

La construcción de herramientas de Gestión Integral del Riesgo de Desastres a nivel local. La experiencia del Municipio de Gral. San Martín

The construction of Integral Disaster Risk Management tools at the local level. The experience of the Municipality of Gral. San Martín

Claudia Gatti*

Analía García**

Juan Vera***

España Verrastro†

Fernando Fontanet‡

Fecha de recepción: 1 de marzo 2017
Fecha de aceptación: 19 de abril 2017

*** Claudia Gatti**

PhD en Políticas territoriales y Proyecto Local. Socióloga por la Universidad de Roma La Sapienza. Coordinadora Operativa para América Latina y Caribe del Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos (CISP). Co-coordinadora académica y docente de la Diplomatura en gestión local de riesgos socio-ambientales dictada por la Universidad Nacional de San Martín. Correo: gatti@cisp-ngo.org

**** Analía García**

Licenciada en Sociología. Candidata a Magister en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Diplomada en Desarrollo Local con Orientación al Empleo y en Evaluación de Proyectos de Cooperación y Desarrollo (UNSAM). Integrante del Equipo técnico de CISP Argentina y de Fundación SES. Docente de la Diplomatura en gestión local de riesgos socio-ambientales dictada por la Universidad Nacional de San Martín. Correo: analiagarcia81@gmail.com

**** Juan Vera**

Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Profesor de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial en Sociología, (UBA). Es miembro de la Comisión Directiva del Consejo de Profesionales en Sociología (CPS) 2014-2018. Integra el equipo CISP que brinda Asistencia Técnica al Municipio de San Martín en Gestión del Riesgo; Jefe de Departamento de la Dirección de Estadísticas del Municipio de Pilar. Correo: licjuanvera@yahoo.com.ar

† España Verrastro

Licenciada en Sociología (UBA). Profesora de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial en Sociología, UBA. Doctoranda en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Miembro del Grupo Ambiente y Política de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM. Enlace por la UNSAM en el proyecto DIPECHO implementado por CISP. Docente de la Diplomatura en gestión local de riesgos socio-ambientales dictada por la UNSAM. Correo: everrastros2@gmail.com

‡ Fernando Fontanet

Licenciado en Trabajo Social. Candidato a Magister en Economía Solidaria por la Universidad de San Martín. Especialización en Integración Regional MERCOSUR. Es miembro del Comité de Evaluación del Fondo Fiduciario Fuerza Solidaria (Gobierno de la Provincia de Bs. As.), también es Coordinador del Fondo de Financiamiento Solidario (FFS) de la Dirección de Economía Social y Solidaria de la Municipalidad de San Martín. Profesor en la materia Economía Política (Facultad de Ciencias Sociales-FSOC-UBA), y del Seminario Cuestión Social y Problemas del desarrollo en la Maestría en Economía Solidaria (UNSAM). Correo: fontafer@yahoo.com.ar



Resumen

El artículo contribuye al debate entre expertos de gestión del riesgo de desastres frente al desafío de la prevención, mitigación y preparación ante emergencia en zonas urbanas altamente complejas. A partir del análisis de un estudio de caso sobre la activación de un proceso de gestión local del riesgo en el Municipio de San Martín (MSM), Argentina, se definen buenas prácticas y lecciones aprendidas para la activación de procesos multidisciplinarios y multiactorales de gestión del riesgo de desastres en contextos urbanos complejos. El trabajo apunta a generar aportes para la elaboración de políticas de gestión integral del riesgo a nivel municipal, provincial y nacional.

Palabras claves: Gestión del Riesgo de Desastres, Cooperación Internacional, Transferencia metodológica de reflexión-acción, Políticas Públicas

Abstract

This article contributes to the debate among disaster risk management experts in the face of the challenge of prevention, mitigation and emergency preparedness in highly complex urban areas. Based on the analysis of a case study on the activation of a local risk management process in the Municipality of San Martín (MSM), Argentina, good practices and lessons learned are defined for the activation of multidisciplinary and multi actoral disaster risk processes management in complex urban contexts. The work aims to generate contributions for the development of comprehensive risk management policies at the municipal, provincial and national levels.

Keywords: Disaster Risk Management, International Cooperation, Methodological Transfer of Reflection-Action, Public Policies

1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS Y RELEVANCIA DE LA COMUNICACIÓN

El objetivo del presente artículo es aportar al debate entre expertos de gestión del riesgo de desastres (sociólogos, politólogos, urbanistas, etc.) frente al desafío de la prevención, mitigación y preparación ante emergencias en zonas urbanas altamente complejas que están expuestas a amenazas recurrentes tal como las inundaciones y los deslaves. Recuperando las buenas prácticas y lecciones aprendidas del estudio de un caso donde se desarrollan procesos multidisciplinarios y multiactorales, de tal modo que resultan en la implementación de políticas públicas transversales basadas en la gestión del riesgo de desastres (GRD).

La gestión del riesgo resulta un abordaje teórico-práctico que se ha ido consolidando gracias a la sistematización y reflexión sobre experiencias de proyectos implementados principalmente en áreas rurales y aisladas, posteriormente a la ocurrencia de desastres intensivos de origen natural. Por desastres intensivos de origen natural se entienden desastres provocados por una amenaza natural (terremotos, inundaciones, huracanes, etc.) en una unidad político administrativa local incorporado a una clasificación según sus inmediatos efectos nocivos: causando 25 o más vidas humanas perdidas y/o 300 o más viviendas destruidas (UNISDR, 2011).

Progresivamente y en particular en América Latina, la atención de los decisores políticos y de los expertos en gestión del riesgo, ha empezado a focalizarse sobre los riesgos socio-ambientales (por tanto antrópicos), ante los cuales están expuestas las ciudades y principalmente,

los barrios informales. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, que ha sido aprobado en marzo de 2015, y que traza la política de gestión del riesgo de la comunidad internacional hasta el año 2030, identifica las zonas urbanas como áreas prioritarias de intervención (UN, 2015). En la Nueva Agenda Urbana, aprobada en Quito en octubre 2016 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible –HABITAT III, entre los *Compromisos de transformación en pro del desarrollo urbano sostenible*, se introduce por primera vez el compromiso para un *desarrollo urbano ambientalmente sostenible y resiliente* que incluye diferentes puntos relativos a la promoción de la gestión del riesgo de desastres en áreas urbanas en pos de la promoción de ciudades resilientes (Naciones Unidas, 2016). Entendiendo por Resiliencia *“la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas”* (UNISDR, 2009).

La campaña de la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres – (UNISDR, 2013) “Desarrollando ciudades resilientes - ¡Mi ciudad se está preparando!” y la campaña de la Fundación Rockefeller (2016) “100 Resilient Cities” han contribuido a difundir el concepto de resiliencia referido a los sistemas urbanos en los último cinco años. Sin embargo, todavía no se han llegado a consolidar metodologías y herramientas de gestión del riesgo en las zonas urbanas, a causa de la extrema heterogeneidad de los escenarios de riesgo, de las diferentes estructuras administrativas e institucionales y de las múltiples

variables que intervienen en la definición de la vulnerabilidad en ámbitos urbanos.

La necesidad de trabajar en pos de mejorar las metodologías y herramientas de intervención para disminuir el riesgo urbano ya se ha transformado en una urgencia a causa de los efectos del cambio climático que aumentan la intensidad y la frecuencia de las amenazas de tipo hidro-meteorológicas. Éstas amenazas son las que más daños a personas y bienes ocasionan, sobre todo cuando se manifiestan como desastres extensivos, es decir desastres que ocurren con elevada recurrencia pero provocan, en una misma unidad político administrativa local, menos de 25 pérdidas de vidas humanas y/o 300 viviendas destruidas (UNISDR, 2011).

