

**III Congreso Internacional: “El Aporte de la Universidad al Desarrollo Sostenible”
Instituto de Desarrollo Sostenible, Universidad Católica de Cuyo, San Juan.**

Título de la ponencia: Articulación Local para la Gestión de Riesgos

Eje Temático: Empresas y Desarrollo Local Sostenible

Autores/as: Liliana Seiras, Agustín Ribero, Osvaldo Elissetche

Institución: Asociación Civil Estudios y Proyectos
www.eyp.org.ar

E-mail: estudiosyproyectos@eyp.org.ar

Liliana Seiras: Directora Ejecutiva de la Asociación Civil Estudios y Proyectos, organización dedicada al apoyo de procesos de Desarrollo Local. Socióloga, Master en Desarrollo Local y Desarrollo Económico Local, Universidad Autónoma de Madrid (tesis en curso); Investigadora FLACSO - Fundación Ford en el tema de Desarrollo Local y Educación.

Agustín Ribero: Sociólogo, Analista especializado en programas de Responsabilidad Social Empresaria de la Asociación Civil Estudios y Proyectos.

Osvaldo Elissetche: Presidente de la Asociación Civil Estudios y Proyectos, Sociólogo, Doctorando en Ciencias Sociales (UBA), Profesor de la UCC, la Universidad Favaloro y la UCES, consultor de organismos internacionales de financiamiento y cooperación para el desarrollo (UE, IFC, OIT, PNUD, BID, BIRF, WFP-FAO, ONUDI, y otros). Ex-Director de Recursos Humanos del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Resumen

El conocimiento de las amenazas y las condiciones de vulnerabilidad en un territorio determinado, así como la disponibilidad de los recursos humanos, materiales, legales, metodológicos y otras herramientas para la gestión son insumos fundamentales para la toma de decisiones en la reducción del riesgo.

La construcción colectiva de estos diferentes aspectos que hacen a la gobernabilidad del riesgo es además la condición para la sostenibilidad de las acciones en el tiempo, así como de la transformación de estas acciones en aportes concretos para la articulación público-privada orientada a la mejora de la calidad de vida de las personas.

Un marco valioso para el abordaje de esta problemática –particularmente en situaciones de desastre como la experiencia presentada en la ponencia - es el Enfoque de Desarrollo Local, y las definiciones de territorio, el papel de los gobiernos locales en el desarrollo y la mirada sobre los roles de varones y mujeres en el desarrollo.

Con posterioridad a las inundaciones de fines del 2005, y ante la evidencia de las dificultades que el Departamento de General San Martín de la Provincia de Salta debió sortear para dar respuesta a la emergencia, y contando con el apoyo de la empresa Transportadora de Gas del Norte S.A. (TGN), Estudios y Proyectos (en adelante, EyP) desarrolló un proyecto de intervención que involucra la participación de organizaciones de la sociedad civil, del gobierno local y de empresas que operan en la región. Su propósito es el de fortalecer las capacidades de los actores territoriales para la construcción de una cultura de la prevención y la respuesta a emergencias y/o desastres, en el marco de la equidad de género¹.

¹ Han participado de este proyecto como colaboradores/as: Juliana Ortiz, Fernando De Ferraris y Susan Parra.

Marco Conceptual

En este apartado se presentará el marco conceptual relacionado con el enfoque de Desarrollo Local, la construcción de capital social y su integración con la perspectiva de género, que da orientación y sustento al Programa de Gobernabilidad del Riesgo, que constituye una de las líneas de trabajo de EyP, y dentro de la cuál se inscribe la experiencia presentada en la segunda parte de este documento.

EyP adscribe a un concepto de desarrollo territorial cuya variable clave es el desarrollo de las personas, promoviendo la integración social, la participación, la equidad de género, y la democratización de la sociedad. Este enfoque concibe el desarrollo como un conjunto de capacidades generadas endógenamente, ligadas a la calidad de los recursos humanos, al emprendedorismo, la iniciativa y la disposición a la innovación de los agentes locales, y a la capacidad institucional organizativa y de articulación público-privada existente al nivel territorial.

El Enfoque de Desarrollo Local

Un concepto de desarrollo económico sin desarrollo humano ha incrementado los niveles de inequidad, desintegración social, marginalidad y pobreza, contribuyendo a la degradación del medio ambiente. Ante las limitaciones de ese modelo, en los últimos años ha surgido el Enfoque del Desarrollo Local, que pone a la persona y la tierra donde ésta habita en el centro de todo esfuerzo de desarrollo sostenible.

Este enfoque se plantea como una estrategia integradora, que incluye todos los aspectos de la vida local en un nuevo proceso en el que los diversos actores del desarrollo (municipios / gobiernos locales, empresas, organizaciones sociales, escuelas, individuos) unen sus fuerzas y recursos procurando nuevas formas de cooperación, con el fin de estimular las iniciativas locales y concretarlas para mejorar la calidad de vida de toda esa comunidad. Es un proceso de suma de reforzamiento mutuo que va de abajo hacia arriba.

Se ha dicho que el desarrollo endógeno es propiedad emergente de un sistema territorial que aprovecha acertadamente sus capitales intangibles,² Allí, mujeres y varones se relacionan con espacios físicos bien delimitados en los que desarrollan sus actividades.

