

Maurizi, Valeria Fernanda

**La comunicación política
para la gestión de riesgos de
desastres: estrategias del
gobierno de la ciudad de
Santa Fe ante el caso de las
inundaciones**

**Tesis para la obtención del título de
posgrado de Magister en Gestión
Política**

Directora: Fontana, Silvia E.

Documento disponible para su consulta y descarga en Biblioteca Digital - Producción Académica, repositorio institucional de la Universidad Católica de Córdoba, gestionado por el Sistema de Bibliotecas de la UCC.



[Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)



**UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CÓRDOBA**

Universidad Jesuita

UCC | FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES

*La comunicación política para la gestión de riesgos de
desastres. Estrategias del gobierno de la ciudad de Santa Fe ante
el caso de las inundaciones.*

Trabajo final

Maestría en Gestión Política

Orientación en comunicación política

Directora:

Dra. Silvia E. Fontana

Maestrando:

Lic. Valeria F. Maurizi

Córdoba, mayo de 2020.



Agradecimientos

En nuestras vidas siempre necesitamos del apoyo de quienes nos rodean para poder emprender nuestras tareas. Por esto es que creo que todo logro es colectivo.

Mi espíritu inquieto sería sólo una ilusión sin el afecto y el acompañamiento de mis seres más queridos; quienes me han regalado su tiempo y esfuerzo para que pueda poner los míos en esta tarea de superar un paso más en lo profesional.

A Silvia, quien ha sido mi mentora académica y es una gran amiga y colega.

A Ana, quien me enseñó a confiar en mí y me abrió camino al mundo profesional que me apasiona. Y además no pasó un día sin alentarme para que termine “la tesis”.

A mi papá, a mis hermanos, a mi sobrino, a mi abuela, a mis suegros y a esos otros tantos familiares quienes me ayudaron en el día a día. Tarea ardua, sobre todo, cuando el camino se pone difícil.

A mi mamá, quien desde pequeña se alegra de mis logros y ha sido siempre la primera en decirme que sí puedo. Te amo mami.

A mis amistades y a mis colegas, de Argentina y de México, que han estado al pie del cañón. Por suerte, son muchos para nombrar. Sepan que son mi capital más valioso.

Finalmente, dedico este trabajo a Cristian y a Renata. La felicidad completa es con ellos dos. Este trabajo supuso horas sin ustedes pero, sin dudas, no lo lograría sin ser la persona que me han ayudado a ser. Los amo inmensa e incondicionalmente.



Índice

Introducción: Problemas no resueltos del desarrollo	7
A. Construcción del proceso de investigación.....	14
1. <i>El procedimiento del análisis de contenido.....</i>	<i>17</i>
B. Organización del trabajo final.....	18
2. Capítulo 1: Comunicar para gestionar el riesgo de desastres	20
A. Comprender el riesgo: el punto de partida.....	22
1. <i>Sociedades del riesgo: globalización y conocimiento del riesgo.....</i>	<i>22</i>
2. <i>Construcción social del riesgo: las percepciones sobre los riesgos.....</i>	<i>25</i>
B. La gestión de riesgos como asunto de gestión política.....	29
1. <i>Aspectos claves de la gestión de riesgos de desastres.....</i>	<i>30</i>
2. <i>Estrategias para la gestión de riesgos de desastres.....</i>	<i>33</i>
C. La comunicación del riesgo, primeras consideraciones.....	35
D. Reflexiones finales	38
Capítulo 2: La comunicación del riesgo, un asunto de gestión política.....	40
A. Armando el rompecabezas: recorrido histórico y concepto de la comunicación del riesgo	43
B. La comunicación del riesgo como comunicación política: interacción discursiva y construcción de consenso	54
C. Reflexiones finales	58
3. Capítulo 3: La comunicación política para la gestión de riesgo de desastres en la ciudad de Santa Fe	60
A. Comprendiendo el riesgo en la ciudad de Santa Fe.....	62
B. Aprender de los desastres: la gobernanza del riesgo en la Ciudad de Santa Fe	66
1. <i>Estrategias de comunicación del riesgo de inundaciones de la ciudad de Santa Fe</i>	<i>69</i>
C. Reflexiones finales	83
Capítulo 4: La Ciudad de Santa Fe comunica sus riesgos: implementación y acciones.	85
A. Del aprendizaje sobre los riesgos a la comunicación del riesgo	86



1. <i>La percepción institucional del riesgo del gobierno de la ciudad de Santa Fe</i>	87
2. <i>Planificación e implementación de la comunicación del riesgo: el Programa de Comunicación de Riesgo de la ciudad de Santa Fe</i>	91
B. Aumentando las capacidades de la ciudad frente a los riesgos a través de la comunicación	98
1. <i>Los objetivos de comunicación en los materiales gráficos elaborados por el gobierno de la ciudad</i>	101
C. Reflexiones finales	106
Conclusiones: La comunicación política como forma de gobernar el riesgo de desastre	107
A. La comunicación del riesgo, una disciplina en construcción.....	108
B. Comunicar el riesgo es gobernar el riesgo	109
C. Comunicar el riesgo es gestionar el riesgo y viceversa	112
D. Comunicar el riesgo es un asunto de gestión política.....	114
Referencias	116
Anexo 1	128

Listado de Figuras

Figura	Página
Figura 1: Construcción social del riesgo, percepciones y comunicación del riesgo.....	29
Figura 2: Momentos del desastre y gestión de riesgos.....	34
Figura 3: Comunicación del riesgo y gestión de riesgo de desastres.....	36
Figura 4: Desarrollo histórico de la comunicación del riesgo.....	45
Figura 5: Modelos y teorías de la comunicación del riesgo y etapas del desastre.....	51
Figura 6: Espacio de intercambio de discursos entre actores de la comunicación.....	55
Figura 7: Roles de los actores principales en la comunicación del riesgo.....	56
Figura 8: Etapas del proceso de comunicación del riesgo.....	57
Figura 9: Ubicación geográfica de la Provincia de Santa Fe, Argentina.....	63
Figura 10: Mapa de la ciudad de Santa Fe.....	63
Figura 11: Estructura del Sistema Municipal de Gestión de Riesgos.....	67
Figura 12: Actores que intercambian discursos en la comunicación política en la ciudad de Santa Fe.....	69
Figura 13: Portadas de algunos materiales elaborados por el municipio de la ciudad de Santa Fe.....	71
Figura 14: Recorrido de la “Ruta del agua”.....	72
Figura 15: Red de la categoría “desarrollo sostenible”.....	73
Figura 16: Red de sentidos entre categorías gestión de riesgo de desastres, desarrollo sostenible, gobernanza y resiliencia.....	77
Figura 17: Red de categorías agua y ciudad- río.....	78
Figura 18: Red de categorías ciudad, río y ruta del agua.....	80
Figura 19: La gestión de la comunicación del riesgo en la ciudad de Santa Fe.....	82
Figura 20: Etapas de la gestión de la comunicación en la ciudad de Santa Fe.....	87
Figura 21: Sistema de defensa de la ciudad de Santa Fe.....	89
Figura 22: Afiches de convocatorias a actividades realizadas por la ciudad de Santa Fe.....	94
Figura 23: Tapas de algunos materiales elaborados por el gobierno de la ciudad de Santa Fe.....	96
Figura 24: Síntesis de la comunicación del riesgo en la ciudad de Santa Fe.....	110



Listado de Tablas

Tabla	Página
Tabla 1: Percepción del riesgo y comportamiento de acuerdo con el grado de temor y familiaridad del riesgo para las personas (modelos de Slovic y Sandman).....	48
Tabla 2: Características de los modelos de comunicación del riesgo.....	50
Tabla 3: Enfoques principales de las teorías de la percepción del riesgo.....	53
Tabla 4: Buenas prácticas por etapas en el proceso de comunicación del riesgo.....	58
Tabla 5: Elementos que componen el riesgo según lo comunicado en los materiales gráficos de la ciudad de Santa Fe.....	88
Tabla 6: Aspectos destacados de los materiales de comunicación del riesgo producidos por el gobierno de la ciudad de Santa Fe.....	100
Tabla 7: Documentos no producidos por el gobierno de la ciudad de Santa Fe que fueron analizados.....	128
Tabla 8: Materiales de comunicación del riesgo creados por la ciudad de Santa Fe (Soporte gráfico – Años: 2008 a 2015).....	130



Introducción: Problemas no resueltos del desarrollo

“(...) invertir en la reducción de riesgos de desastres es condición previa para lograr un desarrollo sostenible en un clima cambiante”

(Global Assessment Report, 2015,p.4).

La ocurrencia de desastres en el mundo es cada vez más frecuente, provocando graves afectaciones en materia de patrimonio social, ambiental, cultural y económico en las sociedades postmodernas. Sobre todo, los elevados costos de los desastres en términos de daños y pérdidas económicas han llevado a los estudiosos del tema a reforzar la premisa que estos son generados como causa y consecuencia de la acción humana. Por tanto, el énfasis del nuevo paradigma para pensar los desastres se encuentra en promover que los gobiernos entren en acción frente a estos mediante la gestión de los riesgos.

En este sentido, Allan Lavell¹ (2000, 2010) considera que las discusiones teóricas acerca de la gestión de riesgo de desastres son relativamente recientes, sobre todo en América Latina donde se han dado a partir del huracán Mitch en 1998. El autor rescata, que a pesar de la “juventud” de los debates, ha habido un cambio importante de

¹ Lavell es uno de los teóricos pioneros y más reconocidos en la temática de la gestión de riesgos de desastre. Consultor para importantes organismos internacionales y fundador de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (“La Red”), autor de múltiples publicaciones en la materia y ganador del premio Sasakawa a la Reducción de Riesgos de Desastres en el año 2015 que entrega las Naciones Unidas.

paradigma: en los inicios de este enfoque, el objeto de estudio era el desastre mientras que ahora el interés se encuentra en el riesgo y sus factores subyacentes.

El paso de la gestión del desastre a la gestión de riesgo de desastres (en adelante GdR) comienza a gestarse cuando se comprende a los desastres como producto y como proceso a la vez; debido a que definirlos como proceso implica comprender su historia de desarrollo y que estos son generados por un riesgo subyacente (Lavell, 1996, p. 34). Entonces, el cambio de paradigma posibilita que los esfuerzos de comprensión del riesgo, las políticas y las herramientas que se generan en consecuencia se centren en los componentes del riesgo. Esto ha redefinido a los desastres considerándolos no como naturales sino como problemas no resueltos del desarrollo donde “(...) el objetivo de la frase era llamar la atención al hecho de que riesgo y desastre se conforman en el proceso de cambio y transformación de la sociedad, contradiciendo así la idea dominante de que son productos de la naturaleza – “desastres naturales” (Lavell, 2000, p. 4).

Uno de los primeros avances en este cambio de paradigma fue dado con la declaración del “*Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*” (DIRDN), aprobado por Asamblea General de las Naciones Unidas para los años noventa. Esto implicó dejar de considerar a los desastres como naturales frente a los que no se podría “hacer nada” y considerar que los gobiernos podrían gestionar los desastres a través de políticas y acciones.

En 1994, como producto de la I Conferencia Mundial sobre la reducción de los desastres de las Naciones Unidas se adopta la *Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos*, así como su Plan de Acción. En el 2001, mediante las resoluciones A/54/497 (22/12/99) y A/56/195 (22/12/01) de la Asamblea General de Naciones Unidas, se adopta la *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres* (EIRD o UN-ISDR por sus siglas en inglés)² que busca fortalecer a la sociedad frente a los peligros para disminuir las pérdidas humanas, económicas, ambientales y sociales mediante el logro de cuatro objetivos³.

Pero, el aumento de desastres en todo el mundo, en especial en los países en vías de desarrollo y estados más vulnerables, hizo que la preocupación por este tema de la

² En la actualidad, la UN-ISDR se convirtió en la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres (UNDRR por sus siglas en inglés) y monitorea el cumplimiento de las metas del Marco de Sendai 2015-2030. Su web es: <https://www.undrr.org/about-undrr>

³ Los objetivos de la EIRD son: 1) incrementar la concienciación pública, 2) alcanzar compromisos con autoridades, 3) estimular la formación de sociedades interdisciplinarias e intersectoriales y ampliar la creación de redes sobre reducción de riesgos y 4) mejorar el fomento del conocimiento científico relacionado con las causas y efectos de los peligros naturales, y desastres ambientales y tecnológicos.



gestión de riesgos se convirtiera en un elemento central de los debates internacionales en el seno de las Naciones Unidas. Es así como en el 2005 se dicta uno de los marcos de acción internacionales que evidencia un consenso de la mayoría de los países del mundo y, sobre todo, un compromiso de acción para gestionar el riesgo. Este es el *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 (MAH): Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Las prioridades del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 estuvieron orientadas hacia la reducción del riesgo y no al manejo o la gestión del desastre.

Culminado el período de cobertura del MAH, en 2015 se realizó en la ciudad de Sendai en Japón una cumbre mundial organizada también por Naciones Unidas en donde se presentaron avances conseguidos tras aplicar el MAH con información sobre los indicadores de resultado globales y por países. Uno de los principales hallazgos fue que las pérdidas de vida humanas se habían logrado reducir a través de una gestión más eficiente del desastre en las etapas de preparación y respuesta; pero no ocurrió así con los daños y pérdidas económicas y las afectaciones a los medios de vida. Con lo cual, las tareas pendientes deberían enfocarse en estos puntos.

En esta conferencia mundial es que se adopta un nuevo marco de acción para la GdR: *el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de desastres 2015-2030 (MAS)* el 18 de marzo de 2015. El objetivo del MAS es:

Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia. (MAS, 2015,p.12)

El MAS integra las premisas que relacionan los enfoque de GdR y Adaptación al Cambio Climático (ACC) en las políticas de desarrollo y propone caminar hacia un desarrollo sostenible desde la gobernanza y la resiliencia como prácticas. Sumado a este marco de acción para la GdR, existen otros a nivel internacional que dan las directrices de sectores que son complementarios al MAS y que incorporan las mismas premisas de resiliencia y gobernanza. Estos son los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados en 2015, en reemplazo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); el



Acuerdo de París acerca del cambio climático (2015), la Cumbre Mundial Humanitaria (2016) y HABITAT III (2016) que estableció la Nueva Agenda Urbana (NAU). Todos estos instrumentos internacionales incorporan la GdR y la ACC con el horizonte de resiliencia.

En este contexto, se busca que la gestión de los riesgos permita alcanzar el desarrollo sostenible que es aquel en donde la satisfacción de las necesidades del presente, no comprometen la capacidad de las generaciones futuras a satisfacer las suyas⁴.

De esta manera, la gestión de riesgos de desastre posibilita el desarrollo sostenible mediante la reducción de las vulnerabilidades subyacentes a los riesgos. En definitiva, la GdR no se trata de una meta sino de una manera de caminar, de un proceso hacia un modelo de desarrollo sostenible. Por tanto,

La gestión de riesgos de desastres debe estar integrada o transversalizada, en la planeación, la infraestructura, los medios de vida y en las estrategias económicas y sociales de desarrollo. (...) El resultado final de transversalizar la reducción de riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, será que estos conceptos están insertos en las prácticas del desarrollo, totalmente institucionalizados en las agendas del desarrollo y se han vuelto principios subyacentes del desarrollo sostenible. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013,p.2)

Para poder lograrlo, se necesita el consenso y la coordinación entre diversos actores y sectores. Esto implica gestionar el riesgo desde un enfoque de gobernanza definido como:

La gobernanza del riesgo hace referencia a la manera en la que los gobiernos, sociedad civil, medios de comunicación, sector privado y sociedad civil organizada se coordinan a nivel comunitario, nacional y regional para manejar y reducir el riesgo de desastres y el cambio climático. (PNUD, 2013,p.1)

Por lo tanto, si se entiende que el riesgo es una construcción social en la que participan diversos actores, esta se basa en las percepciones sociales que son el objeto de la comunicación del riesgo. Por medio de la comunicación del riesgo, se pretende

⁴ El concepto de desarrollo sostenible es mencionado por primera vez en el Informe Brundtland de 1987, elaborado por diferentes países en el marco de las Naciones Unidas.



aumentar la capacidad de la sociedad y las instituciones, al mismo tiempo que se disminuyen las vulnerabilidades.

La comunicación del riesgo es entendida en este trabajo, como una política pública en sí misma y es una de las medidas preventivas más eficientes, ya que contribuye a la creación de una cultura de la prevención. Como parte transversal a todo el proceso de gestión de riesgo de desastres, la comunicación del riesgo es una praxis, pero también una disciplina de investigación (González Villariny, 2007). Como praxis se refiere a que se traduce en diversas acciones de comunicación; y como disciplina implica el estudio de esta desde perspectivas teóricas y enfoques.

Esta última dimensión, la académica, es la que está en constante construcción ya que es posible encontrar documentos en formatos de guía, decálogos de acción o manuales que describen cómo debe diseñarse e implementarse la comunicación. Pero no es tan vasta la producción de documentos académicos que den cuenta de perspectivas teóricas o análisis sobre la comunicación del riesgo (Cozzi, 2019) o que analicen casos desde una perspectiva regional o local de América Latina⁵. Específicamente, en América Latina la producción de textos académicos en esta área es escasa y data desde la segunda mitad de los '90; encontrándose artículos y grupos de investigación dedicados al tema de percepción del riesgo desde el área de la salud y el medio ambiente. Estas producciones científicas se producen con mayor cuantía desde Brasil y México (Moreno, A. y Peres, F., 2011).

Dado lo anterior, este trabajo pretende ser un aporte para definir la comunicación del riesgo desde una conjunción de enfoques: el de la gestión de riesgos y el de la comunicación política. De aquí la relevancia académica de esta pesquisa como aporte a una disciplina en construcción, en especial, la reflexión teórica realizada en el capítulo 2 dado que la mayoría de los textos más relevantes en la materia se encuentran escritos en idioma inglés. Además, en este trabajo se presenta un análisis de caso que integra los enfoques antes mencionados.

Habiendo expuesto el marco general de la temática, es posible afirmar que Argentina se ve afectada por múltiples riesgos producto de, por un lado, las amenazas climáticas; y por otro lado, al crecimiento y profundización de vulnerabilidades dentro de su territorio. Como ejemplo de esto, en los últimos 20 años han ocurrido graves desastres,

⁵ Uno de los aportes locales a la disciplina desde el punto de vista académico, es el libro "Comunicando el riesgo. Estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres" de 2014 editado por Silvia Fontana y esta servidora en donde se aborda el estudio de casos de Argentina desde la perspectiva de la comunicación del riesgo.



donde se ha evidenciado las consecuencias de una inadecuada o inexistente gestión del riesgo lo cual llevó a que Argentina ocupara los primeros lugares mundiales de una lista de 40 países, por sus pérdidas económicas asociadas a desastres, de acuerdo con el Global Assessment Report (GAR) de las Naciones Unidas (2015). Sin embargo, a consecuencia de estos desastres y del acuerdo de Argentina con los marcos internacionales vigentes, se ha venido desarrollando un proceso de gestión del riesgo de desastres en el país⁶.

El caso de estudio de esta investigación se encuentra dentro de los mencionados desastres graves que ha vivido Argentina. Estos son las inundaciones ocurridas en la ciudad de Santa Fe en los años 2003 y 2007.

La Ciudad de Santa Fe es la capital de la provincia argentina de Santa Fe. La provincia se encuentra ubicada en la zona centro del país, la cual es una zona de llanura donde predomina la actividad agrícola-ganadera. El gran Santa Fe tiene una población de 501.166 habitantes⁷, de los cuales 391,231 residen en la ciudad de Santa Fe. La mayor parte de sus límites son fluviales, ubicándose en el encuentro de los valles de inundación del río Salado y del sistema del Paraná, siendo el 70% de su territorio ríos, lagunas y bañados (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe -UNISDR, 2014,p.16). Esta ubicación geográfica de la ciudad hace que sea susceptible a la amenaza de inundaciones.

Tal como los propios actores de la ciudad la describen, esta se encuentra ubicada en un

(...) entorno privilegiado por la naturaleza, especialmente influenciado por la presencia de los ríos que la rodean: Paraná hacia el este de la ciudad y el Salado hacia el oeste. Esta ubicación redunda en enormes y variados beneficios, pero, a la vez, conlleva riesgos para la población cuando los ríos crecen o se generan fuertes lluvias y tormentas. (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe -UNISDR, 2014,p.12)

Es, precisamente, su ubicación privilegiada la que genera una paradoja para la ciudad: por su situación geográfica rodeada de ríos, ha tenido crecimiento y bienestar económico, pero a la vez, esta dependencia de las conexiones del puerto también hizo que las crisis económicas le afectaran propiciando su desarrollo urbano hacia las zonas bajas

6 En el libro "La ubicuidad del riesgo" de J.M. Cozzi, puede encontrarse una sistematización de todas las acciones que Argentina ha desarrollado en GdR (Cozzi, 2019, p.31-32)

7 Datos tomados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en el año 2010: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/165480/805569/file/cpobxsexo.xls> (consultado en septiembre de 2017)



y, por ende, más vulnerables. Sus ríos son su riqueza, pero también su amenaza más recurrente.

A raíz de las graves experiencias de inundaciones, a partir del año 2007, el gobierno de la ciudad de Santa Fe inicia un proceso de gestión de riesgos de desastres, creando políticas públicas desde dicho enfoque para la reducción de las vulnerabilidades y la creación de capacidades, sobre todo, de la población ante los riesgos. Ejemplo de ello es la creación del Sistema Municipal de Gestión de riesgos en el año 2008 a través de la Ordenanza 11.512 cuyo objetivo general es: “El Sistema Municipal de Gestión de Riesgos tiene por objetivo impulsar las medidas necesarias para proteger a la sociedad en general, sus bienes materiales y el medio ambiente en el marco de los planes de desarrollo” (pág. 7).

Asimismo, esta Ordenanza crea la Dirección de Gestión de Riesgos que es la responsable de llevar adelante, junto con un conjunto de instituciones públicas y de otros sectores, las políticas y acciones tendientes a la gestión de riesgos en general. A partir de entonces, desde la Dirección de Gestión de Riesgos se inicia con una serie de políticas tendientes a reducir vulnerabilidades. Dentro de dichas políticas se encuentra el Programa de Comunicación del Riesgo, desde el cual se han liderado diversas estrategias de comunicación para la gestión del riesgo en la ciudad. La ciudad ha sostenido en el tiempo las acciones y políticas de GdR a pesar de los cambios de gestión de gobierno que han ocurrido desde 2008 a la fecha.

