

Estrategias de gobierno para gestionar el riesgo de desastres: planificación, diseño organizacional y comunicación

Por Silvia Fontana* y Sofía Conrero**

Resumen

¿Es la naturaleza culpable de las grandes pérdidas generadas a causa de tornados, inundaciones, terremotos? ¿O existe algún factor humano controlable que haría posible reducir los daños y la pérdida de vidas humanas ante los desastres? Y, si es así, ¿los gobiernos pueden *hacer algo* cuando la naturaleza nos juega una *mala pasada*? ¿A través de qué estrategias de gobierno puede gestionarse el riesgo de desastres? El presente artículo se propone analizar la importancia de gestionar el riesgo de desastres a través de la definición de estrategias de gobierno según el paradigma de la *gobernanza*, como planificación, diseño organizacional y construcción de equipos, y comunicación del riesgo.

Palabras clave

Gestión del riesgo – desastres – estrategia organizacional – comunicación del riesgo – diseño organizacional.

Abstract

Is nature guilty of the large losses from tornadoes, floods, earthquakes? Or is there any controllable human factor that would make it possible to reduce human damage and loss of life in the face of disasters? And, if so, can governments do anything when nature plays a trick on us? Through which government strategies can disaster risk be managed? This article aims to analyze the importance of managing disaster risk through the definition

* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Correo electrónico: <silviaefontana@gmail.com>.

** Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Correo electrónico: <sofiaconrero@gmail.com>.

of governance strategies according to the *governance* paradigm, such as planning, organizational design and team building, and risk communication.

Key words

Risk management - disasters - organizational strategy - risk communication - organizational design.

1. Introducción

La sociedad moderna se ha convertido en una sociedad del riesgo en el sentido de que cada vez está más ocupada debatiendo, previniendo y gestionando riesgos que ella misma ha creado.

Beck

¿Es la naturaleza culpable de las grandes pérdidas generadas a causa de tornados, inundaciones, terremotos? ¿O existe algún factor humano controlable que haría posible reducir los daños y la pérdida de vidas humanas ante los desastres? Y, si es así, ¿los gobiernos pueden *hacer algo* cuando la naturaleza nos juega una *mala pasada*? ¿A través de qué estrategias de gobierno puede gestionarse el riesgo de desastres? Estas son preguntas de partida para reflexionar en momentos en los que somos testigos, protagonistas y víctimas de una serie de desastres que aquejan a la humanidad, y cuyas consecuencias no son únicamente locales, sino globales.

Los desastres pueden mostrar la capacidad de los gobiernos para gestionar el riesgo o poner en evidencia la vulnerabilidad de las instituciones que resultan incapaces de atender la problemática. Así es que, a través de una adecuada definición e implementación de estrategias de gobierno en torno a la planificación, la estructura organizacional y la comunicación, debe buscarse reducir el riesgo de la población generando capacidades en la audiencia que disminuyan las vulnerabilidades existentes.

Frente a los riesgos, Beck (2011) sostiene que existen tres posibles reacciones: negación, apatía o transformación; estos se presentan en un estado de *permanente virtualidad* y solo pueden actualizarse en la medida en que puedan anticiparse. Por tanto, el enfoque de gestión de riesgo de desastres supone un gran desafío para los gobiernos, los cuales se ven interpelados cotidianamente por la necesidad de dar respuestas y soluciones a las situaciones de crisis a causa de desastres sicionaturales o antrópicos. Estos desafíos implican poner en cuestión dos conceptos clave de la gestión de gobierno: *governabilidad* y *governanza*.

El objetivo del artículo es analizar la importancia de gestionar el riesgo de desastres a través de la definición de estrategias de gobierno según el paradigma de la *governanza*. Dentro de estas, se problematizarán las siguientes: planificación, diseño organizacional y construcción de equipos, y comunicación del riesgo. Se entiende que una adecuada definición e implementación de estas estrategias contribuyen al desarrollo y la sostenibilidad de la gestión del riesgo de desastres.

2. Un problema en construcción

El riesgo de desastres se ha convertido en un tema de creciente preocupación mundial; entre finales del siglo xx y principios del siglo xxi, aproximadamente, más de 200 millones de personas por año se vieron afectadas por algún tipo de desastre (ONU, 2005). Cada vez hay más fenómenos meteorológicos extremos, más desastres de todo tipo: huracanes, tsunamis, terremotos, erupciones volcánicas, tormentas intensas, inundaciones, etc.