Estos espacios se vuelven significativos para el grupo que los habita, se cargan de sentido porque por él transitaron generaciones que fueron dejando sus huellas, las trazas de su trabajo, los efectos de su acción de transformación de la naturaleza. Son espacios penetrados por las formas de vida de varones y mujeres que los habitan, sus ritos, sus costumbres, sus valores, sus creencias, los que les dan identidad. Estos espacios se llaman *territorios*. La identificación de un grupo humano con su territorio se vuelve un factor de desarrollo en la medida en que potencie sus mejores capacidades y las proyecte hacia el futuro³.

La Noción de Territorio

La noción de *territorio* no se reduce a una demarcación geográfica. Forma parte de la cultura, y debe ser entendida en sus dos connotaciones, objetiva y subjetiva. Connota la posesión del espacio geográfico, supone un reconocimiento de sus huellas, es una forma de escribir la cultura. Las poblaciones no solo se distribuyen en un pedazo de tierra, sino también se comunican, se comparan, se interpretan e intercambian entre sí. En el conversar construimos nuestra realidad con el otro. El conversar no es una cosa abstracta. Es un modo particular de vivir juntos en coordinaciones del hacer y el emocionar. Por eso el conversar es constructor de realidades⁴.

El territorio con sus ríos, sus plantas, sus animales, no se constituye como tal sino en tanto constituye sujetos concretos. Si no existiesen esas subjetividades estaríamos hablando de un pedazo de tierra. Cuando los aborígenes demandan territorio, muchas veces los gobiernos ofrecen solo un pedazo de tierra que no contiene la memoria histórica de los pueblos. Por otra parte, el solo concepto de territorio pierde importancia si no está

² Boisier, Sergio, *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?*, artículo publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001.

³ Arocena, José, *El Desarrollo Local, un Desafío Contemporáneo*, Taurus, Montevideo, 2002.

⁴ Maturana, Humberto, *El sentido de lo Humano*, Dolmen Ediciones, 1997.

acompañado de otra noción que agrega la dimensión política del problema: el concepto de territorialidad.

La territorialidad es un proceso de producción social que se construye a partir de cuatro niveles: a) conocer el territorio como tal, b) tener una visión territorial compartida e histórica a través de los sentidos y articulada con el mundo, c) construir imágenes territoriales comunes que son reproducciones de la realidad que se ha percibido, tener una visión comunitaria del territorio, d) constituir el símbolo territorial. Es la conversión de los animales, ríos, plantas, en símbolos. Es el paso básico en la formación de las culturas. La etnia encuentra en el territorio su propia memoria, encuentra escrita su propia historia.

En resumen, los ejes del Enfoque de Desarrollo Local son:

- Base en un territorio:
 - Apropiación, es decir, sentirlo como propio.
 - Espacio común para la planificación y generación de iniciativas.
 - Construcción social e histórica con modos propios.
 - Visión integrada de la sociedad y los ecosistemas locales.
- La persona es el centro del desarrollo sostenible:
 - Desarrollo integral y con equidad para varones y mujeres.
- Fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.
- Desarrollo del capital social:
 - Valorización de los recursos humanos.
 - Desarrollo de la Gobernabilidad.
 - Capital de conocimientos que tienen las mujeres y varones.
 - Capital cultural, valores compartidos.

El rol de los gobiernos locales en el desarrollo

Gobernar es la habilidad para coordinar y promover políticas que representen los intereses de la sociedad y trabajar la interacción entre actores con diferentes prioridades e intereses. Son las *Instituciones* las que representan las reglas de juego de una sociedad.

En Argentina cada provincia dicta su propia normativa en materia municipal, regulando el alcance y contenido de su autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero⁵. Esta autonomía y los continuos cambios del entorno constituyen continuos desafíos a los gobiernos locales, poniendo a prueba su capacidad para formalizar reglas, instituciones y prácticas que promuevan la participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo local.

El nuevo rol de los gobiernos municipales va más allá de la prestación de servicios básicos para la población, convirtiéndose en facilitadores y promotores en el campo del desarrollo económico y social de sus territorios⁶. Además de adoptar una actitud proactiva, favorecedora del desarrollo socio-económico, deben ser capaces de dirigir el proceso de planificación y gestión del desarrollo sostenible del territorio, promoviendo la participación, el interés y el compromiso de la comunidad en general, fortaleciendo la confianza, la transparencia y la eficiencia de sus acciones.

Los gobiernos locales deben ser capaces de construir y/o fortalecer instituciones, es decir, deben contribuir al establecimiento de las reglas de interacción que contribuyan a la consecución de determinados fines. Deben desarrollar / fortalecer capacidades que orienten, dinamicen e influyan en el proceso de aprendizaje social en función de los retos que plantea el entorno.

La gestión municipal debe replantear su finalidad, y adecuarla al servicio del bienestar y el desarrollo humano de las personas que habitan en su territorio. Debe fomentar la democracia participativa y la equidad de género dentro de sus instituciones y sus vínculos con los diferentes actores. Es decir, debe fortalecer el capital social a favor del desarrollo local, promoviendo la autoestima de las personas y el vivir en un ambiente de respeto mutuo y sin violencia.

Los principales desafíos de los gobiernos locales son:

⁵ Artículo 5 de la Constitución de la Nación Argentina, reformada en 1994.

⁶ Lopez, Silvana y Tecco, Claudio. *El papel de las instituciones formales e informales en la gobernabilidad local*. Ponencia presentada en Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración, Córdoba, 27 a 29 de noviembre de 2003.

- Detectar y desarrollar las potencialidades locales naturales, humanas, institucionales.
- Promover la solidaridad territorial, mediante la afirmación de la identidad cultural.
- Promover la participación y gestión de los actores locales en los procesos de desarrollo local.
- Fortalecer el capital social, la comunicación y el acceso a la información e instrumentos de promoción para llegar a los grupos más vulnerables (jóvenes, mujeres jefas de familia).
- Facilitar y promover un desarrollo sostenible (gestión del riesgo en la planificación territorial).

