



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Gutiérrez, Marcelo

Claves de vulnerabilidad institucional en la gestión del riesgo local. Análisis del desastre de Sierras Chicas en 2015



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Gutiérrez, M. (2021). *Claves de vulnerabilidad institucional en la gestión del riesgo local. Análisis del desastre de Sierras Chicas en 2015. (Tesis de maestría)*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3102>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Claves de Vulnerabilidad Institucional en la Gestión del Riesgo Local. Análisis del Desastre de Sierras Chicas en 2015

TESIS DE MAESTRÍA

Marcelo Gutiérrez

marcelogutierrez05@gmail.com

Resumen

En esta investigación se pretende encontrar y analizar las Claves de vulnerabilidad institucional en la gestión del riesgo local tomando como referencia al desastre de Sierras Chicas en 2015 y en ese sentido sobre los frentes de vulnerabilidad que atravesaron a los gobiernos locales y a sus instituciones al momento de implementar un plan de gestión del riesgo durante y después del desastre del 15 de febrero de 2015.

El análisis abarca el período que va desde el año 2015 hasta el año 2018, no obstante se hace mención a algunos hechos o situaciones previas o posteriores cuando es necesario para comprender el desarrollo de los procesos en estudio. El aspecto institucional hace referencia a la preparación de la comunidad a través de organismos públicos y de socorro para enfrentar una situación de desastre, y a la existencia efectiva de comités y centros operativos de emergencia (Wilches-Chaux, 1993).



MAESTRÍA EN AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE

EDUCACIÓN AMBIENTAL

Claves de Vulnerabilidad Institucional

en la Gestión del Riesgo Local:

Análisis del Desastre de Sierras Chicas en 2015

ASPIRANTE: MARCELO GUTIÉRREZ

DIRECTORA DE TESIS: DRA. CRISTINA TERESA CARBALLO

CÓRDOBA, 2019

ÍNDICE

Capítulo 1.

Introducción metodológica	6
1.1. Definición del problema	8
1.2. Estado de la cuestión	9
1.3. Marco teórico	10
1.4. Enfoque conceptual acerca del problema	14
1.5. Hipótesis	17
1.6. Objetivos	20
1.7. Metodología	21

Capítulo 2.

Contextualización ambiental del desastre	24
2.1. Antecedentes	25
2.2. Evento principal	27
2.3. Emergencia ciudadana: primeros pedidos de auxilio	29
2.4. Emergencia social	32
2.5. Emergencia ciudadana y emergencia ambiental	33
2.6. Tipos de inundaciones	36
2.7. Las primeras impresiones de los medios	37
2.8. Las primeras 72 horas	39
2.9. Las consecuencias en la llanura	41

Capítulo 3.

Acerca de la vulnerabilidad	43
3.1. Vulnerabilidad en Sierras Chicas	52
3.2. Vulnerabilidad institucional	62
3.3. Instituciones y organizaciones	64
3.4. Organizaciones en Córdoba	66
3.5. Interinstitucionalidad	69
3.6. Instituciones en Sierras Chicas	72
3.7. Cooperativas de obras y servicios públicos	74

Capítulo 4.	
Vulnerabilidad institucional: análisis desde el mapeo de actores sociales	80
4.1. Mapeo de actores	81
4.2. Proceso de mapeo de actores sociales	86
4.3. Relevamiento de instituciones del Gobierno Nacional en Sierras Chicas	88
4.4. Relevamiento de instituciones del Gobierno Provincial en Sierras Chicas	89
4.5. Relevamiento de instituciones locales en Sierras Chicas	89
4.6. Actores sociales clave	91
4.7. Poder central	92
4.8. Gobernanza	96
4.9. Acuerdos institucionales	98
4.10. Fortalecimiento de las capacidades de todos los actores sociales	100
4.11. Actores sociales relevantes y grupos vulnerables: legitimidad	103
4.12. Información, transparencia y rendición de cuentas	104
4.13. Instrumentos económicos	107
Capítulo 5.	
Escenarios políticos frente al desastre	109
5.1. Primeras declaraciones	110
5.2. Apertura de sesiones legislativas	117
5.3. Año electoral	118
5.4. Calendario electoral en Sierras Chicas	120
5.5. Temporal del 15 de febrero: gestión política e institucional de los gobiernos	122
5.6. La cronología de gestión política e institucional de los gobiernos	124
Capítulo 6.	
Conclusiones	133
Referencias	138

Agradecimientos

A mi compañero Juan, a mis amigos, a mi genial directora de tesis Cristina
y a mis profesores de MADS.

*El progreso no sirve... si éste «ha de traducirse inexorablemente en un aumento
de la incomunicación y la violencia, de la autocracia y la desconfianza,
de la injusticia y la prostitución del medio natural,
de la explotación del hombre por el hombre
y de la exaltación del dinero como único valor».*

UN PROGRESO ÚTIL Y SOSEGADO, MIGUEL DELIBES

Capítulo I

INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA



Durante la madrugada del domingo 15 de febrero de 2015 se produjeron una serie de frentes de tormenta a lo largo de las Sierras Chicas en la provincia de Córdoba dentro de un polígono formado por vértices cercanos a la ciudad de Deán Funes al noroeste, Jesús María al noreste, el Aeropuerto de la ciudad de Córdoba al sureste y la localidad de Villa Allende al suroeste. En gran parte de la región las precipitaciones fueron localmente intensas y se dieron en un período de alrededor de 18 horas. Produjeron crecidas de ríos y arroyos, desbordes e inundaciones y reaparición de surgentes y vertientes. Un frente de tormentas estivales fue el desencadenante. La crecida de los ríos por las precipitaciones provocó serios inconvenientes en las localidades donde en pocas horas cayeron más de 250 milímetros de lluvia (Cba24n Redacción, 2015), cuando la media mensual para febrero es de 300 milímetros para la región según datos de la oficina meteorológica del servicio nacional.

El cordón de las Sierras Chicas está enclavado a la vera de las llanuras pampeanas en el Bosque Chaqueño Serrano y en zona semiárida, lo que lo hace vulnerable a períodos prolongados de sequías e incendios forestales como principales factores de amenaza. Si bien las tormentas estivales constituyen un escenario de riesgo en todas las serranías de la provincia, en los últimos tiempos vienen manifestándose de una manera más pronunciada con rápida formación convectiva y gran actividad eléctrica, y se mantienen por varios días y semanas.

Estos nuevos escenarios han tenido impacto en las administraciones locales y provinciales, que se han visto obligadas a brindar respuesta ante situaciones de gravedad generadas durante un período en que las estructuras estaban diseñadas para la atención de la temporada turística de verano y para condiciones de clima mucho más benévolas. Las tormentas estivales han hecho más vulnerables a los gobiernos al generar una nueva demanda: el manejo del riesgo en situaciones de emergencia o desastre ambiental o climático y la articulación interinstitucional de sus agentes.

Mientras que los gobiernos locales y el gobierno provincial se enfocan en buscar soluciones a las consecuencias de los fenómenos traducidos en desastres, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos ambientalistas y la prensa critican el discurso de las autoridades, ya que entienden que no contempla las causas de estos nuevos escenarios. La crítica apunta a considerar los cambios en el uso del suelo en la región, que son consecuencia de la habilitación de barrios privados de montaña, lo cual conlleva deforestación y restricción de los servicios ambientales comunes; de la creciente migración de lugareños hacia a las ciudades de la región en busca de nuevas oportunidades de vida y del poblamiento de las serranías por familias de la ciudad en la modalidad que se conoce como ciudades-dormitorio.

Existen multicausalidades en la gestión local, programas, recursos y partidas que generan una construcción social del riesgo. Las administraciones locales son vulnerables a los escenarios políticos en los que aparece como fuerza de choque la oposición y/o los alineamientos a otras órbitas en un intento por obtener partidas para afrontar la situación de crisis, escenarios donde están a merced de la presión de

organizaciones o partidos a nivel local o nacional. El riesgo procede de la sumatoria de micro y macro acciones que incrementan el grado de exposición de las gestiones locales, y generan las condiciones propias de la construcción social del riesgo (Carballo, 2014).

La capacidad de manejo de la situación de crisis o la falta de ella, han dejado en evidencia a algunas administraciones en el mismo momento del desastre y durante el abordaje posterior, y le han valido a la clase política el aval o el castigo de la población, manifiesto en la renovación o caducidad de mandatos en los escenarios electorales locales, regionales, provinciales y nacionales. La verticalidad y el alineamiento son dos estrategias políticas ante la vulnerabilidad en nuevos escenarios que en combinación con otra serie de factores incrementarán o disminuirán las situaciones de riesgo de los ámbitos institucionales de gobierno.

Para este estudio se toma como evento disparador el temporal que afectó a la región de Sierras Chicas en febrero de 2015, evento en el que se produjo la muerte de ocho personas en la región, se relevaron severos deterioros de viviendas e infraestructura urbana e interrupción prolongada de servicios. Este suceso colocó a los gobiernos locales en el centro de operaciones de emergencia y en coordinación y articulación con la red de instituciones y organizaciones de la sociedad civil y otras esferas de gobierno. Se estima que se trató del evento más severo registrado en la región. Y aunque se han seguido produciendo otros de gran escala, afortunadamente no han tenido la magnitud de aquel.

1.1. Definición del problema

En esta investigación se pretende encontrar y analizar las Claves de vulnerabilidad institucional en la gestión del riesgo local tomando como referencia al desastre de Sierras Chicas en 2015 y en ese sentido sobre los frentes de vulnerabilidad que atravesaron a los gobiernos locales y a sus instituciones al momento de implementar un plan de gestión del riesgo durante y después del desastre del 15 de febrero de 2015.

El análisis abarca el período que va desde el año 2015 hasta el año 2018, no obstante se hace mención a algunos hechos o situaciones previas o posteriores cuando es necesario para comprender el desarrollo de los procesos en estudio. El aspecto institucional hace referencia a la preparación de la comunidad a través de organismos públicos y de socorro para enfrentar una situación de desastre, y a la existencia efectiva de comités y centros operativos de emergencia (Wilches-Chaux, 1993).

En ese sentido, además de los gobiernos locales están involucradas otras instituciones como bomberos voluntarios (en algunas localidades funcionan por fuera de la estructura estatal), asociaciones ambientalistas y organizaciones del tercer sector, cooperativas, delegaciones de organismos públicos provinciales y nacionales, voluntariados, redes de interventores de creación espontánea, partidos políticos, universidades, clubes deportivos, entre otros. De modo que además de la representación de administraciones locales, existe otra red de organizaciones locales con carácter institucional, representatividad y reconocimiento.

Hasta el evento del 15 de febrero de 2015, el Gobierno de la Provincia de Córdoba contaba con las reparticiones de Dirección de Emergencia Civil y Dirección de Emergencias Sociales como órganos responsables de brindar auxilio ante situaciones de desastres y emergencias. Desde entonces hasta la actualidad, estos eventos, entendidos como de origen natural, climático o ambiental han llevado a la creación de nuevos organismos con mayor especificidad de funciones para hacer frente a las vulnerabilidades de cada escenario.

1.2. Estado de la cuestión

Dada la cercanía del evento aún no están disponibles publicaciones oficiales o académicas respecto al evento del temporal de febrero de 2015. Aunque sí hay una serie de publicaciones que describen la etapa previa, es decir, las condiciones en las que se encontraban las Sierras Chicas y específicamente algunas de sus localidades al momento en que sucedió. En ese sentido, hay una publicación hecha desde el Instituto Superior de Estudios Ambientales (ISEA) de la Universidad Nacional de Córdoba sobre un trabajo de campo en la zona dirigido por la investigadora de Conicet Alicia Barchuk (Gianre, 2015). En el informe se detallan las condiciones previas y sus posibles consecuencias. Trata básicamente sobre la vulnerabilidad de origen que tienen las Sierras Chicas.

El diario La Voz del Interior hizo una publicación con un avance de esta investigación menos de un mes después del evento que puso en jaque al gobierno local. La excesiva urbanización, incluso en orillas y dentro de cauces de arroyos y del Río Ceballos, fue la determinante de la pérdida de vidas humanas y materiales... depende del compromiso de toda la sociedad y de las acciones de gestión de las autoridades municipales y provinciales (La Voz del Interior Redacción, 18 de marzo de 2015). Al factor natural le suma la inacción del gobierno.

Por otra parte, hay un informe del Foro Ambiental Córdoba (Cuenca, 2011) sobre la situación de crisis permanente de la localidad de Salsipuedes por el manejo de los recursos hídricos, por la falta de disponibilidad del elemento agua, los procesos de sequía prolongados y la aproximación de frentes de incendios forestales a la vez que inundaciones y desbordes en temporada de lluvias. En este informe se hace una crítica sobre el abordaje e intervención de la órbita provincial como consecuencia del accionar de sus carteras.

En el informe del Instituto de Planificación Metropolitana (IPLAM) de 2011 se abordan los desafíos en que se encuentran los gobiernos locales de la zona metropolitana para hacer una gestión responsable del uso del suelo, las urbanizaciones y el manejo de riesgo en los municipios. La tendencia actual en los países preocupados por la sustentabilidad de sus ciudades es a privilegiar el rol del municipio como célula primaria de esta problemática. Se asume que el urbanismo comprometido es responsabilidad de todos los actores: los ciudadanos, el gobierno y las organizaciones de la comunidad (IPLAM, 2011).

Deón (especialista residente en la región) abre una discusión sobre la necesidad de revertir las políticas unidireccionales de uso del suelo de gobiernos en un estadio de gestión tradicional, sin apertura a los procesos sociales de ordenamiento territorial participativo o comunitario. Esta discusión se viene gestando en la segunda área metropolitana de la Argentina desde las organizaciones de base y la universidad (Ensabella, 2009). El autor abre una puerta a la participación ciudadana como elemento necesario para proponer y tomar decisiones en la órbita pública.

Otro enfoque aportado es el del Grupo de Gestión de Riesgos de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba en relación a las intervenciones psicosociales en situaciones de emergencia o crisis. Se destacan el proceso de construcción de la demanda que se da en el marco de la elaboración participativa e intersectorial de diagnósticos situacionales y la planificación conjunta de las intervenciones, como momentos de la Gestión Integral e Integrada de Riesgos en Emergencias y Desastres. Se relata el proceso de gestión a partir del entrecruzamiento entre pedidos de asesoramiento para el abordaje de la situación de emergencia y el ofrecimiento de un equipo técnico por parte de la Facultad (Costa, 2016).

Sin embargo, no hay aún informes e investigaciones que aborden la temática de la *vulnerabilidad institucional* a la que se ven sometidos los gobiernos locales por defectos de conformación, de atribuciones o de abordaje en un sistema integrado de respuesta ante situaciones de desastre o catástrofe. Estos gobiernos locales en muchas investigaciones sufren del “ninguneo” o menosprecio en la capacidad y calidad de brindar respuestas como órganos locales y se los coloca en una fase secundaria, complementaria y hasta subsidiaria de las decisiones de órbitas superiores.

¿Será necesario entonces observar el péndulo de las políticas públicas y acciones de gobierno de las administraciones locales y su red de instituciones, las estrategias de respuesta y asistencia en situaciones de crisis y su visión en la resolución de conflictiva local con impacto regional, a su vez analizando los componentes de alineamiento y adhesión políticos, la formación de organismos paraoficiales y la articulación con organizaciones de la sociedad civil al momento de dar forma a planes integrales de manejo?

1.3. Marco teórico

Este estudio se plantea encontrar las claves de vulnerabilidad que afectan a los gobiernos locales. La *vulnerabilidad* es la incapacidad de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, o sea su inflexibilidad o incapacidad para adaptarse a ese cambio (Wilches-Chaux, 1993). Esta vulnerabilidad se define como un sistema dinámico con factores y características internas y externas que convergen en una comunidad particular. La interacción dentro del sistema puede crear un bloqueo o incapacidad para responder a riesgos determinados. Esa interacción es definida como *vulnerabilidad global*; hay otras situaciones frente al riesgo que se encuadran dentro de los ángulos de la vulnerabilidad natural, física, económica, social,

política, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional.

La *vulnerabilidad* puede ser comprendida también como un factor interno de una comunidad expuesta a una amenaza, un factor de riesgo en función de su predisposición a resultar dañada. Existe vulnerabilidad en la medida en que se toman ciertas decisiones: la ubicación geográfica de las ciudades, la calidad de la construcción de las viviendas, el nivel de mantenimiento en todo tipo de servicios públicos, el tipo de producción económica, el grado de organización social, la capacidad de gestión, etc. La vulnerabilidad es definida también como un estimado del grado de pérdidas o daños que podrían resultar de un evento peligroso de severidad. Actualmente es definida además como el estado de cada uno de los distintos grupos sociales, que consiste en una sumatoria de factores socioeconómicos, habitacionales, sanitarios, nutricionales o ambientales (Natenzon, 1995).

Según Romero y Maskrey (1993),

la vulnerabilidad de los pueblos se da: cuando se ha ido poblando terrenos que no son buenos para vivienda... cuando se han construido casas muy precarias ... y cuando no existen condiciones económicas que permitan satisfacer las necesidades humanas. Si los hombres no crean un hábitat seguro para vivir es por dos razones: la necesidad extrema y la ignorancia.

Es el mismo hombre quien crea condiciones de vulnerabilidad y al hacerlo se pone de espaldas a la naturaleza, corriendo el riesgo de resultar dañado si ocurriese un fenómeno natural determinado. Estos autores también diferencian la vulnerabilidad de origen (aquella que se da de manera natural) y la vulnerabilidad progresiva (la construcción social que refuerza o agrava la vulnerabilidad de origen).

La vulnerabilidad vista como una condición objetiva de la sociedad está en permanente transformación, y es producto del proceso histórico de cambio en la sociedad o en subconjuntos de esta (Lavell, 2003). En ese sentido, la vulnerabilidad es un proceso, es decir que socialmente se va creando vulnerabilidad y no es solamente una condición o una eventualidad. Lavell (2003) define también la magnitud de la vulnerabilidad, cuando señala:

los daños directos ocurren prácticamente en el momento del desastre, o a las pocas horas de sucedido; en cambio, los indirectos y los efectos globales y macroeconómicos tienen una duración temporal que, según lo aconsejado en la práctica, y dependiendo de la magnitud del fenómeno, debe entenderse como un lapso que puede durar hasta cinco años.

La vulnerabilidad puede entenderse desde varios ángulos: natural, física, económica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional. También como un factor interno de reacomodación y una construcción social, como un proceso o como disparador de nuevos efectos que afecta a una región y tiene magnitud global (ya que es parte de un sistema global). Sin embargo, la intervención requiere de una multiplicidad de actores y en especial del sector público a través de políticas públicas.

De la vulnerabilidad de las instituciones locales se desprenden dos frentes: vulnerabilidad interna y vulnerabilidad externa. La primera se refiere a todos aquellos factores de riesgo que dejan expuestas a las instituciones locales por defecto, por origen, por estructura o planeamiento; mientras que

la vulnerabilidad externa puede entenderse como los flancos o espacios susceptibles de ser conquistados por otras organizaciones y en el peor de los casos por la desorganización.

En el plano político, la *adhesión* o identificación partidaria o ideológica asoma como una cuestión difícil de abordar al momento de brindar respuesta en situaciones de emergencia o crisis. El alineamiento o adhesión de los gobiernos a otras órbitas o partidos políticos puede transformarse en un factor de vulnerabilidad en la aplicación de acciones o políticas precisamente en momentos de crisis. A la vez existen otras vulnerabilidades en el plano político institucional que intervienen al momento de hacer una intervención o práctica de dispositivos para escenarios a futuro. Entre ellas se encuentra la situación de las estructuras locales que disponen de personal limitado y poco especializado y la falta de definición de la extensión de los ejidos de gobierno, manifiesta, por ejemplo, en los casos en que las administraciones poseen zonas grises donde deben prestar servicios, pero no reciben tasas municipales.

Se manejan cuatro conceptos básicos al momento de encarar la investigación: se considera la **organización de las fuerzas públicas**, teniendo en cuenta su organización de la defensa civil y la preparación de los recursos humanos locales. En ese sentido competen a las fuerzas públicas tres instancias de manejo de riesgo: **pre emergencia, de crisis y post emergencia**. En el momento de crisis la máxima autoridad política local preside la **organización de la Junta de Defensa Civil**, la cual convoca a las fuerzas vivas locales para intervenir en la emergencia. Dado que estos eventos no se producen de modo aislado, se hace necesario investigar el **historial de experiencias del contexto regional**, que se compone de actuaciones anteriores en ese contexto. De ese modo se investiga la preparación que las instituciones locales tenían al momento del desastre en recursos humanos y materiales. Y si bien el desastre del 15 de febrero de 2015 está considerado como el más severo ocurrido en la región, le antecedieron otros focos de crisis que alertaron sobre la necesidad de dotar de recursos a las instituciones para hacer frente a este tipo de eventos.

Entendido como una construcción social, el *riesgo* visibiliza las diferencias y las inequidades de las relaciones medio-sociedad. El cambio climático en realidad nos muestra que detrás del telón urbano está latente una crisis urbana sin resolver, así como detrás del telón agropecuario hay formas productivas no compatibles con el potencial ecológico del territorio y con las bases del desarrollo sustentable (Carballo, 2014).

Ulrich Beck junto a Anthony Giddens y Niklas Luhmann son sin dudas los autores más representativos de una corriente sociológica de fines del siglo XX que apunta hacia la reflexión en la construcción del riesgo; en general lo conciben entre riesgos sociales clásicos y riesgos modernos; los riesgos modernos son producto de la acción humana, no son conocidos y difíciles de calcular en coincidencia para estos autores.

Según Beck, el riesgo es inevitable y es una consecuencia inevitable de la sociedad moderna que encuentra como foco el desarrollo industrial; también considera casi nula la posibilidad de actuar para disminuir los riesgos identificando una certeza desde el nacimiento de amenaza de desastre o catástrofe

definiéndola como “adscriptividad civilizatoria del riesgo”; y por otra parte considera que se produce una sensación generalizada de incertidumbre por el miedo social como consecuencia de las desigualdades sociales ante la respuesta de los organismos públicos. En ese sentido para Beck la amenaza es impuesta al sujeto o a la comunidad sin ninguna posibilidad de evitar sus efectos, por lo que el riesgo se ve condicionado por una decisión previa por medio de la cual sus efectos podrían ser evitados como si esas acciones o medidas fueran tomadas por agentes externos a la sociedad o sin conexión con ellos.

Esta visión de construcción de riesgo y el proceso en que va dándose fue de suma ayuda en la etapa inicial de la investigación post desastre y en cierto modo en sintonía con el desconcierto social y de instituciones generalizado.

Para Beck, los riesgos actuales no son perceptibles mediante los sentidos, sino que requieren del juicio de expertos y de teorías científicas que nos alertan sobre su presencia. No son perceptibles y no están dentro del conocimiento de los individuos, instituciones o de los decisores de gobierno. En esta investigación se tomó como necesario analizar las relaciones sociales a través de sus instituciones que seguramente han dado lugar a la conformación de una sociedad caracterizada por el riesgo, por lo que la forma en que se han venido tomando esas decisiones que llevan a estos resultados, la influencia del poder político o económico en este proceso y las instancias que participan en la aceptación de un riesgo social como tal. Lo que en cierto modo corrobora la opinión generalizada de que la tesis de Beck es “alarmista” o “catastrófica”. Lo que no la convierte en desechable para esta investigación sin dudas. De hecho, durante los seminarios de MADS relacionados al tema, he tomado como referencia a Beck.

Para esta investigación tomé como autores de referencia a investigadores latinoamericanos como Gustavo Wilchez Chaux, Gil-Pérez, Toscano, Macías, Ruiz-Rivera, Adriana Pereyra, Melina Merlinsky y material del Decenio Internacional para la Reducción de las Catástrofes Naturales. Estos autores, desde la concepción de riesgo social, desarrollan sus líneas investigativas a partir de los actores involucrados, las relaciones socio políticas y la construcción de nuevos estadios de convivencia con un incremento nuevo orden de manejo y administración del riesgo.

Solo por citar, Gustavo Wilchez Chaux toma el concepto de Robert Castell definiendo al riesgo social como “un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social. Si no se está protegido contra estas contingencias, se vive en la inseguridad”; a lo que adiciona, en un mecanismo de identificación entre riesgo, amenaza y frente de vulnerabilidad, que esta última se refiere a la incapacidad de una comunidad para “absorber”, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, o sea su “inflexibilidad” o incapacidad para adaptarse a ese cambio, que para la comunidad constituye, por las razones expuestas, un riesgo. La vulnerabilidad determina la intensidad de los daños que produzca la ocurrencia efectiva del riesgo sobre la comunidad. La visión de Wilchez Chaux tiende al fortalecimiento de la autonomía comunitaria como estrategia para conectar el campo de la amenaza y la respuesta social a través de su red de instituciones y funcionarios.

El *desastre* comprende eventos adversos que superan la capacidad de respuesta de la comunidad afectada y exigen el apoyo externo, ya sea de otra región, jurisdicción o nivel gubernamental. Romero y Maskrey (1993) entienden que aún permanecen dos visiones respecto a los desastres: que se interpretan desde una conciencia mágica o se los plantea desde el fatalismo o pesimismo. Y en ambas visiones las causas y responsabilidades están puestas en un agente divino, en la furia de la naturaleza misma cuando no en un destino tormentoso.

Se considera al desastre como la actualización del riesgo, una condición de crisis o estrés social, como un fenómeno natural de carácter peligroso que ocasiona daños y afecta a la población. Pero para que el desastre ocurra debe haber condiciones de vulnerabilidad. El desastre puede ser concebido como producto o como proceso. En el primero de los casos, al emerger como un *producto* se lo caracteriza como impredecible, imprevisible e inmanejable, por lo tanto, la gestión se centra en la emergencia. El desastre como *proceso*, en cambio, implica la concepción de aquellos cambios y transformaciones que lo convierten en latente y entender al desastre como el resultado de todo ello. Su gestión en este caso se centra en la gestión de la amenaza, gestión de la vulnerabilidad, gestión de la emergencia y de la rehabilitación y reconstrucción, a diferencia de la gestión del desastre como producto, que inicia las actividades en la emergencia (Pereyra & Pratto, 2002).

La responsabilidad principal en el manejo de situaciones de crisis y emergencias le pertenece al Estado y sus organizaciones en sus distintos niveles y sectores, las corporaciones (sindicatos, militares, empresarios), los partidos políticos, los medios sociales de comunicación, los organismos internacionales, otros estados fronterizos, organizaciones no gubernamentales tradicionales y nuevas, y los sectores sociales directamente afectados (vecinos, ciudadanos, sociedad civil); que resultan de las múltiples interrelaciones de intereses, asociaciones y conflictos, y las acciones resultantes (Natenzon, 1995).

El *sistema político* está formado por agentes, instituciones, organizaciones, comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales, valores y sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el orden del que resulta una determinada distribución de utilidades, estos elementos conllevan distintos procesos de decisión de los actores, que modifican la utilización del poder por parte de lo político a fin de obtener el objetivo deseado. El sistema político está destinado a satisfacer las necesidades de una población (Molina, 1985).

1.4. Enfoque conceptual acerca del problema

Las amenazas principales en las Sierras Chicas son los incendios forestales y las crecidas de ríos y arroyos, especialmente cuando el impacto se da en asentamientos humanos. El tejido urbano se convierte en el centro del desastre como consecuencia de la concentración de la población y por la sumatoria de micro y macro acciones que incrementan el grado de exposición, es decir, generan las condiciones propias de la construcción social del riesgo (Carballo, 2014). En ese sentido, se entiende el

desastre como un proceso en el que participan varios actores sociales que van constituyendo su vulnerabilidad a través de las presiones que se ejercen sobre el medio. Más allá de estos factores comunes tanto hidro meteorológicos como sociales, cada situación de vulnerabilidad a la inundación de nuestras ciudades se caracteriza por ser única e incomparable.

El desastre de febrero de 2015 no fue un evento aislado y de ocurrencia única. Hubo otra serie de eventos anteriores que pusieron en evidencia la vulnerabilidad de los sistemas locales a través de sus falencias, carencias y limitaciones. Este tipo de eventos pueden volver a repetirse con mayor frecuencia y con mayor intensidad según las proyecciones de los informes del Panel Intergubernamental del Cambio Climático para la región (Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC], 2014). Los escenarios de riesgo en las Sierras Chicas ya están instalados y no se avizoran políticas locales y provinciales para el manejo a través de la planificación urbano territorial. Por el contrario, se tiende a apoyar medidas adaptativas o compensatorias que no resuelven las causas de fondo.

Otro aspecto a considerar es la falta de recursos técnicos capacitados que tienen los municipios y comunas para afrontar la problemática urbana de sus ciudades y en relación a las ciudades vecinas, o la región. En general son asistidos por especialistas o profesionales externos a la ciudad que no participan de la vida de la comunidad local, y desconocen las reglas de la convivencia urbana de los vecinos y su localidad (IPLAM, 2011).

Sierras Chicas es una de las últimas reservas del bosque nativo en la provincia y su cercanía a la ciudad de Córdoba la hace apetecible para quedar dentro del área metropolitana más allá de todas sus debilidades: períodos de sequía prolongados, región semiárida, riesgo de incendios forestales, terreno de montaña, entre otros. En esas condiciones distintas entidades de orden privado y público siguen alentando el desarrollo de barrios privados cerrados de montaña y complejos turísticos que prometen progreso, pero a la vez hacen más vulnerables los escenarios físicos y sociales a la vez que crean tensión entre los habitantes (y promueven el fatalismo y el pesimismo).

En la evaluación de la vulnerabilidad institucional, a primera vista se observa una desproporción en los recursos humanos y materiales de las estructuras orgánicas, las cuadrillas de fuerzas de seguridad y sanidad, de funcionarios y de las organizaciones de la sociedad civil entre las ciudades y los pueblos de la región. Ello quiere decir que, a mayor población y territorio, los gobiernos de las ciudades cuentan proporcionalmente con menos recursos. Durante la gestión 2011-2015 se constató que la ciudad de Río Ceballos tenía más de 22 mil habitantes y la planta permanente de su municipalidad no superaba los 150 empleados (menos del 1.5 por ciento), mientras que la comuna de Villa Cerro Azul, que en su padrón contaba con 214 electores y no más de 300 habitantes permanentes, disponía de una estructura de 19 empleados (cerca del 8 por ciento). Esta desproporcionalidad hacía que cada agente de Villa Cerro Azul pudiera atender las necesidades de un promedio de 15 habitantes, mientras que los agentes de Río Ceballos debían atender hasta 154 habitantes, una cifra desproporcionada con respecto a otras administraciones. Así, las estructuras se transforman en un flanco de vulnerabilidad de los gobiernos locales por su tamaño y también por ciertas peculiaridades. Entre ellas, el número de recursos humanos

en situación ociosa, de vacaciones o licencia, los pases en comisión, y el personal contratado o becario al momento de la crisis.

Otra clave de vulnerabilidad de los gobiernos locales son los acuerdos celebrados con el gobierno provincial o nacional para el mantenimiento de la infraestructura vial, urbana e hídrica. Las órbitas superiores giran fondos a los municipios para el mantenimiento de rutas, caminos, puentes, diques, represas, fondos que en muchos casos demoran en llegar o son cifras simbólicas. En otros casos, hay dificultades de traslado en relación con la donación de flota (máquinas viales, tractores, camiones, grúas, camionetas, entre otros) a los municipios.

Otros frentes de vulnerabilidad emergen de los problemas no resueltos del pasado: falta de planificación urbana territorial, carencia de protocolos de actuación y coordinación de las estructuras operativas y administrativas locales, laxitud en el control de los asentamientos y en la identificación de las áreas vulnerables y frentes de riesgo y amenaza. A ello se le suman la falta de inversión en la infraestructura urbana y vial, los cambios en el estilo de vida de la sociedad y los flujos migratorios.

La elección y reelección de autoridades locales es otra clave de vulnerabilidad de las instituciones locales, especialmente en años electorales. En ese sentido se combinan carrera electoral, campaña y decisiones de gobierno. Asimismo, los resultados electorales son un modo cuantitativo de analizar el grado de aceptación o rechazo y el crédito que los votantes depositan en los oficialismos o en las oposiciones. La respuesta inmediata y en territorio de las autoridades de los gobiernos de comunas y localidades (menos de 5 mil habitantes) ante el temporal de febrero de 2015 pareció ser más efectiva que la encarada por administraciones de ciudades (más de 10 mil habitantes). Las autoridades de municipios y comunas de menos de 10 mil habitantes pudieron renovar períodos a través de las urnas, mientras que las 5 ciudades de la región (más de 10 mil habitantes) renovaron autoridades con partidos de la oposición y los oficialismos no fueron capaces de retener sus mandatos. Nuevamente las estructuras menores demuestran éxito frente a los grandes conglomerados que no demostraron voto de confianza al oficialismo local.

Por otra parte, los gobiernos locales como representantes de la clase política se encuentran alineados con estructuras partidarias y adhieren a modelos de administración y a modelos partidarios. Por este motivo el alineamiento y adhesión políticos se convierten en componentes que pueden condicionar las decisiones de gobierno fuera de la campaña o carrera electoral. Ante vacíos de abordaje dentro del aparato de los gobiernos, sus funciones son ejecutadas desde otras organizaciones o instituciones. Cuando se dice que “el problema se politiza”, es decir cuando este problema se transformó en botín de disputa de los sectores es cuando el Estado no tomó partido a tiempo.

Respecto al enfoque técnico o profesional, esta investigación es sostenida desde una mirada del periodismo y la comunicación que indaga sobre los procesos de las relaciones sociales desde una naturaleza política como mecanismo de vinculación. En ese sentido, en la dinámica de las relaciones sociales, el componente político está presente de manera permanente y es foco de atención, descripción

y análisis. Los eventos sociales son hechos políticos que pueden trasladarse a la arena política cuando siguen generando tensión en las sociedades que los protagonizan. Si bien el temporal de Sierras Chicas es un evento climático, este generó una serie de consecuencias en el orden socio político y puso en evidencia la responsabilidad de los gobiernos locales y las instituciones en el manejo del riesgo. Así se generaron diálogos y estrategias entre instituciones, agrupaciones y otras voces aisladas como las de los vecinos que no se sentían agrupados a un colectivo. En esta investigación se escucha la voz de periodistas y comunicadores cuya lectura está centrada mayormente en los hechos políticos, y en las declaraciones de personas o familias afectadas. La pesquisa de la información a través de la prensa estuvo orientada a las secciones de noticias de política y sociedad como fuente. La sección de noticias de política contiene declaraciones, propuestas, posturas y visiones de los actores políticos, ya sean funcionarios de gobierno o actores de la sociedad civil o del mundo empresario. Por su parte, las secciones de noticias de sociedad ponen en evidencia opiniones, sentires y pareceres de actores sociales como los vecinos, ciudadanos, afectados, etc.

Esta investigación también se detiene en el análisis de las disputas políticas en *Escenarios políticos frente al desastre, mapa político, vinculación* en el quinto capítulo del presente texto. De esta forma se navega en los calendarios electorales, los resultados de los comicios, las alineaciones político partidarias y las tensiones entre partidos, ya sean políticos o ideológicos, que mantienen en funcionamiento los mecanismos de la república y la democracia.

1.5. Hipótesis

Esta investigación tiene como punto de partida el desastre ambiental de Sierras Chicas (2015) y se propone abordarlo desde la formación como periodista y comunicador, tomando como eje el evento climático, analizándolo desde de la ciencia ambiental, y con foco en los elementos analíticos de la ciencia política. La investigación toma como origen un evento climático disparador que a su vez genera otra serie de procesos o situaciones que aún están en progreso, por lo que no se da sobre un caso cerrado y requiere de la atención y el seguimiento permanente de los distintos frentes de búsqueda.

Para esta investigación y su posterior proceso de desarrollo se tomaron desde el comienzo al menos cuatro líneas directrices, entre ellas la *Institucionalidad* misma ya sea de carácter público, privado, de gobierno o de las organizaciones y la *Gestión Institucional* que estas instituciones aportaron en el manejo del riesgo; lo que generó sin dudas nuevos escenarios en las *Dinámicas de los Sistemas* y por ende en los procesos de las partes del sistema que evidenciaron distintos niveles de *Vulnerabilidad*. Se trabajó sobre una sumatoria de dimensiones sociales y económicas, pero centralmente de tipo político que hicieron que Sierras Chicas entrara en emergencia y que se consolidara la ocurrencia de un desastre a causa de un evento extremo. En este sentido se espera encontrar evidencia de posturas políticas que naturalizaron el problema, asumiendo que todo fue producto de un evento casual y único, tan solo llovió más de lo previsto.

No obstante, se parte de la hipótesis de que fue una conjunción de hechos sociales como políticos y no solo físico-naturales la que consumó el desastre. La dimensión nodal que atraviesa el fenómeno ambiental de Sierras Chicas, es justamente política. Se espera encontrar evidencia de que en el momento inicial no se tomaron las políticas y acciones para hacer frente a la prevención de un riesgo. En este sentido podría hablarse de una política desnaturalizada, es decir aquella que interpreta la naturaleza y sus efectos climáticos como tan solo una ilusión y no como una potencial materialidad cuya resonancia dependerá de los procesos de construcción social del riesgo. Por el contrario, las diferentes decisiones y las modificaciones operadas en territorio por todos los actores sociales de los distintos sistemas se transforman en un desastre. A continuación, se propone una hipótesis de soporte basada en cuatro premisas que sustentan este supuesto principal:

1.5.1. Institucionalidad. La intervención y articulación de las instituciones de los gobiernos locales se convierten en fundamentales al momento de dar respuestas en situaciones de crisis o emergencia para resolver las demandas sociales mientras se instrumentan dispositivos de acción y recuperación. En este aspecto, habría resultado vital la participación y vinculación del resto de instituciones fuera de gobierno, tal como la anticipa la ley provincial de Defensa Civil (Legislatura de la Provincia de Córdoba., 2000c) señalando que la máxima autoridad política convoca al resto de las organizaciones para crear las Juntas de Defensa Civil. La institucionalidad permite coordinación y organización entre los distintos actores intervinientes en procura de la remediación de la situación que se atraviesa. En su origen la institucionalidad proviene de acuerdos sociales que otorgan representatividad, toma de decisión y ejercicio de poder a través de la convocatoria, la ejecución y el resumen de gestión. La institucionalidad viene de la mano del ejercicio mismo del sistema democrático y republicano en que las organizaciones e instituciones están compelidas a responder y deberían estar dotadas de recursos humanos, materiales y estratégicos de inserción y articulación con otras organizaciones e instituciones. El grado de institucionalidad alcanzado y el reconocimiento social es un factor determinante al momento de articular con otras organizaciones y en la inserción en cuestiones de la órbita pública. La gestión institucional involucra una serie de condiciones como la capacitación (preparación), un plan protocolizado de articulación y actuación y la capacidad de monitoreo, seguimiento y monitoreo, y actualización; lo que amplía enormemente el espectro de gestión y acción institucional. Se reconoce a esta institucionalización en materia de gestión y manejo del riesgo, sin duda, como un factor ausente o muy débil, que habría tomado relevancia para convertirse en un eje de criticidad para la comprensión del desastre.

1.5.2. Gestión institucional. En una situación de emergencia el entramado de organizaciones estatales y de la sociedad civil se pone a prueba en un intento de hacer un manejo de la situación de riesgo en conjunto y armonizando desde el sector de donde provienen, por lo que la falta de gestión institucional por parte de alguno de los actores intervinientes modifica el abordaje general de manejo y habilita la intervención de otros actores. Este cuadro puede agudizarse en caso de que no se disponga de un plan consensuado y el manejo se haga de manera espontánea. De este modo al carácter institucional de las

organizaciones se le adiciona la gestión en la consecución de sus propios principios y objetivos que le otorgan su razón de ser; y por otro lado la gestión en la responsabilidad social, empresaria o ambiental que les corresponde y que las vincula directamente al territorio o población donde se insertan y al sistema o los sistemas con los que interactúan. Por lo que la gestión involucra más allá de la institucionalidad, un conjunto de premisas y acciones que acompañen el desarrollo social y sustentable de los otros sistemas. La gestión institucional no se concibe solamente hacia objetivos propios, sino que responde a la consecución de objetivos del sistema. De este modo, la gestión no es individual, no es simplemente endógena sino más bien cooperativa, complementaria y participativa. En este caso se espera encontrar una gestión institucional que expresa la criticidad institucional, plena de errores e improvisaciones que no permiten reducir el efecto del desastre en el momento inicial, sino que por el contrario lo subliman.

1.5.3. Dinámica de sistemas. Según la dinámica de los sistemas, cada sistema funciona como un todo y se modifica en ausencia de una de sus partes integrantes. Las funciones vacantes son llevadas a cabo por otras partes del sistema o dan lugar al ingreso de nuevos actores con características distintas a la parte o al sistema. En lo político, en esos casos se habla de politización de las acciones de gobierno refiriéndose a la partidización de las medidas con intereses electorales. En el peor de los casos hace referencia a la falta de gobierno que da lugar al caos o desorganización, lo que genera un costo político que remarca las diferencias de acceso descompensando los sistemas. Así, el costo político y el afrontamiento de este no refieren a un saldo a abonar por alguna de las partes sino más bien a la resultante de la desinteligencia en los flujos del sistema. Las instituciones son sistemas, y a la vez se constituyen en subsistemas que forman parte de sistemas mayores. En el caso que nos ocupa, se parte de la hipótesis de que las instituciones de gobierno y otros organismos públicos no funcionaron como sistemas cooperativos, por el contrario, las organizaciones del sector se entendieron débilmente y no hubo una articulación satisfactoria entre el sistema político y las demandas de la sociedad civil, esta última comprendida como un sistema desorganizado, desarticulado o desprotegido. En este marco el análisis de la dinámica de los sistemas a través de sus procesos involucrados, sus actores y motivaciones permite valorar y reconocer flancos de vulnerabilidad al momento de articular entre activos y pasivos de los sistemas.

1.5.4. Vulnerabilidad. Por lo expresado anteriormente, la vulnerabilidad es el resultado de la interacción entre las instituciones intervinientes en tanto esta promueve o no la generación de un plan de abordaje o al menos la organización de sus funciones. El abordaje planificado permite evaluar las vulnerabilidades internas y externas dentro del desafío. En esa línea, los gobiernos locales y sus instituciones en medio de escenarios de vulnerabilidad se ajustan a procesos sociales y procesos políticos mientras se dan procesos naturales. El interjuego de los frentes de vulnerabilidad y sus variables directas determinan el grado de éxito de una gestión. En este sentido se espera encontrar datos que avalen la hipótesis de naturalización política del desastre: el sector de gobierno de ese momento habría naturalizado el problema de las inundaciones y no habría tomado cartas en la gestión del riesgo, responsabilizando al cambio climático, situación que fomenta la vulnerabilidad institucional. En lugar de

haber una gestión institucional con elaboración y articulación de los diferentes actores públicos, la naturalización del fenómeno hace que aparezca el emergente de la desarticulación y la falta de previsibilidad a través de protocolos y planes de manejo de riesgo. Esta situación devela y visibiliza la debilidad de la gestión institucional y acopla una sumatoria de dimensiones sociales, económicas y especialmente políticas que habrían contribuido a que Sierras Chicas entrara en emergencia y que justamente se consolidara en un desastre de evento extremo. La vulnerabilidad que se refiere es de tipo institucional: si bien se consideran otras vulnerabilidades, lo institucional tiene un papel nodal y central en lo que sucedió en Sierras Chicas. Se espera también encontrar evidencia de la vacancia o relajamiento de algunas instituciones frente al diseño de estrategias para hacer frente a vulnerabilidad lo cual tiende a incrementar la vulnerabilidad institucional

1.6. Objetivos

1.6.1. Objetivos generales

1. Brindar claves y aportes para el estudio de la dimensión institucional de la vulnerabilidad dentro del proceso de *construcción social del riesgo*, en primer lugar, mediante el análisis del contexto y de los cambios político-territoriales que han tenido las Sierras Chicas y su articulación con los diferentes niveles de gobierno (municipal, supramunicipal y estatal) y, en segundo lugar, mediante el análisis de la influencia que esta organización ha tenido en el diseño de políticas públicas en gestión de riesgos.
2. Analizar los desafíos de la articulación de las instituciones al momento de generar y aplicar estrategias de manejo de riesgo en situaciones de vulnerabilidad socio comunitaria y en casos de desastre ambiental; entendiendo a las instituciones como el conjunto de órganos que conforman una red pública de organizaciones con intereses específicos y generales y que están provistas de institucionalidad, representatividad y reconocimiento social.

1.6.2. Objetivos específicos

1. Contextualizar el desastre ambiental del 15 de febrero de 2015 en las Sierras Chicas en sus distintos frentes de vulnerabilidad y como resultante de un proceso de construcción social del riesgo en sus diferentes dimensiones.
2. Explorar la vulnerabilidad y el rol de las instituciones al momento de generar planes de manejo de riesgo.
3. Analizar la gestión de gobierno y de las instituciones en el manejo de riesgo a través del *mapeo de actores sociales e indicadores de gobernanza*.
4. Indagar los escenarios políticos frente al desastre, abordar el mapa político haciendo una lectura de los resultados electorales de 2015 y del rol de los gobiernos, oposición y otros actores involucrados.

1.7. Metodología

En este trabajo se propone utilizar para el análisis del contexto (objetivo específico n° 1) la metodología de Blaikie, Cannon, Davis y Wisner (1996), quienes utilizan un modelo simple de *factores subyacentes* y causas de fondo incorporadas en la vida diaria dan origen a *presiones dinámicas* que afectan grupos particulares y llevan a *condiciones específicamente inseguras*. Se trata del modelo de presión y mitigación (PAR, *pressure and release*), que tiene por objeto mostrar en términos diagramáticos sencillos cómo se puede seguir la pista de la vulnerabilidad desde las condiciones inseguras, pasando por las presiones económicas y sociales hasta las causas de fondo subyacentes. Esta cadena explicativa es una herramienta analítica.

Blaikie et al. (1996) proponen el modelo de presión y liberación, y este se basa en la idea de que una explicación del desastre requiere encontrar una progresión que conecte el impacto de un desastre sobre la población a través de una serie de niveles de factores sociales que generan vulnerabilidad. Esta explicación de vulnerabilidad tiene tres vínculos o niveles que conectan el desastre con procesos que a veces son muy remotos y yacen en la esfera económica y política. Esas causas radicales son normalmente una función de la estructura económica, definiciones legales de derechos, relaciones de género y otros elementos del orden ideológico. Están conectadas con el funcionamiento (o no) del Estado y finalmente con el control de la policía y fuerzas armadas.

Un segundo modelo de investigación que proponen Blaikie et al. (1996), y que se utilizará para el análisis de la vulnerabilidad institucional (objetivo específico n° 2) es el modelo de *acceso y vulnerabilidad*. La *vulnerabilidad* definida como herramienta de análisis es una medida de la exposición de una persona o grupo a los efectos de una amenaza natural, incluso el grado hasta el cual se pueden recuperar del impacto de dicho evento. Así pues, es sólo posible desarrollar una medida cuantitativa de vulnerabilidad desde el punto de vista de una probabilidad de que ocurra una amenaza de particular intensidad, frecuencia y duración. Estas características variables de la amenaza afectarán el grado de pérdida dentro de un hogar o grupo en relación con su nivel de vulnerabilidad a diversas amenazas específicas de diferentes intensidades.

En esta investigación se toman en cuenta seis ejes para el análisis de la vulnerabilidad institucional:

1. Estructuras y atribución del gobierno local.
2. Los riesgos de la región y nuevos escenarios.
3. Obras viales y de infraestructura urbana.
4. La respuesta estatal en materia de manejo ambiental y proceso de recuperación.
5. El debate de los distintos actores sociales.
6. Escenarios electorales venideros.

En los seis ejes de análisis se contemplan acciones político institucionales de la pre emergencia, de la emergencia propiamente dicha (situación de crisis) y de la post emergencia por parte de las distintas órbitas de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil; los nuevos escenarios climáticos y territoriales locales y globales; y los escenarios electorales que pueden adelantar o demorar programas, planes y proyectos o reformular plataformas de gobierno, calendarios electorales y alineamientos.

Con respecto a la gestión de gobierno y de las instituciones en el manejo de riesgo (objetivo específico n° 3), se utilizan dos instrumentos de análisis: el *mapeo de los actores sociales* y los *indicadores de gobernanza*. El mapeo de actores (MA; Cubas, 2010) es una técnica que busca reconocer actores clave de un sistema y a la vez permite analizar e identificar sus intereses, su importancia y su influencia sobre los resultados de una intervención. La sociedad misma está formada por un sistema complejo de componentes y dimensiones en continua interacción e interdependencia (Bedoya-Prado & Ruiz, 2008). El MA permite producir esquemas para representar la realidad social, comprenderla en su extensión más compleja posible y establecer estrategias de cambio para la realidad así comprendida. Así, ofrece la posibilidad de crear de manera inmediata una referencia rápida de los principales actores involucrados en un tema o conflicto y trasciende la mera identificación o listado de los mismos, para indagar e identificar sus capacidades, intereses e incentivos. También facilita distinguir áreas de acuerdo y desacuerdo; especialmente al detectar los canales de influencia entre ellos, identificando el esquema general de alianzas y coaliciones, acercamientos o alejamientos y los espacios de poder y las disputas de poder de los cuales participan. Permite detectar acciones y objetivos expresados en torno a una situación concreta. El MA no solo identifica personas, grupos y organizaciones que participan en un tema o iniciativa, sino que facilita la identificación de acciones, objetivos e intereses. Asimismo, es un primer paso para convocar a la sociedad civil y organizaciones gubernamentales con el fin de asegurar su representatividad en un proyecto (Cubas, 2010).

Por otra parte, los *indicadores de gobernanza* (Cardona, 2007) muestran un reescalamiento de la estructura del Estado y una articulación entre las escalas del gobierno, redefiniendo las relaciones de trabajo entre el Estado y la sociedad civil. Por lo tanto, se pueden identificar unas estructuras, interdependencias e interrelaciones que articulan a múltiples actores, intereses y relaciones de poder hacia un fin sociopolítico: reducir las amenazas que afectan al capital construido y natural. La *gobernanza* y la *gestión del riesgo*, como aporte al ordenamiento territorial son, sin duda, un camino por explorar que puede tener un fin común: propiciar mejores condiciones y calidad de vida para la población, para tener ciudades o centros poblados menos expuestos a riesgos, mejor prevenidos y menos sujetos a la ocurrencia de desastres (Bedoya-Prado & Ruiz, 2008). La gobernanza de riesgos requiere una fuerte capacidad institucional, recursos, formación y compromiso continuo por parte de los líderes del gobierno central (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2014).