Las pérdidas a causa de los desastres han aumentado exponencialmente, lo que genera importantes consecuencias en la vida de la población y en el desarrollo alcanzado por los países. Tanto los desastres provocados por factores naturales como por los antrópicos dejan en evidencia la capacidad de los distintos niveles gubernamentales para gestionar el riesgo o, por el contrario, muestran la vulnerabilidad de las instituciones que resultan incapaces de atender la cuestión.

En los noventa, esta problemática comenzó a instalarse en la agenda internacional. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) convocó a los gobiernos a promover e implementar políticas tendientes a reducir el riesgo de desastres. Asimismo, se han ido elaborando instrumentos en pos de colaborar con ellos para hacer frente a un fenómeno que genera incertidumbre, así como diversos mecanismos que permitan ahondar los compromisos asumidos. Uno de estos es el Protocolo de Kyoto, que se firmó en 1997 y entró en vigor en febrero de 2005.

En ese mismo año, mientras se celebraba la Conferencia Mundial sobre Riesgos de Desastres, la mayoría de los Estados adoptó el «Marco de acción de Hyogo para el 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres» para reducir de manera considerable el riesgo de desastres en el ámbito mundial (Ospital *et al.*, 2005). Es importante marcar que se entiende *resiliencia* como «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» (ONU, 2005: 9).

El Marco de Acción de Hyogo establece los principios para implementar la reducción del riesgo de desastres. Su propósito esencial es «la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países» (ONU, 2005: 9). A su vez, puntualiza la necesidad de «promover la integración de la reducción de los riesgos asociados con la variabilidad del clima y el cambio climático en las estrategias para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático» (ONU, 2005: 17).

En 2015, se hizo una revisión de Hyogo, y se aprobó el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres entre 2015 y 2030, cuyo propósito es la reducción sustancial del riesgo de desastres y las pérdidas que estos generan. Cinco años antes, en 2000, se había puesto en funcionamiento la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgo

de Desastres (en adelante, EIRD), en el marco de Naciones Unidas, que instituyó un nuevo impulso para la reducción de los factores que provocan riesgo a fin de garantizar la sustentabilidad de los procesos de desarrollo. La Estrategia se centra en el enfoque que va de la *protección de los peligros* al *manejo del riesgo* a través de la integración de la reducción de los desastres a las agendas de los gobiernos. Por ello, insta a que

- se integre la temática del riesgo como eje de los procesos de desarrollo involucrando, para ello, a distintos actores de los sectores público y privado;
- se articule el manejo operativo de la emergencia con el proceso de reducción de riesgos, de modo de avanzar tanto hacia la optimización de la respuesta como hacia la generación de escenarios más seguros (UNISDR)

La ocurrencia de un desastre es el resultado de la «interacción entre determinados eventos desencadenantes [amenazas] y las vulnerabilidades de la sociedad» (Herzer *et al.*, 2002: 3), cuyas causas residen en la implementación inadecuada o en la falta de implementación de políticas públicas para reducir el riesgo que lo provocan. Así, el impacto que genera un desastre en la sociedad es el resultado de la combinación de las amenazas naturales o antrópicas y de las vulnerabilidades de la población. Este impacto y los daños potenciales podrían prevenirse y moderarse por políticas públicas preventivas o mitigadoras y no solo reparadoras.

La tensión producida entre *gestionar el riesgo* y *gestionar en el riesgo* lleva a presentar la disyuntiva en la cual hoy se encuentran los gobiernos, en sus diferentes niveles, a fin de implementar políticas destinadas al riesgo latente o manifiesto. Por un lado, *gestionar en el riesgo* focaliza su atención en la emergencia propiamente dicha, es decir, cuando ya el riesgo se ha materializado. Por el otro, *gestionar el riesgo* nos pone delante de aquellas acciones de gobierno que buscan trabajar, fundamentalmente, con las causas profundas que están presentes en los procesos de construcción del riesgo. Mientras que el primer enfoque pone su atención en el manejo del desastre,

el segundo centra su accionar en la reducción del riesgo de desastres; las decisiones políticas son las que entran en juego en esta disyuntiva.