Los gobiernos locales son actores claves para la generación de entornos que promuevan un desarrollo equilibrado de estos mismos ámbitos, el económico, el social, el político y el ambiental, de modo de brindar cada vez mayor calidad de vida a las personas.

Como se ha señalado, dos de las condiciones para hacer posible el enfoque de Desarrollo Local son la Equidad de Género y el Capital Social.

- La Equidad de Género implica atender los intereses y necesidades de mujeres y varones, procurando que las oportunidades y beneficios del desarrollo los alcancen por igual.

- El Capital Social fomenta la acción colectiva y la responsabilidad al acercar entre si a mujeres y varones por medio de la confianza y el respeto por las reglas del juego en cada territorio. Este capital se incrementa a medida que más se usa. Norbert Lechner sugiere que “la producción de capital social presupone un imaginario fuerte del Nosotros”.. y a los “otros” formando parte del “nosotros”...⁷.

Resulta difícil pensar en un proceso de desarrollo integrado y sustentable que no reconozca la necesidad de estas dos dimensiones, que han sido por ello centrales en la orientación que tuvo el proyecto desarrollado por EyP para fortalecer capacidades locales de gestión del riesgo que se presenta en esta ponencia.

Varones y mujeres en el contexto local: desigualdades y roles en situaciones de desastre

⁷ Lechner N., Desafíos de un Desarrollo Humano: Individualización y Capital Social, PNUD, Santiago, 2001.

Si podemos acordar que los roles de mujeres y varones han cambiado, la pregunta que queda en el aire es ¿por qué la desigualdad entre ellos no cambia?⁸.

Los modelos tradicionales muestran desigualdades significativas en la participación y la distribución de las oportunidades y beneficios, como por ejemplo:

- Varones y mujeres no tienen las mismas posibilidades de acceso a créditos, apoyo financiero y técnico, formación, información.
- Las necesidades e intereses de varones y mujeres no son tenidos en cuenta de la misma forma por los planes de desarrollo que se formulan y ejecutan.
- No se consideran de manera suficiente las diferencias entre varones y mujeres en relación con los roles y responsabilidades en la vida social y económica, y en relación con el uso de recursos y el medio ambiente.

Por las características mencionadas anteriormente, el enfoque de desarrollo local puede efectuar una importante contribución en este sentido, en particular en lo relacionado con los desastres.

Las mujeres bajo condiciones de vida inseguras pueden ser altamente vulnerables a los desastres, lo cual puede llevar a estereotipar a la mujer como pasiva, indefensa y víctima necesitada frente a las emergencias. Por el contrario, la división del trabajo más bien alienta a las mujeres a actuar de forma activa para conservar los recursos naturales de los que dependen sus ingresos. Los trabajos remunerados que obtienen las mujeres en el cuidado de salud, la educación y los servicios humanos les brindan destrezas y lazos esenciales para una acción efectiva en situaciones de desastre.

En su rol de proveedoras de la salud primaria en el hogar, las mujeres luchan para mantener su familia saludable y - como educadoras familiares - explican a sus hijos cuestiones de seguridad y protección propia. Muy a menudo, las mujeres también conservan las historias y leyendas de un vecindario o de una familia, y mantienen vivo el idioma y las tradiciones culturales a través de las celebraciones familiares y las comidas especiales. Estos también son recursos disponibles cuando las comunidades han sido

⁸ Narayan, Deepa and Talat Shah. 2000. *Gender Inequity, Poverty and Social Capital*. The World Bank Poverty Reduction and Management Network. Poverty Group. Washington, D.C.

severamente golpeadas por una catástrofe, y son reubicadas en un nuevo asentamiento. En muchas comunidades, el trabajo voluntario que la mujer realiza en silencio ayuda a organizar a las personas para un cambio social.

De acuerdo con sus roles tradicionales en la sociedad, las mujeres se caracterizan por:

- Ser administradoras de recursos ambientales para su uso sostenible en apoyo del hogar,
- Ser proveedoras y creadoras de lazos de cuidado extendidos,
- Ocupar roles de líderes en redes y organizaciones locales,
- Poseer destrezas de sobrevivencia y manejo de situaciones de emergencia, incluyendo la preservación de alimentos,
- Poseer experiencia y destrezas informales en el cuidado físico y la salud,
- Tener especialización ocupacional en trabajos clave para la preparación y recuperación en casos de desastre, tales como maestras, consejeras, y proveedoras de cuidado de salud,
- Poseer conocimiento de la comunidad, incluyendo condiciones de vida, ubicación y necesidades de aquellos más necesitados de asistencia en casos de crisis⁹

Numerosos estudios han constatado que los desastres afectan en forma desigual a diferentes segmentos de la población, tales como los/as niños/as y jóvenes, ancianos/as, mujeres, personas con discapacidades, etnias discriminadas y poblaciones inmigrantes con dificultad para comprender el idioma y los aspectos culturales de las sociedades donde viven, integrantes de los pueblos originarios.

En este sentido, se ha señalado que los efectos de los desastres pueden ser más persistentes en el tiempo en términos económicos, sociales o culturales, sobre todo si estos grupos se encuentran en alto grado de discriminación y exclusión y poseen menor acceso a los medios de subsistencia, y a las estructuras organizativas y de poder.