La necesidad de trabajar en la adaptación a los efectos del cambio climático, es decir de trabajar en la gestión del riesgo, ha sido promovida también en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático aprobada en París en noviembre 2015. La Convención tiene como segundo objetivo “*Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos*”. En particular los artículos N°: 7 y 8 alientan a las naciones a adoptar medidas de gestión integral del riesgo para hacer frente al cambio climático y a sus consecuencias (Naciones Unidas, 2015).

En todas las agendas internacionales que se han actualizado en el año 2015, aparece claro que, para ser sostenibles en el largo plazo, las estrategias de gestión del riesgo deben incluir la adaptación al cambio climático, mientras que la adaptación al cambio climático debe

ser construida sobre iniciativas de gestión del riesgo de desastres (FAO/UNISDR, 2016).

El desafío que se presenta en América Latina (el continente con la tasa más alta de urbanización del mundo- cercana al 80%- según el informe “El estado de las ciudades de América Latina y el Caribe” de ONU HABITAT, 2012) es el de encontrar metodologías eficaces de trabajo multidisciplinario, para lograr encarar las múltiples vulnerabilidades que caracterizan los barrios informales y que los exponen a amenazas naturales, socio-naturales y antrópicas.

El presente artículo procura contribuir a la consolidación de un *corpus* de buenas prácticas de gestión del riesgo en ámbitos urbanos. Por ello, en el artículo se sistematiza y se analiza un estudio de caso sobre la activación de un proceso de gestión local del riesgo en el Municipio de Gral. San Martín (MSM), Argentina. El acaso ha sido identificado como relevante por el Programa de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), y ha sido seleccionado entre las buenas práctica de gestión local del riesgo en Argentina por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2016).

El contenido del documento presenta una reflexión acerca del proceso multidisciplinario y multiactoral de la gestión del riesgo de desastres puesto en marcha a través de los proyectos de cooperación internacional ejecutados por la ONG Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP)- co-financiados entre 2013 y 2014 por ECHO en el Municipio de Gral. San Martín, Argentina. Al principio se expone el abordaje de gestión del riesgo que ha sido adoptado en el diseño de la intervención territorial. Sucesivamente se analizan todos los componentes de la metodología utilizada gracias a los cuales el Municipio y la Universidad de San Martín (UNSAM) se apropiaron progresivamen-

te del enfoque integral en materia de Gestión del Riesgo de Desastres. Por último, se describen y analizan las herramientas utilizadas, junto con las propuestas para el mejoramiento de las mismas surgidas en la experiencia de implementación.

El trabajo apunta a definir buenas prácticas y lecciones aprendidas para la activación de procesos multidisciplinares y multiactorales de gestión del riesgo de desastres en contextos urbanos complejos con el fin de generar aportes para la elaboración de políticas de gestión integral de riesgo a nivel municipal, provincial y nacional.

2. MARCO TEÓRICO: LA GESTIÓN DEL RIESGO COMO COMPONENTE DEL DESARROLLO LOCAL

La Gestión del Riesgo de Desastres se vino construyendo como abordaje teórico y práctico que contribuye a los procesos de desarrollo territorial sostenible a lo largo de los últimos 30 años, gracias a los aportes de científicos sociales que se dedicaron al estudio de la relación entre el hombre y el medio ambiente, y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que se dedicaron a implementar proyectos de recuperación y mitigación post-desastre en comunidades rurales y urbanas (CLACSO, 1985; Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1998; CISP, 2005; Nantzon C. & Ríos, D., 2015). En base al trabajo de los Organismos Internacionales (Naciones Unidas, Banco Mundial, BID) el esquema de abordaje se discutió y se adoptó a nivel internacional en el marco de las conferencias mundiales de Yokohama (UN, 1994), Hyogo (UN, 2005) y Sendai (UN, 2015).

Hasta los años 80, los desastres eran considerados prevalentemente eventos naturales, ante la inevitabilidad de los cuales sólo era posible organizarse para preparar la respuesta una vez acontecidos; y, llegado el caso, intentar prevenirlos gracias al aporte de las ciencias naturales.

Paralelamente y en principio complementario a este abordaje emergencista y reactivo, hacia la mitad de los años 80 empieza a aparecer un *abordaje preventivo-proactivo*, que privilegia las fases de prevención y mitigación del riesgo de desastres, completando los análisis de las ciencias naturales con los de las ciencias sociales y políticas. El enfoque preventivo-proactivo parte del presupuesto que los desastres no son naturales, siendo más bien el producto de la interacción entre ambiente e intervención humana sobre el mismo (en particular algunos: inundaciones y deslaves). Algunos grupos de estudios de la CLACSO (CLACSO, 1985) subrayan la correlación entre niveles de impacto y afectación de las amenazas naturales y nivel de sub-desarrollo de algunas sociedades, empezando a trabajar la relación Desarrollo Local / Vulnerabilidad ante amenazas de tipo natural, socio-natural y antrópica; concluyendo que los efectos de los desastres en algunos países no son la causa del retraso crónico en el nivel de desarrollo, sino que resulta ser más bien un indicador de la falta de desarrollo de esos países.

Actualmente hay consenso a nivel internacional en considerar la gestión del riesgo de desastres como un componente del desarrollo local y en definirla como

un proceso organizativo de la sociedad y de sus actores para manejar los riesgos, ya sea para modificar las condiciones de riesgo

existentes, actuando prioritariamente sobre las causas que lo producen, así como para evitar que una emergencia se transforme en desastre, o para reducir sus efectos (CISP, 2005, p.25).

En el abordaje de la Gestión del Riesgo de Desastres así concebido, la existencia de condiciones de riesgo, así como la ocurrencia de desastres, no sólo están determinadas por la probabilidad de que se presente un fenómeno peligroso de origen natural o humano, sino por la existencia de condiciones de vulnerabilidad. El riesgo es el resultado de la coexistencia, en una zona determinada y en un momento histórico preciso, de la amenaza y la vulnerabilidad. Esto quiere decir que para que haya riesgo, debe confluir en la misma zona la probabilidad de que ocurra un fenómeno determinado, a la vez que elementos susceptibles de ser afectados; la inexistencia de alguno de estos dos componentes elimina automáticamente las condiciones de riesgo (CISP; CRIC; TN, 2005). Este enfoque habilita mucho más que el de tipo “emergencista” la posibilidad de intervención de una sociedad en disminuir uno de los factores del riesgo, el que más depende de ella, es decir la Vulnerabilidad, en todos sus componentes (ambientales, sociales, infraestructurales, institucionales, políticos, organizativos, etc).

La Gestión del Riesgo de Desastres, entendida como proceso organizativo y sistemático que tiene como objetivo manejar los riesgos ya sea para evitar que una emergencia se transforme en desastre, o para reducir sus efectos, prevé la participación de las comunidades, las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, la academia y entidades gubernamentales del nivel municipal, provincial y nacional entre otras.

En este esquema las instituciones implicadas no son sólo aquellas que indiscutiblemente tienen que ver con los desastres (como los organismos de socorro), sino también las autoridades locales, organismos de planificación, institutos de educación formal y no formal, agencias financiadoras de vivienda, institutos de reforma agraria, etc. Estos últimos, por ejemplo, tendrían una alta responsabilidad en los planes de reubicación de comunidades en zonas de alta amenaza. En este sentido, los organismos de socorro ya no serían –como tradicionalmente- los únicos responsables, sino que tendrán responsabilidades muy definidas en la gestión del riesgo.

Esto implica un cambio en la modalidad de trabajo entre actores en un territorio: de acciones aisladas y puntuales de las instituciones de socorro ante una emergencia, a la organización de Sistemas para la gestión del riesgo. En este sentido, entendemos un sistema como conjunto de instituciones y organizaciones interconectadas e interactuantes, en función de un objetivo común: en este caso, la gestión del riesgo. La concepción tradicional de abordaje conllevaba un carácter emergencista de preparación para dar respuesta y reconstruir/rehabilitar las condiciones preexistentes al evento; esta gestión del riesgo de tipo reactiva ha sido superada por una concepción que no solo procura mitigar las vulnerabilidades existentes (gestión correctiva), sino que desde una mirada prospectiva, incorpora la prevención de no crear nuevos riesgos en cada una de las fases/etapas de la gestión (CISP; CRIC; TN, 2005).