En resumen, la ciudad de Santa Fe ha emprendido la gestión de riesgos de desastres como política de estado logrando trascender cambios de administración y sostener acciones en el largo plazo. Por todo lo anterior, la relevancia de elegir a la ciudad de Santa Fe como caso de estudio radica, entre varias razones, en que ha probado ser un caso exitoso en la gestión de riesgo de desastres a nivel local con énfasis en que ha diseñado e implementado una política de comunicación del riesgo exitosa.

Esto último, puede ser corroborado dado que la ciudad ha sido ganadora de diversos premios internacionales entre los que destacan: primera ciudad de Argentina en unirse a la campaña mundial “Desarrollando ciudades resilientes. Mi ciudad se está preparando” de la UN-ISDR en donde ha sido ganadora del premio como “Ciudad Modelo” y como “Alcalde Campeón” de la Campaña Mundial 2010-2015; premio Sasakawa otorgado por las Naciones Unidas por la labor destacada en comunicación del riesgo (2011); ganadora en la convocatoria para ser integrante de la Red 100 Ciudades

Resilientes de Fundación Rockefeller y es integrante de la Plataforma Regional Temática de Riesgo Urbano de la UN-ISDR.

A. Construcción del proceso de investigación

En este trabajo se describen y analizan las estrategias comunicativas utilizadas para la gestión de riesgo de desastres del gobierno de la ciudad de Santa Fe desde la creación del Sistema Municipal de Gestión Integral de Riesgos de Desastres. Para ello, se considera a la comunicación como una política pública, caracterizándola como comunicación política con la finalidad de reflexionar acerca de los elementos que la componen y cómo a través de ella, se generan capacidades para gestionar los riesgos.

El interrogante principal que guía esta investigación es:

¿Cuáles son las estrategias de comunicación política que utiliza el gobierno de la ciudad de Santa Fe para gestionar el riesgo de desastres por inundaciones, desde la creación del Sistema Municipal de Gestión del Riesgo?

Para poder analizar las estrategias de comunicación política utilizadas en la ciudad de Santa Fe, también se plantean otros interrogantes secundarios: ¿Qué actores participan en la construcción de la comunicación del riesgo de desastres y cómo lo hacen?, ¿Cómo contribuyen las estrategias utilizadas a aumentar las capacidades frente a los riesgos de desastres? Y ¿De qué manera las estrategias utilizadas para reducir los riesgos desde la comunicación política fomentan la interacción entre los diversos actores y sectores involucrados en la construcción del riesgo?

Por tanto, el **objetivo general** de la pesquisa es analizar las estrategias de comunicación política que utiliza el gobierno de la ciudad de Santa Fe para gestionar el riesgo de desastres por inundaciones, desde la creación del Sistema Municipal de Gestión del Riesgo. Y como objetivos específicos se plantean:

- Evaluar qué actores y cómo estos participan en la construcción de la comunicación del riesgo de desastres por inundaciones a lo largo de todas las etapas del ciclo del desastre
- Analizar las estrategias utilizadas para aumentar las capacidades frente al riesgo de inundaciones y reducir el riesgo de desastre



- Definir las maneras en las que las estrategias utilizadas para gestionar el riesgo por inundaciones desde la comunicación política fomentan la interacción entre los diversos actores y sectores involucrados en la construcción del riesgo

A manera de respuesta a la pregunta de investigación, se enuncia como **anticipación de sentido general**, que las estrategias de comunicación que el gobierno de la ciudad de Santa Fe utiliza para gestionar el riesgo de desastres por inundaciones, son concebidas desde un enfoque de reducción de vulnerabilidades. En este sentido, son diversas e involucran a diferentes actores en el proceso de la comunicación.

Esta investigación utiliza el modelo de diseño flexible proyectado, ya que el mismo permite un grado de flexibilidad y apertura, pudiendo modificar, alterar y cambiar etapas de acuerdo con las necesidades durante el proceso de construcción de conocimiento.

Los métodos cualitativos son de utilidad ya que el análisis de la comunicación del riesgo de desastres precisa de un conocimiento holístico de los comportamientos socio - antrópicos en la gestión del riesgo de desastre. En particular, para analizar la comunicación del riesgo es necesario conocer las formas en que las amenazas y vulnerabilidades han sido interpretadas, ya que las percepciones del riesgo son el punto de partida de la comunicación.

La muestra definida es no probabilística ya que se seleccionaron las unidades de estudio de acuerdo con su representatividad teórica y su factibilidad empírica. El contexto en el que se produjo esta investigación es la ciudad de Santa Fe, en la República Argentina, y como caso se ha seleccionado el Programa de Comunicación del Riesgo de dicha ciudad. El análisis se llevó a cabo desde la creación del Sistema Municipal de Gestión de riesgos en 2008 a 2015.

El caso ha sido elegido ya que, como se explicó más arriba, es una de las pocas ciudades en Argentina que ha desarrollado estrategias de comunicación del riesgo de desastres que han sido reconocidas como exitosas. En este sentido, su representatividad deviene de la significatividad del caso.

Dado lo anterior, existe un doble valor en este trabajo final: el de construir un marco conceptual sobre un tema del que no abundan análisis académicos como lo es la comunicación del riesgo; y el de analizar un caso particular acerca de esta temática.



Para realizar el análisis de los datos y dar cumplimiento a los objetivos de investigación, se utilizaron técnicas cualitativas de investigación mediante la aplicación de técnicas de construcción de los datos tales como: observación participante, análisis documental y entrevistas cualitativas.

La observación participante se dio en el transcurso del trabajo de campo de este trabajo final. Se participó de visitas acompañadas por funcionarios del nivel municipal a sitios de interés en donde se pudo observar cómo se visibiliza el riesgo en la ciudad de Santa Fe y de qué manera se está gestionando desde la perspectiva de los actores involucrados; además se pudo estar presente en el cumplimiento de las tareas cotidianas como funcionarios públicos del municipio mientras se realizaban las entrevistas a los mismos.

El análisis documental permitió conocer y analizar el contexto de la problemática, las representaciones vigentes y la construcción de percepciones en torno al tema de esta investigación. Además, mediante el análisis de los materiales producidos por el gobierno de la ciudad de Santa Fe en materia de comunicación del riesgo, se logró ahondar en las características de la comunicación, conocer las estrategias utilizadas, los actores participantes y las percepciones presentes.

Las entrevistas cualitativas permitieron profundizar en datos e información acerca del caso, conocer la perspectiva de los principales actores involucrados en la problemática y razonar con ellos acerca del origen de las estrategias aplicadas y sus visiones respecto del riesgo. Mediante la combinación de estas técnicas se obtuvo el corpus de datos necesario para responder a la pregunta principal de investigación.

Una vez construido el corpus de datos de la investigación, se procedió a su análisis utilizando la técnica de análisis de contenido cualitativo. Como técnica indirecta,

El análisis de contenido es una técnica de investigación que consiste en el análisis de la realidad social a través de la observación y el análisis de los documentos que se crean o producen en el seno de una o varias sociedades. Lo característico del análisis de contenido, y que lo distingue de otras técnicas de investigación sociológica, es que se trata de una técnica que combina intrincadamente, y de ahí su complejidad, la observación y el análisis documental. (López-Aranguren, 1986, p.366)

Esta técnica permitió una mayor riqueza al momento de la interpretación de los datos construidos, mediante la identificación y comprensión de los temas presentes en el

caso; las relaciones entre estos y la descripción de sus significantes. En los capítulos 3 y 4 de este trabajo se encuentran los resultados del análisis.

1. El procedimiento del análisis de contenido

Basado en la teoría fundamentada, se tomó un muestreo teórico y se utilizó la codificación teórica e “in vivo” como la define el software utilizado para el análisis. Estas últimas también son definidas como categorías “emergentes” en la teoría de la metodología cualitativa. Dentro de estas categorías, destacan las siguientes: “ciudad y el río”, “ruta del agua”, “agua”, “ordenamiento territorial”, “planificación urbana”, “premios”, “memoria”, “rol de la educación” y “aprender de los desastres”.

Luego, se realizó un análisis de temas tratando de encontrar relaciones de sentido entre los mismos. Para realizar el análisis de contenido se utilizó un software de análisis cualitativo llamado Atlas.ti siguiendo estos pasos metodológicos:

- a) Se incorporaron al software Atlas.ti los archivos⁸ que conforman la unidad documental⁹ que se analiza en este trabajo. Son un total de 30 documentos, entre los que destacan los materiales de comunicación elaborados por la ciudad de Santa Fe como folletos distritales, documentos de resumen de actividades realizadas en el municipio, presentaciones en eventos internacionales, fascículos producidos por la ciudad para la Revista Mi Ciudad y Aula-Ciudad, guías de trabajo con escuelas, otros materiales elaborados por la ciudad respecto del tema de la gestión de riesgos de desastres.
- b) Los códigos se pensaron a priori mientras se realizó el diseño metodológico del trabajo, de acuerdo con los objetivos planteados. Se cargaron los códigos teóricos en el software de análisis para comenzar a analizar los primeros documentos, pero a medida que se iban analizando, se fueron incorporando los códigos emergentes o “códigos in vivo” que se iban desentramando del análisis documental

⁸ En el marco del software, estos archivos se denominan “documentos primarios o DPs”

⁹ En el Anexo I se presenta un cuadro resumen de todos los documentos y materiales gráficos elaborados por la ciudad de Santa Fe que han sido analizados en este trabajo.

- c) Una vez analizados todos los documentos, se realizaron familias de códigos que figuran las relaciones centrales entre ellos. Esto con la finalidad de reconocer mejor la densidad de los códigos y sus relaciones entre sí.
- d) Luego, se crearon las redes de sentido considerando las relaciones entre aquellos códigos que se detectaron más densos en el análisis. Cada una de estas redes, reúnen los elementos centrales del análisis de contenido y se analizaron para visibilizar la comprensión de las relaciones entre los códigos.

El análisis de contenido se considera una técnica de análisis de datos adecuada debido a que, al ser inductiva, permite analizar la información desde los primeros accesos al campo (Mendizábal, 2006) donde se produce “un ida y vuelta” entre los datos obtenidos y las reflexiones teóricas del investigador, logrando un entendimiento integral del fenómeno partiendo siempre de los datos.

B. Organización del trabajo final

La estructura del trabajo final es importante en términos de cómo se relaciona el corpus de datos construidos en el trabajo de campo y el marco conceptual elaborado para su análisis. Se interpretan los datos construidos a la luz del entramado teórico y las categorías definidas, para poder dar respuesta a las preguntas y objetivos de la investigación.

De este modo, en los primeros dos capítulos se presentan los conceptos de gestión de riesgos de desastre, comunicación política y comunicación del riesgo junto a sus relaciones a modo de marco teórico-conceptual que sirve para analizar y reflexionar acerca del caso de estudio elegido. Estos conceptos se desarrollan partiendo de la comprensión del riesgo y la percepción del mismo como construcción social; definiendo los componentes del riesgo de desastre y a la gestión de riesgos.

En el capítulo 1, se presenta el contexto general de la problemática del riesgo como construcción social y la percepción del riesgo como concepto impulsor de la gestión y la comunicación del riesgo de desastres. Se construye teóricamente el enfoque de gestión de riesgos de desastres y los elementos centrales para su comprensión. Asimismo, se introduce la relación existente entre la gestión y la comunicación del riesgo.

En el capítulo 2, se presenta la construcción teórica realizada en torno a la comunicación del riesgo desde una perspectiva amplia como lo es pensarla en el marco

de la comunicación política. En este sentido, se abordan modelos y estilos dentro de la comunicación del riesgo y se presenta el proceso de gestión de esta en sus fases y etapas.

En el capítulo 3, se presentan las estrategias que el gobierno de la ciudad de Santa Fe diseñó e implementó para comunicar el riesgo desde el análisis que se realizó basado en los enfoques de gestión de riesgo de desastres y comunicación política. Asimismo, se describen los enfoques y las etapas que estas estrategias adoptaron y los actores y sectores con los que se interactuó para llevarlas a cabo.

En el capítulo 4, se describen las acciones de gestión y comunicación del riesgo llevadas a cabo por la ciudad de Santa Fe a partir de la creación del Sistema Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres. Específicamente, se analizan las realizadas en el marco del Programa de Comunicación de Riesgo así como también se analizan los contenidos de los materiales gráficos producidos por el gobierno municipal para comunicar el riesgo.

Finalmente, se concluye retomando los aspectos centrales de todo el desarrollo del trabajo final, destacando hallazgos y líneas de desarrollo a futuro.



Capítulo 1: Comunicar para gestionar el riesgo de desastres

“No toda la comunicación es política, pero toda la política se presenta-representa en forma de comunicación” (Riorda, 2008).

En la actualidad, se comprende que los desastres no son naturales como se sostenía hasta finales del siglo XX. Esta noción es quizás la mayor innovación conceptual del enfoque de gestión de riesgos de desastres. Se trata de concebir a los desastres como consecuencias no previstas del desarrollo, partiendo del supuesto que el riesgo es una construcción social, como lo expresa Lavell (2010):

El riesgo es una construcción social, una construcción resultante de procesos de desarrollo inadecuados que generan inseguridad para la población o para la infraestructura. En el pasado, la noción del desastre se centró en la erosión que causa al beneficio acumulado del proceso de desarrollo; ahora se incorpora el desarrollo como causal del riesgo y el desastre como acumulador de inversiones desperdiciadas. Esto se considera como proceso causal en la construcción del riesgo, se trata de un desarrollo mal logrado. Entonces se debe aceptar que la gestión de riesgos de desastre, prospectiva o correctiva, son instrumentos de desarrollo. (p.24)



Basada en esta comprensión acerca del riesgo y los desastres, la comunicación del riesgo de desastres forma parte de la gestión de riesgos pero, a su vez, posee un marco conceptual y práctico propio. En este trabajo final se resaltaré la idea expresada en la cita de apertura de este capítulo: concebir a la comunicación como una política en sí misma. Es decir, comprenderla como comunicación política cuando presenta y representa políticas y prácticas en un intercambio discursivo entre los actores claves de un territorio acerca de los temas de interés.

Desde este punto de partida, se identifica a la comunicación del riesgo como aquella que comprende a las políticas y prácticas comunicacionales a lo largo de todos los momentos del ciclo del desastre, los cuales se describen en la parte B de este capítulo. En su dimensión política, la comunicación del riesgo produce y re produce valores basados en las percepciones vigentes sobre los riesgos y sus componentes en un contexto determinado. En su dimensión práctica, la comunicación del riesgo coadyuva a la creación de capacidades frente a los riesgos.

De esta manera, la comunicación del riesgo puede ser planificada y gestionada y forma parte de la gestión de riesgos de desastres como se explica en el punto 2 de la sección B. Específicamente, se define a la comunicación del riesgo como la construcción de un entramado discursivo en donde diversos actores políticos y sociales interactúan:

(...) la comunicación y la gestión de la comunicación son centrales para mejorar o empeorar la percepción del peligro, el tipo de reacciones de los implicados y el planteo de escenarios para un futuro consensuado acerca de lo que es negligente y lo que es responsable. (Elizalde, 2009, p.160)

La comunicación del riesgo posibilita la comprensión del riesgo mediante el intercambio de conocimientos sobre los conceptos necesarios para su entendimiento y la promoción del debate entre diversos actores acerca de las definiciones que se consideran más importantes en un determinado contexto socioeconómico, político, cultural e histórico. Por tanto, contribuye a la creación de consensos y a la resolución de conflictos entre actores.

Además, al contribuir a la visibilización de los temas en el escenario público, la comunicación coadyuva a la creación de las agendas ciudadanas, pública y de gobierno

en torno a los temas asociados a los riesgos y a la creación de capacidades para la gestión de los riesgos.

En este capítulo, se presentará la relación entre gestión de riesgos de desastres y comunicación del riesgo; partiendo desde la descripción de la comprensión del riesgo como construcción social; la explicación de cómo se construyen las percepciones sobre los riesgos; realizando un recorrido histórico acerca del enfoque de gestión de riesgo de desastres y conceptualizando los elementos básicos de este. Asimismo, se desarrollan unas primeras consideraciones respecto de la comunicación del riesgo como disciplina.

A. Comprender el riesgo: el punto de partida

La comprensión del riesgo constituye una de las prioridades del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres que pretende que las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres se basen en la comprensión del riesgo en “todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno” (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2015, p.14). Para lograrlo, propone una serie de acciones marco que, entre otras, promueven la recopilación, análisis, gestión y uso de datos; aumentar los conocimientos sobre el riesgo; la generación, difusión e intercambio de información y la incorporación de los conocimientos en la educación.

En este sentido, la comunicación del riesgo es clave para lograr su comprensión. Asimismo, el punto de partida de la comunicación del riesgo es la comprensión de la construcción social del riesgo en un contexto determinado; debido a que los riesgos son definidos por los actores según sus percepciones y estas, a su vez, determinadas por múltiples factores que responden al entorno social, cultural, político, histórico en un tiempo y espacio (Douglas, 1996) como se verá a continuación en los puntos 1 y 2 de esta sección.

1. Sociedades del riesgo: globalización y conocimiento del riesgo

El concepto de riesgo surge desde los estudios sociales ligado a los cambios que la modernidad introduce en los estilos de vida. Es primero descrito como un *proceso*

social, producto de estos cambios y de las nuevas formas de interacción de los seres humanos con el medio ambiente y entre nosotros mismos. Autores como Ulrich Beck (1998) y Anthony Giddens (1996), explican cómo se genera esa dinámica que ahora pone al riesgo como elemento central en la vida moderna, considerando que las sociedades modernas son “sociedades del riesgo”.

Ulrich Beck (1998) en su libro *“La Sociedad del Riesgo: hacia una nueva modernidad”*. Para este autor,

En la modernidad avanzada, la producción social de riqueza va acompañada sistemáticamente por la producción social de riesgos. Por lo tanto, los problemas y conflictos de reparto de la sociedad de la carencia son sustituidos por los problemas y conflictos de reparto de los riesgos producidos de manera científico-técnica. (p.25)

Es decir, para Beck la nueva forma de producción social es la que genera ahora riesgos, que se traducen en el espacio público como críticas, controversias, debates entre actores sociales con diferentes intereses, posiciones y percepciones (Elizalde, 2009).

Para el autor, la expresión

(...) sociedad del riesgo designa una fase de desarrollo de la sociedad moderna en la que a través de la dinámica de cambio (de) la producción de riesgos políticos, ecológicos e individuales escapa, cada vez en mayor proporción, a las instituciones de control y protección de la mentada sociedad industrial. (Beck, 1996, p.201)

Se trata de una sociedad “repartidora de riesgos”, característica que asigna el autor a la sociedad moderna en contraposición a las sociedades anteriores que denomina eran “repartidoras de riqueza”. Para este autor existen cinco tesis que podrían explicar la nueva arquitectura social que se conforma en la sociedad del riesgo:

- 1) los riesgos generados en la modernidad son riesgos sistemáticos e irreversibles, que suelen permanecer invisibles. Son riesgos que pueden ser transformados, mitigados o reducidos en el saber de ellos, por tanto, dependen de la interpretación que se haga de ellos. Dicha interpretación siempre es una construcción social que tiene implicancias políticas. (Beck, 1998)



- 2) “con el reparto y el incremento de los riesgos surgen situaciones sociales de peligro...” (Beck, 1998,p.29). Esto hace que dicho tipo de riesgos afecten también a quienes los producen, es decir, provoquen un efecto boomerang, además de nuevas desigualdades internacionales en la relación entre los países del Tercer Mundo y los desarrollados. Se produce una globalización del riesgo. Y, además, para Beck, los riesgos no reconocen fronteras de clases.
- 3) Los riesgos producidos no van en contra de la lógica capitalista, sino que responden también a ella (Beck, 1998).
- 4) Los riesgos son asignados civilizatoriamente, es decir, se puede poseer riqueza, pero siempre se verá afectado por un riesgo (Beck, 1998).
- 5) “los riesgos reconocidos socialmente (...) tienen un contenido político explosivo muy peculiar: lo que hasta el momento se había considerado apolítico se vuelve político...” (Beck, 1998, p.29).

De este modo, para Beck la sociedad del riesgo se origina allí “*donde los sistemas de normas sociales fracasan en relación con la seguridad prometida ante los peligros desatados por la toma de decisiones*” (Beck, 1996, p.206 – cursivas en el original).

En resumen, los riesgos que la sociedad moderna produce generan repercusiones para la vida política al tornarse un factor relevante para la toma de decisiones sobre el desarrollo de una sociedad. El riesgo necesariamente deberá ser conocido y considerado. Retomando la conceptualización de Beck, se encuentra al destacado sociólogo inglés Anthony Giddens, cuyos aportes a la teoría política y social han sido muy relevantes.

Para Giddens (1996), el estudio del tema de la modernidad y sus consecuencias es una cuestión sociológica fundamental de fines del siglo XX. Este autor propone que la modernidad genera nuevas formas de autoidentidad derivadas de los cambios sociales que la modernidad introdujo. Menciona que “los individuos aportan y promueven influencias sociales que son globales en sus consecuencias e implicaciones” (p.34). En este marco de pensamiento sobre las consecuencias de la modernidad, el autor introduce el concepto de riesgo como elemento central en la vida moderna. Dice:

La modernidad es una cultura del riesgo. Esto no significa que la vida social moderna es de suyo más arriesgada que la de sociedades precedentes; para mucha gente, desde luego, no es el caso. Más bien, el concepto de riesgo deviene fundamental para el modo en que los actores sin especialización y los especialistas técnicos organizan el mundo social. (Giddens, 1996, p.36)



Dicha cultura del riesgo de la modernidad caracteriza a los contextos como de incertidumbres y múltiples opciones, en donde dos nociones son básicas para poder explicarlos: la confianza y el riesgo.

Pero ¿cómo surgen los riesgos? En la modernidad, existe una relación instrumental con la naturaleza en donde los riesgos devienen de la “rutinización” que el ser humano hace de ella: modifica el entorno para crear condiciones aptas para su vida. En consecuencia, a la vez que esta “socialización de la naturaleza” como también la denomina Giddens, genera facilidades para la estabilización de los sistemas modernos, crea consecuencias irregulares e impredecibles. Es así como el riesgo importa tanto a quienes saben qué es como a quienes no; ya que la modernidad introduce nuevos riesgos derivados del carácter globalizante de los sistemas modernos. Estos son los riesgos que Giddens denomina “apocalípticos” y que son aquellos que las generaciones anteriores no conocían. Estos nuevos riesgos, entre otras consecuencias, implican que el rol de los medios de comunicación masiva sea fundamental, ya que son quienes median estos procesos, pero también influyen en la autoidentidad.

