

GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y SUSTENTABILIDAD: APORTES DESDE EL ENFOQUE DE GOBERNANZA

DRA. SILVIA E. FONTANA

Universidad Católica de Córdoba
silvia.fontana@ucc.edu.ar

DR. MATÍAS BARBERIS RAMI

Universidad de Salzburgo (Austria)
mattbarberis@gmail.com

El objetivo del artículo es analizar el rol de la gobernanza en torno a la gestión del riesgo de desastres, a partir de las características territoriales que emergen de las últimas inundaciones en la provincia de Córdoba, Argentina. Es decir, se busca comprender el impacto de los desastres desde un punto de vista conceptual.

La naturalización de los riesgos por parte de los habitantes produce que los gobiernos no incorporen hipótesis del riesgo en sus agendas, generando distintas falencias en términos de acciones de prevención y mitigación de riesgos. Frente a ello, se entiende que la gobernanza y la sostenibilidad son enfoques clave en la diagramación e implementación de eficientes políticas de gestión del riesgo de desastres.

Palabras Claves: Gestión del Riesgo de Desastres, Gobernanza, Sustentabilidad, Inundaciones, Capacidades Institucionales.

DISASTER RISK MANAGEMENT AND SUSTAINABILITY: CONTRIBUTIONS FROM THE GOVERNANCE APPROACH

This paper aims to analyze the role of governance in disaster risk management, starting from the local characteristics that emerge from the last floods in the province of Cordoba. Indeed, it intends to investigate the reality of the disasters from a conceptual point of view.

The naturalization of the risks by the inhabitants causes that the governments do not incorporate hypotheses of the risk in their agendas, generating different shortcomings in terms of actions of prevention and mitigation of risks. In order to overcome this situation, governance and sustainability are key approaches in the design and implementation of efficient risk management policies.

Keywords: Disaster Risk Management, Governance, Sustainability, Floods, Institutional Capacities.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, se han verificado distintas inundaciones en el territorio de la provincia de Córdoba (Argentina), desde casos de inundaciones de zonas rurales hasta eventos críticos en zonas urbanizadas. Estos eventos han tenido graves consecuencias en términos de población evacuada, daños en las economías locales y pérdida de productividad agrícola, entre otros.

El fenómeno de la inundación es considerado como una de las amenazas de mayor impacto a nivel mundial, ya que genera una marca importante sobre grandes extensiones de territorio densamente poblados (Garnica Peña y Alcántara Ayala, 2004). También a nivel mundial las inundaciones están aumentando más rápidamente que ningún otro desastre (Salas Salinas, 1999), y están relacionadas con los comportamientos de las lluvias y su interacción con el terreno de cada zona específica en cada país.

Las consecuencias que tienen las inundaciones en zonas urbanas producen daños costosos y efectos indirectos severos, debido a la mayor concentración de la población, infraestructura y otro tipo de elementos que hacen vulnerable su situación. Es decir, este tipo de fenómeno remite a la afectación del medio natural y construido que es ocupado por los habitantes del territorio, comprometiendo los aspectos sociales, económicos y ambientales del lugar.

En este contexto, la gestión del riesgo de desastres en el ámbito local es un tema que está cobrando cada día mayor importancia en el área de las políticas públicas y las prácticas ciudadanas. Muchos países en Latinoamérica han incorporado la temática como un eje fundamental del desarrollo local sostenible, particularmente a través de las recomendaciones que ha realizado la agencia de Naciones Unidas para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNISDR) a través de sus programas particulares para la región.

Sin embargo, emergen algunas características peculiares en el escenario regional: la recurrencia de las inundaciones, la variedad en los impactos, la falta de políticas de prevención del riesgo y mitigación de los desastres, las dificultades económicas y la falta de preparación para afrontar la emergencia nos llevan a preguntarnos acerca del rol de cada uno de los actores territoriales en la gestión del riesgo.

Es por ello que el objetivo de este artículo es analizar el rol de la gobernanza en torno a la gestión del riesgo de desastres, a partir de la reflexión de las características locales que emergen de las últimas inundaciones en la provincia de Córdoba. La especificidad en el caso es aquí una excusa para proponer líneas de desarrollo teórico con la intención de contribuir al debate académico sobre la cuestión.

1. UN PUNTO DE PARTIDA: LAS INUNDACIONES EN CÓRDOBA

Localizada en el centro de la República Argentina, atravesada por cinco cuencas fluviales, tres cadenas montañosas y con la mayor parte del territorio dedicado a la agricultura, la provincia de Córdoba presenta condiciones de gran variedad en cuanto a su geografía, lo cual pone de manifiesto distintas fortalezas y vulnerabilidades del territorio que adquieren particular relevancia a la hora de analizar la probabilidad de ocurrencia de un desastre.

