todos los actores relevantes, a lo largo de los diferentes procesos de la GDR. La participación de los actores comunitarios es considerada como fundamental; se valoran sus conocimientos y saberes. También participan en el proceso, ONGs con incidencia en el tema y actores del ámbito académico.

- ▷ Los actores locales, no gubernamentales inciden de manera efectiva en la toma de decisiones políticas que afectan los niveles de riesgo local y fortalecen la gobernabilidad para la RRD.

- ▷ Se logra incorporar a la GRD, actores sociales expuestos a elevados niveles de riesgo de desastre, en un contexto de altísima vulnerabilidad, con altos niveles de NBI y otras prioridades (temas de empleo, drogas, etc.).

1.5. Articulación y coordinación

- ▷ Hay una buena coordinación intersectorial entre las instituciones gubernamentales y los diferentes niveles de gobierno trabajan de manera articulada. Los enfoques y las normativas existentes en los distintos niveles de gobierno están armonizados.
- ▷ La reducción de riesgos involucra temas inter-jurisdiccionales. Las jurisdicciones trabajan de manera conjunta y articulada. Asimismo, existe una buena articulación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales que trabajan la problemática.
- ▷ Todos los actores que participan en la GDR comparten criterios de acción comunes, no atados a las políticas partidarias.

1.6. El nivel local y comunitario

- ▷ El nivel local se encuentra fortalecido desde el marco normativo e institucional lo que le permite contar con capacidades y apoyo para implementar políticas de RRD. La Ley nacional en la temática y las estrategias federales garantizan que los niveles locales y regionales cuenten con las capacidades para llevar adelante la RRD. En este sentido, se transfieren

recursos al nivel local y comunitario y se los asesora técnicamente para que puedan gestionar el riesgo.

- ▶ Existen herramientas que permiten reconocer las capacidades sociales, comunitarias y de recursos del nivel local para el cuidado y la reducción de riesgos. Asimismo, se reconocen y valoran las redes sociales y su aporte en el tejido social, de manera de tal que apoyan la RRD en los territorios.
- ▶ A nivel local, se promueve la recuperación de la memoria histórica y las identidades locales. Además se trabaja para fortalecer la cohesión social y la solidaridad de manera que fortalezcan la RRD.
- ▶ En la gestión de riesgos ideal, se trabaja a través de procesos participativos, con el conocimiento local y comunitario, realizando diagnósticos -por ejemplo, se realizan mapeos comunitarios de riesgos-, análisis -se trabaja la percepción social de riesgos- y propuestas de acción para reducir los riesgos.
- ▶ Los actores locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, están informados sobre cualquier tipo de proyecto de intervención en la infraestructura de la comunidad, previo a su ejecución y tienen injerencia en el mismo. Existen además, procesos de auditoría social en relación a las obras que se realizan.

1.7. Prácticas, metodologías y herramientas

- ▶ Existen metodologías en práctica que permiten involucrar en la GRD, a una amplia gama de actores locales, representados de manera legítima.

▶ El diseño de políticas de RRD se realiza, desde el inicio, con la participación de los actores sociales locales.

▶ La gestión de riesgos tiene metodologías de evaluación claras: indicadores y rendición de cuentas.

▶ Existen metodologías que permiten manejar la incertidumbre.

▶ Existen y protocolos de actuación conjunta de los organismos y la comunidad para actuar en casos de emergencias. Los sistemas de alerta temprana incluyen a los actores comunitarios y se trabaja con ellos en este tema.

▶ Hay suficientes estaciones meteorológicas lo que permite monitorear las situaciones climáticas de manera de poder generar alertas con buena información.

1.8. Conocimiento e información

▶ Se identifican y conocen las amenazas, las vulnerabilidades y la exposición; se actualiza esta información de manera sistemática, continua y socializada, para determinar las líneas de trabajo en gestión del riesgo. Para ello, se realizan estudios, diagnósticos, mapeos de riesgos tanto técnicos como comunitarios y se trabaja con el conocimiento local y comunitario.

▶ El análisis incluye todas las dimensiones del riesgo y se identifican tanto los riesgos actuales como futuros. Se trabaja en integrar la información del territorio (sociocultural, económica, ambiental, institucional, etc.) para poder tener una mirada integral sobre los riesgos a los que están expuestos los diferentes grupos sociales. Además se identifican y conocen sus fortalezas y capacidades.

- ▷ Los censos están actualizados y la información de éstos está disponible para todos los actores. Existen bases de datos sobre desastres y una base de información científica que permite identificar riesgos y que está disponible para todos los actores con interés y relevancia en la problemática. Existe articulación entre las distintas áreas de conocimiento y producción de información.
- ▷ Se estudian y conocen los impactos de las acciones antrópicas que generan mayores riesgos en el nivel local. Esto incluye, entre muchos otros aspectos, aquellas obras que se realizan por iniciativa del nivel nacional o provincial y que tienen financiamiento de los organismos internacionales, que a menudo generan nuevos riesgos.
- ▷ Se conocen cuáles son las áreas de mayor riesgo, los tipos de riesgos a los que está expuesta la población y sus principales causas.
- ▷ A partir de los diagnósticos, se generan acciones que responden a necesidades concretas y es posible incidir sobre el territorio, reduciendo el riesgo.
- ▷ Después de cada desastre, los datos pierden validez por lo que actualizan y se socializan con el fin de que sean una herramienta útil en el momento post- desastre.
- ▷ Se propicia el conocimiento y una educación en gestión de riesgo en todos los niveles escolares.
- ▷ Existen capacitaciones en los barrios y programas de educación sobre la temática que fomentan una cultura de prevención e incluyen, entre otros aspectos, recomendaciones sobre cómo actuar en las emergencias.

