

## ***La construcción de herramientas de Gestión Integral del Riesgo de Desastre a nivel local como producto del diálogo entre cooperación internacional, políticas públicas locales y aportes académicos: La experiencia del Municipio de San Martín***

**Por** Claudia Gatti- Coordinadora Operativa para América Latina y Caribe de CISP  
Analía García, Juan Vera, España Verrastro y Fernando Fontanet - Equipo CISP

Como citar este documento:

Gatti, Claudia; Analía García, Juan Vera, España Verrastro, Fernando Fontanet, (2015) "La construcción de herramientas de Gestión Integral del Riesgo de Desastre a nivel local como producto del diálogo entre cooperación internacional, políticas públicas locales y aportes académicos: La experiencia del Municipio de San Martín". En: *Seminario Internacional sobre Ciencias Sociales y Riesgo de Desastre: un encuentro inconcluso*. Buenos Aires, 15 al 17 de septiembre; 16 p.

### **Resumen**

En la presente ponencia, el equipo técnico de trabajo del CISP<sup>1</sup> -Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli- se propone realizar una reflexión acerca del proceso multidisciplinario y multiactoral de gestión del riesgo de desastres puesto en marcha a través de los proyectos de cooperación internacional co-financiados entre 2013 y 2014 por ECHO y DIPECHO<sup>2</sup> en el Municipio de General San Martín (MSM), Provincia de Buenos Aires, Argentina.

En particular, el presente trabajo, por un lado, describe el modo en que el Municipio y la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM) se apropiaron progresivamente del enfoque integral en materia de Gestión del Riesgo de Desastres: el Municipio adaptando las herramientas propuestas por el CISP e instituyendo mecanismos institucionales de gestión del Riesgo; la UNSAM incorporando la temática las acciones de extensión y formación que desarrolla; así como también, en el ámbito educativo formal se incorporó la temática a través de diferentes herramientas.

Por otro lado, se describen y analizan las herramientas utilizadas, junto con las propuestas de mejoramiento de las mismas surgidas en la experiencia de implementación. En particular, se da espacio a la elaboración de propuestas formativas y de fortalecimiento institucional.

Es así que este trabajo se basa en la sistematización y reflexión acerca de los procesos desplegados a nivel local, a partir del análisis de lecciones aprendidas y buenas

---

<sup>1</sup> Integrado por cuatro sociólogos y un trabajador social.

<sup>2</sup> ECHO-Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea; DIPECHO- Programa de Preparación ante Desastres de la Comisión Europea.

prácticas desarrolladas; apuntando a generar aportes significativos para la elaboración de políticas de gestión integral de riesgo a nivel provincial y nacional.

## Introducción

El Municipio de General San Martín - Provincia de Buenos Aires - está ubicado en el primer cordón del Área Metropolitana de Buenos Aires. Es uno de los municipios más industrializados (según Censo Industrial de 2005, la cantidad de locales industriales ocupa el 5,4% del territorio del partido), con mayor densidad poblacional (7550,54 hab/km<sup>2</sup>), 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 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, ubicada en la zona de baja cota de la cuenca del Río Reconquista. La gran mayoría de los 12 barrios que conforman esta localidad están periódicamente 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 expuestos a inundaciones, alta densidad poblacional, extrema pobreza, descargas industriales y cloacas clandestinas, y la cercanía con el relleno sanitario más grande de la región metropolitana (CEAMSE<sup>3</sup>).

Las intensas lluvias del 2 de Abril de 2013 afectaron gravemente A 5 barrios de José León Suarez. Al fin de ayudar al MSM en la respuesta a la emergencia en el barrio Carcova (identificado localmente como prioritario), el CISP en asociación con el municipio, desarrolló un *Small Scale Project*<sup>4</sup> co-financiado por ECHO, el cual también previó acciones en barrios afectados en la ciudad de La Plata, también afectada significativamente.

El CISP trabajó en el distrito de General San Martín desde el 2003, tanto con el gobierno local como con la UNSAM, desarrollando acciones orientadas a la reactivación del tejido empresarial de las micros y pequeñas empresas luego de la crisis del 2001. Así, 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 ocurridos en la gestión del gobierno local.

Fueron estos antecedentes de trabajo los que dispusieron las condiciones de posibilidad para la presentación de proyecto de cooperación internacional en tiempos tan breves; gracias a la larga historia de cooperación entre el CISP y el MSM, que construyó lazos institucionales de confianza y generó la capacidad conjunta de

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Proyecto ECHO "Atención humanitaria a la población afectada por las inundaciones en La Plata y San Martín, Argentina".

identificación rápida de las prioridades territoriales y las respuestas más adecuadas; y también debido a los 20 años de reconocida trayectoria del CISP en el diseño e implementación de programas de asistencia humanitaria.