El alimentar el “cocoón protector” o confianza básica como lo denomina, lleva a que la “evitación” de los mismos se vuelve una parte central de la modernidad. Esta acción se lleva adelante mediante varios procesos que las personas realizan de manera cotidiana:

- Lo contrafáctico: se conoce, por ejemplo, que los accidentes aéreos son menos probables que los accidentes en rutas. Sin embargo, las personas parecen estar más preocupadas por los primeros que por los segundos.
- Aplazamiento en el tiempo y lejanía en el espacio: por ejemplo, un joven fumador es consciente del riesgo a su salud por fumar, pero sitúa el peligro de que algo le suceda en el futuro cuando envejezca.

2. Construcción social del riesgo: las percepciones sobre los riesgos

La explicación de cómo el riesgo cambia las dinámicas de las sociedades modernas, sirve de disparador para la académica inglesa Mary Douglas (1996) que desarrolla la idea que la aceptabilidad del riesgo depende de las percepciones del riesgo que se tengan en una sociedad. Éstas, a su vez, dependen de diferentes tipos de factores: culturales, éticos, políticos, económicos, la probabilidad de ocurrencia de los peligros y su cercanía o lejanía en el tiempo. Tanto Giddens como Douglas son contemporáneos y

exploran dos facetas del riesgo: su comportamiento como característica de las sociedades modernas y cómo éstas lo aceptan como parte de sus dinámicas.

Entonces, ¿por qué es relevante estudiar lo que se conoce acerca de la percepción del riesgo? La autora a lo largo de su libro “La aceptabilidad del riesgo en las ciencias sociales” publicado en 1996, realiza un recorrido bastante exhaustivo por los estudios y teorías que se conocen acerca de la percepción del riesgo, antes de hablar de la aceptabilidad de este. Douglas describe cada estudio en su contexto de producción y destaca los aportes y debilidades de estos, apuntando a resaltar elementos a ser tomados en cuenta desde un estudio antropológico de la percepción del riesgo.

Su argumento es que estos estudios no contemplan la cuestión social como debería ser, dado que la mayoría son producidos desde la economía tratándose específicamente de estudios de probabilidad que se enfocan en contemplar sólo los comportamientos racionales de los individuos.

En este sentido, Douglas (1996) sostiene que la percepción del riesgo no es un asunto privado: “la recepción pública de cualquier política sobre el riesgo dependerá de ideas políticas estandarizadas acerca de la justicia” (p.25).

La aceptabilidad de los riesgos está ligada a la idea de justicia y a la de libertad, donde se consideran interrogantes como en qué grado elegimos tener riesgos, cómo éstos se distribuyen en la sociedad, entre otros aspectos. Para ilustrar dicha afirmación, la autora hace referencia a que, por ejemplo, en una comunidad que se dedicaba a la minería, si la compañía que lo hacía ha cerrado, hay crisis por desempleo. Ante esta situación, la sociedad acepta la instalación de una gasera como fuente de empleo. Es decir, acepta un riesgo. Pero un interrogante que debería hacerse es ¿si es justo comprometer a generaciones futuras con este riesgo? Muchas de las investigaciones sobre la percepción del riesgo no contemplan asuntos de valores o cuestiones éticas como las que se plantea la autora.

La autora también enfatiza que muchos estudios sobre percepción humana se basan en estudios sobre percepción de animales, aunque no existe un marco teórico que modifique el paradigma evolutivo y se adapte a la condición humana. En este sentido, se destacan dos cosas acerca de la percepción del riesgo:

- 1) Las personas aceptan con más calma, con menos sentido de injusticia y con menor deseo de castigo, los desastres provocados por amenazas naturales que por el hombre



- 2) Los seres humanos buscan sobrevivir, pero sus estrategias incluyen a la comunicación como una de las formas de interacción. Por tanto, la percepción del riesgo implica el establecimiento de categorías para el discurso público.

Considerando que la percepción del riesgo implica esas categorías establecidas en el discurso público, es que también se encuentra la relación con los aspectos culturales. Respecto de ellos, la autora dice que la cultura influye en lo que es aceptable para una sociedad. Esto se muestra si se parte de afirmar que los desastres no son totalmente imprevistos, por lo que las personas seleccionan según sus criterios culturales, a qué peligros reconocer y a cuáles no. Se trata de un proceso político: no solo de identificar qué peligros son más importantes, sino de identificar cuáles explicaciones a los mismos son más probables de ser aceptadas por los miembros de una comunidad.

Al respecto, la autora destaca que la gente tiende a fijar su atención en los peligros de probabilidad media de ocurrencia. Esto hace que se pasen por alto peligros de alta probabilidad como accidentes domésticos y automovilísticos, ignorándose riesgos que combinan graves consecuencias con baja probabilidad de ocurrencia tales como terremotos e inundaciones. Es aquí donde los aspectos institucionales juegan un rol importante ya que son las instituciones las que dictan las normas sobre lo que puede o no ser aceptable. Ante los peligros, los individuos tratan de buscar culpabilidad y/o asumir responsabilidades, contrastándolas con lo que la institución dice que está bien. Por tanto, para conocer la percepción del riesgo, deben conocerse las percepciones institucionales acerca del mismo.

Finalmente, la autora destaca que “La distinción entre probabilidad objetiva (matemática) y probabilidad subjetiva (o psicológica) ha sido siempre importante en el análisis del riesgo. Las personas no realizan coherentemente las elecciones que maximizarán sus ganancias esperadas o minimizarán sus pérdidas esperadas” (*Douglas, 1996, p.152*).

Esto implica que las percepciones de los riesgos varían según el tipo de organización social, las experiencias que se tengan y las interpretaciones cotidianas acerca de los riesgos. Por tanto, la aceptabilidad de este también variará ya que se corresponde con las percepciones.

De este modo, Douglas en su trabajo define a la percepción del riesgo desde una perspectiva social y no cuantitativa. Definir la percepción del riesgo es relevante en el



contexto de este trabajo debido a que de ella se desprenden las bases tanto para la gestión de riesgo de desastres como para la comunicación del riesgo.

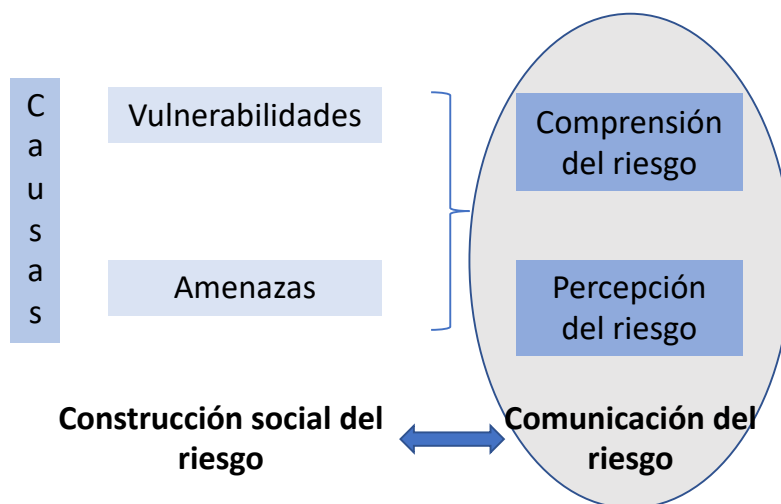
El trabajo de Douglas ha sido pionero en instaurar una nueva concepción de los estudios acerca de la percepción de los riesgos. Este concepto toma auge en la década de los '80 cuando se pensaba que la única manera válida de investigar acerca de los riesgos era desde un enfoque científico que determinaba la probabilidad de los eventos. Se consideraban dos maneras de estudiar el riesgo: desde la evaluación del riesgo como el enfoque científico; desde el análisis del riesgo como el enfoque empírico. Como bien lo resume una de las académicas destacadas de esta área, Virginia García Acosta (2005)

No son los riesgos los que se construyen culturalmente, sino su percepción. La construcción social de riesgos remite a la producción y reproducción de las condiciones de vulnerabilidad que definen y determinan la magnitud de los efectos ante la presencia de una amenaza natural; es por ello la principal responsable de los procesos de desastre.
(p.23)

De lo que expresa García Acosta, surge que son las sociedades las que crean y conviven con el riesgo. Por lo que los riesgos están anclados a componentes históricos y culturales, cuya configuración les da sentido en cada contexto. Por esto, Lavell (2010) sostiene que el riesgo es dinámico: va cambiando antes, durante y después del desastre, es decir, hay un continuo del riesgo.

Finalmente, el conocimiento de las opiniones, creencias, sentimientos, valores y actitudes que tiene una persona o comunidad acerca de un posible riesgo, debe ser una herramienta fundamental de quienes desarrollan materiales, acciones y/o campañas de comunicación de riesgos: “la comunicación del riesgo se torna importante “para mejorar o empeorar la percepción del peligro” (Elizalde, 2009, p.160) como se resume en el esquema de la Figura 1.

Figura 1: Construcción social del riesgo, percepciones y comunicación del riesgo



Fuente: Elaboración propia.

B. La gestión de riesgos como asunto de gestión política

Comprender al riesgo como el elemento transformador de las dinámicas sociales como se describió en la sección A puntos 1 y 2, implica reconocerlo como un factor de estudio para la toma de decisiones en las actividades políticas. Aceptar que vivimos en sociedades del riesgo y que éste se ha globalizado a raíz de la manera en la que el desarrollo se ha dado, es la premisa de base para comprender la gestión de riesgos de desastres como un enfoque asociado al desarrollo sostenible.

Una vez que el riesgo se conoce y es comprendido a través de las percepciones vigentes en una sociedad, ¿qué puede hacerse? Esta podría ser la pregunta de partida para hablar de la gestión de riesgos de desastres y de comunicación del riesgo, es decir, para pasar de la conceptualización abstracta del riesgo a la definición de un enfoque desde el cual se hace posible su gestión.

La gestión de riesgos de desastres no es un concepto tan desconocido en los ámbitos académicos y profesionales como lo fue hasta la década de los '90. En la actualidad, se ha venido desarrollando desde diversas áreas de las ciencias exactas y sociales, lo cual ha llevado a una mejor comprensión de lo que significa gestionar el riesgo.



En este sentido, se ha dado una proliferación cada vez mayor de investigaciones académicas desde las ciencias sociales respecto de la gestión de riesgos (Cozzi, 2019), destacándose la de los autores Lavell, A. (1996, 2002, 2010); García Acosta, V. (2005), Cardona, O. (2008), Wilches-Chaux, G. (1993), Natenzon, C. (1995, 2015) y Herzer, H. (2002) entre otras. Estas investigaciones indagan acerca de la naturaleza de los riesgos y del rol de los gobiernos y la sociedad en su gestión; aportando a la comprensión de la gestión de riesgos como tarea ineludible de los gobiernos y, sobre todo, de los niveles locales. De esta comprensión resulta la transversalización del riesgo en la planificación del desarrollo, es decir, vincular el riesgo dentro de las políticas públicas sectoriales.

No obstante, aunque existe una comprensión más clara y extensa respecto del enfoque de gestión de riesgos, aún sigue siendo difícil su incorporación efectiva en la planificación del desarrollo. Para lograrlo, se requiere de voluntad política y coordinación intersectorial entre los diversos actores involucrados en los procesos de construcción del territorio.

1. Aspectos claves de la gestión de riesgos de desastres

La gestión de riesgo desastres (GdR) se conceptualiza como:

La gestión de riesgos hace referencia a un complejo proceso social, cuyo objetivo último es la reducción o control del riesgo en la sociedad. Toma como punto de partida la noción de que el riesgo como manifestación social es una situación dinámica. El cambio en las condiciones de riesgo de una sociedad o un subconjunto de la sociedad se relaciona con transformaciones paulatinas en las prácticas y la incidencia de las prácticas sociales a distintos niveles, o con cambios graduales o abruptos en las condiciones ambientales. (Lavell como se citó en Cardona, 2008, p.6)

En este concepto, la gestión de riesgos de desastres es definida como proceso e implica que:

- Las prácticas de desarrollo son las generadoras del riesgo
- Refiere a medidas organizativas, administrativas y presupuestales
- El riesgo es dinámico y su gestión también
- Es un proceso social

El punto de inicio del enfoque de GdR es pensar ¿cómo se genera el riesgo? Y ¿cómo se operacionaliza para su gestión? Para dar respuesta, se propone considerar al riesgo como una función de las variables amenazas, vulnerabilidades y capacidades, la cual responde a la siguiente ecuación:

$$\text{Riesgo de desastre} = \frac{\text{Amenaza} \times \text{Vulnerabilidad}}{\text{Capacidad}}$$

La ecuación indica que el riesgo es generado por la presencia latente o manifiesta de una amenaza. Esta variable multiplicada por las vulnerabilidades existentes en el contexto, da por resultado el riesgo de desastre. En esta ecuación, la vulnerabilidad actúa de manera proporcional al riesgo. Esto es, a mayor vulnerabilidad, mayor riesgo y viceversa. De manera contraria, la capacidad actúa inversamente proporcional al riesgo, es decir, a mayor capacidad menor será el riesgo. Entonces, las amenazas por sí solas no representan riesgo de desastre, pero son uno de los elementos que lo generan.

La amenaza es el elemento estático de la fórmula, es decir, el elemento que no puede reducirse. Frente a la amenaza, solo es posible conocer sus características, y, para medirla es necesario saber su frecuencia e intensidad. La UN-ISDR en la “*Terminología de la reducción del riesgo de desastres*” del 2009, define a la amenaza como:

Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales. (p. 5)

Las amenazas pueden ser de tres tipos: naturales, socio-naturales y antrópicas. En un documento elaborado para PNUD, Lavell (2003) las caracteriza de la siguiente manera:

Las naturales derivan de la misma dinámica de la naturaleza y comprenden fenómenos como sismos, huracanes, tsunamis y erupciones volcánicas. Las antropogénicas derivan por completo de acciones humanas e incluyen explosiones, incendios, derrames de sustancias peligrosas, accidentes tecnológicos y otros. Y, las amenazas socio-naturales derivan de la intersección de prácticas humanas con el ambiente natural, normalmente en condiciones tipificadas como de degradación ambiental, de inadaptabilidad al



entorno o bajo condiciones de insuficiencias y/o deficiencias en la dotación de infraestructuras urbanas y rurales, particularmente para el drenaje de aguas pluviales.
(p.22)

En referencia a la vulnerabilidad, ésta es inherente a la vida humana ya que son las sociedades las que crean condiciones de vulnerabilidad. Son características internas de las personas, las infraestructuras y los ecosistemas frente a las diferentes amenazas o peligros, que los predisponen a sufrir daños o pérdidas. Existen diversos factores de vulnerabilidad¹⁰: social, política, física, cultural, económica, institucional, entre otros. Al ser el elemento interno, éstas pueden reducirse y reducir el riesgo. Frente a la presencia de una amenaza, la existencia de vulnerabilidades hace que esta se potencialice y si no se gestiona, pueda convertirse en un desastre. Para Lavell (2010), “La vulnerabilidad es específica al tipo de amenaza, requiere conocimiento del territorio y de las amenazas del territorio, para ello hay que estimar la vulnerabilidad en forma específica mediante mecanismos formales y participativos” (p.31).

El reducir las vulnerabilidades puede lograrse mediante el aumento de las capacidades. Según la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza en Perú (2009), el desarrollo de capacidades “permite reforzar los medios de vida (...) vulnerabilidad y capacidad son dos caras de la misma moneda” (p.20). Es decir, que transformando las vulnerabilidades en capacidad o capital es que puede transitarse hacia sociedades más resilientes.

Para este trabajo final se comprenderá a la capacidad como la define UN-ISDR (2009):

La combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización que pueden utilizarse para la consecución de los objetivos acordados. La capacidad puede incluir la infraestructura y los medios físicos, las instituciones y las habilidades de afrontamiento de la sociedad, al igual que el conocimiento humano, las destrezas y los atributos colectivos tales como las relaciones sociales, el liderazgo y la gestión. La capacidad también puede describirse como aptitud. La evaluación de las capacidades es un término para describir un proceso en el que se revisan las capacidades de un grupo en comparación con los objetivos

¹⁰ Lavell (2003) cita el trabajo de Gustavo Wilches-Chaux, quien en 1993, definió los diversos tipos de vulnerabilidad. Este autor afirma que las vulnerabilidades conforman un sistema de compleja interacción creando condiciones de lo que denomina como “vulnerabilidad global de un elemento, unidad o estructura social particular”.(P.23)

deseados, y se identifican brechas relativas a las capacidades con el fin de tomar acciones posteriores. (p.10)

2. Estrategias para la gestión de riesgos de desastres

De dicha definición se destaca considerar el liderazgo político y la gestión como una capacidad. También al conocimiento que se tiene sobre el riesgo, como se verá en el siguiente capítulo, donde la comunicación del riesgo contribuye a aumentar ese conocimiento, siendo así una capacidad.

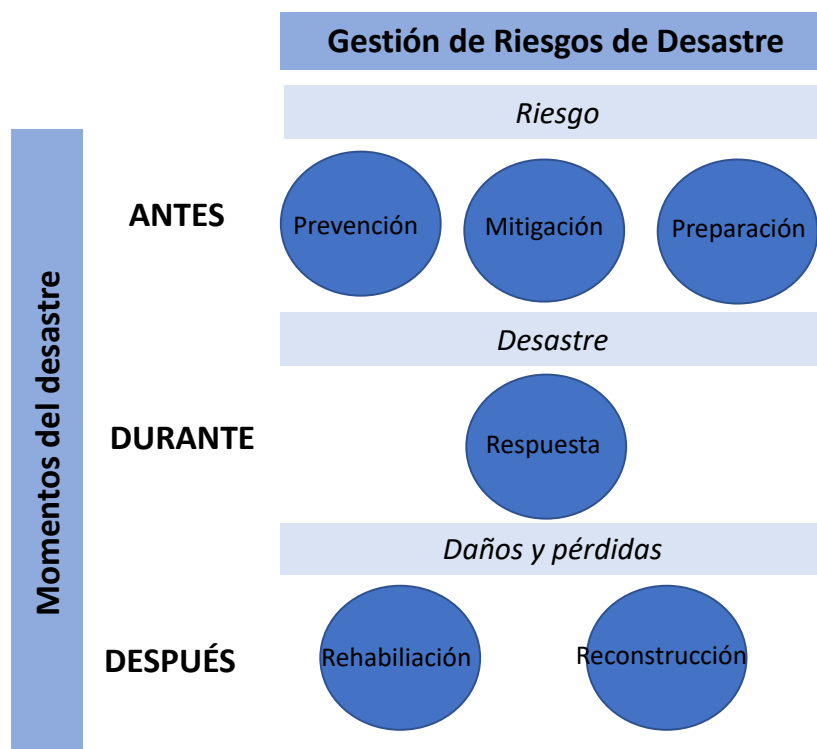
Basados en esta operacionalización del riesgo de desastre, es que se conforman distintas maneras de diseñar e implementar estrategias, políticas y prácticas para evitar y reducir el riesgo. Estas pueden clasificarse en tres (Lavell, 2003):

- Gestión prospectiva: se centra en evitar la generación de nuevas condiciones de vulnerabilidad. Su foco de atención son las medidas preventivas.
- Gestión correctiva: busca reducir las condiciones de vulnerabilidad existentes en el entorno en el que se trabaja. Se centra en medidas de preparación, mitigación y respuesta.
- Gestión reactiva: busca responder de la mejor manera ante situaciones de desastre. Se centra en la respuesta y rehabilitación.

Para poder clasificar la política de gestión de riesgos de desastre que se implementa, es necesario considerar todas las etapas del ciclo del desastre, a saber: prevención, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción (Figura 2). Sin embargo, puede que coexistan dos o incluso las tres maneras de gestionar el riesgo.

Las etapas del ciclo del desastre pueden dividirse a su vez, en tres momentos: antes, durante o después del desastre. Esta agrupación responde a cuándo se diseñan, implementan y monitorean las acciones en cada etapa del ciclo del desastre. En el esquema de la Figura 2 se agrupan según esta correspondencia temporal.

Figura 2: Momentos del desastre y gestión de riesgos



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la figura, en el momento antes del desastre el riesgo se encuentra latente, es decir, no se ha convertido en desastre y, por tanto, puede ser prevenido, mitigado o prepararse frente a este. Cuando se produce el desastre, se operativiza la respuesta durante su ocurrencia. Finalmente, el riesgo latente convertido en desastre ocasiona daños y pérdidas que son atendidas en el momento del “después” a través de políticas y acciones de rehabilitación y reconstrucción.

De manera que cada momento implica una forma de gestión diferenciada (Figura 3). La prevención supone atender las causas y efectos de las vulnerabilidades, buscando que no se generen nuevas. Son acciones permanentes en el tiempo que requieren del largo plazo para implementarse y generar impacto. Comprende medidas tendientes a evitar los riesgos y reducir vulnerabilidades físicas, ambientales, socio-organizativas, políticas, entre otras. Forma parte de las medidas “antes” del desastre y al tratarse de medidas a largo plazo, requieren de voluntad política, consciencia y compromiso de los actores involucrados ya que los beneficios se visibilizarán en el futuro.

Los momentos de preparación y mitigación suelen confundirse dado su parecido. La preparación está conformada por aquellas acciones tendientes a la reducción de

vulnerabilidades ya existentes, como, por ejemplo, informar a la población acerca de las medidas para enfrentar cada peligro o los sistemas de alerta temprana. Se dan también en el “antes” del desastre, aunque suele ocurrir que las medidas de preparación no se realizan en un período de tiempo suficiente que permita la anticipación por parte de la población.

Las medidas de mitigación también se dan en el antes y su propósito es la atenuación de los daños potenciales sobre la vida y los bienes. Refieren a acciones concretas, pudiendo tratarse de medidas estructurales como obras de ingeniería o infraestructura para atender los peligros; o de medidas no estructurales, como acciones de fortalecimiento institucional y de capacidades.

Durante un desastre, es que se da el momento de la respuesta. Es donde se ejecutan las acciones de búsqueda, rescate, socorro y asistencia que tienen por objeto salvar vidas, reducir el sufrimiento y disminuir la pérdida de bienes (Fontana et. al, 2015, p.21).

Una vez ocurrido el desastre, es que se procede a rehabilitar. La rehabilitación es el proceso de restablecimiento de las condiciones normales de vida, mediante la reparación de los servicios vitales imprescindibles interrumpidos o deteriorados por el desastre, tales como luz y agua. Estas acciones deben hacerse lo más pronto y ágil posible, para poder continuar con las actividades cotidianas tras un evento de desastre.

Finalmente, también una vez ocurrido el desastre, es el momento de reconstrucción. Este refiere a la recuperación del contexto social y material a un nivel igual o superior al que se tenía antes de la ocurrencia del desastre.