En un sistema, cada una de las instituciones y organizaciones que lo conforman conservan su autonomía, sus competencias y funciones, sus responsabilidades sectoriales (lo que deben hacer) y territoriales (en dónde deben ha-

cerlo); y cada una tiene funciones específicas en las diferentes etapas que constituyen el continuum de acciones para una gestión del riesgo integral.

Las etapas de la Gestión del Riesgo se pueden resumir en: Prevención, Mitigación, Prepa-

ración para la Respuesta, Respuesta, Recuperación. Tal como ilustra el Gráfico 1, donde cada etapa está relacionada con la siguiente y se pueden ir trabajando a la vez.



Gráfico 1. Las Etapas de la Gestión del Riesgo
Fuente: Elaboración Propia

En la concepción de los sistemas aplicada a la gestión del riesgo, la principal responsabilidad ejecutora recae en el nivel local, coordinado por los comités municipales. Sólo en la medida en que la situación de riesgo o la ocurrencia de un desastre afecta a más de un municipio o que la capacidad del nivel local quede superada para manejar el problema, debería entrar en acción el nivel regional. Y sólo en la medida en que los niveles local y regional sean incapaces de responder satisfactoriamente a la situación de riesgo o a la ocurrencia de un desastre, debería entrar el nivel nacional a ejercer funciones operativas o ejecutoras. Resulta por

ende necesario activar procesos de fortalecimiento técnico y organizativo de los sistemas municipales, los cuales suelen ser el anillo más próximo a la situación y débil de la cadena.

Es prioritario identificar estrategias de acción efectivas para lograr el objetivo de ciudades más resilientes; estrategia de gestión del riesgo que sean concebidas como un componente imprescindible del desarrollo local y que por ende sean articuladas con las demás políticas pensadas para aportar al desarrollo de ciudades sostenibles e inclusivas.

El caso de estudio, presentado a continuación, tiene el objetivo de identificar posibles lí-

neas de acción efectivas y replicables para la activación de procesos locales de gestión del riesgo en contextos particularmente complejos, es decir en los cuales múltiples actores intervienen en un territorio caracterizado por hiper-vulnerabilidad social, ambiental e infraestructural.

3. CASO DE ESTUDIO: ACTIVACIÓN DE UN PROCESO DE GESTIÓN LOCAL DE RIESGO SOCIO-AMBIENTAL

A. El municipio de general San Martín: La situación de emergencia y los presupuestos para la activación de una respuesta multiactorial.

El Municipio de General San Martín - Provincia de Buenos Aires - está ubicado en el primer cordón del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Es uno de los municipios más industrializados del AMBA (según el Censo Nacional Económico 2004-2005 de INDEC la cantidad de locales industriales ocupa el 5,4% del territorio del partido), con mayor densidad poblacional (7.550,54 hab/km²) y al mismo tiempo, con el mayor número de asentamientos informales y *villas miserias* (164).

Algunas zonas del territorio municipal pertenecen a la Cuenca del Medrano y otras a la Cuenca del Río Reconquista. Del total de 422.830 habitantes (CENSO, 2010), aproximadamente 150.000 viven en la localidad de José León Suárez (35,48%), ubicada en la zona de baja cota de la cuenca del Río Reconquista. La gran mayoría de los doce barrios que conforman esta localidad periódicamente se ven afectados por las inundaciones, presentando además elevados niveles de vulnerabilidad

habitacional y socioeconómica, combinando los elementos propios de un área suburbana hiperdegradada: viviendas construidas sobre ex basurales informales, ocupación informal de terrenos, próximos a vertederos industriales y de cloacas clandestinas, alta densidad poblacional, extrema pobreza, sumado a la proximidad con el relleno sanitario más grande de la región metropolitana (CEAMSE).¹

Las intensas lluvias del 2 de abril de 2013 afectaron gravemente a cinco barrios de José León Suárez. Con el fin de ayudar al Municipio de Gral. San Martín (MSM) en la respuesta a la emergencia en el barrio Carcova (identificado localmente como prioritario), el CISP en asociación con la municipalidad, desarrolló un *Small Scale Project*² co-financiado por ECHO, el cual también previó acciones en barrios afectados en la ciudad de La Plata, también anegada significativamente (CISP, 2013).

El CISP venía trabajando en el distrito de General San Martín desde el año 2003, tanto con el gobierno local como con la UNSAM, desarrollando acciones orientadas a la reactivación del tejido empresarial de las micro y pequeñas empresas luego de la crisis del año 2001. De esta manera, los diez años de presencia del CISP en el distrito permitieron consolidar las relaciones institucionales necesarias para promover el desarrollo local, incluso independientemente de los cambios partidarios ocurridos en la gestión del gobierno local.

¹ CEAMSE: Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado. Empresa creada por los estados de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires para realizar la gestión integral de los Residuos sólidos urbanos del área metropolitana. En la actualidad, procesa 17.000 toneladas de residuos diarios provenientes de la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense.

² Proyecto ECHO "Atención humanitaria a la población afectada por las inundaciones en La Plata y San Martín, Argentina".

Fueron estos antecedentes de trabajo los que favorecieron las condiciones de posibilidad para la presentación del proyecto de cooperación internacional en tiempos tan breves; con base a la larga historia de cooperación entre el CISP y el MSM, en que se fueron construyendo lazos institucionales de confianza y generando la capacidad de identificación conjunta y rápida de las prioridades territoriales así como de las respuestas más adecuadas; sumado a los 20 años de reconocida trayectoria del CISP en el diseño e implementación de programas de asistencia humanitaria.

Éstos fueron los antecedentes que permitieron la activación del proyecto de ayuda humanitaria antes mencionado, orientado principalmente a la respuesta en la emergencia. En consecuencia, incluyó actividades direccionadas a restablecer las condiciones de vida básicas, tales como: acceso a agua segura, limpieza de las viviendas, atención sanitaria y psico-social, provisión de bienes de primera necesidad y pequeñas intervenciones de reconstrucción edilicia.

Asimismo, fue posible desarrollar algunas acciones de sensibilización comunitaria sobre la prevención y mitigación del riesgo de inundación y prevención de enfermedades en contextos de inundación. Las condiciones para que el componente de sensibilización comunitaria adquiriera centralidad en el marco de un proyecto de emergencia estuvieron dadas en San Martín, gracias al aporte de quien se constituyó como coordinador del Comité de Crisis (Secretario de Desarrollo Social del MSM), quien también fue el referente para la implementación del proyecto ECHO.

Más aún, fue éste mismo quien coordinó el Comité de Crisis y luego de evaluar positivamente los impactos de las acciones desarrolla-

das en el barrio de Carcova, manifestó el interés y disposición para dar continuidad al trabajo desarrollado junto al CISP, específicamente en lo que refiere a la Prevención y Mitigación del Riesgo y Prevención de enfermedades en caso de Inundación en otros cuatro barrios de la localidad dando seguimiento al trabajo realizado en Carcova y replicando la experiencia en la misma cuenca del Río Reconquista.

B. EL PROYECTO DIPECHO 2014: “PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIONES EN LOS BARRIOS DE LA CUENCA DEL RÍO RECONQUISTA”

La buena predisposición para el abordaje de temáticas de Gestión del Riesgo mostrada por el MSM y los resultados alcanzados en la implementación del proyecto ECHO, recibieron una evaluación sumamente positiva por parte de la oficina ECHO de América del Sur. Esto llevó a que ECHO decida acompañar al MSM y el CISP en la réplica de la experiencia en otros barrios de José León Suarez, con la co-financiación del proyecto DIPECHO “Prevención y mitigación del riesgo de inundaciones en los barrios de la Cuenca del Río Reconquista” (CISP, 2013).