⁹ Enarson, Elaine, *Cómo trabajar con mujeres en situaciones de riesgo directrices prácticas para evaluar la vulnerabilidad a los desastres naturales y la capacidad de respuesta a nivel local*, Centro Internacional de Huracanes, Universidad internacional de La Florida, junio del 2003, auspiciado por el Centro para la Gestión de Desastres y Ayuda Humanitaria Universidad del Sur de la Florida.

Por este motivo, las experiencias sobre prevención y gestión del riesgo deben incluir las experiencias y capacidades de estos sectores, que han generado estrategias de resistencia y supervivencia altamente valiosas. Asimismo, puesto que los riesgos y los desastres afectan a toda la comunidad, su participación agrega nuevos puntos de vista y problemáticas que a menudo no están consideradas en los planes de los expertos.

Enriquecer la mirada sobre el territorio permite también hacer un mejor uso de los recursos y las habilidades de la comunidad, sobre todo cuando hay que empezar de nuevo. Ciertamente, el trabajo doméstico de las mujeres - cocinar, limpiar, coser, cuidar del ganado y del jardín de la casa, convertir una casa en un hogar - es esencial. Su entereza emocional, fuerza interpersonal y lazos familiares las ayudan en momentos en que las personas entierran a sus seres queridos y reconstruyen sus vidas.

Gestión del Riesgo en el Desarrollo

Los desastres son considerados como un proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno – tanto de origen natural como ocasionado por el hombre-, que genera alteraciones en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad, la pérdida de vida y salud de la población, la destrucción, pérdida o inutilización total o parcial de bienes individuales y colectivos, así como daños severos en el ambiente, requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender a las personas afectadas y restablecer condiciones aceptables de bienestar y oportunidades de vida.

La magnitud de un desastre se mide por los efectos que produce en la sociedad, y éstos -a su vez- reflejan los problemas no resueltos en los procesos de desarrollo. Las inundaciones, los incendios, los terremotos y los temblores, las erupciones volcánicas, los huracanes, los tornados, los deslizamientos de tierra, las sequías y la hambruna, entre otros desastres naturales, nos recuerdan sistemáticamente nuestra vulnerabilidad.

Un *sistema local* está constituido por el conjunto de actores e instituciones que se relacionan y cooperan entre sí, construyen un proceso de aprendizaje que permite

responder a los cambios del entorno y trabajar por el desarrollo sostenible de sus habitantes. Cuando un sistema es atravesado por un proceso catastrófico se produce un impacto que altera el normal funcionamiento de los elementos y, por lo tanto, afecta al sistema en su conjunto.

Es indispensable diseñar estrategias, políticas y programas enfocados a prevenir y reducir el efecto de los fenómenos perturbadores en los sistemas locales. Es aquí donde la atención y prevención de desastres se convierte en un tema de análisis en los procesos de desarrollo, y requiere una visión integral desde el ámbito global, en aspectos como el cambio climático; en lo regional como los procesos geotectónicos y en lo local en la planificación y gestión territorial, dando mayor relevancia a la prevención y a la preparación para la respuesta.

Prevenir implica, entre otros aspectos, conocer, participar, cooperar y emprender acciones que ayuden al desarrollo de capacidades locales. Es necesario considerar a la gestión local del riesgo como una herramienta para el desarrollo de los municipios, haciendo énfasis en el mejor conocimiento de los riesgos locales, y en una planificación participativa junto con los diferentes actores locales (autoridades, instituciones y sociedad civil) de las medidas para prevenir y disminuir los factores de vulnerabilidad.

Un aspecto fundamental es el adecuado reconocimiento del territorio, sus limitaciones y potencialidades, para hacer visible el riesgo local como elemento en la toma de decisiones, e incluir el tema en la agenda de desarrollo local.

El riesgo puede reducirse si se entiende como el resultado de relacionar la *amenaza* (peligro) con la *vulnerabilidad* de los elementos expuestos, o el grado en que el sistema (o sus elementos) pueden verse afectados. Un proceso de desarrollo eficaz debe incluir las necesidades de la población en general, y de forma específica las de las mujeres.

Los preparativos comunitarios para el desastre y el plan de respuesta se han de efectuar considerando las vulnerabilidades físicas, psicológicas, sociales y económicas de sus habitantes. Un enfoque de género puede garantizar la más eficaz aportación en cada una de las fases del ciclo del desastre, es decir: identificación del riesgo, prevención, transferencia del riesgo (seguros), alerta precoz, protección, actuación en caso de emergencia, urgente rehabilitación de los servicios esenciales, reconstrucción y feed-back.

Implementación del Programa en el Departamento de Gral. San Martín, Salta

Localización

El Departamento de General San Martín se encuentra ubicado en la zona noreste de la Provincia de Salta, en la Región del Noroeste argentino (NOA), una de las áreas más desfavorecidas del país. El Departamento limita geográficamente al Sur con los Departamentos de Rivadavia y Orán, con Bolivia al norte y con Paraguay al noreste.

Datos de fuentes secundarias¹⁰ locales tipifican a la población del Departamento de San Martín como heterogénea y fuertemente diferenciada por su situación socioeconómica.

Entre los datos más sobresalientes para los 139.204 habitantes del Departamento (12,9% de la población total de la Provincia), se registran:

- Porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): 40,7%.
- Tasa de desocupación: 33,7%.
- Porcentaje de la población sin obra social y/o plan de salud privado o mutual: 71,8%.