Frente a contextos de esta índole, los distintos niveles de gobierno deben elaborar acciones, estrategias y destinar recursos que permitan pronosticar o, por lo menos, mitigar las consecuencias de este tipo de sucesos. En situaciones extremas, como lo es un desastre, debe atenderse todo tipo de necesidades que comienzan a florecer y que, en contextos vulnerables, se evidencian como de gran magnitud.

Un desastre afecta el patrimonio público de la sociedad, por lo tanto, la gestión pública es significativa para reducir su riesgo (Gurevich, 1997). A su vez, afecta a la población; por ello, «los gobiernos deben aprender que se debe gestionar el riesgo y no gestionar en el riesgo» (Fontana, 2009: 231). Es decir que es necesario que los gobiernos implementen políticas de reducción del riesgo de desastres y no simplemente acciones frente al riesgo ya materializado. Como categoría analítica, el riesgo de desastres debe entenderse e incorporarse en las agendas de los gobiernos para dar sentido a los fenómenos que se suceden imprevistamente y que tienen impactos significativos sobre el territorio y la sociedad.

Hoy, el riesgo cero no existe, ya que vivimos en la sociedad del riesgo, tal como lo formula Beck (1996, 1998 y 2011). Por ello, el riesgo es una construcción social que está en permanente tensión entre lo que la gente percibe y las vulnerabilidades que se generan alrededor. En este sentido, asumir los riesgos por parte de los gobiernos es asumir que puede hacerse algo frente a la posibilidad de desastre y manejar aquello que se considera incierto o desconocido (Luhmann, 1996). Los desastres suceden cuando no se conoce o no se actúa debidamente frente a los riesgos a los que estamos expuestos, ya que, en muchas oportunidades, la dinámica del cambio genera otros nuevos que no se asumen con la misma celeridad generada (Beck, 1996).

3. Gobernar el riesgo de desastres: un enfoque desde la gobernanza

En la sociedad contemporánea, el marco institucional para la gestión del riesgo de desastres y su consecuente reducción se ha caracterizado, en general, por enfrentarse de manera reactiva. En la mayoría de los casos, es en la emergencia donde se actúa. Dispersión de esfuerzos, falta de articulación de acciones entre instancias privadas y públicas, falta de capacitación, falta de coordinación entre actores, entre otros motivos caracterizan esta gestión. Es decir, la planificación en esta temática es aún muy elemental, por lo que suele no llegar a absorber los impactos que una inundación provoca.

Al menos en América Latina, han sido pocas las experiencias exitosas en la implementación de políticas públicas para reducir el riesgo de desastres. Una de las causas principales es que no se logra la articulación necesaria entre los niveles de gobierno y el trabajo participativo necesario a tal fin. La mayor parte de las veces, se produce un «distanciamiento entre las acciones gubernamentales, y las privadas y comunitarias» (Vargas, 2002: 61). A esto se suma la falta de coordinación con organizaciones especializadas en la atención de desastres, aquellas que investigan sobre la temática y la capacitación para la respuesta.

La gestión del riesgo de desastres entendida como proceso resulta más efectiva si logra alcanzar 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 (OSC). Por tanto, 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.

El Marco de Acción de Hyogo establece principios que los Estados firmantes, en todos sus niveles, deben tomar como impronta para implementar sus políticas para la reducción del riesgo de desastres. El objetivo principal de este marco normativo es

integrar efectivamente los riesgos de desastres en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad (ONU, 2005: 6).

La gestión del riesgo entendida como un proceso integral (Lavell, 2002), en el cual se concibe no solo la reducción del riesgo, sino su posible materialización, pone en juego una serie de decisiones gubernamentales que definen las políticas para implementar. Los gobiernos no son ajenos a entender la necesidad de incorporar este tema en sus agendas; solo que hoy no poseen la capacidad suficiente para implementar acciones a tal fin y que estén de acuerdo con los principios que deben primar en este tipo de políticas para que sean eficientes.

Concretamente, la reducción del riesgo de desastres es un proceso a largo plazo que requiere el desarrollo y la implementación de mecanismos y herramientas efectivas a través de la voluntad política, políticas públicas coherentes y la participación de la sociedad civil tanto en el gobierno central como en los gobiernos locales.