Los indicadores de gobernanza como instrumento de análisis comprenden una serie de mecanismos de coordinación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno, entre ellos: acuerdos

institucionales explícitos de fortalecimiento de interacciones entre el gobierno y la sociedad; fortalecimiento de las capacidades de todos los actores sociales; participación (en la creación e implementación de un plan de manejo de riesgo) de los actores sociales relevantes incluyendo a los grupos relevantes (que promueva la legitimidad y la aplicación de los marcos políticos e institucionales); información (transparencia en la gestión y rendición de cuentas); e instrumentos económicos que favorezcan una gestión sostenible.

Otra metodología utilizada a lo largo de este informe de investigación y especialmente en el último capítulo, acerca de los escenarios políticos frente al desastre (objetivo específico n° 4) es el *mapa político*, que implica una lectura de los resultados electorales de 2015 y del rol de los gobiernos, la oposición y otros actores involucrados y su vinculación con relatos vertidos en entrevistas por una serie de informantes clave, información que es contrastada con opiniones o percepciones publicadas por medios de comunicación, de distribución de información o de difusión de opiniones.

Capítulo II

CONTEXTUALIZACIÓN

AMBIENTAL DEL DESASTRE

2.1. Antecedentes

Hay dos grandes grupos de fenómenos naturales que causan desastres: los de carácter geológico y los climáticos. El temporal del 15 de febrero de 2015 fue un fenómeno climático. Según el Banco Mundial, los desastres causados por los fenómenos climáticos han significado las dos terceras partes de las pérdidas globales económicas y humanas en los últimos 44 años y han provocado 3,5 millones de muertes en todo el mundo (Banco Mundial, 2017). En el mismo informe se destaca “en la Tierra existen dos mega fenómenos en aumento: el cambio climático y la urbanización... a medida que ambos converjan se crea la posibilidad y la inevitabilidad de que ocurran desastres mayores y más graves”. Más adelante se toma como línea de investigación la Variabilidad Climática.

En la última década se han venido dando en el territorio provincial una serie de fenómenos climáticos que podrían considerarse severos y de carácter extraordinario. Son ejemplo de ello las colas de tornado en la ciudad de Córdoba, en las estribaciones de Sierras Chicas y en franjas longitudinales en el centro provincial. Lo extraordinario fue transformándose en común y actualmente se registra al menos dos veces al año el paso de colas de tornado con vientos que alcanzan los 100 km por hora. En muchos casos estos fenómenos están acompañados de tormentas convectivas con caída de granizo y actividad eléctrica y con un paso apresurado, pero a la vez destructor. A ello se suman los incendios forestales en las serranías.

Según han informado vecinos y autoridades de la región de Sierras Chicas, durante el verano de 1983 se produjo la última gran tormenta con inundaciones posteriores en que aumentó el nivel de ríos y arroyos considerablemente. Los vecinos de Villa Cerro Azul comentan que como consecuencia de aquel evento se construyó un vado de hormigón para el acceso al pueblo reemplazando al anterior que estaba construido con piedras bola. Por esos tiempos, Villa Cerro Azul se transformó de paraje a comuna. No hay un registro oficial de este evento de 1983 y tampoco aparece en ejemplares del diario La Voz del Interior de la época. Por su parte, vecinos de Río Ceballos recuerdan una temporada de lluvias intensas durante el primer verano en democracia, es decir entre 1983 y 1984, que obligó la recanalización del río que atraviesa la ciudad.

En enero de 2012 se registraron fuertes vientos en la zona sur de la ciudad Capital que afectaron a barrios situados sobre la avenida de Circunvalación. En esa oportunidad hubo dos muertos, decenas de heridos y 300 evacuados. Xiomara, de solo dos meses de edad, se desprendió de los brazos de su madre, golpeó contra un poste y su mamá y abuela alcanzaron a rescatarla. Vivían en una casilla detrás de la casa de la abuela de la beba en el barrio de emergencia Villa Angelelli, en el sur de la Capital (Clarín Redacción, 2012). En febrero de 2013, una cola de tornado atravesó la zona sur de Sierras Chicas y produjo destrozos y anegamientos en Mendiolaza, Unquillo y Salsipuedes. En diciembre de 2013 dos víctimas fatales, unas 31 viviendas con daños, tinglados y voladuras de techo, evacuados y calles

tapadas por árboles y postes caídos fueron el saldo del temporal de granizo y viento que azotó a Villa del Rosario (Fernández, 2015).

Durante septiembre de 2013 se produjo una serie de focos de incendio en una gran parte de las zonas serranas del territorio cordobés. La Dirección de Emergencias Sociales de la Provincia movilizó a más de 50 empleados, entre trabajadores sociales, técnicos de hábitat y auxiliares. Fueron 670 los evacuados asistidos: 50 en Agua de Oro, 150 en Alta Gracia, 50 en Villa Ciudad de América, 400 en Santa Rosa de Calamuchita y 20 en Athos Pampa. Se entregaron 700 colchones, 700 frazadas, 4300 litros de agua y 600 módulos durante el operativo. Las viviendas destruidas en forma total incluían: 6 en Villa Ciudad de América, 2 en Salsipuedes y las 7 restantes en Yacanto-El Durazno. Como respuesta a esta situación se creó el Plan de Reconstrucción Cura Brochero que comprendía un conjunto de medidas para remediar los daños provocados por los incendios ocurridos en zonas serranas y rurales de la provincia. Incluía la declaración de la zona de desastre, la reconstrucción de viviendas incendiadas, la recuperación productiva, la rehabilitación de servicios públicos e infraestructura y un plan de remediación ambiental (Fernández, 2015).

El 15 de febrero de 2014 se produjeron vientos huracanados en zonas urbanas y rurales entre Mendiolaza y Salsipuedes en un evento que se dio justo un año antes del desastre del 15 de febrero de 2015 (Cornejo, S., 12 de marzo de 2017, comunicación personal). A fines de octubre de 2016 en el sur provincial se produjo una tormenta con fuertes vientos, mangas de piedra y abundantes lluvias, lo que generó destrozos en el casco urbano de la localidad de Huinca Renancó y zonas aledañas. El Ministerio de Desarrollo Social dispuso inmediatamente un operativo de relevamiento con la activa colaboración del Municipio. El gobierno de Córdoba entregó aportes económicos a 157 familias y tres comercios. En vísperas de Navidad del mismo año se relevaron 649 familias perjudicadas por inclemencias climáticas en Punilla, Sierras Chicas, Jesús María, Jovita, San Antonio de Litín, Los Cerrillos, Colonia Tirolesa, Salsacate, Villa Dolores, Monte Ralo, Freyre, Porteña, Morteros, Balnearia, Tío Pujio, Villa María y Villa Nueva. Fueron asistidas con unidades de primera necesidad, tales como colchones, chapas, agua y elementos de higiene (Fernández, 2015).

Córdoba se encuentra en zona semiárida y las serranías son vulnerables, en ciertas condiciones de temperatura, humedad, vientos e inclinación del terreno a la generación de incendios forestales. A ello se suman los períodos prologados de sequías que generan gran volumen de combustible vegetal. Sin embargo, las situaciones de desastre que se producen en la provincia no se relacionan exclusivamente con fenómenos climáticos y ambientales, sino que en muchos casos se relacionan con la negligencia del hombre. En la actualidad nos seguimos encontrando con incendios iniciados por la acción humana más allá de la prohibición de encender fuego en todo el territorio provincial. Ejemplo de ello son los que se dieron en Salsipuedes, Calamuchita y Punilla durante el año 2013.

2.2. Evento principal

Un considerable número de habitantes de Sierras Chicas afirman que el sábado 14 de febrero de 2015 a las 23 horas se comenzaron a producir las primeras lluvias en forma aislada y a partir de las 00.30 se hicieron ininterrumpidas. El temporal se sostuvo durante toda la madrugada con diferentes frentes de tormentas eléctricas, con abundante caída de agua y con fuertes ráfagas de viento hasta aproximadamente las 18 horas del día domingo. Así, el temporal se sostuvo por cerca de 18 horas con regular persistencia. La tormenta eléctrica solo se registró en horas de la madrugada y a partir de las 5 de la madrugada se comenzaron a verificar los primeros desbordes e inundaciones urbanas.

El epicentro del temporal, según el mismo pronosticador Mario Navarro (declaraciones en Radio Mitre), se produjo en un polígono con vértices hacia el norte en cercanías a Deán Funes y hasta Colonia Caroya. El límite sur fue desde La Calera hasta cercanías del Aeropuerto Córdoba distante unos 20 kilómetros. En este polígono se produjeron la mayoría de los frentes de tormenta que afectaron el centro-norte provincial durante ese fin de semana involucrando la ladera oriental de las Sierras Chicas y la primera línea de planicies de las llanuras pampeanas en una superficie cercana a los 4 mil kilómetros cuadrados de extensión. Los cauces hídricos de la región discurren hacia el sudeste de Córdoba, hacia la depresión de Mar de Ansenúza (Mar Chiquita; tributaria de la Cuenca del Plata) donde, a causa de los aumentos en las precipitaciones medias registradas en Sierras Chicas, se produjeron cambios en el balance hídrico (González, Torchia, & Viand, 2015).

De acuerdo al Sistema Telemétrico Cirsá, en esta cuenca se producen durante el período estival tormentas convectivas que generan, en un lapso de pocas horas, importantes crecidas que afectan a la cuenca alta del río Suquía, cuenca del río San Antonio y dique San Roque. Esto involucra al cordón de las Sierras Chicas en un área de riesgo hacia ambas laderas. El evento principal consistió en un conjunto de frentes de tormentas, varias de ellas eléctricas, que se dieron durante la madrugada con abundantes precipitaciones. El mal tiempo y las precipitaciones casi constantes se sostuvieron hasta avanzada la tarde del domingo. Estos frentes generaron otra serie de impactos: muerte y desaparición de personas y animales, evacuación de damnificados, creación de centros de albergue y movilización y estado de alerta en la población en general y en los equipos de trabajo en emergencias, asistencia y defensa civil.

El temporal produjo la crecida considerable de todos los cursos hídricos, lo que causó inundaciones locales y en las cuencas bajas, en zonas rurales y en poblaciones. La modificación en los niveles de los cursos generó erosión y deslizamiento de suelos y remoción de flora y fauna además de formación o reaparición de vertientes y surgentes de agua. En zonas urbanizadas se produjeron taponamiento de puentes, pasarelas y vados, desplazamiento de infraestructura vial y edilicia, anegamiento de huellas, calles, caminos y rutas y desborde de cordones cunetas, canales de desagüe y de retención.

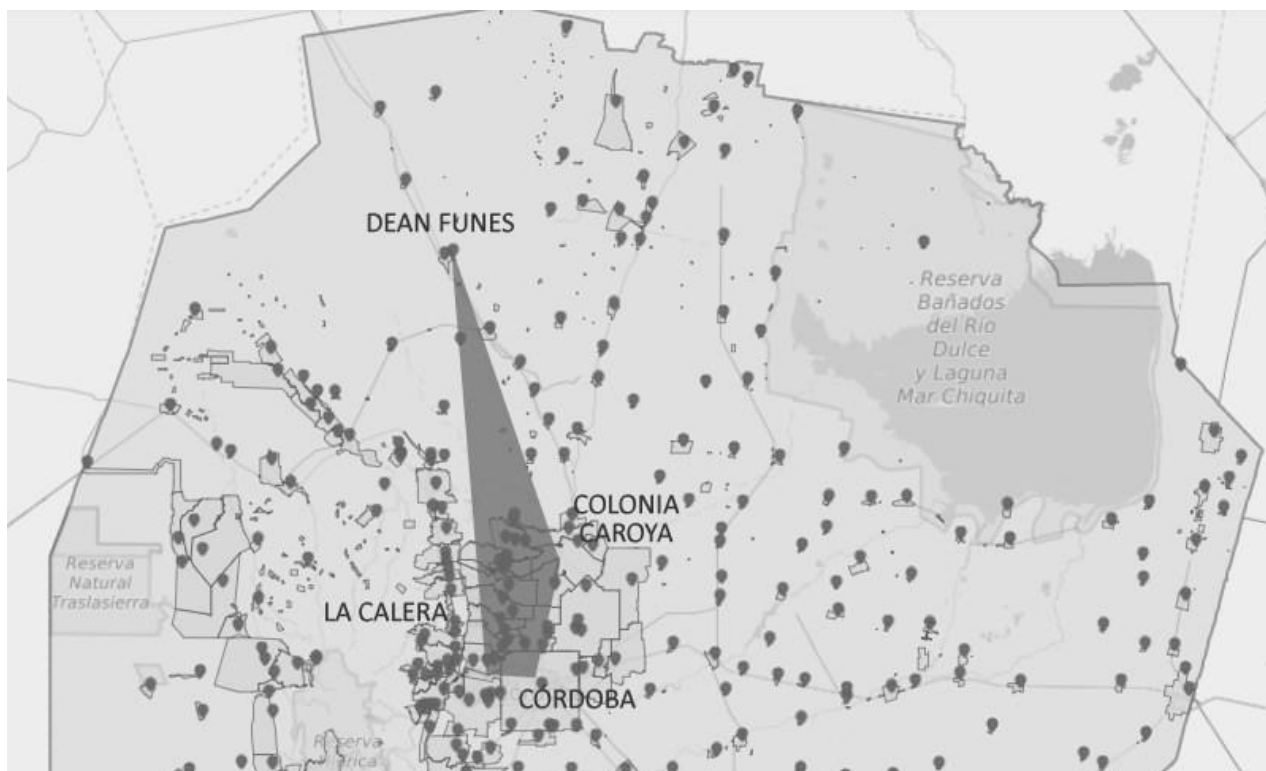


Figura 1. Polígono de tormentas.

Fuente: Elaboración propia sobre el mapa de la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba (2010) y la descripción del meteorólogo Mario Navarro del Observatorio Meteorológico de Salsipuedes.

De manera inmediata en la madrugada del 15 de febrero se produjo la interrupción del suministro de electricidad en toda la cuenca y varios lugares del territorio principal. Paulatinamente se vio interrumpido el suministro de agua potable de red por rotura de cañería o por falta de funcionamiento de bombas de extracción y distribución. Las líneas de distribución troncales de telefonía permanecieron funcionando normalmente, excepto en aquellos lugares en que fueron arrasados los postes, lo que afectó los suministros de telefonía e internet. La caída de torres de telefonía celular durante el domingo empeoró la comunicación en la región.

La falta de suministro de servicios y el deterioro progresivo de la infraestructura vial sumado a un alerta generalizado por las inclemencias condujo a la interrupción de las actividades comerciales y productivas, especialmente de las turísticas. Se interrumpieron las cadenas de distribución y comercialización de servicios de primera necesidad como frutas, verduras y carnes, y por otro lado garrafas de gas. Sin dudas, la industria turística se vio resentida de manera casi total. “Cuando los caminos se hicieron transitables, los turistas abandonaron las sierras y para nosotros se acabó la temporada de verano también” comentó el funcionario de la municipalidad de Salsipuedes, Leonardo Torres.

El temporal de Sierras Chicas produjo consecuencias en el orden social, ciudadano, ambiental, de infraestructura y económico; en tanto conllevó desestabilización institucional, política y civil. En este

informe se analizan estas consecuencias a la luz de los acontecimientos y de las declaraciones recabadas durante el proceso de recolección de datos. Asimismo, se realiza una contextualización y descripción del evento principal y se analiza la situación previa al temporal, las primeras 72 horas fundamentales para el abordaje, resolución y planificación de estrategias, la situación en los días posteriores, el caso de las 8 personas fallecidas y las consecuencias a nivel regional que se dieron en la cuenca baja sobre las llanuras pampeanas.

2.3. Emergencia ciudadana: primeros pedidos de auxilio

Según el protocolo de actuación para situaciones de crisis y emergencias ciudadanas y viales de los sistemas y servicios de seguridad y protección ciudadana en la órbita provincial, las fuerzas policiales son las primeras en llegar al lugar de evento. Según la subcomisario Alejandra Lucero (septiembre de 2017, comunicación personal) del departamento de Bienestar Policial de la Provincia “el efectivo policial certifica e informa sobre la emergencia de eventos y está obligado a partir de ese momento a seguir la cadena de mandos para la resolución del conflicto”. El personal policial abocado se comunica con los responsables de los servicios sanitarios en caso de damnificados, con el cuartel de bomberos en casos de incendio o fallas en la seguridad vial; y de manera paralela con las autoridades políticas o institucionales del distrito donde se está produciendo el alerta. En una segunda instancia se convoca a las fuerzas vivas y las organizaciones sociales.

Según la Ley Provincial 8906 de Sistema de Defensa Civil (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2000c) los gobiernos locales están obligados a convocar a la conformación de una Junta de Defensa Civil local cuya autoridad es el intendente o presidente comunal o la persona que ellos designen para esa función. El Sistema de Defensa Civil comprende el conjunto de previsiones y medidas de carácter general tendientes a prevenir, evitar, reducir y reparar los efectos de los eventos adversos resultantes de la acción de agentes naturales o antrópicos susceptibles de ocasionar un grave daño a la población, o a los bienes públicos, privados y al medio ambiente y, una vez acaecidos, aquéllas que contribuyen a restablecer la normalidad en la zona afectada. Se declara la emergencia cuando la capacidad de respuesta de la autoridad local de defensa civil sea superada por las características o magnitud de un evento adverso. El Poder Ejecutivo Provincial declarará el estado de emergencia regional, zonal o provincial cuando haya peligro inminente, o por convocatoria y requisita cuando el evento adverso sea de gran magnitud y los servicios voluntarios o los medios disponibles no sean suficientes para superarlo.

La Junta de Defensa Civil es entendida como la convergencia de las distintas fuerzas de actuación para situaciones de emergencia, desastre o catástrofe investida de institucionalidad y oficialidad. Es presidida por la mayor autoridad política local y está integrada por los servicios sanitarios, las fuerzas de seguridad, la dirección de bomberos, los equipos técnicos y profesionales del

municipio, y las organizaciones sociales. Se crea para su funcionamiento el Centro de Operaciones de Emergencia (COE) que funciona como teatro de operaciones, y se refuncionalizan establecimientos y predios para llevar a cabo tareas de acogida de evacuados y de acopio de módulos de asistencia para la población afectada.

El temporal se produjo el tercer fin de semana de febrero en coincidencia con un fin de semana prolongado por los festejos de Carnaval, por lo que según las cámaras de turismo y hotelería las plazas en las sierras de Córdoba estaban ocupadas en un 70 por ciento. Turistas que aún permanecían en las diferentes localidades, otros que se sumaban al carnaval, más los habitantes moradores de la zona, vivieron días aciagos, y en algunos casos con muertes de sus seres queridos (Ñu Porá Redacción, marzo de 2015, p. 8). El martes 17 de febrero, al momento de operarse un *bypass* vial en la salida de Villa Cerro Azul por el camino de El Algodonal se contabilizó el paso de 48 vehículos de turistas hospedados en la localidad. Considerando que Villa Cerro Azul cuenta con una población permanente de 400 habitantes; este es un elocuente indicador de la cantidad de huéspedes que tenía la localidad durante ese fin de semana.

A las 3.45 horas del domingo 15 se produjo el primer llamado a la Guardia Policial del destacamento de Unquillo, solicitando auxilio para una familia en barrio Cigarrales. En el informe presentado por los oficiales actuantes se detalla que “el domicilio había sido atravesado por una vertiente de una altura de 40 centímetros que procedía desde el fondo del terreno” (Passerini, D., 15 de marzo de 2016, comunicación personal) por lo que los habitantes habían decidido dejar abierta la puerta para encauzar la vertiente hacia la puerta de salida por el frente de la vivienda. La familia decidió no interrumpir el flujo en desmedro de la conservación de sus muebles y objetos personales. Horas más tarde, escucharon la caída de un muro tapia en una lindera cercana al domicilio.

El agua escurrió hacia abajo con tal fuerza y caudal que arrasó parte de la ciudad. Al juntarse con el río Los Quebrachitos, que “borró del mapa” el centro unquillense, destruyó los barrios Pizarro, Forchieri, Cigarrales, La Mercedes, entre otros barrios de Unquillo. No se detuvo. A su paso seguía Mendiolaza, localidad que también sufrió el caos, siendo devastados barrios, polideportivo, comercios, costanera, puentes y la ruta E53. Villa Allende fue la última ciudad severamente afectada. “Entre calle Mariani y Costanera, todo quedó bajo agua y barro. Comercios enteros y viviendas sufrieron la tempestad... quedan miles de familias y niños sin hogar, sin lugares de esparcimiento, sin juguetes, con muy poco que pueda devolvernos una sonrisa de (aparente) felicidad” se leía en la edición de marzo de 2015 de Ñu Porá (p. 8).

Los vecinos de Villa Allende comenzaron a padecer las inclemencias del tiempo a pocas horas de iniciado el fenómeno ya que la localidad se encuentra emplazada en la cuenca media de Sierras Chicas y es receptora de un gran número de arroyos y afluentes locales sumados a la afluencia del río Ceballos. En esta localidad se produjo una inundación urbana propiamente dicha sobre terrenos con menor inclinación que en el resto de la cuenca (Aliaga, V., junio de 2016, comunicación personal).

Una situación particular se vivió en la ciudad de Río Ceballos, donde los trascendidos se mezclaron con la comunicación de datos erróneos que afirmaban que el exceso hídrico se debía a una falla en la estructura del paredón de contención del dique La Quebrada. Mientras se vivía la segunda y más grave de las crecientes, uno de los medios de comunicación más importantes de Córdoba divulgó una información falsa: “Se abrieron las compuertas del dique” (Leguizamón, 2015). Leguizamón relata: “entraron en pánico e impulsados por la noticia decidieron arriesgar la vida y dejar la casa con sus hijos atados a una sogá, entre la corriente violenta y los postes de luz caídos”.

Desde el sábado a la noche hubo en Unquillo personas evacuadas de barrio La Cuetera y Divina Providencia, que fueron instaladas en el Centro de Desarrollo Infantil de Pizarro. A su vez, hubo otras personas que se refugiaron en el Centro de Desarrollo Integral y un grupo de familias que se alojaron en el salón de la Casa del Niño, según indicó Gabriela Pautasso de la Secretaría de Políticas Sociales de la municipalidad de Unquillo (Somos Nativa Redacción, 17 de febrero de 2015). La copiosa lluvia provocó que aumentara el caudal de las cuencas, que llegaron a su punto máximo en horas de la mañana, con su consecuente desborde. Al promediar el mediodía, una punta de creciente elevó más de un metro el caudal de agua de los arroyos, por lo cual el desastre fue incontenible. Los sectores más afectados de esa localidad fueron, Villa Díaz, Villa Aurora, Pizarro, Forchieri, La Divina Providencia, San José, Las Mercedes y Cigarrales. Tras el evento del 15 de febrero, el pronóstico indicaba que seguiría lloviendo, por lo cual la alerta continuaba (Somos Nativa Redacción, 15 de febrero de 2015). Además de los daños en viviendas de las familias que debieron ser evacuadas, la tormenta provocó también importantes destrozos en el centro de la ciudad debido a un aluvión de agua y barro.

Todos los ríos y arroyos de las Sierras Chicas experimentaron un aumento repentino del caudal durante la madrugada del domingo 15 con crecidas que alcanzaron los 5 metros de alto y, dependiendo de los cauces, hasta unos 20 metros de ancho. Así ocurrió en la cuenca del río Agua de Oro (también conocido como Chavascate o San Cristóbal). El pico de la crecida se registró cerca de las 11 horas, cuando los vecinos reportaron una fuerte explosión al momento del paso de la crecida por el primer puente peatonal de la localidad de Villa Cerro Azul. Este fenómeno continuó dándose a lo largo del lecho e inhabilitó dos vados, un puente sobre una ruta provincial y dos pasarelas peatonales en el trayecto que va desde Cerro Azul hasta Agua de Oro.

Martín, un vecino de la localidad de Villa Cerro Azul contó que el domingo a la tarde noche los habitantes de la localidad se acercaron al edificio comunal para tener detalles de un plan de acción de contingencia que la administración aplicaría. Cerca de las 20 horas se presentó en los jardines del edificio la secretaria privada del presidente comunal (autoridad política máxima de localidades con menos de 2000 habitantes); luego llegó el legislador departamental Carlos Presas (representante máximo del poder legislativo en el departamento Colón) con domicilio en esta localidad y más tarde el presidente comunal. Todos los funcionarios intentaban comunicarse con autoridades del gobierno provincial, dirección de bomberos de localidades cercanas y personal de planta de la comuna (M., junio de 2016,

comunicación personal) pero esto se veía dificultado por la caída de torres de telefonía y, posteriormente, por el estado de las rutas, que impedía a las autoridades locales llegar hasta Córdoba para recibir recomendaciones.

Este vecino relató que en cierto momento la situación fue crítica y que los vecinos reclamaban respuestas y manejo de la situación. Si bien esta localidad dispone de tres salidas por caminos vecinales y comunales, a esa altura solo el paso por El Algodonal estaba en condiciones de ser transitado. Sin embargo, la principal queja era la interrupción de los servicios de agua, electricidad y telefonía. En ese momento se constituyó la primera Junta de Defensa Civil de la comuna presidida por el presidente comunal Andrés Data y compuesta por su secretaria Norma Vaca, el legislador Carlos Presas y personal del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia (que se encontraba de paso por la localidad).

Gloria (marzo de 2015, comunicación personal), una vecina y habitante en la localidad de Agua de Oro comentó que varias veces durante ese domingo 15 de febrero se acercó hasta el edificio municipal de Agua de Oro y nunca encontró personal o empleados. Reportó que las instalaciones estaban cerradas y que recién el lunes a la tarde vio una cuadrilla de la municipalidad haciendo trabajos en la costanera del río.

2.4. Emergencia social

Según el Informe de gestión de la Dirección de Emergencias Sociales dependiente del Ministerio Provincial de Desarrollo Social:

En el marco del Programa Córdoba de Pie, el Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Córdoba dispuso la ayuda inmediata a los damnificados de los fenómenos naturales (inundaciones) comprendida entre los meses de enero y marzo de 2015. Se registraron fenómenos climáticos de grandes magnitudes, los más grandes vividos en los últimos cincuenta años, con las consiguientes pérdidas materiales totales y parciales de viviendas, rodados, de mobiliarios y electrodomésticos, anegamiento de rutas, accesos y campos, caídas de puentes, socavamiento y hundimiento de pisos, corte de servicios básicos y la pérdida de ocho vidas humanas. Según los relevamientos territoriales realizados, la cantidad de familias afectadas de algún modo (daños totales, graves, medios o menores) por las inundaciones de febrero en Córdoba, entre familias particulares y comerciantes son las siguientes: 4077 casos, 2055 en Sierras Chicas y 2022 en el resto de las localidades (Fernández, 2015).

Y continúa:

Inundaciones con caída de agua entre 250 y 350 mm principalmente en Sierras Chicas con desborde de los ríos y arroyos. Se produjeron destrucciones parciales y pérdidas totales de viviendas y el fallecimiento de ocho personas. Se vieron afectadas las localidades de Agua de Oro, La Granja, Mendiolaza, Río Ceballos, Saldán, Argüello, Ascochinga, Salsipuedes, Sinsacate, Unquillo, Comuna La Pampa, Villa Allende, Comuna el Manzano, Cerro Azul, Tinoco, Juárez Celman y Jesús María.

En primera instancia desde esta dirección varios equipos técnicos conformados por trabajadores sociales y arquitectos se hicieron presentes en las diferentes localidades llevando a cabo de manera articulada con los municipios, la entrega de colchones, frazadas, módulos alimentarios, zapatillas y el correspondiente relevamiento territorial de las familias afectadas y de los daños estructurales en las viviendas.

Las líneas de acción llevadas a cabo desde esta dependencia son las siguientes:

- Acompañamiento y asistencia a las familias afectadas que debieron ser evacuadas.
- Relevamiento territorial de las pérdidas ocasionadas (viviendas con daños leves y graves, necesidades básicas insatisfechas).
- Articulación con los municipios para la optimización de kits de recursos humanos y materiales, abordando la problemática de manera integral.
- Entrega de colchones, frazadas, agua mineral, módulos alimentarios y zapatillas para asistir a los grupos familiares evacuados y damnificados.
- Articulación con otras dependencias del Poder Público (Dirección de Vivienda, Dirección de Escrituración de Viviendas Sociales, etc.) con los datos extraídos del relevamiento territorial para la puesta en marcha de reparaciones y reconstrucciones de las viviendas afectadas.
- Gestión de ayudas económicas para la cobertura de alquileres para familias damnificadas.
- Gestión de ayudas económicas para las reconstrucciones parciales de viviendas.
- Gestión de ayudas económicas para cubrir las necesidades básicas frente a la pérdida de fuente de empleo.
- Entrega de kits de electrodomésticos y mobiliario.

En una segunda instancia se gestionó la entrega de kits de electrodomésticos y mobiliario de acuerdo a las necesidades relevadas en los grupos familiares. Además se entregaron ayudas económicas destinadas al pago de alquiler de viviendas para la reubicación de los grupos familiares hasta que se diera una solución a su situación habitacional, ayudas económicas para cubrir las necesidades básicas frente a la pérdida de la fuente de empleo, y para la reparación de los daños leves de las viviendas. Se asistieron un total de 32 familias en La Granja, 22 familias en Saldán, 72 familias en Salsipuedes, 22 familias en Saldán(sic), una familia en Agua de Oro, 321 familias en Mendiolaza, 2 familias en Sinsacate, 77 familias en Río Ceballos, 202 familias en Villa Allende, 280 familias en Unquillo y 10 familias en Tinoco (Fernández, 2015).

Fue en Ascochinga donde lamentablemente se encontró el cuerpo sin vida de Mariana Di Marco, la joven *scout* arrastrada por la corriente (Ñu Porá Redacción, marzo de 2015, p. 8). La preocupación vecinal apuntaba principalmente a la falta de agua potable corriente, los cortes de luz, la limpieza de los márgenes y cauces de los ríos, arreglo de las calles y ayuda social (Ñu Porá Redacción, marzo de 2015, p. 15).

2.5. Emergencia ciudadana y emergencia ambiental

Sierras Chicas es el cordón montañoso más oriental de las serranías cordobesas que divide los departamentos políticos Colón (hacia el Este) de Punilla, y los valles de Sierras Chicas y Punilla. Hacia ambos lados encontramos localidades a lo largo de carreteras que las atraviesan de sur a norte con

emprendimientos turísticos, inmobiliarios y un tendido de infraestructura de servicios en el incipiente Bosque Chaqueño Serrano.

La ladera oriental de las Sierras Chicas recibe la humedad de los vientos de las llanuras pampeanas, lo que configura un monte o bosque más verde y más profuso. Recibe también los vientos y frentes de tormenta que avanzan desde el sur del territorio provincial. El valle que forman las llanuras de la provincia es el ámbito para la formación de tormentas convectivas durante el verano. A su vez, montaña adentro se forman las típicas lluvias de verano que en algunos casos son pasajeras (chaparrones) con mejoramiento inmediato de las condiciones de tiempo o pueden permanecer por varios días o semanas.

Por lo tanto, la formación de tormentas en Sierras Chicas tiene tres frentes: el valle de las llanuras pampeanas que se extiende desde la ciudad de Córdoba y llega hasta el norte provincial en las estribaciones de la misma formación montañosa, que genera lluvias convectivas; también están los frentes de tormentas del sur, que pueden ser divisados varias horas antes, provenientes de la pampa profunda; y finalmente están los frentes que aparecen desde dentro del cordón montañoso formados por acumulación de humedad y cambio de condiciones de presión. A lo largo de este cordón se han construido en las últimas décadas algunos diques represas que han modificado claramente el hábitat, estos comprenden el Dique La Quebrada (en Río Ceballos), La Falda, San Jerónimo (en La Cumbre), Capilla del Monte, San Roque (en Villa Carlos Paz y Bialet Massé) y otras represas menores como Los Alazanes (en cercanías a Capilla del Monte). También se había previsto la construcción de un nuevo reservorio conocido como El Carapé sobre el río Jesús María a la altura de la localidad de Ascochinga.

Si bien los temporales estivales son una verdadera amenaza en la temporada de tormentas que va desde el mes de noviembre a abril, los incendios forestales son la otra amenaza durante la temporada seca invernal. Las variaciones en el registro de las precipitaciones estivales redundarán en la anticipación o demora de la temporada de incendios forestales. Salvo raras excepciones, los meses de julio y agosto representan el pico de riesgo de incendios forestales. A diferencia de los frentes de tormenta estivales, el avance de los incendios (o “el fuego” como se lo denomina en la zona) es desde montaña adentro y el fuego es “avivado” por los vientos provenientes del Este que durante la temporada son templados y secos. Según explican los profesionales del Plan Provincial de Manejo del Fuego: “el fuego se produce cuando se dan las condiciones de 30: vientos de más de 30 km/h, temperaturas cercanas a los 30° y pendientes de alrededor de 30°” (Fernández, 2015).

Tanto las tormentas estivales como los incendios forestales son amenazas naturales de la región, y generan otras condiciones no menos importantes como destrucción de flora y fauna, erosión hídrica, inundaciones, deslizamientos de terreno, entre otras. Pero existe otro tipo de amenazas socio naturales o antrópicas, como la deforestación para cambios de uso del suelo, para explotación o construcción de emprendimientos inmobiliarios públicos y privados con carencia de planificación territorial. La combinación entre la acción de las amenazas naturales y las amenazas socio naturales o antrópicas genera el escenario de desastre o catástrofe. Y si a ello le sumamos la amenaza global del cambio

climático, que genera mayor incertidumbre en los pronósticos por las transformaciones producidas en varios escenarios, esto genera a su vez nuevos escenarios de riesgo. Además de las repercusiones de estos fenómenos climáticos abruptos, existe la posibilidad de que se acumulen cambios climáticos imperceptibles hasta que se superen ciertos límites críticos (Nyong, 2008).

Hasta hace unas décadas las amenazas en las Sierras Chicas eran las tormentas estivales que se remitían a un solo evento en la temporada con un mejoramiento inmediato de las condiciones. Se producían anegamientos y crecidas de los ríos, e interrupción de los servicios. Pero en las zonas serranas no se producían inundaciones. También en otro momento eran impensables algunos fenómenos como “colas de tornado” o períodos prolongados de lluvias y mal tiempo en zonas serranas identificados como fenómenos climáticos extremos. El primer evento de gran magnitud fue el Aluvión de San Carlos Minas en enero de 1992, que puso de manifiesto la intervención social en el hábitat con el emplazamiento de un barrio social sobre la cuenca de un arroyo. Gran parte del noroeste argentino, que incluye en su geografía la región de Sierras Chicas, se caracteriza por la presencia recurrente de fenómenos asociados a excesos hídricos (como inundaciones, deslizamientos y derrumbes de laderas, aluviones de barro y piedras), que generan frecuentes e intensos impactos en la población y sus actividades y que, en ocasiones, han derivado en desastres (Castro, 2015).

Un informe de Bertoni (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1991) identifica a nivel nacional las inundaciones ocurridas en la región central del país (sur de las provincias de Córdoba y Santa Fe, noroeste y sudoeste de la provincia de Buenos Aires y norte de la provincia de La Pampa). Estas han alcanzado niveles extraordinarios durante los últimos años húmedos, siendo el reflejo de un uso inadecuado del suelo en áreas rurales con fines agrícolas, del cambio drástico de cultivos, de la ocupación de áreas naturalmente inundables y del desarrollo de una infraestructura vial no siempre compatible con las características del escurrimiento superficial. Las sequías y las inundaciones son desastres que afectan al mayor número de personas, los terremotos causan la mayor cantidad de muertes, y los terremotos, las inundaciones y los huracanes son los que causan el mayor daño financiero.

Las inundaciones ocurren principalmente en el relieve de valle. Estas se forman por dos aportes: aluvional y coluvional. El aporte coluvional se forma por los materiales que vienen de la parte más alta de la montaña y que llegan por gravedad a las partes más bajas. En tanto el aporte aluvional, implica que todo el material puede ser transportado directamente por el agua, de esa manera van quedando atrás los materiales más gruesos y llegan a la salida de la cuenca los materiales más finos. En las zonas montañosas, en la medida en que se pierde la cobertura, también se va produciendo un desgaste más rápido del sistema, lo que genera un proceso de relleno en la parte más baja de valles o depósitos, y fajas aluviales por las que en la actualidad corren los principales ríos y arroyos (Barchuk, Martínez, & Donato, 2016). Las inundaciones, sequías, erupciones volcánicas y terremotos son muy destructivos en América del Sur (OEA, 1991).

2.6. Tipos de inundaciones

De acuerdo a la clasificación de Ambrosino et al. (2004), las inundaciones de Sierras Chicas se producen en el piedemonte por lluvias concentradas e inundaciones relámpago ocurridas en zona urbana o rural generadas a partir de fuertes tormentas. En estas condiciones, el caudal de los ríos y arroyos se incrementa considerablemente y produce crecidas y desbordes inmediatos. Las inundaciones en zona serrana se destacan por ser imprevistas y en períodos cortos alcance su altura máxima y rápidamente se produce el desagüe, a diferencia de las inundaciones en llanuras que se producen lentamente y tardan en desaguar (Passerini, D., 15 de marzo de 2016, comunicación personal). Las crecidas de zona de montaña son más agresivas, alcanzan niveles sorprendidos en algunos casos de más de 10 metros de altura y anchos que exceden ampliamente el cauce normal. Y en el caso de que las inclemencias del tiempo se mantengan con lluvias por varios días, se produce el fenómeno de la aparición de vertientes que en el peor de los casos debilitan la infraestructura vial, las viviendas y los espacios públicos produciendo anegamientos y deslizamiento de terrenos.

De este modo las creaciones sociales se hacen más vulnerables cuando se desatan a la vez varias amenazas. Esta singularidad se desprende de las acciones sociales, intervenciones de infraestructura y económicas, que atraviesan a la ciudad como a la red urbana, sin contemplar la escala de la cuenca o micro-cuenca. Si bien tienen un contexto y marco interpretativo general relacionado con las transformaciones urbanas e intervenciones territoriales, estas acciones resultan en particulares y potenciales espacios de desastres (Carballo & Pereyra, 2013). Aunque todas las inundaciones urbanas parezcan muy similares, es pertinente distinguir dos tipos básicos: inundaciones ribereñas, generalmente asociadas a la urbanización indebida de áreas inundables aledañas a los cursos de agua; y otras inundaciones provocadas por el crecimiento urbano tradicional (Ambrosino et al., 2004).

Otra clasificación, más específica, nos permite distinguir entre:

- a) inundaciones en los valles de los grandes ríos (o inundaciones ribereñas)
- b) inundaciones en el piedemonte andino (por rápido deshielo de nieves y/o lluvias concentradas)
- c) inundaciones relámpago (*flash floods*) ocurridas en ciudades y zonas rurales (generadas a partir de fuertes tormentas)
- d) inundaciones en áreas de llanuras, generadas por fuertes tormentas y originadas a partir del inadecuado drenaje y manejo del suelo rural, incluyendo en ello el tratamiento dado a la red vial de caminos secundarios rurales (Ambrosino et al., 2004).

2.7. Las primeras impresiones de los medios

El evento del 15 de febrero de 2015 se produjo durante el fin de semana largo de Carnavales, momento en que la atención de los medios de comunicación estaba puesta en los Unquicursos; el mayor festival por la festividad de Carnavales en la región y uno de los más antiguos en la provincia. Los móviles de radio Cadena 3 fueron los primeros que reportaron desde territorio, y los primeros informes fueron tomados de fuentes informales, publicaciones en redes sociales y reporteros ocasionales. Según el jefe de noticias Carlos Sacristani (febrero de 2016, comunicación personal) los primeros reportes se enfocaron en temas como la intensa y continua lluvia, la crecida de arroyos y ríos y la apertura de vertientes, con mensajes que llegaban a la mesa de redacción desde distintos puntos de la región. Durante la media mañana y junto a información oficial suministrada por la Dirección de Defensa Civil de la Provincia, las oficinas de prensa comenzaron a difundir declaraciones de vecinos damnificados que habían sufrido inundación en sus domicilios en Villa Allende, Unquillo y Río Ceballos. Desde todas las localidades y parajes que aún tenían conexión telefónica reportaban inundaciones y crecidas de ríos y arroyos y cortes de ruta por afectación de la carpeta asfáltica o caminos vecinales.

El periodista de Cadena 3 Alberto Roselli (febrero de 2016, comunicación personal) comentó que a cierta altura de esa mañana entendieron que se estaba produciendo un desastre en Sierras Chicas y que la tendencia era a un empeoramiento en la situación. Según él, se informaba permanentemente sobre crecidas de ríos y arroyos, anegamientos de caminos, calles y rutas, y colapso de la infraestructura vial. Contó que en ese momento era difícil tener una noción o por lo menos la palabra de las familias que habían sufrido inundaciones urbanas en la cuenca baja. Cerca del mediodía ya trascendía por las mesas de redacción el rumor de personas desaparecidas y al menos dos muertes.

En el reporte publicado alrededor de las 19 horas, esta radio tituló en su portal: *Temporal en Sierras Chicas: cinco muertos y cuatrocientos evacuados*, por lo que las noticias e informes durante la jornada se corporizaron en la expresión “temporal”. En la bajada de la nota agregaron “Lo confirmó el gobernador De la Sota. Cayeron 320 milímetros en las últimas 12 horas. Sierras Chicas y Punilla, las zonas más afectadas, sufrirán cortes parciales o totales de luz” (Cadena 3 Redacción, 17 de febrero de 2015). Así avalaba este medio las declaraciones del gobernador de la Provincia, que se había referido a “una situación delicada en Sierras Chicas, de desastre a raíz de fuertes lluvias en la cuenca alta”.

El diario provincial La Voz del Interior recién publicó en su versión en línea el primer informe alrededor de las 23 horas del 15 de febrero con un tono más tremendista: *Sierras Chicas: muerte, desastre y destrucción por las lluvias*. En esta nota se hizo un paneo general en la situación de la región que incluía: “El mayor drama que se vivió durante esas horas fue el hallazgo del cuerpo de una mujer de unos 35 años, en barrio Loza de Río Ceballos, enrollada en el tronco de un árbol” (Lehmann, 2015), y remataba con “La gravedad del cuadro obligó al gobernador De la Sota a disponer de recursos y asistencia de emergencia a los diferentes intendentes”.

Los Servicios de Radio y Televisión (SRT) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) recién comenzaron a usar la taxonomía (*tags*) *inundaciones*, *dramas*, *evacuados* y *desastre* a partir del lunes 16 de febrero. Su primer titular fue *Inundaciones, drama y evacuados en el Gran Córdoba*. Este medio coincidió con el resto de las fuentes en cuanto a los 300 milímetros en pocas horas y se agregó que “en Ascochinga buscan a una joven” (Cba24n Redacción, 2015).

El periodista Roberto Santos (febrero de 2016, comunicación personal), corresponsal en Sierras Chicas para varios medios presentes en el desarrollo del temporal, criticó la imposibilidad de tener acceso a información de la situación de organismos oficiales por varios motivos. Por un lado, el temporal afectó el cableado de las líneas telefónicas fijas y de fibra óptica, dejó sin funcionamiento a varias torres de telecomunicaciones para celulares y con las horas y por la falta de suministro eléctrico los aparatos portátiles perdieron la carga en sus baterías. Por otra parte, el deterioro y afectación de rutas y caminos entorpeció la búsqueda de información para reportes. Sin embargo, lo que contó que más le llamó la atención fue que algunos edificios comunales y municipalidades permanecieron cerrados hasta el domingo a la noche. Probablemente porque sus autoridades y cuadrillas de trabajo estaban en territorio o, en el peor de los casos, porque estas autoridades no tenían noción de la magnitud del evento.

Durante el domingo se registraron entre 200 y 300 milímetros de lluvias en las Sierras Chicas, resultado del paso del trágico temporal, según los datos provistos por el observador meteorológico Mario Navarro (La Voz del Interior Redacción, 18 de febrero de 2015). La mayoría de los medios de comunicación locales reportaron 270 milímetros durante el temporal. Según el meteorólogo Marcelo Madelón de la oficina del Servicio Meteorológico Nacional ubicada en el Aeropuerto Córdoba (colindante con Sierras Chicas) a esa altura del año se registraban 556 milímetros globales, el 71 por ciento de lo que cae en promedio en un año normal (La Voz del Interior Redacción, 26 de febrero de 2015). De esta cantidad, casi el 50 por ciento había precipitado en un período de 18 horas.

En declaraciones periodísticas posteriores a Radio Mitre Córdoba, el pronosticador Mario Navarro, con oficina ubicada en Salsipuedes (Sierras Chicas), recordó el informe que había brindado a los medios durante la semana en que anticipó un fuerte temporal hacia el fin de semana. Ese sábado 14 de febrero había advertido sobre la presencia de hasta tres columnas de nubes que a su criterio eran anticipatorias de severos frentes de tormentas. A esto se sumaba la presencia del Niño, un fenómeno climático global que habitualmente ocurre en enero pero que se corrió 20 días. La Voz del Interior había publicado el 29 de enero “Navarro entiende que febrero 2017 será un mes normal en términos de precipitaciones. ‘La gran posibilidad es que llueva normal, entre 109 y 112 milímetros, aunque podemos tener eventos extraordinarios en la última quincena pero muy localizados’, asegura” (Viano, 2017). El medio había definido este pronóstico como de un clima más monzónico con un período seco más largo, olas de calor y lluvias más intensas. Sin embargo, algo más tarde, esas previsiones se verían superadas: “En Unquillo el mes de febrero la lluvia superó los 500 mm, lo que equivale a casi la mitad de las lluvias caídas en todo un año en nuestra región” señalaba el informe de Ñu Porá (marzo de 2015, p. 6).

Las inclemencias climáticas se mantuvieron por varios días con un leve mejoramiento hacia fines de febrero. “Lo grave es que no para ni parará de llover, para el martes o miércoles próximo se anuncian más de 100 milímetros de lluvias”, se lamentó De la Sota en el mensaje ofrecido en una conferencia de prensa. Y continuó: “La situación de todos nuestros diques es grave, están al máximo de su capacidad de embalse (...). Esto pone en riesgo de inundaciones a la ciudad de La Carlota, Villa María, Villa Nueva, Ballesteros, Morrison y Bell Ville, entre otras. Estamos frente a una verdadera emergencia por catástrofe” (El Alfil Redacción, marzo de 2015).

2.8. Las primeras 72 horas

Según Ariel Chaves (abril de 2017, comunicación personal), técnico de la Dirección de Defensa Civil de la Provincia, las 72 primeras horas son claves para un acercamiento inicial y abordaje posterior en el manejo del riesgo. Si bien el damnificado hace los ajustes necesarios para reacomodarse a la nueva situación dentro de estas 72 horas, las mismas son cruciales en la provisión de alimentos para un período más largo, el acceso al agua potable, reservas económicas, medicamentos y artículos de primeros auxilios, ropa personal y elementos de aseo. Durante el período posterior a una catástrofe es necesario brindar ayuda a ciudadanos que hayan sufrido daños en sus residencias o pertenencias, traumas emocionales o la pérdida de sus medios de sustento. A la vez, es preciso aunar esfuerzos con las autoridades civiles y con las organizaciones de asistencia para determinar oportunidades en las que las fuerzas civiles puedan ayudar con las necesidades de la comunidad y responder a ellas.

De acuerdo al protocolo de actuación de Defensa Civil en las primeras horas es necesario reunir y mantener la siguiente información: contacto de las autoridades y equipos técnicos profesionales locales; diseñar un mapa del área que incluya la ubicación de las zonas afectadas, organismos de gobierno locales y organizaciones de la sociedad civil a la vez que se hace un primer sondeo de personas con discapacidades y ancianos y de ciudadanos u organizaciones que tengan equipos o habilidades que podrían resultar cruciales ante una catástrofe (por ejemplo, que hayan recibido capacitación médica o de respuesta ante emergencias). Crear un directorio con información de contacto de los organismos públicos de seguridad y atención (por ejemplo la policía, los bomberos, las instituciones de salud) y de organizaciones de la comunidad que proporcionen servicios de emergencia (por ejemplo, la Cruz Roja o la Media Luna Roja) tales como alimentación, refugio y atención médica.

“Después de una situación de crisis en ocasiones es necesario usar los centros de reuniones de la iglesia, escuelas o centros vecinales como un lugar de refugio de emergencia para la comunidad”, indica Rodrigo Fernández de la Dirección de Emergencias Sociales de Córdoba (Fernández, abril de 2016, comunicación personal); y agrega que a pesar de que el uso del centro de reuniones como refugio temporal para la comunidad es en ocasiones necesario, no debería ser la primera opción. Existen otras instalaciones en la comunidad que son más adecuadas para albergar a un gran número de personas

dependiendo de su ubicación geográfica y su accesibilidad, en especial las construcciones que se encuentran en terreno elevado, con acceso asfaltado, y que están diseñadas para albergar a gran número de personas.

Los profesionales consideran necesario también dentro de las primeras 72 horas dar forma a un protocolo de comunicación interna y externa. Además de un desastre natural, una emergencia se puede presentar en cualquier lugar y sin previo aviso. Por lo que en caso de que existan mapas de riesgo producidos localmente, estos brindan información sobre cuáles emergencias son factibles en esa localidad y así permiten establecer métodos específicos de comunicación en estos tipos de emergencias. Un desastre natural es una interrupción de la capacidad de funcionamiento de una sociedad que sobrepasa la capacidad de esta para superar el evento por su propia fuerza (Kohler, 2004). En circunstancias normales, el teléfono celular es una efectiva herramienta para la comunicación. Sin embargo, en un desastre, los sistemas de telefonía móvil fallan a menudo debido a la sobrecarga, a los daños y a la falla de energía. Los servidores de telefonía móvil restaurarán el servicio, pero esto puede tomar varias horas, días o semanas tal como ocurrió en Sierras Chicas. El pronóstico preciso sobre la ocurrencia de un desastre asociado a los fenómenos naturales, así como la magnitud del mismo, continúa siendo uno de los mayores desafíos para los involucrados en gestión de riesgos (Fernández, abril de 2016, comunicación personal).