Las inundaciones, los anegamientos, las tormentas de granizo, así como las sequías y la desertificación han dado lugar a distintos escenarios de desastre a lo largo de las últimas décadas. Estos fenómenos han mostrado distintas vulnerabilidades por parte de la sociedad y de los gobiernos locales en la gestión del riesgo, las políticas de prevención, la mitigación de desastres, el manejo de la emergencia y en la fase de reconstrucción.

A fines del año 2005 una editorial titulada “Un territorio en riesgo” exponía:

“La menor de las catástrofes (una inundación, un incendio, un escape de gases tóxicos o de combustibles) desnuda la preocupante precariedad y ominosa carencia de cuerpos de intervención inmediata, de infraestructuras y, sobre todo, de concientización para prevenir y afrontar contingencias adversas. Los argentinos parecemos creer que nada malo puede ocurrirnos, pero nuestro territorio nacional presenta numerosas condiciones potenciales de desastres”.

(Archivo La Voz del Interior, 18 de diciembre de 2005)

Con un tono alarmista y orientado a la gestión de emergencias —y no así a la gestión del riesgo— se dan cuenta de algunos puntos críticos en el territorio provincial, en el cual se verificarán distintos eventos. A continuación, se presentan algunos titulares que han dado cuenta de tales eventos a lo largo de los últimos diez años, tanto en ámbito urbano como rural:

- La Voz del Interior, 13 enero 2006: Daños, inundación y evacuados. La Capital quedó convertida en pecera.
- La Voz del Interior, 2 mayo 2007: Un mes después de la lluvia. En El Fortín, el drama del agua no da respiro.
- La Voz del Interior, 1 diciembre 2009: Inundaciones y emergencia hídrica.
- La Voz del Interior, 14 enero 2010: Decisión oficial da respiro a los productores. Emergencia agropecuaria para las zonas inundadas del sur provincial
- La Voz del Interior, 9 febrero 2012: 60 evacuados en La Carlota por viviendas inundadas. Cayeron 140 milímetros. Los pobladores recordaron la inundación de 2007.
- La Voz del Interior, 19 febrero 2014: Lluvias inundaron Villa Nueva y hubo que evacuar a familias
- La Voz del Interior, 4 marzo 2014: Bell Ville resiste la crecida histórica del río Ctalamochita.
- La Voz del Interior, 5 marzo 2014: Quejas de municipios por los avisos de crecidas. Autoridades municipales de Villa María y Villa Nueva cuestionaron ayer a la Provincia por no informarles de las crecidas.
- La Voz del Interior, 13 junio 2014: Un pueblo lleva dos meses sitiado por el agua
- La Voz del Interior, 25 febrero 2015: Lo que el agua no se llevó. La tragedia de estas últimas inundaciones en la provincia de Córdoba exige el compromiso ambiental de todos los responsables. Porque sabemos que, si nada cambia, el drama volverá a ocurrir.
- La Voz del Interior, 27 febrero 2015: El agua no da respiro en toda la provincia. El panorama de las inundaciones en el este provincial seguía siendo desolador. Anoche había casi 700 evacuados y muchos pueblos aislados.
- La Voz del Interior, 1 marzo 2015: Inundaciones repetidas y advertencias desoídas. En 2007 se elaboró una “carta de peligrosidad”, que graficó en un mapa los riesgos de inundación en las Sierras Chicas. Como sucedió con otros estudios, no fue tenida en cuenta por las autoridades. Las líneas de ribera no están delimitadas.

- La Voz del Interior, 3 marzo 2015: Alerta máxima en Córdoba: hay 2 mil evacuados y 5 zonas de catástrofe. De la Sota dijo que la “situación es crítica”. Declaró toda la provincia en emergencia. Hay dos mil evacuados.
- La Voz del Interior, 10 marzo 2015: La difícil reconstrucción. Tras la grave catástrofe que sufrió Córdoba, queda por delante la tarea de elevar el espíritu de los habitantes y reconstruir su infraestructura, para lo cual se necesitará el aporte de todos.
- La Voz del Interior, 15 abril 2015: Los barrios periféricos quedan para el último. Las obras de reconstrucción en las localidades de Sierras Chicas se concentran en los sectores urbanos centrales.

A estos titulares se han sumado distintos escenarios de inundaciones en el sur provincial y en la capital a partir de grandes lluvias registradas en el año que, conjugadas con distintas vulnerabilidades —el manejo de cuencas hidrológicas a nivel interprovincial, las disparidades económicas regionales, el déficit habitacional, la pobreza, el bajo nivel de valor agregado en la producción en ciertas zonas agrícolas, entre otras— han generado distintos escenarios de desastres vinculados particularmente a riesgos extensivos¹.

Las inundaciones en la provincia, que responden a estas características, ponen de manifiesto ciertas falencias en la gestión y abren el debate acerca de cómo se debería encarar tal proceso dentro del marco de la planificación territorial en clave sustentable.