1.11. Obras de infraestructura

- ▷ La infraestructura se diseña considerando los riesgos de desastres. En este sentido, se realizan obras de infraestructura integrales y no de manera segmentada.
- ▷ Los organismos internacionales aplican políticas efectivas que aseguran esto y, especialmente, garantizan que las obras no generen nuevos riesgos.
- ▷ Existen reglamentaciones estrictas relacionadas con los emprendimientos de arquitectos o ingenieros, tanto públicos como privados y se garantiza su cumplimiento de manera que la nueva infraestructura no genere nuevos riesgos ni perjudique a otras zonas.
- ▷ Se realizan evaluaciones de impacto ambiental para todas las obras de infraestructura.

1.9. Comunicación

- ▷ En la gestión ideal, se generan herramientas de difusión y comunicación tanto sobre los problemas asociados al riesgo y su construcción como a las acciones que permiten reducirlo.

1.10. Educación y capacitación

- ▷ Los actores gubernamentales se capacitan en temáticas vinculadas a la GRD.

1.12. Control y monitoreo

- ▷ Los organismos de control cuentan con recursos y competencias claras. Se realiza un control y monitoreo permanente para que se cumpla con la normativa vigente y no se generen nuevos riesgos.
- ▷ Existen instancias de auditoría social en relación a los proyectos de infraestructura que pueden afectar los niveles de riesgo a escala local.

1.13. Recursos

- ▷ El financiamiento para la RRD proviene del presupuesto. Hay recursos económicos suficientes para gestionar el riesgo, en todos los procesos y, especialmente para la prevención y mitigación.

2. SEGUNDO MOMENTO: DIFICULTADES PARA UNA GESTIÓN DE RIESGOS EFECTIVA

2.1. Enfoque

- ▷ Prevalece un enfoque tecnocrático para intentar resolver los problemas vinculados al riesgo de desastre en cual se cree que las obras duras, hidráulicas o de infraestructura, resolverán el problema. En consecuencia, se ignora el conocimiento, los saberes y las capacidades de los actores comunitarios, no se los incluye en la gestión y se minimiza su rol.
- ▷ En el Estado, las tareas de planificación no son priorizadas frente a los temas cotidianos. La GRD y la prevención no son una prioridad en la agenda política. Si bien la gestión se centra en las emergencias (y no en la prevención) aún en este aspecto, la respuesta ante las situaciones de desastre es a menudo, improvisada sobre la marcha. En este sentido, predomina un enfoque reactivo, puntual y poco articulado o integrado.
- ▷ La consideración del riesgo está ausente en los programas y planes gubernamentales que se implementan y falta decisión política para incluirlo. No existe una política de gestión de riesgos continua e integral.
- ▷ No existe ni se trabaja para crear una cultura de prevención.

2.2. Normativa

- ▷ No existe un marco normativo general que contemple la gestión de riesgo de desastres.
- ▷ El nuevo código civil debilita la prevención de riesgos al reducir el camino de sirga: éste modifica el camino de sirga de 35 a 15 metros, beneficiando a los intereses privados y no contribuyendo a la reducción de riesgos (*nota: el camino de sirga es el espacio público que los propietarios deben dejar libre, a la vera de los cursos de agua y está destinado a actividades sociales; funciona como reservorio de diversidad y como aliviador en caso de desbordes*).
- ▷ No hay código de aguas en muchas provincias (por ejemplo, en Santa Fe).

2.3. Factores que incrementan la vulnerabilidad

- ▷ Los suelos contaminados y la gestión ineficiente o inadecuada de los residuos representan un problema, incrementando los riesgos para la población.
- ▷ Los niveles de contaminación por parte de las empresas privadas no están regulados.
- ▷ Falta resolver cuestiones estructurales que afectan directamente los niveles de vulnerabilidad de la población (empleo, desarrollo, procesos de migraciones internas, hábitat).
- ▷ Existe poca regulación del uso del suelo y escasos planes de ordenamiento territorial que se hacen efectivos.

- ▷ No está definida la línea de ribera⁴⁷ que determine el límite entre lo público y lo privado.
- ▷ Falta una conciencia ciudadana y los malos hábitos que generan riesgos son comunes, tanto en la comunidad como en las esferas de gobierno.
- ▷ Hay una ausencia de organismos efectivos de control.
- ▷ dadanos; se aplican políticas selectivas que responden a grupos de interés.
- ▷ Las capacidades de los gobiernos locales son débiles para gestionar riesgos y para confrontar los intereses de los privados. Además, los gobiernos locales no tienen peso en las decisiones del gobierno nacional en lo referido a proyectos que afectan y/o incrementan los niveles de riesgo en los territorios.

2.4. Capacidades institucionales e intereses en conflicto

- ▷ Existe una dispersión de múltiples organismos que se superponen en sus funciones y que están trabajando en una misma línea temática de manera independiente entre sí. Las responsabilidades de cada uno no están claras; existen límites difusos entre las diferentes instancias.
- ▷ Falta una transferencia de conocimientos y metodologías desde el nivel nacional hacia lo local.
- ▷ La lógica del mercado y el poder de los grupos económicos prevalecen sobre el interés común en temas de disponibilidad de suelo. El lobby empresarial resulta efectivo. El Estado no se atreve a tocar los intereses de los privados. Actualmente hay un déficit de un millón de lotes (suelo) en el país. Aunque existe un marco político más favorable hacia los derechos -y el acceso al suelo seguro es un derecho-, gran parte de la población está habitando terrenos informales. Es necesario desinflar el mercado del suelo y la especulación inmobiliaria. En otras palabras, la lógica de los mercados prevalece por sobre los derechos de los ciudadanos.
- ▷ Los funcionarios que participan en la GRD habitualmente lo hacen a nivel personal por interés pero falta un compromiso institucional. Se hace necesario encontrar estrategias para sumar al Estado en la RRD.
- ▷ Conflictos políticos que obstaculizan la gestión.