La gestión del riesgo, y particularmente la reducción de este, es una política pública que debe planificarse participativamente entre todos los niveles y áreas de gobierno presentes y la sociedad civil en su conjunto. La transversalidad horizontal y vertical —necesaria para este tipo de políticas— define la particularidad en la manera de gobernar el riesgo de desastres. Si no convergen todos los actores que son parte de la problemática y no trabajan mancomunadamente para disminuir las vulnerabilidades y aumentar las capacidades de respuesta, el riesgo no puede gestionarse.

Hablar de riesgo significa definir amenazas y vulnerabilidades, categorías que lo integran y lo definen como un proceso construido socialmente (García Acosta, 2005). Aquí entra en juego la percepción que la población tiene de los riesgos y a partir de la cual se define la manera en que estos

se abordan (Douglas, 1996). 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. Esto lleva a que estos se multipliquen, pues no se prevén acciones para reducirlos o, al menos, para mitigar sus consecuencias (Fontana y Maurizi, 2014).

Este enfoque de gestión de riesgo de desastres supone un gran desafío para los gobiernos, que se ven interpelados cotidianamente por la necesidad de dar respuestas y soluciones a las situaciones de crisis por desastres siconaturales o antrópicos. Estos desafíos implican poner en cuestión dos conceptos clave de la gestión de gobierno: *governabilidad* y *governanza*.

Governabilidad refiere a dotar o redotar de capacidades al gobierno democrático, y es la condición necesaria y suficiente para que estén en aptitud de gobernar, ya sea desde un paradigma burocrático o gerencial (Aguilar Villanueva 2007). La noción de *governanza* parte del supuesto de reconocer que tanto el gobierno como las demás organizaciones privadas y sociales cuentan con las capacidades necesarias para diseñar e implementar políticas públicas tendientes a satisfacer las demandas ciudadanas.

Por tanto, *governanza* implica una nueva manera de gobernar: un gobierno interdependiente. Esto significa que la definición del sentido de dirección de la sociedad ya no se realiza de manera excluyente por parte del gobierno, sino que, en este proceso, participan también las organizaciones privadas y sociales. El gobierno se constituye en un nodo de una red en la que se delibera conjuntamente, se interactúa, se coproduce con otros actores de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2007)

En este sentido, Prats i Catalá (2005) plantea que la orientación a la gobernanza requiere estructuras organizativas flexibles, nuevos perfiles competenciales de directivos públicos, modificaciones en las herramientas de gestión, construcción de espacios deliberativos, mayores dosis de negociación y consenso en los procesos, mayor y mejor comunicación, entre otros. No existe un único modelo para dar respuesta

a estas demandas de la gobernanza, sino que cada nivel de gobierno, cada problema para resolver requerirá sus propios diseños.

En este tema, la misión fundamental de los gobiernos es crear las estructuras y los procesos necesarios para la construcción de la gobernanza. Asimismo, debe estimularse la comunicación entre todos los actores involucrados para fortalecer los lazos de confianza y la asunción de responsabilidades comunes e individuales. Esto plantea exigencias importantes de rediseño organizacional, de la estructura de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y presupuestación, de transparencia y responsabilización (Prats i Catalá, 2005). «Solo existe una red cuando se establecen y utilizan sistemáticamente [gerencia] vínculos internos y externos [comunicación, interacción y coordinación] entre gente, equipos y organizaciones [nodos] con la finalidad de mejorar el desempeño administrativo» (Prats i Catalá, 2005: 106).

En definitiva, lo que se trata de resaltar es que la gestión del riesgo de desastres es un tema de *gobernanza*. Es indispensable la participación de actores de todos los ámbitos y niveles. En este sentido, Turnbull, Sterrett & Hilleboe (2013), citados por Prats i Catalá (2005), entienden que

la buena gobernanza con respecto al aumento de la resiliencia a los desastres y el cambio climático se da cuando gobiernos capaces, responsables, transparentes, inclusivos y receptivos, trabajan junto con la sociedad civil, el sector privado y las poblaciones en riesgo a fin de crear un entorno propicio para mejorar la capacidad de la sociedad (2005: 199).