2. SOBRE LOS DESASTRES Y LA GESTIÓN DEL RIESGO

En el ámbito de la comunidad internacional, a partir de la implementación del Marco de Acción de Hyogo (MAH): aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (2005–2015), el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (2015–2030), y otros marcos regulatorios como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático

¹ Esta tipología de riesgos se caracteriza porque la amenaza presenta una intensidad menor, son recurrentes en un territorio con un impacto localizado principalmente en márgenes urbanos o zonas rurales y afectan la productividad y la infraestructura local (UNISDR, 2009).

y la Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III, las políticas de gestión del riesgo y los debates académicos han virado su perspectiva hacia algunos conceptos claves como las alianzas público-privadas, la creación de capacidades y la gestión local del riesgo.

Específicamente, distintas investigaciones han buscado ampliar los estudios sobre el tema de la gestión del riesgo, no sólo con la finalidad de avanzar en el campo académico sino, también, con la idea de hacer un aporte a las políticas de desarrollo de los países latinoamericanos.

Allan Lavell, a lo largo de su producción literaria ha sostenido que:

“...entender los procesos de conformación del riesgo, identificar los factores principales que contribuyen a su desarrollo y agudización, son acciones imprescindibles si la idea de la reducción del riesgo ha de convertirse en una práctica posible” (2002a:23).

En su producción postula que:

“...la clave de la reducción del riesgo está en el entendimiento del riesgo mismo, en la educación acerca de él, y en la participación decidida y comprometida de todos los actores sociales, privados y públicos, en su resolución” (2002a:173).

Ahora bien, ¿en qué se diferencian los riesgos de los desastres? El riesgo es un fenómeno contingente que indica una relación entre una amenaza (de origen antrópico o natural) y un conjunto de vulnerabilidades que la potencian. Por su parte, un desastre es una categoría social, es la actualización del grado de vulnerabilidad presente en una sociedad frente a la presencia de una o múltiples amenazas, o la concatenación de las mismas (Ligi, 2009; Wisner *et al.*, 2004) Es decir, un desastre es un riesgo consumado.

El concepto de riesgo ha sido usado de maneras múltiples y con grados de complejidad diversos (García Acosta, 2005), por lo cual un enfoque alternativo que resulta útil es el de construcción social del riesgo: este concepto asociado con los

riesgos “ha demostrado su utilidad analítica cada vez con mayor fuerza entre los estudiosos de los desastres y los efectos que éstos han tenido en la sociedad” (García Acosta, 2005:12).

Frente a este contexto de análisis, los desastres:

“ya no se conciben como sucesos geofísicos aislados, singulares y extremos sino que son manifestaciones de un proceso social continuo que impacta en las condiciones de la vida cotidiana de una sociedad” (Herzer et al., 2002:3).

En un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a principios de década se especifica que “la vulnerabilidad y el riesgo están asociados a las decisiones de política que una sociedad ha adoptado a lo largo del tiempo y dependen, por tanto, del desarrollo de cada país o región” (BID, 2000:7).

Por su parte, desde el ámbito académico se ha explicado que:

“la evidencia empírica demostrada por la perspectiva histórica de que el riesgo y el desastre constituyen procesos multidimensionales y multifactoriales, resultantes de la asociación entre las amenazas y determinadas condiciones de vulnerabilidad que se construyen y reconstruyen con el paso del tiempo” (Oliver-Smith citado por García Acosta, 2005:18).

Si algo resulta de importancia en la temática de los riesgos de desastres es la caracterización de los espacios en el que, ya sean latentes o manifiestos, los mismos se hacen presentes. La interacción producida entre una amenaza y una población vulnerable, en un momento y lugar determinado, constituyen lo que se llama un escenario del riesgo.

La gestión del riesgo abarca una serie de fases o contenidos que los actores sociales deberían contemplar en su aplicación: la toma de conciencia, la sensibilización y la educación sobre el riesgo, el análisis de los factores y las condiciones del riesgo, así como la construcción de escenarios de riesgos, la identificación de los actores que

mayor contribuyen a la construcción del riesgo, las posibles soluciones, así como las limitaciones para su implementación, la negociación como camino esencial en la toma de decisiones, y el monitoreo permanente del comportamiento de los factores del riesgo (Lavell, 2002b).

En el informe 2010 de la Federación Internacional de la Cruz Roja se señala que las autoridades de algunas ciudades están en proceso de incorporar la reducción del riesgo de desastres a la planificación del desarrollo, sobre todo vinculado a casos en donde ciertas reformas políticas han logrado gobiernos más responsables y más cercanos a sus ciudadanos (CICR, 2010). En este contexto, la dimensión local de la gestión del riesgo es absolutamente relevante dada a la legitimidad que permite generar en los procesos de toma de decisiones.