2.5. Actores locales y participación

- ▷ El nivel nacional muestra, en general, desinterés por lo local.
- ▷ Falta voluntad política para incorporar a los actores sociales y trabajar con la comunidad. En consecuencia, no se han generado espacios comunes, participativos, en los cuales los diferentes actores -gubernamentales y no gubernamentales- puedan dialogar, intercambiar sus ideas y conocimientos y proponer acciones de RRD.
- ▷ También, existen dificultades para trabajar con los actores comunitarios debido a enfrentamientos políticos en los territorios y/o actores que se apropian de espacios para intereses propios o políticos.
- ▷ En general, predomina la mirada individual versus la cultura comunitaria.

47. La excepción es la provincia de Chaco que tiene definida la línea de ribera.

- ▷ A veces, los actores comunitarios y la sociedad civil son convocados por el Estado pero no se les permite tener una verdadera participación e incidir en las decisiones. En general, no existen instancias de diagnóstico y elaboración conjunta de propuestas. Esto sumado a una ausencia de resultados desanima la participación en redes.
- ▷ Existe una ruptura del contrato social debido a la poca confianza que la sociedad tiene en las instituciones; es importante construir relaciones de confianza mutua.

2.6. Articulación y coordinación

- ▷ Existe una dificultad para articular entre los niveles territoriales (nación, provincias y municipios), entre instituciones y entre actores gubernamentales del mismo nivel territorial. También, existen dificultades para coordinar dentro de las instituciones y entre los distintos sectores.
- ▷ Falta una articulación entre instituciones y actores, horizontal, a nivel local. Esto se refleja en las políticas o iniciativas vinculadas con la reducción de riesgos, que están desarticuladas entre si.
- ▷ La coyuntura política y los intereses partidarios obstaculizan o limitan las posibilidades de articular entre las jurisdicciones.
- ▷ La coordinación es deficiente por una falta de continuidad en los proyectos, iniciativas y espacios que se abren.

2.7. Conocimiento e información

- ▷ Aún no existe un marco conceptual claro y unificado en la temática de riesgo

de desastres. A pesar de los avances y la disponibilidad de información sobre esto, a menudo, diferentes actores utilizan términos idénticos para referirse a cosas distintas. No hay una adecuada o suficiente comprensión sobre la gestión de riesgos y lo que involucra.

- ▷ No existe un adecuado acceso a la información y los datos relevantes para la GRD, para gran parte de los actores que trabajan en el tema. Hay información que se concentra en los niveles centralizados pero no está disponible para el resto de los actores e instituciones.
- ▷ En general, la información existente sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgos, no se encuentra sistematizada y no se comparte.
- ▷ Falta conocimiento y conciencia sobre el impacto de las acciones antrópicas que construyen riesgo, en el territorio.
- ▷ En general, hay una ausencia de información comunitaria.
- ▷ Los trabajos científicos sobre el tema son segmentados (similar a lo que ocurre con la gestión).
- ▷ Las evaluaciones que se hacen de los proyectos son miopes debido a que no incluyen un análisis del contexto.
- ▷ A menudo, se definen acciones más por oportunidades y percepciones subjetivas que por información, conocimiento y necesidades.

2.8. Metodologías y herramientas

- ▷ Se percibe una ausencia de metodologías y herramientas disponibles para llevar a

cabo una efectiva gestión de riesgos a nivel local.

- ▷ Los sistemas de alerta temprana son incompletos ya que no incluyen a la comunidad y no están legitimados por ella.
- ▷ No hay suficientes estaciones meteorológicas y/o éstas no cubren todo el territorio nacional, de manera de poder tener buena información para generar pronósticos.

2.9. Capacitación y educación

- ▷ El enfoque de gestión de riesgo de desastres está ausente en todos los niveles de formación. No hay formación en esta temática para los empleados públicos, tampoco se imparte el tema en los colegios. El tema está presente en muy pocas universidades/facultades.

2.10. Obras de infraestructura

- ▷ Las obras de infraestructura que se realizan en los territorios son segmentadas y no responden a una planificación integral. A menudo, terminan creando nuevos riesgos a pesar de que se diseñaron para reducir el riesgo. Es necesario que las obras cumplan con su propósito.

2.11. Recursos

- ▷ Faltan recursos económicos y técnicos. La escasa financiación se destina a aquellas acciones más visibles o las que brindan mayor rédito político pero no las más efectivas para reducir el riesgo y sus causas.
- ▷ Los recursos económicos y técnicos a nivel local son particularmente escasos.

- ▷ No existe transparencia ni una rendición de cuentas.

3. TERCER MOMENTO: PROPUESTAS PARA SORTEAR DIFICULTADES Y AVANZAR HACIA UNA GRD⁴⁹

3.1. Enfoques y estrategias para incorporar la temática

- ▷ La reducción de riesgo de desastres debería estar presente como política de Estado y como tema transversal en las diferentes políticas públicas que se aplican en un territorio; para ello, es necesario incluirla (de forma coordinada y articulada) en el diseño de las políticas sectoriales.
- ▷ Una buena gestión de riesgo de desastres es fundamental promover:
 - políticas a largo plazo,
 - políticas públicas con enfoque en GRD,
 - planes de ordenamiento territorial con mecanismos de aplicabilidad y de monitoreo, junto a planes urbanos con un enfoque sustentable,
 - planes y programas específicos que apunten a la RR en situaciones existentes y futuras, con una visión de largo plazo,
 - la modificación de políticas sectoriales para incluir la GR a los fines de reducir la posibilidad de que se incremente el riesgo (por impactos indirectos de las políticas o programas actuales) y potenciar las capacidades para prevenir y reducir posibles riesgos.
- ▷ Incorporar el enfoque de riesgo en la planificación (como lo está haciendo la provincia de Neuquén, actualmente).