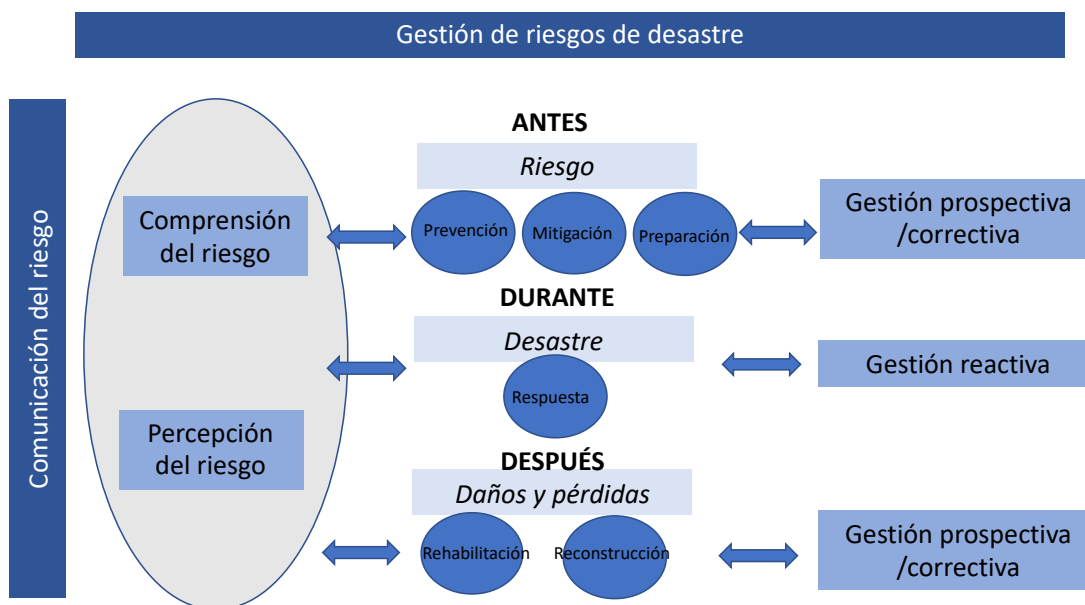
C. La comunicación del riesgo, primeras consideraciones

La forma en la que se gestiona el riesgo dependerá de qué tipo de medidas se adopten en cada momento. En la Figura 3 se recuperan las etapas del ciclo del desastre y sus momentos, con el objetivo de mostrar que tanto la gestión como la comunicación del riesgo, dependerán de la etapa en la que se encuentre. Por ejemplo, si el riesgo es aún latente, se gestiona de manera prospectiva o correctiva en los momentos de prevención, mitigación y preparación.

Además, el esquema muestra la relación entre comunicación y gestión de riesgos de desastres considerando que la comprensión y las percepciones del riesgo son las bases para comprender el riesgo y, desde allí, planificar su gestión. La comunicación del riesgo,

como ya se explicó en el inicio de este capítulo, es considerada parte de la gestión del riesgo pero como un proceso que posee características propias que incluyen a la comprensión y las percepciones de los riesgos como puntos de partida. Esto significa que dependiendo de cuál sea la comprensión del riesgo en cada uno de los momentos del ciclo del desastre, las formas de comunicarlo y gestionarlo se basarán en esta.

Figura 3: Comunicación del riesgo y gestión de riesgos de desastre



Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, tanto la GdR como la comunicación del riesgo, serán definidas por los gobiernos contemplando los elementos arriba descritos y en colaboración con los actores involucrados en la construcción y reducción del riesgo.

En este sentido, se retoma la definición de la Organización Mundial de la Salud respecto de la comunicación del riesgo como:

La comunicación de riesgo, se refiere al intercambio en tiempo real, de información, recomendaciones y opiniones, entre expertos y/o funcionarios y personas que se enfrentan a una amenaza (riesgo) para su sobrevivencia, su salud o su bienestar económico o social. El objetivo final de la comunicación de riesgos es que toda persona expuesta a un riesgo sea capaz de tomar decisiones informadas para mitigar los efectos de la amenaza (riesgo), como el brote de una enfermedad, y tomar las medidas y acciones de protección y prevención. (Organización Panamericana de la Salud (OPS), s/f.)

Considerando la definición de OPS, pueden citarse los siguientes objetivos de la comunicación del riesgo (Lupin, 2006; FAO y Achipia-Ministerio de Agricultura del Gobierno de Chile, 2014):

- Retroalimentar las inquietudes y preocupaciones de la población lo que permite disminuir la ansiedad.
- Informar al público para que se prepare frente al riesgo, participe en su minimización y prevención.
- Informar a la población de riesgos desconocidos con el fin de propiciar una percepción acorde a las necesidades.
- Promover la coherencia y la transparencia en la formulación de las opciones y recomendaciones relativas a la Gestión de Riesgos.
- Proporcionar una base sólida para la comprensión de las decisiones de Gestión de Riesgos propuestas.
- Intercambiar información sobre las cuestiones que preocupan a las partes interesadas en relación con los riesgos.

Dados estos objetivos, un elemento fundamental para que la comunicación del riesgo pueda ser efectiva es la confianza. Esta debe establecerse entre todas las partes interesadas en la definición del riesgo; principalmente es fundamental que exista confianza en las instituciones de gobierno y las autoridades responsables para que las acciones y decisiones que se tomen en torno al riesgo sean legitimadas por todos los actores.

Esta confianza se generará por un lado, a través de la información técnica que respalde a los mensajes con datos claves; y por otro lado, considerando los valores individuales y sociales que existan en un contexto determinado, la credibilidad de la fuente y la organización y la percepción de cercanía y empatía de quien habla con quienes escuchan (OPS, s/f).

En el siguiente capítulo se explicará cómo surge la comunicación del riesgo y los distintos modelos teóricos existentes que se basan en diferentes concepciones sobre el riesgo.



D. Reflexiones finales

El concepto de “riesgo” surge desde la sociología como una manera de interpretar los cambios en las formas de vida de las sociedades. Dichos cambios fueron motivados por las innovaciones y avances tecnológicos que configuran nuevas maneras de relacionarnos entre nosotros y con el mundo. Son las sociedades las que crean y conviven con el riesgo, definido como un proceso social producto de estos cambios (Beck, 1998; Giddens, 1996).

Beck, Giddens y Douglas coinciden en que los riesgos generados por las sociedades modernas a veces son invisibles para los individuos. Esto debido a que, como plantea Giddens, la confianza o el cocoon protector, hace que algunos riesgos sean subvalorados por los individuos por la falsa creencia que pueden enfrentarse a ellos porque son parte del mundo que conocen y han socializado. Esta noción se asocia a conceptualizar el riesgo como una construcción social basada en factores sociales, culturales, económicos, históricos, políticos, entre otros; que determinan las percepciones del riesgo que las personas tienen en un contexto determinado. La aceptabilidad del riesgo también dependerá de las percepciones que se tengan (Douglas, 1996).

Esta manera de conceptualizar el riesgo ha impactado en cómo se definen los desastres desde entonces. El paradigma actual desde el que se comprenden los desastres implica considerarlos como consecuencia de un desarrollo mal logrado (Lavell, 2010).

En este sentido, la comunicación política es una de las maneras de generar capacidades para la gestión de riesgos de desastres debido a que, a través de la comunicación, se logra sensibilizar sobre los riesgos y sus causas de manera tal que aumente la percepción sobre estos. Entonces, la comunicación del riesgo se convierte en posibilitadora de la comprensión del riesgo y, por tanto, de reducir las vulnerabilidades subyacentes.

Gestionar el riesgo implica comunicar el riesgo basado en la comprensión y percepciones vigentes entre los actores interesados en un contexto particular. Y viceversa, comunicar el riesgo supone su gestión a través de políticas y prácticas que se basarán en los momentos del desastre y en las formas de concebir el riesgo en cada uno de estos.

La comunicación del riesgo es transversal a todos los momentos del ciclo del desastre, asumiendo diferentes características en cada momento conforme a los objetivos que se buscan: evitar, reducir, mitigar, preparar, responder, rehabilitar o reconstruir.



De este modo, implica un intercambio entre todos los involucrados en definir el riesgo y, para que pueda ser efectiva, se basa en la confianza que se genere entre las partes. Fundamentalmente entre los expertos, las autoridades responsables o gobierno y las personas afectadas por el riesgo. Para generar esta confianza es necesario basarse en información técnica, considerar las percepciones y valores vigentes y entablar un vínculo de empatía entre todos los involucrados en la construcción y definición del riesgo.



Capítulo 2: La comunicación del riesgo, un asunto de gestión política

“En las sociedades democráticas, la comunicación del riesgo es un imperativo político, ya que esta se basa en la premisa de que el derecho a elegir requiere de una ciudadanía informada” (Lupin como se citó en Fontana, S. y Maurizi, V., 2014,p.46).

En el capítulo 1, se analizó que la comunicación del riesgo contribuye a lograr aceptabilidad del riesgo aportando elementos para su comprensión y para la construcción de percepciones sobre este. Además, se expusieron las ideas acerca de qué es el riesgo por parte de los autores Beck y Giddens.

Entonces, ¿cuál es la relevancia de dichas definiciones con relación a la comunicación del riesgo? Para responder a esta pregunta, Elizalde (2009) plantea que “El riesgo se ha transformado en un tema de discusión política a partir de la escala de tecnificación que han experimentado las sociedades modernas durante el siglo XX” (p.149).

Al comprenderse que la acción humana es la que genera muchos de los riesgos, es que se comienza a pensar en la necesidad de objetivar ese riesgo o esos peligros. Desde la política se considera que, basándose en estudios científicos que den cuenta de los riesgos, es que se alcanzaría la objetividad. Desde esta perspectiva, surgen los enfoques



y modelos de comunicación del riesgo que consideran que los riesgos son atributos físicos objetivos y que, por tanto, importan los datos y probabilidades que se tengan acerca de estos.

La comunicación para estos enfoques se debe dedicar a dar a conocer información acerca de los peligros como fenómenos y a educar a la población. Algunos de estos enfoques son el técnico y el psicométrico, desarrollados por autores como Slovic y Fischhoff en los años '80.

Sin embargo, hay otros autores como Mary Douglas y sus trabajos con Wildavsky (1982), que aseguran que la relación entre ideología, política y riesgo está ligada a las percepciones de las sociedades y, por tanto, tal objetividad no existe. Estas concepciones acerca del riesgo no lo separan de quien lo percibe, es decir, las percepciones del riesgo dependen de los aspectos sociales, culturales, institucionales, y son ellas las que definen el riesgo para un individuo como se describió también en el capítulo 1.

Desde estos enfoques que consideran las percepciones del riesgo, la comunicación del riesgo implica conocerlas para partir desde allí en el intercambio con los actores involucrados. Esta concepción del riesgo en el escenario público tiene implicancias para la planificación de políticas tendientes a gestionarlo, ya que: “El riesgo como medida cualitativa y subjetiva de la percepción que un grupo de personas tiene de una técnica, producto, servicio o política, se instala como una problemática en sí misma dentro de la gestión de los asuntos públicos” (Elizalde, 2009, p.152).

Por tanto, si se pretende que una gestión de riesgos sea efectiva, deben considerarse las percepciones que se tienen acerca del mismo y es en este sentido, que la comunicación del riesgo adquiere relevancia en tanto se configura en el escenario público. Estos enfoques parten de la definición del riesgo desde quien lo percibe y posibilitan que se generen políticas que resuelvan los problemas de fondo ya que consideran la participación de las personas en las instancias de decisión acerca del riesgo. En el apartado A de este capítulo se abordan los diferentes modelos de comunicación del riesgo, aportando elementos para la profundización del debate hasta aquí presentado.

Sin embargo, son los gobiernos los que deben dar definiciones que sean acordes a las percepciones de la sociedad. Es así como surgen dos preguntas claves para pensar la comunicación del riesgo en el escenario público. La primera de ellas tiene que ver con ¿por qué es importante el debate público para la construcción de la comunicación del riesgo?



Para dar respuesta a esta pregunta, se parte del supuesto que a las personas les importan aquellos riesgos que perciben, no los que los expertos u otros actores consideran que lo son. En este sentido, puede suceder lo que los primeros teóricos del tema como Covello (1989) advertían: que la sociedad exija a las dependencias de gobierno acciones porque cree que no están gestionando el riesgo, cuando en realidad sucede que no hay un diálogo o coincidencia entre las percepciones sociales del riesgo y lo que se comunica oficialmente. Durante el desarrollo histórico de la comunicación del riesgo, este ha sido uno de los dilemas: si se alinean o no, las percepciones públicas a la racionalidad científica.

Entonces, la construcción del entendimiento público sobre los riesgos debe basarse en un debate en donde se consideren los acuerdos internos de cada grupo sobre las percepciones de los riesgos: del grupo de expertos, de los afectados, del gobierno y de la sociedad en general. Esto es lo que promueven las concepciones que hablan de una construcción democrática de la comunicación del riesgo.

La segunda pregunta, derivada de la anterior, es ¿los gobiernos deben comunicar el riesgo? El punto clave de la discusión es que las decisiones de políticas afectan el ejercicio democrático más informado, por lo que, si las personas conocen sobre los riesgos pueden decidir mejor sobre cómo actuar frente a estos. A pesar de ello, como señalan Tironi y Cavallo citado por Maurizi, V y Cabás, Pablo (2010).:

(...) los gobiernos son naturalmente renuentes a comunicar hechos que causen alarma o pavor públicos, lo que es razonable. Pero un exceso de prudencia, uno que conduzca a ocultar el peligro (como ha ocurrido y sigue ocurriendo) puede costar muy caro. La tarea de la comunicación gubernamental es mantener los censores abiertos para detectar las necesidades de cada momento. (p.2)

En tal sentido, se plantea que son los gobiernos los que deben dar soluciones a estos problemas públicos. De esta manera, podrán evitar crisis por pérdida de legitimidad consecuencia de no actuar frente a los riesgos; construir consensos públicos que permitan una mejor gestión de los riesgos y generar una percepción de cercanía del gobierno con la sociedad.

Complementariamente, la comunicación es entendida como la representación del valor social que existe acerca del fenómeno en juego. Por lo tanto, la comunicación debe

incorporar todos aquellos elementos que refieran a dicho valor para generar la empatía entre lo que se dice, mensaje, y a quien va dirigido, destinatario. Para esto, se toma como punto de partida el considerar a la comunicación política como aporte a la gubernamentalidad, comprendiendo que esta se trata de acciones transversales que permean todas las dimensiones de un gobierno dado que “En el contexto de este modelo, la comunicación política entendida como gubernamentalidad permite reducir las tensiones irresolubles entre las demandas de la ciudadanía y la posibilidad de respuesta de los gobiernos” (Riorda, 2006, p.23).

Entonces, la gubernamentalidad implica que la comunicación política sea transversal y busque generar consensos. Desde esta noción, se concibe a la comunicación del riesgo también como transversal a los sectores claves para el desarrollo; y como un espacio donde la definición de los riesgos y su gestión, puedan ser construidos de manera participativa.

Finalmente, es preciso destacar que la comunicación política asume diferentes estilos: electoral, gubernamental, de crisis y de riesgo. Cada uno de estos estilos tiene características propias con relación a los pasos del proceso de comunicación política, pero a los fines de este trabajo sólo se basará en el estilo de comunicación del riesgo.

En definitiva, conceptualizar a la comunicación del riesgo desde el marco de la comunicación política supone considerar su aporte a la construcción de consensos, reconocer su transversalidad y distinguirla con sus características propias en la manera en la que es construida y gestionada como se aborda en el apartado B de este capítulo. De este modo, se plantea una visión de la comunicación del riesgo que permite analizar el caso de estudio seleccionado desde las perspectivas teórica y práctica de la comunicación del riesgo de desastres.

A. Armando el rompecabezas: recorrido histórico y concepto de la comunicación del riesgo

Las sociedades siempre han buscado la manera de alertar y anticiparse ante los riesgos y la comunicación del riesgo ha sido la forma mediante la cual lo han logrado. Por ejemplo, desaconsejando el consumo de ciertos alimentos o alentando medidas de



seguridad vial. De este modo, “la comunicación del riesgo es una de las formas más antiguas de gestionar el riesgo”, tal como lo dice González Villariny (2007) en su tesis.

De las múltiples lecturas realizadas acerca de los enfoques, teorías y modelos de la comunicación del riesgo, no se ha podido establecer la fecha exacta de su surgimiento. Los autores Kasperson y Stallen citados por González Villariny (2007) mencionan en un estudio realizado en 1991, que como área de análisis la comunicación del riesgo surge en 1950 con una campaña lanzada en Estados Unidos llamada “Átomos por la paz”. Esta fue creada por el presidente Eisenhower por su preocupación del uso de la energía nuclear. Además, Kasperson (2014) destaca que en 1986 se llevó a cabo la primera Conferencia en Comunicación de Riesgo a la que asistieron 500 expertos en Washington D.C. Este autor considera que el evento fue un intento de generar un stock de todas las publicaciones surgidas en los '80 y que sirvió para estimular que el National Research Council comenzara a desarrollar aportes valiosos en materia de comunicación del riesgo (p. 1233).

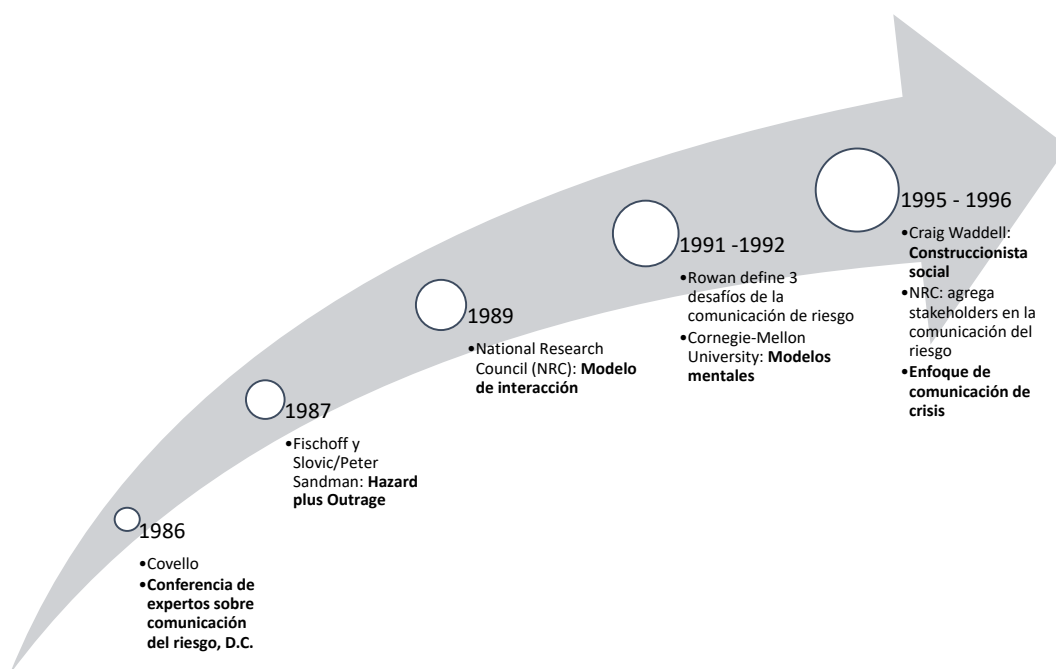
Dado este desarrollo de la comunicación del riesgo, hay autores, como Plough y Krimsky (1987), que consideran que en sus inicios la comunicación del riesgo respondía solo a las necesidades de las agencias de gobierno, y, por tanto, consideraban el discurso científico por sobre las percepciones sociales.

Más tarde, en la década de los '70 con la ocurrencia de algunos desastres en diversas partes del mundo, los estudios sobre comunicación del riesgo toman un nuevo giro: se acepta que las sociedades evalúan al riesgo utilizando factores subjetivos y no por ello, necesariamente irracionales. Sin embargo, a pesar que muchas investigaciones comenzaron a centrarse en las nuevas actividades industriales y en los riesgos que éstas generaban, los estudios continuaban basándose en la visión de “traspaso de información de los expertos a los ciudadanos”. Dichos estudios eran los denominados psicométricos. Pero, cuando las críticas a este tipo de estudios sobre las percepciones avanzan, se genera un nuevo modo de abordar la cuestión del riesgo: desde el enfoque cultural que sí considera como punto de partida las percepciones del riesgo que tienen las personas. Este es el caso del estudio de Mary Douglas, que irrumpe con las creencias vigentes hasta el momento y cuya teoría ha sido analizada en el capítulo 1.

De este modo y con los desarrollos teóricos que surgen en los '80 y principios de los '90, que se centran en conocer las preocupaciones de las personas acerca de los riesgos, es que la comunicación del riesgo se vuelve un asunto político con repercusiones sociales y económicas importantes (González Villariny, 2007, p.47).

En la actualidad, con el desarrollo de nuevos enfoques y modelos acerca de la comunicación del riesgo, existe un acuerdo en que para que se construya una comunicación del riesgo eficiente, es necesaria la interacción entre diferentes actores y sus percepciones del riesgo. Para ilustrar su evolución, en la Figura 4 se muestra la línea de tiempo con los primeros enfoques de comunicación del riesgo:

Figura 4: Desarrollo histórico de la comunicación del riesgo



Fuente: Elaboración propia.

A partir de varios eventos de crisis por enfermedades y desastres ocurridos en Estados Unidos, se genera una preocupación por definir la comunicación del riesgo de manera que ésta sea eficaz. En un primer momento, estos enfoques hacen hincapié en que son las instituciones de gobierno las que deben generar esa definición y, por tanto, gestionar la comunicación del riesgo (Covello, 1986). En dicho contexto surgen dos de los conceptos más conocidos en la comunicación del riesgo.

El primero es el de Baruch Fischhoff y Paul Slovic (1987) que desarrollan el enfoque *Hazard Plus Outrage*¹¹, que fuera popularizado por el reconocido teórico americano de la comunicación del riesgo, Peter Sandman. Este enfoque considera que la

¹¹ La traducción no puede ser literal, pero se refiere al enfoque de los peligros y sus efectos o daños



percepción del riesgo que tiene la audiencia revela el peligro y las emociones que ésta siente respecto de él, por tanto, la definición que se haga de comunicación del riesgo debe contemplar las percepciones.

El segundo enfoque, es el del National Research Council (NRC) en 1989, cuya definición de la comunicación del riesgo es una de las más populares y aceptadas. Para el NRC las definiciones existentes hasta ese momento eran incompletas debido a que concebían a la comunicación del riesgo como capaz de generar entendimiento sobre los riesgos solo por el hecho de producir información de parte de los expertos acerca de estos. Es decir, para el NRC estos enfoques que consideraban que aumentando la información sobre los riesgos evitarían el conflicto social, se equivocaban.