Según Cruz Roja Internacional todas aquellas personas y localidades vulnerables a sufrir impactos climáticos o naturales deberían disponer de kits para 72 horas. Se dice que 72 horas es el tiempo necesario que tienen los Cuerpos de Socorros Búsqueda y Rescate, Policía y Ejército para restablecer el orden y la normalidad; y por este motivo la mochila está pensada para superar este tiempo (Cruz Roja Guatemalteca, 2015). De modo que las 72 horas son un acuerdo en las organizaciones que practican manejo de riesgo.

Durante las primeras 72 horas tras el gran evento del 15 febrero, las condiciones del tiempo permanecieron sin cambios, pero no se repitieron tormentas eléctricas sino más bien lluvias y lloviznas aisladas sin actividad eléctrica. El porcentaje de la humedad se mantuvo estable y no se registraron vientos huracanados. Según recuerda la secretaria de la Comuna de Villa Cerro Azul, Norma Vaca, recién hubo sol pleno en la primera semana de marzo. Estas condiciones entorpecieron los trabajos de acondicionamiento en la infraestructura urbana y vial, el acceso a barrios y parajes afectados seriamente, el traslado de módulos y asistencia material, y la instalación de los centros de operación de emergencias.

Durante el lunes por la mañana comenzaron a trabajar las cuadrillas de mantenimiento de la mayoría de las localidades de Sierras Chicas para la recomposición de la infraestructura. Según cuentan vecinos de la localidad de Agua de Oro, durante ese fin de semana la municipalidad de esa misma localidad no abrió las puertas para atención de emergencias y recién el día miércoles, tras la finalización del feriado de fin de semana largo comenzaron los trabajos de monitoreo y relevamiento de infraestructura. En ese mismo día el intendente de la localidad Carlos Belli inauguró el centro de

operaciones de emergencia en el polideportivo y en la sede social del Club de Agua de Oro se organizó la oficina para recolección y distribución de ayuda. Una segunda base de asistencia para afectados fue instalada en el Salón de Usos Múltiples junto al puente principal de la localidad. Carlos Ambrosich, intendente de la localidad de La Granja organizó el centro de operaciones de emergencia en el local municipal sobre la ruta provincial el mismo día domingo.

Las cuadrillas de mantenimiento de la localidad de Cerro Azul comenzaron a hacer trabajos urbanos el día martes 17. De los tres accesos a la localidad solo estaba habilitada la salida por el Camino del Algodonal, que necesitó ser reparada en varias oportunidades. En esta localidad se produjo una situación más que particular: a pesar de contar con menos de 300 habitantes, Cerro Azul tiene una fuerte impronta política partidaria. Al cabo de una semana de la crisis había en la localidad 4 centros de recepción y distribución de asistencia.

2.9. Las consecuencias en la llanura

En febrero y marzo de 2014, Bell Ville y Villa María (y otros pueblos menores) quedaron bajo el agua del Ctalamochita (Río Tercero). Las fuertes lluvias en la cuenca alta de los embalses (Río Tercero y Piedras Moras) obligaron a la apertura de las válvulas, lo que generó inundaciones cuenca abajo (Día a Día Redacción, marzo de 2015). Estas localidades fueron noticia nuevamente un año más tarde luego del temporal del 15 de febrero. Los cursos de agua que atraviesan las llanuras pampeanas de la provincia de Córdoba tienen sus nacientes en las serranías de Córdoba, por lo que en cuestión de días un gran número de localidades del interior sufrieron inundaciones que, a diferencia de las crecidas en zona serrana, son menos imprevistas. El agua va llegando lento y se va retirando lento (Passerini, D., 15 de marzo de 2016, comunicación personal).

De esta forma, se produjo el efecto *cadena de causa-efecto* ampliada: Lluvias torrenciales → inundaciones → derrumbes, erosión, pérdida de fertilidad de suelos → utilidad de suelos reducida → disminución en la producción agrícola → más pobreza → habilitación de otras superficies agrarias, muchas veces no aptas para este fin, a través de la tala de bosques → uso inadecuado de suelos → compactación de los suelos → baja capacidad de infiltración de los suelos → mayor escorrentía superficial de aguas cuando ocurren nuevas lluvias torrenciales → más inundaciones → más derrumbes y erosión → etc. (Kohler, 2004)

Sin dudas la localidad de Idiazábal fue una de las más comprometidas por las crecidas y fue tendencia nacional en los medios de comunicación ya que gran parte de la población debió ser evacuada y transportada a localidades vecinas:

Idiazábal, una pequeña localidad del departamento Unión con 1.500 habitantes, continúa en problemas por la inundación producida por el inusual temporal que tuvo lugar el miércoles pasado en

varias localidades de la provincia. El 90 por ciento del pueblo está anegado y hay 900 personas evacuadas (Día a Día Redacción, febrero de 2015)

publicaba un diario capitalino por esos días. Agregaba que había sectores en donde se registraba un nivel de inundación “de un metro y medio o dos”. El Portal de Cadena 3 por esos días tituló: *Idiazábal es un pueblo fantasma*. Y agregaba: “En la vecina localidad de Ordóñez hubo 100 evacuados y el resto de las personas fueron alojadas en casas de familiares o conocidos de localidades vecinas” (Cadena 3 Redacción, 27 de febrero de 2015).

Según relata Fernández, de la Dirección de Emergencias Sociales (2015), cuando aún no se había solucionado el tema de las Sierras Chicas comenzaron a destaparse brotes en todo el interior provincial azotado por crecidas, por frentes de tormentas con lluvias y vientos huracanados. Mientras las crecidas se producían en el sentido oeste a este, los vientos huracanados seguían dirección norte-sur. Así, estos frentes con vientos de alta intensidad se formaron en localidades cercanas a Mar de Ansenúza (Mar Chiquita) y atravesaron el territorio provincial pasando por Río Segundo, Laguna Larga o Bell Ville.

Las localidades cercanas a Mar de Ansenúza sufrieron las mismas inundaciones. Una de las más castigadas fue Balnearia, en la que además de interrumpirse los servicios públicos, el mismo hospital público San José debió ser cerrado al público. Según reconocieron las autoridades locales, el fenómeno meteorológico dejó también como saldo el desembolso de aproximadamente dos millones de pesos para el municipio, que debió enfrentar la emergencia cubriendo los costos de maquinarias y protección de los vecinos (CoopTEL, 16 de marzo de 2015). Entre enero de 2014 y marzo de 2015

en la provincia... se inundaron, con distinto grado de gravedad, más de 70 pueblos y ciudades. No se salvó ninguna región: el Norte, Traslasierra, Calamuchita y Punilla; las Sierras Chicas, el Sur, el Este y la Capital. Pueblos chicos y ciudades grandes; campos y parajes

indicaban desde el colectivo No Queremos Inundarnos (Petovel & Rodríguez, 2015).

En marzo de 2015 el Río Carcarañá (confluencia del Ctalamochita y Río Cuarto) alcanzó niveles históricos a la altura de la localidad de Cruz Alta, justo en el límite provincial con Santa Fe. Durante la crecida, que permaneció durante 48 horas, alcanzó un nivel superior a los 4 metros de altura.

Capítulo III

ACERCA DE LA VULNERABILIDAD



En este capítulo se profundiza en la *vulnerabilidad* como parte de la ecuación del manejo de riesgo. Se describen los distintos tipos y frentes de vulnerabilidad, para destacar luego la Vulnerabilidad Institucional. Luego se identifican las instituciones a nivel provincial y a nivel local, con sus funciones y su competencia en el manejo de la emergencia. Hacia el final de este capítulo se hace foco en la respuesta o falta de respuesta por parte de las cooperativas de servicios locales que no se perciben como agentes necesarios en el manejo del riesgo y suelen desarrollar acciones poco amigables con el medio ambiente y alejadas de una eficiente responsabilidad social empresaria.

La vulnerabilidad es un tema emergente hoy en día, que se plantea en los análisis sociales, en las cuestiones de aplicación de políticas públicas destinadas a reducir la pobreza y promover la movilidad social de las personas. Entre los fenómenos que contribuyen a generar vulnerabilidad se encuentran la inestabilidad económica, las condiciones de pobreza, la fragmentación social y la situación de indefensión de la población ante los riesgos. Estudios recientes sobre el tema han sido promovidos por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID; 2015) o las mismas Naciones Unidas a través de sus órganos específicos. Esos estudios están relacionados con la debilidad de las poblaciones más pobres para enfrentar las crisis económicas o la propia supervivencia, aproximándose así a la relación directa entre vulnerabilidad y pobreza.

La Asamblea General de Naciones Unidas anunció el comienzo del Decenio Internacional para la Reducción de las Catástrofes Naturales (IDNDR; International Decade of Natural Disaster Reduction) en enero de 1990. El primer lustro estuvo caracterizado por catástrofes sin precedentes: inundaciones del río Yangtze en la provincia china de Hunan, el huracán Mitch que barrió Centroamérica en 1998, olas de calor en la Europa húmeda que comenzaron a repetirse a un ritmo desconocido hasta el momento intercalando sequías e inundaciones (Vilches, Gil-Pérez, Toscano, & Macías, 2009). En Argentina, un brote de cólera en 1992 en el norte del país, erupciones y nubes volcánicas en la Patagonia.

Numerosas regiones en el planeta fueron impactadas por desastres naturales y catástrofes y, aunque se pone énfasis en las causas de los mismos, hoy en día la preocupación se traslada a los daños que sufren los pueblos y comunidades y de esa manera la vulnerabilidad aparece como principal determinante de los daños resultantes. Según los primeros informes de IDNDR (1999), durante la década de los noventa ocurrieron en el mundo tres veces más desastres que en toda la década del 60 y una de las regiones más castigadas fue Latinoamérica. Sin embargo, el mayor daño no es ocasionado por los grandes desastres sino por los pequeños y medianos que ocurren a menudo como inundaciones, avalanchas, desplazamientos contaminación, y por otra parte los fenómenos de marginalidad o segregación; que se constituyen como amenazas que no afectan a todos del mismo modo y sus consecuencias son proporcionales a la vulnerabilidad de la población.

Durante la década de los noventa la provincia de Córdoba sufrió dos grandes desastres que resaltan en el historial de desastres. En la mañana del 6 de enero de 1992 un aluvión en San Carlos Minas (Sierras de Córdoba) atravesó la localidad arrasando habitantes e infraestructura con un saldo de más de 30 personas muertas en una población estable de no más de 2 mil habitantes. En la cadena de mandos y en un intento por descubrir las causas de evento las primeras conclusiones a las que se arribó fueron que los avisos de alerta temprana no alcanzaron a funcionar y que los principales afectados por el aluvión residían en un barrio social recientemente inaugurado y fundado sobre el lecho no regular del río. Este aluvión ocasionó una gran inundación en la localidad, con un saldo final de 39 muertos y la destrucción de casas, edificios y monumentos (Fabra, Aichino, De Carli, & Zabala, 2014).

Cerca de las 9 de la mañana del 3 de noviembre de 1995 se produjo una serie de explosiones en la sala de arsenal de la Fábrica Militar de río Tercero, la que también alberga un polo petroquímico y una central nuclear. Como consecuencia la fábrica se vio seriamente afectada en sus instalaciones y varios barrios de la ciudad que fueron alcanzados por explosivos que salieron de la planta. Durante las explosiones 3 operarios y otros vecinos de barrios cercanos perdieron la vida, pero sin dudas que las consecuencias más pesadas llegaron con el tiempo: toda la población fue testigo de la amenaza a la que estaban expuestos y el peligro que representaban la fábrica, el polo y la central. Con el tiempo se produjeron muertes silenciosas, desplazamientos y éxodos.

El sentimiento de vulnerabilidad ante el riesgo tecnológico es una de las consecuencias provocadas por la vivencia de las explosiones y está determinado no solamente por el riesgo real y objetivo de la ciudad, sino también por el hecho de haber vivido ese desastre, que develó de manera traumática el riesgo tan largamente desconocido o negado (Scorza & Agüero-Gioda, 2015). En Río Tercero, las condiciones de riesgo se complejizan debido a que la población experimentó una catástrofe en donde se investiga judicialmente la intencionalidad como causa, y también se halla expuesta a peligros asociados a la existencia de este tipo de fábricas. El riesgo tecnológico está presente desde el año 1936 (fecha en que se creó la Fábrica Militar de Munición de Artillería Río Tercero y luego se fueron agregando las otras industrias), aunque luego de la explosión de polvorines tomó una relevancia que nunca antes había tenido para los ciudadanos de la localidad (Scorza & Agüero-Gioda, 2015).

Con el tiempo las investigaciones condujeron a la teoría de que las explosiones habían sido provocadas intencionalmente para justificar el faltante de arsenal militar como consecuencia de la venta del mismo por parte del gobierno argentino al gobierno de Ecuador, que tiempo atrás había estado en conflicto bélico con su vecino Perú, venta que se había hecho por fuera de los acuerdos internacionales que regulaban este tipo de intercambios.

La declaración del Decenio Internacional para la Reducción de las Catástrofes Naturales constituyó sin duda un esfuerzo internacional destinado a centrar los esfuerzos en la recuperación de los desastres proponiendo planificación, preparación y advertencias previas a las catástrofes. En ese sentido

la prevención y mitigación de las mismas son elementos claves y se entienden como estrategias diseñadas para disminuir el impacto de ellas en las sociedades.

Pero siguiendo en la exploración del significado de vulnerabilidad, se entiende que se trata de un concepto cualitativo (Briones-Gamboa, 2008) y que los sujetos y los grupos sociales construyen diferentes percepciones y representaciones del riesgo, se desprende de lo anterior la heterogeneidad de situaciones y criterios que los pobladores incorporan a sus demandas, riesgos que no son contemplados por los planificadores y agentes estatales en la fundamentación de las acciones propuestas para su mitigación (Wilches-Chaux, 1989).

La vulnerabilidad es la disposición interna a ser afectado por una amenaza latente y real, por lo que si no existe vulnerabilidad no se produce la destrucción. Depende del grado de exposición, de protección, de reacción inmediata, de recuperación básica y de reconstrucción. La protección y la reacción inmediata componen la homeostasis mientras que la recuperación básica y la reconstrucción constituyen la resiliencia. Así nace la idea de prevención de riesgos por reducción de la vulnerabilidad conformada por cinco áreas que la componen. Esquemáticamente podría resumirse:

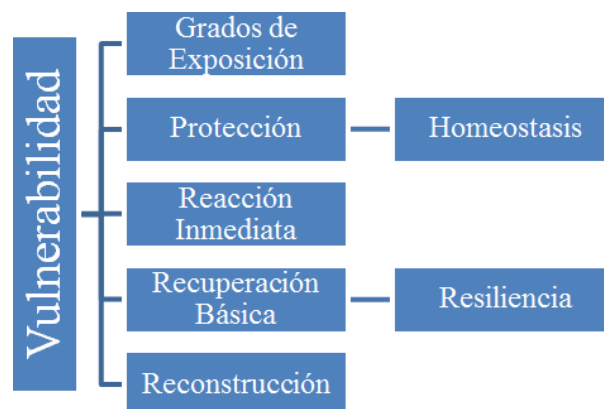


Figura 2. Prevención de riesgos por reducción de la vulnerabilidad.

Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido la vulnerabilidad es la “cualidad o capacidad de vulnerable”. Para que se produzca un daño debe ocurrir un *evento adverso* o un riesgo, que puede ser endógeno o exógeno, debe haber una *incapacidad de respuesta* frente al mismo, y una *incapacidad para adaptarse* al nuevo escenario generado por las consecuencias del riesgo. Considerando estos tres componentes, la noción de la vulnerabilidad es útil para examinar diferentes aspectos de la realidad, aunque no es definitiva. Si bien no es la óptica con que se realiza el análisis del presente estudio, cabe mencionar que según Kohler (2004) existe una sola vulnerabilidad, que depende de diferentes factores y en la que influyen varios elementos, pero no existen vulnerabilidades específicas relacionadas con determinados sectores como, por ejemplo, vulnerabilidades económicas, políticas o institucionales.

El concepto de vulnerabilidad se utiliza en primera instancia para identificar las poblaciones que se encuentran en situación de *riesgo social*, constituidas por individuos, familias y grupos de familias que son propensos a presentar conductas relacionadas con emergencias sociales o tienen desempeños deficientes para la inserción social. En segundo término, la vulnerabilidad se tiene en cuenta para delimitar segmentos de la población que tienen probabilidades de ser afectados por eventos nocivos. Y en último término y más frecuentemente, la vulnerabilidad se refiere a la identificación de grupos de población que tienen algún atributo común, el que genera problemas relevantes similares (Ruiz-Rivera, 2012). El vocablo *vulnerabilidad* expresa tanto la exposición al riesgo como la medida de la capacidad de cada unidad para enfrentarlo a través de una respuesta.



Figura 3. Ecuación de la Vulnerabilidad.

Fuente: Elaboración propia.

La exposición a riesgos de distinta naturaleza se entiende como la vulnerabilidad a acontecimientos que generan adversidades o secuelas negativas para las personas, hogares, comunidades u organizaciones. La incapacidad de respuesta se vincula con tres aspectos:

- a) la disponibilidad de recursos,
- b) las estrategias para hacer frente a las variaciones de los procesos naturales.
- c) el apoyo de organizaciones.

La expresión *vulnerabilidad* ha estado históricamente relacionada con el riesgo, amenaza y catástrofes y en muchos casos han sido utilizados indistintamente, aunque cada uno tiene un significado preciso. Vulnerabilidad entonces se expresa como un concepto múltiple en cuanto a su determinación y diagnóstico, aunque estrictamente su cálculo es en la mayoría de los casos imposible. A nivel territorial y de áreas prioritarias necesitadas de intervenciones focalizadas, el término vulnerabilidad se refiere a una situación aproximada y posible. No posee un valor absoluto, sino que dependerá de los tipos y

valores de amenaza existentes al momento, de la escala de estudio y percepción, y de la profundidad y orientación metodológica de su abordaje.

La Declaración del Decenio Internacional para la Reducción de las Catástrofes Naturales (IDNDR, 1999) y la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 (Naciones Unidas, 1992) habilitan la concepción de una visión global de los temas ambientales. A partir de esta visión se entiende la vulnerabilidad global como variable integrada del riesgo que no responde exclusivamente, según la definición propuesta, a un único factor de exposición o proximidad a la amenaza, ni tampoco a la habilidad de una familia, una población o un país de responder durante el momento del desastre o de recuperarse tras la devastación; tampoco a la magnitud de los daños y las medidas de recuperación, o la mayor o menor voluntad política o desembolso monetario que se realice sobre el lugar. Los objetivos fundamentales de la Cumbre de Río eran lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y de las generaciones futuras y sentar las bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades y los intereses comunes (Naciones Unidas, 1997). Estos objetivos tendían al acortamiento de las diferencias entre los distintos países en el manejo de recursos y el tratamiento de políticas públicas orientadas a solucionar problemáticas socio ambientales enfocándose en el manejo de riesgo que disminuye la vulnerabilidad.

La vulnerabilidad de un determinado grupo humano o de una población se integra de todos y cada uno de estos factores mencionados anteriormente y contará con la pobreza y la falta de acceso a componentes básicos como factores subyacentes. Si la vulnerabilidad en sí misma constituye un sistema dinámico, el resultado de esa interacción es la incapacidad de sus integrantes para responder ante la amenaza de un riesgo determinado, lo cual facilita las condiciones para el desastre.

Entendida de ese modo, la vulnerabilidad puede permitir examinar numerosos procesos sociales. En ese sentido, el concepto de vulnerabilidad se encuentra presente en una gran gama de disciplinas con diferentes modos de aplicación: en lo social su delimitación precisa resulta compleja, aunque en algunas disciplinas es posible definir los riesgos de manera uniforme; en lo jurídico, el término se refiere a la carencia de observancia de derechos y libertades. Otro campo que utiliza ampliamente el concepto es el del estudio de las poblaciones, que presenta al menos dos concepciones: una alude a las “conductas de riesgo” y otra a las “situaciones de riesgo”, según se trate de decisiones individuales o de los ambientes donde estas se desarrollan (Páez-Rovira, Arroyo-García, & Fernández-Sedano, 1995).

Así, podemos entender la vulnerabilidad por “...las características de una persona o grupo desde el punto de vista de su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural” (Páez-Rovira et al., 1995). La reducción de la vulnerabilidad ante la ocurrencia de los desastres está relacionada con el nivel de desarrollo de las áreas expuestas y afectadas, lo que obliga a considerar a estos fenómenos con un enfoque integral. La vulnerabilidad como primer factor en la

concreción del riesgo, queda integrada por varios ángulos. Wilches-Chaux (1989) sostiene que una sociedad puede enfrentar distintas vulnerabilidades y las clasifica como se indica en la Tabla 1:

Tabla 1. Tipos de vulnerabilidad según Wilches-Chaux (1989).

Tipo de vulnerabilidad	Relativa a...	Detalles
<i>Vulnerabilidad natural</i>	Relativa a las condiciones ambientales y sociales que permiten el desarrollo de las comunidades.	Esta vulnerabilidad se ha incrementado diferencialmente, lo cual ha generado en la población de algunas regiones la necesidad de resistir condiciones ambientales severas y a veces la ha dejado más expuesta frente a ellas.
<i>Vulnerabilidad física</i>	Relativa a la localización de la población en zonas de riesgo físico.	Esta condición es causada por la pobreza y la falta de oportunidades para acceder a una ubicación de menos riesgo (condiciones ambientales y de los ecosistemas, localización de asentamientos humanos en zonas de riesgo).
<i>Vulnerabilidad económica</i>	Relativa a la relación entre los ingresos a nivel nacional, regional, local o poblacional y el impacto de los fenómenos físicos extremos.	La pobreza aumenta el riesgo de desastre en los sectores más deprimidos, con situaciones de desempleo, insuficiencia de ingresos, explotación, inestabilidad laboral y dificultad de acceso a los servicios de educación, salud y ocio.
<i>Vulnerabilidad social</i>	Relativa a la influencia del grado de organización y cohesión interna de la sociedad.	Bajos niveles de organización y cohesión limitan la capacidad de prevenir, mitigar o responder a situaciones de desastre (tipo de acceso al saneamiento ambiental, nutrición infantil, servicios básicos, que permitan la recuperación de los daños ocurridos).
<i>Vulnerabilidad política</i>	Relativa a la modalidad de toma de decisiones, la organización gubernamental y los niveles de autonomía de los ámbitos regionales, locales y comunitarios.	La centralización impide afrontar problemas, mientras que la autonomía en el poder de decisión ayuda a afrontar los problemas.
<i>Vulnerabilidad técnica</i>	Relativa a las técnicas de construcción de edificios e infraestructura.	Técnicas inapropiadas, incapacidad del manejo de la tecnología en áreas de riesgo incrementan los peligros para la comunidad.
<i>Vulnerabilidad ideológica</i>	Relativa a la concepción del mundo y el medioambiente donde se habita y con el cual se relaciona y la posibilidad de enfrentar los problemas.	La pasividad, fatalismo, presencia de mitos, aumentan la vulnerabilidad de la población.
<i>Vulnerabilidad educativa</i>	Relativa al conocimiento de las realidades locales y regionales para hacer frente a los problemas.	La falta de programas educativos que proporcionen información sobre el medioambiente y las formas adecuadas de comportamiento individual y colectivo en caso de amenaza o situación de desastre redundan en mayores riesgos para la comunidad.

<i>Vulnerabilidad cultural</i>	Relativa al modo en que los individuos y la sociedad conforman el conjunto nacional y el papel de los medios de comunicación.	El nivel de riesgo es afectado por la personalidad de los habitantes y por la consolidación de estereotipos y el modo de transmisión de la información relacionada con el medioambiente y con los potenciales o reales desastres por los medios.
<i>Vulnerabilidad ecológica</i>	Relativa a la convivencia de la comunidad con el medioambiente.	Implica los riesgos asociados a la dominación por destrucción, la vulnerabilidad de los ecosistemas frente a la acción humana y de las comunidades que los habitan y explotan.
<i>Vulnerabilidad institucional</i>	Relativa a la estructura de las instituciones y su capacidad de respuesta.	La obsolescencia y rigidez institucional, la burocracia, la prevalencia de la decisión política y el dominio de criterios personalistas impiden respuestas adecuadas y ágiles a la realidad existente y demoran el tratamiento de riesgos o de sus efectos.

La sumatoria de los componentes de vulnerabilidad global debe estar en el centro del debate sobre el modelo de abordaje en prevención, mitigación y respuesta en materia de desastres. Es preciso identificarlos como producto de la convergencia en un momento y lugar dados de dos factores: el riesgo físico y la vulnerabilidad humana

Es decir que no hay una vulnerabilidad exclusiva, sino que puede emerger un componente de vulnerabilidad sobre otro. Los distintos componentes de vulnerabilidad tienen un claro impacto en términos del efecto en un evento físico. Sin embargo, existen también otras dimensiones y clasificaciones de los componentes de vulnerabilidad ampliando la visión de Wilches-Chaux. Otras clasificaciones en cuanto a componentes o niveles de la vulnerabilidad son:

Vulnerabilidad en los sistemas de vida. Se relaciona con la manera en que el sistema particular de vida propio de un individuo o grupo se hace más o menos resistente al impacto de un riesgo.

Aspectos de autoprotección. Se relaciona con el nivel de preparación y el grado de protección que puede lograr un individuo o grupo humano frente al riesgo.

Aspectos de protección social. Relacionado con el nivel de protección dotado por el Estado u otras instituciones (Cannon, 1994).

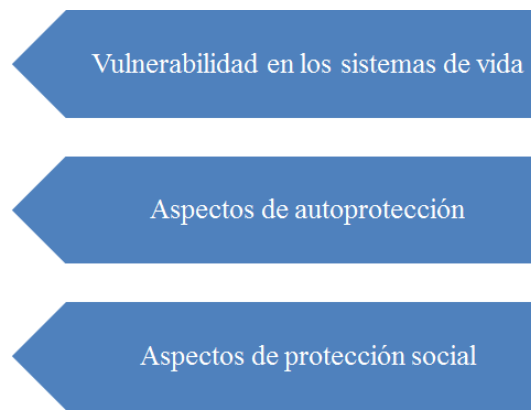


Figura 4. Componentes o niveles de vulnerabilidad (Cannon, 1994).

Fuente: Elaboración propia.

Cannon (1994) presenta una visión por clase, género y etnias de las poblaciones bajo riesgo, proponiendo que los aspectos más importantes de los componentes de vulnerabilidad se sostienen en las características de los individuos y de los grupos derivados de su condición de clase, género o etnicidad. Las diferencias en estos factores socioeconómicos resultan en distintos grados de impacto de una amenaza física. Este autor destaca además los tipos de actores sociales responsables para las diferentes categorías de vulnerabilidad.

Por su parte, Anderson y Woodrow (1989) desarrollaron una herramienta de diagnóstico para análisis de casos en que la vulnerabilidad está referida a los factores a largo plazo que modifican la capacidad de una población o una comunidad de responder a eventos, la severidad de los mismos y las respuestas asertivas frente a los desastres; los tipos de vulnerabilidad que describen son:

Componente de vulnerabilidad Físico-Material. Relacionado directamente con las características de la tierra, el clima y el ambiente, los niveles de salud, las características de la fuerza de trabajo, alimentación, vivienda, etc.

Componente de vulnerabilidad Social-Organizacional. Que involucra las estructuras políticas formales y los sistemas informales a través de los cuales las personas logran tomar decisiones, establecer liderazgos y organizar actividades sociales y económicas.

Componente de vulnerabilidad Motivacional-Actitudinal. Relacionado con la forma en que las comunidades se ven a sí mismas y sus capacidades para tratar efectivamente el ambiente físico y sociopolítico (Anderson & Woodrow, 1989).



Figura 5. Vulnerabilidad por Componentes (Anderson y Woodrow, 1989).

Fuente: Elaboración propia.

Los autores citados proponen esquemas de análisis para evaluar, planificar o implementar estrategias de manejo del riesgo considerando los componentes de vulnerabilidad de individuos, familias, comunidades o regiones desde aspectos físicos, materiales, organizacionales, sociales, actitudinales o motivacionales y los procesos involucrados. Con estos esquemas en la mayoría de los casos se pretende reducir la vulnerabilidad y desarrollar capacidades de respuesta. Más adelante se explora y profundiza en el componente de *vulnerabilidad institucional*.

3.1. Vulnerabilidad en Sierras Chicas

Blaikie et al. (1996) utilizan un modelo simple para explicar la forma en que *factores subyacentes* y causas de fondo incorporadas en la vida diaria dan origen a *presiones dinámicas* que afectan a grupos particulares y llevan a *condiciones específicamente inseguras*. Se trata del modelo de presión y mitigación (PAR, *pressure and release*), que tiene por objeto mostrar en términos diagramáticos sencillos cómo se puede seguir la pista de la vulnerabilidad desde las condiciones inseguras, pasando por las presiones económicas y sociales hasta las causas de fondo subyacentes.

Como factores subyacentes generales en el caso de Sierras Chicas aparecen la obsolescencia, el deterioro y la falta de mejoras de la infraestructura urbana y vial, el emplazamiento de viviendas y emprendimientos en zonas inundables o donde cotas máximas puedan ser alcanzadas por las crecidas, la reducción de áreas de monte nativo o bosque por cambios en el uso del suelo, habilitaciones municipales para fundación sobre terrenos ricos en vertientes, movedizos o desplazables, entre otros. También deben ser considerados la falta de planificación territorial o los errores en la misma al momento de determinar el uso del suelo, la zonificación urbana por tipo de actividades en respuesta a las nuevas actividades o actores en la economía y los cambios en los estilos de vida de la población.

Blaikie et al. (1996) proponen la cadena de explicación que da cuenta del modelo de presión y liberación y se basa en la idea de que una explicación del desastre requiere de encontrar una progresión que conecte el impacto de un desastre sobre la población con sus causas a través de una serie de niveles de factores sociales e institucionales que generan vulnerabilidad. Esta explicación de vulnerabilidad tiene tres vínculos o niveles que conectan el desastre con procesos que a veces son muy remotos y yacen en la esfera económica y política. Esas causas radicales son normalmente una función de la estructura económica, definiciones legales de derechos, relaciones de género y otros elementos del orden ideológico. Están conectadas con el funcionamiento (o no) del Estado y finalmente con el control de la policía y fuerzas armadas.

Para el análisis de vulnerabilidad en Sierras Chicas consideramos, siguiendo a Blaikie et al. (1996), cinco factores dinámicos globales:

- 1) Crecimiento de la población.
- 2) Urbanización rápida.
- 3) Degradación y pérdidas ambientales.
- 4) Cambio climático global.
- 5) Guerras como presiones globales.

3.1.1. Crecimiento de la población. El primer factor se refiere al crecimiento poblacional producido en la región en las últimas décadas, con connotaciones de explosión habitacional. Por ejemplo, el pueblo de Villa Cerro Azul tiene más habitantes y así lo demuestran los padrones electorales: en 2013 votaron 214 personas en la única mesa habilitada y para la elección de julio de 2015 ese padrón había crecido hasta 280 personas. En 2011, en la calle Rivadavia existían solo tres casas de fin de semana, dos casas en proceso de construcción ecológica y una casa en construcción normal con instalaciones para una carpintería de metálica de aluminio. Esta calle es una de las periféricas de la zona central y hace un recorrido zigzagueante montaña arriba en dirección a la Gruta de la Virgen del Pueblo, con un tramo total de unos 4000 metros. Hacia 2007, a las unidades habitacionales antes nombradas se sumaban 4 más de construcción ecológica que ya estaban habitadas y sin servicios; y estaba en proceso de construcción otra vivienda en frente a la carpintería metálica. Únicamente en esta calle, no solo se habían duplicado las unidades habitacionales, sino que también se daba la residencia permanente. Este fenómeno de crecimiento urbano trae aparejada la necesidad de extender las líneas de servicios, hacer uso de más recursos como la toma de agua potable del río, generar más desmonte para la construcción, entre otras acciones.

El alto déficit habitacional y su repercusión en los sectores de más bajos recursos, el derecho a la propiedad visto como derecho absoluto sin consideración de su función social y la necesidad de un rol más activo por parte de los distintos estamentos del Estado son ejes centrales en la búsqueda de soluciones (Habitar Argentina, 2011). Sin embargo, según describe el ex intendente de la localidad de

Salsipuedes Sergio Cornejo (marzo de 2017, comunicación personal) el “Programa Tierras para el Futuro”, Ley Provincial N° 9150 (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2004) planificado para atender a estas situaciones y que permitía la inscripción en el Registro de Poseedores de terrenos y viviendas acreditándolas como objeto de la posesión con boleto de compraventa, por cesión de derechos posesorios o por simple posesión; produjo más inconvenientes que beneficios en las administraciones locales. Esta medida, propuesta a nivel nacional y ejecutada a nivel provincial por ley permitió que “una horda de nuevos contingentes de gente de la ciudad tomara posesión de terrenos saturando el mercado habitacional” indica Cornejo. Esto condujo a la desaparición de espacios baldíos, la creación de nuevos loteos y por lo tanto la extensión de las líneas de servicios.

También se ha relevado que a partir de la década del „80 se vienen desarrollando otras estrategias de acceso a la tierra motorizadas a partir del fenómeno de la relocalización de la pobreza urbana dentro de la misma ciudad: comienzan a ocuparse lotes individuales baldíos y se realiza la ocupación colectiva de terrenos con factibilidad de urbanización al tiempo que se produce la venta ilegal de tierras en los llamados loteos fraudulentos (Galán, 2012).

Otros ex funcionarios de Salsipuedes, además de criticar la aplicación de la Ley de Tierras a Futuro como instrumento político, hacen una crítica del perfil de los nuevos ocupantes. La toma de posesión de terrenos según estos funcionarios fue hecha por personas de la ciudad (que no tenían acceso a lotes) y que no están acostumbrados a vivir en las Sierras; y en el peor de los casos los mismos habitantes de las sierras tomaron posesión a discreción. El tipo de construcción que se llevaba a cabo en estos casos a menudo obstaculizaba canales naturales de desagüe, producía desmonte y hacía necesario extender más servicios.

En este caso los procesos migratorios a raíz de la aplicación de una ley de tierras generan desequilibrios habitacionales y debidos al uso de los recursos y de los servicios ofrecidos por el Estado. De acuerdo a la opinión del ex intendente Cornejo (marzo de 2017, comunicación personal), a partir de esta medida se redujo el monte nativo (entendiendo los terrenos baldíos como espacios naturales), los pozos de recolección de agua se secaron (redujeron su capacidad) y la apertura de nuevas urbanizaciones modificó los cauces naturales de exploración y desagüe.

3.1.2. Urbanización rápida. El fenómeno de la urbanización rápida se ha dado en las ciudades más grandes del corredor, donde en muchos casos la municipalidad otorgó los permisos de fundación y edificación después de que hubieran sido construidas calles en loteos que a su vez no respetaron códigos de urbanización. Uno de esos casos es el de los montes de Villa Cerro Azul, que se encuentran loteados y subdivididos desde la fundación de la localidad hace 80 años representando una cuadrícula de terrenos de montaña de solo 6 metros de frente y con líneas de fondo que alcanzan hasta los 100 metros. Son

lotes demasiado angostos y en la mayoría de los casos un 80 por ciento de su superficie se encuentra sobre barrancones donde se complejizan las tareas de construcción.

En esta localidad se viene practicando un estilo de construcción ecológico por parte de un colectivo de artesanos y cuentapropistas de vida comunitaria que en la localidad son denominados “los hippies”; ellos utilizan el sistema de la minga para construcción y para otras actividades económicas como siembra y cosecha o elaboración de comidas para la venta. Una muestra de ello son todos los nuevos vecinos de la calle Rivadavia, pero sin embargo estas familias también viven en otras localizaciones dentro del pueblo. Muchas de estas familias han recibido partidas de materiales de construcción o herramientas de trabajo desde la administración pública nacional, pero han basado su modo de construcción en el modelo ecológico con desmonte selectivo y mínimo, con materiales reciclables, aprovechando la orientación del sol y los frentes de tormenta, entre otros puntos. Podría entenderse esta urbanización como rápida y de habitabilidad permanente. Curiosamente, estas familias han demostrado no ser tan vulnerables en situaciones de crisis.

Por otro lado, un dato alarmante en la urbanización rápida es la fundación de barrios privados de montaña. Según la cámara inmobiliaria de Villa Allende, en 2011 había alrededor de 56 barrios cerrados de montaña entre Villa Allende y Río Ceballos. Existe una serie de emprendimientos en las Sierras de Córdoba, en áreas naturales, y se busca poner un límite a estos emprendimientos por los problemas que generarían a futuro. Estos emprendimientos enfrentan una fuerte resistencia de vecinos y grupos ambientalistas por los impactos negativos que generan. Muchos de ellos llegan a obtener aprobación provincial, pero son frenados por amparos. En La Voz del Interior, en un artículo de agosto de 2014, Lehmann enumeraba algunos de la siguiente manera:

- Aldeas las Perdices en proximidades de Candonga, que contempla urbanizar 50 hectáreas.
- Villa Serrana Candonga, de aproximadamente 300 lotes.
- En 2013 Secretaría de Ambiente denegó la autorización al loteo Pozos Verdes, ya lanzado, para vender terrenos dentro de la reserva hídrica y natural La Quebrada, en Río Ceballos.
- El Terrón, una propuesta de *countries* con campo de golf en Mendiolaza, cuyo aviso de proyecto fue avalado por la Secretaría de Ambiente de la Provincia años atrás y le resta la autorización del municipio, en debate de sus concejales ahora. También fue judicializado con denuncias que trabaron su evolución hasta ahora.
- Desde hace un tiempo, se menciona un proyecto inmobiliario para la zona de La Laguna Azul, en La Calera, se encuentra en estudio para su aprobación por la Secretaría de Ambiente.
- En San Antonio de Arredondo, entre tanto, la Justicia demoró la construcción del *country* El Gran Dorado, de la empresa Gama, ante una fuerte oposición de agrupaciones ambientales como la Asociación de Amigos del Río San Antonio (Adarsa).

- En Villa Santa Cruz del Lago, pegado a Carlos Paz, vecinos recurrieron a la Secretaría de Ambiente de la Provincia consultando si estaba autorizado un loteo que se promociona como La Loma. La respuesta fue que hasta ahora no presentó ningún proyecto.
- Otro caso es el del country Tierralta, con vista al lago San Roque, pero en jurisdicción de Malagueño.
- Carlos Paz aprobó una ordenanza que impide loteos y construcciones de cualquier tipo sobre las laderas de sus montañas, luego de décadas de avance sobre ellas (Lehmann, 2014).

En las grandes ciudades de la provincia de Córdoba (de más de 20 mil habitantes) tales como Villa María, Marcos Juárez, Alta Gracia, entre otras, desde hace un par de décadas comenzó la construcción de barrios cerrados o *countries* a las afueras de sus ejidos. Este tipo de emprendimientos obedecen a motivos tan dispares como la necesidad de establecerse en ambientes naturales y la de habitar predios más seguros, con sistemas de vigilancia propios. Así, puede decirse que el estilo estresante de las ciudades unido a una creciente sensación de inseguridad ha dado lugar a la generación de estos barrios. Normalmente y después de muchas negociaciones, los entes municipales terminan aprobando el loteo de grandes predios que de rurales pasan a ser domiciliarios. Un trámite obligatorio para cualquier municipio que se encuentra en crecimiento.

En la provincia de Córdoba es el municipio quien autoriza el cambio de uso del suelo, como en este caso en que deja de ser un campo para ser un barrio. Y, por otra parte, el gobierno provincial autoriza las habilitaciones ambientales, es decir, la Evaluación de Impacto Ambiental. Respecto a los servicios públicos ambos estados tienen participación. Los servicios de agua corriente, electricidad y de vía pública son administrados por el municipio o su empresa concesionaria; mientras que el gobierno provincial se ocupa del estado de la infraestructura vial y el uso de los recursos naturales.

La habilitación de un emprendimiento inmobiliario le implica tanto al municipio como a la provincia extender las vías de servicios hasta la zona: cloacas, iluminación, servicios públicos, transporte, entre otros. Además del costo por la extensión de redes de estos servicios, se elevan los presupuestos de acuerdo a los ambientes. Por ejemplo, la municipalidad de Córdoba habilitó la construcción de un conjunto de torres de departamentos en un sector de la periferia de la ciudad donde corre el cauce irregular de una vertiente (el arroyo del Infiernillo). Debido a esta construcción esa vertiente comenzó a inundar, durante las tormentas de verano, la intersección de avenida Colón y avenida Cárcano, y se modificaron las condiciones de vida silvestre de los barrancones donde se encuentra el cauce natural de ese arroyo.

El fenómeno de los barrios cerrados ha producido una modificación del uso del suelo en la periferia de pueblos y ciudades, lo que ha modificado el tejido urbano y cambiado su trama de clásica cuadrícula cartesiana. La generación de barrios cerrados y su expansión han producido loteos irregulares, o regulares encerrados en un perímetro, es decir lotes dentro de una gran superficie cerrada, por lo tanto, la continuidad de la trama de calles termina en los límites de estos barrios, calles periféricas los rodean, y los separan de otros emprendimientos. Podemos citar como ejemplo de esta

tipología en Córdoba Capital los barrios del sur desarrollados a la vera de calles como Camino San Carlos o Camino San Antonio, donde desaparece el tejido continuo y es reemplazado por una sucesión de barrios cerrados con fuertes desarrollos lineales a lo largo de estas calles.

El negocio de los barrios cerrados se ha caracterizado por incorporar grandes superficies de suelo de uso rural o sin uso en periferias, o en el caso que estamos estudiando en zonas serranas, donde el valor del suelo seguramente es bajo en comparación al m² en la ciudad. El inversor busca tierras, no aptas para la agricultura, o parajes naturales con bosques nativos en faldeos de montaña, donde las tierras por su topografía no permiten actividades agrícolas ganaderas.

He aquí un primer punto, estos proyectos convierten un sector natural, con vegetación autóctona, en una zona residencial, con loteos, servicios, infraestructura, requieren una gran inversión y logran un aumento en el valor de la tierra, del lote. Hasta aquí el negocio cierra perfectamente: se toma un sector de tierra y se lo transforma en un negocio redituable, se ofrecen lotes en un ambiente serrano, con vistas naturales, se capta a un gran grupo de personas que quieren salir de la ciudad en busca de ambientes naturales. Este estudio no busca ir en contra de estos emprendimientos, muchas veces se logran transformaciones beneficiosas del territorio, se lo mejora, se potencia el cuidado del medio ambiente y se encuentran soluciones sustentables. Sin embargo, el objetivo de este apartado es analizar y ver los puntos negativos de estos emprendimientos inmobiliarios, y para ello se considera el caso específico del área de Candonga.

A la luz del modelo PAR, en esta localidad nos encontramos con un antojadizo loteo de alta montaña con terrenos delgados, con títulos de propiedad antiguos, con dueños residentes en otras provincias y en condiciones de accesibilidad en algunos casos muy extremas que no permiten una urbanización sencilla y por eso suelen dar lugar a una urbanización rápida y práctica como la que se lleva a cabo en la calle Rivadavia y en otras de difícil acceso. El acceso a ciertas zonas está restringido por condiciones naturales y a la vez por la falta de mantenimiento de la infraestructura urbana. Los vecinos del tramo superior de la calle Rivadavia acceden por el camino a La Gruta o calle Buenos Aires y de vuelta utilizan el mismo recorrido ya que se les hace imposible hacer camino abajo por la misma calle Rivadavia por sus condiciones. Una situación similar ocurre en la calle Venado Tuerto, donde se puede acceder a los 300 metros de calle y el retorno en auto debe ser marcha atrás y siempre y cuando no haya habido días lluviosos. Justamente las nuevas construcciones de calle Venado Tuerto, que desemboca en la avenida principal, se hacen sobre terrenos ocupados mediante usucapión por nuevos vecinos de otras localidades que han encontrado esta oportunidad de construir sin comprar terrenos y pagan sus impuestos por el período de 20 años que les permitirá considerarse propietarios definitivos. Este tipo de casas no son de construcción ecológica y sí han demostrado ser frágiles o vulnerables en casos de crisis. En muchas de estas casas han sido adicionados módulos habitacionales provistos por el gobierno provincial a través del gobierno local.

3.1.3. Degradación y pérdidas ambientales. En agosto de 2017 la justicia falló en relación a la causa iniciada por los vecinos de la zona contra la sociedad anónima Ticupil, que pretendía instalar un barrio privado de montaña en el paraje de Candonga. Este proyecto obtuvo su licencia de impacto ambiental con la consiguiente habilitación y los propietarios procedieron al loteo mediante el desmonte y la creación de una nueva toma de agua desde el río destinada a los trabajos de urbanización en una primera etapa y como fuente de agua potable para la futura urbanización. La Justicia Provincial se expidió en agosto de 2015 e imputó a varias autoridades del gobierno provincial, más específicamente de la Secretaría de Ambiente por la irregularidad en el otorgamiento de esta licencia ambiental. El desmonte no selectivo se efectuó en un predio de 35 hectáreas en alta montaña y cerca de las nacientes de los arroyos y ríos del cordón. Se ocasionó una disminución considerable del caudal de los afluentes y se pretendía para otra etapa de la obra canalizar por dentro del cordón montañoso el suministro de agua para consumo desde el dique La Quebrada a más de 20 kilómetros de este punto. Mediante un acuerdo por demás poco sustentable, la cooperativa de servicios de Agua de Oro y Sierras Chicas como concesionaria de servicios entubó por más de 15 kilómetros a la vera del río el cableado de fibra óptica para comercializarlo en este barrio de alta montaña. Con la primera etapa de urbanización se generó una disminución considerable del caudal del río y una tala indiscriminada.

3.1.4. Cambio climático global. El siguiente factor que toman Blaikie et al. (1996) es el cambio climático global con sus versiones mediáticas como el Fenómeno del Niño y de la Niña, la recurrencia de fenómenos climáticos extremos, las modificaciones regionales como cambios generados en el medio ambiente.

El cordón montañoso de las Sierras Chicas se emplaza de manera paralela a las llanuras pampeanas del norte de Córdoba, en el sector más norte de la pampa seca, es un área con una diferencia marcada respecto a la pampa seca en el centro y sur de la provincia, que dispone de tierras más fértiles y recursos hídricos de mayor caudal. La región de Sierras Chicas ha experimentado cambios radicales en el uso del suelo y de los recursos, se ha extendido la frontera agrícola y se han modificado los tipos y rotación de cultivos, entre otros. Con respecto a la temperatura, según el informe suministrado por la oficina del Servicio Meteorológico Nacional para el verano de 2015, a principios del mes de enero en los niveles sub-superficiales del Pacífico ecuatorial se observaron anomalías positivas entre 120° W y la costa sudamericana en los primeros 100 metros de profundidad. A mediados del mes dichas anomalías se debilitaron y fueron reemplazadas por anomalías negativas. Un núcleo positivo se formó entre 140° W y la línea de fecha, y se intensificó hacia fin del mes (profundidad aproximada de 150m; Servicio Meteorológico Nacional, 2015).

Con respecto al terreno, históricamente las tierras del norte provincial, que incluyen a nuestra área de análisis, fueron las más desvalorizadas, pero desde la aparición en el mercado de la siembra y recolección de soja, la pampa productiva del centro y sur de la provincia se extendió hasta el centro de la

provincia de Santiago del Estero como una continuación de los espacios productivos cordobeses. Los productores cordobeses, con más experiencia en proyectos de monocultivo, siembra directa y re transformación de suelos, han adquirido en los últimos años campos para destinarlos a la siembra de soja. De esta forma se generó un nuevo escenario físico en que el monte o bosque chaqueño seco se transformó en campo arado con soja. La expansión agrícola se ha producido en mayor medida en la zona extra pampeana y el desmonte ha sido una de las consecuencias directas de este proceso de expansión agraria (Ensabella, 2009).

Según el relevamiento realizado por la Dirección de Bosques de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, para el año 2002 la superficie ocupada por bosque nativo era solo de 979.075ha, en su mayoría fragmentado, formando islas que no superaban las 10.000ha, con excepción de un fragmento de bosque que ocupa 70.000ha y se encuentra próximo a las Salinas Grandes, y dos fragmentos de aproximadamente 20.000ha al norte de las localidades de Tulumba y de Villa de María (Barbeito, Muracciole, Raptópulos, & Rydzewski, 2007).

Las economías familiares que anteriormente ocupaban la región, basadas en recursos de supervivencia con un mínimo excedente para la comercialización, fueron desplazadas a los centros urbanos de la región; mientras que los peones rurales emigraron a la periferia de las grandes ciudades como Jesús María, Colonia Caroya y los accesos norte de la ciudad de Córdoba. Esto implica también transformaciones en el paisaje social y urbano de la región que involucra a siete departamentos del norte provincial y gran parte de la Provincia de Santiago del Estero.

Blaikie et al. (1996), cuando se refieren al *acceso* buscan mostrar cómo los sistemas crean las condiciones en las cuales las amenazas tienen un impacto diferencial sobre diversas sociedades y diferentes grupos dentro de la sociedad. La propia naturaleza constituye una parte de los recursos que asignan los procesos sociales y bajo estas condiciones la gente se vuelve más o menos vulnerable a los impactos de las amenazas. En efecto, este proceso denominado de *agriculturización* del bosque chaqueño ocurrió principalmente ligado a la expansión de un solo cultivo, la soja, razón por la cual también es frecuente hablar de la *sojización* de la Argentina. Este cambio productivo ocurrido en la región está produciendo graves consecuencias sociales. En efecto, el proceso de agriculturización del norte cordobés ocasiona la migración de cientos de familias de pequeños agricultores familiares.

Este fenómeno se debe, principalmente, a dos causas. Por un lado, la gran rentabilidad de este tipo de agricultura atrae a empresarios, agrícolas y no agrícolas, que pugnan por tierras para sembrar, con lo que ocasionan una presión que ha elevado considerablemente el precio de la tierra en la región en los últimos veinte años. Frente a esta situación, un elevado número de pequeños productores han arrendado o vendido sus tierras, en no pocas ocasiones de manera irregular y fraudulenta, y han abandonado su residencia rural. Por otro lado, y al constituirse en una característica tecnológica de esta transformación productiva su escasísima utilización de mano de obra, muchos pequeños productores han visto reducidas drásticamente sus posibilidades de trabajos extra prediales (Soto, 2009).

En este apartado se analiza el submodelo familia como unidad social y de producción que se ve obligada a migrar a otras localidades para alcanzar mejoras frente a situaciones de presión para la venta de sus campos (chacras para consumo familiar) y que no cuenta con la posibilidad de la transformación de los puestos de trabajo ya que la tecnología para los nuevos cultivos margina casi toda la mano de obra, y los nuevos emprendimiento que comienzan a darse en la zona, como los turísticos, no tienen relación alguna con las habilidades de trabajo del campo de estas unidades familiares.