49. Se rescatan en esta relatoría sólo aquellas ideas formuladas como propuestas.

- ▷ Pensar estrategias para incorporar a los actores sociales en la GRD, en contextos de elevada vulnerabilidad social y en los cuáles existen otras prioridades acuciantes. En estos casos, es importante no trabajar la RRD de manera aislada sino instalar el tema en relación a otros temas, vinculados a la gestión ciudadana, el derecho a la ciudad y a otras prioridades comunitarias (por ejemplo, seguridad, empleo, derecho a una vivienda digna, etc.).
- ▷ La GRD no es un proceso lineal, es complejo e involucra a múltiples actores con lógicas diferentes; el caos es parte de ese proceso y es necesario aceptarlo y disfrutarlo, si se desea avanzar, como muestra la experiencia en la ciudad de Santa Fe.
- ▷ Aunque el tema de RRD no esté en agenda, es posible adaptarse a lo que existe y trabajarlo de manera indirecta.
- ▷ Es necesario rescatar las experiencias previas que existen en RRD ya que pueden servir como fuente de inspiración y apoyo en trabajos futuros. Para ello es importante poner a disposición y compartir experiencias entre diferentes organismos, organizaciones y actores.
- ▷ La post-emergencia es un momento muy importante para extraer conclusiones y aprendizajes que sirvan para cambiar o mejorar la gestión. Las dificultades que se presentaron brindan pautas para entender como se debe actuar, teniendo en cuenta las diferentes problemáticas y las características de la población.
- ▷ Existe la posibilidad de usar la vía judicial pero debiera considerarse como el último recurso ya que presenta diversas complicaciones, entre ellas, los actores se colocan en situaciones antagónicas y, luego, es difícil lograr consensos. Sin embargo, en muchos casos, significa una última opción para hacerse escuchar.⁴⁸

3.2. Normativa

- ▷ Una ley que incluya la gestión de riesgos de desastre brinda un fuerte respaldo para trabajar el tema de manera sostenible (experiencia de Neuquén).
- ▷ Se puede replicar o tomar como inspiración el proceso de generación de la Ley 14.449, de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires, para armar una ley en GRD, que se construya con el aporte de una diversidad de instituciones y organizaciones. La ley 14.449 cuenta con herramientas para fortalecer la capacidad e intervención pública en el mercado de suelo. Reconoce la heterogeneidad de las realidades locales y propone que cada municipio arme la combinación que mejor atienda su realidad local.⁴⁹
- ▷ Considerando que la gestión de riesgos es un tema transversal y requiere de la participación de todos los actores, se podría iniciar un proceso colectivo de construcción de normativa, aprovechando la cantidad y diversidad de organizaciones que trabajan en distintos aspectos de la reducción de riesgos. Por otra parte, sería deseable que los planes de

48. A modo de ejemplo, se requirió intervención judicial para que la ley 14.449 (ley del Hábitat de la Provincia de Buenos Aires) fuera publicada en el boletín oficial.

49. Los antecedentes de la ley 14.449 se remontan unos 8 años atrás, cuando el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (FOTIVBA) comenzó a reunirse con diputados nacionales y provinciales para trabajar, colectivamente, en diversas propuestas de normativas. En 2012, FOTIVBA junto a un grupo de movimientos sociales, organizaciones y universidades, diseñaron e impulsaron el proyecto de la ley 14.449, que fue promulgada en 2013 y publicada en el Boletín Oficial en octubre del mismo año. Actualmente, los municipios la están comenzando a implementar.

emergencia municipal y los comités de crisis cuenten con un respaldo legal que les asegure asignación de recursos.

3.3. Rol del Estado

- ▷ La gestión del riesgo debe surgir de la máxima autoridad política para poder tomar decisiones, sostener y transversalizar el proceso, como lo muestra la experiencia de la ciudad de Santa Fe.
- ▷ El Estado debe estar presente como el actor que tiene la mayor responsabilidad pero no el más importante. Deben incluirse a todos los actores en el proceso.
- ▷ Es responsabilidad del Estado hacer que los actores participen e interactúen en el marco de las diferencias entre ellos.
- ▷ Las acciones de intervención de las instituciones públicas deben ser concretas y transmitir acompañamiento, cuidado y preocupación.
- ▷ En general, el inicio de la gestión ocurre en momentos traumáticos, de pérdidas y daños en el contexto de un desastre. Es fundamental que el gobierno no oculte información ni mienta ya que hace caer la gestión y se pierde la confianza de los ciudadanos que luego, lleva años volver a recuperar. En este sentido, es importante expresar las dificultades y las limitaciones de manera de sostener y mejorar la credibilidad de la autoridad política. A modo de ejemplo: Después de los desastres de 2003 y 2007 el gobierno de la ciudad de Santa Fe gozaba de muy poca credibilidad. Como producto de las acciones de gobierno durante la inundación de 2003, se había quebrado el pacto social. El nuevo gobierno, creó un Sistema de Atención Ciudadana que inicialmente recibía

10 llamados/mes. La re-construcción de confianza y credibilidad llevó años y actualmente, reciben 3000 llamados/mes.

- ▷ Es importante que el Estado asuma su responsabilidad y esté presente. En el caso de General San Martín, por ejemplo, frente a un alerta, el municipio, sale a recorrer los barrios para levantar basura y destapar los sumideros. Esto transmite una idea de cuidado a la población y genera mejores relaciones con ella. En el día después del desastre, no es lo mismo si el gobierno trabajó antes para prevenir situaciones que si no lo hizo, aún cuando no puedan evitarse todos los daños.
- ▷ En el caso de la inundación de Villa Maipú, la clase media se vio muy afectada. El municipio no podía reponer las pérdidas que eran cuantiosas y superaban su capacidad de respuesta. Sin embargo, trabajó para reponer medicamentos para los adultos mayores. Hubo mucho malestar en el momento pero a largo plazo, se ganó la confianza de la población. La experiencia muestra que la presencia del Estado en el lugar y la contención a los afectados es muy importante para generar credibilidad y relaciones de confianza.

3.4. Actores sociales y participación

- ▷ Para una GRD efectiva es necesaria la participación de un Estado que se interese por el tema y una comunidad comprometida. Sin Estado + comunidad, no hay cambio posible.
- ▷ La participación comunitaria es fundamental por lo que es importante promover metodologías experimentadas de participación comunitaria que permitan construir de manera colectiva. Existen numerosas experiencias en el tema.