Más del 40% de los hogares presentan sus necesidades básicas insatisfechas¹¹; el 31% de la población cuenta con estudios secundarios completos o incompletos, y sólo el 5% accede a estudios superiores. Las empresas que incorporan mayor cantidad de personal destinado a la extracción, procesamiento y transporte de petróleo y gas, suelen convocar a personas provenientes de otras localidades del país, con calificaciones técnicas que no es posible adquirir en la zona. Lo mismo ocurre en el sector de la explotación forestal y agrícola, donde la incorporación de nuevas tecnologías implica capacitación específica, quedando para las personas con menor capacitación formal el acceso a empleos temporales y mal pagos. La comunidad percibe que la riqueza generada en la zona no parece brindar beneficios directos y mejoras en la calidad de vida diaria de la mayoría de los habitantes del territorio.

¹⁰ Informe Ambiental del Municipio de Tartagal.

¹¹ Colegio Profesional de Psicólogos de la Provincia de Salta, *Documento Diagnóstico de la Situación Actual de la Salud Mental en el Departamento de San Martín*, Tartagal, Salta, 2006.

Siendo una zona fronteriza, se la menciona como un punto álgido para el tránsito de drogas. En este sentido, habría dejado de ser “zona de paso” para convertirse en un centro de consumo que involucra especialmente a los más jóvenes, y compromete el desarrollo de escenarios para una mejor calidad de vida.

El 13,07% de la población del Departamento está integrado por comunidades aborígenes (provenientes de al menos siete etnias). Este porcentaje representa también más de la mitad del total de población aborigen registrada en la Provincia de Salta. Así, el Departamento de Gral. San Martín es el de mayor concentración de población aborigen. Los grupos étnicos que se encuentran son: Tobas, Matacos, Chorote, Tapiete, Chiriguano, Chulupies, Chané, siendo los Matacos, Chiriguanos y Chané los más numerosos. No obstante, esta población ha sufrido de un proceso de deterioro de su identidad cultural.

La base de la economía local es la agricultura, con cultivos de legumbres y verduras que se comercializan diariamente. Casi todos los aborígenes trabajan el chaguar, con cuya fibra vegetal elaboran la yica, bolsas, cortinas, hamacas y diversas artesanías. También trabajan el barro cocido y el tallado de maderas (por ejemplo, máscaras).

Descripción del Programa

Diagnóstico

En la primera fase del Programa se realizó un diagnóstico del cuál surgió que:

- La comunidad no cuenta con herramientas que le permitan organizarse y reducir los riesgos y/o las consecuencias de una emergencia.
- Las dificultades de la comunidad para superar la crisis dejaron en evidencia cuánto necesitan ser fortalecidas las organizaciones de la región, cuya debilidad institucional y deficiencias para articularse subyacen a la generación de respuestas que optimicen los recursos tanto disponibles como generados.

A partir de estas necesidades se concibió un Programa de intervención que permitiera:

- Capacitar a agentes locales en prevención y atención de desastres a partir de la gestión de riesgos.

- Promover la conformación de una red articulada de actores locales.
- Fortalecer el capital social a partir de la intervención de los actores capacitados en el marco del proyecto.

Objetivo General del Proyecto

Fortalecer las capacidades de los actores territoriales del Departamento de General San Martín para la construcción de una cultura de la prevención y la respuesta a emergencias y/o desastres en el marco de la equidad de género.

Objetivos Específicos:

- Sensibilizar a los actores locales acerca de los riesgos existentes en sus comunidades.
- Brindar herramientas para la gestión de riesgos a las organizaciones locales: municipios y escuelas.
- Favorecer el desarrollo y la consolidación de Redes Locales para las intervenciones en casos de emergencia/desastres.
- Formar comunicadores para el manejo de la información orientada a la prevención y el desempeño de su rol frente a la emergencia.

Gobiernos Locales involucrados:

Municipios de Ballivián, Tartagal, Aguaray, Salvador Mazza y Embarcación.

Organismos Locales involucrados

La cantidad de participantes en las actividades durante el año 2008 es de 159 personas, distribuidas de esta manera según municipios:

Salvador Mazza	Aguaray	Embarcación	Tartagal	Ballivián
21	31	21	22	11

A estas cifras se suman otras 23 personas inscriptas que participan de los talleres dirigidos a docentes en la Escuela del Barrio La Loma (que representan el 85% del total de docentes que trabajan en la escuela) y las 30 familias del barrio que participaron de un taller realizado el 15 de agosto de 2008.

Salvador Mazza Bomberos Voluntarios Concejo Deliberante Defensa Civil Bomberos Dirección de Tránsito FM Guapel Gendarmería Nacional Hospital Hospital Prof. Salvador Mazza Municipalidad Parroquia Ntra. Sra de Luján y Cáritas Policía Salta Prevenir (Consultora) Secretaría de Medio Ambiente	Embarcación Asamblea de Dios Bomberos Bomberos Voluntarios Desarrollo Social Dirección de Deportes Gendarmería Nacional Argentina Hospital Iglesia Asamblea de Dios Municipalidad Policía U.E. N°4219 Néstor O. Palacios	Ballivián Centro de Salud Ballivián Esc. de Educ. Agro-técnica 5018 Esc. N°4307 Iglesia Católica Municipalidad N.E. N° 4470 "Pastor Senillosa" Núcleo Educativo N° 7028 Policía de Salta (destacamental)
Aguaray A.D.E. (Asoc. para el Desarrollo) Barrio Belgrano Barrio Centro C.A.H.A. Barrio El Cruce B° 64 viviendas Bomberos Voluntarios Centro Vecinal del 2° Libertad Concejo Consultivo Municipal Concejo Deliberante Esc 4134 "Gauchos de Gûemes" Escuela 4777 - El Algarrobal Escuela N° 4440 María A. Toro de Lahud Gendarmería Nacional Arg. Hogar de Niños Hospital Iglesia evangélica y radio FM Municipalidad - Defensa Civil Municipalidad - Dirección de Planificación y Desarrollo Municipalidad - Obras públicas Municipalidad - Secretario de Gobierno Municipalidad – Tránsito Parroquia Policía SAMNORTE Saneamiento	Tartagal Aguas de Salta S.A. Bomberos Policía Bomberos Voluntarios Escuela Gral. Manuel Belgrano 4460 Hospital Juan D. Perón Municipalidad Municipalidad - Patrimonio Parroquia "La Puricina" Policía de la Provincia Policía de Salta	