A fin de comprender y analizar la manera en la que los gobiernos gestionan el riesgo de desastres, consideraremos tres componentes clave de la gestión: el diseño y la implementación de estrategias organizacionales, el diseño organizacional y la formación de equipos, y la gestión de la comunicación.

4. Procesos clave para la *gobernanza* de la gestión del riesgo de desastres: estrategia y planificación, diseño organizacional y equipos, y comunicación

Según el paradigma de la *gobernanza*, el enfoque de la gestión del riesgo de desastres plantea el desafío de pensar y diseñar los componentes organizacionales con criterios de flexibilidad, articulación y capacidad de previsión para luego poder brindar mejores respuestas frente a un desastre. En este sentido, se presentan tres componentes fundamentales para el gobierno efectivo y eficiente de la gestión del riesgo de desastres: la existencia de una estrategia organizacional, el diseño de estructuras organizacionales específicas para este enfoque —que tienen a los equipos de trabajo como eje de funcionamiento—, y la comunicación como herramienta para la prevención y mitigación del riesgo.

4.1. Planificación: diseño e implementación de estrategias organizacionales

Definida a partir del concepto de *triángulo estratégico* de Moore (1998), la estrategia organizativa constituye un enfoque adecuado para pensar el gobierno de la gestión del riesgo de desastres. Este triángulo integra tres componentes que se articulan e influyen mutuamente.

El primero de ellos es la definición de un propósito general, en este caso, de la gestión del riesgo, construido a partir de valores públicos relevantes. Es decir que este propósito genera valor para todos los actores, especialmente, los ciudadanos, en lo que refiere a reducir y mitigar las consecuencias y los efectos negativos de una catástrofe.

El segundo componente del triángulo estratégico plantea que deben explicarse las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizarán para llevar adelante ese propósito general. En otras palabras, la gestión del riesgo de desastres no es una construcción propia y particular de un gobierno, de una organización pública, ni tampoco el gobierno por sí solo puede ser garante del cumplimiento de ese propósito general. Todos los actores

sociales involucrados deben participar en este proceso, lo cual le otorga legitimidad y le facilita la obtención de los resultados esperados.

Finalmente, el tercer componente del triángulo estratégico señala la manera operativa y administrativa que dará viabilidad a la estrategia formulada. Este componente explica cómo se llevarán adelante las actividades para gestionar el riesgo de desastres.

Si bien la definición del triángulo estratégico es clave para generar valor en la gestión de gobierno, específicamente en lo que refiere a la gestión del riesgo de desastres, también es importante considerar que esta es una de las carencias más importantes en los gobiernos. En este sentido, el denominado *dilema de la estrategia* plantea que, por un lado, se requiere articulación estratégica de un área con la estrategia organizacional cuando esta última no existe o es difícil de detectar una estrategia consistente y reconocible como tal. Además, en una misma organización, suelen competir estrategias diferentes e incluso contradictorias. Por otro lado, se presenta la situación de que esta ambigüedad o ausencia de estrategia es deliberada, ya que a los políticos no les interesa aportar claridad, porque no necesariamente, desde una perspectiva racional, contar con una estrategia les provee réditos electorales. Y, si a esto se le suman la turbulencia del entorno, la brevedad de los ciclos político-electorales y cierta volatilidad de las preferencias políticas, lo que pudiera ser una prioridad en un momento puede dejar de serlo en el corto plazo. Así, el dilema de la estrategia nos permite comprender la complejidad de la articulación estratégica (Longo, 2004).

Si se avanza en términos operacionales, cada uno de estos vértices del triángulo estratégico supone la utilización de diversas técnicas analíticas y de planificación que permitan operativizar a nivel organizacional cada uno de ellos (Moore, 1998). En este marco, la planificación aporta una herramienta clave para la gestión del riesgo de desastres.

Gestionar el riesgo no es exclusivamente tener un plan escrito con ciertas rutinas, sino que significa prepararse, estar listos para responder a amenazas, riesgos; es decir, identificar las posibles amenazas,

monitorearlas, movilizar los recursos para disminuir o morigerar los daños. Esto implica que deben considerarse tanto componentes técnicos como también sociales y políticos. Estos últimos aportan al segundo componente del triángulo estratégico, ya que refieren a los acuerdos necesarios entre distintas organizaciones, instituciones y la población para la gestión del riesgo (Herzer, 1990).