- ▷ Se puede y es aconsejable aprovechar las experiencias y los diversos espacios existentes en los que participan los actores comunitarios -vinculados a esta temática o a otras- para incluir en ellos temas de RRD. Existen diversas iniciativas en las que los actores comunitarios participan buscando resolver problemas locales relacionados con tema de inundación, la gestión de cuencas o el acceso a servicios (agua, saneamiento). En algunos casos, los grupos han realizado diagnósticos, mapas de riesgo, han generado información local y/o han diseñado, gestionado y monitoreado acciones de manera articulada con actores académicos y de distintas instancias de gobierno, en un proceso colectivo. La Red Intercomunal de la Cuenca del Arroyo Cildañez (RICC), la Asamblea de Inundados del Barrio Saavedra, los Foros Hídricos de Lomas de Zamora y Lanús y la experiencia de los Foros Barriales en el municipio de General San Martín, constituyen buenos ejemplos.
- ▷ Los actores sociales cumplen un rol fuerte para sostener el tema y darle visibilidad. Son esenciales si se desea construir una cultura de prevención y generar conciencia.
- ▷ La participación se puede promover a través de metodologías que permitan una identificación de riesgos por parte de los actores comunitarios (por ejemplo, la elaboración de mapas riesgo), rescatando sus conocimientos y propuestas de acción para prevenir y/o mitigar los riesgos.
- ▷ Como sociedad es importante no deslindar responsabilidades y colocarlas en su totalidad en el Estado. Asumir las responsabilidades en la construcción de riesgos abre espacios para generar acciones que permitan modificar las situaciones y reducir el riesgo.
- ▷ Las ONGs tienen diversos roles que son importantes en la RRD. Entre ellos, pueden colaborar para protocolizar ciertos procesos, el sistema de intervención o trabajo. A menudo trabajan ante el vacío que deja el Estado. En estas experiencias han desarrollado y reproducido un modelo de trabajo en el cual buscan diversos aliados y se apoyan fuertemente en la participación comunitaria.
- ▷ Es importante despertar el interés de los vecinos en la problemática para generar luego una demanda al gobierno. Por ejemplo, en Recreo se comenzó trabajando con los vecinos sobre los riesgos de su hábitat. Los vecinos tomaron la temática como propia y actualmente la sostienen. En Saavedra se logró una asamblea común y la integración de trabajo entre diferentes barrios. Esto, por un lado, implicó un aprendizaje de los ciudadanos en temas transversales y, por otro, su perseverancia logró movilizar a los funcionarios de gobierno para ocuparse de la GDR.

3.5. Actores y sectores no tradicionales

- ▷ El ámbito de la cultura es un gran estimulador del proceso, como se vio en varios ejemplos (Santa Fe, San Martín, Salta, etc.). También lo es el ámbito del deporte.
- ▷ Es bueno incluir a los jóvenes como motores de procesos locales, donde se incorporen prácticas culturales, educativas y de sensibilización. Es posible incorporar a actores no tradicionales para trabajar en RRD a nivel local, por ejemplo, del ámbito de la tecnología (experiencias de Cruz Roja Argentina) o adultos mayores (experiencia en la ciudad de Santa Fe).
- ▷ Descontracturar y abrir la GDR, asociándola a diversos ámbitos o sectores no tradi-

cionales ha dado muy buenos resultados para incentivar el tema y crear conciencia.

- ▷ Cuando el gobierno local es conflictivo, se puede trabajar la RRD a través de las escuelas.

3.6. Vínculos y articulación

- ▷ Generar el mayor número de alianzas entre instituciones e incorporar una diversidad de actores es una estrategia para proteger el proceso de gestión del riesgo.
- ▷ La vinculación entre el gobierno local y la comunidad es fundamental para trabajar en GDR. En estos casos y, especialmente cuando las relaciones entre estos actores son conflictivas, las ONG pueden facilitar acuerdos y procesos participativos.
- ▷ Es aconsejable invertir en la promoción de redes y consolidar las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales, generando espacios de dialogo que permitan identificar los problemas y las necesidades locales y plantear posibles caminos para su solución, de manera de reducir los niveles de riesgo.
- ▷ En este sentido, en Salta, por ejemplo, se realizaron talleres para funcionarios públicos y técnicos de distintos sectores de la provincia con el objetivo de implementar normas para planes y protocolos provinciales. Los talleres abrieron espacios de reflexión que sirvieron como punto de partida para luego poder articular. Se puede propiciar la formación de Comités de emergencia en los municipios, con la participación del Estado, las ONGs, las organizaciones sociales y la comunidad con el fin de establecer mecanismos conjuntos de prevención.

- ▷ La Plataforma Nacional es un espacio de participación que incluye a representantes de organismos nacionales, municipales, ONG, sector privado y universidades. Permite únicamente participación institucional. Sin embargo, no ha logrado incidir en las tomas de decisiones. Se podría ampliar la participación y fortalecer este espacio.

3.7. Metodologías y herramientas

- ▷ Un enfoque que ha dado buenos resultados es trabajar desde lo local hacia arriba (bottom-top).
- ▷ Es bueno aprovechar los espacios existentes, facilitados por el Estado u otras organizaciones para trabajar en RRD con los actores locales. Es importante buscar espacios legítimos de trabajo con la comunidad.
- ▷ La consulta pública con el ámbito académico, las organizaciones vecinales y ONGs ha dado buenos resultados para evitar que la especulación inmobiliaria se apropie de terrenos con altos niveles de riesgo. Hay varios ejemplos, uno es el caso del parque Federal en la ciudad de Santa Fe.
- ▷ Se pueden definir hitos en función de productos útiles para el gobierno. Es importante poder tener pequeños avances concretos en el tema que permitan mantenerlo vigente.
- ▷ Es importante promover los protocolos de actuación e intervención. Estos deben ser específicos a determinados contextos (barrios, localidades). Deben estipular claramente roles y recursos de los actores (con nombre).
- ▷ Se pueden recopilar y sistematizar metodologías que se han utilizado en diferentes casos de investigación y/o gestión

y que han sido útiles para la toma de decisiones en GRD.