Metodología y Estrategias

Punto de Partida

- a) Se potenciaría el aspecto “nosotros los habitantes de este territorio” por sobre el de “ustedes” o “ellos”, para integrar a los diferentes sectores, buscando la elaboración de respuestas conjuntas.
- b) Se concentraría la propuesta de trabajo en aquellas organizaciones públicas o privadas que hubieran tenido algún tipo de participación real durante las emergencias, expresando su compromiso comunitario.
- c) Se potenciaría la presencia de los gobiernos municipales como actores clave para la definición de políticas de desarrollo.
- d) Se reconocería al gobierno local (los municipios) como el articulador de los recursos y relaciones locales.
- e) Se identificarían escuelas desde las cuales intervenir en las comunidades para el mapeo de sus recursos y riesgos
- f) Si bien la empresa TGN S.A. aportaría el mayor porcentaje de los recursos financieros requeridos, también se promovería el aporte de contrapartes locales, no sólo para reconocer sus potencialidades, sino también para generar un ejercicio de articulación público privada.
- g) TGN S.A. asumiría un rol de inversor social “innovador en la forma de actuar y de crear metodologías”, así como de “provocador de cambios” en el sentido de inaugurar prácticas a escala pequeña que luego puedan ser replicadas e incorporadas por las políticas públicas¹².
- h) Se incorporarían en todo el Programa acciones tendientes a la equidad de género.

El programa de trabajo se diseñó adoptando una metodología teórico práctica de consolidación de saberes y experiencias previas, como punto de partida. La dinámica de trabajo promovió la interacción de los participantes, y se basó en un trabajo de comprensión de textos y consignas, la incorporación de innovación, la sistematización de la experiencia, la transferencia de información y conocimiento y, fundamentalmente, la aplicación práctica de los mismos a través de ejercicios orientados a la articulación y al trabajo en red.

¹² Corderoy Dupray, Carla, *La empresa en la Comunidad: un paso a paso para estimular su participación social*, Instituto para el Desarrollo de la Inversión Social (IDIS), Colección Inversión Social, Global Editora y Distribuidora. San Pablo, 2005, pág. 25.

La modalidad de la capacitación es presencial, y contempla el uso de dinámicas participativas y el monitoreo y evaluación de los procesos y resultados. Se incentiva a los participantes a realizar trabajos grupales que fortalezcan la autonomía de los actores locales en acciones colectivas y sustentables.

Los temas a tratar en la formación son: Análisis de Fórmula de Riesgo, Preparación para Desastres (PPD), Primeros Auxilios, Apoyo Psicosocial, Sistema de Comando de Incidentes, Continuidad en operaciones; Simulación, Planes de Contingencia, Mapeo de Recursos y Riesgos, Centros de Evacuados.

La evaluación se realiza a partir de un conjunto de instancias de reflexión colectiva e instrumentos diseñados para analizar y determinar el valor público generado a partir del desarrollo de esta experiencia, y monitoreado a partir de sus relaciones causales.

Como se señaló anteriormente, al inicio del programa se realizó un diagnóstico participativo que permitió determinar colectivamente la situación inicial. Se diseñó un tablero de control para permitir a la Coordinación analizar el grado de cumplimiento en relación con los objetivos propuestos, los resultados y las metas esperadas para la toma de decisiones sobre la gestión.

En los talleres se aplicaron encuestas para conocer el grado de satisfacción de los y las participantes acerca de los contenidos y la metodología aplicada. Por otra parte, se desarrollaron ejercicios prácticos para determinar el aprendizaje y la aplicabilidad del conocimiento.

La escuela interviene en el proceso

Desde la perspectiva del enfoque de desarrollo local, como actor local la escuela ofrece espacios de discusión y reflexión que posibilitan vincularse con la comunidad, fortaleciendo las capacidades autónomas de resolución de necesidades con base en la propia cultura. En este sentido, en el marco del Programa se está trabajando en una prueba piloto en la Escuela *Barrio La Loma* de Embarcación, inserta en una comunidad aborigen que nuclea a dos etnias: toba y wichi. Dado que se trata de una zona altamente conflictiva, se propuso

iniciar las actividades con la escuela, considerada uno de los espacios de mayor neutralidad en las comunidades.

Si bien entre los agentes locales con los que se trabaja en los municipios se encuentran representantes de las escuelas, el trabajo directo con y en la escuela permite acceder a una identificación más exhaustiva de los riesgos a los que se expone la comunidad, posicionándola como un espejo.

Para ilustrar esto, se puede tomar como ejemplo una situación que se presentó en los talleres desarrollados en el Municipio de Embarcación: una de las herramientas presentadas y elaboradas fue un mapa de riesgos y recursos de toda la comunidad. El mapa realizado por los actores del Municipio no incluyó al Barrio La Loma como parte de Embarcación, por lo cuál los riesgos identificados se limitaron en su mayor parte a las inundaciones y los accidentes viales.