La gestión local del riesgo es llevada primordialmente adelante por parte de los actores locales. La participación social como elemento de la gobernanza posibilita una reducción efectiva de los riesgos:

“allí donde las autoridades urbanas disponen de una capacidad adecuada, concentran su acción en las familias de bajos ingresos y mantienen buenas relaciones con sus ciudadanos, son considerablemente mayores las posibilidades de reducir el riesgo de desastres” (CICR, 2010: 8)

Enrique Gomariz afirma que:

“existe gestión local del riesgo cuando los actores locales, solos o en relación con otros actores externos, se implican en un proceso que logra reducir el nivel de riesgo local y establecer las condiciones para que esa reducción sea sostenible, es decir, la integran plenamente en los procesos de desarrollo local” (citado en Lavell, 2002a: 16).

Abordar el riesgo de desastres desde una mirada preventiva se ha convertido en una necesidad de los gobiernos para enfrentar los desafíos que se presentan actualmente. En este sentido no se pueden pensar las políticas preventivas sin una mirada a largo plazo, aunque sin olvidar el corto y mediano plazo en las acciones que se llevan a cabo.

La prevención del riesgo de desastres debe reflejarse en los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional, sectorial y local; en los planes de ordenamiento del territorio y de uso del suelo; en los presupuestos de los organismos públicos; en el conocimiento de los habitantes; en el accionar de las entidades públicas y privadas; etc. (CEPAL, 2005; Vargas, 2002). Por ello,

“es muy importante que las estrategias de gestión involucren a todos los actores vinculados a esta problemática, a saber, gobiernos, organismos internacionales y regionales, voluntarios, el sector privados y la comunidad científica” (CEPAL, 2005:29).

En este marco, la recurrencia de desastres en el ámbito regional puede poner en evidencia la capacidad de los distintos niveles gubernamentales para dar respuesta a los problemas que emergen o, también pueden poner en evidencia la vulnerabilidad de las instituciones que son incapaces de dar una respuesta a este tipo de hechos.

Específicamente, entre las acciones que pueden ser puestas en marcha por los gobiernos, encontramos: la elaboración de legislación adecuada, asignaciones en el presupuesto y responsabilidades descentralizadas a fin de lograr la participación de los gobiernos subnacionales, los gobiernos locales y la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. En tal sentido, Flores sostiene que:

“la institucionalización de la Gestión del Riesgo es necesaria en este proceso de incorporar conciencia, capacidad y voluntad transformadoras en la actividad del Estado y en la de todos los actores sociales” (2006:11).

Mientras que con las instituciones para gestionar el riesgo se pueden establecer identidades y actividades para ello; con la institucionalización de procesos y herramientas para la gestión del riesgo de desastres se avanza en el conocimiento del riesgo, y se fortalecen los mecanismos necesarios para llevar adelante buenas prácticas e iniciativas de manera interinstitucional e intersectorial en los niveles nacional, provincial y local.

3. LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO Y LA BÚSQUEDA DE LA GOBERNANZA

3.1 Enfoque de la Gobernanza

A finales del siglo xx, un ciclo histórico llegó a su fin en América Latina. Un modelo de articulación social dio señales de desgaste y crisis, y comenzó a gestarse uno nuevo resultante de la crisis de sentidos que vive la política. Se asiste a una pérdida de la capacidad conductora del modo jerárquico de gobierno (Aguilar Villanueva, 2006a).

Fueron diversas las líneas de reformas administrativas que se plantearon en la región, con la intención de dar respuesta a los problemas que iban emergiendo como consecuencia del “agotamiento del modelo económico y político del Estado desarrollador” (Aguilar Villanueva, 2006a:158).

Es en este contexto de reforma, modernización y a su vez de crisis en los países latinoamericanos, en donde se deben resolver los problemas de capacidad y eficacia directiva del gobierno. Así también es en este marco, en el que afloran los términos de sociedad civil, de ciudadanía, de actores emergentes, nuevos movimientos sociales, tercer sector; proceso acompañado por una crítica a los estilos de hacer política y, en general, de desencanto con el orden económico, cultural y social que se expande.

Como respuesta a este problema una de las soluciones que surgió fue el de la gobernanza, como un enfoque que “apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad (...)” (Aguilar Villanueva, 2006b:12), “en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales” (Aguilar Villanueva, 2006b:14). Fueron los límites demostrados por las acciones de gobiernos individuales lo que ha llevado al replanteamiento de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado para hacer frente a estas situaciones.

Se hace necesario destacar que la noción de gobernanza ha sido objeto de múltiples definiciones como así también de una variada producción de literatura especializada, que ha expresado una diversidad de enfoques y conceptualizaciones alrededor del mismo, lo que provoca una variedad de significaciones diferentes.