Se intenta aquí comprender las prácticas sociales de las familias campesinas más allá del campo específicamente económico y vincularlas con los espacios de relaciones sociales, políticas y culturales. Se trata de pensar en ellos como agentes sociales que resisten, se adaptan, se reproducen y construyen una nueva ruralidad en la región que es importante analizar para diseñar nuevas acciones institucionales (colectivas o individuales), como una vía para la integración de los campesinos en la región (Ensabella, 2009).

Cada hogar hace una elección (o se ve obligado a ello) para aprovechar una o más oportunidades de ingreso o subsistencia. En áreas rurales, la mayoría de los hogares se dedican al cultivo de diferentes semillas y pastoreo de animales, mientras que en las áreas urbanas existe una amplia serie de oportunidades que incluyen el pequeño comercio, el trabajo en una fábrica, el trabajo informal o trabajo doméstico. Cada oportunidad de ingreso tiene calificaciones de acceso. Esto se define como un conjunto de recursos y atributos sociales (habilidades, miembro de un grupo particular, sexo, edad) que se requieren para aprovechar una oportunidad de recurso (Blaikie et al., 1996).

Curiosamente, en los últimos años se han producido eventos antes impensados en el norte provincial, que había mantenido períodos prolongados de sequías y ahora se encuentra con inundaciones urbanas y rurales (como ocurre con las localidades de Obispo Trejo, La Puerta, Tulumba, entre otras). Y es afectado por fenómenos climáticos extremos como “colas de tornado” o “vientos huracanados” que antes solo se daban en el Este provincial (Fernández, 2015).

La realidad planteada permite, en líneas generales, clasificar a los departamentos del norte de Córdoba como expulsores de población, al tiempo que el aglomerado urbano de la ciudad de Córdoba se constituye en una fuerza de atracción de la mano de obra que no encuentra ocupación en sus zonas rurales de origen, producto del deterioro de los sistemas productivos. En efecto, la región ha sido históricamente proveedora de mano de obra estacional para el agro pampeano y a partir de la década del 50, engrosó los contingentes de migrantes que se establecieron en los centros urbanos más importantes de la provincia y el país, en un proceso sostenido de migración rural-urbano, al tiempo que parte de la mano de obra rural pasa a aumentar la población urbana con el “consecuente peligro de incrementar los ya altos grados de desocupación y subocupación de las ciudades capitales de provincia, todo lo cual pone en cuestión el modelo de desarrollo vigente y jaquea a los sistemas democráticos” (Ensabella, 2009).

El conjunto de presiones a las que han sido sometidas muchas familias y comunidades del norte provincial y de la región de Sierras Chicas ha generado una serie de organizaciones civiles conectadas entre sí y con temáticas similares y compartidas. Por un lado, encontramos el Movimiento de Campesinos de Córdoba. Las organizaciones que componen el Movimiento Campesino de Córdoba son: UCATRAS (Unión Campesina de Traslasierra), Valle Buena Esperanza, OCUNC (Organización de Campesinos Unidos del Norte de Córdoba), APENOC (Asociación de pequeños productores del Noreste de Córdoba), UCAN (Unión Campesina del Norte), también la Central de Cruz del Eje que agrupa a familias tanto de Cruz del Eje como de la zona de Bajo Riego de Cruz del Eje y Villa del Soto, y por supuesto la Red de Comercio Justo. Por otro lado, en Sierras Chicas, encontramos las organizaciones Vecinos de Chavascate, Foro Ambiental de Sierras Chicas y Candonga No Se Toca.

En Sierras Chicas se da una situación particular; el Foro de Sierras Chicas es representativo de una región y no de una sola localidad, y a la vez aborda distintas temáticas. Aunque es más conocido como el Foro Ambiental de Sierras Chicas, también toma partido en temas sociales como la diversidad, economía social y comunitaria y temas políticos. Dentro del foro, funciona la Asamblea Permanente de Vecinos de Chavascate (nombre aborigen de la región) y se recibe apoyo de la Fundación en Defensa del Medio Ambiente (FUNAM) y de la Fundación de Educación, Ambiente y Trabajo (FUNEAT), del Foro Ambiental Córdoba y de la misma Universidad Nacional de Córdoba. Desde lo político, el Foro ha recibido adhesiones y acompañamiento de las minorías en la Unicameral cordobesa (Frente Cívico y Frente de Izquierda y de los Trabajadores) y de referentes del gobierno nacional de la gestión de Cristina Fernández. En general, estas organizaciones critican y por lo tanto no avalan el sistema que proponen las políticas públicas provinciales y en algunos casos las locales, como la explotación extensiva de los recursos, la mercantilización de los recursos y escenarios serranos, la falta de planificación en el ordenamiento territorial y la flexibilidad hacia los proyectos privados.

El temporal del 15 de febrero de 2015 se constituyó según el analista y pronosticador Juan Mario Navarro de la estación de Salsipuedes en un polígono cuyos extremos superiores eran la ciudad de Deán Funes al oeste y Colonia Caroya al este y en los extremos inferiores hacia el sur la ciudad de La Calera y el Aeropuerto Ambrosio Taravella de la ciudad de Córdoba. Según explica el mismo profesional, la dinámica del Fenómeno del Niño genera frentes de tormenta provenientes del norte del país que recorren en forma circular el norte provincial sin encontrar la resistencia que antes ofrecía el bosque o monte nativo y atraviesan grandes extensiones sembradas impermeabilizadas que evitan la absorción y producen desagües abundantes, repentinos y violentos campo abajo.

3.1.5. Guerras como presiones globales. El último factor que mencionan Blaikie et al. (1996) es el fenómeno de la guerra, que en el ámbito local puede entenderse como la disputa o las disputas que se generan entre los distintos actores intervinientes. En 2016 en la Legislatura de la Provincia de Córdoba se trataba una nueva ley de ordenamiento del bosque nativo, confeccionada en secreto parlamentario.

Las organizaciones entendían que era una flexibilización de la ley vigente y la apertura de oportunidades para la explotación de nuevos campos por parte de los grandes productores y empresarios agrícolas. La presión ejercida por las organizaciones con convocatoria de la población en general llevó a que el tratamiento en sesión se prorrogara para el próximo período ordinario, en febrero de 2017.

Pero en el caso de las presiones de tipo ambiental que han surgido y que pueden verse a la luz del enfoque de presión y mitigación (PAR), estas se manifiestan en nuevas condiciones o condiciones preexistentes del paisaje. Después de eventos de magnitud como el del 15 de febrero de 2015 reaparecieron las vertientes que habían sido ocultadas debajo de obras viales e ingeniosas técnicas de construcción. La vegetación foránea o exótica plantada en las márgenes del río fue arrastrada en gran número con las sucesivas crecidas e inundaciones. A su vez, los vientos huracanados y colas de tornados ponen en riesgo más a menudo la flora local. El cambio global y regional comenzado varias décadas atrás ha creado un ambiente con mucho mayor nivel de humedad, a tal punto que durante 2014 y 2015 se produjeron períodos relativamente breves de lluvias invernales en una zona con una estación seca pronunciada entre los meses de mayo y noviembre. Esta situación por un lado mitiga los frentes de incendios forestales, pero por otro lado afecta la flora autóctona, que se desarrolla en condiciones de mayor aridez.

3.2. Vulnerabilidad institucional

El otro modelo de investigación que proponen Blaikie et al. (1996) es el modelo de acceso y vulnerabilidad. La *vulnerabilidad* es una medida de la exposición de una persona o grupo a los efectos de una amenaza natural, incluso el grado hasta el cual se pueden recuperar del impacto de dicho evento; mientras que el *acceso* refiere a las posibilidades que tienen las poblaciones en el uso de recursos y servicios. Así pues, es sólo posible desarrollar una medida cuantitativa de vulnerabilidad desde el punto de vista de una probabilidad de que ocurra una amenaza de particular intensidad, frecuencia y duración. Estas características variables de la amenaza afectarán el grado de pérdida dentro de un hogar o grupo en relación con su nivel de vulnerabilidad a diversas amenazas específicas de diferentes intensidades.

En cuanto a lo que afecta al acceso, el principal recurso a explotar en las localidades del río San Cristóbal es el turismo, que genera actividad en mano de obra no calificada para trabajos de jardinería, construcción, desmonte, transporte, venta de productos y servicios y en menor medida la comercialización de artesanías y alquileres inmobiliarios por temporada. Los comerciantes y artesanos de la región, frente a la imprevisibilidad del escenario climático, han optado por trasladarse a otras zonas turísticas en su mayoría para la comercialización de sus productos. En tanto que los pocos comerciantes del lugar se convierten en proveedores de insumos de las administraciones locales, quienes le aseguran un mínimo de ingreso para el caso de una mala temporada turística.

Especificando más aún el concepto se puede decir que la vulnerabilidad institucional se relaciona con los problemas estructurales de una comunidad que sus autoridades políticas no pueden afrontar del todo correctamente o resolver. Uno de los problemas estructurales más comunes es el centralismo del Estado, herencia de los sistemas burocráticos. Las grandes decisiones en las orbitas políticas están sujetas a la intervención de un reducido grupo de políticos que actúan desde un poder central, normalmente en las capitales. Esta centralización afecta los vínculos institucionales y de las instituciones con el Estado, y las estrategias que ponen en juego los agentes para acceder a recursos materiales y simbólicos (Suárez & Tedeschi, 2009). Una gestión de la vulnerabilidad institucional debería fortalecer los vínculos para evitar en el mejor de los casos duplicidad de trabajos y la dispersión de recursos humanos y económicos, que generalmente provoca descontrol, desorganización e incompetencia, entre otros factores (Calderón, Cisneros, & Díaz, 2001).

La vulnerabilidad es un factor dentro del riesgo junto con la amenaza, entonces el riesgo es definido como “el potencial de pérdidas que pueden ocurrirle al sujeto expuesto, resultado de la ecuación de la amenaza y vulnerabilidad”, lo que quiere decir que no hay vulnerabilidad sin amenaza y viceversa, no son variables independientes. No obstante, se abordan de manera separada para una mejor comprensión (Cardona, 2003). La vulnerabilidad es un concepto multidimensional que responde a factores internos y externos del grupo humano objeto de estudio. Los factores externos están asociados con el grado de exposición, dependiente de la amenaza, y los factores internos con la sensibilidad y la resiliencia, no dependientes de la amenaza (Cardona, 2007). La *vulnerabilidad institucional* refiere al debilitamiento de la capacidad del Estado en términos de regular las actividades económicas potencialmente riesgosas y la reducción de sus capacidades en el campo de la formulación e implementación de las políticas públicas de manejo del riesgo (Merlinsky, 2006) por lo que las políticas públicas contribuirían a la vulnerabilidad.

Existe una compleja interacción entre el elemento externo y la capacidad interna de la comunidad, y esta relación determina su vulnerabilidad. Se puede definir entonces a la vulnerabilidad como una propensión de un ser humano o su hábitat a ser alterado por un evento o proceso producido en su ambiente, denominado por ello “peligro ambiental”. El impacto es directamente proporcional a la exposición al peligro (Delgado-Villasmil, 2007).

La *capacidad de anticipación* en el caso de la institucionalidad refiere a la elaboración de políticas educativas dirigidas a fomentar una cultura de riesgo preventiva con la intención de anticiparse a las perturbaciones ambientales. Por su parte, la *capacidad de respuesta* está asociada a los niveles de articulación y coordinación de los organismos e instituciones de atención primaria o de emergencia, por ejemplo los equipos de rescate o de atención primaria, para atender a los eventos, además de la disposición y manejo de recursos. Por su parte, la *capacidad de recuperación* se relaciona con la utilización de fondos del Estado para la inversión en materia de reconstrucción del daño físico sobre las

estructuras afectadas para garantizar su sustentabilidad, lo que incluye los procesos de gestión necesarios para una respuesta oportuna.

Las causas de fondo de la vulnerabilidad en consideración a lo institucional se encuentran en el modelo de desarrollo imperante, en relación con los procesos económicos, políticos, demográficos que afectan la asignación y distribución de recursos entre diferentes grupos de personas y reflejan la distribución de poder (Cardona, 2007). Por este motivo, la vulnerabilidad es espejo de las condiciones materiales de vida de los habitantes de un país, una sociedad o una comunidad y del grado de desarrollo de sus fuerzas productivas y de sus capacidades científico-técnicas, siendo evidente la diferencia entre las pérdidas tanto de vidas humanas como económicas y la velocidad de recuperación-reconstrucción entre los países desarrollados y subdesarrollados ante la ocurrencia de un desastre.

La vulnerabilidad institucional se refiere a la forma en que están dispuestas las estructuras del Estado nacional o provincial, cómo se organizan o responden para atender a las necesidades de los individuos o las comunidades de una sociedad, en términos de gestión pública y gobernabilidad (Passerini, D., 15 de marzo de 2016, comunicación personal). Para este caso y enfocándonos en el riesgo, la vulnerabilidad institucional es la incapacidad por parte de las instituciones del Estado para atender una situación de emergencia ante la ocurrencia de un evento no deseado de origen natural o socio natural, incapacidad que contribuye a crear un colapso mayor.

Los sistemas de gestión de riesgo son “un conjunto de partes sociales e institucionales interrelacionadas entre sí” (Liñayo, 2007), que ataca las causas estructurales de los riesgos. En un sistema de gestión de riesgos se articulan cinco actores para lograr un sistema concurrente y armónico, a saber: alto gobierno (administración local), actores sociales (fuerzas vivas de participación), organismos de respuesta (organizaciones que acompañan la participación ciudadana), instituciones de desarrollo (las que forman técnicos y profesionales) y actores del conocimiento (los especialistas en temas específicos).

3.3. Instituciones y organizaciones

En el contexto económico de hoy, para Álvaro Tobón-Jaramillo (2015) una institución es “un cuerpo de normas jurídicas y culturales conformado por un conjunto de ideas, creencias, valores y reglas de juego que condicionan y facilitan el intercambio social” en un sentido estrictamente jurídico. Este autor define como principal escalón institucional las constituciones políticas de los Estados. Y define como organización al “sistema social conformado por individuos y grupos que, dotados de recursos y dentro de un determinado contexto, desarrollan regularmente un conjunto de tareas orientadas por valores comunes hacia la obtención de un determinado fin”.

Un primer modo de dividir en las organizaciones es considerar por un lado aquellas que pertenecen al Estado, y por el otro lado las organizaciones de la sociedad civil. Al primer grupo pertenecen todos los estamentos de gobierno a partir de las Secretarías de Estado, Agencias o

Ministerios. El segundo grupo está constituido por agentes de la sociedad civil establecidos según la legislación argentina con el objeto de: fortalecer el vínculo entre sociedad civil y Estado, fortaleciendo a las organizaciones como protagonistas de la gobernabilidad democrática y la calidad institucional; fortalecer a las OSC en su capacidad de acción, gestión y articulación; y generar espacios institucionales de articulación entre Estado (nacional, provincial y municipal), sociedad civil y sector empresarial, con foco en el desarrollo humano y social (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, s/f).

La Dirección de Relaciones con la Comunidad y Participación Ciudadana de Argentina (Ministerio del Interior, s/f) busca fortalecer el vínculo entre sociedad civil y Estado considerándolos protagonistas de la gobernabilidad democrática y la calidad institucional; mientras que, según la OEA, “la presencia de una sociedad civil sólida es esencial para asegurar la democracia para la paz, seguridad y desarrollo” (OEA, 2019).

Las organizaciones pueden clasificarse según un criterio en formales e informales, pero además admiten una categorización que las divide en políticas, económicas, jurídicas, laborales, científicas, educativas y artísticas. Se conoce como institución toda forma de congregación humana, conforme a la cual se reúnen las personas para perseguir una serie de intereses, o lo que es lo mismo, para producir un conjunto de acciones que van encaminadas a un propósito (Bercovich, C., noviembre de 2016, comunicación personal).

Las organizaciones se diferencian de los grupos sociales genéricos en que establecen un corpus propio de reglas y costumbres de cada organización con protocolos y acuerdos previos de observancia necesaria por los miembros. Asimismo, las acciones a desempeñar siempre se hallan delimitadas. De igual forma todo lo que respecta a la consecución de metas se encuentra organizado por una serie de agendas que deben de cumplirse, evitando así los actos improvisados. Lo más característico de las organizaciones es que son reconocidas como tales por sus miembros y por sujetos externos a ellas mismas (Martín, 2018, comunicación personal).

La sociedad está constituida por las llamadas “instituciones sociales”. La manera en que funcionan esas agrupaciones que poseen objetivos concretos, estructuras definidas y funciones específicas, determina en último caso el funcionamiento total de la sociedad. Las instituciones sociales tienen como fin la satisfacción de las necesidades fundamentales de la comunidad. Así estas instituciones definen sus conformaciones, eligen sus autoridades, determinan mandatos y poderes y gozan de reconocimiento jurídico y público.

Las organizaciones de la sociedad civil cuentan con:

- a) La capacidad de elegir sus propias autoridades y el tipo de gobierno,
- b) legitimidad jurídica y social,
- c) concurso público,
- d) representatividad de la sociedad civil y otras organizaciones,

- e) partidas presupuestarias propias o cedidas,
- f) reconocimiento por parte de organismos nacionales e internacionales,
- g) la capacidad de crear programas de capacitación específica.

De igual forma, las organizaciones juegan un papel destacado a la hora de definir el equilibrio entre actividades productivas y no productivas; se relacionan de tal forma que las instituciones definen las reglas de juego en la sociedad, pero las organizaciones las van modificando de acuerdo a su conveniencia. Instituciones y organizaciones siendo diferentes se retroalimentan mutuamente y coinciden en proporcionar estructuras para la acción humana. Así, las instituciones son las normas subyacentes del juego y a las organizaciones son los agentes del cambio institucional.

3.4. Organizaciones en Córdoba

La legislación en la provincia de Córdoba reconoce tres tipos de organizaciones: organizaciones gubernamentales (OG), organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de gestión asociada (OGA). Las ONGs son entidades con personería jurídica y se reconocen entre ellas Centros Vecinales, Cooperativas y Mutuales, Iglesias y Asociaciones Simples. Las OGA son organizaciones específicamente comprometidas con la protección integral de derechos de la niñez, y que brindan alojamiento temporario y atención a niñas, niños y adolescentes que se encuentran alejados de su familia debido a una medida de protección excepcional de sus derechos (SeNAF, 2007).

A continuación, se detallan las organizaciones que tienen injerencia en caso de emergencia o desastre en la provincia de Córdoba.

3.4.1. Gobierno provincial. La estructura oficial del gobierno provincial es la siguiente:

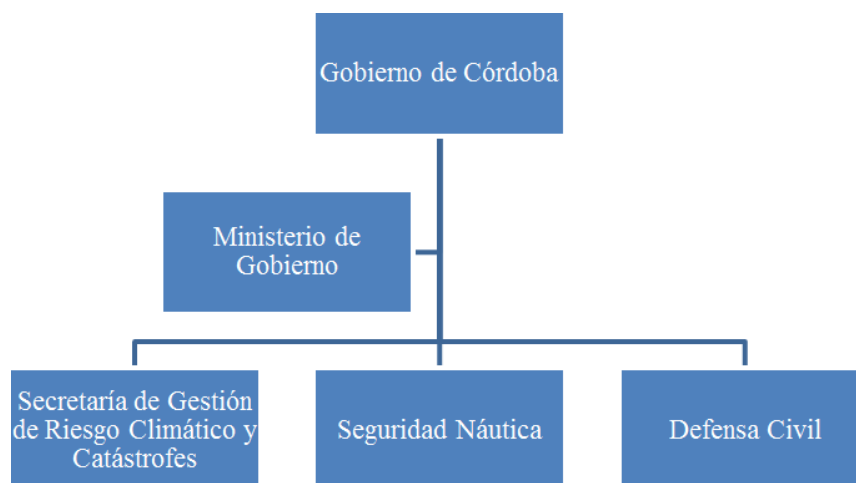


Figura 6. Estructura orgánica provincial.

Fuente: Gobierno de la Provincia de Córdoba (s/f).

3.4.2. Gobiernos locales. Y para los gobiernos locales en general es:

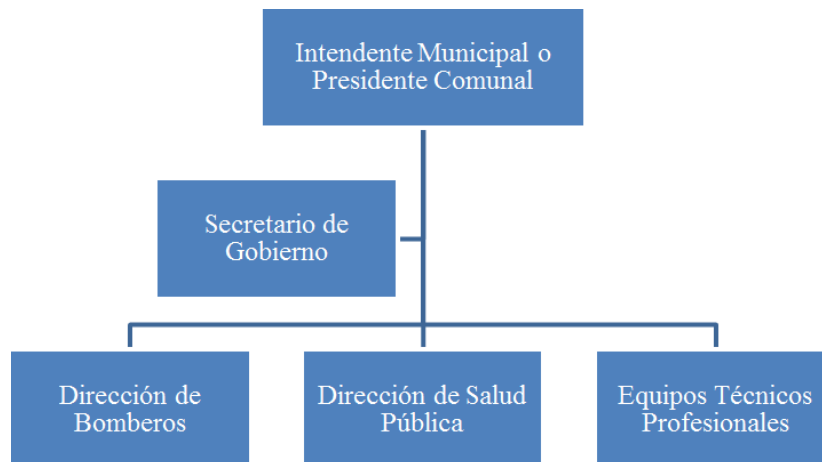


Figura 7. Estructura orgánica de gobiernos locales.

Fuente: Elaboración propia.

3.4.3. Dirección de Defensa Civil. La autoridad provincial en caso de emergencia es la Dirección de Defensa Civil cuyas funciones son:

- Establecer las políticas generales de defensa civil en el ámbito de la Provincia;
- Solicitar al Poder Ejecutivo Provincial la declaración del estado de emergencia de una parte o todo el territorio de la Provincia
- Fijar los objetivos, orientación y amplitud de programas de difusión de defensa civil en todas las etapas de la enseñanza pública y privada
- Fijar zonas de riesgo según la naturaleza del peligro potencial y la probable dispersión geográfica del mismo, confeccionando el *mapa de riesgo*;
- Promover en cada zona de riesgo la creación de servicios de defensa civil con capacidad de respuesta ante el peligro potencial previsto, fomentando la organización de comités zonales de defensa civil;
- Establecer planes de contingencia y programas de defensa civil;
- Centralizar y dirigir las tareas de distribución de los medios de ayuda a los damnificados;
- Promover la creación y actividad de asociaciones cuyo objeto social se relacione total o parcialmente con la defensa civil;
- Orientar a la ciudadanía en general sobre aspectos de la defensa civil; capacitando y difundiendo a través de los medios de los medios de comunicación masiva las medidas necesarias para asegurar la autoprotección y la conciencia de solidaridad en momentos de catástrofes;
- Administrar y disponer de los recursos asignados por la presente Ley;
- Adoptar toda otra medida que resulte necesaria para asegurar la protección de la población y de los bienes públicos y privados (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2011).

3.4.4. Junta de Defensa Civil. La Junta de Defensa Civil es la autoridad máxima en caso de emergencia en seguridad ciudadana, desastres o catástrofe y está presidida por la autoridad máxima del gobierno local, es decir, intendente municipal o presidente comunal. Es administrada entonces por una organización de gobierno que convoca al resto de las fuerzas organizadas de la sociedad civil para constituir Junta de Defensa Civil.

3.4.5. Servicios de Salud. Los servicios de salud que operan ante una emergencia están constituidos por profesionales y técnicos de la salud que hacen atención primaria en centros asistenciales estatales como hospitales, dispensarios, centros de atención primaria de la salud y vacunatorios. Son organizaciones de gobierno local o provincial de acuerdo a la jurisdicción (OG). Están constituidas por directores de salud, médicos, enfermeros, personal de limpieza y administración, de ramos generales, paramédicos, entre otros. Constituyen equipos de técnicos y profesionales de salud especializados y entrenados para la atención médica.

4.4.6. Cuerpos de Bomberos. La Federación de Bomberos Voluntarios de la Provincia de Córdoba nuclea a 159 cuerpos de bomberos voluntarios diseminados por todo el territorio de la provincia, al 31 de diciembre de 2013 el cuerpo de bomberos lo integraban 3354 varones y 474 mujeres y una cantidad de aspirantes de 1992 varones y 553 mujeres, lo que hacía una fuerza total de 6373 integrantes (Federación de Bomberos Voluntarios de la Provincia de Córdoba, 2013). Como publican en su sitio oficial, el de los bomberos voluntarios de Córdoba es un servicio público gratuito, regulado por la Ley Provincial 8058 (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 1991), tienen como misión fundamental intervenir en caso de incendios, derrumbes, inundaciones, accidentes aéreos, terrestres, escapes de sustancias químicas, etc., con el noble propósito de proteger la vida y los bienes de las personas en todo el ámbito de la provincia.

De la información anterior se desprende que existen 159 cuerpos de bomberos voluntarios en un territorio provincial compuesto por 427 gobiernos locales, es decir que estos cuerpos pueden actuar en más de una localidad y al servicio de más de un gobierno local. Las funciones de la Federación de Bomberos Voluntarios de la Provincia de Córdoba son:

- Gestionar la creación de cuerpos de Bomberos Voluntarios en los centros urbanos que carezcan de ese servicio.
- Guiar a los cuerpos en la adquisición de los materiales contra incendios, procurando la estandarización y mejor adaptación a las necesidades de cada zona y circunstancia.
- Tramitar la obtención de franquicias y beneficios que contribuyan a facilitar las actividades de los Bomberos Voluntarios.
- Elaborar y poner en vigencia reglamentos referentes a uniformes, ascensos, capacitación, formación de cuerpos especializados, tratando de elevar el nivel técnico y cultural de todos los integrantes del personal activo y directivo. (Federación de Bomberos Voluntarios de la Provincia de Córdoba, 2013)

Sin embargo, existen algunos gobiernos locales que se han visto obligados a crear sus propias direcciones de Bomberos; tal es el caso de los bomberos de la ciudad de Córdoba que dependen de la Dirección de Bomberos de la Policía de la Provincia. Por otra parte, todos los gobiernos comunales (con menos de 2000 habitantes) carecen de cuerpos de bomberos. Un dato particular, es que un Director de Bomberos en estas localidades está en posición de convertirse en intendente. Esto se ha dado en la localidad de Salsipuedes. Así, el servicio de cuerpos de bomberos en la provincia de Córdoba puede darse a través de una organización de gobierno (OG) o una organización no gubernamental (ONGs) inscripta en el Registro Provincial de Organizaciones.

De este modo, la máxima autoridad de gobierno y/o de la Junta de Defensa Civil local dispone para afrontar situaciones de emergencia o crisis de los equipos técnicos profesionales de salud locales, cuerpos de bomberos y el personal de la estructura orgánica del municipio o comuna. Y para la constitución de la Junta se puede convocar a prestatarios de servicios públicos (empresas de transporte y cooperativas de servicios públicos), organizaciones religiosas, clubes deportivos, cooperativas y mutuales, foros de participación, centros vecinales, asociaciones con o sin fines de lucro y empresas.

La Junta está en condiciones de pedir asistencia a universidades, medios de comunicación, organismos nacionales como Ejército o Gendarmería, organizaciones de gobierno de otras órbitas y al voluntariado no institucionalizado. Este último resulta de la convergencia de vecinos de afectados o damnificados que ofrecen sus servicios y se da especialmente en casos de localidades con gobiernos locales que disponen de pocos recursos humanos y materiales para hacer frente a un plan de emergencia.

3.5. *Interinstitucionalidad*

La *interinstitucionalidad* es un enfoque de responsabilidad social desde lo público que articula acciones entre las instituciones de gobierno, de la sociedad civil y los ciudadanos a través de programas y estrategias que resuelven o mitigan los impactos que generan las obras públicas realizadas en la ciudad o contingencias por emergencia o crisis en distintas áreas de la gobernabilidad. Es un proceso de gestión y coordinación. La coordinación institucional para asegurar un apoyo consistente a las comunidades en materia de asistencia técnica e inversión es una condición *sine qua non* del modelo de gestión propuesto para la promoción del desarrollo (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO], 2008).

Este enfoque procura establecer sinergia o complementariedad entre las distintas instituciones de gobierno y otros organismos con competencias en el sector rural (sector privado, organizaciones locales) para incrementar el impacto de sus acciones y fortalecer la cooperación interinstitucional en pro de la capitalización y el desarrollo de las comunidades. De esta forma se espera reducir la duplicidad de esfuerzos, contribuyendo a un uso más eficiente y focalizado de los recursos disponibles (FAO, 2008).

Para hacer un abordaje integral del manejo de riesgo es importante la organización y coordinación interinstitucional, así como el involucramiento de las autoridades locales, líderes comunitarios y personas con experiencia para la toma de decisiones e implementación de acciones, no sólo para la reducción del riesgo relativo a los desastres, sino en otras acciones que apoyan el desarrollo de la comunidad como: reforzamiento de viviendas, reforestación, restauración de ecosistemas, estabilización de muros y laderas, planes de desarrollo urbano, aplicación de normas y códigos de construcción, etc. (Galván, H., mayo de 2017, comunicación personal).

El enfoque interinstitucional está siendo aplicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (OADNU), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) y por el Proyecto para la Prevención de la Violencia Armada que pretende facilitar el desarrollo de enfoques coherentes y basados en pruebas para prevenir y reducir la violencia armada, de conformidad con el enfoque de la ONU.

El concepto de interinstitucionalidad hace referencia a la coordinación de actores y a la interacción de instituciones a través de mecanismos de acción conjunta en torno a proyectos comunes, a la formulación, construcción y ejecución colectiva de programas, proyectos y acciones que involucran iniciativas, recursos, potencialidades e intereses compartidos (Duque-Daza, 2011). Para que exista un proceso de interinstitucionalidad es necesario “realizar aperturas y orientarse a la colaboración a través de relaciones interdependientes dirigidas a la producción y socialización de conocimiento mediante asociaciones más o menos complejas, más o menos flexibles y de mayor o menor duración en el tiempo”.

Otros autores asocian la interinstitucionalidad con la integración y la voluntad de colaboración de las partes, que pueden ser instituciones, organizaciones o Estados (Rosales-Segura, 2019). La interinstitucionalidad es útil por cuanto ninguna institución reúne por sí sola elementos suficientes (los recursos fiscales o personales, el conocimiento o el mandato legislativo) para planear o proveer la cantidad de servicios esenciales en un proceso efectivo de planeación y transición.

Rosales-Segura (2019) indica que

las instituciones gubernamentales tienen el contacto directo con la sociedad... y su papel e importancia es exponencialmente tomado en cuenta como un factor de orden internacional, por tanto, sus demandas son atendidas por las instituciones de manera natural, y corren el riesgo de perderse en muchas ocasiones en esquemas burocráticos

cuando se refiere a la colaboración internacional en un marco de globalización atendiendo a su vez al hecho de que las situaciones de crisis o emergencia tienen su carácter regional. Los gobiernos y organismos de asistencia para el desarrollo necesitan tener acceso a información sobre amenazas

naturales y sus políticas, a su vez deben formar parte del proceso de identificación y preparación de proyectos de inversión (OEA, 1991).

En resumen, lo que se propone como interinstitucionalidad es la posibilidad de colaboración interinstitucional y abordaje interdisciplinario, así como una visión multidisciplinar y poli institucional que permite construir una versión más avanzada de la gestión del riesgo de desastres (Alves & Manchiola, 2016), tomando como ejemplo La Red y tal como viene funcionando en todo el mundo. Alves y Manchiola (2016) recomiendan por otra parte esta visión, ya que “en un contexto en el que la política muchas veces es objeto de una mirada escéptica y recelosa, esta necesidad se emparenta con una revalorización del papel de las instituciones”. Este enfoque también permite evitar la tendencia a la sobre especialización de las instituciones en determinados subconjuntos de actividades y propicia la concatenación e integración de los mismos (Galarza, 2005).

En cuanto a la creación de políticas de gobierno, Bibiloni (2008) entiende que hay un punto de fortalecimiento institucional necesario y lo llama la nueva institucionalidad ambiental, en que el Estado Nacional Argentino asume un rol de asistencia, articulación, promoción y creación de presupuestos mínimos por medio del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) en coordinación con regiones o provincias que son los titulares de los recursos y cuyos municipios son gestores inmediatos del desarrollo local sostenible. Este fortalecimiento ha tenido lugar desde 1994, con la reforma constitucional, y ha permitido el desarrollo de la interinstitucionalidad en relaciones directas de las localidades con el Estado nacional. Sin embargo, el mismo autor hace una advertencia en referencia a la articulación entre las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil que muchas veces se encuentran enfrentadas o desarticuladas:

Lo más grave es que muchas de las ONGs sienten un fuerte desprecio por la función pública, y el accionar estatal, al que tildan en sus declaraciones, ponencias, encuentros o informes de burocrático, comprometido siempre con oscuros intereses contra su propio accionar, que no prestan atención a las prioridades que ellas marcan como de extrema y urgente necesidad, y al que paradójicamente muchas veces le piden asistencia, o requieren de la presencia de tales funcionarios para sus eventos, a manera de mostrar capacidad de lobby y aceptada vinculación institucional (Bibiloni, 2008).

El mismo autor hace una división en las funciones de las ONGs: “diversas [ONGs] trabajan desde esta perspectiva, que puede tener un costado solidario, o un costado profesional, según se lo encare: como programa de asistencia, como sistema de denuncia o como actividad retributiva de honorarios jurídico profesionales” (Bibiloni, 2008).

La nueva teoría de la economía institucional (Lassa, 2010) que supone la interinstitucionalidad, sostiene que las instituciones son importantes ya que son capaces de generar el incentivo que puede impulsar decisiones y preferencias de los actores por acciones que a su vez pueden reducir, producir, amplificar, o atenuar el riesgo de desastres. Por lo tanto, incrementar o reducir el riesgo de desastres depende en gran medida del abordaje institucional (antiguo, moderno, formal o informal) y el cumplimiento de las reglas formales o informales existentes. Esta teoría es a menudo llamada nueva

teoría de la economía institucional. Hay restricciones que afectan la forma en que deben formularse las estrategias de reducción de riesgos, ya que cada una de ellas tiene sus propias limitaciones institucionales. Esto sugiere que el cambio revolucionario de las reglas formales no siempre resultará en una mejor reducción del riesgo porque la toma diaria de decisiones sobre el uso de la tierra, la planificación espacial sensible al riesgo, la calidad de la vivienda, las transferencias y el intercambio de riesgos, así como el riesgo, la evaluación y la gestión de riesgos, todavía está fuertemente influenciada por instituciones informales (Lassa, 2010).

En el campo de la gestión de riesgos, incluida la reducción del riesgo de desastres, el institucionalismo ayuda a explicar que el cambio institucional (regulación de riesgos, políticas, sistemas de alerta temprana, etc.) puede llevarse a cabo cuando los actores estén motivados por incentivos y/o desincentivos provistos por Instituciones formales/informales. Además, la preferencia de la gente por la reducción de desastres será impulsada por su maximización de la utilidad esperada (a través de varios medios técnicos: mitigación del riesgo, mecanismos de transferencia, respuesta a sistemas de alerta temprana, reconstrucción o construcción de activos fijos).

Las consecuencias de los peligros naturales o tecnológicos, incluidas las muertes, los daños de edificios e infraestructura, así como los trastornos económicos, están determinadas por la vulnerabilidad de la población afectada y el entorno construido, aparte de las características del proceso peligroso. Aunque nuestros conocimientos y capacidades en la gestión de desastres a nivel local están mejorando, paradójicamente, las consecuencias están aumentando. La vulnerabilidad institucional representa todos estos aspectos que afectan la vulnerabilidad de las comunidades y están relacionados con el contexto institucional de la sociedad afectada, como la legislación, la situación política, las opciones de participación, la transparencia, etc. y controlan indirectamente otras dimensiones de vulnerabilidad, como la física, social y socioeconómica. Sin embargo, la vulnerabilidad institucional es la dimensión de vulnerabilidad menos investigada. En este capítulo, se proporciona una definición de vulnerabilidad institucional y se presentan y discuten aspectos relacionados, tales como instituciones formales e informales, organizaciones y reglas. Las debilidades institucionales que incluyen la corrupción, la transferencia inadecuada de riesgos y las deficiencias en la planificación del uso de la tierra se analizan y resaltan mediante un ejemplo de Sierras Chicas.

3.6. Instituciones en Sierras Chicas

En el área seleccionada para este estudio en Sierras Chicas están involucrados 12 gobiernos locales con autoridades elegidas democráticamente por períodos de cuatro años en el poder ejecutivo, poder legislativo y tribunal de cuentas. Sierras Chicas está comprendida dentro del departamento político Colón, que renueva cada cuatro años una banca de legislador provincial departamental con funciones de representación del departamento en la Legislatura Provincial.

En detalle, las localidades (municipios) de La Calera, Saldán, Villa Allende, Mendiolaza,

Unquillo, Río Ceballos, Salsipuedes, Agua de Oro y La Granja tienen intendente municipal, concejo deliberante y tribunal de cuentas; mientras que El Manzano, Villa Cerro Azul y La Pampa (comunas) tienen presidente comunal, un secretario de gobierno y un tribunal de cuentas. A la fecha del 15 de febrero de 2015, el gobierno provincial administraba en la región un hospital regional en la localidad de Unquillo y salas de primeros auxilios en las 9 localidades de la región, mientras que las tres comunas solo disponían de consultorios de atención semanal.

Todos los municipios de la región contaban al momento del desastre con un cuartel de bomberos (voluntarios o de gobierno), a diferencia de las tres comunas, que no habían constituido esta fuerza ya sea por falta de habilitación de la actividad o por bajo desarrollo local. Cabe destacar que las localidades no se encuentran muy distantes entre ellas, hay una distancia máxima de 15 kilómetros entre una y otra. Los cuerpos de bomberos de la región, por lo general, deben actuar en zonas rurales.

Según el Registro Provincial de ONGs (actualmente en la órbita del Ministerio de Gobierno de la Provincia) existen más de 500 organizaciones de la sociedad civil en el departamento Colón, que incluyen clubes deportivos, bibliotecas populares, cooperadoras escolares, bomberos voluntarios, asociaciones civiles, cámaras y asociaciones empresarias.

De acuerdo a un relevamiento de la Federación de Cooperativas de Electricidad y Servicios Públicos existen alrededor de 10 cooperativas de este rubro:

- Sociedad Cooperativa de Servicios Públicos Laprida Ltda. en Villa Rivera Indarte (Saldán);
- Cooperativa de Agua, Obras y Servicios Públicos Unquillo Mendiolaza Ltda.;
- Cooperativa de Provisión, Obras y Servicios Públicos Villa Allende Ltda.;
- Centro de Capacitación Cooperativa de Agua, Obras y Servicios Públicos de Unquillo;
- Cooperativa de Agua, Obras y Servicios Públicos de Agua de Oro;
- Cooperativa de Servicios Públicos La Granja; Cooperativa Telefónica Salsipuedes y
- Cooperativa de Obras y Servicios Río Ceballos Ltda.

El sector de cooperativas y mutuales entendidas como asociaciones con fines solidarios está representado por alrededor de 50 cooperativas en Sierras Chicas, en los rubros de cooperativas de trabajo, agropecuarias, de provisión, de vivienda, de consumo, del crédito y bancos cooperativos. Las cooperativas reconocidas como emprendimientos o empresas a partir de una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a las necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada; están obligadas a publicar sus balances financieros y ejercer la responsabilidad social empresarial.

Si bien la Asociación Internacional de Cooperativas (ACI) propone publicar balances sociales o de impacto socio ambiental, es escasa la información socio ambiental destinada a usuarios externos brindada por los entes cooperativos argentinos a través de la web (Larramendy, Assin, Terrasanta, & Tellechea, 2019). Estas empresas, de gran función social, deben presentar estados contables económico-

financieros, pero siendo entidades del tercer sector, que en caso de repartir sus utilidades no lo hacen en función al capital, no están obligadas a presentar sus balances sociales. Esto resulta contradictorio, considerando que en estos balances de gestión debería reflejarse el cumplimiento de sus fines sociales.

La *responsabilidad social empresarial* (RSE) es uno de los ejes fundamentales de estas instituciones, ya que trabajan para el desarrollo sostenible. La manera de exteriorizarlo es mediante informes íntegros y transparentes, por su actuar en cumplimiento de la actividad que desarrollan como así también de las demás actividades que realizan en cumplimiento de los principios cooperativos (Larramendy et al., 2019). La RSE, entonces, permite una visión sobre la forma de hacer los negocios que incorpora el respeto por valores éticos, por las personas y por la comunidad y el medio ambiente donde la empresa desarrolla sus actividades (Soto & Tisoco, 2009).

Opera también en la región un conjunto de organizaciones sin reconocimiento oficial (informales) o en proceso de sistematización, entre las que consideramos:

- Coordinadora Ambiental y Derechos Humanos Sierras Chicas;
- Candonga No Se Toca; Reserva Bamba, Hídrica, Natural y Recreativa;
- Asamblea del Monte de Unquillo; Casa Común Salsipuedes;
- Asociación Civil Mendiolaza Viva; Reserva Los Manantiales;
- Asociación Civil “Amigos de la Reserva Natural Urbana San Martín”;
- Vecinos del Chavascate.

Por otra parte, algunos especialistas o profesionales de la región se han venido transformando en referentes y difusores de distintos tipos de problemáticas como el ambiente, derechos humanos, nuevas parentalidades, entre ellos el biólogo Federico Kopta, el becario de Conicet Joaquín Deón, el biólogo Cristian Schneider, los periodistas Dante Leguizamón y Víctor Walter Valente.

3.7. Cooperativas de obras y servicios públicas

Las cooperativas de servicios públicos son las encargadas de brindar servicios de agua potable, electricidad, iluminación y telefonía en el interior de la Provincia. Algunas ofrecen también servicios de compras comunitarias, venta de electrodomésticos, gas natural envasado en garrafas, cursos de capacitación, televisión por cable o satelital, entre otros. Las principales ciudades del interior reciben estos servicios desde las empresas provinciales o locales o desde las estructuras orgánicas de sus municipios. Las cooperativas en el interior surgieron como una alternativa local y autogestionada de proveer servicios que el gobierno provincial no ofrecía. Por lo que, en ese sentido, las cooperativas de servicios se han transformado en una institución y organización local muchas veces más poderosa que los gobiernos locales.

Las cooperativas de servicios y las empresas provinciales y locales ofrecen alternativamente o conjuntamente los servicios. Por ejemplo, en la ciudad de Río Ceballos el servicio de electricidad es ofrecido por la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC) y la cooperativa local ofrece

distribución domiciliaria de agua potable, telefonía celular, reparto de agua en camión cisterna y tanques cisternas; mientras que el servicio de televisión por cable es ofrecido por una empresa privada. En la localidad de Salsipuedes, la cooperativa de servicios solo ofrece servicios de telefonía.

Gran parte de las cooperativas de servicios del interior están nucleadas en otras dos federaciones: Federación de Cooperativas Eléctricas y de Obras y Servicios Públicos Ltda. de la Provincia de Córdoba (FECESCOR) y Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad y Otros Servicios Públicos –FACE Córdoba Ltda.

La Federación de Cooperativas Eléctricas y de Obras y Servicios Públicos Ltda. de la Provincia de Córdoba (FECESCOR) tiene 117 cooperativas asociadas en el interior provincial y de acuerdo a su finalidad tiene el compromiso de defender los intereses de las Cooperativas de Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba, con convicción integradora, bregando ante los poderes públicos para que todas las cooperativas continúen prestando sus servicios y se desarrollen en condiciones de equidad (FECESCOR, 2019). En Sierras Chicas nuclea a:

- Cooperativa Ltda. de Servicios Públicos de Agua de Oro;
- Cooperativa Eléctrica de Servicios Públicos y Anexos Ltda. de Ascochinga;
- Cooperativa de Obras y Servicios Públicos de Cabana y Unquillo;
- Cooperativa Eléctrica Ltda. de Las Vertientes;
- Cooperativa de Vivienda, Provisión, de Obras y Servicios Públicos Ltda. de Río Ceballos y
- Cooperativa de Agua, Obras y Servicios Públicos Ltda. de Unquillo y Mendiolaza.

FACE Cba. Ltda. es una entidad que tiene la particular característica de constituir una cooperativa de segundo grado, con desempeño e investidura federativa, que simultáneamente participa de la estructura nacional de FACE. Cuenta con diez consejos regionales. Tiene como función ejercer la representación democrática de cooperativas de electricidad, agua, obras y servicios públicos de la Provincia de Córdoba, en defensa de sus intereses, además de favorecer la más amplia integración entre las distintas instituciones de la economía social, en la búsqueda permanente de mejores condiciones para el sector, a través de la acción conjunta y planificada (FACE, 2019).

El Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSeP) es un organismo de carácter autárquico dependiente del Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba. Su función es regular y controlar los siguientes servicios públicos provinciales: agua potable, energía eléctrica, transporte interurbano de pasajeros, concesiones edilicias y la red de accesos a Córdoba. Quedan excluidos de la órbita del ERSeP los servicios públicos de carácter nacional o municipal (ERSeP, 2019). La creación de organismos de regulación y control en la Argentina ha sido consecuencia de la puesta en práctica de los derechos ciudadanos (art. 42 de la Constitución Nacional, Honorable Congreso de la Nación Argentina, 1994; art. 75 de la Constitución Provincial, Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2001; Ley Provincial 8835, Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2000a; y art. 46 y cons. de la Ley Provincial 8836, Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2000b) en el uso de los

servicios públicos, ya sean estos oficiales, permisionados o concesionados a particulares.

En la Memoria Anual y el Balance General del ERSeP de 2015 consta que el ente instaló un puesto móvil en la zona de Sierras Chicas –posteriormente al temporal que azotó la región el 15 de Febrero– para atender a las necesidades de Agua de Oro, Río Ceballos, Unquillo, Mendiolaza, Villa Allende y Saldán (ERSeP, 2016) y se inició un expediente sobre control de calidad con respecto a Cooperativa Agua de Oro y Sierras Chicas Ltda. No se recibieron denuncias, ni se iniciaron expedientes por falta o interrupción prolongada de servicios por parte de las cooperativas, pese a que este fue uno de los temas más complicados durante el temporal de febrero de 2015 y en semanas posteriores. Según el abogado constitucionalista Rodrigo Abreu (comunicación personal) los usuarios no identifican al ERSeP como autoridad para denunciar deficiencias en el servicio o por facturaciones indebidas. Por otra parte, ERSeP no recepta denuncias por prácticas poco amigables con el medio ambiente o por falta de responsabilidad social o ambiental empresarial.

Según Abreu, el ciudadano común responsabiliza a los gobiernos locales por las deficiencias del servicio y entiende a las cooperativas como empresas prestadoras de servicio que no necesariamente tienen responsabilidad social y ambiental. Vecinos de Villa Cerro Azul comentaron que en los días posteriores al temporal del 15 de febrero la cooperativa de servicios, en un intento por restablecer el suministro de electricidad, agua potable y comunicaciones de telefonía básica, cometió prácticas poco amigables con el ambiente y atentó contra el bosque nativo y la salubridad del agua. Para un integrante de la agrupación Vecinos del Chavascate, “la cooperativa solo busca cobrar la tarifa y no le interesa mucho la calidad del servicio y las prácticas que hace, se olvida que los mismos recursos naturales y humanos son los activos en el servicio”.

En la portada de la publicación *Opción* de FECESCOR de marzo de 2015 aparece como anticipo de nota central: *Reconstruir: la difícil tarea que enfrentan las cooperativas castigadas*. En la nota las autoridades de la federación proponen un fondo que permita brindar asistencia a las cooperativas ante estas catástrofes. Citan: “Venimos siendo castigados desde hace muchos años con distintas catástrofes naturales: incendios, tornados y tormentas que generan daños importantes en las cooperativas”, argumentó el dirigente y agregó: “En la etapa de reconstrucción generalmente luchamos desde la soledad absoluta” (Opción Redacción, 2015).

En otra parte de la nota informan que desde Fecescor creen que la ayuda solidaria de leche, agua mineral y medicamentos que enviaron a los sectores más castigados sirvieron para salir de una situación de paso:

„Se trata de acompañar, de colaborar con un gesto. Pero sabemos que esto no resuelve el día después (...) está bien que se recojan alimentos, agua, ropa, medicamentos y que se otorguen créditos para ayudar a la familia. Pero desde el sector cooperativo vemos con preocupación que siempre tenemos que arreglarnos solos. Lo que pedimos es que se nos den los tiempos y se nos ayude para salir de esta encrucijada. Las cooperativas somos buenas pagadoras y cumplimos con la palabra empeñada”.

Llama la atención que se utilice la expresión “gesto”, lo que podría interpretarse como falta de interés y no como respuesta con una acción responsable frente al daño que afecta a los asociados cooperativos más que a las organizaciones cooperativas en sí. Se entiende que es un tipo de ayuda ocasional, sin relevamiento ni proyección, cuando señala “para salir de una situación de paso”. Finalmente, y con un tono prepotente, argumenta “las cooperativas somos buenas pagadoras y cumplimos con la palabra empeñada”, lo que podría significar que realmente les resulta inconveniente verse obligados a realizar este tipo de acciones solidarias, lo que les sirve de argumento para presionar al gobierno provincial, al que entienden como responsable absoluto del manejo del riesgo. A la vez, indican la ausencia del Estado al decir “siempre tenemos que arreglarnos solos”. Según Abreu (comunicación personal), existen cooperativas de seguros, por lo que las cooperativas mismas pueden tomar pólizas de seguros para estos eventos.

En otro tramo de la nota destacan “especialistas sostienen que las inundaciones en Córdoba son producto de la deforestación y la mala administración ambiental” y toman las declaraciones del biólogo Raúl Montenegro de Funam: “está claro que parte de las tragedias urbanas por inundación son el resultado de malas planificaciones municipales, con obras de infraestructura mal planteadas que obstaculizan el paso del agua [y] permiten el asentamiento humano dentro de zonas de desborde”. No es casual que tomen la opinión de un referente que responsabiliza a los gobiernos locales por las malas planificaciones municipales.