- ▷ Los mapas de riesgo son útiles siempre y cuando se actualicen de manera periódica. Se propone apoyar el desarrollo de guías metodológicas, herramientas y capacitaciones, a distintos niveles y para distintos actores, buscando un lenguaje común entre todos los actores.

3.8. Conocimiento e información

- ▷ Para gestionar los riesgos y poder incluir la RRD en la planificación territorial es imprescindible identificar y conocer las amenazas, las vulnerabilidades y la exposición; asimismo, comprender las sinergias entre procesos que afectan el riesgo (por ejemplo, patrones de crecimiento, ejecución de nuevos proyectos sin consideración del riesgo, gestión de residuos, diversas prácticas, etc.).

3.9. Comunicación

- ▷ Lograr que la problemática de los riesgos de desastre se vuelva visible en la agenda pública constituye un desafío. Para ello, la comunicación es clave (ver situación ideal). En consecuencia es fundamental invertir en herramientas de difusión y comunicación en la temática.
- ▷ Es importante darle visibilidad a los riesgos para generar conciencia y cultura de prevención; dejar de ocultarlos porque, por ejemplo, deprimen los precios inmobiliarios en zonas inundables. Sería bue-

no realizar campañas a nivel nacional en temas de prevención de riesgos.

- ▷ Es importante publicar las diversas experiencias de GDR (dar a conocer).

3.10. Ámbito académico

- ▷ Es deseable involucrar a las universidades en las acciones GRD. La academia puede apoyar los procesos a través de la investigación, la evaluaciones y el monitoreo. Sin embargo, para tener un rol activo y preponderante debe estar muy ligado a las necesidades locales y de la comunidad.⁵⁰
- ▷ Instalar en las universidades posgrados orientados a formar especialistas en gestión de riesgo de desastre, para poder contar con mayor número de profesionales formados en el país, para atender la problemática. Actualmente, hay escasos posgrados en el tema.
- ▷ Transferencia de conocimiento de un caso a otro.

3.11. Educación y capacitación

- ▷ La gestión de riesgos es muy importante pero poco comprendida. No existe aún coherencia entre diferentes actores respecto a qué significa e implica (a menudo, se utilizan términos idénticos para referirse a cosas diferentes, en otros casos el desconocimiento es profundo).
- ▷ Es fundamental sensibilizar y formar a los actores en el tema (decisiones políticos, funcionarios, técnicos, sector privado, sociedad civil).

50. Nota de la consultora: en relación a este tema, existe una publicación de 2013 que da cuenta de las experiencias de trabajo aplicado de la universidad y el sector científico (Universidad Nacional de Cuyo) en RRD y políticas públicas y que puede servir de inspiración para ampliar acciones.

Se propone:

- sensibilizar y formar a decisores políticos, funcionarios, técnicos, sector privado de los diversos niveles territoriales.
- generar compromiso por parte de los municipios para capacitar a sus funcionarios en temas de GDR (incluyendo el cambio climático).
- incluir elementos básicos de la RRD en la currícula de las escuelas y en los ámbitos de educación no formal.
- capacitar a la comunidad y a los voluntarios.

3.12. Control

- ▷ Activar auditorías sociales vinculadas a las acciones e intervenciones para reducir los riesgos de desastres.
- ▷ Asegurar que los organismos de control sean efectivos y eficientes y cuenten con capacidades y recursos que les permitan llevar adelante una tarea en RRD (o al menos, evitar que se generen nuevas situaciones de mayor riesgo).

3.13. Obras de infraestructura y vivienda

- ▷ Realizar obras de infraestructura asegurando la participación de los actores locales.
- ▷ Garantizar que las obras de infraestructura no generen nuevos riesgos.
- ▷ Es importante construir viviendas pero evitando que se siga invirtiendo en lugares no seguros o adecuados.

3.14. Recursos

- ▷ Asegurar que los presupuestos –municipales, provinciales y nacional– cada año incluyan recursos para la RRD.

- ▷ Aprovechar que existen pequeños fondos que se pueden utilizar para promover la GRD. En este sentido, aunque no se mencionó en el trabajo en las mesas, se rescatan las experiencias de micro créditos para la mejora de viviendas en temas de RRD: la experiencia de General San Martín con el fondo que se destina al mejoramiento del tendido eléctrico domiciliario para evitar los incendios por corto circuitos que son habituales en el municipio y la experiencia de IIED-AL con los fondos de crédito para la adaptación de vivienda frente a las inundaciones, en el barrio San José, partido de San Fernando (aquí se incluyen micro créditos en materiales y créditos del Programa "Mejor Vivir" del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación).

4. COMENTARIOS Y REFLEXIONES FINALES CON APORTES DEL CONSOC

Se presenta a continuación las ideas que se trabajaron con mayor énfasis durante el taller y están presentes a lo largo de los 3 momentos planteados y en los distintos grupos de trabajo:

a. El rol del Estado en cuanto a responsabilidades y capacidad ideal o potencial para liderar los procesos de GRD. La importancia de su presencia.

En este punto, la decisión y la voluntad política son claves, sin embargo las estrategias para lograrla están más desdibujadas. Se rescata aquí, por un lado, la experiencia de la ciudad de Santa Fe en la cual desastres de gran magnitud sumados a una gestión marcadamente deficiente redundaron en la ruptura del contrato social y en pérdidas y daños millonarios que aún hoy persisten en la memoria de los ciudadanos. Este fue el con-

texto sobre el cual el nuevo gobierno municipal tomó la decisión política de comenzar un proceso de gestión comprometido con la reducción de riesgos (no sin dificultades).