El punto de partida de esta crítica por parte del NRC, es que no existe un entendimiento común sobre los riesgos: los expertos, la sociedad y los gobiernos tienen sus propios entendimientos según las percepciones y los valores que le atribuyen a los riesgos. Es por esto que definen a la comunicación del riesgo como

un proceso interactivo de intercambio de información y opinión entre los individuos, grupos e instituciones. Esto incluye múltiples mensajes acerca de la naturaleza de los riesgos y otros que no tratan directamente sobre el riesgo, pero expresan algún tipo de preocupación, opinión o reacción a los contenidos sobre los riesgos o a los arreglos legales e institucionales de la gestión de riesgos. (p.49)

Esta definición pone mayor énfasis en la interacción y la cooperación de los actores intervinientes, generando capacidades sociales y colectivas para enfrentar el peligro y disminuir las vulnerabilidades. Basado en que la comunicación debe considerar los problemas en la comprensión de los mensajes, dado que existe diferente disposición y capacidad entre quienes los reciben, por tanto, diferentes tipos de comprensión de los mensajes (NRC, 1989, p.26-29).

En resumen, partiendo de esta definición de la comunicación del riesgo, la información que circula no tiene un único origen. Son los distintos actores involucrados en la construcción del riesgo, los que aportan sus mensajes, generando una mayor polifonía y permitiendo incorporar las particularidades y características de las distintas regiones y comunidades (Fontana, S. y Maurizi, V., 2014, p.38).



Entonces, ¿dónde radica la importancia de esta definición del NRC para los desarrollos teóricos en torno a la comunicación del riesgo? Su importancia radica en que, hasta ese momento, muchos de los desarrollos conceptuales como ya se mencionaron, seguían el modelo clásico de la comunicación creado por Shannon en 1948: implica un emisor, un receptor, un canal y un mensaje. En este sentido, se creía que la comunicación del riesgo era generada por una agencia emisora -la fuente de información- que determinaba el mensaje sobre cómo debía entenderse el riesgo. Por ejemplo, si una sustancia química podía ser consumida o no y sus restricciones. Mientras que el emisor u audiencia, se limitaba a recibir el mensaje.

La implicación del modelo del NRC, comentan Lundgren y McMakin (1998), es que rompe con ese esquema lineal considerando la interacción entre los actores claves en la comunicación del riesgo y, de este modo, disminuyendo el error que genera planificar la comunicación en un solo sentido. Este es el de no representar las preocupaciones, expectativas y necesidades de la audiencia a la que pretende dirigirse.

En síntesis, a pesar de las múltiples definiciones en torno a la comunicación del riesgo, la del NRC es una de las más aceptadas dentro de la comunidad científica hasta el presente. Quizás esto sea así porque es una de las definiciones más inclusivas, partiendo de una noción democrática del proceso de construcción de la comunicación que contempla que los diferentes entendimientos acerca del riesgo que tienen expertos, gobierno y la sociedad, se diriman en debate público informado en un contexto de conocimiento limitado (NRC, 1989, p.26).

A medida que la investigación sobre la comunicación del riesgo avanza en sus hallazgos, Peter Sandman citado por Covello et al. (1989), se refiere a que los riesgos percibidos como voluntarios, familiares, temidos, justos, difusos en tiempo y espacio y moralmente irrelevantes son más aceptados que los riesgos que no cumplen con estas percepciones (p.46). En esta misma línea, se trabaja desde los estudios psicométricos realizados por Slovic (Sheppard et al., 2012), revelando que existen dos características que impactan en las percepciones del riesgo y en el comportamiento asociado a ellas: el grado de temor y la familiaridad. A continuación, se expresa cómo los individuos reaccionan a estas características en la Tabla 1.

Tabla 1: Percepción del riesgo y comportamiento de acuerdo con el grado de temor y familiaridad del riesgo para las personas (modelo de Slovic y Sandman)

		Temor	
		Alta	Baja
Familiaridad	Baja	Para el público es difícil entender un riesgo que implica intenciones de otros. Son un reto para quien comunica. (Ejemplo: terrorismo, nuclear, etc.).	Los individuos tienden a sobrevalorar el riesgo que les es difícil de entender, invisible o involuntario; a pesar de las explicaciones de los expertos de que el riesgo sea mínimo.
	Alta	Son riesgos que amenazan la vida, menos observables y sin avisos. El público puede conocerlos y comprenderlos una vez que han ocurrido. Estos riesgos suelen tener efectos secundarios no deseados. (Ejemplo: pandemias)	El público tiene un entendimiento general de estos riesgos, ya sea porque ha tenido una experiencia previa o por la cobertura mediática. Sus efectos son fáciles de observar, de entender y se dan en el corto plazo. Pueden darse alertas de estos riesgos, facilitando la respuesta de las personas ante ellos. (Ejemplo: inundaciones, sismos, tornados)

Fuente: Elaboración propia con base en Sheppard et.al.,2012a.

Este modelo es considerado de los avances más importantes entre los '90 y los '00 en la materia, ya que provee un marco para entender las percepciones públicas preexistentes que las personas tienen acerca de los riesgos menos familiares y de alto temor.

En 1991, el académico estadounidense Rowan citado por Lundgren y McMakin (1998), elabora el enfoque de los tres desafíos. Estos desafíos consisten en:

- 1) Desafío de conocimiento: la audiencia tiene que ser capaz de entender la información técnica
- 2) Desafío de proceso: la audiencia necesita sentirse involucrada
- 3) Desafío de habilidades de comunicación: se necesita comunicar de manera efectiva.

En 1992, surge un modelo al que se denominó “modelos mentales” desarrollado por investigadores del Carnegie – Mellon University, entre los que destacan: Baruch Fischhoff, Granger Morgan, Ann Bostrom. Dicho modelo comienza con la definición de una audiencia a la que va dirigida la comunicación. Para conocer lo que piensa dicha audiencia acerca del riesgo, se los entrevista ya que importa saber cómo ellos comprenden el riesgo, partiendo de la premisa que la comunicación del riesgo que no tome en cuenta las preocupaciones y creencias de la audiencia fracasará.

Craig Waddell en 1995, es el autor del enfoque construccionista- social. Este enfoque se centra en los valores, las emociones, creencias e información técnica que tanto los expertos como la audiencia generan como inputs¹². El contexto social y la cultura influyen las creencias y las acciones, por lo que, la comunicación del riesgo debe entender esto y propiciar el intercambio entre las partes.

Tanto el enfoque de modelos mentales como el de Wadell, consideran indispensable el conocimiento de las percepciones de la sociedad respecto de los riesgos y sus aportes giran en torno a la profundización del conocimiento sobre estas para planificar la comunicación, tal como el NRC había conceptualizado en su definición.

De tal modo, en 1996, se agrega al concepto del NRC que la consideración sobre el contexto social debe incluirse desde el inicio de la comunicación. Esto significa que cualquier forma de comunicación efectiva debe incluir a los stakeholders¹³ desde el inicio del diseño y para lograrlo, se puede generar feedback¹⁴ antes y después de la comunicación. Por ejemplo, mediante pruebas de los mensajes a priori con la audiencia hacia quien se dirigen, incluyendo las recomendaciones de los afectados, entre otras acciones.

Nuevos aportes de Lundgren y McMakin (1998, p.95) definen tres tipos de comunicación del riesgo:

- **Comunicación para el cuidado:** se enfoca en los riesgos para los cuales tanto el riesgo como la forma de enfrentarlo, han sido ya bien determinados a través de investigación científica que es aceptada por la mayoría de la audiencia.
- **Comunicación para el consenso:** se dirige a informar y animar a los grupos a trabajar en conjunto para alcanzar una decisión respecto a cómo un riesgo puede ser manejado (prevenido o mitigado).
- **Comunicación en una crisis:** se lleva a cabo frente a un peligro extremo y repentino, y juega un papel fundamental al enfrentar la forma de atender la situación.

Para estos autores, la comunicación del riesgo está aún lejos de ser una ciencia y sus principios pueden resumirse en dos: 1) conocer la audiencia mediante sus creencias, valores, necesidades y expectativas; y 2) conocer la situación.

¹² Traducido del inglés significa "insumo", pero en el contexto del enfoque se refiere a que los expertos y las audiencias generan valores, emociones y creencias.

¹³ Traducido del inglés se refiere a los "actores claves"

¹⁴ Traducido del inglés significa "retroalimentación"

En definitiva, existen diversos modelos de comunicación del riesgo que se han desarrollado desde los '80 en adelante. En la Tabla 2 se resumen las principales características de los abordados hasta aquí:

Tabla 2: Características de los modelos de comunicación del riesgo.

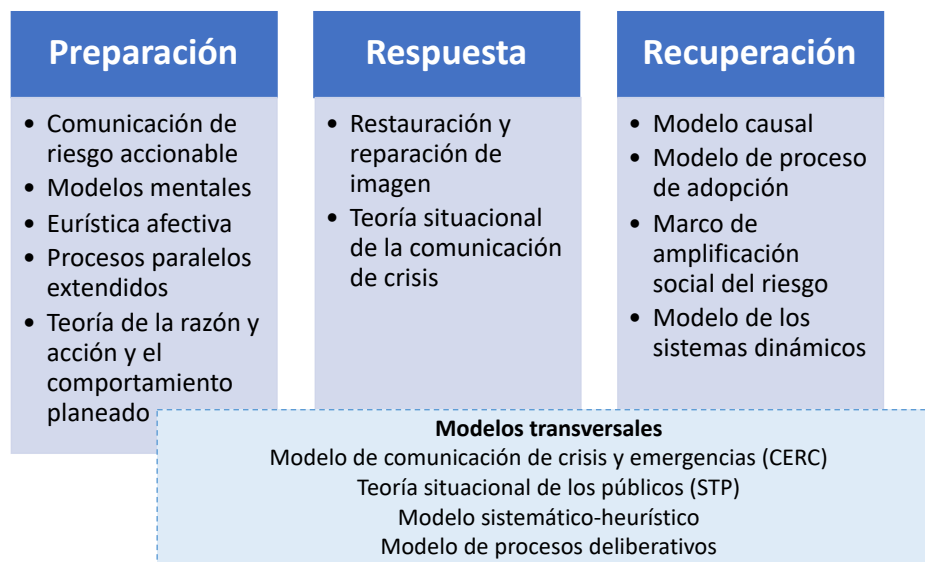
Enfoque	Resumen	Rol de la audiencia/stakeholders	Implicancias
Proceso de comunicación (modelo clásico)	Una fuente es la que genera el mensaje dirigido a una audiencia	No existe interacción	Quien emite la comunicación debe planearla conociendo todos los elementos de la misma (emisor, receptor, fuente, canal)
National Research Council (modelo de interacción)	Proceso interactivo de intercambio de información	Interactúan expertos, sociedad en general, instituciones	Se considera el contexto y a los stakeholders desde el inicio de la comunicación
Modelos mentales	Cómo las personas definen en sus mentes al riesgo	Se determina previamente la audiencia y se la conoce	Se pretende comprender lo que la audiencia considera como “riesgo”
Construccionista – social	Ambos lados de la comunicación generan información técnica, creencias, valores, emociones	Se considera a la audiencia y a los expertos de la misma manera	Para generar una política de comunicación no sólo bastan consideraciones técnicas. Tomar en cuenta los inputs de ambos lados es lo que hará que la comunicación del riesgo no se considere como “impuesta” por los actores
Peligro más efectos	La visión de la audiencia acerca del riesgo refleja no sólo el peligro sino también cómo se sienten respecto de la acción	Las preocupaciones de la audiencia y sus emociones son las que determinarán la atención de esta ante los mensajes de los expertos	Implica pensar en ambas partes: los expertos que definen “el peligro” y en las emociones y visiones de la audiencia “efectos”

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, cabe resaltar el estudio llevado a cabo por investigadores de la Universidad de Maryland (Sheppard et.al.,2012) en donde se recopilan y clasifican los

modelos de percepción del riesgo y los asocian según la etapa de la comunicación del riesgo en la que pueden utilizarse que se enuncian en la Figura 5.

Figura 5: Modelos y teorías de la comunicación del riesgo y etapas del desastre.



Fuente: Elaboración propia con base en Sheppard et.al., 2012a.

Por la utilidad que reviste para el análisis de caso de esta investigación, se describe en este capítulo uno de los modelos transversales que los autores proponen: el modelo de comunicación de crisis y emergencias. Este es uno de los más usados en la actualidad.

El modelo de comunicación de crisis y emergencias surge en Estados Unidos tras los ataques a las Torres Gemelas en septiembre de 2001. Combina las investigaciones en imagen y reputación con las de persuasión y comunicación estratégica. Establece cinco etapas, las cuales pueden resumirse:

- 1) Pre-crisis: la comunicación se dirige al público y se transmiten estrategias de preparación, se construyen alianzas con la comunidad y se prueban los mensajes.
- 2) Evento inicial: la comunicación busca disminuir la incertidumbre. Se dirige al público en general y al grupo de afectados, al cual se trata de informar de manera simple y darle recursos de acción ante la emergencia. Importa aquí la credibilidad del vocero.
- 3) Mantenimiento: información general, se escucha al público (feedback) y se trata de corregir los malentendidos.
- 4) Resolución: se dan a conocer las acciones que se decidieron para resolver la crisis y se abre el debate sobre nuevos riesgos y cursos de acción. También se pretende



generar consenso para las políticas que se llevarán a cabo y destinar los recursos para ello.

- 5) Evaluación: la comunicación se establece con las agencias y las comunidades que se involucraron en la respuesta a la crisis con el objetivo de evaluar lo que se hizo. Se documentan las buenas prácticas y recomendaciones de mejora.

Las críticas a este modelo han sido buenas ya que se considera que permite gestionar de manera clara la comunicación en todas las etapas de la crisis o desastre, evitando rumores y fijando reglas claras para comunicar.

Sin embargo, si bien es un modelo que resulta viable de implementar para los gobiernos por tener un enfoque de gestión claro, requiere de esfuerzos de coordinación intersectorial y multiactorial. Además de ello, deben considerarse los contextos particulares en los que se pretende desarrollar la comunicación.

En este sentido, este modelo aun no avanza hacia una comunicación de carácter preventivo que integre las percepciones de las personas para poder prevenir o mitigar los riesgos. Su énfasis está en poder responder de manera adecuada. Desde la noción de comunicación del riesgo como comunicación política que este trabajo de investigación propone, se comprende que es necesario reforzar el trabajo de planificación de la comunicación de manera participativa en todas las etapas del ciclo del desastre y, de este modo, que la comunicación no sólo sea lo que los gobiernos desean transmitir frente a los riesgos.

Finalmente, es importante destacar que la comunicación del riesgo ha recibido aportes de diversas disciplinas como la economía, la comunicación, la ingeniería, la psicología, entre otras. Siendo la psicología, con los modelos de percepción generados, quien más la ha nutrido. De forma sintética, las investigaciones acerca de la percepción pueden clasificarse como se observa en la siguiente tabla donde se consideran los aspectos más relevantes de cada modelo.

Tabla 3: Enfoques principales de las teorías de la percepción del riesgo

Enfoque centrado en aspectos psicológicos	Enfoque centrado en aspectos psicosociales	Enfoque centrado en aspectos sociológicos	Enfoque centrado en aspectos psicométricos
Definen a la percepción como los sesgos cognitivos de las personas a la hora de tomar decisiones Autores: Wildavsky, Slovic, '80	La percepción es la actitud que asumen las personas frente a los peligros que se enfrentan de acuerdo con sus creencias y valores Autores: Puy, Bisckerstaff, Slovic	La percepción depende del estudio de las creencias, actitudes, juicios, sentimientos, valores, disposiciones sociales y culturales que las personas tienen frente a los riesgos y los beneficios que trae exponerse a ellos. Autores: Douglas.	Toma elementos de los otros enfoques Utiliza características sociodemográficas, actitudinales y cualitativas para evaluar los riesgos Los estudios mostraron que los riesgos que son fácilmente aceptados se asocian a actividades que producen beneficios para las personas. Autores: Slovic, Fischhoff, Covellos, Sadman

Fuente: Elaboración propia con base en González (2015), Organización Mundial de la Salud (2002) y Stanojlovic (2015).

En la actualidad, los estudios y esfuerzos por definir a la comunicación del riesgo continúan. Los organismos internacionales que trabajan en la materia como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Federación Internacional de la Cruz Roja (IFCR), entre otros; han elaborado materiales y guías¹⁵ con la intención que la comunicación del riesgo sea una parte activa en la gestión de riesgos, involucrando a gobiernos, sociedad y medios de comunicación en esta tarea.

Sin embargo, a pesar de los múltiples desarrollos existentes en torno al concepto de la comunicación del riesgo, no hay un concepto unificado. Esta falta de consenso entre expertos se traduce en que la comunicación del riesgo aún se encuentra en construcción, generándose desacuerdos entre quienes diseñan la comunicación y quienes la implementan. Si bien en el apartado C del capítulo 1 se destacaron algunas precisiones sobre la comunicación del riesgo, estas se desarrollaron a los fines de enmarcar el análisis del caso seleccionado.

¹⁵ Puede encontrarse una sistematización de los principales materiales elaborados en el libro de Juan Manuel Cozzi (2019) "La Ubicuidad del riesgo", página 46.

En conclusión, puede considerarse que hay avances en la disponibilidad y accesibilidad de la información para la preparación frente a las amenazas, siendo los gobiernos uno de los impulsores de estos logros. Referido a esto, se coincide con Cozzi, J.M. (2019) respecto a que

(...) los principales esfuerzos en el tema de comunicación de riesgos en América Latina se han dado en especial para enfrentar las crisis cuando las catástrofes se han producido y, en menor medida, para las tareas preventivas y la producción de consensos que permitan enfrentarlas y gestionarlas socialmente. (p.6)

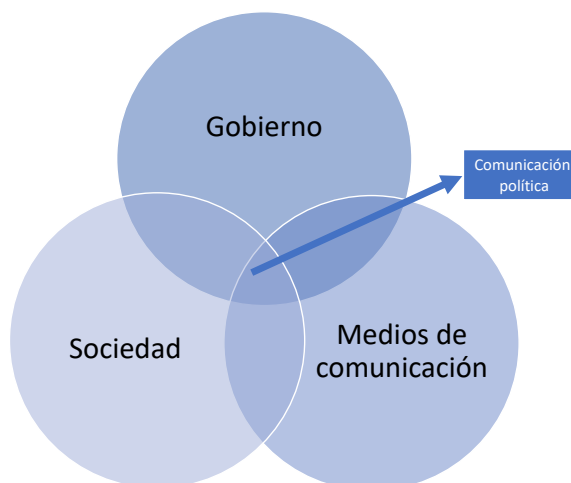
Existen desafíos pendientes a nivel de gestión de la comunicación del riesgo y a nivel académico. A nivel de gestión, uno de los desafíos es cómo planificar desde la administración de gobierno, la comunicación del riesgo con una visión preventiva y participativa que permita la comprensión colectiva del riesgo. A nivel académico, el desafío es generar modelos o enfoques desde disciplinas como la ciencia política o la comunicación social, que partan desde una concepción de la comunicación como una política pública.

B. La comunicación del riesgo como comunicación política: interacción discursiva y construcción de consenso

En esta investigación, se parte de conceptualizar a la comunicación del riesgo comprendiéndola desde el marco general de la comunicación política. Dominique Wolton (1995), uno de los teóricos más reconocidos en la temática, menciona que como fenómeno la comunicación política surgió de un doble proceso de democratización y de comunicación iniciado dos siglos atrás, que asegura la transcripción del ideal político democrático del siglo XVIII en un espacio público ensanchado en el que los distintos miembros tienen una categoría legítima. Este autor da la definición más utilizada de comunicación política como el “espacio en el que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente

sobre la política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos” (Wolton, 1995, p.28-31) como se observa en la Figura 6.

Figura 6: Espacio de intercambio de discursos entre actores de la comunicación política

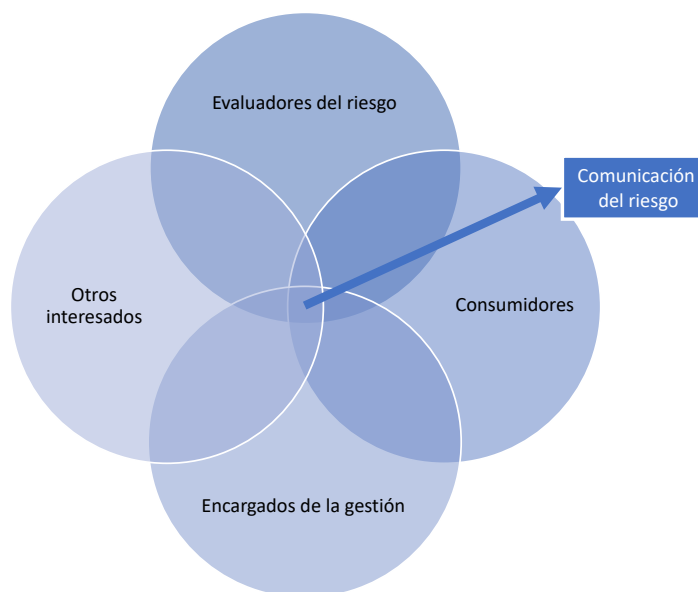


Fuente: Elaboración propia basada en Wolton (1995).

Consecuentemente, la comunicación política así definida es ese ámbito complejo en el que se interrelacionan los medios de comunicación, los ciudadanos, los políticos y la opinión pública. En dicho intercambio es donde se negocian y dirimen conceptos, representaciones y percepciones de los actores involucrados. Por tanto, para este autor, la comunicación política es una dimensión fundamental para el funcionamiento democrático de la sociedad (Wolton, 1995, p.151).

En el contexto de este trabajo, es relevante destacar que la comunicación del riesgo vista desde una perspectiva de comunicación política, implica considerar su construcción desde las estrategias y acciones generadas por el gobierno municipal en colaboración con otros actores y desde diversos sectores del desarrollo. Es considerar a la comunicación del riesgo como un proceso en donde se construyen los discursos sobre el riesgo y las percepciones subyacentes de los actores involucrados en él. Como lo analizan Fontana, S. y Cabás, P. (2014) en el capítulo 1 del libro “Comunicando el riesgo. Estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres”, el espacio de la comunicación del riesgo se construye en la intersección de los intercambios discursivos entre los evaluadores del riesgo, los consumidores, los gestores del riesgo y otros interesados como muestra la Figura 7.