En el caso de las empresas cooperativas de usuarios/asociados, el concepto de *responsabilidad social* alude a un modelo estratégico de gestión que contempla los impactos económicos, sociales y ambientales derivados de la actividad cotidiana de una cooperativa. Según un documento del Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria (IARSE), la responsabilidad social:

...implica por tanto el compromiso renovado de las mismas con la comunidad, con su entorno y sus públicos de interés. Tiene como objeto fortalecer el compromiso de las empresas de la economía social con el desarrollo sustentable de las comunidades en las que están insertas. Generando información y conocimiento, divulgando buenas prácticas en materia de Responsabilidad Social Empresaria (...), estableciendo alianzas con entidades similares de toda América Latina y el mundo, promoviendo un compromiso gradual y creciente por parte de las empresas así como el ejercicio de una práctica profesional con Responsabilidad Social, se aspira a incidir –de una manera concreta– en el cambio cultural-estructural que requiere América Latina (IARSE, 2007).

Y entre sus prioridades insta a:

- Apoyar el enfoque preventivo frente a los retos medioambientales.
- Promover mayor responsabilidad medioambiental.
- Alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías respetuosas del medio ambiente (IARSE, 2007).

A continuación, se reproduce una cita tomada de la publicación *Huellas de una Historia* de FACE, que versa sobre la responsabilidad social, el marketing y la función solidaria:

“De un tiempo a esta parte, en virtud de ciertos cambios que se han generado en la sociedad en cuanto a toma de conciencia de los límites que imponen la convivencia y el respeto al medio ambiente a la voracidad comercial, las empresas de lucro descubrieron la necesidad de llevar adelante la responsabilidad social empresaria. Más como una cuestión de marketing e imagen que por convencimiento o interés por la comunidad. Hay en esta actitud mucho de oportunismo y de adecuación a los intereses del consumidor. Pero para nosotros, los cooperativistas, la responsabilidad social, no surge de ninguna especulación ni conveniencia pasajera, sino del convencimiento que genera una obligación ante el asociado, sabiendo que atender las necesidades de sus integrantes es una de las razones de ser de nuestras entidades”, decía el presidente de FACE, Marcelo Gallo (Gallo, 2013), en el acto de apertura del 13er Congreso Nacional de la Federación, realizado en el Hotel Internacional Potrero de los Funes, provincia de San Luis, bajo el lema “Responsabilidad social, nuestro compromiso” (FACE, 2014).

Este discurso primero toma como concepto la “toma de conciencia de los límites que imponen la convivencia y el respeto al medio ambiente a la voracidad comercial” entendiendo que la responsabilidad social se aporta con prácticas respetuosas del medioambiente, por lo que se puede interpretar que quienes lo avalan persiguen la responsabilidad ambiental empresaria. Se deja en claro una diferencia entre “consumidor” y “asociado” y se deslinda de una “especulación o conveniencia pasajera” (que se atribuye a las empresas privadas) en virtud del “convencimiento que genera una obligación ante el asociado”. Son frecuentes las publicaciones en ese sentido de cada cooperativa y de sus federaciones sobre temas ambientales y campañas de difusión en la misma materia.

Sin embargo, las cooperativas de servicios no contemplan al *manejo del riesgo* como un área de responsabilidad ambiental empresaria. Según un integrante del consejo de administración de la cooperativa de Agua de Oro (comunicación personal) “el manejo del riesgo debe ser llevado a cabo por las autoridades provinciales, nacionales o en su defecto las municipales para eso les pagamos los impuestos”. Según este cooperativista las cooperativas no son responsables de la planificación territorial, ni tienen intervención en ello. Se le consultó por qué motivo se habían tendido los servicios de la cooperativa al emprendimiento inmobiliario Tecupil en el paraje de Candonga, lo que aseguraba el éxito de la fundación de un barrio privado de sierra cuya ejecución fue posteriormente suspendida por una orden judicial, debido a que no contaba con la aprobación de los vecinos de la zona y cuyo caso terminó con dos funcionarios procesados. El cooperativista argumentó que quien pide el servicio y paga por su extensión, lo recibe, sin dar lugar a la interpretación de que esa acción de la cooperativa favorecía claramente una política de planificación territorial.

Según vecinos de la zona e integrantes de la agrupación Vecinos de Chavascate estas prácticas son comunes en las cooperativas: extienden sus servicios sin finales de obra, sin resolución de evaluación de impacto ambiental y sin acta de habilitación comercial o industrial. Según los vecinos, los intendentes y jefes comunales “hacen vista gorda” y tampoco cuentan con estructura ni recursos para abordar estas problemáticas. Según el abogado Abreu (comunicación personal), las cooperativas no tienen vinculación institucional fluida con los gobiernos locales y siempre se dice que el presidente de la cooperativa de servicios que quiera ser intendente tiene más posibilidades de llegar a serlo que el mismo

intendente en funciones.

Estas disputas por el poder político y empresario pueden ser analizadas desde el mecanismo de análisis del Mapeo de los Actores Sociales, que se despliega en el próximo capítulo, donde se ponen en evidencia los flujos de intereses y necesidades de los involucrados.

Capítulo IV

VULNERABILIDAD INSTITUCIONAL

ANÁLISIS DESDE EL

MAPEO DE ACTORES SOCIALES



Si bien este cuarto capítulo se inicia con la descripción de las instituciones, en la segunda parte se hace foco en las recomendaciones de 2015 del Banco Interamericano de Desarrollo, dentro de las *Buenas prácticas para una apropiada Gobernabilidad del Riesgo de Desastres* (BID, 2015), texto que detalla cinco propuestas: coordinación y articulación central de la política; definición de responsabilidades sectoriales; definición de responsabilidades territoriales; evidencias de progreso en la implementación; y control, rendición de cuentas y participación. Estas propuestas resultan de trabajos de campo e investigaciones llevadas a cabo con fondos destinados a ello por el BID y que están dirigidas a agentes y funcionarios políticos.

En este capítulo, la vulnerabilidad institucional es analizada a través de dos instrumentos teórico prácticos: el *mapeo de actores sociales* y los *indicadores de gobernanza*. El mapeo implica considerar la totalidad de las funciones asociadas a la actividad gubernamental y el universo de las entidades que la integran (Sindicatura General de la Nación Argentina, 2018); permite identificar grupos, redes sociales y potenciales sinergias sobre las que puedan apoyarse las estrategias de adaptación y contar con una visión sobre la institucionalidad y factibilidad, ya sea para el análisis o como política pública a implementar. Por su parte, los indicadores de gobernanza como un abordaje moderno de la administración pública y de los actores estatales pueden otorgar indicadores de gobierno abierto e interinstitucionalidad.

En el primer semestre de 2015, el gobierno provincial se encontraba en un proceso de modernización que involucraba la visión de la *gobernanza*. Por esos días, se firmó el Decreto de modificación Ley N° 10185 de Estructura Orgánica del Poder Ejecutivo Provincial, el cual en su artículo 30, punto 35 establece la definición e implementación de políticas de buena gobernanza y mejora pública (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2015a). Mientras tanto, en el Ministerio de Salud se firmaba la Resolución N° 231 a solicitud de la Sra. Secretaria de Prevención y Promoción de la Salud, para la creación de la Red Córdoba Investiga en Salud (Red CorInSa) con el propósito promover su rectoría y gobernanza para el desarrollo de sistemas y áreas técnicas dirigidas hacia la investigación en y para la salud, que permitan orientar políticas y promuevan la construcción de alianzas estratégicas con actores claves del ámbito académico y de la salud pública y privada de la Provincia (Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba, 2015). Este decreto ministerial fue firmado durante el proceso de recuperación del temporal de febrero de 2015.

4.1. Mapeo de actores

El *mapeo de actores* (MA) es una técnica que busca reconocer actores clave de un sistema a la vez que permite identificar y analizar sus intereses, su importancia e influencia sobre los resultados de una intervención. La sociedad misma está formada por un sistema complejo de componentes y

dimensiones en continua interacción e interdependencia, por lo que el cambio o mutación de alguno de esos componentes tendrá necesariamente un efecto en el resto de los componentes que conforman el sistema. Esta es una de las razones por las que se entiende que toda propuesta tendiente a impactar en un modelo de desarrollo dado precisa necesariamente tener en cuenta las necesidades, intereses y perspectivas de los diversos actores sociales que directa o indirectamente se encuentran involucrados en dicha acción. Lo contrario en ocasiones conlleva riesgos, costos e impactos no deseados; así como también la pérdida de oportunidades, tiempo, inversiones y confianza.

El MA es una herramienta de gran utilidad para la gestión de proyectos de desarrollo especialmente en el momento de planificación. Se trata de producir esquemas para representar la realidad social, comprenderla en su extensión más compleja posible y establecer estrategias de cambio para la realidad así comprendida. Permite crear de manera inmediata una referencia rápida de los principales actores involucrados en un tema o conflicto; y trasciende la mera identificación o listado de los mismos, para indagar e identificar sus capacidades, intereses e incentivos. Asimismo facilita distinguir áreas de acuerdo y desacuerdo; especialmente al detectar los canales de influencia entre ellos, identificando el esquema general de alianzas y coaliciones, acercamientos o alejamientos y los espacios de poder y las disputas de poder de los cuales participan. Permite también detectar acciones y objetivos expresados en torno a una situación concreta.

El tradicional FODA (Fortalezas, Oportunidades, Destrezas Y Habilidades) es un mecanismo similar, sin embargo, el MA permite leer el flujo de las acciones. En gran medida, el éxito de un proyecto, política o acción, a menudo depende de la identificación y conciliación de las miradas o posiciones de los participantes, que pueden ser discordantes o estar enfrentadas. Así es posible programar acciones y recomendaciones con el objeto de prevenir y/o abordar de forma constructiva la emergencia de conflictos que pueden obstaculizar e incluso paralizar el desarrollo de proyectos o iniciativas.

El MA no solo identifica personas, grupos y organizaciones que participan en un tema o iniciativa, sino que facilita la identificación de acciones, objetivos e intereses. También, es un primer paso para convocar a la sociedad civil y organizaciones gubernamentales con el fin de asegurar su representatividad en un proyecto (Cubas, 2010). El estudio es de carácter descriptivo y comparativo, caracterizado por la observación de las variables e indicadores según el tipo de actor seleccionado, al tiempo que se realizan comparaciones. Un actor es todo individuo que se encuentra en o forma parte de un grupo, organización, entidad, corporación o institución del sector público, social, privado, organización no gubernamental o agencia internacional que tenga relación directa o indirecta con el proyecto a ejecutar. Se utiliza la expresión *actor social* para hacer referencia a cualquier conjunto social que comparte intereses y/o racionalidades en relación con algún problema, cuestión, situación o circunstancia y, por ello, posee un determinado grado de preocupación por el resultado de la acción (Contreras & Auhad, 2017).

Un actor social puede ser una organización formal, pública o privada; una asociación de la comunidad, un grupo comunitario, grupos particulares de interés, sectores socioeconómicos, clases de individuos (definidos según algún atributo o rol específico dentro del campo de intervención) e incluso individuos que intervengan en la dinámica comunitaria en forma relevante (Nirenberg, 2006).

Por su parte, los *actores clave* son aquellos individuos cuya participación es indispensable y obligada para el logro del propósito, objetivos y metas del proyecto en cuestión. Tienen el poder, la capacidad y los medios para decidir e influir en campos vitales que permitan o no el desarrollo del proyecto (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México, 2010). Son actores que forman parte de la sociedad asentada en el área de implantación del proyecto y representan intereses legítimos del grupo; tienen funciones y atribuciones en relación directa con los objetivos del proyecto; disponen de capacidades, habilidades, conocimiento, infraestructura y recursos para proponer, atender y solventar problemas científico técnicos; cuentan con mecanismos de financiamiento o donación de recursos; y tienen capacidad de gestión y negociación con los diversos agentes y/o niveles gubernamentales que permiten construir consensos y acuerdos. Son actores involucrados, aquellos que viven la situación problemática cotidianamente y en la situación problemática visualizada (Nirenberg, 2006).

Este modelo permite identificar: actores económicos (empresarios, comerciantes, agro empresas etc.); actores socio culturales (sacerdote, maestro, cronista del pueblo, médico, vecinos en general, entre otros); actores político institucionales (delegado ejidal o comunal, delegado, presidente municipal, líderes políticos etc.) y actores internacionales (presidente de una ONG internacional, Cruz Roja, Banco Mundial, Unicef, ambientalistas, etc.). Los diferentes actores tienen por un lado relación con el problema y por otro con factores culturales, étnicos, generacionales, de filiaciones, de género u otros (Nirenberg, 2006).

Los organismos, instituciones, organizaciones o actores dedicados a la gestión del riesgo de desastres, tradicionalmente la protección civil, se ubican en diferentes niveles de la división político-administrativa de una provincia o un país, para prevenir y ayudar a proteger a la población de los daños que pudiera causar algún desastre de cualquier origen. Estos desarrollan actividades de carácter permanente en favor de la comunidad, actividades que tienden a coordinar las medidas destinadas a predecir y prevenir desastres, a limitar, mitigar o neutralizar los daños que tales desastres pudiesen causar a personas y bienes, así como a llevar a cabo acciones de emergencia (PNUD, 2012) para alcanzar procesos de negociación y concertación entre la población y los actores externos que permiten que estos últimos adecuen sus políticas, programas y proyectos para tomar en cuenta las percepciones, imaginarios, prioridades y necesidades de los primeros (Maskrey, 1998). Con distintas especificaciones o denominaciones, en general aparecen como organismos de protección civil, defensa civil, centros de prevención y atención a desastres, gestión de riesgos, Cruz Roja, entre otros.

Para la identificación y mapeo de actores clave en el ámbito nacional y local, en primera instancia, resulta necesario realizar una primera identificación de los actores e instituciones en el ámbito nacional que se encuentran vinculados con la agenda de protección social, tales como ministerios y agencias sectoriales de protección social, gabinetes sociales, de medio ambiente, protección civil y redes nacionales; autoridades de niñez, ministerios y agencias de sectores productivos y sectores pertinentes (salud, educación, seguridad alimentaria y nutrición, agricultura y ganadería, desarrollo rural, pesca y acuicultura) y gobiernos locales (Estados/Gobernación, municipios). Todos ellos tienen un papel clave, dado que muchas veces son los primeros en atender las situaciones de crisis. Su importante papel sobre la adaptabilidad a los efectos del cambio climático consiste en diseñar programas de empoderamiento y construcción de capacidades de adaptabilidad para proteger los derechos de los más vulnerables. El mapeo de actores y relaciones existentes, permite en una situación de crisis conocer a quién convocar, con quién negociar eficazmente y con qué alianzas y conflictos nos vamos a encontrar (Contreras & Auhad, 2017).

Por otra parte, entre las organizaciones no gubernamentales hay que considerar: el sector privado (por ejemplo, organismos necesarios para reactivar medios de vida e inclusión productiva, bancos, compañías de teléfono celular); alianzas público privadas; ONGs, organizaciones comunitarias y religiosas; mesas de trabajo intersectorial o entes que coordinan y articulan políticas; y agencias y organizaciones internacionales que trabajan en estos ámbitos (Barrantes, 2017).

Un gran desafío es poder cruzar estas áreas de trabajo: la gestión de riesgos, el enfoque de género, y el tema del cambio climático. La motivación para este esfuerzo radica en el incremento reciente del número de desastres asociados a eventos naturales y de sus fatales consecuencias. Esto ha puesto de manifiesto la evidente relación que existe entre desarrollo humano, la vulnerabilidad diferenciada de la población y riesgos de desastre, así como la necesidad de abordar la dimensión de género desde la igualdad, como condición para el logro de los objetivos de reducción de desastres (PNUD, 2012).

La gestión del riesgo no puede limitarse a intervenciones puntuales cuando ocurre un evento, se trata más bien de un proceso permanente de reducción de los riesgos existentes y futuros que se debe producir en el marco de las acciones de desarrollo. No es posible abordar la reducción de desastres de manera centralizada. Por lo que Lavell (2003) recomienda contar con capacidades para gestionar los riesgos en el ámbito local, considerando distintos niveles de coordinación e intervención que van desde lo global, lo integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar. El involucramiento de actores locales, comunidades, niveles locales de gobierno, ONGs, entre otros, ha incrementado el número de actores que pueden y deben intervenir en materia de riesgos y desastres a partir del reconocimiento del riesgo como una construcción social.

Retornando a la producción de un MA, un elemento adicional clave para el análisis en cuestión es la existencia de mecanismos de coordinación y articulación intersectorial e interinstitucional. De ahí

la importancia de buscar identificar la existencia de instancias y mecanismos específicos y permanentes de coordinación y articulación entre instituciones y sectores, así como analizar las etapas de política pública en las que existe vinculación. Por ejemplo, la Cámara Hotelera Gastronómica de Sierras Chicas tiene varios convenios firmados con distintos organismos oficiales locales y nacionales como la Agencia Provincial de Turismo, el Ministerio de Comercio e Industria y otros con programas específicos como oferta turística, el corredor gastronómico, turismo religioso, ferias de libros, entre otros, pero no hay ningún convenio relacionado con manejo de riesgo, ni con responsabilidad ambiental.

Para Barrantes (2017) puede surgir el espacio para analizar el marco político, y, si se percibe, un marco político-financiero apropiado para la articulación de las políticas públicas en esta agenda de vinculación ... se debe hacer en función de si existe conciencia respecto del papel que tienen los diferentes sectores del gobierno (y no gubernamentales también) en la agenda de desarrollo resiliente, y si se tienen en cuenta los desafíos que los desastres naturales y los efectos del cambio climático producen en la gobernabilidad.

Un factor clave a tener en cuenta para el análisis es la apropiación política por parte de los actores de las políticas que se gestionan y la articulación entre ellos (esta apropiación, en parte, surge debido a la participación de los actores a lo largo del proceso de toma de decisiones). En ese sentido, el Ministerio de Industria y Comercio por medio de convenios celebrados con el Banco Córdoba (banca oficial mixta de gobierno) llevó a cabo tareas de relevamiento para la extensión de créditos a comercios e industrias afectados.

Otra manera de identificar y contactar actores sociales clave es a través de las redes sociales. Este método se caracteriza por considerar que se puede pensar a la sociedad en términos de estructuras que se manifiestan mediante diferentes formas de relaciones entre actores sociales. Las relaciones sociales pueden ser: de fuerte colaboración y coordinación; débiles o puntuales; o relaciones de conflicto, según señalan Zamora-Cruz & Navarro-Navarro (2013). Estos autores proponen la siguiente matriz de actores:

Tabla 2. Matriz de actores sociales según Zamora-Cruz y Navarro-Navarro (2013).

Grupo de Actores Sociales	Actor	Rol en el Proyecto	Relación Predominante	Jerarquización de su Poder
Clasificación de los diferentes actores sociales en un espacio preciso	Conjunto de personas con intereses homogéneos que participan en un proyecto o propuesta	Funciones que desempeña cada actor y el objetivo que persigue con su accionar	Se define como las relaciones de afinidad (confianza) frente a los opuestos (conflicto)	Capacidad del actor de limitar o facilitar las acciones
			A FAVOR	ALTO
			INDIFERENTE	MEDIO
			EN CONTRA	BAJO

4.2. Proceso de mapeo de actores sociales

Este proceso permite identificar los distintos niveles de gobierno o incumbencia o el grado de representación y el tipo de actividad o servicio que presta cada organismo. En la Tabla 2 se especifican estos niveles.

Tabla 3. Niveles de incumbencia.

Internacional			
Nacional			
Provincial			
Departamental	Organismo oficial público	Organizaciones del tercer sector u ONGs	Sector privado
Local			
Barrial			

En la región de Sierras Chicas, a nivel internacional se cuenta una representación del Consulado de la República de Croacia y a nivel local funciona el Aeropuerto Internacional Córdoba y (excepto por las comunas) todas las localidades cuentan con centros vecinales. Para complejizar el cuadro de identificación, se utiliza el siguiente cuadro por órbitas de gobierno:



Figura 8. Órbitas de gobierno y atribuciones

Fuente: Elaboración propia.

Barrantes (2017) ofrece un cuadro que involucra actores, con acciones, órganos, organizaciones y temáticas:



Figura 9. Protección social con las estrategias de gestión de riesgos.

Fuente: Elaboración propia sobre Barrantes (2017).

4.3. Relevamiento de instituciones de Gobierno Nacional en Sierras Chicas

A continuación, se presentan los datos de las instituciones nacionales con potestad de acción en la región en estudio:

Tabla 4. Instituciones nacionales.

Actor	Descripción
Escuela de Suboficiales, Gendarmería Nacional (delegación Jesús María)	Fuerza de Seguridad de naturaleza militar con características de fuerza intermedia, que cumple su misión y sus funciones en el marco de la seguridad interior, defensa nacional y apoyo a la política exterior. En la ciudad de Jesús María funciona la Escuela de Suboficiales de la fuerza. Durante la etapa de recuperación post temporal prestaron servicios para el gobierno provincial en tareas de salvamento y asistencia en circulación vial.
Tercer Cuerpo del Ejército	Defensa de los intereses de la Nación con contribución al desarrollo científico, tecnológico, económico y social, y cooperación para lograr el bienestar general de sus habitantes. La sede del Tercer Cuerpo está ubicada entre la ciudad de Córdoba y La Calera sobre Sierras Chicas. En las primeras semanas posteriores al temporal prestaron servicios de logística y distribución de módulos y ayudas, hicieron relevamiento de infraestructura vial y para reparación de puentes. Entre la localidad de La Granja y el paraje Ascochinga, Ejército Argentino administraba un predio de 35 hectáreas donde funcionaba una cancha de golf y un complejo turístico que luego del evento fue refuncionalizado transformándose en Reserva Natural de la Defensa Ascochinga.
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	La oficina del Ministerio en Córdoba para atención de emergencias sociales funcionó hasta 2016 en calle Fraguero al 400 y se encuentra en articulación con Centros Comunitarios Integrales (CIC), Centros de Actividades para Jóvenes (CAJ), Mercado Solidario y Centros de Adultos Mayores.
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)	
Centros Integradores Comunitarios	(CIC) Av. General Paz 1385, B° Talita. Salsipuedes
Mercados Solidarios (MSOL)	Plaza Belgrano - Salsipuedes
Equipo Atención Comunitaria Unquillo	

4.4. Relevamiento de instituciones de Gobierno Provincial en Sierras Chicas

A continuación, se presentan los datos de las instituciones provinciales con potestad de acción en la región en estudio:

Tabla 5. Instituciones provinciales.

Ministerio de Salud	Hospital Provincial Profesor José Miguel Urrutia en Unquillo con atención primaria de la salud
Ministerio de Desarrollo Social	Delegación de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia en Saldán, Río Ceballos y Jesús María, Centros de Desarrollo Regional (CEDER), Centros de Integración Social (CIS) y Centros de Jubilados.
Ministerio de Gobierno	Policía de la Provincia Bomberos de la Provincia: Tareas de salvataje, asistencia y traslado de personas

4.5. Relevamiento de instituciones locales en Sierras Chicas

Las instituciones locales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y de la sociedad civil a los pocos días de producido el gran evento procedieron a la apertura de sus instalaciones, al reforzamiento de sus actividades o readecuación de funciones y espacios a las nuevas demandas. Por ejemplo, los directores o responsables de escuelas y centros de jubilados abrieron las puertas de sus instituciones que funcionaron como centro de acopio y distribución de la asistencia, oficina de relevamiento de pérdidas materiales o espacio de reuniones entre vecinos. Los directores de centros de salud convocaron a sus profesionales para hacer guardias pasivas permanentes. Clubes y centros vecinales readaptaron sus instalaciones para albergar damnificados y en varias localidades los grupos de *scouts* participaron en tareas de rescate y traslado. A continuación, se presentan los datos de las instituciones locales en la región en estudio:

Tabla 6. Instituciones locales.

Municipalidad de La Granja Área Social	Centro de Asistencia Integral
Hogar Casa Luz de La Granja	Cobertura de los requerimientos básicos esenciales de la persona con discapacidad (hábitat-alimentación, hogar con salida los fines de semana), servicios de apoyo externo y atención especializada a los que se accede de acuerdo con el tipo de discapacidad y situación socio-familiar que posea el demandante, por ejemplo: centros de salud, centros educativos, centros recreativos, centros laborales ocupacionales.

Municipalidad de Agua de Oro	Programa u organismo relacionado: Municipios en Acción
Servicio Local de Infancia San Vicente, Municipio El Manzano	Programa de Fortalecimiento Institucional, descentralización
EL SOLCITO Centro Socioeducativo	Programa relacionado: Programa Asistencia a la Familia
Municipalidad de Río Ceballos Dirección de Desarrollo y Promoción Humana, Área Social	Centro de Asistencia Integral Programa de Erradicación de la Violencia Familiar y asistencia integral para personas en situación de violencia familiar.
Duendecitos de colores. Unquillo Centro de Cuidados y Desarrollo Infantil	Programa relacionado: Programa de Asistencia a la Familia
Centro Vecinal San Miguel Dirección: Alfonsina Storni 339. Unquillo	Programa relacionado: Programa de a la Familia
Casa del Niño ONG Unquillo	Organismo relacionado: O.G.A (Organizaciones de Gestión Asociada)
Fundación Lazos del Corazón Atención a personas con discapacidad Mendiolaza	Equinoterapia con grupo multidisciplinario
Dientito Flojo Saldán Centro de Cuidados y Desarrollo Infantil León XIII Asociación Civil	Programa de Asistencia a la Familia
León XIII Asociación Civil Quisquisacate	Sala Cuna
Centro de Rehabilitación Villa Allende	Atención a personas con discapacidad Rehabilitación, fonoaudiología, psicología, fisioterapia, kinesiología
Bethel Casa de Dios ONG Villa Allende	O.G.A (Organizaciones de Gestión Asociada)
Servicio Local de Infancia Villa Allende Municipio	Programa de Fortalecimiento Institucional, descentralización
Frutillitas (COOP. 2 De Mayo) Portón de Piedra Villa Saldán - Saldán	Programa Asistencia a la Familia Centro de Cuidados y Desarrollo Infantil Servi. Pro. H.

Escuela Especial Profesor Luis Morzone Escuela especial Unquillo	Estimulación temprana, escolaridad: primaria, media, ciclo de especialización (gastronomía, mantenimiento, costura y lavado, artesanías)
---	--

4.6. Actores sociales clave

Los actores sociales o los grupos sociales a fin de cuentas son las fuerzas sociales, y por lo tanto humanas, que subyacen a los sistemas y en la actualidad al proceso de globalización donde se manejan relaciones de poder inherentes a las mismas disputas sociales. Al intentar cambiar esas relaciones de poder se persigue una modificación de los liderazgos. Existe una multiplicidad y heterogeneidad de grupos de actores sociales que se relacionan entre sí de múltiples formas, por medios muy diversos, con objetivos muy variados, siguiendo estrategias muy heterogéneas (Vargas, 2013). Actores con mayores recursos son, obviamente, actores más poderosos. Tal es, en su nivel más evidente, el fundamento de las asimetrías de poder entre los diversos actores. Y, por supuesto, actores más poderosos tienen mayor influencia en el diseño institucional, normativo y tecnológico que da forma y orienta esta llamada globalización. Se entiende que tal influencia se diseña desde los intereses de tales actores, se expresa discursivamente en su ideología y proyecto político y, finalmente, se concreta por medio de decisiones, entre las cuales las más importantes son de carácter propiamente político (Vargas, 2013).

Hay también actores sociales que Zapata denomina concretos: actores hegemónicos y actores que producen prácticas y discursos diferenciados y/o alternativos (Zapata, 2016) en procesos que implican la dinámica funcional de las actividades económicas y culturales entre múltiples actores y sectores, sociedades y naciones. Esas dinámicas suponen una pluralidad de actores públicos y privados que disputan espacios y se relacionan al mismo tiempo. En ese escenario de disputa, el control y la conducción por el poder es que las dinámicas de gobernanza son establecidas (Oliveira-Pizarro & Moraes-Rial, 2018).

El papel que cumplen los actores clave en el desarrollo local no se relaciona con una acción aislada llevada adelante por un individuo o un grupo, se trata más bien de iniciativas generadas y procesadas dentro de un sistema de negociación permanente entre los diversos actores que forman una sociedad local (Valencia, 2002) por lo que son agentes que, en el campo político, económico, social y cultural formulan propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. Hay tres categorías de actores: los ligados a la toma de decisiones (político-institucionales), los ligados a la acción sobre el terreno (la población y todas las expresiones activas) y los ligados a técnicas particulares (expertos profesionales; Barreiro-Cavestany, 2000).

Los actores sociales se transforman en el centro del proceso de planificación en los programas de desarrollo local en sus etapas de planificación y en el posterior sostenimiento y son partícipes en todas las etapas ya que son los beneficiarios y depositarios de los procesos sociales. Hoy en día es

imposible designar a equipos técnicos para que planifiquen sin consultar con los actores sobre sus conveniencias y existe una creciente dinámica que hacer participar directamente a las fuerzas sociales y económicas locales para que se involucren en los procesos. Luego del temporal de febrero de 2015, por ejemplo, la comuna de Villa Cerro Azul decidió abrir sus instalaciones para la creación de una sala Jardín de Infantes, un ropero comunitario y una biblioteca popular tomando proyectos de la sociedad civil y con la participación directa de los vecinos. Los actores sociales encuentran en la cosa pública el ambiente propicio de realización de sus propósitos llegando a constituirse en el motor fundamental de las dinámicas sociales, culturales, políticas y económicas.

Un análisis socio-político de los distintos escenarios de las interacciones en las fuerzas sociales nos permite dimensionar lo que es absolutamente necesario para abrir todos los espacios que generan los diferentes actores sociales; los gobiernos locales en el rol de coordinadores y facilitadores del proceso como el del manejo del riesgo; las diferentes formas de frentes, ya sean vecinales, comunitarios o institucionales aportando con los actores sociales clave humanos, los recursos locales y sobre todo institucionalizando el poder de la participación y finalmente, los organismos no gubernamentales que operan en territorio asumiendo la responsabilidad de generar procesos sistematizados de carácter participativo y promoviendo la aplicación correspondiente que garantice la sostenibilidad del esquema de relaciones.

En el trabajo de campo para esta investigación se llevó a cabo un relevamiento y selección de los actores. Esto significa que los individuos entrevistados son considerados como aquellos que, en forma suficiente, pueden contribuir al desarrollo de la teoría para la cual se realiza el trabajo en terreno. Se diseñaron guías de entrevistas en profundidad para relevar la información, indagando en todos los casos los siguientes ejes temáticos:

- 1) caracterización de riesgo y vulnerabilidad,
- 2) intervenciones y/o acciones, antes y durante el temporal de febrero de 2015;
- 3) posicionamiento respecto de los ejes de demanda de las asambleas barriales;
- 4) relación entre los distintos actores e instancias gubernamentales y
- 5) el lugar del gobierno nacional y el gobierno provincial.

4.7. Poder central

Según la legislación local, la autoridad máxima de cada localidad tiene la capacidad de declarar la emergencia local y a partir de esa instancia convocar a las fuerzas del orden provincial para su intervención. Por lo que la autoridad local (intendente o presidente comunal) cede el poder de gobierno para defensa civil al gobierno provincial. Este mecanismo fue llevado a cabo por casi la totalidad de las administraciones políticas de Sierras Chicas, por lo que en ese sentido el gobierno provincial monopolizó el poder de defensa civil en esta zona y posteriormente en otros varios distritos del interior. La legislación provincial también prevé que de ser necesario es posible convocar a las fuerzas del orden

nacional para el manejo de la defensa civil. Por otra parte, el gobierno provincial está en condiciones de celebrar convenios con fuerzas de seguridad del orden nacional sin delegar el manejo de la defensa civil, y así ocurrió en el caso que nos ocupa con el llamado a las fuerzas de Ejército Nacional y Gendarmería.

En los primeros días posteriores al 15 de febrero de 2015, el gobierno nacional prometió una línea de crédito de 540 millones de pesos para el gobierno provincial y los gobiernos locales para las tareas de reconstrucción de infraestructura y viviendas para las Sierras Chicas, lo que constituyó un acercamiento institucional tras un año y medio sin diálogo entre Nación y Provincia (Cooptel, 4 de marzo de 2015), en una línea de crédito a pagar en tres años, a tasas blandas, similar a la que la Nación extendió al gobernador de Buenos Aires, Daniel Scioli, cuando se produjeron en 2013 las inundaciones en La Plata (Diario Popular Redacción, 2013). En un acuerdo previo de las partes, los representantes del gobierno provincial Fabián López, ministro de Agua, Ambiente y Servicios Públicos y Hugo Testa, ministro de Obras Públicas, se reunieron con Jorge Capitanich (antes de la asunción de Aníbal Fernández), con funcionarios del Ministerio de Planificación y con Axel Kicillof y acordaron un monto de \$540,6 millones para iniciar la reconstrucción de aproximadamente 250 casas. Las partidas serían de \$240.000 para casas destruidas, y de \$140.000 para reparaciones, por unidad habitacional. Para el gobierno provincial, los montos no cubrían la totalidad de la reparación, sino un 60% (Passerini, D., 15 de marzo de 2016, comunicación personal).

Nuevamente el gobierno provincial de Córdoba y el gobierno nacional ingresaban a una etapa de crisis que se había venido manteniendo durante todo el período del gobierno de Frente para la Victoria. Esta relación había hecho su gran crisis durante el acuartelamiento de las fuerzas policiales provinciales en la primera semana de diciembre de 2013. La protesta también se había extendido a las comisarías de la Capital y cabeceras departamentales, como Río Cuarto, Villa María, San Francisco, Carlos Paz, Bell Ville, Cruz del Eje, Río Primero, Alta Gracia, Jesús María y Colonia Caroya. Además, un grupo de agentes penitenciarios de la cárcel de Bouwer también se había sumado a lo que se consideraría la mayor protesta policial de los últimos 15 años (Clarín Redacción, 2013). “Ningún funcionario nacional atendió el teléfono”, declaró en esa ocasión ante la Justicia el exjefe de Gabinete provincial Oscar González, en referencia al levantamiento policial que terminó con 200 heridos, un muerto y 2000 comercios destruidos y saqueados en diciembre de 2013. González ratificó así que la entonces presidenta Cristina Kirchner demoró el envío de ayuda a Córdoba (Origlia, 2018). Posteriormente declaró que había intentado solicitar colaboración de las autoridades nacionales, “pensando que Gendarmería podía ayudar porque ya habían empezado a haber situaciones de inseguridad”. Y continuó:

“En paralelo intenté comunicarme con las autoridades nacionales, no logré comunicarme con nadie, solo logré hablar con secretarios, con Capitanich también fue imposible hablar, y todo el mundo sabía que el dueño de la política de seguridad era (Sergio) Berni, a quien todos veíamos como un Rambo del tercer mundo en los operativos filmados, era el hombre clave para comunicarnos” (Bogdanov, 2018).

Habían pasado solo 14 meses entre el acuartelamiento de la policía provincial cuando sucedió el temporal del 15 de febrero, y en ese tiempo ambos gobiernos no habían sido capaces de saldar diferencias. El gobernador José Manuel de la Sota instaló el Centro de Operación de Emergencias provincial en las oficinas de la Dirección Provincial de Aeronáutica, en el Aeropuerto Internacional Córdoba, ubicado justo en el ingreso al corredor de Sierras Chicas. Tanto la cercanía a la zona de conflicto como las aspiraciones a la carrera presidencial del gobernador ubicaron al gobierno provincial como central en el manejo de la defensa civil en Sierras Chicas. Cabe destacar la diferencia de esta situación con la del manejo de Defensa Civil luego del aluvión de San Carlos Minas en 1992, ocasión en la que el gobierno nacional tuvo un rol vital. Al día siguiente de aquel evento, el mismo Presidente de la Nación, en ese momento Carlos Menem, visitó personalmente la zona y ordenó la declaración de zona de desastre para enviar asistencia (Bogossian, 2016; La Voz del Interior Redacción, 2007).

En el caso de Sierras Chicas el gobierno provincial monopolizó el poder de defensa civil instalando centros de operación de emergencias en todas las localidades y firmando convenios con los gobiernos locales. Físicamente y en materia de políticas públicas el gobierno provincial tenía representación en casi todo el territorio, mientras que el gobierno nacional, que había construido infraestructura edilicia en Centros de Integración Comunitaria o Centros de Actividades Juveniles en gran parte del territorio provincial administrando de manera conjunta con organizaciones o gobiernos locales, no pareció haber alcanzado una buena medida de representatividad pese a su presencia territorial. Durante la primera semana post temporal se instalaron centros de asistencia y ayuda en varias localidades desde organizaciones políticas y sociales cercanas al gobierno nacional, pero estos no llegaron a tener el impacto que tuvo el dispositivo del gobierno provincial.

La constelación de edificios del gobierno provincial en Sierras Chicas se adaptó a las nuevas exigencias de la situación. A pesar del receso estival de vacaciones, los directivos y docentes de escuelas de la zona abrieron las instalaciones de sus establecimientos educativos para transformarlos en centros de asistencia, de acopio u oficinas de relevamiento social. Personal del gobierno provincial con domicilio en Sierras Chicas se puso al servicio en distintas delegaciones de la Provincia en la región, como por ejemplo el personal de los Ministerios de Salud y Desarrollo Social. Según el Director Provincial de Emergencias Sociales, en una situación de crisis el Ministerio de Desarrollo Social es el centro de operaciones de emergencia de la provincia (Fernández, 2016).

Si bien el gobierno nacional jugó un rol importante en la territorialidad de la asistencia en Sierras Chicas, quien tuvo una destacada participación fue la Universidad Nacional de Córdoba, que como ente autónomo y autárquico y en la esfera del gobierno nacional ofreció un conjunto de servicios a personas y gobiernos locales afectados por el temporal en Sierras Chicas. A saber: puso a disposición recursos humanos y materiales, equipos técnicos y profesionales, informes científicos, instalaciones y el Centro de Hemoderivados, entre otros.

Sin dudas, el informe sobre un trabajo científico que alertaba sobre los riesgos de deslizamientos (tierra, roca y agua) e inundaciones en la zona de las Sierras Chicas de Córdoba, particularmente en la cuenca de los ríos Ceballos y Saldán (Gianre, 2015) se constituyó en uno de los instrumentos más valiosos para los medios de comunicación, las organizaciones ambientalistas y de derecho y para partidos políticos de la oposición, quienes sostenían que las graves consecuencias del temporal de 2015 se daban a raíz de una política de abuso de los recursos naturales que garantizaba negocios millonarios a los grandes empresarios inmobiliarios y de la soja. Consideraban parte de este abuso a la aprobación en 2010 de La Ley de Bosques (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2010), contra todas las denuncias de diversos grupos de ambientalistas que advertían las consecuencias que se iban a vivir en las zonas involucradas (Valente & Villalón, 2015).

Las organizaciones mencionadas presentaban por otra parte fuertes críticas respecto al plan de obras prometido y encarado por la Provincia. Provincia había avanzado con las obras viales (puentes, vados y pasarelas) pero no con los trabajos de infraestructura hídrica, como canales y lagunas de retardo, seguían sosteniendo los asambleístas de Sierras Chicas en una nota de Día a Día (Día a Día Redacción, 2017). En esta misma nota del matutino también advirtieron que no era suficiente el sistema de alerta temprana. “La gente no duerme cuando llueve, siente que está a la buena de Dios”, decía Fernanda Randazzo, vecina de Río Ceballos, integrante de la Asamblea Sierras Chicas, adicionando una nueva dimensión: el tiempo transcurrido desde la catástrofe y las consecuencias personales por estrés sostenido.

Si la disputa por el poder central de administración de la defensa civil enfrentó al gobierno provincial con el nacional y en menor medida con los gobiernos locales, la opinión pública con respecto a las causas y consecuencias del temporal y el plan de obras encarado por el gobierno provincial fue disputada por las organizaciones ambientalistas y de derecho y las oposiciones partidarias. En ese sentido, la Universidad Nacional de Córdoba publicó y distribuyó un gran número de informes académicos relacionados con Sierras Chicas que sirvieron de material de confrontación con el gobierno provincial. Se puede citar el informe de Barchuk (Gianre, 2015), este señala al avance descontrolado de la frontera urbana y el desmonte de bosque nativo era como factores de riesgo. Ya desde entonces, miembros del Equipo de Ordenamiento Territorial del Instituto Superior de Estudios Ambientales (ISEA), autores de ese estudio, reclamaban la protección de esa cuenca hídrica. Otro caso es el de la investigación *Conflictos por el agua y el uso de suelo en Sierras Chicas* (Ensabella, 2009) donde se afirma que los conflictos que viven los vecinos de las Sierras Chicas en torno al uso del suelo y el agua son una construcción y agudización de problemáticas relacionadas con usos, planificaciones, estudios técnicos y obras públicas, en ciertos casos, indebidamente realizados.

Esta disputa generó una deslegitimización de las políticas públicas encaradas por el gobierno provincial, que pasó de anunciar una obra de 166 micro embalses en la cuenca y una toma de agua para Sierras Chicas desde la localidad de La Puerta distante a 60 kilómetros, a hacer declaraciones poco

felices como que el temporal fue “un tsunami del cielo” o que “Villa Allende estaba fundada sobre un cauce”, o la definición de la catástrofe sólo como “fenómeno natural”, que implica evadir las responsabilidades políticas y de gestión que le caben a un gobierno que lleva 15 años al frente de la Provincia de Córdoba (Valente & Villalón, 2015). A tal punto que los medios de comunicación fueron más benévolos al considerar el accionar del gobierno provincial en comparación con la opinión de las organizaciones ambientalistas y oposiciones políticas.

En Sierras Chicas, distintas organizaciones sociales, instituciones intermedias y algunas dependencias públicas municipales, fueron constituyendo a partir de 2012 la Coordinadora Ambiental y de Derechos Humanos de las Sierras Chicas, y desde entonces vienen buscando llevar a cabo acciones comunes tendientes a un trabajo en red y articulado. A través de este instrumento se pretende otorgarle un sentido al ambiente, rescatando su valor social como fuente de servicios ambientales. Se trata de una lucha en común por los derechos sobre el agua, la tierra, el bosque y la identidad local (Chiavassa & Ensabella, 2016). Esta red involucra a distintos colectivos de la región que permanecen funcionando como colectivos individuales y territoriales, sin embargo su carácter de radicalidad de posturas los acerca a los partidos políticos de la oposición y los aleja de los gobiernos locales y del gobierno provincial.

4.8. Gobernanza

La gobernanza se refiere a una serie de cambios que se han venido dando entre gobierno y sociedad para reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de esta última y su relación con el medio ambiente, lo cual es vital para proyectos de manejo del riesgo. Implica también la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos financieros internacionales, entre otros) han alcanzado en los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumentación de las políticas públicas y los servicios públicos, y también implica las nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios relacionados al agua.

Este nuevo esquema implica una interacción permanente en la toma de decisiones, un proceso en el que intervienen muchos actores, donde no es posible prever desde el comienzo el resultado final o bien la política pública que de ello resultará (Ramella, 2015). Este tipo de proceso requiere un cambio en la ciudadanía, que debe asumir un rol activo en la toma de decisiones. También requiere un cambio en la organización del Estado, que debe descentralizar el poder hacia las comunidades locales y/o a entidades públicas autónomas, de propósitos especiales. Asimismo, implica que por fuera del Estado crece el número de organizaciones privadas y sociales que se hacen cargo de realizar las tareas públicas y que

influyen de manera determinante en el sentido de dirección de la comunidad política y en las políticas (Aguilar-Villanueva, 2007).

De esta forma, la gobernanza muestra un reescalamiento de la estructura del Estado y una articulación entre las escalas del gobierno, redefiniendo las relaciones de trabajo entre el Estado y la sociedad civil. Por lo tanto, en un Estado donde se da un proceso de gobernanza, se pueden identificar unas estructuras, interdependencias e interrelaciones que articulan a múltiples actores, intereses y relaciones de poder hacia un fin socio-político: reducir las amenazas que afectan al capital construido y natural. Así mismo, y dado este proceso, el Estado puede ser identificado como un agente legitimador de los arreglos institucionales que reducen la vulnerabilidad ante desastres naturales, por medio de una red de política pública, para que las diferentes escalas de gobierno se articulen con diferentes actores y entidades público-privadas. Es preferible, cuando se habla de gobernanza, referirse al buen gobierno, más allá de la gestión o manejo, conceptos ligados a la administración (Domínguez-Serrano, 2011).

La gobernanza y la gestión del riesgo como aporte al ordenamiento territorial son, sin duda, caminos por explorar que pueden tener un fin común: propiciar mejores condiciones y calidad de vida para la población, para tener ciudades o centros poblados menos expuestos a riesgos, mejor prevenidos y menos sujetos a la ocurrencia de desastres (Bedoya-Prado & Ruiz, 2008). La gobernanza en cuanto al área de manejo de riesgos requiere una fuerte capacidad institucional, recursos, formación y compromiso continuo por parte de los líderes del gobierno central (OECD, 2014).

La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas (Cerrillo i Martínez, 2005). Se trata de un conjunto heterogéneo de organizaciones sociales e instituciones no gubernamentales cuyo rol y centralidad varían en íntima relación con el desempeño del Estado (Clemente, 2006). De ahí la importancia del federalismo y/o la regionalización para fomentar la construcción de nuevas instituciones para la toma de decisiones, centrarse en relaciones horizontales entre las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, y poner énfasis en la descentralización de la autoridad, la coordinación y la cooperación entre las agencias de gobierno que participan en cada arena de la política pública (Ramírez de la Cruz, 2010).

Bajo esta mirada, los actores primarios y secundarios cobran importancia en el marco del plan de recuperación o reconstrucción, especialmente por las implicaciones que sus acciones tienen en el reordenamiento territorial. Los actores con impacto importante dentro de la gestión, son aquellos que han adelantado proyectos o acciones directas o indirectas, articuladas a la gestión del riesgo. Los actores secundarios están definidos por su papel discreto en el marco del proceso de gestión. La gestión del riesgo es una responsabilidad que debe ser asumida por los distintos sectores involucrados en el desarrollo de una región. Dado que el riesgo es fruto de los propios procesos del desarrollo, la gestión del mismo debe incorporarse como una acción inherente a la propia planificación del desarrollo

sectorial. Son además los sectores los que mejor conocen su exposición y vulnerabilidad y cuáles pueden ser las medidas más apropiadas para gestionar el riesgo (BID, 2015).

Para Domínguez-Serrano (2011), la gobernanza requiere mecanismos de coordinación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno, y ello implica:

- acuerdos institucionales explícitos de fortalecimiento de interacciones del gobierno y sociedad
- fortalecimiento de las capacidades de todos los actores sociales
- participación de los actores sociales relevantes incluyendo los grupos vulnerables, promoviendo legitimidad y aplicación de los marcos políticos e institucionales
- información, transparencia en la gestión y la rendición de cuentas
- instrumentos económicos que favorezcan una gestión sostenible

Por su parte, el BID (2015) propone dentro de las *Buenas prácticas para una apropiada Gobernabilidad del Riesgo de Desastres*:

- coordinación y articulación central de la política;
- definición de responsabilidades sectoriales;
- definición de responsabilidades territoriales;
- evidencias de progreso en la implementación; y
- control, rendición de cuentas y participación.

4.9. Acuerdos institucionales

La gobernanza económica se entiende como el conjunto de reglas sociales (acuerdos o arreglos institucionales) que determinan las formas de interacción entre los actores participantes en los diferentes eslabones de la cadena de valor. Los arreglos institucionales configuran sistemas que marcan un patrón de gobierno en estas cadenas de valor (García-Jiménez & Gandlgruber, 2014). Es importante poner atención a la dimensión territorial y a los límites político administrativos bajo los cuales se establecen competencias y por tanto actuaciones sobre el territorio. Las coaliciones, alianzas, movimientos ciudadanos, grupos de trabajo, redes y convenios de cooperación en los asuntos relacionados al agua, así como los espacios de encuentro, deliberación y consenso entre grupos empresariales, gubernamentales o civiles favorecen el intercambiar información, conocimientos y experiencias, pero sobretudo, el diálogo como instancia de acercamiento entre partes en pos de la búsqueda de soluciones para temas en común (Domínguez-Serrano, 2011).

El primer acuerdo interinstitucional sobre manejo de Riesgo en Sierras Chicas es el Comité Técnico de la Cuenca del Río Saldán, firmado en la ciudad de Córdoba el 16 de Julio de 2015, integrado por representantes de la Secretaría de Recursos Hídricos y Coordinación, de la Secretaría de Políticas de

Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, los vecinos de los municipios de la cuenca a través de sus representantes, miembros del municipio y asesores técnicos de Unquillo, Río Ceballos, Mendiolaza y Villa Allende, representantes de la Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad Tecnológica Nacional, del Instituto Nacional del Agua (INA) y del Sistema Telemétrico CIRSA (Secretaría de Ambiente y Cambio Climático, 2015).

La Secretaría de Recursos Hídricos y Coordinación en primera instancia propuso la construcción de 166 micro embalses en Sierras Chicas como medida precautoria, en un proceso que involucraba al menos cinco etapas. La primera etapa involucraba la remodelación del Dique la Quebrada en el tramo urbano de la localidad de Río Ceballos; la segunda etapa trabajos sobre la Cuenca del arroyo Unquillo antes de la desembocadura en el río Ceballos; la tercera etapa trabajos en el Nacimiento río Saldán, confluencia del arroyo Unquillo con el río Ceballos; la cuarta etapa implicaba la construcción de alrededor de 160 micro embalses en todo Sierras Chicas y la quinta etapa incluía trabajos sobre el arroyo Saldán. El acuerdo pretendía brindar seguridad para la zona de bosques y protección a las cuencas altas de los ríos y arroyos ante el avance de la urbanización, los incendios, el desmonte para ganadería y para nuevas urbanizaciones, así como los proyectos de trasvase de cuenca (Chiavassa & Ensabella, 2016).

Este acuerdo en formato de Comité se planteaba como objetivo principal generar políticas, promover medidas y desarrollar acciones necesarias para lograr, dentro de los marcos de los principios rectores de la Ley de Política Ambiental 10.028 y optimizar la utilización de dicha cuenca (FM Villa Allende Redacción, mayo de 2015). En esta misma publicación, el ministro de Agua, Ambiente y Servicios Públicos afirmó: “se buscará prevenir y mitigar los daños causados por condiciones hidrológicas extremas como las que sufrió la región en febrero pasado, trabajando de manera coordinada junto a los intendentes y de la participación de los vecinos de Sierras Chicas”.

Este acuerdo modelo fue replicado en otras cuencas, en ese mismo año se creó el Comité de Cuenca del Río Citalamochita integrado por el Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos, las intendencias de Villa María, Ballesteros, Ballesteros Sud, Bell Ville, Monte Leña, Morrison, Pampayasta Sud, San Marcos Sud, de Villa Ascasubi, y de Villa Nueva (La Mañana de Córdoba Redacción, 2015) y las universidades nacionales de Villa María y Córdoba con el objeto de diseñar protocolos de acción y de remediación para las regiones afectadas por las copiosas lluvias estivales.