Por otro lado, se rescata el rol activo de los actores sociales para dar visibilidad a la problemática, sostener el tema y generar demanda a los actores gubernamentales para que gestionen los riesgos. No quiere decir necesariamente que esto redunde en provocar la decisión y voluntad política del gobierno pero sin duda contribuye a ello y a mantener el tema vigente.

b. El nivel local como escala preponderante para llevar adelante la GDR.

Se remarcó que es en este nivel donde se expresa el riesgo, a través de daños y pérdidas, y donde es posible la participación de los actores locales y comunitarios por su conocimiento del territorio. Se resaltaron como obstáculos y las debilidades para lograr una GDR local los siguientes factores:

- Las asimetrías en la relación entre Nación y municipios que constituyen un obstáculo para fortalecer la GDR local (por ejemplo, los gobiernos locales no tienen peso en las decisiones del gobierno nacional en lo referido a proyectos que los afectan). En este punto, los organismos internacionales podrían tener un rol para poder brindarle un mayor peso en las decisiones a los gobiernos locales.
- La falta de transferencia de capacidades y recursos desde el nivel nacional hacia lo municipal.
- La debilidad de los municipios para confrontar intereses privados que generan riesgos.
- La falta de capacidades técnicas, metodologías y recursos económicos y humanos.

c. La participación de los actores sociales locales a lo largo de todos los procesos de GDR.

El debate en torno a este tema se centró en la importancia de los actores locales como protagonistas de la GRD, tanto porque son los sujetos expuestos al riesgo como por el rol preponderante que debieran tener en el análisis de las situaciones de riesgo, las capacidades comunitarias y las fortalezas del territorio. En consecuencia se consideró que su involucramiento es imprescindible si se desea crear conciencia y construir una cultura de prevención; ya que cumplen un rol fuerte para sostener la temática, darle visibilidad y fortalecer. Sus conocimientos, saberes y percepciones son importantes tanto en la elaboración de diagnósticos como de propuestas de acción.

Se discutió sobre la complejidad de la participación, qué se entiende por participación real, cómo lograrla y sostenerla. También se debatió sobre las metodologías de trabajo que proponen las políticas públicas, que a menudo, bajo una fachada participativa, no garantizan ni promueven una verdadera participación o lo hacen en las fases de diagnóstico pero no en la toma de decisiones.

Para avanzar en una GRD efectiva, es fundamental que las políticas públicas garanticen metodologías que aseguren una participación nivelada de los actores sociales locales (donde todos participan en un marco de conocimientos e información compartida) y permitan la construcción de consensos y la toma de decisiones en la cual se integren los saberes y las capacidades locales y populares. En este tema, se rescataron las redes socio-gubernamentales como instrumentos de participación a nivel local.

d. La ausencia de procesos de planificación, ordenamiento territorial y modelos de desarrollo sustentable y la ausencia de una normativa (tanto a nivel nacional, como provincial y local, salvo excepciones puntuales).

En este punto, es importante aclarar que, a lo largo del tiempo, han existido propuestas de leyes sobre la gestión de riesgos, en el nivel nacional, aunque la mayoría han sido parciales o sesgadas y no contemplaban una gestión integral con todos los procesos que implica. En este sentido, el trabajo de una mesa rescató la experiencia de la formulación de la Ley de Acceso Justo al hábitat que fue propuesta, debatida y promovida por un conjunto de organizaciones sociales, instituciones y universidades, a través de un proceso colectivo de trabajo.

e. Las dificultades en la articulación y coordinación entre los mismos actores gubernamentales y entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

Una consecuencia de la falta de articulación y relación entre las jurisdicciones es la ausencia de una mirada y una gestión integrada del territorio. En este punto, podemos rescatar la idea de los territorios de impacto (de los desastres) diferenciados y a menudo alejados de los de causalidad⁵¹. Para modificar esta situación es necesario trabajar de manera articulada entre las jurisdicciones y los diferentes niveles de gobierno con una mirada multi-escalar del territorio.

f. Capacitación, conocimiento y disponibilidad de información.

Se resalta la idea de que aún no existe un marco conceptual claro y unificado en la temática de riesgo de desastres. A pesar de los avances y la disponibilidad de información, a menudo, diferentes actores utilizan términos idénticos para referirse a cosas distintas. No hay una adecuada o suficiente comprensión sobre la gestión de riesgos y lo que involucra y, en numerosos casos, persiste un gran desconocimiento.

Para ello, es importante mejorar y actualizar las bases de datos sobre desastres y la base de información científica que permite identificar riesgos. Además, parte de la información existente sobre amenazas y vulnerabilidades no está sistematizada o no se comparte (a menudo, se concentra en los organismos públicos del nivel nacional). Por otra parte, es necesario mejorar el conocimiento y la comprensión sobre los patrones y procesos que generan riesgo en los territorios y sus sinergias.

En este punto es imprescindible sensibilizar, capacitar y formar a la diversidad de actores relevantes de los distintos ámbitos y niveles territoriales (políticos, funcionarios, técnicos, sociedad civil, sector privado, académicos)

f. El rol de los organismos internacionales en relación a garantizar acciones de reducción de riesgo de desastres y asegurar que las dife-

51. Nota de la consultora: un ejemplo de ello son las innumerables canalizaciones realizadas en los campos agro productivos de la provincia de Buenos Aires que modifican el escurrimiento del agua -en general acelerándolo- perjudicando a localidades que se encuentran aguas abajo, aún en otros municipios (se puede ver en los desastres por inundación de San Antonio de Areco en 2009 o 2012 o los de Pergamino, entre muchos otros casos).

rentes iniciativas, aún aquellas no vinculadas con la RRD, no generen nuevos riesgos.

Esto implicaría que los propios organismos internacionales pudiesen incorporar la GRD como un tema transversal en sus distintas áreas, plasmándola en las iniciativas y proyectos que financian y supervisan.