Para la elaboración del proyecto DIPECHO, el CISP contó con el importante aporte de la coordinación del MSM, encabezada por el Secretario de Desarrollo Social, lo cual permitió garantizar: una comprensión plena de la necesidad de trabajar con las comunidades en la mitigación del riesgo, así como la decisión política necesaria para la preparación comunitaria frente a desastres. El CISP capitalizó además las relaciones establecidas previamente con los actores locales, previendo una fuerte articulación con la UNSAM.

El Proyecto DIPECHO se implementó entre los meses de febrero y diciembre 2014. El diseño final del proyecto fue el siguiente:

Tabla 1: Diseño del Proyecto DIPECHO: “Prevención y mitigación del riesgo de inundaciones en los barrios de la Cuenca del Río Reconquista”

Objetivos	OG: Contribuir a mitigar los efectos de las inundaciones sobre las poblaciones de 5 barrios vulnerables. OE: Mejorar las capacidades de preparación de la población para responder con comportamientos y acciones adecuadas frente a las recurrentes inundaciones.
Resultados Esperados	<p>Resultado 1: La Municipalidad de San Martín cuenta con capacidades para implementar actividades de sensibilización y formación sobre Prevención del Riesgo de Inundaciones en barrios vulnerables.</p> <p>Resultado 2: Las Mesas Barriales cuentan con herramientas para promover e implementar actividades de sensibilización sobre Prevención y Mitigación del Riesgo y Prevención de enfermedades en caso de Inundación.</p> <p>Resultado 3: Las Comunidades Educativas han adquirido mayor competencia sobre las temáticas de mitigación y prevención del riesgo.</p>
Beneficiarios	<p>Directos: 1600 personas (niños/as y adolescentes, referentes comunitarios, maestros, orientadores, promotores de salud y funcionarios municipales).</p> <p>Indirectos: 45.000 habitantes de los 5 barrios de intervención (Carcova, Barrio Independencia, Costa Esperanza, Villa Hidalgo y 9 de Julio/Lanzone).</p>

Fuente: Elaboración propia de marco lógico

C. DESARROLLO TEMÁTICO CON METODOLOGÍA Y PRINCIPALES HALLAZGOS. ANALISIS DEL ABORDAJE, METODOLOGÍAS Y HERRAMIENTAS UTILIZADOS

La experiencia adquirida por la MSM en la complejidad de dar una respuesta adecuada ante un desastre, en un territorio complejo como el de José León Suárez, junto con la identificación de la ausencia de un sistema eficaz de mitigación y de preparación basado

en la articulación entre el plano institucional y el comunitario, llevó a que se plantee institucionalmente la necesidad prioritaria de desarrollar en el mediano plazo un sistema municipal de reducción de riesgos y respuesta a emergencias. El proyecto DIPECHO ofreció la capacidad de promover -en el corto plazo- la cultura de la prevención y gestión de desastres en diferentes niveles, así como mejorar la preparación de la comunidad ante las recurrentes inundaciones.

El enfoque dispuesto por el CISP para el desarrollo del proyecto DIPECHO fue la promoción del abordaje a la Gestión Integral del Riesgo de Desastres como un componente del desarrollo local, en tanto que las acciones de prevención, mitigación y preparación ante desastres fueron concebidas como elementales o básicas en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

En este sentido, para cada grupo destinatario específico se corresponde un componente identificado como estratégico para alcanzar los objetivos:

1. La Municipalidad de San Martín, para que cuente con capacidades para implementar actividades de sensibilización y formación sobre Prevención del Riesgo de Inundaciones en barrios vulnerables.
2. Las Mesas Barriales, para que la población organizada en los barrios cuente con herramientas para promover e implementar actividades de sensibilización sobre Prevención y Mitigación del Riesgo y Prevención de enfermedades en caso de Inundación.
3. Las Comunidades Educativas, para que adquieran mayor competencia sobre las temáticas de mitigación y prevención del riesgo.

Por lo tanto, el Proyecto DIPECHO fue diseñado de acuerdo a este enfoque en GRD, consensuado con la MSM, incluyendo el desarrollo de las siguientes metodologías:

- Coordinación y supervisión de las acciones desarrolladas con participación activa de todas las áreas municipales. Esto supuso que las diferentes secre-

tarías que integran el Comité de Crisis fueran parte de las instancias periódicas de planificación y monitoreo. Hecho que resultó fundamental para garantizar que las decisiones y acciones ejecutadas contaran con el compromiso de toda la institución y se garantizara la coherencia en el enfoque dispuesto para el abordaje territorial, evitando también solapamientos y duplicaciones.

- Transferencia de competencias y conocimientos a los equipos municipales a través de la metodología de *Aprender Haciendo (Learning by Doing)* por medio de la conformación de equipos interdisciplinarios (integrados conjuntamente por técnicos de CISP y equipos municipales) encargados de la implementación de las actividades propuestas en territorio, para la formación y apropiación de estos últimos en la temática y de las herramientas utilizadas respectivamente.
- Inclusión de las herramientas de Gestión del Riesgo de desastre en las instancias de articulación territoriales. Ésto supuso la participación y puesta en agenda de la temática en los dispositivos de Desarrollo Local del MSM, así como también en las Mesas Barriales ya presentes en los barrios.
- Involucramiento de actores estratégicos a nivel comunitario en las actividades de sensibilización. Para lo cual se integró a grupos de jóvenes, comunidades educativas (formales e informales), referentes comunitarios, referentes religiosos, etc., en las acciones desarrolladas en cada

barrio, orientado a mejorar la recepción por parte de vecinas/os, garantizar la continuidad de estas actividades y la apropiación del enfoque propuesto por parte de cada comunidad.

- Sensibilización/formación comunitaria por medio de talleres de diagnóstico participativo y definición de planes de acción. Resultó fundamental para garantizar la participación e involucramiento que estas actividades se orientaran a recuperar los saberes locales y a plasmar lo trabajado en acciones concretas vinculadas con la GRD.
- Vinculación de la amenaza socio-natural principal (en este caso la inundación) con otras amenazas de tipo antrópico o sociales que afectan a la población local. Resultó fundamental trabajar en la sensibilización del nexo entre los distintos tipos de amenazas en un territorio atendiendo al mismo tiempo las amenazas que preocupan a la población diariamente. Por ejemplo: la gestión de los residuos sólidos y líquidos, cooptación de espacios públicos para actividades delictivas, etc.
- Articulación con otros actores territoriales que aportaran a los procesos de sensibilización con la población local. En este sentido, resultó imprescindible la identificación de distintos actores clave y lograr su involucramiento en la planificación, para garantizar el abordaje integral en territorio.

Las principales herramientas utilizadas para el desarrollo de estas metodologías fueron:

Capacitación de Equipos Municipales y Referentes Barriales:

- Diagnóstico de las Amenazas y Recursos locales
- Mapeo de las Amenazas y Recursos
- Plan de acción para la Prevención y Mitigación del Riesgo de Inundaciones.
- Cartillas de formación en Gestión del Riesgo, Prevención de Enfermedades y Manejo Adecuado de Residuos destinadas a Equipos Municipales, Referentes comunitarios, maestros y educadores.

Sensibilización de las comunidades

- Folletos: Socialización de información práctica sobre la preparación frente a una inundación y la prevención de enfermedades.
- Sobres plásticos impermeables: Para el resguardo de documentos de identidad de cada familia.
- Spots de radio: Difusión de las acciones del proyecto y de la información práctica para la prevención en caso de inundaciones.

Comunidades educativas

- Cartillas de formación para el cuerpo docente.
- Obra de títeres -realizada en el marco del proyecto ECHO-: Disparador para el trabajo áulico con niñas/os en las escuelas primarias y los centros infantiles.

Centros Juveniles

- Trabajo de la temática en talleres y en la planificación y organización de eventos de sensibilización sobre GRD en el barrio.