Figura 7: Roles de los actores principales en la comunicación del riesgo



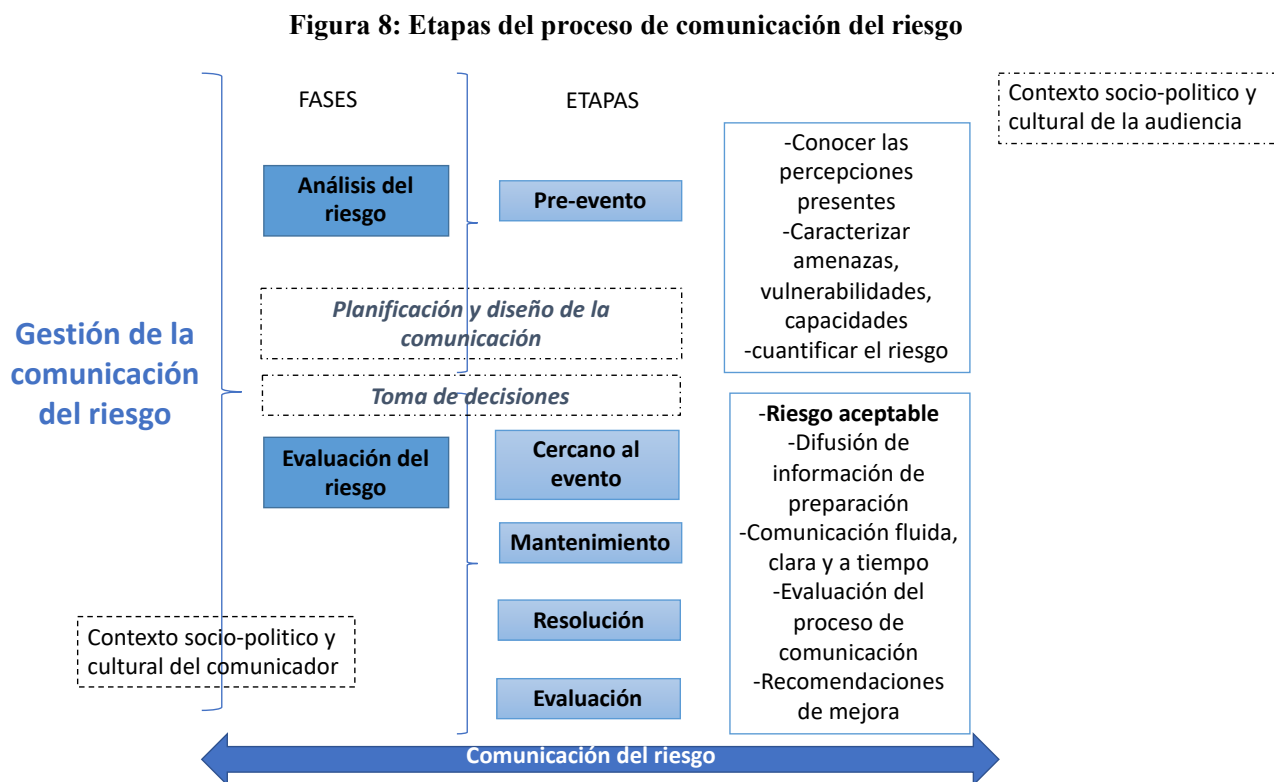
Fuente: Elaboración propia basada en Fontana, S. y Maurizi, V. (2014, p.25).

Desde este punto de vista, la sociedad, los medios de comunicación y el gobierno como actores principales de la comunicación política asumen roles alternos en el proceso de la comunicación del riesgo. Es decir, en algunos momentos la sociedad será evaluadora y consumidora del riesgo y en otros momentos será gestora del riesgo; sucede lo mismo con los gobiernos y los medios de comunicación quienes serán gestores del riesgo, evaluadores y consumidores del riesgo de acuerdo a las situaciones.

Lo anterior es relevante en tanto que, como lo expresa Elizalde (2009), es en el escenario público donde las percepciones de quienes “producen” y quienes “consumen” los riesgos interactúan y pueden o no entenderse (Figura 7). De tal interacción sucede que quienes toman decisiones acerca de lo que se considera riesgoso, deciden qué comunican. Es decir, no es posible hablar de un entendimiento público y colectivo acerca del riesgo, sino que cada grupo involucrado tiene su propio entendimiento e interaccionan entre sí para definir qué sentidos le dan al riesgo. Serán estos sentidos los que se incluirán en los mensajes. Esto tiene implicancias para quienes deciden las políticas públicas con relación al riesgo y su comunicación.

En este sentido, la comunicación del riesgo incluye el **análisis del riesgo** donde se lo caracteriza de acuerdo con las percepciones presentes y a la información sobre amenazas y vulnerabilidades; la **evaluación del riesgo** que se hace de parte de todos los

actores involucrados y que está asociada a las percepciones, y la **gestión de la comunicación** que incluye la planificación de esta y la toma de decisiones (Figura 8).



Fuente: Elaboración propia con base en González Villariny (2007) y NOAA (2016).

Como se observa en el esquema de la Figura 8, las fases y etapas del proceso de la comunicación del riesgo coinciden también con las de la gestión de riesgos como se ha esquematizado en el capítulo 1, Figura 3. Para poder planear y diseñar la comunicación es necesario partir del análisis del riesgo. Dentro del análisis se tomarán en cuenta las características del contexto social, político y cultural de la audiencia a la que se pretende dirigir, pero también el contexto de quienes comunican, porque cada grupo de actores está influenciado por diferentes factores sociales, culturales y políticos en las percepciones públicas respecto del riesgo.

Una vez que se ha caracterizado y cuantificado el riesgo, es posible determinar el riesgo aceptable. A continuación, se llevarán a cabo las acciones de comunicación según la etapa del proceso en la que se encuentre, dado que el tipo de información y mensajes que se construirán, asumirán diversas características según los objetivos a los que responde cada etapa de la gestión de riesgos.

Las acciones de comunicación implican tomar decisiones y éstas hacen a la política de comunicación, cuya responsabilidad recae sobre quienes tienen la competencia de gestionar el riesgo, es decir, en la mayoría de los casos, en los gobiernos. Durante todo el proceso existe la retroalimentación, que permitirá también mejorar el proceso de comunicación del riesgo. Pero ¿cómo debe pensarse el proceso de comunicación del riesgo para que sea eficiente? Algunas de las buenas prácticas recopiladas por el NOAA (2016) pueden resumirse en la Tabla 4 por cada una de las etapas del proceso.

Tabla 4: Buenas prácticas por etapa en el proceso de comunicación del riesgo

Etapa	Buenas prácticas
<i>Antes del evento (pre-crisis)</i>	-fortalecer las relaciones con la comunidad -construir confianza -planear acciones de mitigación y adaptación -mejorar las cadenas de difusión de la información
<i>Cercano al evento (evento inicial)</i>	-difusión de información de corto plazo -tomar decisiones preparatorias -estilo de comunicación de crisis -información clara y a tiempo
<i>Fase de mantenimiento</i>	-En riesgos de larga duración -cuando la crisis se está dando y se necesita información para los tomadores de decisiones
<i>Fase de resolución y evaluación de la comunicación</i>	-evaluar cómo funcionó el sistema de comunicación -se dan recomendaciones de mejora

Fuente: Elaboración propia basado en NOAA (2016).

Considerando todo lo hasta aquí desarrollado, el modelo de análisis que se utiliza en esta investigación es el presentado en el esquema de la Figura 8.

C. Reflexiones finales

La comunicación del riesgo es una forma de gestionar el riesgo y se aborda en este trabajo como una política pública que es diseñada, implementada y monitoreada. De aquí que en cada uno de los momentos del ciclo del desastre, asuma diferentes objetivos y desarrolle diversas herramientas que constituyen recursos fundamentales para la actuación antes, durante y después del desastre. A su vez, la comunicación del riesgo tiene el poder de legitimar acciones públicas del gobierno y de la sociedad y de generar percepciones del riesgo que se conviertan en capacidad ante los desastres (Fontana, S. y Maurizi, V., 2014, p.46-47).



La percepción del riesgo es la base para la comunicación del riesgo, ya que conocer la percepción permitirá definir los conceptos rectores del mensaje, los medios que se utilizarán y el mensaje en sí mismo. Esto significa que, para planificar la comunicación del riesgo, es indispensable pasar de la comprensión del riesgo al proceso de la gestión de los riesgos. Lo anterior implica tomar decisiones en cada fase y etapa del proceso de construcción de la comunicación, las cuales se basarán en los contextos socio-político y culturales de quienes comunican y de las audiencias a las que se dirigen.

A lo largo de este capítulo, se ha realizado el esfuerzo de construir un entramado conceptual que permita analizar el caso elegido en este trabajo final. Dicha tarea no ha sido fácil debido a que como ya se ha mencionado, no existe una teoría de referencia como tal sino múltiples acercamientos o enfoques acerca de la comunicación del riesgo.

Se ha dado un recorrido histórico acerca de estos enfoques y se han destacado los elementos principales que cada uno enuncia. Además, se han desarrollado los objetivos de la comunicación del riesgo y sus elementos centrales, principios, partes del proceso y consideraciones acerca de cómo se deben incluir las percepciones del riesgo en el proceso de la comunicación.

De lo desarrollado, se ha aprendido que la comunicación del riesgo es un proceso interactivo, es decir, incluye intercambios entre los actores involucrados en la construcción del riesgo desde el inicio de la comunicación. Esto requiere pensar a los actores de manera activa, como agentes; ya que todos los actores involucrados en el riesgo tienen conocimiento sobre él. Por tanto, en el escenario público la comunicación del riesgo se convierte en un elemento clave para democratizar el conocimiento sobre los riesgos y, de este modo, crear capacidades frente a él y gestionarlo.



Capítulo 3: La comunicación política para la gestión de riesgo de desastres en la ciudad de Santa Fe

“Nuestras ciudades de llanura, entre ellas Santa Fe, tienen una naturaleza privilegiada. Pero convivir con ese beneficio implica también asumir los riesgos de la desmesura de sus ríos, sus tormentas, sus lluvias, que combinados con la acción del hombre pueden provocar catástrofes”
(Corral, José Manuel En UNISDR-Gobierno de la ciudad de Santa Fe, 2014, p.6)

La palabra inundación proviene del latín inundare que significa "cubrir las tierras con agua". Las inundaciones pueden ser conceptualizadas como *“la presencia de grandes cantidades de agua, en general provocadas por fuertes lluvias y que el suelo no puede absorber”*¹⁶. Se categorizan dentro de las amenazas de tipo socio-natural debido a que son causadas por factores de origen natural pero también antrópico.

En el caso de la ciudad de Santa Fe, las inundaciones han sido y son recurrentes debido a la construcción social e histórica del riesgo. Con base en ello, las causas de

¹⁶ Fuente Glosario EIRD: <http://www.eird.org/fulltext/ABCDesastres/glosario/inicio.htm#inundacion> (consultado en septiembre de 2017)



origen natural de las inundaciones en la ciudad de Santa Fe se deben a dos amenazas: la primera, las lluvias fuertes; la segunda, las crecidas de los ríos Paraná y Salado que la rodean.

Los patrones de crecidas de estos ríos son conocidos por las personas que habitan en toda la región del litoral porque responden a patrones históricos. Estos ríos presentan crecidas ordinarias y extraordinarias, siendo las crecidas ordinarias del río Paraná aproximadamente cada dos años¹⁷. Es decir, forman parte de la configuración histórica del territorio.

Sin embargo, hubieron dos inundaciones en la ciudad que derivaron en desastre. Estas son las que interesan en este trabajo final porque han sido catalogadas como las más severas en la historia reciente de Santa Fe y del país. La primera fue en el año 2003 y se debió a la crecida del río Salado, cuyo desborde ingresó a la ciudad por una de las obras de mitigación que quedó inconclusa, el terraplén de defensa. En esa ocasión se registraron oficialmente 23 muertos y miles de evacuados, aunque las cifras extraoficiales hablan de al menos 120 muertos¹⁸. La segunda inundación, ocurrida en el año 2007, se debió a una lluvia atípica y dejó un saldo de 3 muertos y 26.000 evacuados.

Ambos desastres provocaron graves daños y pérdidas económicas, afectando el desarrollo futuro de la ciudad. Además, se contabilizan muertes durante el desastre y después del mismo, debido a las secuelas físicas y psicológicas que las personas padecieron a causa de las inundaciones. Particularmente, interesa conocer que estas inundaciones eran previsibles dadas las condiciones del territorio, lo cual, no siempre significa que pudieran ser evitables¹⁹.

17 La entidad encargada del monitoreo del sistema hidrológico de la cuenca del Plata es el INA (Instituto Nacional del Agua), quien, junto a las autoridades locales, establece los parámetros de subidas del agua y realiza el seguimiento periódico del sistema elaborando informes y actualizando la información. En su página web se accede a una sección especial donde se encuentra esta información, denominada "Alerta Hidrológico Cuenca del Plata": <https://www.ina.gov.ar/> (consultado en septiembre de 2017)

18 Esas cifras extraoficiales surgen de una denuncia hecha por la Casa de Derechos Humanos argumentando que fueron muertes a causa de las secuelas físicas y psíquicas sufridas por la inundación. Al respecto, hay controversias hasta la fecha ya que otras organizaciones de la sociedad civil alegan que las muertes por secuelas ascienden hasta a 158 personas. Fuentes consultadas (septiembre de 2017): <http://www.infovera.com.ar/2012/04/a-9-anos-de-la-inundacion-sigue-vivo-el-reclamo-de-justicia/>

<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-34683-2004-04-28.html>

<http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2013/04/29/metropolitanas/AREA-09.html>

19 Respecto de la inundación del 2003, la Universidad del Litoral en su "Informe Técnico sobre la inundación en Santa Fe", dice que "si bien no se contó con un pronóstico a tiempo real, en marzo de 2003 el Sistema de Alerta Hidrológico de la Cuenca del Plata, dependiente del Instituto Nacional del Agua, formulaba una alerta temprana que advertía sobre posibles situaciones de riesgo hídrico sobre la cuenca del Salado". Es decir, se cometieron ciertos errores por parte de las autoridades que llevaron a que la situación se tornara en desastre. Disponible en https://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/informe_t%C3%A9cnico_sobre_la_inundaci%C3%B3n_de_santa_fe#.Wu9AqogvzIU (consultado en septiembre de 2017).



Estos desastres provocaron el desarrollo de lazos de solidaridad entre las personas (Fontana, 2009) y favorecieron la aparición de grupos que buscaron fortalecer la memoria de lo sucedido (Ullberg, 2013). Todo lo cual favoreció el escenario de un reclamo político y social legítimo ante el gobierno. Como resultado de este reclamo, la ciudad comenzó un proceso de integración de la gestión de riesgos como una política estatal a modo de respuesta a las demandas políticas y sociales que siguieron al desastre (Maurizi, V. y Fontana, S., 2019).

En este trabajo se eligió estudiar el caso de la ciudad de Santa Fe y cómo la ciudad comunicó sus riesgos, debido no sólo a las características de su territorio y el riesgo que ha sido construido en él; sino también a la manera en la que, desde el gobierno de la ciudad, se gestionó ante estos eventos de desastre. Existió, por parte de las autoridades gubernamentales, un aprendizaje que se tradujo en una política de gestión de riesgos en la ciudad.

La voluntad política transformada en decisión, permitió la facilitación del proceso de integración de la GdR en todas las áreas dentro del Municipio y la continuidad de las políticas a pesar de los cambios en la administración de la ciudad debido a los procesos electorales. Es decir, en la ciudad de Santa Fe la GdR es una política estatal y esto fue la clave del éxito de los logros alcanzados por la ciudad en esta temática (Maurizi, V. y Fontana, S., 2019).

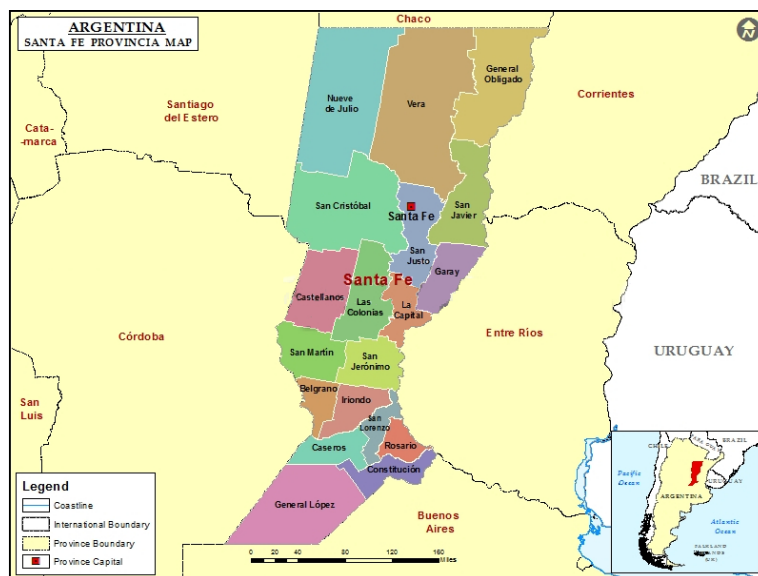
En este capítulo, se presenta cómo ha sido la construcción histórica del riesgo en la ciudad y de qué manera el gobierno inició el proceso de GdR y comunicación del riesgo. En este sentido, se analizan las estrategias y los enfoques desde los cuales se gestionó la comunicación del riesgo finalizando con la identificación de los elementos centrales en un esquema explicativo de este .

A. Comprendiendo el riesgo en la ciudad de Santa Fe

Santa Fe de la Veracruz, su nombre original, fue fundada por Juan de Garay en noviembre de 1573 como parte de las políticas que la conquista española establecía en todo el territorio americano en el período de su dominación sobre este. Se especula que la fundación de la ciudad de Santa Fe respondía a la necesidad de contar con un puerto y una población sobre el río Paraná para facilitar el poderío español en la zona, la transportación y el intercambio comercial.

Sin embargo, la ubicación original de su fundación estaba expuesta a conflictos territoriales y crecidas del río, por lo que se decidió mudar la ciudad a su actual ubicación en 1650. El traslado completo de la ciudad se terminó alrededor de 1660, siendo a partir de 1662 declarada “Puerto Preciso”, momento en el que comenzó su consolidación como centro del comercio y el intercambio ya que todas las embarcaciones que navegaban por el Paraná debían registrarse, hacer escala obligatoria allí y pagar los derechos aduaneros (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe -UNISDR, 2014,p.16). En las Figuras 9 y 10 puede observarse la ubicación de la Ciudad de Santa Fe.

Figura 9: Ubicación geográfica de la Provincia de Santa Fe, Argentina



Fuente: Maps of World. (s.f.). [Mapa de la Provincia de Santa Fe, Argentina]. Recuperado en julio de 2018, de: <https://ar.pinterest.com/pin/798192733932215145/>

Figura 10: Mapa de la Ciudad de Santa Fe



Fuente: Google. (s.f.). [Mapa de la Ciudad de Santa Fe, Argentina en Google maps]. Recuperado en febrero de 2020 de: <https://santafenoticias.com/google-maps-actualizo-los-planos-de-la-ciudad/>

Fuente: Municipalidad de Santa Fe (s.f) [Mapa de la Ciudad de Santa Fe, Argentina]. Recuperado en febrero de 2020 de: http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/calles_santafe.pdf



Esta situación de privilegio y crecimiento sostenido de la ciudad tuvo lugar durante 120 años, siendo en 1780 con la anulación de la declaración de “Puerto Preciso”, un período de estancamiento. Posteriormente, el crecimiento de la actividad agrícola-ganadera en el país y las necesidades de vías de comunicación internas, llevaron a la fundación de nuevos puertos en la provincia, los cuales se establecieron en Colastiné, donde se comenzó a concentrar la actividad comercial.

En el siglo XX, con el inicio del comercio internacional, se revivió el antiguo puerto de la ciudad de Santa Fe, convirtiéndolo en uno de ultramar que se dotó de galpones, maquinarias, depósitos y vías de comunicación. Esto atrajo la inversión de varias empresas ferroviarias y dos petroleras, haciendo que la actividad de la zona en general aumentara.

Esta creciente actividad económica llevó a un crecimiento acelerado de la población y a la densificación de la zona urbana. Asimismo, el crecimiento de la ciudad se expandió hacia el norte, pero debido a su intensa actividad y crecimiento, también se expandió hacia el oeste a pesar de encontrarse allí el valle de inundación del río Salado. Poco a poco, impulsados por períodos de crisis económicas, esa zona de la ciudad se pobló considerablemente y todo el territorio bajo fue ocupado instalándose servicios e infraestructura pública.

A mediados de los `40 se realizó una de las primeras obras de infraestructura contra inundaciones: el terraplén Irigoyen. Esta acción contribuyó a que continuara el crecimiento y urbanización de las zonas bajas de la ciudad, extendiéndose sobre todo el oeste. Situación que se consolidó tras las numerosas crisis económicas que se sucedieron desde 1970, haciendo que la población de menores recursos se instalara en las zonas más bajas en los barrios del oeste y noroeste.

En síntesis, la ciudad de Santa Fe por su ubicación geográfica y su condición portuaria pudo desarrollarse y crecer económicamente ocupando una posición central de poder tras el manejo del intercambio comercial y las comunicaciones a todo el país. Su desarrollo fue clave en la historia de la constitución de la República Argentina actual tras la separación de España, la consolidación de las provincias y los conflictos entre ellas. Este crecimiento económico, sumado a otras causas de diversa índole, fomentaron la expansión de la ciudad hacia terrenos más vulnerables, configurando condiciones de convivencia entre amenazas y vulnerabilidades, es decir, de riesgo de desastre que constantemente está latente en la ciudad. Los propios santafesinos reconocen que “*la*

paulatina ocupación de los valles de inundación de los ríos Paraná y Salado ha sido un proceso estrechamente vinculado con la planificación de la ciudad “contra el territorio...” (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe-UNISDR,2014, p.27).

De esta manera, es el propio gobierno de la ciudad el que reconoce que la construcción social e histórica del riesgo ha configurado las condiciones de susceptibilidad ante la amenaza de inundaciones. Estas condiciones responden a factores geográficos -zona baja-, económicos -dependencia del puerto y del comercio-, sociales -asentamientos humanos en zonas de alto riesgo y pobreza- y políticos -decisiones acerca de cómo gestionar el riesgo y planear la ciudad. En este último punto, a partir del año 1993, el gobierno de la ciudad comenzó a construir un sistema de defensa contra las inundaciones a manera de mitigar el riesgo.