En paralelo, el trabajo realizado en la Escuela de La Loma permitió conocer que una de las principales amenazas para el Barrio es la falta de acceso a agua potable; es decir, la escasez de agua representaba un riesgo permanente para sus habitantes, en lugar de la inundación. Esta información resulta fundamental para trabajar efectivamente en la comunidad, y tomar decisiones en base a diagnósticos sobre problemas reales. Así es como se validó la decisión metodológica de complementar el trabajo en los Municipios con el diagnóstico y el trabajo para la gestión de riesgos desde las escuelas, tomándolas como actores centrales en cada comunidad.

A partir del trabajo con los docentes y niños se están dando los primeros pasos en la construcción de una cultura de la prevención, centrada en el espacio escolar, pero involucrando a otros actores comunitarios, tales como los padres y las familias. Esta articulación escuela-comunidad puede sumarse a la articulación desarrollada por el programa entre los organismos respondientes (bomberos, policía, hospital), el gobierno local y otros actores de la comunidad. Es decir, el diagnóstico recogido en la escuela se discute y confronta con el diagnóstico generado por los actores locales convocados por el

Municipio, y de allí surge el auténtico mapa de riesgos visto por los ojos de los que conocen sobre riesgos, y de los que tienen incorporado el riesgo en su cotidianeidad.

Resultados del Programa hasta el momento

- Cinco municipios capacitados del Departamento de Gral. San Martín.
- Fortalecimiento de las áreas de Defensa Civil en los Municipios participantes.
- Incorporación de herramientas de análisis para la toma de decisiones por parte de los actores involucrados.
- Fortalecimiento de la red de actores locales en los cinco municipios.
- Comunicadores formados para el manejo de la información.
- Material de prevención distribuido en los municipios.
- Mapas de Riesgos y Recursos Locales y Planes de Contingencia diseñados por los actores locales.
- Políticas Públicas generadas a partir del Programa.
- Articulación con el Gobierno Provincial.
- Incorporación de participantes del Programa a funciones de Defensa Civil.
- Mejora en la calidad de vida de grupos vulnerables de las comunidades.
- Sustentabilidad de los recursos físicos.
- Las empresas que operan en la zona han sido sensibilizadas por el Programa.

Conclusiones

Esta experiencia puso de manifiesto, en primer lugar, que la participación de las empresas en el territorio donde actúan, puede trascender las acciones de donación o asistencia directa, para transformarse en un aporte significativo de impulso de procesos innovadores de participación y cambio en escenarios más amplios, sin que estas propuestas impliquen superponerse o reemplazar al rol del Estado, en ninguno de sus niveles.

Apoyando la construcción de una cultura de la prevención - y aportando al desarrollo de un territorio integrado - desde este enfoque se promueve el desarrollo de actividades productivas respetuosas del medio ambiente y responsables en relación con el desarrollo del conjunto de la comunidad.

El fortalecimiento de un sistema de acción socio-territorial donde las lógicas existentes se articulen para satisfacer las necesidades de la comunidad local requiere -entre otras cuestiones- mantener una actitud abierta para identificar las potenciales oportunidades de desarrollo de la comunidad local. En este sentido, el desafío de EyP fue realizar una intervención efectiva para superar la individualidad de las lógicas particulares y contribuir al fortalecimiento y sostenibilidad de los entramados organizacionales insertos en el territorio.

Además, la creación de redes comunitarias intersectoriales, con capacidad de analizar críticamente los acontecimientos que ocurren en el territorio en relación a la sustentabilidad de los recursos -que afectan a mujeres y varones en forma positiva o bien generando inequidades, en especial de género- brinda la oportunidad de experimentar soluciones nuevas para problemas antiguos.

La formación de actores locales con orientación al desarrollo podría analizarse en el marco de los lineamientos internacionales, tales como la iniciativa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹³, que -además de garantizar a toda la población la finalización del nivel

¹³ Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, con la colaboración del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe, Santiago, 2005.

primario- aspira a brindar la condición necesaria para seguir progresando en los siguientes niveles, que las personas adquieran los conocimientos indispensables para enfrentar los desafíos del mundo actual y, sobre todo, desarrollen su capacidad para aprender a lo largo de la vida.

Esa capacidad se basa en cinco saberes:

- a) **Saber aprender.** Construir el aprendizaje a partir de principios propios de cada territorio. Por otra parte exige que el aprendizaje sea continuo basado en el diálogo, la reflexión y la evaluación permanente para adecuarse a cambios y errores del proceso.
- b) **Saber reflexionar.** A partir de aspectos subjetivos o intersubjetivos, como las creencias y las ideologías personales o de grupo, así como de la información y conocimiento reconocido como sistemático y científico.
- c) **Saber participar con base en diálogos.** Este tipo de saber es necesariamente participativo ya que reconoce que -si bien existen aspectos técnicos- el futuro no depende de marcar trayectorias tendenciales sino de un proceso de construcción social que resulta de la interacción entre perspectivas y prácticas sociales de todos los grupos.
- d) **Saber construir un futuro valioso.** El futuro como resultado de la planificación colectiva y una planificación individual, que signifique un reto y un desafío de logro posible.
- e) **Saber actuar** como ciudadanos con derechos, pero en un marco normas y responsabilidades.