A continuación, se analiza el modo en que estas metodologías y herramientas fueron aplicadas en forma transversal en los tres componentes de trabajo del proyecto: fortalecimiento Institucional del MSM en GRD; activación de la participación comunitaria en la GRD; y aumento de competencias en GRD en la comunidad educativa. Ejes estratégicos en la gestión del riesgo.

4. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

Como se señaló anteriormente, el proceso de fortalecimiento Institucional fue coordinado en el MSM por el Secretario de Desarrollo Social, en tanto coordinador del Comité de Crisis. Enfocando la Gestión Integral del Riesgo como componente del Desarrollo Local, ha sido posible que se comprometiera la convocatoria a los integrantes del Comité de Crisis para el desarrollo de un trabajo de prevención y mitigación del riesgo, siendo involucradas de forma permanente todas las áreas municipales que estuviesen trabajando en la zona de intervención.

Esto generó que el Proyecto DIPECHO habilitara uno de los escasos espacios de articulación y debate entre diferentes secretarías sobre la intervención en la zona. Operativamente, implicó la realización de reuniones mensuales durante todo el año 2014 con la participación de: Secretaría de Desarrollo Social (Dirección de Atención a la Comunidad, Dirección de Participación Popular, Dirección de Políticas de la Niñez y Adolescencia); Secretaría de Obras y Servicios Públicos (Dirección de Higiene Urbana, Dirección de Arquitectura y Vivienda, Dirección de Políticas Ambientales); Secretaría de Salud; Dirección de Defensa Civil y Dirección

de Educación. El espacio ha sido considerado de suma utilidad por parte de la gestión de la municipalidad, hecho que se reflejara en su institucionalización como: “Equipo de Coordinación para la prevención y mitigación del Riesgo de Inundación”.

El punto de partida fue la formación de todos los referentes de las secretarías que integran el Comité de Crisis, para recuperar sus saberes y adquirir competencias en los conceptos de base de la Gestión del Riesgo, uniformar el vocabulario, construir de forma colectiva el diagnóstico de la zona de intervención, identificando los puntos de fuerza y debilidades sobre los cuales trabajar. Esto permitió también identificar los perfiles más adecuados para la conformación de los equipos multidisciplinarios encargados de la implementación de las actividades en el territorio.

El segundo momento, entonces, fue la conformación de estos equipos por cada barrio de intervención, implementando la metodología de *Aprender Haciendo*. Por ende, los equipos municipales participaron tanto de los talleres de formación, como de la implementación de las actividades en territorio con la asistencia técnica y coordinación de CISP. Los Centros de Salud, por su parte, recibieron una formación específica en el mismo Centro para garantizar la participación de todo el equipo.

Fue así que el equipo base de cada barrio se constituyó con un referente del CISP, un referente de la Dirección de Atención a la Comunidad (encargado de acompañar la convocatoria en los barrios, la organización y el desarrollo de las capacitaciones y actividades de los Planes de Acción para la Prevención y Mitigación del Riesgo de Inundación) y otro referente de la Dirección de Participación Popular (encargado de garantizar la participación en los Foros Barriales

y la inclusión de las actividades de los Planes de Acción en los Proyectos de los Foros). Los funcionarios de Defensa Civil y de los Centros de Salud fueron convocados en todas las actividades comunitarias pertinentes. Para el componente de trabajo con comunidades educativas, se conformó un equipo formado por dos referentes del CISP (uno para el trabajo en escuelas y otro en los Centros Juveniles), un representante de la Dirección de Educación para el trabajo en las escuelas primarias y uno de la Dirección de Políticas de la Niñez y Adolescencia para el trabajo con los centros juveniles.

Debe destacarse que la apropiación de la temática de Gestión del Riesgo por parte del MSM ha sido posible gracias a su incorporación de forma transversal a un nuevo ámbito de desarrollo territorial implementado por el MSM en el mismo periodo de ejecución del proyecto DIPECHO: los “Foros Barriales para el Presupuesto Popular Compartido” (PPC). Esto facilitó la introducción de las herramientas de GRD en el marco de este dispositivo de construcción territorial, puesto que permitió intervenir territorialmente el “problema de la inundación” desde un espacio institucional que promovía el involucramiento activo de las/os vecinas/os en el mejoramiento de su comunidad, reconociéndolos y propiciando el autoreconocimiento como actores territoriales fundamentales para la disminución de la vulnerabilidad frente al fenómeno.

El abordaje multi-amenazas (antrópicas y sociales), permitió, por ejemplo, que a pedido de la Dirección de Higiene Urbana se realizara un Diagnóstico Comunitario sobre el servicio de recolección de residuos domiciliarios; que sirvió de insumo en la elaboración del pliego de condiciones para luego licitar un nuevo servicio de recolección (que mostraba deficiencias significativas en la zona de intervención).

El proceso de fortalecimiento institucional robusteció especialmente a la Dirección de Defensa Civil, que mejoró la articulación con las otras direcciones, ganó protagonismo en el desempeño de tareas de mitigación y preparación a nivel territorial y aumentó la relación de confianza con la población, la cual se veía distorsionada al confundir Defensa Civil con un cuerpo de seguridad.

Al finalizar el proyecto, el MSM pudo contar con unas líneas guías que sistematizaron todo el trabajo realizado por los equipos municipales y el CISP en la sensibilización de los mismos equipos municipales, referentes comunitarios, centros juveniles y centros educativos en: “Metodología de Sensibilización en Gestión del Riesgo de Inundaciones”.

5. ACTIVACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA GESTIÓN DEL RIESGO

A fin de promover la participación comunitaria en la fase de mitigación y preparación ante desastres, se optó por sensibilizar y formar en cada barrio un grupo de referentes barriales, con lo cuales luego dio lugar a la implementación de actividades de sensibilización y formación involucrando la comunidad educativa.

En el marco de los Foros Barriales para el PPC se lanzó la convocatoria a referentes de cada barrio para participar en talleres de diagnóstico participativo y definición de planes de acción para la prevención y mitigación del riesgo de inundaciones. En cada caso, se realizaron tres talleres de seis horas cada uno (Gestión de Riesgos, Gestión de Residuos y Prevención de Enfermedades), con la participación activa de los vecinos en la elaboración de herramientas para la gestión del riesgo con-

sensuadas con la municipalidad. Entre las principales producciones se elaboraron: Mapa de Amenazas y Recursos, Plan de Acción para la Prevención y Mitigación del Riesgo de Inundación, Red de Voluntarios para las Emergencias y de los Jefes de Guardia de Defensa Civil Municipal, Diagnóstico Comunitario del Servicio de recolección de Residuo y Plan de Acción Correspondiente.³

A través de la participación y desarrollo de estas herramientas, debe destacarse como elemento más significativo el hecho de que los vecinos se comprometieron con la propuesta en tanto que sujetos activos y protagonistas de la resolución del problema de la inundación, asumiendo una actitud proactiva y colaborativa. Así, propusieron en los Planes de Acción actividades para sensibilizar a los demás vecinos sobre la mitigación y preparación, conformaron Redes de Voluntarios para las Emergencias integradas por vecinos de distintas zonas de cada barrio en contacto directo con los Jefes de Guardia de Defensa Civil Municipal para tareas de mitigación y alerta.

A los referentes barriales capacitados, que al mismo tiempo integraban organizaciones locales, se les entregó un botiquín de Primeros Auxilios y se fortaleció su vínculo con los Centros de Salud de cada barrio. También estos referentes se sumaron a la realización de las actividades de sensibilización en su barrio sobre mitigación del riesgo de inundación.

Más aún, cada Foro Barrial propuso entre dos y tres proyectos de GRD a financiar y realizar en el marco del Presupuesto Popular Compartido durante el año 2015. Actualmente, estos proyectos están siendo monitoreados desde el CISP para asegurar su realización.

³ Los Foros Barriales están encargados de actualizar anualmente las herramientas de GRD.