Asimismo, podrían guiar a los gobiernos de los distintos niveles (nación, provincias) en la generación de proyectos con un enfoque más integrado de GRD, de manera de ir impulsando un cambio, desde un lugar estratégico. También podrían incorporar, en el monitoreo y seguimiento de proyectos, una evaluación sobre cómo se está trabajando la RRD.

Otros aspectos en los cuales los organismos internacionales podrían tener un rol importante se vinculan con su incidencia para brindarle mayor peso a los gobiernos locales y la sociedad civil en los proyectos y programas que se ejecutan a nivel local y para asegurar la participación de todos los actores relevantes.

g. Algunos aspectos que se rescatan como propuestas

- Hay numerosos y diversas experiencias que pueden y debieran servir de base y aprendizaje para seguir avanzando. Sería bueno buscar la forma de sistematizarlas y compartirlas.
- Trabajar la GDR no de manera aislada sino asociada a otros temas prioritarios de las comunidades (hábitat, seguridad, drogas) y buscar resolver cuestiones estructurales que inciden en los niveles de vulnerabilidad de la población (empleo, hábitat, desarrollo, etc.).
- Apoyar el desarrollo de guías metodológicas, herramientas y capacitaciones, a distintos niveles y para distintos actores, buscando un lenguaje común entre todos los actores.
- Aprovechar las instancias o espacios existentes y legítimos de diálogo e interacción entre los distintos actores para incluir y trabajar temas de RRD (foros, mesas barriales, talleres, etc.) en vez de abrir nuevos espacios que impliquen un mayor esfuerzo y carga para los actores.
- Incorporar actores no tradicionales en acciones de GDR y formas y sectores no tradicionales para trabajar el tema y crear conciencia. Las áreas de cultura y comunicación debieran tener un rol preponderante en el tema. El ámbito educativo debiera incorporar la temática en las currículas de los distintos niveles.

5. LISTA DE PARTICIPANTES

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
Eduardo Madariaga Silvia García Garaygorta	Director Gestión de Riesgos Directora - COPADE	Municipio de Santa Fe Secretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo, Neuquén
Lucila Grand Iris Muscio Pablo Bruno Oscar Minteguía Patricia Mansilla Marcelo Claccia Claudia Gatti	Investigadora en GRD PRODEGO Director Gestión de Riesgos Secretario de Desarrollo Social Dir. Acción Social Directa Dir. Promoción y Participación Popular Coordinadora Operativa para América Latina y el Caribe	Universidad Nacional de Litoral Municipio de Goya, Corrientes Cruz Roja Argentina Municipio Gral. San Martín Municipio Gral. San Martín Municipio Gral. San Martín CISP
Lucrecia Panizoni	Experta en Ordenamiento Territorial	DINAPRED, Sec. de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior de la Nación
Maximo Lanzetta	Experto en Gestión de Riesgos de Desastres	Municipio de Almt. Brown, Buenos Aires
Celeste Clarembaux María Pia Villarino Adriana Enrico Ana Murgida Artemio Pedro Abba Elian Giaccharini Jesica Viand Orlando Costa	Proyectos DIPECHO PNUD Directora CEDET Directora Proyectos Dipecho Investigadora Investigador, Consultor Coord. Nacional de Emergencia Investigadora Presidente y director	UNTREF-ex PNUD UNSAM, Sec.de Extensión Universitaria Cruz Roja Argentina UBA FADU, UBA ADRA PIRNA, UBA Instituto de Desarrollo Territorial y Cátedra Municipios Sustentables. UNLP
Eduardo Fenoglio Mónica Martínez	Dirección de Cambio Climático Consejo de Planificación Urbano Ambiental de Villa Carlos Paz	Sec. Ambiente de la Nación Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba
Nora Prudkin Cecilia Lascano Regina Ruete Lautaro Lorenzo	Consultora ambiental Evaluadora UPE Acumar Subsecretario	PROMEBA PROMEBA IVC de la CABA Agencia para el Desarrollo Sostenible. Esteban Echeverría
Favio Oliva Vivian Balanovski Daniel Casabella Carlos Zaballa Marian Pais Adriana Berra	Integrante Integrante Integrante Integrante Integrante Asesora	Red Cildañez Red Cildañez Asamblea de Inundados de Saavedra Comisión Cascos Blancos Comisión Cascos Blancos Secretaría de Ciencia, Tecnología y Políticas Educativas. La Matanza
Jorge Javier Fernández	Coordinador	Programa de Refugiados y Solicitantes de Refugio. Fundación Comisión Católica Argentina
Raúl Fernández Wagner Ignacio Gatti Julio Bardi	Director académico Departamento de Geografía Profesor	Espec. Desarrollo Local en regiones Urbanas . UNGS UBA USAL

5. LISTA DE PARTICIPANTES

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
Graciela Platt	Integrante	EISAR
Rosa Jazmín	Líder Comunitaria	HPHA - Villa del Parque, Santa Fe
Rita Jiménez	Líder Comunitaria	HPHA - Un Techo Para Todos, La Matanza
Patricio La Vernicocca	Director	Dirección General de Defensa Civil, Secretaría de Protección Ciudadana
Silvina Montoya	Directora	Abordaje Territorial. ACUMAR
Enrique Maúrtua	Coordinador	Proyecto Agendas Climáticas Nacionales
Viviana Alva Hart	Especialista Senior	BID
Vanina Di Paola	Analista de operaciones	BID
Alejandra Celis	Consultora	BID
Jorgelina Hardoy	Investigadora en GRD	IIED-AL /CONSOC
Florencia Almansi	Investigadora en Planificación Urbana	IIED-AL /CONSOC
Gustavo Pandiella	Investigador	IIED-AL /CONSOC
Julieta del Valle	Investigadora en Evaluación Social	IIED-AL /CONSOC
Alejandra Ramírez Cuesta	Investigadora	FARN /CONSOC
Ana Cuts	Directora	HPLA /CONSOC
Carlos Amanquez	Coordinador del área de comunicaciones	RAMCC /CONSOC
Ariel Sosa	Miembro	HPLA /CONSOC