Ya en 2012 se había formado el Ente Intermunicipal de Manejo del Río Carnero, constituido por los municipios de La Granja y Colonia Caroya y el paraje Las Vertientes, con el objeto de generar políticas y acuerdos intersectoriales para el manejo de este curso hídrico que nace en zona de montaña y desemboca en la llanura cerca de la localidad de Colonia Caroya o de la localidad de Tinoco en época estival. Esta iniciativa había sido acompañada por equipos técnicos de la Universidad Nacional de Córdoba.

Luego del desastre del 15 de febrero de 2015, el gobierno provincial contrató servicios para: limpieza y desembanque del cauce en secciones varias, limpieza, reparación y construcción de obras de arte, alcantarillas, estribos de puentes, vados y pasarelas, demolición de estructuras de defensa, de mampostería y hormigón deterioradas y su reemplazo, excavaciones a máquina para retiro de bordos y traslado de material sobrante, ejecución de protecciones flexibles especiales con gaviones y colchonetas de piedra embolsada y terraplenamientos con compactación especial (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 16 de julio de 2016). Sin embargo el Ente Intermunicipal de Manejo del Río Carnero no fue vital durante el temporal de 2015, ni en relación con la declaración de Emergencia y/o Desastre Agropecuario que involucraba a productores agrícolas y productores ganaderos y tamberos afectados por el fenómeno de anegamiento de suelos por lluvias extraordinarias, durante el ciclo productivo 2015/2016 (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 1 de julio de 2016).

El Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Provincia tuvo que realizar relevamientos en los que no tuvieron intervención otras instituciones, en distintas zonas del territorio provincial, en que concluyeron que las Cuencas río Carnero y Salsipuedes, río Jesús María y río Pinto, río Totoral y arroyo Macha, Corral de Bustos y Arroyo del Pescadero, río de los Tártagos y río Seco y sistema río Dulce, así como las márgenes de ríos y canales en las cotas más altas de las cuencas anteriores resultaron afectadas por el fenómeno de anegamiento de suelos por lluvias extraordinarias. Por este motivo en 2018 se formó finalmente una mesa de trabajo para abordar los problemas ambientales de la zona de la cuenca del Río Carnero; esta mesa buscaba coordinar un manejo integral de las decisiones que se toman en la región, que involucra a varias localidades. Estas localidades se encuentran todas comprendidas dentro de un mismo sistema de drenaje natural, por lo tanto, el problema hídrico que sufra alguna de ellas, afecta al resto de la zona de la cuenca (Brollo, 2018).

4.10. Fortalecimiento de las capacidades de todos los actores sociales

La evaluación de riesgo es considerada un componente en el proceso para identificar los riesgos a los que están expuestas las instituciones en el desarrollo de sus actividades y permite analizar los distintos factores, internos y externos, que pueden provocarlos, con la finalidad de definir las estrategias que permitan administrarlos y, por lo tanto, contribuir razonablemente al logro de los objetivos, metas y programas (OEA, 2014). En ese sentido, hasta 2015, la máxima autoridad provincial en manejo de riesgo era la Dirección de Defensa Civil, cuya misión en ese momento era limitada. Entre sus acciones estaban: solicitar al Poder Ejecutivo Provincial la declaración del estado de emergencia de una parte o todo el territorio de la provincia, promover en cada zona de riesgo la creación de servicios de defensa civil con capacidad de respuesta ante el peligro potencial previsto, fomentar la organización de comités zonales de defensa civil y establecer planes de contingencia y programas de defensa civil.

El responsable de Defensa Civil de la provincia, Diego Concha, luego de la crisis en la localidad de Idiazábal y la cuenca del Ctlamochita detalló que se hizo un trabajo conjunto con 300 efectivos de Gendarmería que seguían colaborando no solamente en Sierras Chicas sino también en las localidades del noreste provincial. “Todo el sistema provincial de Bomberos Voluntarios que cuenta 4.200 efectivos continúa en alerta máxima al igual que las departamentales de policía con el máximo de su personal a disposición para trabajar en cualquier lugar, además del apoyo del personal de la Fuerza Aérea Argentina”, concluyó Concha (Prensa del Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2015). Se trató de un dispositivo muy criticado por las organizaciones civiles y los medios de comunicación que un especialista en incendios estuviera al frente de operativos por inundaciones.

En diciembre de 2015 y con la asunción de las nuevas autoridades en el gobierno provincial, se modificó la estructura orgánica y se creó la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático y Catástrofes dependiente del Ministerio de Gobierno. Como responsable se nombró al comisario retirado Claudio Vignetta, Técnico Superior en Seguridad Pública y Licenciando en Seguridad Pública. Dentro del área se creó el Programa de Capacitación y Asesoría Técnica de Gestión de Riesgos, que brinda capacitación teórica y de conceptualización, y desarrolla una serie de ejercicios teóricos y prácticos que permiten dimensionar la realidad local para el afrontamiento de las emergencias y desastres, la cual culmina con la aplicación de un simulacro donde participan todas las fuerzas vivas locales y regionales (Secretaría de Gestión de Riesgo Climático y Catástrofes, 2016). En un tercer estadio el programa propone la autoevaluación asistida, de manera que mediante la puesta en común y participativa de los involucrados mediante una plantilla, se genera un documento final, denominado *Documento Base*, el cual define y deja plasmada a modo de diagnóstico la línea base desde la cual cada localidad participante puede seguir avanzando en torno a la implementación y proceso de la Gestión de Riesgos a nivel local.

Este programa pretende fortalecer las capacidades de los actores sociales convocando a equipos técnicos y profesionales locales e instituciones de la sociedad civil para la organización formal del Equipo Técnico encargado de los estudios necesarios en la gestión local integrada de riesgos de desastres en cada localidad con capacitación continua del Grupo Técnico en diversos aspectos de la gestión de riesgos y formación de multiplicadores sociales. Durante la presentación del programa en Villa Carlos Paz durante 2016, Marcelo Zornada, director del Plan Provincial de Manejo del Fuego, comentó:

„Esta es una estrategia que viene del Gobierno de la Provincia de Córdoba a través de la Secretaría de Gestión de Riesgo y Cambio Climático en conjunto con la Municipalidad de Carlos Paz. El propósito es comenzar la estrategia del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, que está muy relacionado al cambio climático y todo lo conlleva la emergencia en cada una de las localidades de Córdoba” (Info Carlos Paz Redacción, 2017).

En la región se ha identificado la necesidad de desarrollar capacidades a distintos niveles: el fortalecimiento de prácticas de democracia participativa, negociación, movilización pública; capacidad de generar conciencia social y por ende un cambio de actitudes respecto al agua; mejorar las capacidades

de los recursos humanos que gestionan el agua a nivel operativo; la formación de redes y su fortalecimiento e incrementar los recursos para investigación, y acceso a información. Si estas necesidades son atendidas y priorizadas facilitarán el cambio social en torno al agua.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia diseñó a partir de 2016 una serie de encuentros entre los equipos técnicos profesionales de Sierras Chicas sobre Gestión de Riesgo Psicosocial. Mediante un convenio específico entre la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba con resolución ministerial de 2016, se buscó la realización de un conjunto de acciones de asistencia técnico-profesional, formación profesional y comunitaria e intervención en zonas de emergencias extraordinarias o desastres por parte de profesionales de la Facultad como unidad ejecutora, en el marco de un Programa de la Secretaría de Extensión de la Facultad de Psicología. Se destacan como líneas de acción: intervención psicosocial en zonas afectadas por emergencias extraordinarias o desastres; asesorar y capacitar grupos, organismos locales e instituciones en la temática de la gestión de riesgos con foco en la prevención psicosocial, preparación, primeros auxilios, organización, percepción de riesgos, contención y rehabilitación de damnificados; y acompañar y contener a los distintos agentes intervinientes en la emergencia.

Durante 2016 y en el marco del segundo objetivo del convenio se llevaron a cabo dos encuentros con técnicos y profesionales de gobiernos y organizaciones locales de Sierras Chicas denominados Encuentros para la Producción de Protocolos. Se realizaron de manera conjunta con el departamento de capacitación de defensa civil de la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático y Catástrofes de la Provincia con la intención de presentar la Guardia Permanente de Intervención Psicosocial del Riesgo, y los instrumentos utilizados fueron talleres de unificación y diseño de planillas de relevamiento para asistencia social; presentación del protocolo de actuación del Ministerio; intercambio de datos de contacto; charlas para la promoción de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la creación de las Juntas de Defensa Civil; diseño de mapas de riesgos psicosociales, entre otras. Durante noviembre de 2017 se llevó a cabo el Encuentro Taller sobre Gestión de Intervenciones Psicosociales en la Facultad de Psicología con foco en los ejes de rol de los gobiernos locales en el manejo de situaciones de emergencia o crisis; taller de primeros auxilios psicológicos, y entrenamiento de equipos de trabajo. En esa primera etapa se trabajó sobre la necesidad de producción de protocolos de actuaciones y comunicación para la articulación entre las distintas partes de las juntas de defensa civil locales.

Entre las capacidades a fortalecer están la institucionalidad (rol rector, operador, regulador de la autoridad del agua), con la participación activa y articulada de los entes del sector y vinculando a otros sectores, para facilitar la planificación de la oferta y la demanda de los recursos; el desarrollo de capacidades gerenciales y técnicas: la formación de recursos humanos en la temática de los recursos hídricos considera la capacitación académica no sólo de ingenieros; la educación de los usuarios para cambiar estilos de vida y hábitos de consumo; la educación para la participación, pues la mera declaración en la legislación de la participación no es suficiente.

Desde el Área de Comunicación y Articulación de Programas Socio Ambientales del Ministerio de Desarrollo Social se presentó el *Protocolo Comunicacional* que tiene como partes integrantes al mismo Ministerio y a la Guardia Permanente de Gestión Psicosocial de la Facultad de Psicología. Como primera medida este instrumento comunicacional define la terminología específica y relevante de la gestión del manejo del riesgo tomando como base la Ley 27287 sobre Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2016); la Ley Provincial 8906 del Sistema de Defensa Civil, de Seguridad Náutica y de Manejo del Fuego (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2000c); la Red de Comunicaciones de Emergencias Provincial; el sistema de bomberos voluntarios; la Ley N° 9.089 del Voluntariado (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2003), y el Fondo Permanente para Atención de Desastres, entre otros instrumentos. Requirió crear los instrumentos y cauces para apoyar más decididamente la investigación y desarrollo, que implica la aplicación de tecnologías apropiadas que adecuen los patrones de uso a criterios de sostenibilidad y que constituyen requisitos insoslayables para alcanzar los objetivos de la gestión integral del riesgo humano (Cornejo, marzo de 2017, comunicación personal).

4.11. Actores sociales relevantes y grupos vulnerables: legitimidad

Tener en cuenta cómo intervenir, quiénes lo deben hacer y cómo lo pueden hacer permite contar con una base dinámica para planificar y hacer un uso más racional de los recursos humanos y financieros disponibles. De este modo se observan procesos participativos de construcción de soluciones en los que los actores se reconocen como piezas clave para cambiar la situación, y asumen el costo por los servicios ambientales (Bedoya-Prado & Ruiz, 2008).

En febrero de 2015 un grupo de psicólogos de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba creó un equipo de acompañamiento técnico en situación de crisis para asesorar a los equipos de salud que estaban trabajando en territorio en las localidades afectadas por la catástrofe. Como parte de este nuevo espacio, a fines de ese mes también se creó la Red Social Sierras Chicas, planteada para capacitar a recursos humanos de instituciones y organismos que lo requiriesen para acompañar y contener a los equipos de salud que trabajaban en terreno. Esta red fue conformada por profesionales de la Facultad de Psicología y de los Ministerios de Desarrollo Social, de Salud y de Educación, representantes del Comité de Crisis de Río Ceballos, Salsipuedes, Unquillo, Mendiolaza y Villa Allende y de la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de Córdoba, de la Universidad Católica de Córdoba, Universidad Siglo 21 y de la Universidad Provincial.

La Facultad de Psicología brindó la capacitación a los recursos humanos de instituciones y organismos que lo requirieron y a profesionales inscriptos en la convocatoria abierta. Desde este equipo de acompañamiento se tomó como referencia la importancia de la coordinación de los organismos de respuesta, la formación en prevención de la misma comunidad para un mejor autocuidado y la existencia

de redes sociales informales entre los vecinos y las comunidades. Los ejes abordados por el equipo fueron: la participación comunitaria e intersectorial, el enfoque de derechos, la capacitación y formación sostenida, y la conformación de la Red Socio-Sanitaria de Sierras Chicas (Araya et al., 2017).

Teniendo en cuenta la gran cantidad de voluntarios que se ofrecieron para colaborar con las acciones del Equipo, se propuso la firma de convenios específicos para la realización del programa de formación: Se firmaron convenios de Prácticas Profesionales en Servicio (RHCD N°082/14) con las Localidades de: Unquillo, Río Ceballos, Salsipuedes, Villa Allende y Mendiolaza; esta función fue asumida por el Coordinador de la Red de Sierras Chicas, Lic. Juan Carlos Mansilla, y la Co-Coordinación del Lic. Oscar Santini (Santini, 2016). El Colegio de Psicólogos destacó que el trabajo es intersectorial, interinstitucional e interdisciplinario. Por su parte, el Colegio de Psicólogos de la Provincia tomó intervención poniéndose a disposición del gobierno provincial a través de la constitución de una red de referentes y equipos a la que se sumaron más de 25 matriculados de la zona de Unquillo, Agua de Oro, Villa Allende, Mendiolaza y Río Ceballos, estando atento a la demanda de información de situaciones de apoyo en nuevas localidades y la participación de los Colegas en las mismas (Colegio de Psicólogos de Córdoba, 2015).

Tanto las autoridades como los demás actores, necesitan aprender a convivir y aceptar procesos participativos en la toma de decisiones. Es decir, pasar de la consulta a otros grados de participación, según la decisión concreta de que se trate. No es conveniente que la participación se dé solo al final, cuando las decisiones han sido tomadas por actores gubernamentales, y se realiza este ejercicio para “dar cierta legitimidad”. La ley tiene que reconocer más formas de participación, regularla y establecer los criterios sobre los cuales se ejercerá, pues un marco claro favorecerá la inclusión, la participación y garantizará que se tomen en cuenta las opiniones que surjan de este proceso (Bedoya-Prado & Ruiz, 2008).

Tanto la creación de la Red Social de Sierras Chicas como el envío de profesionales del Colegio de Psicólogos a territorio constituyen una instancia de legitimidad de las acciones que llevaron a cabo los profesionales. Para Santini (2016), la participación comunitaria tanto como el trabajo organizado y solidario son de sumo valor ya que mitigan el miedo, el descontrol, la confusión, la incertidumbre e inestabilidad de la población damnificada y más vulnerable o vulnerada, y facilita la implementación de sus recursos vinculables.

4.12. Información, transparencia y rendición de cuentas

La revisión periódica y evaluación de políticas y decisiones representa una oportunidad de involucrar a la sociedad y promover los consensos faltantes, cómo se invierten y priorizan los recursos para superar el déficit de acceso al agua en los países, qué prioridad política ocupa el agua frente a otros recursos estratégicos, son cuestionamientos que van por el control social de la acción pública. El mensaje debe ser transmitido desde el principio: el agua es un recurso compartido, es decir, “quien tiene

derechos, acepta también obligaciones” (Barrantes, 2017).

Curiosamente, una semana antes del temporal del 15 de febrero de 2015 el gobierno provincial publicaba que de acuerdo a su necesidad de dar una mejor respuesta a los requerimientos de la sociedad en materia de obras y servicios públicos, se modificarían los índices para la adquisición de bienes y servicios, con lo cual se delegaba a los ministros de Infraestructura y de Agua, Ambiente y Servicios Públicos la función de contratar por un monto que alcanzara el índice 625 por lo que restaba de ese período financiero (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2015).

Más tarde, el 11 de marzo de ese mismo año, se ponía en marcha el Fondo de Emergencia por Inundaciones como cuenta especial con afectación total y específica a reparar daños derivados de las inundaciones que afectan el territorio provincial, sea para la asistencia a damnificados o para reconstrucción de la infraestructura (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2015b) con el Ministerio de Gestión Pública como encargado de la administración de ese fondo y la asistencia de la Secretaría de Control y Auditoría, la cual centraliza los requerimientos de los Ministerios de Agua, Ambiente y Servicios Públicos, de Infraestructura, y de Desarrollo Social.

Este dispositivo legal permitió la implementación del Portal de Compras Públicas (o Subastas, como fue conocido en ese momento) que funcionaba de manera electrónica. Las licitaciones públicas para la contratación de bienes y servicios podrían entonces llevarse a cabo de manera totalmente electrónica, utilizando tecnologías de información y comunicación para aumentar la eficiencia de los procesos a la hora de contratar con el Estado Provincial. El propósito de este dispositivo era generar una mayor participación, oposición, y transparencia en los procesos de compras y contrataciones, y facilitar el acceso de la sociedad a la información (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2018).

De acuerdo al Portal de Compras Públicas, todas las siguientes licitaciones y subastas de Sierras Chicas fueron llevadas a cabo en 2015 como consecuencia del temporal de febrero:

Subasta Electrónica 2015/000087 para adquisición de materiales para la realización de reparaciones en los sistemas de agua potable de distintas localidades de las Sierras Chicas. Presupuesto oficial: \$1.872.693,79

Subasta Electrónica Inversa N° 2015/000077.01 para adquisición de cable de fibra óptica aéreo, auto soportado dieléctrico (ADSS), para ser utilizado en la reparación de instalaciones eléctricas en la zona de las Sierras Chicas. Presupuesto oficial: \$518.330,24

Subasta Electrónica Inversa N° 2015/000026 para la reparación del acueducto de Sierras Chicas, tramo El Parquecito – Cisterna C, Unquillo. Presupuesto oficial: \$1.780.000,00

Subasta Electrónica Inversa N° 2015/000035 para la reparación de calles urbanas, caminos vecinales y red terciaria provincial en Sierras Chicas Sur. Presupuesto oficial: \$38.996.197,37

Subasta Electrónica Inversa N° 2015/000034 para la reparación de calles urbanas, caminos vecinales y red terciaria provincial en Sierras Chicas Norte. Presupuesto oficial: \$38.439.890,50

Subasta Electrónica Inversa N° 2015/000031 para la reparación y reconstrucción de caminos y obras de la zona de Sierras Chicas 1. Presupuesto oficial: \$36.482.616,26

Subasta Electrónica Inversa N° 2015/000033 para la reparación y reconstrucción de caminos y obras de la zona de Sierras Chicas 1. Presupuesto oficial: \$36.864.076,30

Subasta Electrónica Inversa N° 2015/000038 para la contratación del servicio de limpieza y sistematización de cauces en Sierras Chicas – Tramo 1. Presupuesto oficial: \$3.001.965,00

Subasta Electrónica Inversa N° 2015/000045 para la contratación del servicio de limpieza y sistematización de cauces en Sierras Chicas – Tramo 2, Mendiolaza – Unquillo. Presupuesto oficial: \$10.002.568,10

Subasta Electrónica Inversa N° 2015/000046 para la contratación del servicio de limpieza y sistematización de cauces en Sierras Chicas – Tramo 3. Presupuesto oficial: \$5.400.573,00

Subasta Electrónica Inversa N° 2015/000047 para la contratación del servicio de limpieza y sistematización de cauces en Sierras Chicas Tramo 4. Presupuesto oficial: \$2.202.344,60

Subasta Electrónica Inversa N° 2015/000050 para la contratación del servicio de limpieza y sistematización de cauces en Sierras Chicas Tramo 5. Presupuesto oficial: \$3.031.378,40

Subasta Electrónica Inversa N° 2015/000060 para la contratación del servicio de limpieza y sistematización de cauces en Sierras Chicas Tramo 1. Presupuesto oficial: \$3.001.965,00

Subasta Electrónica Inversa N° 2015/000065 para la contratación del servicio de limpieza y sistematización de cauces en Sierras Chicas Tramo 6. 2.1. Presupuesto oficial: \$6.687.178,00

Subasta Electrónica Inversa N° 2015/000071 para la reparación y reconstrucción de caminos y obras de arte en Sierras Chicas 1. Presupuesto oficial: \$36.482.616,26

Subasta Electrónica Inversa N° 2015/000077 para la provisión de cable de fibra óptica aéreo, auto soportado dieléctrico (ADSS), para ser utilizado en la reparación de instalaciones eléctricas en Sierras Chicas. Presupuesto Oficial: \$518.330,24

OEA (2014) señala que la administración de riesgos se lleva a cabo mediante el diseño de un programa destinado para tal objetivo, el cual debe contener los procedimientos y formas de identificar, evaluar y analizar, responder, controlar, supervisar y comunicar riesgos institucionales. En este mismo documento se discute la necesidad de generar comunicación interna y externa, lo que proporciona a la organización la información necesaria para llevar a cabo el control diario, y permite al personal comprender las responsabilidades del control interno y su importancia para el logro de los objetivos institucionales.

Durante el temporal, en el Portal de Prensa del Gobierno de Córdoba se publicaron comunicados sobre el estado de rutas, pronóstico del tiempo, noticias relacionadas al temporal y el avance de obras encaradas por el gobierno provincial o los gobiernos locales. Sin embargo, este sistema pareció no ser el más adecuado por su gran desconocimiento entre la población.

4.13. Instrumentos económicos

La acción de los gobiernos no debe reducirse al uso de instrumentos regulatorios, por el contrario, estos se complementan con otros instrumentos económicos y de incentivos, lo que da una gama de instrumentos amplia que puede ser adaptada en la región, cuidando de no entrar en confrontación con el valor simbólico que se da al agua. Bien diseñados, estos instrumentos pueden coexistir en aras de proteger los recursos hídricos (Barrantes, 2017). El Banco de la Provincia de Córdoba, Bancor, tomó en marzo de 2015 la iniciativa de ofrecer créditos con condiciones preferenciales: tasas de interés fijas y en pesos. También se ofrecieron subsidios por parte del Estado Provincial para personas que perdieron sus casas, para algunas industrias y para la actividad agropecuaria.

La asistencia a industrias, específicamente, se destinó a personas físicas o jurídicas afectadas por el daño total o parcial en sus explotaciones industriales, comerciales o de servicios (Bancor, 2015). Contemplaban una tasa de interés 0% (cero) para el cliente durante las primeras 12 cuotas, ya que el gobierno provincial subsidiaba la tasa del 12,00% TNA. En el gráfico del reporte se especifica en el mapa la relación entre zonas de inundaciones y préstamos a sus damnificados. Monopolizan los préstamos en este rubro el Este provincial (departamento San Justo, departamento Colón), la cuenca media del Ctlamochita y el departamento Unión.

Por otra parte, en los primeros días posteriores al temporal del 15 de febrero, el gobierno provincial anunció que los contribuyentes afectados no pagarían impuestos. Esta eximición resultaría aplicable al impuesto Inmobiliario Urbano/Rural del que quedarían exentos por toda la anualidad de 2015 y también a los fondos que se liquidan juntamente con estos impuestos; al impuesto a la Propiedad del Automotor; y al impuesto a los Ingresos Brutos durante el primer semestre del año los pequeños contribuyentes que tributasen por el régimen especial de monto fijo. Para los restantes contribuyentes se estableció la no exigibilidad de la obligación de pago de los importes mínimos mensuales. Respecto a créditos, se establecieron dos líneas: de capital, hasta \$150 mil en 36 meses, con 6 meses de gracia, tasa 0% el primer año y 9% los restantes, y la de créditos para maquinaria, con iguales condiciones financieras, con monto máximo de \$400 mil y a pagar en 48 meses (Comercio y Justicia Redacción, 2015).

Durante febrero de 2016, los senadores por Córdoba Norma Morandini y Rubén Borello ingresaban el expediente parlamentario 4417/14 al Senado de la Nación con un proyecto de ley para declarar desde el 15/02/15 y por el termino de cien días, zonas de desastre y emergencia ambiental, social y económica a diversas localidades de la provincia de Córdoba, afectadas por el desborde de ríos y arroyos (Morandini & Borello, 2015). Tanto la línea de créditos del banco local como la declaración de zona de desastre desde el Senado de la Nación parecen dos instrumentos paliativos en que se asume al gobierno como responsable de la respuesta en materia financiera. El portal de Compras y Subastas del Gobierno parece ser un instrumento más a tono con la gobernanza, con un gobierno más moderno.

En el próximo capítulo se abordan de lleno las interacciones en la arena política posteriores al 15 de febrero de 2015, cuando los intendentes locales tuvieron que dar su discurso por la apertura de las sesiones ordinarias de sus concejos deliberantes durante los meses de febrero y marzo; a la vez que comenzaban a transitarse los cronogramas electorales locales, provinciales y nacionales que obligaron a políticos y partidos a exponerse respecto a las causas y consecuencias del temporal del 15 de febrero y manifestarse acerca de los planes y proyectos de manejo de riesgo.

Capítulo V

ESCENARIOS POLÍTICOS

FRENTE AL DESASTRE

5.1. Primeras declaraciones

El periódico Ñu Porá, producido en la localidad de Río Ceballos, es el medio de comunicación gráfica con mayor llegada en la región, y es impreso y distribuido en los primeros días de cada mes, por lo que el abordaje del temporal de febrero de 2015 fue presentado en la edición de marzo. En el formato de esta publicación hay espacios para la editorial, opiniones, entrevistas, cobertura de actos de gobierno y eventos de la vida cotidiana, con gacetillas que involucran eventos políticos, sociales, comerciales, culturales y deportivos. La edición de marzo de 2015 significó todo un desafío para el equipo de redacción que apuntó la casi totalidad de su material a la cobertura del temporal. Se publicaron las declaraciones de gran parte de los intendentes de Sierras Chicas, en las que exponen su visión respecto al fenómeno y el modo en que lo abordaron.

El ex intendente de la ciudad de Río Ceballos, Sergio Spicogna, declaró: “Mi impresión es que es una lluvia que superó los 300 milímetros, y, paradójicamente, se dieron en zonas de reserva como La Quebrada, Los Manantiales y Los Quebrachitos, donde no hay impacto ambiental” (Ñu Porá Redacción, marzo de 2015, p. 3). El máximo funcionario del municipio minimizó la magnitud del evento al considerarlo como una lluvia que superó los 300 milímetros cuando en realidad se produjeron varios frentes de tormentas con gran actividad eléctrica, crecidas en todas las cuencas hídricas y especialmente del principal afluente que atraviesa la localidad, el arroyo Río Ceballos, en cuyo lecho debió lamentarse la pérdida de vidas humanas, además de la gran destrucción de infraestructura domiciliaria, urbana y vial. Si bien explica que esa lluvia se produjo en zonas periurbanas y rurales como La Quebrada, Los Manantiales y Los Quebrachitos, lo cierto es que estas áreas están dentro del ejido del municipio y se conectan directamente con la ciudad por la misma geografía de la localidad, por la infraestructura y por los cauces hídricos.

El medio local La Tinta, en una editorial publicada en los días posteriores al temporal, le asigna gran responsabilidad a los intendentes.

„La culpa es de la naturaleza”, dicen los funcionarios tras su baño diario de perversa hipocresía. Las crisis hídricas recurrentes que viven las Sierras Chicas y las inundaciones forman parte de un ecosistema alterado. Burócratas criminales que sabían que esto podía suceder y no hicieron nada... (Díaz-Romero, 2015).

En otro tramo de la editorial se critica al gobierno provincial, que “con la complicidad de intendentes como Daniel Salibi de Mendiola, Sergio Spicogna de Río Ceballos, Germán Jalil de Unquillo y Héctor Colombo de Villa Allende— han convertido a las Sierras Chicas”.

Volviendo a la edición de marzo de Ñu Porá, el intendente Spicogna agrega:

„a mano alzada, a través de un relevamiento que hicimos con un ingeniero y con un arquitecto, sin contar las rutas provinciales, nos están dando una suma de 20 millones de pesos para reconstruir

puentes, calles, veredas, alumbrado. Tenemos que tratar de ir haciendo todo de a poco. Río Ceballos tiene que ir recuperando su vida normal” (Ñu Porá Redacción, marzo de 2015, p. 3).

En esta sucinta declaración pone de manifiesto una serie de fallas; habla de un relevamiento a mano alzada hecho con un ingeniero y un arquitecto que le da una suma de 20 millones de pesos para reconstruir infraestructura, por lo que queda en claro que el objeto de ese relevamiento era establecer un monto determinado para conseguirlo ya sea a través de ayuda directa del gobierno provincial o nacional, de alguna institución financiera o como fondos coparticipativos. No se puede descartar una vinculación directa con el gobierno nacional, si se considera una nota del diario El Alfil del 15 de febrero de 2015: “Scioli insistió y se comunicó ayer directamente con los intendentes, logrando que los de Río Ceballos y de Villa Allende, los peronistas Sergio Spicogna y Héctor Colombo, respectivamente, aceptaran coordinar la recepción de la ayuda” (El Alfil Redacción, febrero de 2015). En la misma nota se agrega una declaración de Nicolás Scioli, vicepresidente ejecutivo del Grupo Provincia:

„nosotros asumimos un compromiso social muy fuerte en cada una de las provincias donde tenemos presencia y en este caso lo expresamos desplegando todos los recursos a nuestro alcance para llevar ayuda a los damnificados por el temporal, también abriendo una delegación para generar trabajo y desarrollo, y acompañando a jóvenes cordobeses en sus proyectos artísticos...”.

Recapitulando, podemos discernir que ese relevamiento no buscaba hacer una inspección del deterioro en la infraestructura urbana o mucho menos de la infraestructura domiciliaria en todas aquellas viviendas que habían sido seriamente impactadas por el fenómeno. Según consta en acta del Concejo Deliberante de la ciudad de Río Ceballos del 8 de mayo de 2015 correspondiente a la Ordenanza 2168/15 sobre convalidación del contrato de locación por programa de limpieza, ensanchamiento y profundización del Arroyo Saldán (Río Ceballos) LEP,

el Departamento Ejecutivo Municipal eleva al Concejo Deliberante la solicitud de autorización para la firma del contrato de locación de servicios con el Consorcio de Cooperación denominado Nueva Serie S.A., Raven S.A. Consorcio de Cooperación por la suma de pesos dos millones cuatrocientos mil por medio del cual el consorcio mencionado ejecutará en el tramo que el Arroyo Saldán atraviesa nuestra Localidad el programa LEP (Concejo Deliberante de Río Ceballos, 2015)

por una suma mucho menor a la mencionada.

Existe una opinión generalizada de que la estructura de la planta de funcionarios comandada por el intendente Spicogna fue la que se hallaba menos preparada para hacer frente a las tareas de manejo de riesgo durante el temporal y en las semanas posteriores. El periodista Carlos Castro, residente de Río Ceballos (comunicación personal) opina que el intendente “no supo cómo manejar la situación y solo se dedicó a esperar el cambio de gobierno porque su gestión iba entrando en crisis”. La situación en Río Ceballos seguía siendo complicada meses más tarde: se esperaba la coparticipación para pagar los sueldos de noviembre y se vivieron momentos complicados con el cese de los empleados “subsidiados” de la gestión Sergio Spicogna, que dejaron de prestar servicios al finalizar su mandato (Diario Sierras Redacción, 2015).

En su último discurso anual, Sergio Spicogna resaltó lo bueno que hizo cada área del Municipio, pero le faltó hacer referencia a la Dirección de Ambiente. Sí habló de la importancia de tener un plan de trabajo a largo plazo como localidad y resaltó que no se puede empezar de nuevo cada cuatro años (Heredia, marzo de 2015). Sin embargo, quedaron algunas otras promesas sin cumplir, la gestión de Sergio Spicogna había prometido un terreno para la institución educativa María Elena Walsh, pero cuando terminó su gestión no dejó ninguna constancia de que esa promesa estuviera camino a concretarse. Sin lugar a dudas influyó la inundación del 15 de febrero: los terrenos de muchas familias fueron afectados y el de la escuela quedó relegado (Tula, 2018).

Posteriormente la Asamblea de vecinos de Sierras Chicas, después de reunir las pruebas necesarias, decidió presentar una denuncia el martes 18 de agosto de 2015 en Tribunales II de la Ciudad de Córdoba, la que involucra a los intendentes Germán Jalil, de la ciudad Unquillo, Daniel Salibi, de la ciudad de Mendiolaza y Sergio Spicogna, de la ciudad de Río Ceballos (Pérez, 2019). Fueron acusados por estrago culposos, por entenderse que durante su gestión fueron negligentes al no realizar las obras y modificaciones necesarias para evitar la tragedia que finalmente sucedió en febrero de ese año (La Jornada Web Redacción, 2015). Según el abogado patrocinante de la Asamblea de Vecinos, Mauro Ompré, en el caso de Sergio Spicogna “la responsabilidad llega al punto de que fue avisado el 15 de febrero a las 4 de la madrugada de la situación que atravesaba la localidad y no alertó a los vecinos ni a bomberos” (Agencia Farco Redacción, 2015). Agrega Ompré que “los intendentes hicieron una suerte de campaña de represión, de miedo” lo cual ocasionó que la denuncia fuera presentada meses más tarde que la interpuesta contra el entonces gobernador De la Sota.

Para las elecciones locales de 2019 Sergio Spicogna intentó recuperar la administración del Municipio y “aunque viene de una última gestión olvidable parece haber renovado el entusiasmo y estar dispuesto a barajar y dar de nuevo junto a compañeros históricos”, indicaron desde Agua Trae (Agua Trae Redacción, 2019). En esta publicación aparece un resumen de su carrera política que destaca:

en 1999 y 2003 fue electo intendente y volvió a ser elegido en 2011 en una gestión marcada por la crisis política con su Secretario de Gobierno, Pablo “Chichi” Murúa, y complicada aún más con la catástrofe de febrero de 2015.

Sergio Cornejo, el intendente de Salsipuedes, fue otro de los intendentes que en 2015 tuvieron que hacer frente al temporal de febrero y luego de la elección de autoridades locales debieron abandonar la administración de sus municipios. En sus primeras declaraciones publicadas en Ñu Porá en marzo de 2015 señala:

en el lapso de los últimos años, Salsipuedes ha pasado por situaciones extremas: incendios, sequías, fuertes tormentas, y ahora inundación... tras el temporal en la localidad fueron relevadas alrededor de 200 viviendas con algún tipo de inconveniente edilicio, 70 de ellas con daños severos y diez prácticamente destruidas” (Ñu Porá Redacción, marzo de 2015, p. 3).

En octubre de 2015, el intendente Cornejo perdió las elecciones locales frente a la lista vecinalista filo radical encabezada por Marcelo Bustos, en ese momento director del cuartel de bomberos de Salsipuedes y empleado de planta permanente del municipio. Aquí se produjo uno de los fracasos en el intento por generar un trabajo conjunto e interinstitucional entre los integrantes de la estructura orgánica del municipio y el cuartel de bomberos que acabaron trabajando por separado. El gobierno municipal conseguido en 2011 a través de la confluencia de varias fuerzas políticas de la localidad

„no pudo ocultar sus fracciones, durante y luego del temporal del 2015 se hizo evidente que el intendente municipal contaba con su Secretaria de Gobierno, Amalia Papurello, y [con] un puñado de funcionarios, y ni siquiera el Concejo Deliberante le respondía“

indicó la trabajadora social del Municipio, Alicia Méndez (comunicación personal). Según García-Montaldo (2013) esta crisis en el manejo de los recursos (que afecta a todo Sierras Chicas) es de larga data, no obstante las respuestas institucionales tienen un carácter fragmentado (expresado antes en anuncios de ejecución de obras que en acciones tendientes a una gestión integrada) y poco efectivo.

En el mismo informe, al describir los frentes de vulnerabilidad de la localidad, García-Montaldo (2013) agregaba que la falta de agua suficiente para abastecer a la población (creciente)... respondía a un complejo sistema de interacciones en las que intervienen procesos naturales, institucionales y políticos, cuya resolución no podría afrontarse si no se hacía desde una perspectiva integral. Y que el panorama era desalentador en cuanto al alcance de una solución ya que no existían canales ni estrategias por parte de la Provincia y el Municipio para establecer estrategias de gestión superadoras (García-Montaldo, 2013).

De acuerdo a un informe de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, es fundamental que tanto la población como las autoridades identifiquen las amenazas de la localidad, que entiendan el grado de peligrosidad que estas poseen, su magnitud, intensidad y la duración que pueden llegar a tener para estimar el daño que pueden provocar a las personas y/o bienes, y para poder coordinar acciones de prevención y mitigación. Por este motivo propone convocar a todos los miembros de la comunidad (integrantes de la gestión municipal, sector privado, técnicos, universidades, instituciones educativas, asociaciones civiles, sociedades de fomento, ONGs, etc.) a talleres participativos o mesas de trabajo para la configuración del mapa de riesgo (Jiménez-Alcorta, 2018).

Este mismo informe incluye la dimensión de los tipos de vulnerabilidad. La vulnerabilidad socio cultural

se refiere al bajo grado de organización de una comunidad para prevenir, mitigar o responder ante situaciones de desastre. El nivel de traumatismo social resultante de un desastre es inversamente proporcional al nivel de desorganización de una comunidad afectada. Asociados a estos se encuentran

los factores culturales determinados por la forma en cómo los individuos se ven a sí mismos y en la sociedad (Jiménez-Alcorta, 2018).

Y toma como ejemplo las inundaciones: “cada vez que se produce una inundación se registran numerosas muestras de solidaridad por parte de la comunidad, sin embargo, se hace de manera desorganizada y desarticulada con el consiguiente perjuicio de los damnificados”. En cuanto a la vulnerabilidad política institucional, se refiere a las carencias y debilidades en los arreglos institucionales para hacer frente a la amenaza, entre las que se menciona la desarticulación entre organismos, la superposición de funciones y roles y la ausencia de canales efectivos de comunicación entre ellos (Jiménez-Alcorta, 2018).

Continuando con la publicación de Ñu Porá, Daniel Salibi, intendente de Mendiolaza, declaró: “son 17 las familias que sufrieron daños totales en sus viviendas. A estas personas ya se les ha conseguido lugar momentáneo para residir mediante el alquiler de un inmueble cuyo gasto correrá a cargo del gobierno provincial” (Ñu Porá Redacción, marzo de 2015, p. 3). Al referirse a las familias, viviendas y su reubicación, otorga a la cuestión un matiz social. Probablemente Salibi haya sido el intendente que más salidas tuvo en los medios locales y el mismo ministro Provincial de Agua, Ambiente y Servicios Públicos provincial Fabián López destacó que a pesar de que Salibi era un intendente de la oposición siempre articuló con el gobierno provincial la instalación de Centro de Operación de Emergencias, el relevamiento de daños y la asistencia a viviendas familiares y emprendimientos comerciales.

Dentro de un plan de remediación, en Mendiolaza se construyó un puente, se instalaron dos pasarelas, y quedó pendiente la construcción de un gran desagüe que evitaría desbordes mayores en el sector del centro cívico (Pérez, 2019). En septiembre de 2015 este intendente ganó la elección local con el 32 por ciento de los votos. Salibi recordó que sus competidores se valieron de las inundaciones que sufrió el cordón de Sierras Chicas el pasado 15 de febrero: “Lo tomaron como caballito de batalla” (Cadena 3 Redacción, septiembre de 2015). Salibi ganó por 32,17% de los votos, en una elección muy reñida. En un segundo lugar quedó Andrés Díaz Jofre (PRO), con el 29,70%. Tercero se ubicó Nicolás Martínez Dalke (Unión por Córdoba), con el 20,15%. Alicia López Seco (Frente Mendiolaza Unida) quedó cuarta, con el 17,98%.

En una entrevista cedida a finales de diciembre de 2015, a pocos días del inicio de su mandato, Salibi dijo:

„estuvimos reunidos con Defensa Civil, Policía, EPEC, Cooperativas de agua, Bomberos, para preparar el plan de contingencia para la temporada de verano, todas las instituciones estamos trabajando mancomunadamente para dar lo mejor ante cualquier eventualidad, y respecto [a] si vuelven a llover 600 milímetros, nadie puede garantizar que no nos vayamos a inundar porque son situaciones que escapan a la realidad, no están contempladas en los promedios pluviales normales cualquier eventualidad, como la piedra o vientos del otro día, estamos conectados, esto significa generar tranquilidad y prevención” (Villa Allende Semanario Redacción, 2016).

Semanas antes y en el marco de la campaña provincial para elección de gobernador y legisladores, el candidato Oscar Aguad representando a la UCR y PRO de visita por Mendiolaza prometió a los vecinos que, si ganaba las elecciones, en la primera semana de su gobierno presentaría en la Legislatura un plan integral para evitar que fenómenos extraordinarios, como aquel temporal de febrero, provoquen consecuencias terribles en vidas y en daños (El Alfíl Redacción, 13 de mayo de 2015). También prometió “invertir los fondos que se requieren para prevenir estos desastres naturales que no sólo implican la pérdida de nuestros bosques, sino que también favorecen la ocurrencia de inundaciones”. En consonancia con la decisión del gobierno provincial del momento indicó que se iban a

„actualizar los mapas de riesgo de inundaciones como lo vienen sugiriendo los especialistas y vamos a ejecutar un plan integral de obras hídricas con la construcción de micro embalses que cumplan el rol de abastecer de agua en períodos de sequía y prevenir crecidas e inundaciones”.

Sin embargo, Aguad finalmente no accedió a la gobernación.

En un relevamiento publicado a un año del desastre del 15 de febrero por FM Comunicar de Colonia Caroya se detalla que en Mendiolaza en total fueron afectadas 416 viviendas, de las cuales 20 tuvieron destrucción total y se encontraban en ese momento en etapa de construcción. Además, el temporal generó destrozos en el cuartel de Bomberos, la Comisaría, la oficina de Seguridad Ciudadana, un centro de salud, tres instituciones educativas y el polideportivo municipal (FM Comunicar Redacción, 2016). En ese momento, Salibi declaraba “la única obra que se terminó ciento por ciento en el corredor de las Sierras Chicas fue la limpieza y encauzamiento del arroyo que va desde La Quebrada hasta Saldán” (FM Comunicar Redacción, 2016).

En mayo de 2016 se hizo la entrega de ocho viviendas a damnificados en Mendiolaza. En el acto de entrega que contó con autoridades locales y provinciales, Salibi dijo:

„Siempre digo que hay un antes y un después del 15 de febrero que nos marcó a todos en nuestro corredor, y los intendentes que estábamos en ese momento y a los que les toca estar ahora, debemos sentir alegría y satisfacción porque hoy empieza a resolverse una parte de las 1784 personas que quedaron sin hogar, y eso da cuenta [de] que nunca hay que perder la esperanza. Tal vez el Estado no cumplió en tiempo y forma por ese crédito que no llegó de Nación, pero el Gobierno de Córdoba y la Dirección Provincial de Vivienda estuvieron a la altura”.

Finalmente, en 2019 se inauguró en el marco del Acuerdo Socio Ambiental en la localidad de Unquillo el Nuevo Parque Urbano 15 de Febrero de barrio Los Cigarrales, que invita a la reflexión y favorece el esparcimiento, y se consolida como homenaje a quienes sufrieron el embate de la crecida el 15 de febrero de 2015 (La Nueva Mañana Redacción, 2019).

La ciudad de Villa Allende es una de las más pobladas de Sierras Chicas y es atravesada a lo largo por el Arroyo Saldán. En las horas pico de la inundación del 15 de febrero, las calles centrales de Villa Allende se convirtieron en ríos. Esto tiene que ver, también, con la geografía de la región. La “puerta” de salida del agua de toda la cuenca es la ciudad de Villa Allende (Barchuk et al., 2016). Fue

una de las localidades con mayor destrucción de viviendas, 93 en total. De ellas, 80 aún se encontraban en obra en febrero de 2016 y para las otras 13 se habían entregado módulos de materiales y subsidios para mano de obra (FM Comunicar Redacción, 2016). De acuerdo a un relevamiento de La Izquierda Diario a días del 15 de febrero de 2015 dos barrios eran los más afectados, Cóndor Bajo y San Clemente. El último se encontraba incomunicado con el centro de la localidad, ya que los puentes de acceso habían sido arrastrados por el agua. No quedaba nada, sólo algunos escombros. La gente del barrio debía hacer un largo viaje hasta la Av. Goycochea para así poder llegar a sus lugares de trabajo, muchos en el centro (Musso & Cortez, 2015). En sus primeras declaraciones Héctor Colombo, intendente de Villa Allende dijo: “en esta ciudad son 900 las casas afectadas y aproximadamente 1900 de gravedad. Alrededor de 20 familias evacuadas que han sido trasladadas a instituciones que funcionan como centro de albergue y ayuda”. (Ñu Porá Redacción, abril de 2015, p. 11).

En la misma nota, las redactoras denuncian ausencia del gobierno provincial y horario de atención acotado en la municipalidad:

Nos dirigimos... hacia donde nos envió uno de los tantos policías que se encontraban en la localidad. Fue la “Agencia Córdoba Deportes”, nos aseguraron que allí había un centro asistencial, el cual nunca encontramos debido a que Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba ya no se estaba haciendo presente, a dos semanas de las inundaciones creyeron que ya no era necesario. La Municipalidad de Villa Allende sólo atiende por la mañana, sea cual sea la situación que se esté viviendo, por la tarde sólo se encuentra el personal encargado de la limpieza (Ñu Porá Redacción, abril de 2015, p. 11).

Con una diferencia mayor a 15 puntos, Eduardo “Gato” Romero obtuvo la victoria frente al entonces intendente Héctor Colombo en las elecciones municipales del 26 de julio de 2015. Un padrón de 27.546 electores estuvo habilitado para elegir entre siete candidatos. De un total de 18.976 votos, Romero obtuvo 8.636, es decir un 45,51%. Segundo resultó Héctor Colombo (Partido Justicialista) que iba en búsqueda de la reelección. El mandatario obtuvo el 29,21% (5.543 votos). Tercero quedó Heriberto Martínez (Unión Cívica Radical) con 16,06% (3.048 votos). En los siguientes lugares se ubicaron: Mario Quiroga (Frente Villa Allende para la Victoria) con 3,59% (681 votos), Marcelo Chico (Partido Obrero) con 2,14% (406 votos), Livio Montrasi (Partido Es Posible) con 1,04% (197 votos), y Monona Costa (Frente Amplio Progresista) con 0,80% (152 votos). Los votos en blanco sumaron 1,02% (194 votos) y los nulos fueron 0,52% (98 votos; Santander, 2015).

Finalmente llaman la atención las declaraciones de Juan Carlos Saharatian, intendente de Saldán: “a Saldán la han dejado sola... Saldán tuvo solo destrucción de algunas pircas y paredones de casas cercanas al río y algunos daños en puentes y calles” (Ñu Porá Redacción, marzo de 2015, p. 10b).

En declaraciones rumbo a la elección local de noviembre de 2015, hizo un balance:

„estamos terminando con la readecuación del arroyo, llegó el LEP en su tramo final que es Saldán, donde termina la cuenca. En estos días vamos a colocar un puente peatonal que cruzará por un costado del denominado Puente Ferrucho para comunicar a barrio Los Manantiales” (Valente, 17 de noviembre de 2015).

5.2. Apertura de sesiones legislativas

Durante el mes de marzo anualmente se lleva a cabo la apertura de sesiones de consejos deliberantes de casi todos los municipios de la provincia. Es un evento presidido por la máxima autoridad legislativa y en la mayoría de los casos cuenta con la presencia y el discurso del intendente Municipal. El intendente informa sobre la propuesta para el año en ejercicio y detalla las ordenanzas de presupuesto aprobadas en la gestión anterior. En 2015, la apertura del período de sesiones ordinarias se produjo a semanas del temporal del 15 de febrero, momento en que las estructuras municipales y comunales aún se encontraban abocadas a tareas de reconstrucción. Lo que era común en todas las localidades era la situación de desborde en que se encontraban las municipalidades y funcionarios ante semejante catástrofe. Cuando parecía que algo comenzaba a solucionarse o estabilizarse, nuevamente las inclemencias del clima azotaban la región (Ñu Porá Redacción, marzo de 2015, p. 8). El intendente de Villa Allende, Héctor Colombo, lamentó en la Apertura de Sesiones: “la desgracia ha sido inmensa, verdaderamente nos ha tocado enfrentar una de las peores tragedias de la historia de Villa Allende... nos endosa una enorme, una gigantesca, cantidad de labores y responsabilidades” (Ñu Porá Redacción, marzo de 2015, p. 10b).

Con respecto a su decisión de prorrogar el acto eleccionario en dos oportunidades, la edición de abril de 2015 de Ñu Porá (p. 11) señalaba: “El delasotista no lo reconoce abiertamente, pero a voces se sabe que el alza en las encuestas de la figura del ‘Gato’ Cabrera, candidato a intendente por el PRO que pondrían seriamente en peligro la continuidad de su gestión, llevaron a Colombo a tomar la determinación”. La visión y articulación institucional entre el ámbito municipal, provincial y nacional fue uno de los puntos que subrayó el mandatario, resaltando que los distintos estamentos “se hicieron presentes desde un principio, buscando y ofreciendo formas de colaborar con los vecinos afectados por el temporal” (Ñu Porá Redacción, marzo de 2015, p. 10b).

Mientras tanto, el intendente de Jesús María, Gabriel Frizza, en la apertura de sesiones del Consejo Deliberante expuso:

„Este fenómeno no nos da tregua, pero estamos enteros, peleando en cada uno de los rincones más afectados de la ciudad con la misma fuerza, entereza y profesionalidad como lo hicimos desde el primer día... junto a profesionales de la municipalidad y vecinos interesados en la problemática, construiremos la mesa de trabajo de la cuenca del Río Jesús María, mesa que será creada por decreto y que tendrá la participación de los vecinos como una manera de generar consenso y control de las

acciones programadas con asesoramiento de la UNC y el Instituto Nacional del Agua” (Ñu Porá Redacción, marzo de 2015, p. 10a).

Un evento más que positivo se produjo por esos días. Vecinos de La Granja crearon una Junta de Defensa Civil multidisciplinaria el 31 de marzo de 2015 de la que participaban organizaciones sociales y ambientales, autoridades municipales, escuelas, bomberos y brigadistas forestales (Ñu Porá Redacción, abril de 2015, p. 10). Este sería uno de los primeros acuerdos de interinstitucionalidad en Sierras Chicas después del desastre del 15 de febrero de 2015.