Una comunidad donde el/la es “un ser humano que con su capacidad y motivación es constructor de dos tipos de tecnologías en el entorno donde habita. Por un lado, crea tecnologías sociales, que son las instituciones, que le permiten vivir con el otro y simultáneamente crea tecnologías materiales que le permiten vivir mejor con el otro”.¹⁴

Piensen que es poco menos que imposible esperar resultados distintos haciendo siempre las mismas cosas.

Albert Einstein, a sus alumnos del Instituto de Estudios Superiores de la Universidad de Princeton.

¹⁴ Alfonso Gil, Javier Causas del Desarrollo Económico, Minerva Ediciones, Madrid, 2001.

Bibliografía adicional

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), *Genero y Formación, Planificar, implementar y evaluar programas de formación con enfoque de género*, Editor: Ministerio Suizo de Asuntos Exteriores (DFAE), 2005.

Amartya Se, *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI* en Louis Emerij y José Núñez del Arco (comps.) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1998.

Bonilla, Elssy, *Modulo 6 La Gerencia para resultados en el desarrollo: una síntesis*, INDES, Washington DC, 2008.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6-9 Agosto 2007.

Delnet/OIT, *Curso Desarrollo Local y Género*, 2006.

Delnet/OIT, *Curso Desarrollo Local y Desastres*, 2008.

Diaz-Albertini Figueras, J., *Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad*, en Atria, R. y otros (comp.) *Capital Social y Reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL, Santiago, 2003.

Dorston, J. *Construyendo Capital Comunitario*, en Revista de la CEPAL, No. 69. Santiago de Chile, 1999.

Dorston, J. *¿Que es el Capital Social Comunitario?*, Serie Políticas Sociales, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 2000.

Giacometti C. *Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina*, Serie Mujer y Desarrollo No 72 (LC/L.2368P), Santiago de Chile, CEPAL, 2005.

Guzmán V. *Módulo de formación para la ciudadanía*. Programa FORMUJER, CINTERFOR, Montevideo, 2000

Kliksberg/Tomassini (compiladores) *Capital social y cultura. Claves estratégicas para el desarrollo*, BID y otros, Chile, 1998.

Lechner, N. *¿Cómo reconstruimos un nosotros?* Revista Desarrollo Humano, PNUD, 2001.

Lopez Montaña, C. *La dimensión de género del Capital Social, Equidad de Género, una decisión política*, Grupo Chorlavi, Bogotá, 2001.

Madoery Oscar, *Otro desarrollo. El Cambio desde las ciudades y regiones*, UNSAM Edita, Serie Desarrollo y Territorio, Ciencias sociales, 2008.

Madoery O. *El Proyecto Político Local como alternativa de Desarrollo*, Revista Política y Gestión, volumen 2, publicación arbitrada de la Universidad Nacional de San Martín, U. Nacional del Nordeste, U. Nacional de Rosario, U. Nacional del Litoral, la Universidad de Chile, Colegio de Sociólogos del Uruguay y el Centro de Investigaciones y estudios Sociales del Uruguay, ed. Homo Sapiens, 2001..

Massolo, A. *Mujeres en el espacio local y el poder municipal*, en Revista Mexicana de Sociología, No. 3, julio-septiembre. 1996.

Massolo, A. *Pluralidad política y pluralidad de género a favor de ayuntamientos democráticos*, en Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo (coords), *Mujeres que gobiernan municipios*. Experiencias, aportes y retos, PIEM, El Colegio de México, México, D.F. 1998.

Mazzolo Alejandra, *Gobiernos Municipales y Mujeres: un encuentro posible*. Barrera, Bassols, Dalia. Mazzolo (ccord) *Mujeres que gobiernan municipios*. Experiencias, aportes y retos, México, PIEM, COLMEX, 1998.

Messina, Graciela, *Estado del arte de la Igualdad de Género en la Educación Básica de América Latina (1990-2000)* en *La igualdad de género en la educación básica de América Latina y el Caribe (un estado del arte)*, UNESCO, Diciembre 2001, p.14.

Mill, J. S. y Taylor, H. *Ensayos sobre la igualdad*, en Papers, nY 50, pp. 265- Barcelona, Península. 1976.

Montero, Maritza, *Introducción a la Psicología Comunitaria. Desarrollo, conceptos y procesos*, Paidós. Colección Tramas Sociales. Buenos Aires, Argentina. 2002.

Programa Delnet de apoyo al Desarrollo Local, OIT, *Los procesos de globalización, descentralización y desarrollo local frente al impacto de los desastres en el territorio*, 2008.

En Internet

Creciendo a partir de la experiencia, Ximena Combariza E., Maximizar Equipo Consultor Ltda. <http://www.compensar.com/>

La Ley puede ayudar a fijar horizontes, Fernando Belvedere
http://www.parquechasweb.com.ar/parquechas/notas/reportaje_inesdussel.htm

Marco de acción regional de la educación de personas jóvenes y adultas (epja) en América Latina y el Caribe, UNESCO / Ministerio de Educación de Chile
http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/conf/mar_reg/e_sp

Cardona, Omar Dario. *Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo: “Elementos para el ordenamiento y la planeación del desarrollo.*

<http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/cap3.htm>

Boisier, Sergio, *Desarrollo Local: ¿de qué estamos hablando?*

<http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/boisier.pdf>

Programa DELNET. Centro Internacional de Formación de la OIT: “@ Local.Glob. La reducción del riesgo de desastres: un llamado a la Acción”.

http://learning.itcilo.org/delnet/pg/frames/publicaciones/revista/revista_sp3.asp. Número 3. 2006