Guy Peters sugiere que la gobernanza “es la capacidad del gobierno para conducir la economía y la sociedad” (2003:2). Por su parte Kooiman refiere a que el punto de partida para conceptualizar la gobernanza

“es que los fenómenos socio-políticos y su gobierno deben situarse en el contexto de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas” (2004: 174).

Por su parte, Renate Mayntz (2005), traza la evolución de la teoría de la gobernanza planteando que surgió después de la Segunda Guerra Mundial, en un tiempo en que los gobiernos anhelaban dirigir el desarrollo social y económico de las naciones hacia objetivos definidos.

Esta autora sostiene que el concepto gobernanza se viene utilizando como sinónimo de dirección política, pero a su vez se consideran dos acepciones distintas de ésta. Por un lado, como:

“una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas” (Mayntz, 2005:83).

Mientras que la segunda acepción refiere a los diferentes modos de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social (Mayntz, 2005).

Para Mayntz (2005), el paradigma fundamental de la gobernanza es la “elaboración de las políticas públicas (por parte del gobierno) e implementación de éstas (a cargo de las agencias públicas)” (Mayntz, 2005:87). Asimismo, manifiesta que en la actualidad el concepto se utiliza para denominar a una nueva forma de gobernar, sostiene que la base de la gobernanza moderna se caracteriza por la existencia de

actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones, y no por la jerarquía (Mayntz, 2005).

La gobernanza se presenta como modo de gobernación de la sociedad compleja actual, la que debe enfrentar retos propios de nuestros tiempos, entre los que se encuentran los retos ambientales que ya no pueden estar solamente bajo la órbita de los gobiernos sino que se debe contar con la actuación e integración de la sociedad para hacer frente a ellos.

Es así que desde el enfoque de la gobernanza se plantea la necesidad de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad civil, en donde se visualiza un cambio en la manera de gobernar. Esta nueva forma de gobernar es un paso que se produce desde un estilo jerarquizado centralizado a “un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales” (Aguilar Villanueva, 2006b:14).

El concepto de gobernanza se utilizaba antiguamente como expresión de “la acción o efecto de gobernar o gobernarse” pero en la actualidad el mismo ha sufrido una renovación, y es entendido como un enfoque postgubernamental que busca un equilibrio entre el gobierno, la sociedad y el mercado para el desarrollo. Así es que podemos referirnos a una “nueva gobernanza” (*new governance*), ya que el término fue reelaborado en respuesta a las circunstancias actuales, tanto internas como internacionales, en las que comienzan a consolidarse nuevas formas sociales que adquieren capacidad para gobernarse y brindar solución a los problemas sociales que emergen.

Lo destacable de la gobernanza es la idea del trabajo mancomunado entre el gobierno, el mercado y la sociedad en pos de una dirección más horizontal, interactiva y asociativa en la que los “actores extragubernamentales” (Aguilar Villanueva, 2006a:87) son fundamentales para la gestión del riesgo de desastres. Así es que la sociedad se convierte en objeto y sujeto de la gobernanza, siendo particularmente el gobierno el actor legítimo en la conducción de la sociedad contemporánea, no olvidándonos que la gobernanza es un proceso superior al mero proceder del gobierno ya que lo contiene en su sustancia.

En síntesis, dado este debate en torno al concepto de gobernanza, se torna relevante considerarla como un modo de conducción en cuanto a las políticas para la gestión del riesgo de desastres. Modo en el que el resultado de la interacción entre las redes de actores estatales, privados y sociales es necesario para fortalecer el rol del Estado, quien es el principal responsable en la implementación de las políticas del riesgo.

La complejidad que denota la gestión del riesgo de desastres, como una de las políticas que promueven el desarrollo, hace necesario un modo de gobierno cooperativo en el que los diferentes actores participan en la elaboración e implementación de las políticas. Es decir, se torna relevante la interacción de estos en un entorno dinámico de actuación.

Las políticas públicas para la reducción del riesgo de desastres lograrán resultados positivos en la medida en que los gobiernos, la sociedad civil y quienes tienen intereses en el desarrollo reconozcan la importancia de establecer, evaluar y gestionar los riesgos previamente a la ocurrencia de los desastres.

Para ello, hace falta la existencia de coordinación, complementación y participación conjunta entre la sociedad y el gobierno, lo cual supone un desafío en las actuales condiciones. Entre las acciones que deben ser puestas en marcha encontramos: la elaboración de legislación adecuada, asignaciones en el presupuesto y responsabilidades descentralizadas a fin de lograr la participación de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales como también de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

3.2 Los actores de la gobernanza y sus prácticas

Frente a la idea de que “el gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad” (Aguilar Villanueva, 2006a:77) se plantean un par de corolarios que sirven para dar sustento a esta afirmación.

El primer corolario pone de relieve “*la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno*” (Aguilar Villanueva, 2006a:77), ya que son actores relevantes para la resolución de problemas sociales capaces de generar situaciones de bienestar.