5.3. Año electoral

Los procesos políticos para Sierras Chicas y gran parte del territorio provincial suponían en 2015 el último año de ejercicio de gobierno a nivel local y departamental, la renovación de autoridades a nivel provincial, nacional y la elección por primera vez de representantes para Mercosur. Por lo que los procesos electorales, cierre de gestión y recambio de autoridades se presentaban como las acciones destacadas en la segunda mitad de un año electoral.

Los municipios con denominación de ciudad (con más de 10 mil habitantes) que hayan dictado sus propias cartas orgánicas municipales están en condiciones de hacer llamado a elecciones de manera independiente. Se renuevan cargos para intendente y vice intendente, concejo deliberante y tribunal de cuentas; y en el caso de comunas: presidente comunal, secretario y un tribuno de cuentas nombrado por la oposición. El resto de las administraciones comunales y municipales están obligadas a fijar la fecha de sus elecciones locales en coincidencia con las de cargos de gobernador, vicegobernador, legisladores provinciales y cargos para órganos de control.

En cuanto a los cargos legislativos provinciales, la Legislatura de la Provincia de Córdoba desde 2001 está conformada por una sola cámara (PLU Poder Legislativo Unicameral) con 70 legisladores de los que 26 son elegidos por cada uno de los departamentos y los restantes 44 provienen de una lista por Distrito Único y repartidos proporcionalmente por el sistema D'Hont. El sistema renovado durante los primeros años de este siglo otorga representación departamental al estilo anteriores cargos de senaduría solo a un legislador del partido que haya obtenido la mayor cantidad de votos, mientras que el resto de los legisladores tienen una representación más de tipo diputación con representación de todo el distrito provincial.

Tanto el sistema electoral local como el provincial no disponen de elecciones de medio término, como sí ocurre con los cargos nacionales. Se utiliza el sistema de Boleta Única, que contempla en una misma boleta los distintos tramos o niveles a elegir. Estos sistemas electorales son administrados por órganos del Poder Legislativo Electoral provincial o municipal.

En la segunda parte de un año electoral se dan las fechas para los comicios de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) durante la primera quincena de agosto, las

Elecciones Generales para el último domingo de octubre y en caso de Balotaje o Segunda Vuelta Electoral se fija fecha para noviembre, tal como ocurrió por primera vez en la Argentina en 2015. En este proceso electoral se eligen presidente y vicepresidente, 9 de las 18 bancas cordobesas en la Cámara de Diputados de la Nación y 3 bancas en el Senados de la Nación como ocurre cada 6 años repartidas en 2 bancas para la mayoría y 1 para la primera minoría.

La última vez que en una misma fecha electoral se convocó para la elección de cargos en todos los niveles y administraciones fue en 1983 y desde entonces las elecciones provinciales se han programado con fecha anterior a las elecciones nacionales. A tal punto que en 1998 el gobernador Ramón Mestre llamó a elecciones para ese mismo año adelantando 10 meses las fechas regulares. Salvo esta excepción, la tendencia es a ir adelantando la fecha, como ocurrió el 2 de septiembre de 2007, 7 de agosto de 2011 y 5 de julio de 2015. Según la opinión periodística local, la tendencia a adelantar comicios sirve al propósito de deslindarse de contiendas nacionales permitiendo el fortalecimiento de partidos y expresiones políticas locales en desmedro de la territorialización de fuerzas de proyección nacional.

En cierto modo, este sistema explicaría los conflictos del kirchnerismo para hacer base a nivel provincial y el deseo de nacionalización del proyecto provincial del gobernador José Manuel de la Sota. En el diario La Nación se publica un día después de la elección de 2011:

„A la Nación le decimos: cuenten con Córdoba para unir y no para dividir. Para la construcción de un federalismo en serio. Para resolver los problemas, no para crearlos artificialmente. Para mirar al futuro y no sólo al pasado. Con memoria, sí, pero sobre todo con mucha imaginación”, exclamó De la Sota, en un claro intento de diferenciarse del kirchnerismo, que ayer no tuvo aquí candidato (Serra, 2011).

Lo que La Noticia 1 reconoce como “cordobesismo” en una nota del 8 de agosto: “Soy un cordobés peronista, no un peronista cordobés”, señaló a la vez que pidió “dejar de lado las disputas feroces”. “Peronismo, Socialismo, Radicalismo, Kirchnerismo no deben ser una disputa. Esta noche nació el cordobesismo. Somos el faro del progreso nacional” (La Noticia 1 Redacción, 2011).

El gobernador José Manuel de la Sota fijó fecha para elecciones provinciales el 5 de julio de 2015 arrastrando a todos aquellos municipios y comunas sin carta orgánica propia a organizar sus elecciones para esa fecha, al momento que anunciaba que no sería candidato a gobernador y expresaba su deseo de ser pre candidato a presidente por el espacio peronista Unidos por una Nueva Argentina (UNA), constituido por los partidos Frente Renovador, liderado por Sergio Massa y el Peronismo Federal, representado por el mismo De la Sota. De esta forma el gobernador Provincial se bajó de la fórmula local, favoreciendo la elección del ex gobernador Juan Schiaretti para su proyección nacional.

Entre abril y septiembre de 2015 alrededor de 420 gobiernos locales hicieron el llamado a elecciones para la renovación de autoridades. La mayoría de los municipios que apoyaban al oficialismo provincial (la fórmula de Juan Schiaretti) fijaron su calendario en coincidencia con la contienda

provincial; en tanto que los gobiernos del interior no alineados al oficialismo despegaron sus comicios. Los dos únicos municipios que realizan sus elecciones fuera del año electoral provincial son Marcos Juárez que lo hace un año antes y Río Cuarto que lleva a cabo sus comicios municipales un año después de las elecciones provinciales.

5.4. Calendario electoral en Sierras Chicas

Según lo relata un medio de la zona, la fecha de las elecciones para intendente de la ciudad de Villa Allende estaba programada para el mes de marzo; sin embargo fue postergada en dos oportunidades. Es potestad del intendente fijar la fecha y del Concejo avalar esta decisión por mayoría simple. Debido a los sucesos acaecidos en febrero de 2015, las candidaturas, presentaciones de lista y todo lo que hace a una campaña política fue aplazado a la espera de que se regularizara la situación que se vivía en las poblaciones de la zona. En el periódico local Ñu Porá (Ñu Porá Redacción, marzo de 2015, p. 10a) se criticaba por esos momentos:

Para colmo, quienes hoy se presentan a la consideración electoral, salvo excepciones, están más interesados en vender una imagen, que [en] ponerse a pensar, estudiar y proponer en concreto qué ofrecen a la ciudadanía sobre los graves males que la aquejan.

La Calera, Saldán, Villa Allende, Mendiolaza, Unquillo, Río Ceballos, Salsipuedes, El Manzano, Villa Cerro Azul, Agua de Oro, La Granja y La Pampa (paraje) definieron sus calendarios electorales entre julio y noviembre de 2015.

El calendario electoral regional para la elección de autoridades locales quedó conformado de la siguiente manera:

- 5 de julio: La Calera, La Granja y las comunas de El Manzano, Villa Cerro Azul y La Pampa, en coincidencia con las elecciones provinciales.
- 26 de julio: Agua de Oro, en coincidencia con elecciones de otros municipios no alineados.
- 7 de septiembre: Mendiolaza, en coincidencia con las municipales de la Ciudad de Córdoba
- 4 de octubre: Río Ceballos y Salsipuedes.
- 25 de octubre: Unquillo.
- 8 de noviembre: Saldán.

Este calendario fue atravesado por un variopinto número de procesos políticos locales, provinciales y nacionales, a saber:

- La gestión política e institucional de los gobiernos antes, durante y después del desastre del 15 de febrero.
- la incertidumbre en la fijación de fecha de comicios y el llamado a elecciones con procesos electorales acotados.
- los alineamientos políticos partidarios.

- el notable crecimiento de figuras y espacios políticos en la región.
- la nacionalización de las elecciones.

Probablemente los cinco factores destacados ocurrieron de manera notable en el Municipio de Villa Allende, que tuvo que modificar su calendario municipal en dos oportunidades. Allí emergió una figura local alineada con quien sería el presidente Mauricio Macri, y desplazó a Unión por Córdoba del gobierno de otra de las principales ciudades del interior.

El primer desafío fueron las elecciones municipales de la ciudad de Villa Allende, convocadas para el 26 de marzo de 2015 por el intendente justicialista Héctor Colombo. Ante una inminente derrota del oficialismo, la fecha de la elección fue renovada en un par de oportunidades. La gestión posterior al desastre del 15 de febrero, sumada a la alta imagen del candidato local del PRO Eduardo “Gato” Romero obligó a Colombo a abrir su espacio a otras expresiones. A tal punto que compartió fórmula con Lucas Alonso, encolumnado con el kirchnerismo. Los esfuerzos del gobierno provincial en la entrega de subsidios y ayudas económicas para damnificados y un plan de obras de reparación no bastaron para garantizarle renovar su mandato por un nuevo período. El candidato del PRO ganó con el 45,51% de los votos y Colombo (UPC) obtuvo el 29,21% el 26 de julio de 2015, tres semanas después de la elección provincial.

En su discurso Romero prometió, como lo hiciera en la campaña, construir un hospital modelo, al que definió como “el sueño” de su vida, diseñar un plan hídrico para evitar inundaciones y luchar para erradicar la droga (Cadena 3 Redacción, 27 de julio de 2015). Tras su victoria Romero destacó: “Estoy tan contento como si hubiese ganado un US Open. Es un día de mucha alegría y felicidad y ahora empieza el gran desafío de responder con obras y hechos concretos al respaldo que nos dio la gente” (InfoBae Redacción, 2015). Sus palabras estaban en consonancia con declaraciones de Mauricio Macri en el mismo medio: “el 10 de diciembre empieza en la Argentina una etapa maravillosa en la que cada uno de nosotros va a ser protagonista, como aceptó serlo aquí el Gato Romero”. Romero obtuvo su victoria pese a la división de los opositores. Martínez, dirigente muy ligado a Mario Negri, había ganado la interna radical antes de que se cerrara el acuerdo provincial, por lo que fue con su propia lista a la elección (La Política Online Redacción, 2015). Llamaron la atención en su momento los elogios que tuvo hacia el líder de la oposición a nivel nacional. Resaltó la figura de Daniel Scioli pese a su pertenencia al PRO, y aseguró que “Lo veo (a Scioli) como una persona honesta, y creo que va a hacer grandes cosas por el país, como Mauricio Macri también, y la gente va a saber decidir. Lo conozco y sé lo que hizo en el deporte y lo que va a hacer en la política también” (Perfil Redacción, abril de 2015).

5.5. Temporal del 15 de febrero: gestión política e institucional de los gobiernos

Como una de las principales medidas a partir del desastre del 15 de febrero el gobierno provincial creó en mayo de ese año el Comité Técnico de la Cuenca del Río Saldán, constituido por la Provincia y las intendencias de La Calera, Saldán, Villa Allende, Unquillo, Mendiolaza y Río Ceballos... “con el fin de generar políticas y desarrollar acciones a fin de optimizar la utilización de dicha cuenca” (Matices Redacción, agosto de 2015), esa fue una primera instancia político institucional. Así se propuso implementar lagunas de retardo en las cuencas bajas y medias, reinstalar sistemas de alarma temprana, construir diques de montaña, y elevar la infraestructura vial a la vera de recursos hídricos en zonas urbanas y semiurbanas a través del proyecto Alta Costa.

En Río Ceballos aparecieron otra serie de causas de desastre no detectadas hasta antes del 15 de febrero, como la fundación de viviendas sobre terrenos no aptos y el manejo de residuos peligrosos. En la explanada deportiva de la Quebrada de Río Ceballos, ex plaza de Los Mimbres, el aluvión destruyó y levantó las placas de cemento del piso dejando al descubierto cientos de pilas oxidadas ocultas y mezcladas con el hormigón, en contacto directo con el suelo (Matices Redacción, septiembre de 2015).

Daniel Díaz-Romero de la Sala de Prensa Ambiental acusó:

„tuvo que suceder una catástrofe con muertes espantosas, macabros hallazgos de cadáveres bajo el lodo y niños arrastrados por la corriente golpeados por piedras y troncos hasta dejarlos inconscientes, antes de morir ahogados. No es morbo, es la realidad que se dispara y señala a los desmontes, la actividad minera, la reforestación con especies exóticas, la autorización de loteos y emprendimientos desarrollistas desquiciados”

y apuntó a los responsables: “la culpa no fue del agua, sino de los intendentes que permitieron que los sectores más marginados de la sociedad se asentaran sobre las márgenes de los ríos” (Díaz-Romero, 2015).

Algo después, en una edición de La Tinta se publicó:

... los responsables debajo de esta catástrofe „natural”, sanitaria o ambiental tienen nombre y apellido, son productores inescrupulosos, inversores y financistas, profesionales y funcionarios que pertenecen a una economía concentrada, monopólica y transnacional, que lucran desde hace décadas con el sufrimiento y la expoliación de los pueblos, lo que hace que sostengamos que urge la toma de responsabilidad por parte del Estado de gestionar otro modelo de producción, donde se respeten los equilibrios ecosistémicos y se dejen de lado las declaraciones de „emergencia agropecuaria”, que todos subsidiamos y cuyo destino final beneficia a unos pocos (Red Eco Alternativo, 2017).

El mismo medio sube la apuesta publicando acerca de las maniobras en el juego político respecto al manejo de riesgo: “Ante las inundaciones, subsidian al sector responsable de las mismas. Parece que al agua la van a parar con subsidios, exportaciones y „producción”. Hacen siempre lo mismo y esperan resultados diferentes”. Y más adelante agrega: “Córdoba es una de las provincias más inundadas... Qué casualidad. Todas zonas del agronegocio, corazón sojero” citando al periodista Darío Aranda para Página/12 (Aranda, 2017).

El mismo espectro político responsabilizó a los gobiernos por el abordaje frente a las inundaciones de febrero de 2015. Mientras las consecuencias de las inundaciones estaban en carne viva para los pobladores de las ciudades de las Sierras Chicas, los dirigentes de la oposición trataron de ser cautelosos con las críticas, porque de otro modo corrían el riesgo de ser vistos como oportunistas por los vecinos perjudicados (El Alfil Redacción, 13 de mayo de 2015) En una entrevista realizada al candidato a la gobernación de la UCR Oscar Aguad, este señala que hay responsabilidad de los gobiernos de Unión por Córdoba de los últimos dieciséis años por su política de descuido de la forestación. “Estamos convencidos de que el cuidado de nuestro monte nativo tiene una alta incidencia en el ciclo del agua” indicó, y prometió hacer ley un plan de contingencia como el que se practica en Santa Fe para reaccionar de forma coordinada y eficiente entre todos los actores sociales e institucionales ante un desastre climático. “En Córdoba nada de eso existe, no hay protocolos y la reacción ante la inminencia de las crecidas fue absolutamente desorganizada”.

En un comunicado digital el Movimiento al Socialismo (MAS) sostiene que:

La ayuda y organización del gobierno provincial es insuficiente e indignante y la de la Nación otro tanto. Y hay miles [de afectados] a los que no les ha llegado en más de 25 días de desastre ayuda ni alimento alguno, como los docentes y vecinos afectados de Mendiolaza, sectores de vecinos de Unquillo que vieron arrasadas sus casas y se sostienen con la auto organización que se dieron desde el barrio y las colaboraciones anónimas que permiten el sustento diario (MAS, 2015).

en clara referencia a la ausencia de respuesta de varias administraciones municipales. Y como La Tinta apuntan a la corporación política-empresarial:

Las obras de infraestructura básicas, puentes, canales, etc., están por detrás de las necesidades de los trabajadores y el pueblo, y los grandes negocios inmobiliarios que pululan por la provincia y el país varían cualquier cuenca hidrográfica para salvaguarda de sus grandes negocios y perjudicando a la población con desvíos de aguas impensados. Esta política llevada adelante por el gobierno nacional y aplicado a rajatabla por De la Sota son las responsables de esta tragedia (Mulhall, 2015).

En otra nota del partido apuntan al gobierno provincial y al nacional: “Esta política, llevada adelante por el gobierno nacional y aplicada a rajatabla por De la Sota, es la verdadera fuente de esta tragedia” (MAS, 2015).

El diario Primicia en su nota *El aprovechamiento del alud* pone en duda la institucionalidad de candidatos y funcionarios al momento de hacer campaña proselitista sin siquiera respetar códigos dentro de la política: “En plena crisis, también jugó el electoralismo: el gobernador José Manuel De La Sota ya pensaba en las presidenciales...” y denuncia a la otra parte: “los camiones entregaron distintos productos de manera directa entre las familias afectadas, con folletos propagandísticos de la candidatura presidencial del jefe de Gobierno de Buenos Aires” (Diario Primicia Redacción, 2015). Finalizan la nota con una postura clara con respecto a las causas del desastre: falta de previsión meteorológica, no tener planificación ante catástrofes, las urbanizaciones descontroladas y las obras no realizadas.

5.6. La cronología de gestión política e institucional de los gobiernos

El 15 de febrero del 2015 los vecinos de las ciudades del corredor de Sierras Chicas entre La Calera y La Pampa fueron sorprendidos por las crecidas de las cuencas Salsipuedes, Saldán y Río Ceballos. Apenas la lluvia comenzó a atenuar su intensidad, el trabajo de bomberos, municipios, Defensa Civil y organizaciones no gubernamentales no alcanzó para cubrir las demandas de los pedidos de auxilio de diferentes sectores. Ello produjo más desesperación entre los vecinos y los turistas de paso que quedaron incomunicados por los desbordes de los arroyos y en particular por cortes en las rutas principales. Tras el suceso, según los primeros datos aportados por el Ministerio de Desarrollo Social, alrededor de 250 viviendas tuvieron que ser construidas nuevamente, mientras que 1780 casas necesitaron ser reparadas por daños parciales. Estos datos sufrieron modificaciones con el paso del tiempo, y con el relevamiento de los organismos de gobierno.

El Gobierno de la Provincia de Córdoba montó 4 Centros de Operaciones de Emergencia con personal del Ministerio de Desarrollo Social y en coordinación con autoridades locales en Villa Allende, Mendiola, Unquillo y Río Ceballos con la intención de hacer base para el relevamiento de infraestructura domiciliaria y urbana, responder a necesidades básicas a través de módulos alimentarios y sanitarios y hacer derivaciones en casos de salud o para líneas de créditos para comercios e industrias. En los primeros 10 días pasado el desastre el mismo gobernador de la Provincia junto a otros funcionarios y autoridades locales hizo un recorrido por la mayoría de las localidades distribuyendo mobiliario y módulos alimentarios directamente a los afectados.

El 15 de marzo de 2015 se recordó el primer mes de las trágicas inundaciones a la vez que los vecinos de las sierras empezaron a organizarse y movilizarse ante la ausencia de la ayuda oficial. Durante varias semanas se hicieron relevamientos de todo tipo y desde distintas organizaciones. No obstante, el relevamiento oficial por acuerdo entre los gobiernos locales como máxima autoridad en tareas de defensa civil y el gobierno provincial como autoridad convocada, fue el primero llevado a cabo en la mayoría de las localidades. Con el paso de los días algunos gobiernos locales como el de Agua de Oro o Unquillo hicieron sus propios relevamientos sobre necesidades a cubrir y sobre daños edificios domiciliarios. Hicieron relevamiento también organizaciones locales y partidos políticos con distintas modalidades, lo que generó cansancio en los relevados y angustia al percibir que sus reclamos no eran cubiertos.

Este es un caso de abordaje que podría haber sido inter institucional, pero se concretó de modo no formal, aislado, y con objetivos diferentes. Mientras los relevamientos del gobierno provincial solo consultaban sobre las pérdidas de cierto tipo de muebles dañados y la identificación del daño en la infraestructura edilicia entre leve, moderada y considerable; los equipos de relevamiento de algunos gobiernos locales relevaban entre los vecinos los daños en la infraestructura urbano vial, la posibilidad de obtener un módulo habitacional o la recepción de módulos alimentarios o agua potable.

Por otro lado, el gobierno nacional puso a disposición de Córdoba un crédito de \$ 540.665.000 para las tareas de reconstrucción de infraestructura y viviendas, con la promesa de destrabe de \$ 100.000.000 en una primera etapa. De la Sota remarcó que debía firmarse el acuerdo del préstamo lo más rápido posible. “Hay que dejar de lado toda diferencia política para poner como prioridad salvar vidas, resolver problemas de la gente y preservar la paz social... Creo que desde la Nación ofrecieron dar 300 mil pesos por vivienda destruida y 140 mil para las dañadas parcialmente...” (FM Villa Allende Redacción, 4 de marzo de 2015). Carlos Caserio, presidente del PJ provincial señaló “cuando baje el agua, la gente no tiene vereda, casa, nada” y advirtió que había “sitios donde hay 250 casas bajo el agua” (Perfil Redacción, marzo de 2015).

Lamentablemente esta promesa del gobierno nacional no llegó de la forma esperada. Los nueve intendentes de las localidades que conforman el “corredor de las Sierras Chicas”, junto a ministros del Gabinete delastista se reunieron en la ciudad de Mendiolaza y suscribieron una dura carta donde le reclamaban al Jefe de Gabinete, Aníbal Fernández; que les depositase una deuda de \$ 440 millones para obras de infraestructura (Molina, 2015). Además de reconstruir las viviendas afectadas, se había proyectado la construcción de 13 nuevos puentes; 26 pasarelas; nueve lagunas de retardo; seis canales de desagües, y tres nuevos embalses. En este comunicado conjunto los nueve intendentes destacaban que era

de suma importancia conocer el plazo de la transferencia del saldo para dar continuidad a los trabajos ya iniciados y dar respuesta a las 1.784 familias que se vieron afectadas en sus viviendas, de las cuales a 250 se les está construyendo la vivienda nueva y a 1.534 que sufrieron daños parciales ya se les anticipó el 50% para reparaciones (Pérez, 2015).

Con el cambio de partido político a nivel nacional, los intendentes cercanos a ese signo político entablaron negociaciones para el cobro del remanente del subsidio nacional. El intendente de Mendiolaza, Daniel Salibi, tomó la posta de las reuniones, pedidos y reclamos que tenían a su gestión y su ciudad como eje o punto de partida, para vincularse con Provincia y ahora Nación. Se envió una nota que llevaba la firma de todos los intendentes de las localidades del corredor Sierras Chicas afectadas, y en uno de sus puntos se le recuerda a Frigerio el “desplante” del anterior gobierno nacional con la demora del envío del crédito otorgado y la negativa por recibirlos en Casa Rosada a una audiencia acordada con el ex jefe de ministros Aníbal Fernández (Valente, 19 de noviembre de 2015). En esta nota, cada municipio especificó el monto requerido: Villa Allende, \$3.300.000; Río Ceballos, \$2.400.000; Unquillo, \$2.300.000; Mendiolaza, \$1.800.000; Salsipuedes, \$1.500.000; Saldán, \$1.350.000; La Granja, \$900.000; Agua de Oro, \$750.000; El Manzano, \$350.000, y Villa Cerro Azul, \$350.000. Esta suerte de mesa inter municipal constituida por los intendentes y presidentes comunales de Sierras Chicas puede entenderse como una iniciativa intergubernamental, con un objetivo en común y a partir de una demanda también en común pero con nuevos actores, ya que se da tras un recambio de autoridades.

En abril llegaron los primeros 100 millones de pesos para auxiliar los casos más urgentes tras la tragedia. Un grupo de vecinos de la ciudad de Río Ceballos denunció que las obras de dragado, ensanchado y el talado de árboles que se realizaban en los ríos, arroyos y sus costas no fueron compartidas públicamente para que pudieran ser debatidas. Esto dio origen a redes formadas entre las distintas asambleas locales, y a la creación de la Asamblea de Sierras Chicas, una red de organizaciones de base cuyo punto de origen era el temporal de febrero de 2015. En esta red confluyeron organizaciones y colectivos de distintos puntos de la geografía cordobesa que llevaban a cabo diversas acciones para reclamar por el derecho a la salud y a un ambiente sano.

En abril de 2015 comenzaron las tareas de reconstrucción, por lo que el Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos en coordinación con los gobiernos locales puso en marcha el programa Alta Costa que consistía en la elevación de caminos vecinales y calles sobre la costa de ríos y arroyos en zonas urbanas y periurbanas. La Universidad Nacional de Córdoba participó a través de la Red Sierras Chicas, coordinada desde los Equipos de Gestión de Riesgo de la Facultad de Psicología, que estableció con organizaciones de base una red de contactos para la atención primaria de los afectados. Se creó el Equipo de Orientación y Acompañamiento Técnico en Crisis para asesorar a los equipos de salud que trabajaban en las comunidades afectadas por las inundaciones ocurridas en Sierras Chicas. Consecuentemente, la Facultad se integró a la Red Social Sierras Chicas (Araya et al., 2017). La gestión intersectorial e interdisciplinaria y centrada en la comunidad, desde el enfoque de derechos y con la elaboración participativa de mapas de riesgo, favorece la construcción social de sentidos, la detección oportuna de las reacciones psicosociales esperables y la creación de dispositivos que faciliten la tramitación de las vivencias emergentes para que no se constituyan en síntomas, sufrimiento intenso y/o en malestares asociados de difícil elaboración emocional (Costa, 2016). Al respecto, más de 40 alumnos de la UNC capacitaron a vecinos de Sierras Chicas para el salvataje de los documentos en papel que fueron alcanzados por las inundaciones de febrero.

Por otra parte, y a tres meses de las trágicas inundaciones, las autoridades municipales y provinciales, conjuntamente con los vecinos de las Sierras Chicas constituyeron el Comité de Cuenca Hídrica del Río Saldán. Se trató de un trabajo en conjunto, desarrollado entre la Provincia y los intendentes de Sierras Chicas a través de la creación de comisiones, grupos de trabajo y áreas técnicas de abordaje ante eventuales problemáticas.

„Esta relación de trabajo conjunto que tenemos desde la Provincia junto a los intendentes de Sierras Chicas se ha institucionalizado de una forma orgánica a través de comisiones, grupos de trabajo y áreas técnicas para abordar las distintas problemáticas de esta cuenca tan importante del Gran Córdoba“,

manifestó el ministro Fabián López. El Comité se conformó de un Cuerpo Directivo compuesto por los intendentes de las municipalidades de Sierras Chicas y por el ministro de Agua, Ambiente y Servicios

Públicos y un Cuerpo Ejecutivo constituido por los secretarios de Obras Públicas de cada municipio, el secretario de Recursos Hídricos y el secretario de Servicios Públicos de la Provincia.

En junio del mismo año surgió la iniciativa Generar Cauce(s) que llevó adelante Tagua, una agrupación de Unquillo cuya propuesta consistía en rescatar el espacio junto a los vecinos mediante el trabajo comunitario, además de “seguirnos encontrando como lo hemos hecho a lo largo de este tiempo con Marcas de Agua y como lo venimos haciendo como organización desde antes en otras iniciativas” (Espíndola-Chavez, 2015). Esta intervención consistía en dejar una marca visible en los hogares dañados, ya que estos fueron el símbolo más fuerte que se vio afectado para los vecinos (Pérez, 2016). De este modo, la marca graficaba el límite hasta donde llegó el agua en cada lugar arrasado, y permitía a las personas afectadas expresar el sentimiento de no querer olvidar, más allá de querer superar la situación vivida. Según sus autoridades, la organización cultural comunitaria Tagua

busca promover instancias de acción y reflexión que permitan problematizar la realidad... recuperar, recrear, inventar nuevas prácticas colectivas basadas en el diálogo y la participación democrática en su sentido más profundo... es una apuesta por la reconstrucción de lazos entre personas y grupos que fortalezcan una comunidad solidaria, de sujetos autónomos, con relaciones más igualitarias (TAGUA, 2015).

En el mes de julio comenzaron las marchas con acampe incluido de los vecinos de Sierras Chicas a las instalaciones del Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos en la Ciudad de Córdoba, con la intención de expresar su repudio al desinterés que los funcionarios nacionales, provinciales y municipales manifestaban ante la precaria situación de varios de los afectados. Estos vecinos se manifestaron también en su momento sobre la Ley de Bosques tratada en la Legislatura Provincial y la fundación del barrio privado Tecupil en Candonga. La arquitecta Lucia Solto de la agrupación Vecinos de Chavascate manifestó para los medios de comunicación que no solo fue la naturaleza la culpable, sino que también hubo negligencia por parte de las autoridades de la región. Los vecinos denunciaron también que a la fecha no se habían instalado los sistemas de alerta temprano para eventos de crecidas de ríos en la región.

A seis meses del temporal, los afectados continuaban reclamando ante el incumplimiento de las ayudas prometidas por los gobiernos locales y provinciales. Sin embargo, desde los municipios no brindaban seguridad respecto a la finalización de las obras y pedían calma. El Camino del Cuadrado reabrió luego de estar bloqueado 180 días (lo que denotaba una gran conflictiva del gobierno provincial en varios frentes) y solo se repararon y habilitaron 500 metros afectados por el fuerte temporal. El 18 de agosto de 2015 la Asamblea de Sierras Chicas, luego de reunir un conjunto de pruebas, presentó en Tribunales II de la Ciudad de Córdoba una denuncia que involucraba a los intendentes Germán Jalil, de la ciudad Unquillo, Daniel Salibi, de la ciudad de Mendiolaza y Sergio Spicogna, de la ciudad de Río Ceballos por no haber realizado las obras necesarias para impedir las inundaciones (Ray, 2015).

En el mes de agosto se llevaron a cabo las elecciones nacionales primarias PASO en que el oficialismo nacional Frente para la Victoria obtuvo la mayoría de los votos en casi todo el país, excepto en Provincia de Córdoba. José Manuel de la Sota, candidato por UNA obtuvo el 38,75% de los sufragios cordobeses, Mauricio Macri por Alianza Cambiemos obtuvo 35,30%, mientras que Daniel Scioli por Frente para la Victoria alcanzaba 14.46%. De la Sota igualmente perdió la interna del frente UNA ante Sergio Massa, por lo que no fue candidato para las elecciones generales de octubre. A partir de allí se plantearon dudas sobre hacia donde se desplazarían los votos de los cordobeses que habían apoyado a De la Sota para las generales.

Los medios de comunicación nacionales reflejaron dos procesos en la mayoría de los distritos del Interior: provincialización y nacionalización de las elecciones. Eduardo Angeloz había sido hasta ese momento el último cordobés postulado a Presidente en 1989, pero dentro de un partido con territorialidad en todo el país. En este caso el partido local Unión por Córdoba se alineó dentro del Peronismo Federal junto al Frente Renovador de la Provincia de Buenos Aires liderado por Sergio Massa para una contienda nacional. Unión por Córdoba era una confederación formada por el Partido Justicialista de Córdoba, la Unión de Centro Democrático UCEDE, Acción para el Cambio (Apec), el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Fe, el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), la Unión Vecinal Federal (UVF) y Partido Liberal Republicano.

Alianza Cambiemos en Córdoba era una confederación conformada por Propuesta Republicana (PRO), Unión Cívica Radical (UCR), Coalición Cívica ARI, Frente Cívico y Social liderado por Luis Juez y Unión por Todos. Frente para la Victoria fue una confederación formada por Encuentro por la Democracia y la Equidad, Partido Solidario, Kolina, Humanista, Partido Intransigente (PI), Concertación Forja, Partido Comunista (PC), Frente Grande (FG), Acción para el Cambio (Apec), el Frente federal de Acción Popular; el Vecinalismo independiente y el espacio Cambio Córdoba (TELAM, 2015).

El Sistema de Confederación de Federaciones y Partidos Políticos en Argentina permite la reacomodación de las distintas expresiones políticas para cada contienda electoral en frentes, listas y confederaciones. En la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, el artículo 1 de los principios generales se garantiza a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político, así como también el derecho de obtener la personalidad jurídico-política para actuar en uno, varios o todos los distritos electorales, o como confederación de partidos, de acuerdo con las disposiciones y requisitos que establece esta Ley (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 1985). El artículo 10 garantiza a los partidos políticos el derecho a constituir confederaciones nacionales o de distrito, fusiones y alianzas transitorias. Este proceso de reubicación en distintos frentes o confederaciones le permite a las expresiones políticas apoyar fórmulas locales y nacionales sin necesidad de tracción.

A través de este sistema, las instituciones políticas argentinas tienen la capacidad de crear instancias de interinstitucionalidad político partidaria en los distintos niveles de gobierno: local,

provincial y nacional. La confederación es una forma de mesa institucional que puede funcionar como frente electoral, interbloque legislativo o gobierno.

Durante el tramo final de la campaña electoral de las elecciones generales de octubre de 2015 tanto el gobierno provincial como el nacional acordaron instalar un sistema de alertas tempranas de crecidas en ríos. El convenio contempló la colocación de equipamiento en distintas cuencas para advertir sobre crecidas, por ejemplo en Arroyo Saldán y ríos del Valle de Punilla. Sin embargo, las organizaciones ambientalistas criticaron el sistema y presentaron un recurso de amparo ya que consideraban que el sistema de alerta temprana anunciado por el gobierno era poco efectivo. “Las sirenas no tienen ningún sentido si no hay un sistema meteorológico, pluviómetros, el sistema de radar, un protocolo” opinó Nora Limardo de Asamblea de vecinos de Río Ceballos (Heredia, octubre de 2015).

En las elecciones generales de octubre de 2015, en Córdoba, el Frente para la Victoria obtuvo 418.221 votos (19,26%), Cambiemos obtuvo 1.155.333 (53,22%), UNA obtuvo 443.204 (20,41%) y la izquierda 69.051 votos (3,18%). Damnificados y vecinos realizaron una caravana a lo largo del corredor que culminó en Villa Allende con una marcha y un bocinazo multitudinarios. Mientras tanto, los intendentes del corredor elevaron una carta a la Nación solicitando los fondos prometidos en febrero. Durante esa época se creó la primera mesa interinstitucional llamada Intersectorial de Género del Corredor de Sierras Chicas, con profesionales representantes de los municipios de Villa Allende, Río Ceballos, Salsipuedes, El Manzano, Agua de Oro, La Granja, Jesús María y la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (SENNAF), que posteriormente fue incluyendo a ambientalistas.

Durante noviembre de 2015 y con el cierre de gestión y recambio de autoridades locales y provinciales, los intendentes y presidentes comunales de Sierras Chicas iniciaron gestiones para que el gobierno nacional continuara enviando los fondos prometidos como crédito. En diciembre, las autoridades provinciales finalmente comenzaron a dar respuesta y ayudar a los afectados por el temporal. Por este motivo, los ministros de Agua, Ambiente y Energía, de Desarrollo Social y de Educación convocaron a una reunión sorpresiva a los integrantes de la Asamblea de Vecinos de Sierras Chicas que nuclea a los damnificados con el objeto de enfatizar las promesas del gobernador saliente. De ese modo, la Asamblea hizo reclamos por el nivel de agua del Dique La Quebrada. El 10 de diciembre de 2015 asumieron las nuevas autoridades provinciales y locales. Juan Schiaretti, gobernador electo, entre una de sus primeras medidas estableció el Fondo Permanente para Atención de Desastres para brindar asistencia económica a los damnificados por catástrofes naturales o acciones humanas. Este fondo contempla un presupuesto de \$600 millones, es administrado por la Secretaría General de la Gobernación, y prevé el control de la Legislatura Provincial. De este modo se pretende contar con mayor agilidad para atender las pérdidas materiales ocasionadas por catástrofes y desastres naturales.

Este programa habilita la interinstitucionalidad e intersectorialidad en la conformación y el control del fondo. El fondo se integra del aporte del 33% de la recaudación del Fondo para el Financiamiento de Obras de Infraestructura (Ley 10.323); aportes que se efectúen desde el Tesoro de la

Provincia; sumas que aporten voluntariamente municipios y comunas; y sumas que aporte el Estado Nacional. La autoridad oficial es la Secretaría General de la Gobernación y la Legislatura Provincial exige informes mensuales.

El año 2016 comenzó con clima adverso, con tiempo lluvioso y tormentas eléctricas, lo que despertó entre los vecinos de la región el fantasma de las crecidas. Durante la madrugada del 2 de enero se produjeron varios frentes de tormentas eléctricas con vientos huracanados que produjeron crecidas de ríos y arroyos, interrupción del suministro de energía eléctrica y de agua potable, deterioro de la infraestructura vial, entre otros. Ningún municipio o comuna relevó datos de evacuados pero sí de gran deterioro de la infraestructura urbana. El 3 de enero, gran parte de las Sierras Chicas fue nuevamente sorprendida por las crecidas de varias cuencas. Numerosos vecinos de Sierras Chicas volvieron a pasar la noche “con el corazón en la boca ante las intensas lluvias que se desataron” publicaba un folleto de la cooperativa de servicios de Agua de Oro al mes siguiente. Se calcula que en la región cayeron entre 130 y 160 milímetros en menos de 12 horas, lo cual provocó la crecida de los ríos y arroyos y la preocupación de las personas que viven cerca de los cursos de agua. Aunque la creciente no se comparaba con la del año anterior, obligó a que muchas familias de Villa Allende, Mendiolaza, Unquillo, Río Ceballos y Salsipuedes fueran evacuadas de manera preventiva.

Durante el mes de enero y a consecuencia de la temporada de lluvias y tormentas, un equipo de la Universidad Nacional de Córdoba encabezado por la Dra. Alicia Barchuk comenzó una investigación complementaria a la presentada el año anterior triangulando con información satelital para la confección de mapas de riesgo de inundaciones en la cuenca Río Ceballos-Saldán, incluyendo causas y consecuencias. Paralelamente, a pocos días del desastre, realizaron un muestreo de los daños en las principales localidades afectadas, con la colaboración de vecinos de la zona. Meses después llegarían las conclusiones y recomendaciones del informe de la investigación:

En Sierras Chicas hay algunas acciones que son urgentes, por ejemplo, deshabitar las zonas bajas cerca de las orillas, los recodos, que justamente son las que más contribuyeron al poder erosivo. Y también tener en cuenta las características que agravan las inundaciones: se trata de una zona de alta pendiente, la forma alargada de sus cuencas, el tamaño pequeño de las mismas, el encuentro de arroyos y ríos, la escasa cobertura boscosa (Barchuk et al., 2016)

En tanto que se recomienda:

frenar la pérdida de los bosques y promover; la recuperación de los bosques; mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos; garantizar los servicios ambientales; y fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo o producción sostenible de los bosques nativos. (Barchuk et al., 2016)

En febrero de 2016 y a un año del desastre del 15 de febrero, alrededor de 250 vecinos de Sierras Chicas se movilizaron hasta el Centro Cívico del gobierno provincial en la ciudad de Córdoba para conmemorar el primer aniversario del temporal y renovar reclamos. Según la Asamblea de Vecinos, Sierras Chicas había sido olvidada por los gobiernos y sólo habían recibido anuncios y promesas por

parte de los gobernantes. Durante el evento rememoraron otras inundaciones en Córdoba: la de Punilla, la de Bell Ville, Las Varillas, Obispo Trejo y Traslasierra que ocurrieron antes, durante y después del temporal de Sierras Chicas, provincializando de esta forma el conflicto.

El gobernador Schiaretti y Alfonso Prat Gay, en ese momento ministro de Hacienda de la Nación, firmaron un acuerdo para girar los 440 millones de pesos adeudados destinados a reparar los daños ocasionados por las inundaciones en Sierras Chicas, en el temporal ocurrido en febrero del año anterior. El desembolso se realizó en una única vez y no en cuotas como estaba previsto originalmente. En la mayoría de los pueblos de Sierras Chicas se llevaron a cabo eventos recordatorios del temporal. En la localidad de Villa Cerro Azul se red denominó a un espacio público “15 de febrero” en memoria del temporal.

A partir de marzo de 2016 comenzó a funcionar la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático y Catástrofes dependiente del Ministerio de Gobierno y Seguridad de la Provincia y se transformó en la primera cartera de este tipo a nivel provincial. Esta secretaría tiene como áreas de incumbencia el Plan Provincial de Manejo de Fuego, el Fondo Permanente por Desastres Naturales y la Defensa Civil. Este cargo es ocupado por el comisario retirado Claudio Vignetta que hasta ese momento se había desempeñado como responsable del Programa SALVA en la sala de monitoreo del Botón Antipánico.

En febrero de 2017 en materia de infraestructura, el gobierno provincial lanzó el programa Alta Costa y de regularización de la ocupación de tierras. En conjunto con los municipios y comunas que aportaron las tierras, concretó la entrega de todas las casas y módulos habitacionales comprometidos y finalizó la mayoría de los puentes, pasarelas y vados. Además, efectuó el engavionado en los tramos más expuestos de los recodos de los ríos y arroyos y ensanchó el cauce de los arroyos en zonas urbanas. En la localidad de Salsipuedes se reconstruyeron dos puentes-vado, se levantó un muro de protección donde pasa el río por el centro de la ciudad y se colocó una pasarela nueva. En Río Ceballos se reconstruyeron tres puentes y se instalaron cinco pasarelas. También se repavimentó un tramo de la calle Rivadavia que da a la costanera y quedó pendiente la repavimentación de calle Combatientes de Malvinas en barrio Ñu Porá y un desagüe nuevo en el centro, a la altura del casino.

En Unquillo se construyeron y se instalaron tres pasarelas y estaban en obra 53 viviendas, las últimas, demoradas por falta de disponibilidad de terrenos municipales. En Mendiolaza se construyó un puente, se instalaron dos pasarelas, y quedó pendiente la construcción de un gran desagüe que evitaría desbordes mayores en el sector del centro cívico. En Villa Allende se construyeron dos puentes, se demolió el anfiteatro municipal para convertirlo en un espacio que actúe como laguna de retardo en caso de inundaciones, y se repararon tres vados en distintos sectores del curso del arroyo. Quedó pendiente la construcción de un puente en avenida Del Carmen.

En febrero de 2018 y a tres años del desastre, la Cámara en lo Contencioso Administrativo de 2º Nominación pidió registrar como “proceso colectivo” una acción de amparo ambiental iniciada por

vecinos de corredor de Sierras Chicas. Los vecinos pedían la implantación de un sistema de alerta temprana que permita rastrear, evaluar e informar sobre los fenómenos meteorológicos que se dan en Córdoba y la región. En la misma denuncia, exigían un protocolo de coordinación de las distintas áreas de la administración pública encargadas de la seguridad pública. Se pedía un protocolo de manejo del dique La Quebrada y el dictado de un plan de remediación forestal y de urbanización para la zona afectada.

Este capítulo es probablemente el más desarrollado sobre una visión del periodismo y la comunicación. Se toman como fuente declaraciones, opiniones y posiciones desde todas las expresiones del espectro político, es decir, desde la opinión de vecinos, de grupos organizados, de colectivos y de partidos políticos. Salvo las Comunas, todas las localidades de Sierras Chicas disponen de medios de comunicación locales; a lo que se suman los medios regionales y los de Córdoba Capital, por su cercanía. Ñu Porá es un periódico mensual editado y producido en la ciudad de Río Ceballos y es distribuido en todo el corredor, ya que tiene secciones dedicadas a cada localidad. La estación de radio de frecuencia modulada FM Turismo de Río Ceballos en la frecuencia de 104.3 es la estación local de mayor audiencia y llega a varios puntos del corredor. Sin embargo, el diario La Voz del Interior y la radio Cadena 3, ambos con asiento en la ciudad de Córdoba son los medios hegemónicos en gran parte del territorio provincial y por ello gozan de gran influencia. Existe una peculiaridad y es que hay un gran número de periodistas y comunicadores de grandes medios que viven en Sierras Chicas y son en cierta forma voceros espontáneos de este corredor. Durante y a posterior del 15 de febrero de 2015 estos comunicadores jugaron un rol importante y destacado investigando y denunciando las causas y consecuencias del temporal y las políticas aplicadas por los gobiernos locales y el gobierno provincial. En esta investigación se toman partes de un artículo producido por el periodista Dante Leguizamón, quien vive en Río Ceballos y pertenece a la planta de profesionales de los Servicios de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba. Víctor Valente produce desde Salsipuedes el periódico La Unión Regional y es parte de Radio Universidad de Córdoba. El periodista e historiador Mariano Saravia vive en Villa Allende y desde los medios de la Universidad Nacional ha hecho denuncias por las acciones de gobierno antes y después del 15 febrero; en 2015 fue candidato a legislador por este departamento político por el espacio representativo del Frente para la Victoria local. La lista de comunicadores de medios de primera línea que viven en Sierras Chicas es muy numerosa y en esta investigación puede notarse su presencia.

Capítulo VI

CONCLUSIONES



Quizás el principal hallazgo al que hemos arribado es la comprensión de que los procesos políticos, sociales, comunitarios, ambientales, etc. que siguen a este suceso de Sierras Chicas 2015 continúan desarrollándose y requieren de seguimiento permanente y de manera contemporánea. En ese sentido, el presente trabajo se sustentó en la investigación periodística: se buscaron declaraciones personales que transmiten el sentir o pensar de muchos más; se consideraron las voces de todos los actores, pero particularmente las de los responsables de generar política; el análisis y la búsqueda tuvieron un enfoque político definido y los eventos fueron entendidos como hechos políticos sin dejar de considerarlos como de naturaleza social, ambiental, natural o empresaria, por ejemplo. De allí que el proceso de investigación reclamó una visión ambiental que entiende que el problema ambiental es un problema social no resuelto, que es la materialidad de una política ausente en materia de igualdad de derechos ambientales.

Esta investigación partió de una referencia de soporte basada en las premisas de la Institucionalidad, la Gestión Institucional, la Dinámica de los Sistemas y la Vulnerabilidad Institucional como factores de regulación de vulnerabilidad en el manejo del riesgo local. La gestión institucional involucra una serie de condiciones como la capacitación (preparación), un plan protocolizado de articulación y actuación y la capacidad de monitoreo, seguimiento y monitoreo, y actualización; lo que amplía enormemente el espectro de gestión y acción institucional. Y ello parece no haberse concretado al momento del temporal del 15 febrero. Hay registros de que varias instituciones permanecieron cerradas o no prestaron atención a las demandas ni dentro de las primeras 72 horas, ni a posterior, lo cual puede considerarse una falla en la presencia institucional. En ese sentido, puede entenderse que la institucionalidad no está remitida solamente a ciertos horarios y ciertos días y que, en el caso de instituciones relacionadas con la primera respuesta, necesitan estar presentes y atender la situación desde el primer momento. Este es el caso para los equipos de salud, de defensa civil y bomberos voluntarios. El hecho de que el evento se produjera durante un fin de semana largo de febrero junto a las celebraciones de Carnaval evidenció un panorama marcado por la ausencia de instituciones y la falta de respuesta. Ello obligó a que se formaran organizaciones paralelas, voluntarias e informales para hacer frente al manejo de riesgo de manera improvisada, lo que fue sin dudas una respuesta espontánea de la población frente al nuevo escenario en un intento de reacomodación, pero que iba a contracorriente de las funciones cedidas a las instituciones especializadas. Es un clamor popular en muchas localidades que “hubo ausencia de gobierno”, lo que comprende falta de institucionalidad estatal y de mesa de gestión con las demás instituciones. Asimismo, se evidenció la necesidad de generar una cultura que incorpore la gestión y reducción del riesgo.

En el caso de Villa Cerro Azul y El Manzano hubo una buena articulación institucional y el poder local estuvo presente en las distintas etapas del manejo de riesgo, pero no tenía equipos capacitados (preparación), un plan protocolizado de articulación y actuación ni mucho menos la

capacidad de monitoreo, seguimiento y monitoreo, y actualización. En Río Ceballos, donde la presencia institucional de gobierno fue débil, la red de instituciones funcionó coordinadamente a pesar de no estar alineadas en muchos casos a sus sistemas. Esto permitió la creación de nuevas redes con parcialidades formadas y preparadas para el dispositivo a montar. La Red Socio Sanitaria creada en Río Ceballos por profesionales de la salud mental de la zona fue consolidándose con la integración y participación de otras redes pertenecientes a otros sistemas. La Red Socio Sanitaria se institucionalizó con un convenio firmado con la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba y convocó a una constelación de técnicos y profesionales pertenecientes a otros sistemas, entre ellos los docentes del Programa de Apoyo Escolar del gobierno de la provincia, equipos de salud mental y desarrollo social de municipios, trabajadores de la salud independientes y organismos de manejo de riesgo. En este caso la institucionalidad se recreó a la vez que dejó de contar con sus características básicas: representatividad, toma de decisión y ejercicio de poder a través de la convocatoria, la ejecución y el resumen de gestión. La institucionalidad viene de la mano del ejercicio mismo del sistema democrático y republicano en que las organizaciones e instituciones están compelidas a responder y deberían estar dotadas de recursos humanos, materiales y estratégicos de inserción y articulación con otras organizaciones e instituciones. Así, la suma de institucionalidad no siempre implica mayor institucionalidad, aunque sí puede significar mayor representatividad.

Por otra parte, el grado de institucionalidad y de reconocimiento que la organización ha alcanzado en la materia o en el territorio es un factor potenciador. Por ejemplo, institucionalmente la Universidad Nacional de Córdoba no tiene dependencias territoriales en Sierras Chicas, pero sí muchos docentes y profesionales residentes en la región que se trasformaron en mediadores, comunicadores y gestores de demandas locales. El temporal de Sierras Chicas fue la excusa también para que se difundieran trabajos de investigación de la Universidad en temas específicos de la región como vulnerabilidades, el bosque nativo, mapas de actores sociales, entre otros. Así es que la institucionalidad no requiere necesariamente de territorialidad además del reconocimiento social.

La Gestión Institucional, por su parte, no se concibe solamente como una gestión orientada hacia objetivos propios, sino que responde a la consecución de objetivos del sistema. Por lo que la gestión no es individual, no es simplemente endógena sino más bien cooperativa, complementaria y participativa, y permite el funcionamiento de Mesas de Gestión que involucran a distintas instituciones de distintas áreas, materias, objetivos, e intereses lo que les permite abarcar una mayor cantidad de temas y superar las tradicionales Juntas de Defensa Civil asociadas a la idea de instituciones de gobierno y solo para la atención del manejo del riesgo en etapas de crisis. El carácter institucional se complementa con la gestión para alcanzar principios y objetivos de cada organización. A su vez, esa gestión está acompañada de responsabilidad social, empresaria y ambiental que la vincula directamente al territorio opoblación donde se inserta y al sistema o los sistemas con los que interactúa. En el caso que nos ocupa, las cooperativas de servicios de la región no tuvieron en cuenta su responsabilidad social, empresaria y

ambiental y entendieron que su rol al respecto era hacer publicaciones de sus procedimientos internos sustentables o amigables con el ambiente. Las cooperativas desconocen definitivamente la dimensión del manejo del riesgo y de la participación necesaria de todas las instituciones y organizaciones. Es absurdo creer que no hay responsabilidad en las consecuencias sociales, económicas, geográficas, en localidades y comunidades atravesadas por desastres o emergencia. Ello pone de manifiesto que hay un interés económico primordial hacia adentro de la organización que tampoco reconoce la contingencia de la comunidad a la que sirve.