Preparar o planificar [la gestión del riesgo de desastres] es un proceso dinámico, semiestructurado [que contiene elementos formales e informales], a través del cual se logra y mantiene un estado de preparación. E incluye todas las etapas: prevención o mitigación, preparación [ambas previas al desastre], respuesta [durante] y recuperación [posterior] (Herzer, 1990: 7).

El gobierno de la gestión del riesgo de desastres no podrá efectivizarse sin una adecuada definición, tanto en términos conceptuales como operativos, de las estrategias organizacionales que permitan orientar las acciones antes y después del desastre, así como durante este. Y, en esta estrategia, la articulación de actores y la construcción de redes constituyen factores clave de todo el proceso.

4.2. Diseño organizacional y equipos de trabajo

La estructura de una organización es el conjunto de todas las formas en las que se divide el trabajo en tareas distintas, su coordinación es clave para alcanzar los objetivos comunes de la organización (Mintzberg, 1998; Gil, 1999). La estructura representa formalmente las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articulan personas, recursos materiales y funciones en torno a objetivos y resultados (Ramió, 1999).

Una tensión clave en la gestión del riesgo de desastres se produce entre lo que implica la gestión de riesgos de desastres y los diseños de estructuras, aún con elevados niveles de burocratización, especialmente en las

administraciones públicas. Es necesario que las estructuras organizacionales de gobierno permitan promover y coordinar la prevención y atención de desastres, y canalicen la movilización colectiva con participación de toda la sociedad (Vargas, 2002).

El diseño de las estructuras organizacionales no es solo una cuestión técnica, sino que es, fundamentalmente, una decisión política. En este sentido, el enfoque de gobernanza, articuladora de redes, interpela a la burocracia y le plantea nuevos desafíos: desde su desaparición y reemplazo por nuevos diseños organizacionales más horizontales y flexibles hasta redefiniciones de la propia organización burocrática en torno a sus funciones (Agranoff, 2012).

En este marco, el gran desafío es diseñar estructuras en las administraciones públicas que estén dotadas de mayor flexibilidad, en red con diversos actores, pero que, asimismo, formalicen la gestión del riesgo de desastres como una manera de gobernar. A su vez, es necesario generar y consolidar equipos de trabajo que aborden sus tareas y actividades en forma colaborativa con otras personas y organizaciones, y se basen en una actitud de apertura y solidaridad destinada al logro de determinados objetivos. Se trata de desarrollar la capacidad de trabajar de manera complementaria aunando esfuerzos en torno a un objetivo común para generar un producto final que sea algo más que la suma de las partes.

La gestión del riesgo de desastres requiere que el trabajo en equipo sea una competencia central de todos los actores involucrados en la problemática. Trabajar en equipo significa mostrar respeto y comprensión por los distintos puntos de vista, disposición para el aprendizaje de aportes brindados por otras personas, anteposición de decisiones del equipo frente a las propias en pos de un beneficio mayor, reconocimiento y gratificación frente a los logros del equipo, actitud conciliadora frente a posturas diversas y tolerancia frente a la diversidad cultural dentro del equipo; es decir, un espíritu colaborativo e integrador. Así, Salamon (2002), citado por Aguilar (2007) plantea que

... en el futuro, la esencia del proceso de solución de problemas será, muy probablemente, de *naturaleza colaboradora*, dado que la atención a los problemas públicos y la realización de los objetivos públicos dependerán no solo del gobierno, sino de un buen número de otros actores autorizados (2007: 119-120).

El diseño de estructuras organizacionales más flexibles y horizontales, y la generación y la consolidación de redes y equipos de trabajo son pilares fundamentales para el enfoque de la gestión del riesgo de desastres.

4.3. Comunicación

Cuando se habla de comunicación del riesgo como herramienta para prevenir y mitigar el riesgo, se hace referencia al «proceso mediante el cual actores involucrados... en la reducción del riesgo de desastres, la preparación y la resiliencia se transmiten mensajes que les permiten comprender los riesgos y actuar coordinadamente de forma prospectiva, correctiva y reactiva» (IFRC, 2014: 6).