Otro gran corolario es que “los actores sociales clave ya no se sujetan incondicionalmente al gobierno ni pueden ser forzados a entregar sus recursos sin estipulaciones” (Aguilar Villanueva, 2006a:77), ante lo que se concluye como respuesta una nueva manera de gobernar “orientado a la construcción de interdependencias entre estos actores y alianzas intersectoriales” (Aguilar Villanueva, 2006a:78).

Esta situación de interdependencia en la que se hallan los actores resulta relevante en el momento de comprender los procesos sociopolíticos, ya que se generan condiciones de influencia mutua y recíproca. En estas circunstancias:

“el resultado común no depende sólo de la voluntad, las acciones y las creencias de un actor (...), sino también de las de otros actores, sus motivaciones, sus razones, y sus expectativas” (Mazzalay, 2009:72).

El supuesto que aquí se plantea es que la gobernanza es un aspecto de los procesos socio-políticos, que pone en relieve dos características esenciales como son la interdependencia entre múltiples actores y el rol del gobierno frente a la implementación de políticas públicas.

En los temas asociados a la gestión del riesgo de desastres se hace necesaria la participación activa del gobierno, sin que ello signifique la defensa de un retorno al gobierno impuesto desde arriba. En políticas asociadas al riesgo es relevante también que las iniciativas surjan de acciones individuales y de la sociedad civil en su conjunto, es ante ello que los gobiernos tendrán que trabajar con distintos agentes e instituciones, así como con los otros países y con organismos internacionales (Giddens, 2010).

Frente a ello los aportes que realizan estos actores contribuyen de manera significativa, ya que a través de:

“los acuerdos (que realizan) tanto los actores públicos como privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo” (Kooiman, 2004:172).

A partir de lo expuesto por Kooiman (2004) es posible preguntarse en este marco ¿qué es un actor? Para responder a ello, y siguiendo a Bourdieu se sostendrá que:

“un actor no es aquel que actúa conforme al lugar que ocupa en la organización social, sino aquel que modifica su entorno material y sobre todo social. Que transforma los modos de decisión, las relaciones de dominación y las orientaciones culturales” (Bourdieu 1998:127).

Es decir, se plantea que son los actores a través de sus prácticas sociales quienes transforman el ambiente en el cual desarrollan sus acciones. Prácticas llevadas a cabo en un tiempo y en un contexto determinado.

Petracci y Kornblit (2007) plantean que las prácticas sociales son definidas por las representaciones sociales. Representaciones sociales que se generan y constituyen a partir de los procesos de interacción y comunicación entre individuos, grupos e instituciones; de las conversaciones cotidianas que crean la realidad; y de la recepción de los medios masivos de comunicación. Son las representaciones sociales modelos organizados y jerarquizados de conocimiento colectivo formulados a través de juicios, opiniones, creencias, saberes y actitudes, que son plasmados a través de las diversas formas de interacción comunicativa.

Vasilachis (1997) conceptualiza a esta categoría como aquellas construcciones simbólicas individuales y/o colectivas a las que los sujetos apelan o las que crean para interpretar el mundo, para reflexionar sobre su propia situación y la de los demás y para determinar el alcance y la posibilidad de su acción histórica.

En esta dirección, la gestión del riesgo de desastres no cobra sentido si no es entendida “como una práctica transformadora que apoya la búsqueda de mayores niveles de seguridad humana integral” (Lavell, 2003:48). Por ello es que en el marco de la gobernanza se necesita que los actores políticos, sociales, económicos, etc. participen activamente a través de propuestas de trabajo buscando la creación de consensos para la acción e implementación de las políticas. Es necesario, entonces, que en las políticas de gestión del riesgo de desastres se incorporen las demandas y necesidades de todos los actores (públicos y privados) para así hacer corresponsables de los resultados obtenidos a quienes fueron parte del proceso.

3.4 Gobernanza para la gestión del riesgo

En esta línea, es primordial destacar que en las políticas de gestión del riesgo de desastres se debe incluir la participación de gobiernos locales, regionales y nacionales, organismos internacionales y también actores privados y de la sociedad civil, en lo relativo a la evaluación como a la gestión de los riesgos. Ello nos pone frente al imperativo de reconocer la importancia de la gobernanza como enfoque para llevar adelante las acciones en este campo. Acciones que ofrecen como resultado planes, proyectos y programas en los que se coordinan actividades entre los sectores públicos y privados de la sociedad, como también la asignación de recursos para la formulación e implementación de políticas públicas.

Fueron los organismos internacionales, a partir de la década de 1990, los que instalaron en la agenda la problemática del riesgo de desastres, invitando a los gobiernos a que implementen políticas tendientes a la reducción del riesgo de desastres. Es así que se comienzan a firmar una serie de acuerdos regionales e internacionales con el objetivo de lograr reducir el riesgo de desastres a nivel mundial.