A través de esta investigación se fueron revisando los sistemas involucrados: el sistema político, el sistema de gobierno, el sistema social y de las organizaciones de la sociedad civil en su entramado, el sistema cooperativo a través de las organizaciones con servicios a la comunidad, el sistema natural, entre otros. Se fueron describiendo actores y funciones en una suerte de mapeo de actores y pudimos comprobar que cada sistema funciona como un todo y se modifica en ausencia de una de sus partes integrantes. Las funciones vacantes son llevadas a cabo por otras partes del sistema o dan lugar al ingreso de nuevos actores con características distintas a la parte o al sistema, lo que en este caso se manifestó en una politización de las acciones de gobierno con partidización por intereses electorales, no solo entre el oficialismo y la oposición local, sino en todos los escenarios. Al mismo tiempo, los responsables políticos naturalizaron el evento responsabilizando al cambio climático global, a “un tsunami” del cielo o simplemente a la falta de políticas públicas en los últimos 50 años. El sistema político democrático, republicano y representativo es muy anterior a la fundación de muchos de estos municipios, por lo que han sido gestados bajo ese paradigma. De este modo, resulta en un falaz comentario responsabilizar a las acciones a los últimos 50 años, como si en ese periodo el sistema político hubiera sido otro. Así, el análisis de la dinámica de los sistemas a través de sus procesos involucrados, sus actores y motivaciones permite valorar y reconocer flancos de vulnerabilidad al momento de articular entre activos y pasivos de los sistemas.

Si bien existen distintos tipos de vulnerabilidad, la vulnerabilidad institucional tuvo un papel nodal y central en el desastre de Sierras Chicas. Se puso en evidencia la falta de preparación de equipos técnicos y profesionales especializados en el manejo del riesgo; la creencia de que los fenómenos climáticos son los únicos responsables de los desastres naturales y el hecho de que las instituciones locales solo se abocan a atender la crisis. Esta visión del fenómeno y sus consecuencias creó las condiciones para la formación de colectivos locales de reclamo de derechos y permitió que se establecieran posicionamientos y se exigieran respuestas del Estado y del sector privado. Así lo demuestra el surgimiento de foros y asambleas de vecinos interesados en temas ambientales, de políticas públicas o de fortalecimiento de derechos. Estos colectivos gozan de dos interesantes claves: interinstitucionalidad e intersectorialidad, ya que desarrollan trabajos y vínculos entre las distintas instituciones y organizaciones más allá de los límites geográfico políticos y se interesan por una gama de

temáticas que van desde temas ambientales como la Ley de Bosque Nativo a cuestiones como los límites de la planificación urbana.

Se puso en evidencia también la ausencia de protocolos y planes de manejo, la carencia de registros y documentación, y la desconexión con planes o medidas tomadas anteriormente, además de la ausencia de información específica de la región. Durante varias semanas, distintas instituciones llevaron a cabo llamados a la solidaridad para la asistencia con agua, ropa, medicamentos, etc., al mismo tiempo que los centros de operación de emergencias locales estaban abarrotados de esos insumos, lo que otorgó también a la situación un matiz angustiante, apocalíptico y fundamentalista.

Muchos vecinos de Sierras Chicas fueron visitados y relevados periódicamente por varias instituciones, lo que generaba expectativas y ponía en evidencia la cacería desatada por la búsqueda de representatividad de las instituciones. Los vecinos relevados fueron re victimizados en varias oportunidades y aún no está en claro cuántos de estos casos fueron atendidos. Hubo superposición de relevamientos con diferentes intereses: algunos relevaban qué podía llegar a necesitar el afectado en muebles y kits alimentarios, mientras que otros consultaban las afecciones de la infraestructura en la vivienda. Otras instituciones como el Banco Córdoba ofrecieron líneas de créditos flexibles a comercios e industrias marginando a todos aquellos que tenían comercios no declarados.

Durante la investigación aparecieron dos nuevas líneas investigación: interinstitucionalidad y gobernanza en el manejo del riesgo. La interinstitucionalidad aplicada en la Reducción del Riesgo en la planificación sectorial y territorial conlleva en este caso la incorporación de la gestión del riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial; la incorporación del tema de riesgo en los municipios y departamentos; reconocer la debilidad institucional y la falta de experiencia a nivel territorial; aumentar el grado de internalización de la problemática a nivel sectorial; la coordinación de políticas en los niveles nacionales, regionales y locales y el otorgamiento de partidas presupuestarias. Por otro lado, el gobierno provincial se vio obligado a acelerar la implementación del Gobierno Abierto como instancia de la nueva gobernanza. Así lo demuestra la implementación de subastas públicas en la web, la apertura del padrón de proveedores del Estado y la publicación de información pública.

En esta investigación se analizó la cuestión a la luz de acuerdos institucionales explícitos de fortalecimiento de interacciones entre gobierno y sociedad; el fortalecimiento de las capacidades de todos los actores sociales; la participación de los actores sociales relevantes incluyendo los grupos vulnerables, que promueve la legitimidad y la aplicación de los marcos políticos e institucionales; la información, la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas; e instrumentos económicos que favorecen una gestión sostenible. Estas líneas forman parte de la construcción de nueva gobernanza que aún está en proceso en Sierras Chicas.

REFERENCIAS

- Agencia Farco Redacción. (20 de agosto de 2015). Tres intendentes fueron denunciados por su accionar durante la inundación. *Noticias del Foro Argentino de Radios Comunitarias*. Recuperado de <http://agencia.farco.org.ar>
- Agua Trae Redacción. (7 de junio de 2019). Lanzamientos de campaña: Compromiso por Río Ceballos. *Agua Trae*. Recuperado de <https://aguatrae.com.ar/nota/lanzamientos-de-campana-compromiso-por-rio-ceballos>
- Aguilar-Villanueva, L. F. (2007). El concepto de gobernanza. En L. F. Aguilar-Villanueva (Ed.), *Gobernanza y Gestión Pública* (p. 88). Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- Alves, E. J., & Manchiola, J. I. (2016). *Construcción social del riesgo de desastres: Incomunicaciones y necesidades comunicativas*. (Tesis de grado). Universidad de La Plata, Argentina. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59010>
- Ambrosino, S., Barbeito, O., Bertoni, J. C., Daniele, A., Maza, J. A., Paoli, C. U., & Serra, J. J. (2004). *Inundaciones Urbanas en la Argentina*. Villa Carlos Paz, Argentina. Recuperado de <https://www.ina.gov.ar/legacy/pdf/Libro-Inundaciones-Urbanas-en-Argentina.pdf>
- Anderson, M., & Woodrow, P. (1989). *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder & London: Lynne Rienner Publishers. Recuperado de <https://www.rienner.com>
- Aranda, D. (12 de abril de 2017). La costumbre de culpar al clima. *Página 12* (p. 6). Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/15714-la-costumbre-de-culpar-al-clima>
- Araya, S., Funes, L., Garcia-Montiel, G., Lopez, M., Matosko, M., & Nieva-Mora, C. ... Ragona, F. (2017). Intervenciones Psicosociales en las Inundaciones de Sierras Chicas. *Anuario Facultad de Psicología de UNC*, 3(2), 109-115. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/aifp>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Índice de gobernabilidad y políticas públicas en la gestión de riesgo de desastre*. (Nota técnica N IDB-TN-720). Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15466/indice-de-gobernabilidad-y-politicas-publicas-en-gestion-de-riesgo-de-desastres>
- Banco Mundial. (2017). *Fenómenos naturales, desastres humanos*. México: BM.
- Bancor. (2015). *Reporte de Responsabilidad Social 2015*. Córdoba.
- Barbeito, O. L., Muracciole, F., Raptópulos, N., & Rydzewski, A. L. (2007). *Riesgo de inundación en la cuenca baja del río Carnero*. Trabajo presentado en el II Encuentro de Investigadores en Formación en Recursos Hídricos, Instituto Nacional del Agua, Ezeiza, Argentina. Recuperado de <https://www.ina.gov.ar/ifrh-2014/Eje3/3.04.pdf>
- Barchuk, A., Martínez, M., & Donato, V. (2016). Riesgos en Sierras Chicas ante los cambios de uso del suelo. *Revista TecYt*, 2, 26-31. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/tecyt>
- Barrantes, A. (2017). *Herramienta de análisis para la vinculación de la protección social con las estrategias de gestión de riesgos de desastres y adaptación al cambio climático*. Recuperado del sitio de UNICEF: <https://www.unicef.org/lac/media/1361/file/PDF>
- Barreiro-Cavestany, F. (2000). Desarrollo del territorio. A propósito del desarrollo local. Recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Barreiro.pdf>
- Bedoya-Prado, A., & Ruiz, J. (2008). Forma de gobernanza frente a la gestión de riesgo. Estudio de caso sector de Nueva Esperanza. Bogotá D. C., Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 13, 143-164. Recuperado de <https://revistas.uptc.edu.co/revistas/index.php/perspectiva>

- Berardo, R., Chiavassa, S., Actis-Danna, R., Ensabella, B., Gurvich, D., Kopta, F. Vagliente, P. (s/f). Documento de trabajo sobre la necesidad de un manejo integrado de las cuencas en Sierras Chicas. Recuperado del sitio web de Foro Ambiental Córdoba: <https://www.foroambientalcba.org/informesambientales>
- Bibiloni, H. (2008). *Ambiente y política. Una visión integradora para gestiones viables*. La Plata: Rap.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad. Entorno social, político y económico de los desastres*. Colombia: Tercer Mundo.
- Bogdanov, A. (18 de marzo de 2018). Piden investigar a Berni, Randazzo y Capitanich por los saqueos de 2013 en Córdoba. *Perfil*. Recuperado de <https://www.perfil.com>
- Bogossian, C. (2016). A 24 años de la tragedia de San Carlos Minas y una lección que el valle no aprendió sobre la naturaleza. *Traslasierra Noticias*. Recuperado de <https://www.traslasierrianoticia.com.ar/7751-2>
- Brollo, G. (9 de mayo de 2018). Vecinos de distintas localidades, unidos por el agua. *FM Comunicar*. Recuperado de <https://fm-comunicar.com.ar/noticia/8075/vecinos-de-distintas-localidades-unidos-por-el-agua>
- Cadena 3 Redacción. (17 de febrero de 2015). Temporal en Sierras Chicas: Siete muertos y 500 evacuados. *Cadena 3*. Recuperado de https://www.cadena3.com/noticias/sociedad/temporal-sierras-chicas-siete-muertos-500-evacuados_59868
- Cadena 3 Redacción. (27 de febrero de 2015). Según el intendente, Idiazábal es “un pueblo fantasma”. *Cadena 3*. Recuperado de https://www.cadena3.com/noticia/radioinforme-3/segun-el-intendente-idiazabal-es-un-pueblo-fantasma_142003
- Cadena 3 Redacción. (27 de julio de 2015). Romero le dio una esperada victoria a Macri en Villa Allende. *Cadena 3*. Recuperado de https://www.cadena3.com/noticias/politica-economia/romero-dio-una-esperada-victoria-macri-villa-allende_64375
- Cadena 3 Redacción. (7 de septiembre de 2015). El radical Salibi fue reelecto por cuarta vez en Mendiolaza. *Cadena 3*. Recuperado de https://www.cadena3.com/noticias/cordoba/radical-salibi-fue-reelecto-por-cuarta-vez-mendiolaza_65621
- Calderón, A., Cisneros, O., & Díaz, F. M. (2001). *Análisis de riesgos naturales. Propuesta de Plan Municipal de Reducción de Desastres*. Managua: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).
- Cannon, T. (1994). Vulnerability analysis and the explanation of “natural” disasters. En A. Varley (Ed.), *Disasters, Development and Environment* (1ª ed., pp. 14-30). New Jersey: John Wiley & Sons.
- Carballo, C. (septiembre, 2014). *La puja por el imaginario de las inundaciones como procesos activos en la construcción urbana del riesgo: El caso del río Luján*. Trabajo presentado en el XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11). Universidad de La Plata, Argentina. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/53341>
- Carballo, C., & Pereyra, A. (octubre, 2013). *Interpretación ambiental de la inundación en las localidades de la provincia de Buenos Aires: Entre la construcción social del riesgo y la variabilidad climática*. Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas, XI Jornadas Cuyanas de Geografía. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
- Cardona, O. (2003). *El manejo de riesgo y los preparativos para desastres*. Bogotá, Colombia: PNUD.
- Cardona, O. D. (2007). *Midiendo lo inmedible. Indicadores de vulnerabilidad y riesgo*. Recuperado del sitio de La Red: http://www.desenredando.org/public/articulos/2007/articulos_omar/Midiendo_lo_inmedible_ODC_LaRed.pdf
- Castro, H. (2015). La trama reciente del riesgo ambiental en la Quebrada de Humahuaca: Procesos, efectos y derivas. En J. Viand & F. Briones (Eds.), *Riesgo al sur: Diversidad de riesgos de desastres en Argentina* (pp. 93-112). Buenos Aires: Imago Mundi.

- Cba24n Redacción. (15 de febrero de 2015). Inundaciones, drama y evacuados en el Gran Córdoba. *Cba24n, Portal de Noticias de los SRT*. Recuperado de <https://archivo.cba24n.com.ar/content/inundaciones-drama-y-evacuados-en-el-gran-cordoba>
- Cerrillo i Martínez, A. (Ed.). (2005). *La gobernanza hoy*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chiavassa, S., & Ensabella, B. (2016). Sierras Chicas después de la inundación de 2015. *Al Filo*, 53. Recuperado de <https://ffyh.unc.edu.ar/alfilo>
- Clarín Redacción. (1 de febrero de 2012). Una nena fue arrastrada por el viento y se salvó. *Clarín* (p. 8). Recuperado de https://www.clarin.com/sociedad/nena-arrastrada-viento-salvo_0_H1UrXRv2v7g.html
- Clarín Redacción. (4 de diciembre de 2013). Córdoba, sin policías: Saqueos a comercios y caos generalizado. *Clarín* (p. 4). Recuperado de https://www.clarin.com/sociedad/cordoba-policias-acuartelados-saquean-supermercados_0_B1YDQq-ov7e.html
- Clemente, A. (2006). La participación como enfoque de intervención social. En A. Rofman (Ed.), *Participación, políticas públicas y territorio* (pp. 119-136). Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Colegio de Psicólogos de Córdoba. (2015). Tragedia de Sierras Chicas reconocimiento a todas/os los colegas. Recuperado el 20 de abril de 2019 de <https://cppc.org.ar/tragedia-en-sierras-chicas-reconocimiento-a-todasos-los-colegas>
- Comercio y Justicia Redacción. (20 de febrero de 2015). Sierras Chicas: Contribuyentes afectados no pagarán impuestos. *Comercio y Justicia* (p. 3). Recuperado de <https://comercioyjusticia.info/blog/economia/sierras-chicas-contribuyentes-afectados-no-pagaran-impuestos>
- Concejo Deliberante de Río Ceballos. (2015). *Convalidación de contrato de locación por programa LEP*. (Ordenanza 2168/15). Recuperado de <http://www.concejorioceballos.gob.ar>
- Contreras, M., & Auhad, L. (2017). *Una propuesta metodológica para la construcción de un mapeo de actores*. Trabajo presentado en las XV Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VII del Mercosur. Asociación Argentina de Extensión Rural, Potrero de los Funes, San Luis, Argentina. Recuperado de http://www.aader.org.ar/XV_Jornada
- Cooptel. (4 de marzo de 2015). *Crédito de \$540 millones por daños en Sierras Chicas*. Recuperado de <https://www.cooptel.com.ar/noticia/credito-de--540-millones-por-danos-en-sierras-chicas-4246>
- Cooptel. (16 de marzo de 2015). *Balnearia: La inundación costó más de \$ 2 millones*. Recuperado de <https://www.cooptel.com.ar/noticia/balnearia-la-inundacion-costó-mas-de--2-millones-4320>
- Costa, A. M. (2016). Una experiencia de construcción de la demanda en el marco del modelo de gestión psicosocial de riesgos en emergencias y desastres. *Revista EXT*, 7. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ext>
- Cruz Roja Guatemalteca. (2015). *La mochila o maletín de 72 horas*. Recuperado de <https://www.cruzroja.gt/noticias/la-mochila-o-maletin-de-72-horas-2>
- Cubas, D. (2010). *Mapeo de actores sociales: VIH y violencia contra las mujeres en Honduras*. Washington: Comisión Interamericana de Mujeres, OEA.
- Cuenca, V. (2011). *Ley de Bosques: Territorios y Modelos de Desarrollo en Disputa*. Córdoba: Fox.
- Delgado-Villasmil, J. (2007). *La Vulnerabilidad Humana: Del paradigma de la resistencia al paradigma de la resiliencia*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Día a Día Redacción. (27 de febrero de 2015). El drama de Idiazábal, la localidad inundada. *Día a Día* (p. 2). Recuperado de <http://www.diaadia.com.ar/cordoba/el-drama-de-idiazabal-la-localidad-inundada>

- Día a Día Redacción. (2 de marzo de 2015). Las siete inundaciones que Córdoba no olvidará jamás. *Día a Día* (p. 5). Recuperado de <http://www.diaadia.com.ar/cordoba/las-siete-inundaciones-que-cordoba-no-olvidara-jamas>
- Día a Día Redacción. (15 de febrero de 2017). Sierras Chicas recuerda y reclama, a dos años del #15F. *Día a Día* (p. 3). Recuperado de <http://www.diaadia.com.ar/cordoba/sierras-chicas-recuerda-y-reclama-dos-anos-del-15f>
- Diario Popular Redacción. (2013). Créditos para inundados de la Ciudad y de La Plata. *Diario Popular*. Recuperado de <https://www.diariopopular.com.ar/general/creditos-inundados-la-ciudad-y-la-plata-n152079>
- Diario Primicia Redacción. (19 de agosto de 2015). El cinismo electoralista de hacer política con los inundados. *Diario Primicia*. Recuperado de <https://diarioprimicia.com.ar/noticia/102741/el-cinismo-electoralista-de-hacer-politica-con-los-inundados>
- Diario Sierras Redacción. (16 de diciembre de 2015). Deudas viejas, intendentes nuevos. *Diario Sierras*. Recuperado de <http://diariosierras.com/diariosierras.com/deudas-viejas-intendentes-nuevos>
- Díaz-Romero, D. (2015). El día que fuimos anfibios. *La Tinta*. Recuperado de <https://latinta.com.ar/2017/02/el-dia-que-fuimos-anfibios>
- Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba. (2010). Capa de Municipios y Comunas 2010. Recuperado de <https://estadistica.cba.gov.ar/geoportal>
- Domínguez-Serrano, J. (Ed.). (2011). *Buena Gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*. México: OAS. Recuperado de <http://www.oas.org/en/sedi/dsd/IWRM/Past%20Events/D7/6%20WWF-GOBERNANZA%20Final.pdf>
- Duque-Daza, J. (2011). El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada. *Uni Pluri/Versidad*, 11(3). Recuperado de <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip>
- Durante, M. P. (2015). *Mapa de Riesgo Hidrológico de la localidad de El Pueblito*. [Tesis de grado]. Córdoba, Argentina: UNC.
- Echeverría, E. (2006). Informe: Los procesos políticos locales. [Publicación de la Comisión de Género de la carrera de Derecho]. Universidad Nacional De Córdoba. Argentina.
- El Alfil Redacción. (18 de febrero de 2015). Tregua política (con sutilezas) por el temporal en Sierras Chicas. *El Alfil*. Recuperado de <http://www.diarioalfil.com.ar>
- El Alfil Redacción. (3 de marzo de 2015). De la Sota: “Es la mayor catástrofe de los últimos 50 años”. *El Alfil*. Recuperado de <http://www.diarioalfil.com.ar>
- El Alfil Redacción. (13 de mayo de 2015). Aguad criticó al gobierno por inundaciones en Sierras Chicas. *El Alfil*. Recuperado de <http://www.diarioalfil.com.ar>
- Ensabella, B. (2009). *Estrategias de vida y migración en áreas rurales. Norte de la Provincia de Córdoba*. Trabajo presentado en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Ente Regulador de Servicios Públicos. (2016). *Memoria Anual y Balance General del ERSeP correspondientes al período 2015*. Recuperado de http://ersep.cba.gov.ar/memorias/memoria_2015.pdf
- Ente Regulador de Servicios Públicos. (2019). *Qué es ERSEP*. Recuperado el 19 de abril de 2019 de http://ersep.cba.gov.ar/ersep_quees.htm
- Espíndola-Chavez, E. (5 de julio de 2015). Recuperando la casa del río. *La Unión Regional*. Recuperado de <https://www.launionregional.com.ar/wordpress/recuperando-la-casa-del-rio>
- Fabra, M., Aichino, G., De Carli, M., & Zabala, M. (2014). Procesos de activación y valoración del patrimonio arqueológico. *Revista EXT*, 3. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ext>

- Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad y Otros Servicios Públicos. (2014). *Huellas de una historia. FACE 1939-2014*. Buenos Aires, Argentina: Intercoop. Recuperado de <http://face.coop/images/download/Huellas-de-una-Historia-web.pdf>
- Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad y Otros Servicios Públicos Córdoba. (2019). *Acerca de FACE Córdoba*. Recuperado el 19 de abril de 2019 de http://facecordoba.coop/index.php?option=com_sppagebuilder&view=page&id=2&Itemid=104
- Federación de Bomberos Voluntarios de la Provincia de Córdoba. (2013). *Federación de Bomberos Voluntarios de la Provincia de Córdoba*. [Presentación institucional]. Recuperado el 1 de abril de 2019 de <https://bomberoscordoba.com.ar/institucion/institucion.php>
- Federación de Cooperativas Eléctricas y de Obras y Servicios Públicos Ltda. de la Provincia de Córdoba. (2019). *¿Quiénes Somos?* Recuperado el 19 de abril de 2019 de <http://www.fecescor.coop/institucional/quienesSomos>
- Fernández, R. (2015). *Informe de Gestión 2015*. Córdoba: Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba.
- FM Comunicar Redacción. (15 de febrero de 2016). ¿Qué obras faltan en Sierras Chicas a un año del temporal del 15 de febrero de 2015? *FM Comunicar*. Recuperado de <https://fm-comunicar.com.ar>
- FM Villa Allende Redacción. (4 de marzo de 2015). Serían 540 millones el préstamo para Córdoba. *FM Villa Allende*. Recuperado de <https://fmvillaallende.com.ar/nota/11289/serian-540-millones-el-prestamo-para-cordoba>
- FM Villa Allende Redacción. (7 de mayo de 2015). Quedó conformado el Comité de Cuenca Hídrica del río Saldán. *FM Villa Allende*. Recuperado de <https://fmvillaallende.com.ar/nota/12200/quedo-conformado-el-comite-de-cuenca-hidrica-del-rio-saldan>
- Galán, M. (2012). Ley Provincial N° 9150 de saneamiento de títulos: ¿Hay tierras para el futuro? *La Ranchada*. Recuperado de <https://www.laranchada.com.ar/ley-provincial-no-9150-de-saneamiento-de-titulos-hay-tierras-para-el-futuro>
- Galarza, L. (noviembre, 2005). *Una aproximación al estudio conceptual de los desastres urbanos en América Latina. La importancia de un proceso de gestión integrado*. Trabajo presentado en las VII Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía. Universidad de La Plata, Argentina. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.778/ev.778.pdf
- García-Jiménez, H., & Gandlgruber, B. (2014). *Gobernanza y acuerdos institucionales en las cadenas del frijol y del maíz en Centroamérica*. México: CEPAL.
- García-Montaldo, M. J. (2013). *Falencias en políticas urbanas y ambientales, la responsabilidad del Estado en el cumplimiento del derecho al agua segura y la emergencia de nuevas demandas por políticas de sustentabilidad ambiental. El caso de Salsipuedes-Departamento Colón, Provincia de Córdoba*. Villa María: Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá". Recuperado de http://biblio.unvm.edu.ar/opac_css/doc_num.php?explnum_id=839
- Gianre, L. (marzo de 2015). El informe científico de la UNC que explica las inundaciones en las Sierras Chicas de Córdoba. *Uniciencia*. Recuperado de <http://www.unciencia.unc.edu.ar/2015/marzo/el-informe-cientifico-de-la-unc-que-explica-las-inundaciones-en-las-sierras-chicas-de-cordoba>
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. (s/f). Portal Institucional. Recuperado de <https://www.cba.gov.ar>
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2011). *¿Qué es la defensa civil?* Recuperado el 19 de abril de 2019 de <http://www.cba.gov.ar/que-es-la-defensa-civil>
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2015). *Modificación de los Índices para la Adquisición de bienes y servicios*. (Decreto 55/15, artículo 11° de Ley 10.155). Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/fri?OpenForm#>

- Gobierno de la Provincia de Córdoba. (1 de julio de 2016). Declaración de estado de emergencia y/o desastre agropecuario a los productores agropecuarios afectados por lluvias extraordinarias, durante el ciclo productivo 2015/2016.(Decreto 707). *Boletín Oficial Electrónico* (p. 3).
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. (16 de julio de 2016). Condiciones de Contratación. *Boletín Oficial Electrónico* (p. 14).
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2018). *Ahora las licitaciones del Gobierno de la Provincia de Córdoba son electrónicas*. Recuperado el 19 de abril de 2019 de <http://compraspublicas.cba.gov.ar/ahora-las-licitaciones-del-gobierno-de-la-provincia-de-cordoba-son-electronicas>
- González, S., Torchia, N., & Viand, J. (2015). Tendencias hidrológicas. En Dirección de Cambio Climático, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública & Dirección Nacional de Protección Civil de la República Argentina (Eds.), *Inundaciones Urbanas y Cambio Climático. Recomendaciones para la gestión* (p. 42). Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Habitar Argentina. (2011). *Quiénes somos*. Recuperado el 19 de abril de 2019 de <http://www.habitarargentina.org.ar/quienes-somos/historia>
- Heredia, L. (marzo de 2015). Spicogna y su último mensaje anual. *La Unión Regional*. Recuperado de <https://www.launionregional.com.ar/wordpress/spicogna-y-su-ultimo-mensaje-anual>
- Heredia, L. (octubre de 2015). Carteles que hablan. *La Unión Regional*. Recuperado de <http://www.launionregional.com.ar/wordpress/carteles-que-hablan>
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (1985). *Ley Orgánica de los Partidos Políticos*. (Ley 23.298). Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar>
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (1994). *Constitución Nacional*. (Ley N 24430). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar>
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2016). *Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil*. (Ley N° 27287). Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar>
- Info Carlos Paz Redacción. (25 de julio de 2017). Plan de Gestión de Riesgo para Desastres: Comenzó la capacitación. *Info Carlos Paz*. Recuperado de <https://www.infocarlospaz.com>
- InfoBae Redacción. (26 de julio de 2015). El golfista Eduardo Romero ganó las elecciones en Villa Allende. *InfoBae*. Recuperado de <https://www.infobae.com>
- Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria. (2007). *Indicadores de Responsabilidad Social para Cooperativas de Usuarios*. Buenos Aires: IARSE.
- Instituto de Planificación Metropolitana. (2011). *Lineamientos del plan estratégico urbano territorial del área metropolitana*. Buenos Aires: Ministerio de Economía.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2014). Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri & L.A. Meyer (Eds.)]. Ginebra, Suiza: IPCC Recuperado de <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr>
- International Decade for Natural Disaster Reduction. (1999). *Proceedings, programme forum 1999*. Recuperado del sitio web de UN Office for Disaster Risk Reduction: <https://www.unisdr.org>
- Jiménez-Alcorta, D. (2018). *Plan Estratégico Territorial Salsipuedes*. Buenos Aires: Subsecretaría de Planificación Territorial. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_salsipuedes.pdf
- Kohler, A. (2004). *El análisis del riesgo, una base para la gestión de base del riesgo de desastre*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- La Jornada Web Redacción. (18 de agosto de 2015). Vecinos denuncian a Jalil, Salibi y Spicogna. *La Jornada Web*. Recuperado de <http://lajornadaweb.com.ar>

- La Mañana de Córdoba Redacción. (27 de marzo de 2015). Conformen comité técnico de la cuenca del río Citalamochita. *La Mañana de Córdoba* (p. 3).
- La Noticia 1 Redacción. (8 de agosto de 2011). Elecciones Córdoba 2011: De la Sota es el nuevo Gobernador. *La Noticia 1*. Recuperado de <https://www.lanoticia1.com/noticia/elecciones-cordoba-2011-de-la-sota-es-el-nuevo-gobernador-16284.html>
- La Nueva Mañana Redacción. (21 de febrero de 2019). Mendiolaza: Inauguran un parque en homenaje a damnificados por la crecida. *La Nueva Mañana*. Recuperado de <https://lmdiarrio.com.ar>
- La Política On Line Redacción. (27 de julio de 2015). Macri festejó en Villa Allende el triunfo del Gato Romero. *La Política Online*. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com>
- La Voz del Interior Redacción. (7 de enero de 2007). El sacerdote que despertó el pueblo a campanazos. *La Voz del Interior*. Recuperado de http://archivo.lavoz.com.ar/07/01/07/secciones/regionales/nota.asp?nota_id=33621
- La Voz del Interior Redacción. (18 de febrero de 2015). El mapa de las lluvias en las Sierras Chicas. *La Voz del Interior*. Recuperado de <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/el-mapa-de-las-lluvias-en-las-sierras-chicas>
- La Voz del Interior Redacción. (26 de febrero de 2015). Sierras Chicas: Con 536 mm, es el febrero más lluvioso de la historia. *La Voz del Interior*. Recuperado de <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/sierras-chicas-con-536-mm-es-el-febrero-mas-lluvioso-de-la-historia>
- La Voz del Interior Redacción. (18 de marzo de 2015). Científicos de la UNC explican las causas de las inundaciones en Sierras Chicas. *La Voz del Interior*. Recuperado de <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/cientificos-de-la-unc-explican-las-causas-de-las-inundaciones-en-sierras-chicas>
- Lampis, A. (2015). *Pobreza y riesgo medioambiental. Un problema de vulnerabilidad y desarrollo*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Larramendy, E., Assin, S., Terrasanta, S., & Tellechea, P. (2019). *Entidades cooperativas argentinas y su responsabilidad socioambiental*. Trabajo presentado en el IX Congreso RULESCOOP. La Plata, Argentina. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49904>
- Lassa, J. A. (2010). *Institutional vulnerability and governance of disaster risk reduction: Macro, meso and micro scale assessment*. (p. 36). [Tesis doctoral]. West Timor, Indonesia: Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität.
- Lavell, A. (2003). *La Gestión Local del Riesgo*. Guatemala: CEPREDENAC.
- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (1991). *Bomberos Voluntarios*. (Ley N° 8058). Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/fri?OpenForm#>
- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2000a). *Carta del ciudadano*. (Ley N° 8835). Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/fri?OpenForm#>
- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2000b). *Modernización del Estado*. (Ley N° 8836). Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/fri?OpenForm#>
- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2000c). *Sistema de Defensa Civil*. (Ley N° 8906). Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/fri?OpenForm#>
- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2001). *Constitución Provincial*. Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/fri?OpenForm#>
- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2003). *Ley de Voluntariado*. (Ley N° 9089). Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/fri?OpenForm#>
- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2004). *Saneamiento de títulos - Registro de poseedores de inmuebles*. (Ley N° 9150). Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/fri?OpenForm#>

- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2010). *Ordenamiento territorial de bosques nativos de la Provincia de Córdoba*. (Ley N° 9814). Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/fri?OpenForm#>
- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2015a). *Estructura Orgánica del Poder Ejecutivo Provincial*. (Ley N° 10185). Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/fri?OpenForm#>
- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2015b). *Fondo de Emergencia por Inundaciones*. (Ley N° 10267). Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/fri?OpenForm#>
- Leguizamón, D. (2015). Faltarle el respeto al agua. *Revista Anfibia*. Recuperado de <http://revistaanfibia.com/faltarle-el-respeto-al-agua>
- Lehmann, G. (27 de agosto de 2014). Frenan proyectos inmobiliarios en Sierras Chicas. *La Voz del Interior*. Recuperado de <http://www.lavoz.com.ar/regionales/frenan-proyectos-inmobiliarios-no-habilitados-en-las-sierras>
- Lehmann, G. (16 de febrero de 2015). Sierras Chicas: Muerte, desastre y destrucción por las lluvias. *La Voz del Interior*, p. 3.
- Liñayo, A. (2007). *Una aproximación al carácter sistémico de los “sistemas” de gestión de riesgo*. Mérida, Venezuela: FUNDAPRIS
- Maskrey, A. (1998). La aplicación de los sistemas de información geográfica al análisis de riesgo en Latinoamérica. En A. Maskrey, *Navegando entre brumas* (p. 28). Panamá: La Red.
- Matices Redacción. (agosto de 2015). Sierras Chicas: A seis meses de las inundaciones. *Revista Matices*. Recuperado de <http://www.revistamatices.com.ar>
- Matices Redacción. (septiembre de 2015). Río Ceballos busca una solución. *Revista Matices*. Recuperado de <http://www.revistamatices.com.ar>
- Merlinsky, M. (2006). Vulnerabilidad social y riesgo ambiental: ¿Un plano invisible para las políticas públicas? *Mundo Urbano*, 28. Recuperado de <http://www.mundourbano.unq.edu.ar>
- Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba. (2015). *Creación de la “Red Córdoba Investiga en Salud” (Red Corinsa)*. (Resolución N° 231). Recuperado de <http://codex.cba.gov.ar>
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social. (s/f). Objetivos del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad. Recuperado el 5 de septiembre de 2019 de <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/cenoc>
- Ministerio del Interior. (s/f). Dirección de Relaciones con la Comunidad y Participación Ciudadana. Recuperado el 5 de septiembre de 2019 de <https://www.argentina.gob.ar/interior/asuntos-politicos/direccion-nacional-de-relaciones-con-la-comunidad>
- Molina, G. (17 de noviembre de 2015). Intendentes cordobeses reclaman una deuda millonaria a la Nación por inundaciones. *Clarín* (p. 4). Recuperado de https://www.clarin.com/politica/intendentes-cordobeses-reclaman-millonaria-nacion_0_HJi84etP7x.html
- Molina, I. (1985). *Conceptos Fundamentales de Ciencia Política*. Madrid, España: Alianza.
- Morandini, N., & Borello, R. (2015). Declaración de desastre y emergencia ambiental, social y económica a diversas localidades de la Provincia de Córdoba.[Pre proyecto presentado en la Cámara de Senadores de la Nación]. Buenos Aires, Argentina.
- Movimiento al Socialismo. (2015). *Frente a las inundaciones en Córdoba*. Recuperado el 19 de abril de 2019 de <https://www.mas.org.ar/?p=4571>
- Mulhall, E. (2015). *Un mes de inundaciones en Córdoba. Que Cristina y De la Sota se hagan cargo*. Recuperado el 19 de abril de 2019 del sitio de Nuevo MAS: <https://www.mas.org.ar/?p=4762>
- Musso, R., & Cortez, S. (4 de marzo de 2015). Villa Allende: Lo que el agua dejó. *La Izquierda Diario*. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com/Villa-Allende-Lo-que-el-agua-dejo>

- Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo*. Recuperado de http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_S.PDF
- Naciones Unidas. (1997). *La Cumbre para la Tierra + 5 en 1997*. Nueva York: Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible.
- Natenzon, C. (1995). *Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre*. Buenos Aires: FLACSO.
- Nirenberg, O. (2006). El diagnóstico participativo local en intervenciones sociales. *Cuadernos del CEADEL*, 44, 3-5. Recuperado de <https://ceadel.org.ar>
- Nyong, A. (2008). Los efectos desestabilizadores en los trópicos: La vulnerabilidad de África. En C. Gabetta (Ed.), *El clima visto desde el Sur* (p. 83). Buenos Aires: Editorial Popular, S.A.
- Ñu Porá Redacción. (marzo de 2015). El mirador de la aldea regional: Los vecinos hablan. *Ñu Porá* (p. 15). Recuperado de <http://nupo92.blogspot.com/2015/03>
- Ñu Porá Redacción. (marzo de 2015). Los intendentes dicen. *Ñu Porá* (p. 3). Recuperado de <http://nupo92.blogspot.com/2015/03>
- Ñu Porá Redacción. (marzo de 2015). Trabajamos para conseguir la Jesús María que soñamos. *Ñu Porá* (p. 10a). Recuperado de <http://nupo92.blogspot.com/2015/03>
- Ñu Porá Redacción. (marzo de 2015). Unquillo: Las consecuencias del temporal y el trabajo para ponerse de pie. *Ñu Porá* (p. 6). Recuperado de <http://nupo92.blogspot.com/2015/03>
- Ñu Porá Redacción. (marzo de 2015). Vengo hoy para honrar mi responsabilidad como intendente. *Ñu Porá* (p. 10b). Recuperado de <http://nupo92.blogspot.com/2015/03>
- Ñu Porá Redacción. (marzo de 2015). Y... esto no es novela. *Ñu Porá* (p. 8). Recuperado de <http://nupo92.blogspot.com/2015/03>
- Ñu Porá Redacción. (abril de 2015). Junta de Vecinos. *Ñu Porá* (p. 10). Recuperado de <http://nupo92.blogspot.com/2015/03>
- Ñu Porá Redacción. (abril de 2015). Vicios de la política. *Ñu Porá* (p. 11). Recuperado de <http://nupo92.blogspot.com/2015/03>
- Oliveira-Pizarro, J., & Moraes-Rial, C. S. (2018). Gobernanza global: Visiones teóricas y pluralidad de actores. *Relaciones Internacionales*, 27(54), 108-121. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar>
- Opción Redacción. (2015). Reconstruir: La difícil tarea que enfrentan las cooperativas castigadas. *Revista Opción*, 23(174), 12-15. Recuperado de <http://www.fecescor.coop/revistaOpcion>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). *Recomendación del Consejo sobre la Gobernanza de Riesgos Críticos*. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation-Spanish.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2008). El desafío del desarrollo para las comunidades mapuches con tierras restituidas por el Estado. Sistematización de una metodología de trabajo. Recuperado de <http://www.fao.org/3/ak246s/ak246s00.htm>
- Organización de los Estados Americanos. (1991). *Desastres, planificación y desarrollo: Manejo de amenazas naturales para reducir los daños*. Washington D.C.: USAID. Recuperado de <https://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea57s/oea57s.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (2014). *Guía de Autoevaluación de Riesgo en el sector público*. (Auditoría especial de tecnologías de información, comunicaciones y control). Recuperado de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_65.pdf
- Organización de los Estados Americanos. (2019). *Sociedad Civil*. Recuperado el 05 de septiembre de 2019 de http://www.oas.org/es/temas/sociedad_civil.asp

- Origlia, G. (17 de abril de 2018). Afirman que el kirchnerismo demoró en 2013 la ayuda a Córdoba. *La Nación* (p. 9). Recuperado de <https://buscar.lanacion.com.ar>
- Páez-Rovira, D., Arroyo-García, E., & Fernández-Sedano, I. (1995). Catástrofes, situaciones de riesgo y factores psicosociales. *Mapfre Seguridad*, 57, 43-55. Recuperado de <https://www.fundacionmapfre.org/documentacion/publico/i18n/consulta/registro.cmd?id=49730>
- Pereyra, A., & Pratto, L. (2002). *¿Imaginario diferentes? Repercusiones de las Inundaciones en General Villegas, provincia de Buenos Aires*. Trabajo presentado en las IX Jornadas Cuyanas de Geografía, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
- Pérez, M. (19 de noviembre de 2015). Intendentes en apuros. *El Milenio*. Recuperado de <https://elmilenio.info/2015/11/19/intendentes-en-apunros>
- Pérez, M. (15 de febrero de 2016). Marca(s) de agua: Limpiar y marcar para no olvidar. *El Milenio*. Recuperado de <https://elmilenio.info/2016/02/15/limpiar-y-marcar-para-no-olvidar>
- Pérez, M. (15 de febrero de 2019). A 48 meses del desastre: Recordar para transformar. *El Milenio*. Recuperado de <https://elmilenio.info/2019/02/15/36-meses-del-desastre-recordar-transformar>
- Perfil Redacción. (16 de febrero de 2015). De la Sota: “Un tsunami nos cayó del cielo”. *Perfil*. Recuperado de <https://www.perfil.com>
- Perfil Redacción. (5 de marzo de 2015). Córdoba aceptó los 540 millones de Nación sin quejas a pesar de que necesitan 1000. *Perfil*. Recuperado de <https://www.perfil.com>
- Perfil Redacción. (27 de abril de 2015). El “Gato” Romero se convirtió en intendente, festejó con Macri y elogió a Scioli. *Perfil*. Recuperado de <https://www.perfil.com>
- Petovel, P., & Rodríguez, I. (28 de febrero de 2015). Inundaciones en Córdoba: Hasta el cuello [Mensaje en un blog]. Recuperado de <http://noqueremosinundarnos.blogspot.com/2015/02>
- Prensa del Gobierno de la Provincia de Córdoba. (6 de marzo de 2015). *Diego Concha: “Quedan 1.434 evacuados en toda la Provincia”*. Recuperado de <https://prensa.cba.gov.ar/gobernacion/diego-concha-quedan-1-434-evacuados-en-toda-la-provincia>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). *Mapeo de Actores en los temas de Gestión del Riesgo de Desastres, Adaptación al Cambio Climático y Género*. Panamá. Recuperado de <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/ddhh-desastres-naturales-gestion-riesgo/Mapeo%20de%20Actores%20en%20los%20temas%20de%20Gestion%20del%20Riesgo%20de%20Desastres.pdf>
- Ramella, S. (2015). *La gobernanza en la Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Ramírez, F., Ghesquiere, F., & Costa, C. (2012). Un modelo para la planificación de la gestión de riesgo de desastre en grandes ciudades. En F. Ramírez-Cortés (Ed.), *La gestión del riesgo urbano en América Latina* (pp. 112-132). Recuperado de <https://www.eird.org/americas>
- Ramírez de la Cruz, E. (2010). La gestión metropolitana una propuesta para el estudio de las instituciones de gobernanza y cooperación intermunicipal en México. En A. Ziccardi (Ed.), *Ciudades del 2010: Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social* (p. 5). México: UNAM.
- Ray, J. (18 de agosto de 2015). Denuncian por estrago culposos a tres intendentes. *Diario Sierras* (p. 2). Recuperado de <http://diariosierras.com/denuncian-por-estrago-culposos-a-tres-intendentes>
- Red Eco Alternativo. (1 de febrero de 2017). Las consecuencias del extractivismo: Inundaciones, incendios, derrames. *La Tinta*. Recuperado de <https://latinta.com.ar/2017/02/las-consecuencias-del-extractivismo-inundaciones-incendios-derrames>
- Romero, G., & Maskrey, A. (1993). Cómo entender los desastres naturales. En A. Maskrey (Ed.), *Los desastres no son naturales* (pp. 6-10). México: La Red.

- Rosales-Segura, A. (2019). La interinstitucionalidad en las relaciones multilaterales de la cooperación interregional en América Latina. *Latin American Journal of Trade Policy*, 3, 28-48. doi: [10.5354/0719-9368.2019.53162](https://doi.org/10.5354/0719-9368.2019.53162)
- Ruiz-Rivera, N. (2012). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, 77, 63-74. Recuperado de <http://www.investigacionesgeograficas.unam.mx/index.php/rig>
- Santander, S. (27 de julio de 2015). En una elección polarizada, ganó el PRO. *La Unión Regional*. Recuperado de <https://www.launionregional.com.ar/wordpress/en-una-eleccion-polarizada-gano-el-pro>
- Santini, O. (2016). Emergencia y desastre, gestión psicosocial del riesgo. *Revista Científica Nuestra Ciencia Catástrofes y Situaciones Psicosociales de Emergencia y Crisis*, 13, 71-89. Recuperado de <https://cppc.org.ar/revista-cientifica-nuestra-ciencia-catastrofes-y-situaciones-psicosociales-de-emergencia-y-crisis-2>
- Scorza, D., & Agüero-Gioda, C. (2015). Explosiones de polvorines de la fábrica militar de Río Tercero. Consecuencias psicológicas a largo plazo. *Anuario de Investigación de la Facultad de Psicología*, 2(1), 154-165. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/aifp>
- Secretaría de Ambiente y Cambio Climático. (16 de julio de 2015). Acta Acuerdo Comité Técnico Río Saldan. Córdoba, Argentina: SAyCC.
- Secretaría de Gestión de Riesgo Climático y Catástrofes. (2016). *Capacitación de Gestión de Riesgo*. Recuperado del sitio del Gobierno de la Provincia de Córdoba: <http://www.cba.gov.ar/capacitacion-gestion-de-riesgos>
- Secretaría de Gestión de Riesgos del Ecuador. (2015). *Manual del Comité de Gestión de Riesgo*. Quito: Secretaría Gestión de Riesgo de Ecuador.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México. (2010). Guía de identificación de Actores Clave. México: Gobierno Federal.
- Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. (2007). *Organizaciones de Gestión Asociada*. Recuperado el 19 de abril de 2019 de <https://senaf.cba.gov.ar/organizaciones-de-gestion-asociada>
- Serra, L. (8 de agosto de 2011). Arrasó De la Sota: Surge en el PJ otro referente nacional. *La Nación* (p. 5). Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar>
- Servicio Meteorológico Nacional. (2015). *El Fenómeno del Niño Oscilación Sur*. Buenos Aires: SMN.
- Sindicatura General de la Nación Argentina. (2018). *Mapa de Riesgos del Sector Público Nacional*. Recuperado de <https://www.sigen.gob.ar/pdfs/normativa/Mapa-de-Riesgos-2018-SPN.pdf>
- Somos Nativa Redacción. (15 de febrero de 2015). Terrible temporal en Sierras Chicas. *Somos Nativa*. Recuperado de <https://somosradionativa.wordpress.com/2015/02/15/terrible-temporal-en-sierras-chicas>
- Somos Nativa Redacción. (17 de febrero de 2015). Desde la Secretaría de Políticas Sociales presumen alrededor de 500 viviendas afectadas. *Somos Nativa*. Recuperado de <https://somosradionativa.wordpress.com/2015/02/17/desde-la-secretaria-de-politicas-sociales-presumen-alrededor-de-500-viviendas-afectadas>
- Soto, E., & Tisoco, F. (2009). *La responsabilidad social empresarial cooperativa*. Recuperado del sitio web de Cooperativa Eléctrica y Otros Servicios de Concordia Ltda.: <https://www.coopelec.com.ar/energ/balance/LaRSEmpresaria-Cooperativa.pdf>
- Soto, G. (2009). Expansión de la frontera agrícola en el norte de Córdoba. Transformaciones productivas, naturales y sociales. *Voces en el Fénix*, 28, 32-39. Recuperado de <http://www.vocesenelfenix.com>
- Suárez, T., & Tedeschi, S. (2009). *Historiografía y sociedad. Discursos, instituciones, identidades*. Santa Fe: Universidad Nacional de La Plata.

- TAGUA. (abril de 2015). Tagua. Organización Cultural Comunitaria.[Perfil de Facebook] Recuperado el 19 de abril de 2019 de https://www.facebook.com/pg/Tagua-Organizaci%C3%B3n-Cultural-Comunitaria-1443789192592378/about/?ref=page_internal
- TELAM Redacción. (9 de junio de 2015). Fue oficializada la alianza Frente para la Victoria de Córdoba para candidatos a legisladores nacionales. *TELAM*. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201506/108222-frente-para-la-victoria-cordoba-lista-justicia-electoral.html>
- Tobón-Jaramillo, A. (24 de mayo de 2015). Instituciones u organizaciones. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/instituciones-u-organizaciones-columna-562391>
- Tula, M. (26 de agosto de 2018). La escuela primaria María Elena Walsh. *El Milenio*. Recuperado de <https://elmilenio.info/2018/08/26/la-escuela-primaria-maria-elena-walsh>
- Valencia, H. (2002). Actores sociales, su participación en el desarrollo local. *Flacso Andes*. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=6222>
- Valente, D., & Villalón, C. (3 de marzo de 2015). De la Sota extorsiona a los damnificados por las inundaciones. *La Izquierda Diario* (p. 2). Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com/De-la-Sota-extorsiona-a-los-damnificados-por-las-inundaciones>
- Valente, G. (17 de noviembre de 2015). Elección municipal a la vista. *La Unión Regional*. Recuperado de <https://www.launionregional.com.ar/wordpress/eleccion-municipal-a-la-vista>
- Valente, G. (19 de noviembre de 2015). Salibi pidió ATN para Sierras Chicas. *La Unión Regional*. Recuperado de <http://www.launionregional.com.ar/wordpress/salibi-pidio-atn-para-sierras-chicas>
- Vargas, L. P. (2013). Actores sociales y relaciones de poder: La globalización como proceso y fenómeno socio-político. *Revista de Ciencias Económicas*, 26(1), 187-208. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas>
- Viano, L. (29 de enero de 2017). Cómo se prepara Córdoba para el mes más lluvioso de los últimos años. *La Voz del Interior*. Recuperado de <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/como-se-prepara-cordoba-para-el-mes-mas-lluvioso-de-los-ultimos-anos>
- Vilches, A., Gil-Pérez, D., Toscano, J. C., & Macías, O. (2009). Reducción de desastres. Recuperado el 29 de agosto de 2019 del sitio de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura: <http://www.oei.es/decada/accion25.htm>
- Villa Allende Semanario Redacción. (16 de diciembre de 2016). Un café con Daniel Salibi, Intendente de Mendiolaza. *Villa Allende Semanario*. Recuperado de <http://villaallendesemanario.com/daniel-salibi>
- Wilches-Chaux, G. (1989). *Desastres, ecologismo y formación profesional: Herramientas para la crisis*. Popayán, México: Servicio Nacional de Aprendizaje.
- Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. En A. Maskrey (Ed.), *Los desastres no son naturales* (pp. 11-44). México: La Red.
- Zamora-Cruz, R., & Navarro-Navarro, A. (2013). *Mapeo de actores sociales*. Barcelona.
- Zapata, N. (2016). Globalización, actores sociales y derecho de la comunicación. En *Hoja de ruta. Un recorrido por los sentidos sobre la comunicación, las cotidianidades y el poder* (Cuaderno de cátedra, pp. 61-95). Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/75238>