Una primera puesta a prueba del mejoramiento realizado a partir de este proceso, en lo que hace a la respuesta en caso de emergencia, fue el desempeño de las cinco Redes de Voluntarios para las Emergencias (54 voluntarios en total) y de Defensa Civil Municipal en la inundación de noviembre de 2014, que afectó algunos de los barrios de intervención. La comunicación entre ellos sirvió para que pudieran ser identificados los barrios más afectados, mediante la estrecha relación con la población sobre el operativo que realizó Defensa Civil, de manera que las personas de los distintos barrios afectados pudieran esperar su intervención o autoorganizarse para la evacuación. Algunas de las organizaciones que participaron del Programa abrieron sus puertas a los inundados y se coordinaron con la municipalidad para que las personas fueran atendidas en los centros de evacuados. La experiencia también sirvió para identificar los aspectos a mejorar, especialmente para lograr una comunicación aún más eficiente y una respuesta mejor coordinada.

Si bien en cada barrio se utilizaron las mismas metodologías y herramientas, ha sido de suma importancia lograr adaptarlas a las dinámicas sociales de cada contexto, respetando los tiempos y las prioridades de cada comunidad e identificando los referentes barriales con capacidad de convocatoria que aseguran la sostenibilidad de los resultados, en colaboración con la municipalidad.

6. AUMENTO DE COMPETENCIAS EN GESTIÓN DEL RIESGO DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA.

Las comunidades educativas (estudiantes, educadores y familias), son actores claves para

la sensibilización y el cambio de hábitos en una comunidad. En este sentido, el proyecto trabajó con comunidades educativas formales (escuelas primarias y centros de desarrollo infantil) e informales (centros juveniles, jardines comunitarios). La comunidad educativa universitaria de la UNSAM también se integró en las actividades de sensibilización y formación de las demás.

Escuelas primarias

El desarrollo del proyecto en las escuelas del sistema educativo supuso la realización de distintas etapas, para respetar la estructura organizativa del sistema escolar. Así, en primer lugar, se realizó un encuentro con los directivos de cada institución a fines de sensibilizar sobre el proyecto y determinar en conjunto la agenda para la realización de las actividades. Luego, se llevó a cabo una formación y transferencia de recursos didácticos a docentes (97) para que pudiesen implementar un trabajo áulico de sensibilización en la materia.

Como tercer momento, se realizó la obra de títeres “El Laucha y el Palito” en cada escuela, a la cual asistieron un total de 955 niños y niñas. La misma fue promovida como disparador para las actividades en el aula, teniendo un lenguaje ameno y un claro mensaje en línea con los objetivos del proyecto. La respuesta a la propuesta de la “Obra de Títeres” fue sumamente positiva desde la recepción, tanto de autoridades, como del cuerpo docente de las escuelas, funcionando como una instancia imprescindible para el inicio de actividades, en tanto que motivó, entusiasmó y generó identificación con los contenidos y el mensaje que se quería transmitir. Esto permitió que fuera un estímulo necesario para continuar con la formación a los docentes y por intermedio de ellos en las actividades áulicas.

Finalmente, se realizaron las actividades áulicas sobre conceptos de base de la prevención y mitigación del riesgo que involucraron a 400 estudiantes; siendo implementadas en forma articulada entre el equipo CISP y los voluntarios de la UNSAM quienes elaboraron el material didáctico, como desarrollaremos más adelante.

El trabajo con las escuelas resultó sumamente satisfactorio, ya que pudieron ser incorporados los conceptos centrales transmitidos⁴ generando un importante entusiasmo en las autoridades y docentes para dar continuidad a las tareas, luego de la finalización del proyecto. Para ello, resultó central la articulación y participación de las instancias gubernamentales, tanto del municipio como actor estratégico -llegando a participar inclusive de cada una de las actividades-, como así también de las instancias superiores provinciales autorizando no sólo el ingreso a los establecimientos escolares, sino la pertinencia de la temática y los materiales utilizados.⁵

Si bien la articulación institucional y otros fenómenos como los conflictos gremiales o la alta rotación de los docentes, dificultaron el trabajo con las escuelas primarias, se resalta la importancia de involucrar este actor en la GRD siendo uno de los más eficaces vectores de cambio en los hábitos cotidianos de las comunidades.

⁴ El 86% de los Maestros, Orientadores y Educadores formados demostró haber incorporado los conceptos trabajados sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgo. Resultados medidos a través de líneas base al inicio del proyecto, contra líneas de cierre al finalizar el mismo.

⁵ La coordinación de las actividades con las escuelas primarias requirió un articulación trabajosa con la Jefatura Distrital, que responde directamente al Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires, la cual tuvo que aprobar las actividades y los materiales de formación y colaborar con la identificación de las 8 escuelas prioritarias distribuidas en los cuatro barrios de la cuenca del Río Reconquista.

7. CENTROS JUVENILES MUNICIPALES

La metodología de trabajo con los tres Centros Juveniles Municipales tomó como punto de partida la consideración de las y los adolescentes/jóvenes como sujetos de cambio de su comunidad, sumándolos a la tarea de sensibilización en el barrio sobre gestión del riesgo de inundaciones, en este caso a través de la realización de eventos artísticos comunitarios vinculados a sus intereses.

En principio, se realizó la formación a coordinadores y talleristas de los Centros Juveniles, para luego desarrollar tres talleres formativos para un total de 96 jóvenes, como momento previo al abordaje de la temática en el marco de los talleres artísticos.

Así, la metodología de trabajo aplicada en los Centros Juveniles fue la siguiente:

1. Taller introductorio a la perspectiva del proyecto DIPECHO; desnaturalización de las amenazas; aproximación a otras experiencias.
2. Realización de mapeos de zonas inundables y áreas críticas con residuos.
3. Registro fotográfico del barrio para la elaboración de un mapa con imágenes

Para el desarrollo de esta metodología, fue fundamental la integración de voluntarios de la UNSAM, quienes participaron de cada una de las actividades y realizaron el seguimiento de los proyectos.

Luego, desde cada Centro Juvenil se diseñó un proyecto para el tratamiento de la temática en los talleres artísticos y la planificación de un evento de sensibilización en el barrio como resultado de ese proyecto. Estos proyectos lograron abordar la temática desde una perspec-

tiva artística integrada en distintas actividades: de reciclaje, realización audiovisual, huerta, fotografía, fútbol, radio comunitaria y murga.

Todos los productos elaborados durante los proyectos con los jóvenes tuvieron su espacio de difusión en seis eventos organizados por los centros juveniles y las organizaciones barriales. Durante los mismos se logró la participación de 800 personas de los barrios objetivos del proyecto.

8. COLABORACIÓN CON LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

La articulación con la UNSAM, prevista desde la formulación del proyecto DIPECHO, se plasmó en un acuerdo operativo entre el CISP y la misma, que permitió optimizar los recursos del proyecto e incorporar un profesional de la UNSAM al equipo del proyecto, fortaleciendo el trabajo con la comunidad educativa, en particular con los centros juveniles y las escuelas primarias. Además, se generaron cinco líneas de trabajo adicionales con el fin de sensibilizar también los estudiantes universitarios en GRD:

1. Se incluyó un módulo de Gestión del Riesgo en las actividades de formación de la Diplomatura en “Herramientas para la Gestión de Políticas de Participación Ciudadana” dictada por la UNSAM en el marco del programa ALFA III.
2. En el programa Investiga Local -que fomenta el abordaje de problemáticas territoriales en el desarrollo de tesinas de grado y tesis de posgrado-, se ofreció a los estudiantes realizar sus investigaciones en el marco o en relación al proyecto DIPECHO, contando con el apoyo del equipo técnico.

3. Se convocaron estudiantes de la UNSAM a participar de actividades de Voluntariado Universitario para colaborar con las actividades de formación y acompañamiento a docentes de escuelas primarias. Esto permitió el diseño de un set de herramientas didácticas para desarrollar en las aulas, así como también brindar apoyo los maestros en su implementación.
4. Se convocaron estudiantes de la UNSAM a participar de actividades de Voluntariado Universitario para colaborar con las actividades implementadas en los centros juveniles, desde los talleres hasta la realización de los eventos de sensibilización.
5. Se acompañó la implementación de un proyecto de voluntariado universitario co-financiado por el Ministerio de Educación de la Nación, para mejorar las condiciones de infraestructura de las viviendas afectadas por la inundación y se presentó un nuevo proyecto para el trabajo con los jóvenes en GRD.