Sin embargo, la infraestructura de la ciudad se construyó de acuerdo con la ubicación y la forma en la que las personas ya se encontraban viviendo en el territorio, sin haber seguido un plan de ordenamiento urbano con enfoque de gestión de riesgo. Es decir, sin incorporar en las decisiones sobre las políticas del territorio, el conocimiento y la comprensión acerca de las amenazas y vulnerabilidades presentes en él.

Por tanto, la construcción histórica del riesgo en la ciudad se corresponde con las palabras de un destacado académico mexicano de la gestión de riesgos, Sergio Puente (2012), quien llega a la conclusión que este tipo de proceso

(...) ha sido producto de decisiones históricamente tomadas, por uno o varios actores sociales, con o sin conocimiento de causas de la vulnerabilidad implicada, y cuyo riesgo construido es transferido a otras generaciones y condensado espacialmente, principalmente en los centros de población y ciudades. (p.7)

En la ciudad de Santa Fe, tras sufrir las últimas graves inundaciones de los años 2003 y 2007, se comprendieron los impactos de algunas de esas decisiones tomadas históricamente, por ejemplo, con el caso de la construcción de los 60 km de terraplenes, sobre los cuales se opina que “conforman un sistema de protección muy costoso que requiere de mantenimiento permanente y que, al modificar el drenaje natural del territorio, dificulta el escurrimiento del agua cuando llueve” (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe-UNISDR,2014, p.20).

En definitiva, el gobierno de la ciudad comprendió que para reducir los riesgos

(...) la sociedad entera debe ser consciente de ellos y ser parte de su gestión; a través de su exigencia como política de Estado, pero también mediante el compromiso ciudadano con la construcción de un futuro más seguro y sustentable, desde las acciones individuales y colectivas de cada día. (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe-UNISDR,2014, p.29).

B. Aprender de los desastres: la gobernanza del riesgo en la Ciudad de Santa Fe

El proceso de incorporación de la gestión de riesgo de desastres como política de estado en la ciudad de Santa Fe, se realizó mediante una institucionalización por medio de recursos legales y modificaciones a la estructura orgánica del municipio. Además, se realizaron acciones de sensibilización y capacitación a las autoridades municipales acerca de la temática. El objetivo era involucrar a todas las áreas del municipio ya que, para gestionar el riesgo de desastres, deben realizarse acciones desde todas las áreas: comunicación, desarrollo urbano, obra pública, desarrollo social, entre otras. En opinión de uno de los funcionarios del municipio que creó estas políticas:

Para la gestión del riesgo no son importantes los desastres en sí, sino las causas y en eso se ha concentrado nuestra gestión. A mí no me importa la respuesta, y, en caso de emergencia, son 300 a 400 las personas que actúan ya que vienen de todas las áreas de la municipalidad: toda la municipalidad es defensa civil. (INF01)

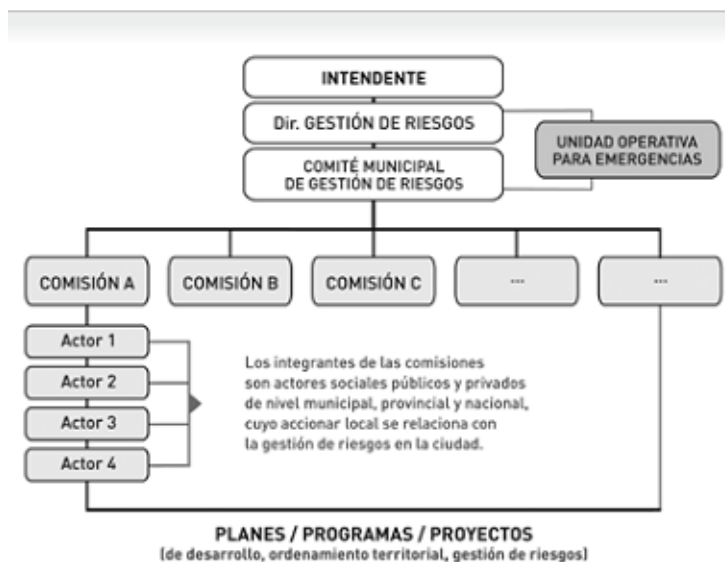
Entonces, la transversalización de la gestión de riesgos implica la participación de todo el municipio en cada una de las etapas del ciclo del desastre. Ejemplo de ello, es la creación del Sistema Municipal de Gestión de Riesgos (SMGDR) en el año 2008 a través de la Ordenanza 11.512 cuyo objetivo general es: *“El Sistema Municipal de Gestión de Riesgos tiene por objetivo impulsar las medidas necesarias para proteger a la sociedad*

en general, sus bienes materiales y el medio ambiente en el marco de los planes de desarrollo” (p.7).

Además, el Sistema Municipal de Gestión de Riesgos es una “Organización abierta, dinámica y funcional de distintas instituciones de la comunidad, que trabajan en forma conjunta para reducir los riesgos actuales y futuros en la ciudad de Santa Fe” (Gobierno de la ciudad de Santa Fe, Por una ciudad mejor preparada, contratapa).

La estructura organizativa del SMGDR de la ciudad de Santa Fe es la ilustrada en la Figura 11.

Figura 11: Estructura del Sistema Municipal de Gestión de Riesgos



Fuente: Gobierno de la ciudad de Santa Fe – Serie Aula-Ciudad N°5, 2009, p.21.

Asimismo, esta Ordenanza crea la Dirección de Gestión de Riesgos (DGDR) que es la responsable de llevar adelante, en conjunto a instituciones públicas y de otros sectores, las políticas y acciones tendientes a la gestión de riesgos en general. Esta Dirección tiene nivel de secretaría dentro de la estructura, es decir, responde directamente al Intendente de la ciudad, tal como lo expresa el mismo gobierno de la ciudad:

La creación de la Dirección de Gestión de Riesgos como un área dependiente del Intendente, que integra su Gabinete, fue un paso inicial fundamental para poner en relevancia el tema y facilitar su incorporación como eje transversal, involucrando a las distintas secretarías del gobierno local. (UNISDR-Gobierno de la ciudad de Santa Fe, 2014, p.34)



A partir de entonces, desde la Dirección de Gestión de Riesgos se inicia con una serie de políticas tendientes a reducir vulnerabilidades. Dentro de estas políticas se encuentra el Programa de Comunicación del Riesgo, desde el cual se han liderado diversas estrategias y acciones de comunicación para la gestión del riesgo en la ciudad.

Por su parte, las comisiones son integradas por actores sociales públicos y privados de nivel municipal, provincial y nacional, cuyo accionar local se relaciona con la gestión de riesgos en la ciudad.

El Comité de Emergencias fue creado por el Decreto DMM 01744/08 y es convocado por el Intendente según la característica del evento. Es encabezado por el Intendente de la ciudad y está integrado por todos los secretarios municipales y funcionarios/as de las dependencias asociadas al gobierno municipal (concejales) y de los cuerpos militares que se encuentran en el territorio.

Adicionalmente, se generaron alianzas con actores locales del ámbito privado, la academia, organizaciones de la sociedad civil y otros organismos, entre ellos se destaca la Cruz Roja Argentina; para llevar a cabo acciones de gestión de riesgo de desastres y fortalecer el sistema municipal. Recordando la definición de comunicación política dada en los primeros capítulos, se hace referencia al intercambio de discursos entre gobierno, sociedad y medios de comunicación como se observa en la Figura 12; donde se ha incluido para el caso de Santa Fe, qué actores están involucrados en cada una de estas esferas discursivas.

Figura 12: Actores que intercambian discursos en la comunicación política en la ciudad de Santa Fe.



Fuente: Elaboración propia con base en Wolton (1995).

Finalmente, el proceso de transversalización de la gestión de riesgo en el municipio implicó la creación de varios programas que buscaron impulsar las estrategias y acciones necesarias para gestionar los riesgos. Entre estos, se destacan el Programa de Descentralización del territorio que dividió a la ciudad en ocho distritos y facilitó la participación de los vecinos y organizaciones comunitarias en las acciones que se realizaron como, por ejemplo, los planes de contingencia por distrito. Y el Programa de Comunicación de Riesgos cuyas estrategias y acciones son objeto de estudio en este trabajo y se analizan en el capítulo 4.

1. Estrategias de comunicación del riesgo de inundaciones de la ciudad de Santa Fe

La investigación de campo realizada, que incluyó entrevistas en profundidad con actores claves sumado al análisis de contenido realizado, han permitido reconocer una serie de estrategias que el gobierno de la ciudad adoptó para comunicar sus riesgos desde un enfoque de comunicación política. Para clasificarlas, se siguió el criterio del tipo de objetivo que pretendían alcanzar, estas son:



a) Estrategias de gestión de la comunicación: para la ciudad de Santa Fe, la gestión de riesgo de desastres se considera una política estatal. En consecuencia, la ciudad se ha esforzado por hacer que la comunicación del riesgo sea un eje principal. El Programa de Comunicación de Riesgos fue creado dentro del Departamento de Gestión de Riesgos del municipio para este propósito. Este programa tiene un coordinador, pero depende del Departamento de Comunicación del Municipio. Esta secretaría ha estado en estrecha relación con la Dirección de Gestión de Riesgos (DGR) y se han planificado las acciones de comunicación.

La planificación ha permitido que todas las estrategias identificadas estén interrelacionadas y la armonización en el diseño y contenidos de todos los materiales producidos. La capacitación genera conciencia del riesgo, la cual se ve reforzada por las acciones de difusión que se implementan. Estas acciones hacen necesario evaluar lo que se ha generado y, por lo tanto, modificar la planificación para hacer que el proceso sea más dinámico. Las revisiones realizadas a los materiales producidos y los cambios en el proceso de difusión son un ejemplo de este dinamismo.

b) Estrategias de difusión de información: buscan entregar información sobre el riesgo y las acciones que se han llevado a cabo para su gestión. Buscan un aumento de capacidad a través de la disponibilidad de información. Estas acciones son una serie de publicaciones que se difunden entre la población y han sido generadas principalmente por el gobierno local, en el marco de su Programa de Comunicación de Riesgos. Otra acción dentro de la estrategia de difusión ha sido la creación del Blog sobre GdR asociado con la página web de la Ciudad, donde están disponibles todos los materiales de comunicación elaborados.

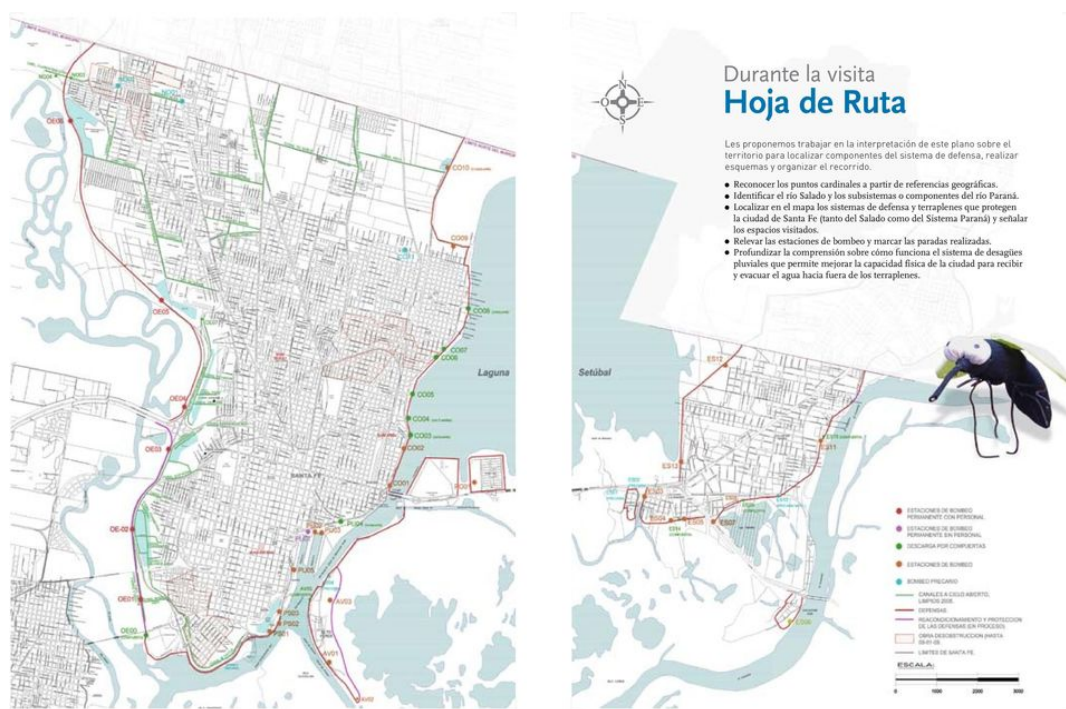
Figura 13: Portadas de algunos materiales elaborados por el Municipio de la Ciudad de Santa Fe



Fuente: Disponibles en <http://www.santafeciudad.gov.ar/blogs/gdr/la-gestion/material-para-descargar-2/> (s.f.)

c) Estrategias de fortalecimiento de capacidades: se centran en aumentar la percepción del riesgo a través de la comprensión de sus componentes: los peligros y las vulnerabilidades. Estos consisten en talleres de capacitación impartidos a servidores municipales y a diferentes actores que conforman el Sistema Municipal de Gestión de Riesgo, como vecinos, organizaciones, docentes, estudiantes, periodistas y el público. La intervención cultural y artística es otro tipo de acción que se ha manifestado. Estas se han llevado a cabo no solo en conmemoración de los 10 años de la inundación, sino también para mantener viva la memoria de la inundación. Finalmente, el trabajo en las escuelas con el proyecto "Aula-Ciudad" constituye la acción de sensibilización más completa, que une a los sectores gubernamentales, escolares, familiares y de estudiantes con actividades de comprensión del riesgo. Además, combina el trabajo en el aula con actividades de campo para que los estudiantes, maestros y padres que participan puedan observar el riesgo en la ciudad. Ejemplo de este tipo de actividades es la "Ruta del Agua" la cual se ilustra en la Figura 14.

Figura 14: Recorrido de la “Ruta del Agua”



Fuente: Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, 2009: 24-25.

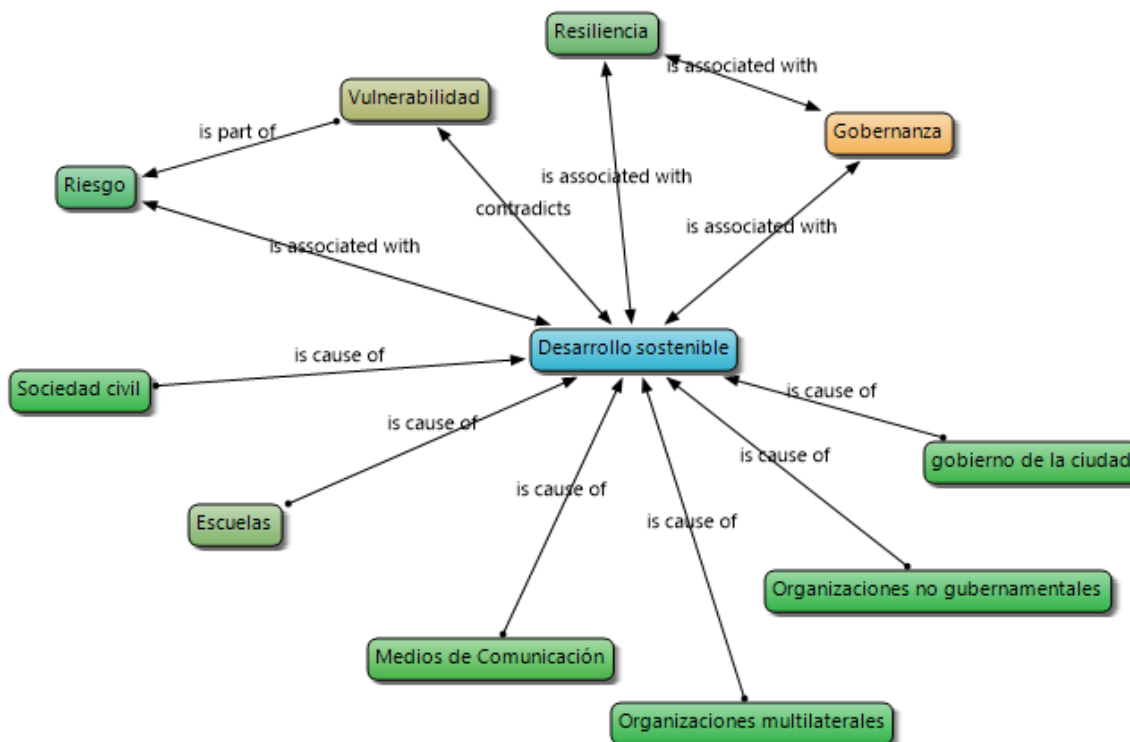
Además, los enfoques a partir de los cuales se planifica la comunicación de riesgos según el análisis realizado son:

a) **Desarrollo sostenible:** este ha sido el marco general desde donde se han planificado e implementado las acciones de GdR y comunicación del riesgo en la Ciudad:

La decisión de construir una ciudad sustentable implicó políticas de planificación para reducir la vulnerabilidad urbana asociada a los riesgos de origen hídrico y ambiental, así como a la ocupación territorial e incluso a la movilidad urbana. Especialmente debieron desarrollarse acciones tendientes a mejorar las condiciones de articulación de la ciudad con su entorno natural, asumiendo a la gestión de riesgos como política de Estado. (La Gestión del Cambio, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, p.3)

Estos temas buscaron concientizar a la población acerca de las causas del riesgo de desastres por inundaciones. Es posible visualizar estas relaciones en la red de sentidos resultante del análisis de la categoría “desarrollo sostenible” en la Figura 15.

Figura 15: Red de la categoría “desarrollo sostenible”



Fuente: Elaboración propia en software Atlas.ti

En la Figura 15 se observan en la parte de abajo los actores que se han visto involucrados en las estrategias de comunicación del riesgo de la ciudad. Además, se incluyen las otras categorías con las que se identificaron relaciones con el concepto de “desarrollo sostenible”, estas son “vulnerabilidad”, “resiliencia”, “gobernanza” y “riesgo”.

De esta manera, se evidencia que el desarrollo sostenible ha sido el marco de la mayoría de las acciones y es uno de los conceptos que ha nucleado a las demás categorías, de allí su densidad. Por tanto, puede analizarse que uno de los ejes para pensar las estrategias de comunicación del riesgo es el desarrollo sostenible que se ha relacionado con la resiliencia y la gobernanza.

En resumen y en palabras de los responsables de la gestión de riesgo en la ciudad, la misma se orientó:

La gestión de riesgos se orienta a reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población, sus sistemas y sus medios de vida. En este sentido, su implementación como proceso contribuye al desarrollo sustentable de la ciudad porque apunta a mejorar la



calidad de vida de las personas, las características del entorno y de los ecosistemas de los que forman parte. A la vez, no puede hablarse de desarrollo sustentable sin partir de la concepción de un territorio sostenible, con sus potencialidades y restricciones, entendiendo que el territorio urbano incluye a los ciudadanos, sus actividades, los sistemas, el ámbito donde tienen lugar; es decir, integra lo natural, lo construido y sus interrelaciones. (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe-UNISDR, 2014, p.34)

b) **Gobernanza:** la manera de trabajar sobre la gestión de riesgo de desastres del gobierno de la ciudad de Santa Fe ha tratado de alentar el diálogo y la participación de los ciudadanos en actividades destinadas a aumentar el conocimiento sobre los riesgos. La mayoría de las acciones implementadas desde el municipio consideran la participación de múltiples actores y buscan la coordinación vertical y horizontal entre los niveles de gobierno y los sectores. También se realizó una búsqueda de consenso para la construcción del Plan de Contingencia que integra la opinión de las poblaciones afectadas.

En este sentido, es posible hablar de un enfoque de gobernanza en donde se realizaron esfuerzos por incorporar las opiniones sobre el riesgo de diferentes actores y sectores involucrados en el territorio, concebido desde el gobierno de la ciudad como:

El proceso de planificación y gestión hacia la reducción de riesgos y el desarrollo sustentable no puede concretarse ni sostenerse sólo con la acción del Estado. Es menester que la sociedad y sus organizaciones participen activamente en él, con un creciente compromiso hacia la incorporación de la prevención en la cultura ciudadana. (UNISDR-Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2014, p.40)

Como se aprecia en la cita, la visión del trabajo en materia de gestión de riesgo de desastres desde el gobierno de la ciudad de Santa Fe ha tratado de fomentar el diálogo y la participación de la ciudadanía en las actividades tendientes a aumentar el conocimiento sobre los riesgos: *“Desde esta concepción, impulsamos un trabajo permanente junto a los distintos actores en pos de informar, educar, prevenir, ordenar, estar alertas, crecer de manera más segura y equitativa”* (UNISDR-Gobierno de la ciudad de Santa Fe, 2014, p.7).

Además, ha buscado el *“Fortalecimiento de los vínculos de las escuelas con la ciudad, profundizando en temas referidos a la construcción de ciudadanía, identidades, diversidad y territorialidad”* (Revista Mi Ciudad nº 10, octubre 2011). Esto



último, sobre todo se puede evidenciar en el trabajo del proyecto “Aula-Ciudad” del cual se realiza el análisis en el capítulo siguiente de este trabajo.

En resumen, desde el gobierno de la ciudad se llevaron a cabo diversas acciones buscando integrar a la sociedad para poder construir una comunicación del riesgo basada en sus percepciones. Si bien esto se hizo, la construcción de los materiales de comunicación que se entregaron y la definición de los mensajes rectores en estos, no se realizó de manera participativa en todos los casos.