Al respecto, Elizalde plantea que

el anuncio público de un nuevo escenario de riesgo... puede tener consecuencias profundas. Si un riesgo se divulga —o se le da estatus 'oficial' mediante la intervención del gobierno— y resulta ser exagerado e inexistente, los críticos dirán que es alarmismo. Supóngase, no obstante, que las autoridades creen que el riesgo es bajo, o son cautelosas respecto a hacer un anuncio. Los críticos dirán 'encubrimiento', ¿por qué no se informó al público antes? (2004: 152).

Gestionar la comunicación implica un gran desafío, ya que aquello que no se informa adecuadamente, a destiempo o sin objetivos claros genera confusiones, desarticula cualquier planificación para reducir el riesgo,

altera la comprensión de los hechos, genera, muchas veces, caos y no contribuye a una economía de recursos.

Partiendo del supuesto de que los riesgos se construyen socialmente, se sustenta la comunicación como la construcción de un entramado discursivo en donde diversos actores políticos y sociales están involucrados. La percepción es uno de los pilares fundamentales de la comunicación, por lo que el conocimiento de opiniones, creencias, sentimientos, valores y actitudes que tiene una persona o comunidad acerca de un posible riesgo debe ser un insumo fundamental para quienes desarrollan acciones de comunicación de riesgos. Hay que recordar que la gente responde únicamente ante aquellos que percibe.

Así, el diseño de la comunicación del riesgo sigue tres principios que la distingue y diferencia de los objetivos de la opinión pública (Covello *et al.*, 1989).

- Principio democrático: los ciudadanos tienen el derecho a participar de las decisiones que afectan su vida, propiedades y aquellas cosas que consideren valiosas.
- Principio de participación: debe producirse un público informado, involucrado, orientado a las soluciones y colaborador.
- Principio de interacción: debe basarse en el respeto mutuo, la confianza y el intercambio abierto de información.

En este tipo de comunicación, importa la percepción del riesgo que tiene la sociedad, pero también la de los *policy makers*, debido a que toda la comunicación se entiende como la representación del valor social que existe acerca del fenómeno en juego. Por lo tanto, la comunicación debe incorporar todos aquellos elementos que refieran a dicho valor para generar la empatía entre lo que se dice y a quién va dirigido.

5. A manera de cierre

La gestión integral del riesgo de desastres implica una nueva mirada sobre la realidad y una nueva manera de gobernar. El logro de una cultura de prevención de riesgos es el eje que va a sostener este proceso y materializar en el largo plazo este nuevo paradigma de gobierno: reducir los riesgos de desastres a los que se ven expuestos.

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

Puede sostenerse que los siguientes puntos son desafíos que deben enfrentar los gobiernos, especialmente, los locales, que permitirán convertir la gestión del riesgo de desastres en una política de Estado:

- Lograr la institucionalidad y la sustentabilidad de las políticas de reducción del riesgo de inundaciones definiendo una política integral en la que converja el consenso entre los gobiernos en todos los niveles y áreas y, los sectores público y privado.
- Fomentar conciencia ciudadana en materia de prevención y mitigación del riesgo de inundaciones con la participación de todos y cada uno de los sectores que son parte de la reducción del riesgo de desastres.

La base para estos desafíos es trabajar a partir de lo que ya existe, de lo ya hecho, con una mirada articuladora y coordinada que asegure y promueva el

desarrollo humano. La necesidad de reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población y aumentar las capacidades de respuesta orienta la planificación para implementar políticas públicas en el presente que logren la sostenibilidad en el futuro.

Para que sea certera, esta sostenibilidad necesita que la sociedad y sus organizaciones participen activamente en todo el proceso de las políticas para la reducción del riesgo de desastres y que se logre una cultura preventiva en la ciudadanía. La educación y la comunicación son los pilares fundamentales para construir de la sostenibilidad de este proceso.

Es menester lograr y sostener la *gobernanza* del riesgo a partir del trabajo coordinado entre todos los actores partes de este proceso. Son las acciones humanas las que incrementan o reducen las vulnerabilidades, por lo que la necesaria toma de conciencia frente a esta problemática —no solo local, sino mundial— fortalecería las acciones tendientes a reducir del riesgo de desastres.