El interés y la disponibilidad de la Secretaría de Extensión de la UNSAM y el compromiso del profesional de enlace con el proyecto, permitió la realización de acciones (presentación de otros proyectos de voluntariado ligados a la temática) y la construcción conjunta de herramientas no previstas inicialmente, como el Material Didáctico para trabajar en la escuelas primarias. El involucramiento de la universidad a través del área de extensión hizo posible que la GRD se empezara a tomar en consideración también en el área de formación e investigación, en particular en la Escuela de Política y de Gobierno.

El involucramiento de la universidad local en los procesos de GRD permite fortalecer y sostener en el tiempo los mismos, dada la estabilidad propia de su rol institucional y social dentro de cada territorio.

A. REFLEXIONES SOBRE LA METODOLOGÍA APLICADA Y LECCIONES APRENDIDAS

El proyecto DIPECHO alcanzó y superó los indicadores de resultado previstos por la Comisión Europea, entre los cuales se destaca la construcción de herramientas de GRD adecuadas a un territorio urbano altamente complejo y vulnerable, fruto del trabajo mancomunado del CISP como ONG Internacional, del MSM como entidad local y de la UNSAM como instituto de enseñanza superior. Estas herramientas han sido adoptadas por los actores locales antes de finalizar el proyecto y otras están en curso de elaboración y adopción.

Como resultado no esperado, debe destacarse el hecho de que el MSM no sólo adoptó la “Metodología de Sensibilización en Gestión del Riesgo de Inundaciones”, sino que decidió conformar de manera estable al “Equipo de Coordinación Operativa para la prevención y mitigación del Riesgo de Inundación” para contar con un espacio de articulación interno que resulte útil para la reducción de riesgos, y también para la articulación de los programas de desarrollo local; el Equipo sigue activo en el 2016 y el Municipio está trabajando en una ordenanza que lo instituye formalmente. Más aún, el Secretario de Desarrollo Social ha identificado la necesidad de contar con un miembro de su equipo que se dedique a dar continuidad y seguimiento a los procesos de gestión del riesgo activados, en particular de fortalecer el eje de trabajo en GRD en los Foros Barriales. El MSM tuvo

también la oportunidad de ponerse en contacto con gobiernos municipales afectados por las mismas amenazas en condiciones similares (Rio de Janeiro), gracias a la participación en distintos eventos internacionales invitado por el CISP, buscando profundizar tales relaciones a fin de intercambiar experiencias de buenas prácticas.

El personal de enlace con la UNSAM ha adquirido competencias en Gestión del Riesgo y lo ha sabido articular con su competencia en Gestión de Residuos, actualizando su desempeño en la UNSAM como directora del programa de gestión de residuos ECOUNSAM y como responsable de los programas de voluntariado que incluyen también programas relativos a la prevención y mitigación del riesgo de inundaciones. Los voluntarios han elaborado material didáctico sobre GRD para escuelas primarias.

Además, la colaboración en la temática entre el Municipio, la Universidad y el CISP se ha consolidado a través de la activación de una Diplomatura en Gestión Local de Riesgos Socio-Ambientales dirigida a funcionarios municipales, referentes comunitarios, y todo actor que tiene incidencia a nivel local. La Diplomatura, financiada por el Municipio y dictada por UNSAM y CISP, ha sido inaugurada en el 2016 con dos cohortes por un total de 120 inscriptos.

Se considera que estos logros muestran el modo en que los proyectos de cooperación internacional pueden tener un alto impacto cuando están basados en la articulación en el territorio, construyendo con los socios locales la propuesta desde la relación de confianza generada en una trayectoria de colaboración conjunta. La buena articulación a nivel local ha permitido también dar un óptimo aprovechamiento de los recursos que cada actor pudo brindar, en particular en la logística y en los recursos hu-

manos. La confianza previa permitió conformar el equipo de trabajo de forma conjunta, lo cual garantizó que el mismo cuente con un conocimiento actualizado de las dinámicas comunitarias, institucionales, políticas y propiamente técnicas de la GRD que favoreció la implementación del proyecto.

Al darse las condiciones de articulación territorial antes expuestas, un actor de cooperación internacional cuenta con mayores posibilidades de dar respuesta adecuada a las necesidades y dinámicas locales, antes que a las prioridades programáticas de los organismos internacionales y/o de los donantes. En este caso, el CISP pudo dar una respuesta efectiva a los desafíos de la articulación dada por los tiempos de ejecución, lógicas de validación y prioridades político-institucionales de diferentes actores (donante, municipio, comunidad, universidad) en un contexto político inestable y complejo.

Este difícil equilibrio alcanzado entre conjugar la mirada del proyecto con las necesidades/dinámicas locales, es lo que permitió activar procesos de GIRD (Gestión Integral del Riesgo de Desastres) que todos los actores locales quieren continuar consolidando.

Para una plena apropiación del abordaje de la GIRD por parte de los actores locales, la implementación del proyecto DIPECHO nos deja las lecciones aprendidas:

- Identificar en los gobiernos locales los referentes más comprometidos o con más potencial de compromiso, que puedan promover una visión de la gestión del riesgo y dar seguimiento constante a las actividades.
- Dejar en claro desde un primer momento a los socios locales que el abordaje de

GIRD es entendido como un componente de desarrollo local y que ofrece, por tanto, una puerta de entrada para trabajar otros temas prioritarios a nivel territorial que no se suelen conectar de forma directa e intuitiva con los desastres (Gestión de Residuos domiciliarios, pleno acceso e utilización de los espacios públicos, etc.).

- Introducir, en la medida de lo posible, las herramientas de GIRD en el marco de dispositivos ya activados a nivel local por los distintos actores; comprometiendo a los mismos en su implementación, acompañando y monitoreando para poder intervenir cuando necesiten apoyo, orientación, o asistencia técnica para garantizar la ejecución en los tiempos y formas previstas.
- Explicar a los socios locales que la promoción de la organización comunitaria desde la búsqueda de solución de un tema generalmente prioritario en los barrios, como las inundaciones, representa una oportunidad para fortalecer las capacidades organizativas de la comunidad frente otras problemáticas.
- Entender a los barrios como territorios con dinámicas, prioridades e intereses múltiples y complejos. Por ende, es necesario utilizar un enfoque puesto en la recepción, la participación en las acciones y propuestas comunitarias para atender estos intereses/preocupaciones aunque no sean inmediatamente reconducibles a la GIRD, al fin de construir lazos de confianza y de colaboración con la entidad gubernamental.

Por último, hay que destacar que en contextos políticamente sensibles, como suelen ser los barrios populares de las ciudades, una ONG internacional tiene la ventaja de poder jugar un rol “neutral” que le permite articular actores en territorio más allá de sus afinidades políticas.

Todo proyecto que incluya la participación como socios de los gobiernos locales debe contemplar las coyunturas políticas que, un municipio como el de MSM con un entramado organizacional considerable y tantos espacios de poder en disputa, indefectiblemente tienen. Al inicio del proyecto DIPECHO muchos de los funcionarios (directores y secretarios) estaban siendo reemplazados a partir de un renunciamiento masivo, producto del viraje político y partidario del intendente del municipio. Esto, desde luego, tuvo un impacto considerable en el territorio. El CISP, desde su coordinación y desde los recursos técnicos, pudo adecuarse a dicha coyuntura, haciendo prevalecer ante todo los objetivos planteados, sin perder de vista el por qué y el para qué de la intervención. La Secretaría de Desarrollo Social y las demás instancias participativas del comité de crisis tuvieron la misma actitud, haciendo llevadero el desarrollo de las actividades, permitiendo y respetando la independencia del equipo técnico.