El incorporar la perspectiva del riesgo en todos los ámbitos gubernamentales y de la sociedad lleva a fomentar la protección frente al riesgo, y a generar diversas modalidades de cooperación entre los actores públicos y privados involucrados. En la gestión del riesgo de desastres se visualiza como relevante el nivel local de gobierno, ya que se convierte en el elemento articulador con los otros niveles de gobierno (nacional y provincial) debido a que el riesgo se genera y se manifiesta primeramente en este nivel micro.

Dentro de la política de gestión del riesgo en general, existen una serie de acciones que deben llevarse a cabo mancomunadamente entre los diversos niveles de gobierno, buscando evitar la duplicación u omisión de acciones y participando de acuerdo a sus competencias. Dichas acciones plasmadas en planes, programas y proyectos, desde el enfoque de la gobernanza, se presentan a su vez como el resultado de la coordinación de actividades conjuntas entre el sector público y el sector privado de la sociedad, donde a su vez se definen los recursos y la participación específica de cada una de estas esferas como necesario para la dirección de la sociedad ante el eventual desenlace de un desastre.

Que las administraciones gubernamentales incorporen a sus planes de gobierno hipótesis de riesgos de desastres supone que se ponen en juego una serie de políticas, acciones y estrategias de mitigación, diagnóstico, preparación y prevención de riesgos. Todas estas fases están relacionadas e impactan de manera positiva o negativa de acuerdo a cómo se actúe en cada una de ellas.

No se debe olvidar que es el gobierno el responsable más importante en la gestión del riesgo de desastres, lo que no quiere decir que es una responsabilidad exclusiva “sino que todos los demás actores y sectores institucionales y sociales, cada uno en su ámbito, deben asumir también esa responsabilidad (...)” (ONU, 2008:112). Es en este marco de coordinación de acciones donde el gobierno se convierte en el rector de la articulación de actores, siendo la misma:

“una acción estrechamente relacionada a la voluntad política de los Gobiernos (...), que ejercen el rol propiciador e impulsor para la creación de los sistemas y las estructuras organizativas para la Gestión de Riesgos, y/o su consolidación y mejoramiento constantes. Los gobiernos son los articuladores de los actores por excelencia, sean estos del propio país como del ámbito internacional” (Flores, 2006:27).

Así es que deben establecerse las responsabilidades que cada uno de los actores debe asumir frente a la gestión del riesgo, las que deben realizarse de manera coordinada, por lo que la elaboración del plan de manera participativa llevará a la apropiación por parte de cada actor de su correspondiente responsabilidad. Esto permitirá la identificación de capacidades existentes en el gobierno y la sociedad, como así también los recursos necesarios.

En síntesis, la gestión integral del riesgo será factible si converge del trabajo coordinado de todos los actores, por lo que para que sean eficientes y sostenibles deben cimentarse en:

- el fortalecimiento del nivel local de gobierno, ya que es territorialmente quien se encuentra más cerca de la problemática;

- la participación de los sectores públicos y privados que son parte de la sociedad, ya que es necesario el trabajo conjunto y coordinado;
- la transparencia de la información que permita el conocimiento de los datos para trabajar en consecuencia; y
- la evaluación de los procesos que se llevan adelante, para el mejoramiento de las acciones implementadas.

Precisamente lograr una gobernanza del riesgo es un factor imprescindible debido a la necesidad de consolidar una nueva manera de interconectarse los gobiernos, la sociedad civil y el mercado.

CONCLUSIONES

En esta sociedad contemporánea, el marco institucional para la gestión del riesgo de desastres y su consecuente reducción se ha caracterizado, en general, por ser enfrentado de manera reactiva. En consonancia con algunas anticipaciones planteadas, queda expuesto que en la mayoría de los casos es la emergencia donde se actúa. Ello se debe a que existen alrededor de esta gestión reactiva: dispersión de esfuerzos, falta de articulación de acciones entre instancias privadas y públicas, falta de capacitación, falta de coordinación entre actores, entre otros motivos. Es decir, la planificación en esta temática es aún muy elemental por lo que se suele no llegar a absorber los impactos que una inundación provoca.

La gestión del riesgo de desastres, entendida como un proceso, resulta más efectiva si logra alcanzarse el fortalecimiento de las acciones en todos los niveles de gobierno, con la cooperación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, así como de la comunidad internacional en sus distintas dimensiones de cooperación. Así es que se hace necesario constituir un sistema interinstitucional de gestión del riesgo articulado por organizaciones ya existentes de los sectores público y privado de cada país.

La naturalización de los riesgos por parte de los habitantes es lo que produce que los gobiernos no incorporen hipótesis del riesgo en sus agendas de actuación, lo que

lleva a que los mismos se multipliquen pues no se prevén acciones para reducirlos o al menos mitigar sus consecuencias (Fontana y Maurizi, 2014).