Por ello, es fundamental cambiar el paradigma de actuación de los gobiernos, es decir, pasar de la atención del desastre a la gestión integral del riesgo de desastres haciendo hincapié en su reducción. Es necesario que los gobiernos entiendan que estas políticas darán sus frutos a largo plazo, ya que toda transformación compleja comienza en el presente, y el proceso trasciende una gestión en particular. Y, en este sentido, las estrategias organizacionales, el diseño de las organizaciones y la gestión de equipos, y la comunicación son componentes clave que requieren diseños específicos e implementaciones efectivas que permitan sostener el enfoque de la gestión del riesgo de desastres.

Referencias bibliográficas

- Agranoff, R. (2012). *Collaborating to Manage A Primer for the Public Sector*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Aguilar Villanueva, L. (2007). «La dimensión administrativa de la nueva

- gobernanza; sus prácticas y aporte». Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD, octubre-noviembre, Santo Domingo, República Dominicana.
- Beck, U. (2011). «Convivir con el riesgo global». En Innenarity, D. y J. Solana (2011). *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*. Barcelona: Paidós, pp. 21-31.
- (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- (1996). «Teoría de la sociedad del riesgo». En Giddens, A.; Z. Baumann, N. Luhmann; U. Beck. *Las consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona: Editorial Anthropos, pp. 201-222.
- Covello, V. y M. T. Pavlova (1989). *Effective Risk Communication. The Role and Responsibility of Government and Nongovernment Organizations*. Nueva York: Plenum Press.
- Douglas, M. (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós.
- Elizalde, L. (2004). *Las estrategias en las crisis públicas. La función de la comunicación en la crisis*. Buenos Aires: La Crujía ediciones.
- Fontana, S. y V. Maurizi (2014). *Comunicando el riesgo. Estrategias comunicacionales frente al riesgo de desastres*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Fontana, S. (2009). *Sobre llovido, mojado. Riesgo, catástrofe y solidaridad. El caso Santa Fe*. Córdoba: EDUCC.
- García Acosta, V. (2005). «Vulnerabilidad social, riesgos y desastres». En *Desacatos. Revista de Antropología Social*, (19), septiembre-diciembre, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Gil, M.A. (1999). *Dirigir y organizar en la sociedad de la información*. Madrid: Pirámide.
- Gurevich, R. (1997). «Ciudad y desastre: un reto para la gestión pública». En Herzer, H. (comp.). *Postales urbanas del fin del milenio. Una construcción de muchos*. Eudeba: Buenos Aires.
- Herzer, H.; C. Rodríguez; A. Celis; M. Bartolomé; G. Capuro (2002). «Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo». En *10 años de LA RED*. Bogotá: LA RED, Tercer Mundo Editores.

- Herzer, H. (1990). «Los desastres no son tan naturales como parecen». En *Medio ambiente y urbanización*, 8, (30), Buenos Aires, IIED-GEL [Desastres y vulnerabilidad en América Latina].
- IFRC (2014). *Guías para una comunicación efectiva en gestión del riesgo* [en línea]. Ginebra: IFRC. Disponible en <http://www.eird.org/wikies/images/Gu%C3%ADas_para_una_comunicaci%C3%B3n_efectiva_en_RRD.pdf> [Consulta: 10 de enero de 2017].
- Lavell, A. (2002). «Riesgo y territorio: los niveles de intervención en la gestión del riesgo». En *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*, (1).
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Luhmann, N. (1996). «El concepto de riesgo». En Giddens, A.; Z. Baumann, N. Luhmann; U. Beck. *Las consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona: Editorial Anthropos, pp. 123-153.
- Mintzberg, H. (1998). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Madrid: Paidós.
- ONU (2005). *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres* [en línea]. Disponible en <www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf> [Consulta: 9 de enero de 2017].
- Ospital, C.; M. Hobert; A. Saab; A. Merino; M. Seijas; E. Losada; N. Pereyra; C. Olid (2005). *El rol de Estado en emergencias y catástrofes*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Prats i Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos.
- UNISDR. «Misión y objetivos» [en línea]. Disponible en <<http://www.eird.org/esp/acerca-eird/mision-objetivos-esp.htm>> [Consulta: 10 de enero de 2017]
- Vargas, J. E. (2002). *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales* (50). Santiago de Chile: CEPAL, ONU [Serie Medio Ambiente].