Estas fueron las condiciones previas que permitieron la activación del proyecto de ayuda humanitaria antes mencionado, orientado principalmente a la respuesta a 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 el coordinador del Comité de Crisis quien, luego de evaluar positivamente los impactos de las acciones desarrolladas 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. Fue así que surgió la posibilidad de dar seguimiento al trabajo realizado en Carcova y replicar la experiencia en otros 4 barrios periféricos de José León Suárez, también ubicados en la cuenca del Río Reconquista.

#### *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 Suárez, con la co-financiación del proyecto DIPECHO “Prevención y mitigación del riesgo de inundaciones en los barrios de la Cuenca del Río Reconquista”.

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

<b>Objetivos</b>	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.
<b>Resultados Esperados</b>	<u>Resultado 1:</u> La Municipalidad de San Martín cuenta con capacidades para implementar actividades de sensibilización y formación sobre Prevención del Riesgo de Inundaciones en barrios vulnerables. <u>Resultado 2:</u> 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. <u>Resultado 3:</u> Las Comunidades Educativas han adquirido mayor competencia sobre las temáticas de mitigación y prevención del riesgo.
<b>Beneficiarios</b>	<u>Directos:</u> 1600 personas (niños/as y adolescentes, referentes comunitarios, maestros, orientadores, promotores de salud y funcionarios municipales). <u>Indirectos:</u> 45.000 habitantes de los 5 barrios de intervención (Carcova, Barrio Independencia, Costa Esperanza, Villa Hidalgo y 9 de Julio/Lanzone).

## Desarrollo Temático con metodología y principales hallazgos

### La Gestión del Riesgo como componente del desarrollo local: abordaje, metodologías y herramientas.

La experiencia vivida por la MSM de 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 oportunidad de promover, en el corto plazo, la cultura de la prevención y gestión de desastres a todos los niveles, y de 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 de un 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 son concebidas como elementales en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

A cada componente corresponde un **grupo destinatario específico** 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.

Fue así que 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 secretarías que integran el Comité de Crisis sean parte de las instancias periódicas de planificación y monitoreo. Esto fue fundamental para garantizar que las decisiones y acciones ejecutadas cuenten con el compromiso de toda la institución y se garantice 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)*.** Conformación de equipos interdisciplinarios (integrados por técnicos de CISP y equipos municipales) encargados de la implementación de las actividades en territorio, para la formación y apropiación de estos últimos de la temática y de las herramientas utilizadas.
- **Inclusión de las herramientas de Gestión del Riesgo de desastre en las instancias de articulación territoriales.** Esto 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 activas en los barrios.
- **Involucramiento de actores estratégicos a nivel comunitario en las actividades de sensibilización.** Se integraron a grupos de jóvenes, comunidades educativas (formales e informales), referentes comunitarios, referentes religiosos, etc. en las acciones desarrolladas en cada barrio. Esto se orientó 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.** Resulta fundamental para garantizar la participación e involucramiento que estas actividades se orienten 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.** Resulta fundamental trabajar en la sensibilización del nexo entre los distintos tipos de amenazas en un territorio y atender asimismo a amenazas que preocupan 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 aporten a los procesos de sensibilización con la población local.** En este sentido, resulta fundamental la identificación de distintos actores clave y 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 ya en programa y organización de un evento 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 **3 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.

#### *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 desarrolle la convocatoria a los integrantes del Comité de Crisis para el desarrollo de un trabajo de prevención y mitigación del riesgo, siendo involucrados de forma permanente a 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, esto supuso 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, Dirección de Educación. El espacio ha sido considerado de suma utilidad por parte de la gestión de la MSM, teniendo prevista su institucionalización en tanto que “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 la identificación de las personas más adecuadas 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 del *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 en la convocatoria en los barrios, organización y desarrollo de las capacitaciones y actividades de los Planes de Acción para la Prevención y Mitigación del Riesgo de Inundación) y uno 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 se convocaron en de todas las actividades comunitarias pertinentes.

Para el componente de trabajo con comunidades educativas, se conformó un equipo formado por 2 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 en una nueva herramienta de desarrollo territorial implementada por el MSM en el mismo periodo de ejecución del proyecto DIPECHO: los **Foros Barriales para el Presupuesto Popular Compartido** (PPC). Fue posible implementar las herramientas de GRD en el marco de



este dispositivo de construcción territorial, puesto que permitió abordar 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/se como actores territoriales fundamentales para la disminución de la vulnerabilidad frente al fenómeno.

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

**El proceso de fortalecimiento institucional fortaleció 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, aumentó la relación de confianza con la población, la cual se veía afectada por confundir Defensa Civil con un cuerpo de seguridad.

Al finalizar el proyecto, el MSM pudo contar con unas líneas guías que sistematizan 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: la “**Metodología de Sensibilización en Gestión del Riesgo de Inundaciones**”.

#### *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 implementar actividades de sensibilización y formación e 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 **de 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 6 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 consensuadas con la MSM. Entre las principales producciones cuentan: 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<sup>5</sup>.

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**

---

<sup>5</sup> Los Foros Barriales están encargados de actualizar anualmente las herramientas de GRD.