Se necesita comenzar a considerar un proceso integral, articulado y consensuado que permita pasar del manejo de desastres a la gestión del riesgo de desastres. Proceso pensado de manera transversal que priorice un nuevo tipo de organización en el que converjan y participen todos los sectores de la sociedad, requiriendo a su vez la necesidad de fortalecer las capacidades de todos y cada uno de los sectores participantes.

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

Por lo anterior, es que el gobierno debe trabajar en pos de acciones de prevención del riesgo y mitigación de desastres, así como en acciones para el supuesto manejo de la emergencia y la posible posterior reconstrucción de la zona afectada. En este sentido, se deben implementar políticas que den respuesta a estas nuevas realidades que se hacen presentes a lo largo y ancho del territorio.

En el caso de la provincia de Córdoba en particular, se requiere una institucionalidad del riesgo de desastres, para hacer frente a él y asegurar un desarrollo sostenible para el país. El desafío consiste en crear un sistema en el que converjan gobierno, sociedad civil y sector privado en un proceso de cooperación para la generación de estrategias que permitan abordar el riesgo de desastres.

La importancia de un gobierno transversal del riesgo radica en que debe ser articulado, participativo y con respaldo político-económico, es decir con políticas de Estado que trasciendan a través del tiempo, den continuidad a las iniciativas y fortalezcan los esfuerzos que se realizan en la reducción del mismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. (2006a) *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. (2006b) “El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza”, en *Reforma y Democracia – Revista CLAD*, Caracas, N° 39, pp. 1–15.
- Bourdieu, P. (1997) *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Flores, A. (2006) *Actores y Roles en la Gestión del Riesgo*. Asunción: CYTED.
- Fontana, S. y Maurizi, V. (2014) *Comunicando el riesgo. Estrategias comunicativas frente a riesgos de desastres*. Buenos Aires: Biblos.
- García, V. (2005) “El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos”, en *Revista Desacatos*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, N° 19, pp. 11–24.
- Garnica R. y Alcántara, I. (2004) “Riesgos por inundación asociados a eventos de precipitación extraordinaria en el curso bajo del río Tecolutla, Veracruz”, en *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, México, UNAM, N° 55, pp. 23–45.
- Giddens, A. (2010) *La política del cambio climático*. Madrid: Alianza.
- Herzer, H. et al. (2002) *Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo*. Buenos Aires: CESAM.
- Kooiman, J. (2004) “Gobernar en Gobernanza”, en *Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, N° 16, pp. 171–194.
- Lavell, A. (2002a) “Riesgo y Territorio: los niveles de intervención en la Gestión del Riesgo”, en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, FLACSO-Nueva Sociedad.
- Lavell, A. (2002b) *Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición*. Lima: La Red, USAID.
- Lavell, A. (2003) *La Gestión Local del Riesgo. Nociones y Precisiones en torno al Concepto y la Práctica*. Lima: CEPREDANEC – PNUD.
- Ligi, G. (2009) *Antropología del rischio*. Roma: Laterza.
- Mayntz, R. (2005) “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”, en Cerrillo i Martínez, A, *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mazzalay, V. (2009) “Gobernanza e Influencia: una propuesta analítica para los procesos socio-políticos en la escala regional y local”, en *Revista Administración Pública y Sociedad*, Córdoba, IIFAP–UNC, N° 16, pp. 63–88.
- Peters, G. (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.

- Petracci, M. y Kornblit, A. (2007) “Representaciones Sociales: una teoría metodológicamente pluralista”, en *Metodologías Cualitativas en Ciencias Sociales, Modelos y Procedimientos de Análisis*, Buenos Aires, Biblos, pp. 91–111.
- Salas, M. (1999) “Obras de protección contra inundaciones”, en *Cuadernos de Investigación, Sistema Nacional de Protección Civil*–Centro Nacional de Prevención de Desastres, México, Noviembre, N° 49.
- Vargas, J. (2002) “Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales”, en *serie Medio Ambiente*, Santiago de Chile, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, N° 50.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1997) *Discurso político y prensa escrita. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*. Barcelona: Gedisa.
- Wisner, Ben. et al. (2004) *At Risk. Natural hazards, people’s vulnerability and disasters*. New York: Routledge.

FUENTE PRIMARIA

La Voz del Interior (octubre 2016) <http://www.lavoz.com.ar>

DOCUMENTOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

- BID (2000) Un tema de desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres.
- CEPAL (2005) Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas siconaturales. Cuatro experiencias en América Latina y el Caribe.
- CICR (2010) Informe mundial sobre Desastres.
- ONU (2008) La Gestión de Riesgos de Desastres Hoy. Contextos globales, herramientas locales.
- UNISDR (2009) Terminología sobre reducción del riesgo de desastres.