9. CONCLUSIONES

Los efectos del cambio climático y el constante aumento de la urbanización informal de zonas no habitables son los factores principales de los escenarios de riesgo urbano en América Latina. Sin embargo, un análisis pormenorizado de los elementos que constituyen las principales amenazas socio-naturales (inundaciones, aludes, deslaves, etc.) pone en evidencia la alta incidencia en que el compo-

nente social y político (aumento de barrios informales y precarios en zonas de baja cota por falta de políticas de viviendas, de ordenamiento y planificación territorial; obras de infraestructura insuficientes o en mal estado) es preponderante sobre el componente natural (aumento de lluvias intensas debido al cambio climático).

Es por ello que se vuelve necesaria una reflexión académica que, nutrida a partir de las prácticas, pueda aportar a la adopción de políticas públicas urbanas que sean realmente eficaces en la creación de ciudades resilientes.

El caso de estudio del Municipio de Gral. San Martín ofrece algunas reflexiones y buenas prácticas que pueden servir de insumo acerca de los modos en los que pueden activarse procesos que permitan a un gobierno municipal y a una comunidad académica incorporar paulatinamente la Gestión del Riesgo de Desastres en sus intervenciones en zonas urbanas altamente vulnerables y complejas. Esto permite el paso directo de una situación de escasa centralidad programática de la preparación y respuesta ante desastre, a la adopción de la Gestión del Riesgo de Desastre como eje a incluir desde el concepto de acceso a los Derechos Ciudadanos/Humanos por parte de las comunidades más vulnerables del distrito. A su vez, la implementación de un abordaje integral de Gestión del Riesgo constituye una herramienta que les permite trabajar otras temáticas más sensibles a nivel comunitario (recolección de residuos, involucramientos de jóvenes en redes de narcotráfico, apropiación del espacio público por la comunidad, etc.), permitiendo aportar a los procesos de desarrollo local.

La Gestión del Riesgo de Desastres favorece la gobernanza por medio de la incorporación de nuevas estructuras programáticas que consideren las amenazas naturales en relación al

bienestar de las personas y las comunidades. Esto implica, tal como se evidencia en el caso de estudio, un entramado de transformaciones institucionales y administrativas que incluyen: la re-caracterización de las diferentes áreas en cuanto a las misiones y funciones (secretarías y/o direcciones); la reelaboración de normas e institutos; la reconciliación de intereses divergentes de la comunidad por medio de la intervención de referentes territoriales con acceso a espacios decisores atentos a la escucha de las necesidades, recursos y conocimientos de que disponen.

El caso de estudio del Municipio de Gral. San Martín pretende sistematizar una experiencia que puede ser replicada en municipios similares y que puede ser tomada como referencia para ser escalada a nivel provincial, nacional y regional. Para ello, es necesario que se propicien y acompañen los procesos locales por parte de los estados provinciales y el estado nacional, ya sea para brindar asistencia técnica unificada y asistencia financiera, para así garantizar la sostenibilidad y consolidación que requiere el cambio de paradigma en materia de GIRD.

Es además fundamental que en la construcción de las políticas públicas en materia de GIRD, se brinde relevancia a la gestión asociada entre los gobiernos locales y las comunidades como eje de abordaje y de trabajo conjunto. Hasta ahora el anillo más débil de toda la cadena ha sido el que paradójicamente es el más relevante y dador de sentido a toda la acción previa: la llegada a las comunidades afectadas.

El aporte de una Organización Internacional -en este caso el CISP- desde una perspectiva de abordaje actualizada en la integración de los componentes de la gestión del riesgo, con una mirada experta acerca de los procesos que im-

plican la transformación social construida con base a una trayectoria de intervención en un territorio, posibilita la apertura de un espacio reflexivo a la gestión local acerca de la cooperación en sentido amplio entre los diferentes actores de una comunidad, como en sentido restringido entre las propias áreas programáticas de un gobierno municipal.

La participación de un actor externo en un proceso de organización institucional produce efectos concretos al revincular la práctica cotidiana (el día a día en la gestión de gobierno) con una mirada de planificación estratégica en la construcción de un modelo resiliente de ciudad.

La academia puede adquirir un papel importante en la activación de procesos de gestión del riesgo, trabajando de manera mancomunada con las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil, las cuales necesitan datos científicos actualizados sobre las amenazas y vulnerabilidades a las que están expuestos los territorios, así como ofertas formativas en la temática para diferentes tipos de destinatarios y propuestas de políticas públicas para ciudades más resilientes.

Consideramos el presente documento una contribución al proceso de diseño, construcción, evaluación e implementación de herramientas e instrumentos locales de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, plenamente alineado a las recomendaciones internacionales que tendrán vigencia hasta el año 2030. Si bien el camino por recorrer queda expuesto a las múltiples contingencias de la coyuntura de cada país y región, nuestra mirada estratégica coincide con las prioridades de acción establecidas por el Marco de Sendai: para comprender el riesgo de desastres como prioridad número uno; fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo en segundo lugar; invertir en la reduc-

ción del riesgo de desastres para la resiliencia y de esta manera finalmente, aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. En sintonía con las recomendaciones de FAO/UNISDR procuramos, por medio del documento, la difusión de la información y el conocimiento que aporten a una reflexión para fortalecer la gobernanza, propiciando el abordaje de causas subyacentes asociadas a la transformación del espacio social. Todo ello implica que *“esta transición no podrá lograrse sin el desarrollo de medidas específicas de GRD que involucren tecnologías, prácticas productivas, uso más sostenible de los recursos naturales, así como cambios considerables en términos de gobernanza, legislación, políticas e inversión pública y privada”*. (FAO/UNISDR, 2016).

Referencias

- BID. (2016) Lecciones Aprendidas/Gestión del Riesgo de Desastres Argentina. “Una mirada de la gestión del riesgo de desastres desde el nivel local en Argentina”, Buenos Aires.
- CISP. (2013) Proyecto ECHO/DIP/BUD/2013/93017. Prevención y Mitigación del Riesgo de Inundaciones en San Martín, Argentina.
- CISP. (2013) Proyecto ECHO/DRF/BUD/2013/92003. *Atención Humanitaria a la población afectada por la inundación de La Plata y San Martín, Argentina*.
- CISP-CRIC-TN. (2005) Orientación para la Prevención y Atención de Desastres. Cómo incorporar la gestión del riesgo en la planificación territorial, Cómo formular planes de emergencia y operaciones de respuesta, cómo comunicar en emergencia, Portoviejo.
- CLACSO (1985) (Comisión de Desarrollo urbano y Regional): Desastres naturales y sociedad en América Latina, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.
- Drigo, P: El laucha y Palito. Obra de títeres. San Martín. (2014)
- FAO / UNISDR (2016) Lineamientos y Recomen-

daciones para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres en el Sector Agrícola y Seguridad Alimentaria y Nutricional. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Naciones Unidas (1994) Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro, Yokohama, Japón.

Naciones Unidas (2005) Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 – Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres, Hyogo, Japón.

Naciones Unidas (2015) Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, Sendai, Japón.

Naciones Unidas (2015) Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Naciones Unidas (2016) Nueva Agenda Urbana. Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos, Quito. Ecuador.

ONU-HABITAT (2012) Estado de las Ciudades de América Latina y Caribe 2012.

UNISDR (2009) Terminología sobre reducción del riesgo de desastre. Recuperado de <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/7817>

UNISDR (2011) La reducción del riesgo de desastres en las Américas 2011: oficina regional para las Américas de la UNISDR informe anual 2011. Recuperado de <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/32235>

UNISDR (2013) Cómo desarrollar Ciudades más resilientes – Un manual para líderes de los gobiernos locales, Panamá.

Rockefeller Foundation. (2016). <http://www.100resilientcities.org>

Natenzon C. & Ríos, D. (Ed.). (2015) Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades. Aportes desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos,

Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (1998) Guía de la red para la gestión local del riesgo.