**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 relación con los Centros de Salud de cada barrio. También estos referentes se sumaron a la realización de la actividad de sensibilización en su barrio sobre mitigación del riesgo de inundación.

Más aún, cada Foro Barrial propuso entre 2 y 3 proyectos de GRD a financiar y realizar en el marco del Presupuesto Popular Compartido durante el 2015. Actualmente, estos proyectos están siendo monitoreados desde el CISP para asegurar su realización.

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 5 Redes de Voluntarios para las Emergencias (54 voluntarios en total) y de Defensa Civil Municipal en la inundación de noviembre 2014, que afectó algunos de los barrios de intervención. La comunicación sirvió a identificar los barrios más afectados y la comunicación con la población sobre el operativo que realizó Defensa Civil, para que las personas de los distintos barrios 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 y de asegurar la sostenibilidad de los resultados, en colaboración con la MSM.

#### *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. **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 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 motiva, entusiasma y genera identificación con los contenidos y el mensaje que se quiere transmitir. Esto permitió que sea un disparador necesario para continuar con la formación a los docentes y con 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 pudo incorporarse los conceptos centrales transmitidos<sup>6</sup> y se generó 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<sup>7</sup>.

Si bien la articulación institucional y otros fenómenos como los conflictos gremiales o la alta rotación de los docentes, dificultan 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.

### ***Centros Juveniles Municipales***

La metodología de trabajo con los 3 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.

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

En principio, se realizó la formación a coordinadores y talleristas de los Centros Juveniles, para luego desarrollar 3 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 participación 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 perspectiva 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 6 eventos organizados por los centros juveniles y organizaciones barriales. Durante los mismos se logró la participación de 800 personas de los barrios objetivos del proyecto.

### ***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 UNSAM 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 **5 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 en el marco 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 marco del 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 la 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.

#### *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 se 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. 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 al fin de intercambiar 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. Se desempeñará

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 Secretaría de Extensión está elaborando con el apoyo del CISP una **diplomatura en Gestión de Riesgos Socio-Ambientales** dirigida a funcionarios municipales, referentes comunitarios, y todo actor que tiene incidencia a nivel local.

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 humanos. La confianza previa permitió conformar el equipo de trabajo de forma conjunta, lo cual garantiza 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 que todos los actores locales quieren seguir 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 empujar 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, por cuanto sea posible, las herramientas de GIRD en el marco de herramientas ya activadas a nivel local por los distintos actores; comprometer 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 más llevadero el desarrollo de las actividades, y permitiendo y respetando la independencia del equipo técnico.

## Conclusiones

El constante aumento de inundaciones en zonas urbanas altamente vulnerables es un fenómeno que pone claramente en evidencia el modo en que la “inundación” es una amenaza en la cual el componente social y político (aumento de barrios informales y precarios en zonas de inundables por falta de políticas de viviendas, de ordenamiento y planificación territorial; obras insuficientes o en mal estado) es preponderante sobre el componente natural (aumento de lluvias intensas debido al cambio climático). Las últimas graves emergencias que afectaron durante el mes de agosto 2015 distintas zonas urbanas de Argentina abrieron un debate cuyo foco se concentró más sobre las causas antrópicas del desastre que sobre la respuesta ante emergencia.

El Caso del Municipio de 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 una comunidad académica incorporar paulatinamente la Gestión del Riesgo de Desastre. 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 adoptar 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 experiencia del MSM puede ser replicada en municipios similares y puede ser tomada como referencia para ser escalada a nivel provincial y nacional. 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.

En un país que no cuenta con legislación sobre la temática, los debates alimentados por las recientes y recurrentes emergencias generan la oportunidad de elaborar marcos normativos con un abordaje que se alimente de la reflexión institucional y académica, evitando pasar por una etapa emergencista para la generación de políticas de gestión del riesgo. La ausencia de una ley nacional de Protección Civil en Argentina representa la posibilidad de dotarse de un marco normativo de Gestión Integral de Riesgo que incluya todos los componentes de la GIRD (no solo la preparación y respuesta antes emergencias) y que prevea la recuperación de los saberes acumulados en distintos territorios sobre el tema, así como también la indispensable presencia de un enfoque consensuado y compartido por los distintos actores, desde la articulación y complementariedad de tareas y recursos entre los niveles nacional, provincial y municipal.

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.

### Referencia Bibliográfica

- Texto e Informe final del Proyecto ECHO/DIP/BUD/2013/93017- Prevención y Mitigación del Riesgo de Inundaciones en San Martín.
- Texto e Informe final del 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: 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, 2005.



- Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable: Inundaciones Urbanas y Cambio Climático: recomendaciones para la gestión, CABA, Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación , marzo 2015
- *Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja* - Informe Mundial sobre Desastres 2010 - Enfoque en el riesgo en zonas urbanas, 2010
- *Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja* - Informe Mundial sobre Desastres 2014 - Enfoque en Cultura y Riesgo, 2014.