En este sentido, en la elaboración del Plan de Contingencia se tomaron en cuenta las opiniones de las personas que habitan las zonas más afectadas por las inundaciones:

En 2008 se convocó a las organizaciones comunitarias de los sectores afectados por las inundaciones para trabajar en la elaboración de los planes de evacuación hoy vigentes. El aporte de referentes barriales, docentes y vecinos ha significado una gran contribución para la elaboración de recomendaciones al Plan de Contingencias y ha permitido además contar con un espacio para compartir las experiencias vividas, las propuestas en marcha, los reclamos para mejorar diferentes barrios y vecinales con vistas a disminuir los riesgos. (UNISDR-Gobierno de la ciudad de Santa Fe, 2014, p.50)

Sin embargo, en los demás casos, la concepción de participación que el gobierno de la ciudad tuvo para la construcción de los materiales de comunicación del riesgo fue la de difusión, en un sentido unidireccional sin generar un diálogo de retroalimentación de los materiales:

El trabajo del Municipio se plantea de manera conjunta con instituciones barriales y vecinos que se suman para informar a la población y se comprometen en acciones concretas de prevención del riesgo hídrico. Las campañas de difusión se reiteran todos los años con modalidades específicas: en 2012 se incorporan también acciones solidarias de limpieza de barrios vulnerables. (Dirección de Gestión de Riesgos del Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2015, p.6)

A pesar de estos esfuerzos, específicamente en la construcción de los materiales de comunicación sólo participó el sector gubernamental representado por el gobierno de la ciudad. Dado lo anterior, deben distinguirse dos niveles de participación: uno con relación a las actividades definidas para aumentar las



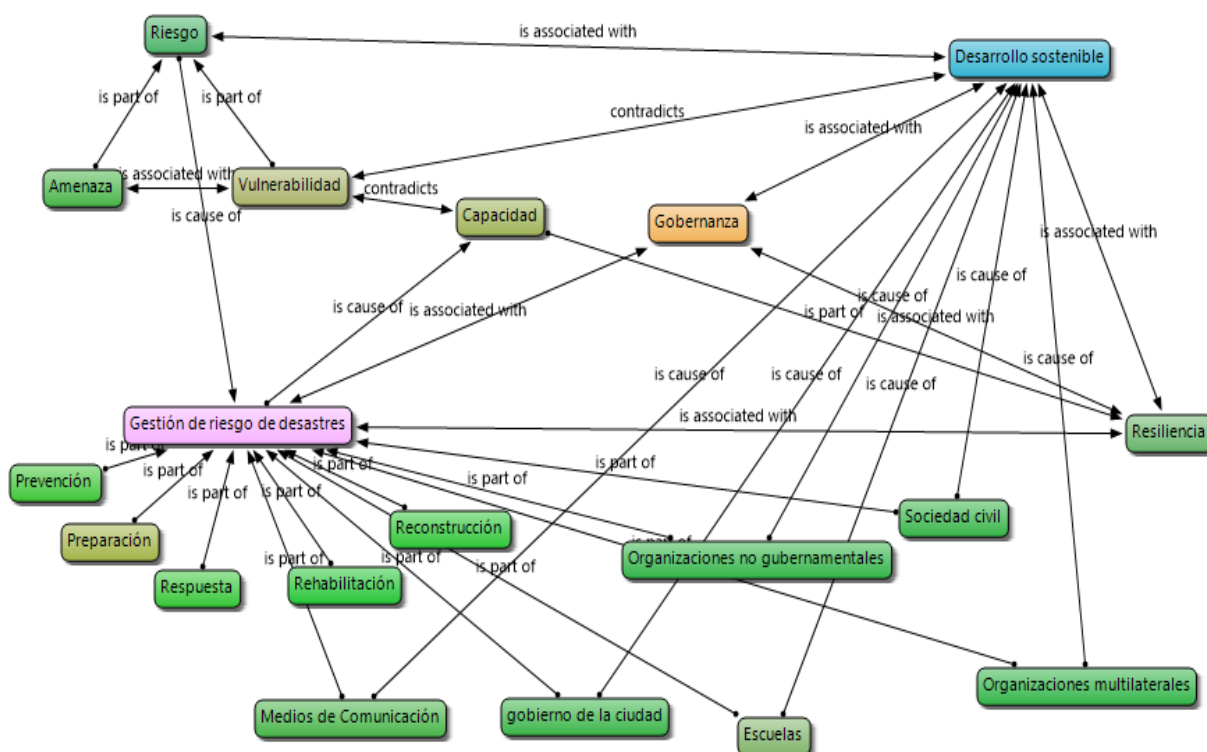
capacidades y el conocimiento frente al riesgo; y otro, con relación a la inclusión de las percepciones de los actores involucrados en la construcción del riesgo en los materiales de comunicación elaborados.

En el primer nivel, la participación que se fomenta es activa buscando posicionar a las personas como partes de la definición de las soluciones al problema. En este nivel los actores involucrados han sido muchos: la sociedad civil organizada, las universidades y escuelas, organismos multilaterales y organizaciones internacionales, otros niveles de gobierno, diversas dependencias y sectores estatales y medios de comunicación. Ha sido una mixtura de diálogo entre policy makers, expertos y no expertos en el tema del riesgo y su comunicación.

En el segundo nivel, la participación que se fomenta es de ser receptores de los mensajes con pocos canales para retroalimentar o dialogar acerca de la comprensión del riesgo que se comunica. La definición de los mensajes la realizaron los policy makers y los expertos, mientras que el resto de los actores han sido receptores de los mensajes. Lo anterior no significa que la calidad de los materiales elaborados sea mala o que su contenido sea incorrecto. Por el contrario, la calidad de los mensajes y sus contenidos respetan la adecuación a los marcos referenciales en materia de gestión de riesgo y comunicación del riesgo como se ha elaborado en el capítulo 1 y 2 de este trabajo y se analiza con más detalle en el capítulo 4.

Por último, las relaciones entre las categorías analizadas y mencionadas como enfoques desde los que se enmarcó la comunicación del riesgo en la Ciudad de Santa Fe, pueden visualizarse en la red de sentidos de la Figura 16.

Figura 16: Red de sentidos entre categorías Gestión de Riesgo de Desastres, desarrollo sostenible, gobernanza y resiliencia



Fuente: Elaboración propia en software Atlas.ti

La red evidencia que las categorías de “gestión de riesgos de desastres”, “gobernanza”, “riesgo” y “desarrollo sostenible” son las más densas y funcionan como nodos entre el resto. Estas otras categorías refieren a todos los actores mencionados en el proceso de comunicación del riesgo de la ciudad de Santa Fe. Asimismo, se visibiliza que cuando se hace referencia a la gestión de riesgos, la etapa que mayor densidad presenta es la de preparación dado que la gran parte de los contenidos comunicados corresponden a esta etapa como se analiza en el capítulo 4.

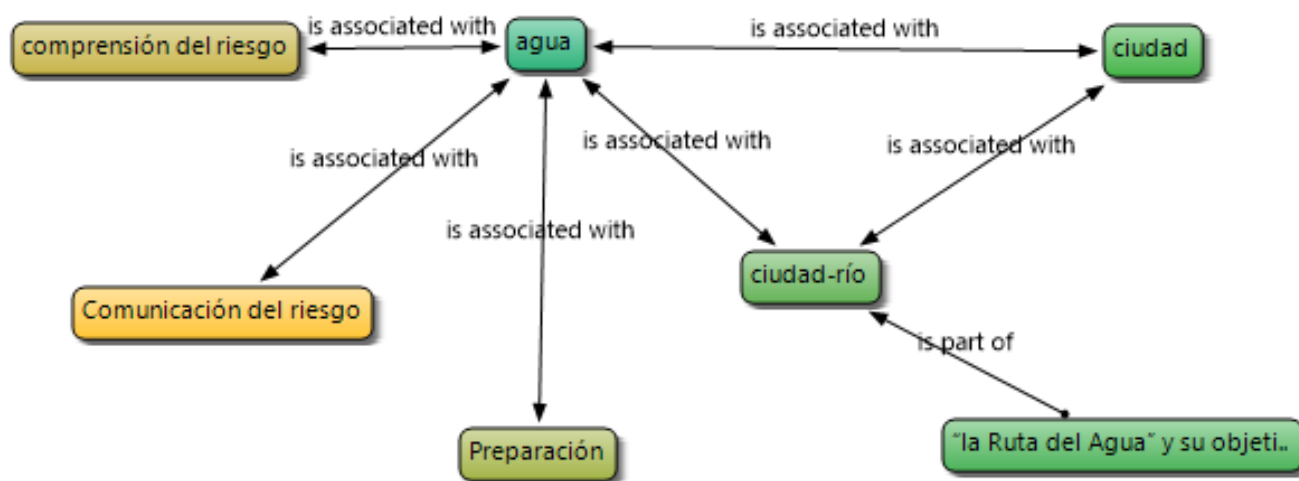
Finalmente, se destaca que tanto “vulnerabilidad” como “capacidad” son categorías a las que se les atribuyen sentidos a lo largo de todo el proceso de la comunicación. En el siguiente capítulo se explican esos sentidos atribuidos.

e) Resiliencia: la comunicación del riesgo comienza con el recuerdo de inundaciones severas en la ciudad. La reflexión sobre los recuerdos y las lecciones aprendidas se incorporan en los materiales de comunicación, principalmente cuando hablan de la relación entre la ciudad y el río.

En este sentido, la comunicación del riesgo entendida como la representación del valor social existente en una sociedad en un tiempo y espacio determinados, como se dijo en el capítulo 2; implica que incorpora en sus mensajes elementos que componen este valor social. En este caso, la comunicación del riesgo ha incluido elementos que para la ciudad de Santa Fe representan el valor social. Uno de ellos es comprender el riesgo desde la construcción histórica de la ciudad rodeada de ríos donde el “agua” asume el valor social. Es decir, la resiliencia se comprende desde la memoria de lo ocurrido en las inundaciones y lo aprendido de estos desastres. Estos últimos, los aprendizajes, se transforman en GdR desde el gobierno y en una re significación del valor del agua en la ciudad.

De esta manera, se conforma un marco institucional sobre el que se construye al agua como valor social del riesgo de inundación en la ciudad, el cual se representa en la red de la Figura 17. Es posible distinguir que la red de sentidos gira en torno al valor asociado al “agua”: tanto la “comprensión del riesgo” como la “comunicación del riesgo” están relacionadas a ese valor social.

Figura 17: Red de categorías agua y ciudad-río



Fuente: Elaboración propia en software Atlas.ti

Esta red tiene por objeto mostrar al agua como uno de los elementos centrales en la construcción de la identidad de la ciudad y, desde ese entendido, de la comprensión del riesgo. Se habla del agua como elemento principal del entorno en el que está construida la ciudad. Es decir, se posiciona al agua, personificada en el río, como elemento



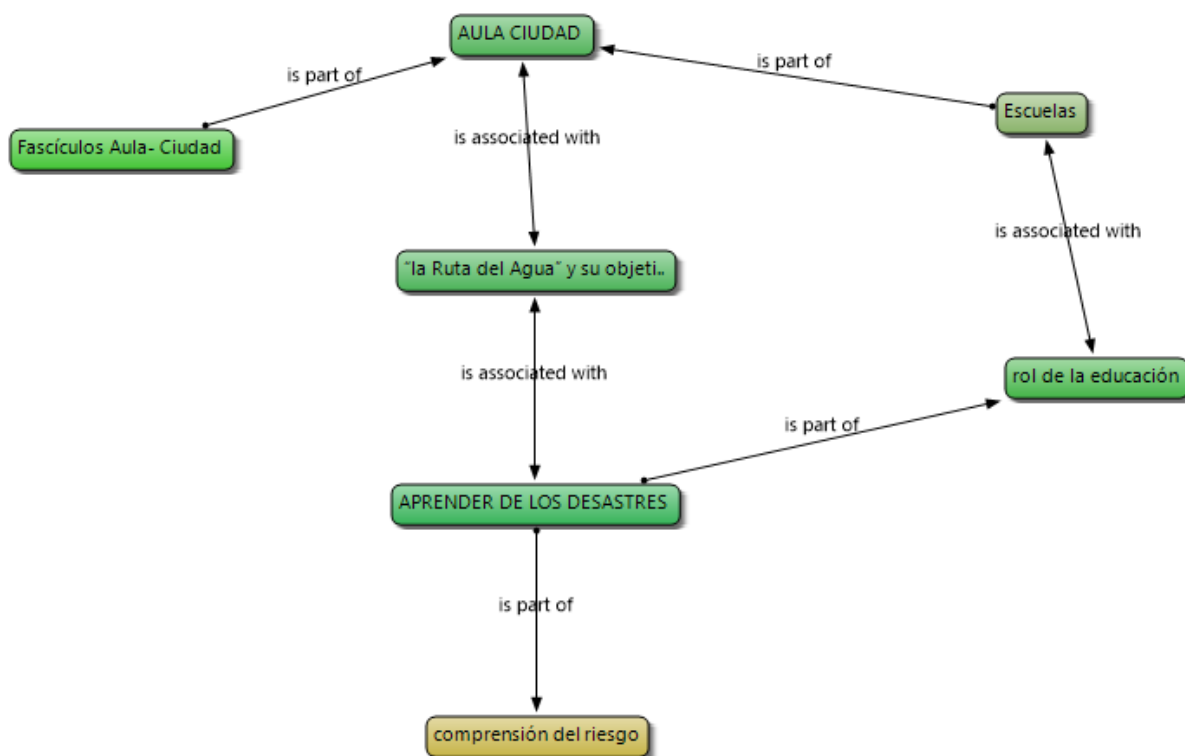
primordial en la comprensión de la relación ciudad-río. A su vez, esta relación es parte del contenido principal de la comunicación del riesgo planeada e implementada por el gobierno.

Siguiendo el principio que una comunicación del riesgo efectiva es aquella que se basa en las percepciones del riesgo, la práctica de comunicar el riesgo por medio de la comprensión de la relación ciudad-río, es una buena práctica que genera una percepción adecuada del riesgo.

Por último, se observa que la "preparación" es otra de las categorías asociadas al "agua". Esto se debe a que, en los documentos analizados, los contenidos de comunicación del riesgo refieren a medidas preparatorias sobre qué hacer frente a inundaciones. Por ejemplo, una de las citas asociadas a esta relación es: "A partir de generar mayor conciencia sobre la importancia de estar cada vez mejor preparados frente a los eventos hídricos y recuperar, al mismo tiempo, nuestra convivencia con el río" (Revista Mi Ciudad n°16, p. 4).

A su vez, como se mencionó anteriormente, para la planificación de la comunicación del riesgo en la ciudad fue importante la relación establecida con Escuelas. En la Figura 18 se muestra la red de sentidos entre las categorías "ciudad", "río" y "ruta del agua" las cuales surgen de la relación entre el gobierno municipal y las Escuelas en el proyecto "Aula-Ciudad".

Figura 18: Red de categorías ciudad, río y ruta del agua



Fuente: Elaboración propia en software Atlas.ti

En la red puede visualizarse la importancia del valor “agua”, sobre todo, asociada a la categoría “Aula Ciudad” la cual corresponde al proyecto que lleva el mismo nombre y que se implementó como una de las acciones dentro del Programa de Comunicación que coordina la Dirección de Gestión de Riesgos de la Municipalidad de Santa Fe.

Como ya se mencionó, este proyecto se realiza en las Escuelas y es por esto que en la red se asocia el rol de la educación a la categoría “aprender de los desastres”. La ciudad de Santa Fe comprende a la comunicación del riesgo de manera amplia, desde un enfoque de comunicación política, donde la educación es valorada como una de las formas de aumentar la comprensión de los riesgos. Precisamente, el objetivo de este proyecto es el de comprender el riesgo a través del trabajo fuera y dentro del aula entre docentes, alumnos y padres.

Aula-Ciudad tiene varios componentes, en primer lugar, se realiza un acercamiento de parte de las autoridades del municipio con las autoridades de la escuela para elaborar la agenda de trabajo. En segundo lugar, se trabaja con los docentes para presentarles los materiales con los que se trabajará en las clases. Estos son fascículos denominados “Aula-Ciudad” cuyo contenidos se analizan en el capítulo 4. También se

capacita a los docentes en materia de gestión de riesgos y en qué objetivos se buscan con las actividades en el aula.

En tercer lugar, se realiza el trabajo participativo en el aula en donde los alumnos responden consignas acerca de la construcción del riesgo en la ciudad y se preparan para las actividades de visita en la “ruta del agua”. Esta es la última actividad que se realiza y se lleva a cabo fuera del aula. Consiste en una visita a las estaciones de bombeo de la ciudad, a los monumentos históricos que rememoran la inundación y los sistemas de defensa de la ciudad. En la ruta interactúan personal del gobierno, docentes, padres y alumnos y construyen entre todos, sus percepciones sobre el riesgo. Es este el objetivo en la ruta del agua, el de aumentar la comprensión del riesgo. Es decir, del aprendizaje del riesgo que se realiza en el aula se transita hacia la comprensión del riesgo fuera del aula en donde es posible identificar todos los elementos que construyen ese riesgo en la ciudad. En palabras del gobierno de la ciudad

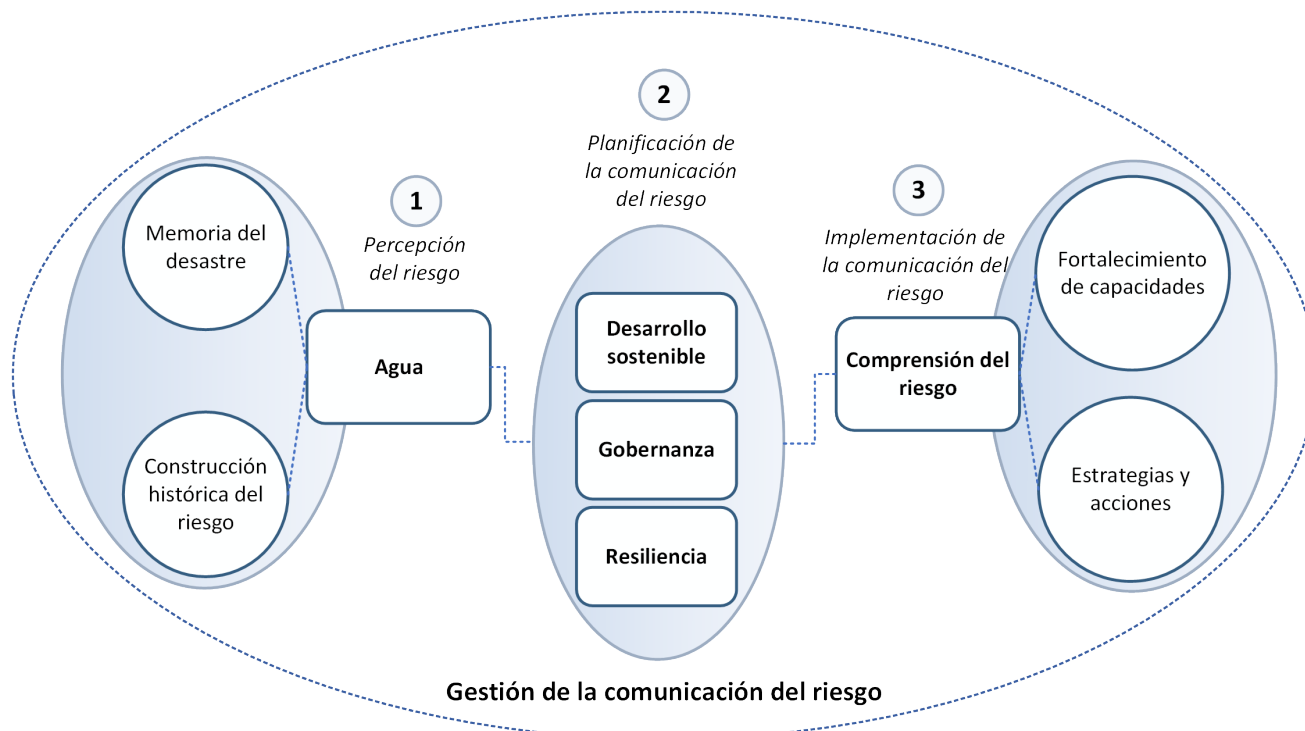
“la Ruta del Agua” y su objetivo es redescubrir el paisaje urbano local desde la perspectiva de los márgenes, en contacto con terraplenes, islas, islotes y bañados, para pensar la particular relación entre el río y la ciudad. Los itinerarios propuestos buscan posibilitar el conocimiento de los sistemas de drenaje urbano y de terraplenes y defensas. El propósito es conocer un complejo mecanismo de medidas integrales que requieren el compromiso permanente de todos los santafesinos. (Fascículo "La ciudad y el río", p. 3)

De manera tal que, con este proyecto y los contenidos de los materiales con los que se trabaja, se abarca el análisis del riesgo y su evaluación. Esta es una de las acciones de comunicación del riesgo más completas que ha diseñado e implementado la ciudad y es a la cual se le ha invertido más tiempo dentro de la Dirección de Gestión de Riesgo del municipio, razón por la cual es de las actividades permanentes de esa Dirección.

De lo expuesto hasta aquí, se analiza que la comprensión del riesgo se busca mediante la concientización de la relación ciudad-río. Se presenta una comunicación del riesgo en donde se hacen actividades y se difunden mensajes sobre la interacción de estas categorías para, desde allí, promover la identificación de la construcción social e histórica del riesgo en la ciudad. Es desde esa comprensión del riesgo, que se comunican medidas preparatorias para buscar que la población y la ciudad sean resilientes frente al riesgo de desastres por inundación. El agua es el eje del valor social asumido para la comunicación

del riesgo, pensada como el elemento natural que da vida a la ciudad y no desde una perspectiva negativa como la amenaza que da origen a las inundaciones cuando se encuentra con las vulnerabilidades del territorio. Estas relaciones de sentido se representan en la Figura 19.

Figura 19: La gestión de la comunicación del riesgo en la ciudad de Santa Fe



Fuente: Adaptado de Maurizi, V. & Fontana, S., 2019, p.14.

La Figura 19 resume el proceso de comunicación del riesgo en Santa Fe. El proceso comenzó con la memoria del desastre y la construcción histórica de evaluaciones de riesgos. Luego, la categoría "agua" se determinó como el eje principal para la comunicación del riesgo y se planificó utilizando los enfoques de desarrollo sostenible, gobernanza y resiliencia. A raíz de esto, el gobierno municipal definió, implementó y administró las estrategias y acciones de comunicación del riesgo con la participación de diversas partes interesadas. En el capítulo 4 se presentan y analizan las acciones implementadas.



C. Reflexiones finales

La ciudad de Santa Fe comprendió que, para poder avanzar hacia una exitosa gestión de riesgo de desastres, es necesario transversalizar este enfoque dentro de la estructura orgánica del municipio, incorporando a todas las áreas y actores que hacen a la gestión pública local. De este modo, las acciones que se llevaron a cabo, tanto normativas como programáticas, han sido guiadas por este fin.

En palabras de los elaboradores de la comunicación del riesgo de la ciudad,

Cada situación de emergencia es considerada un aprendizaje para el Municipio, porque permite ajustar las actuaciones establecidas para cada sector involucrado, evaluar el accionar municipal y de otros organismos y entidades, analizar la respuesta de los ciudadanos afectados y detectar problemas a resolver. (Gobierno de la ciudad de Santa Fe-UNISDR, 2014, p.47)

En este sentido, lo aprendido surgió de un proceso de comprensión del riesgo a través de su construcción histórica que se llevó a cabo a través de distintas acciones, una de las más importantes el proyecto “Aula-Ciudad”. Asimismo, la mayoría de las acciones se realizaron en el marco del Programa de Comunicación y contaron con la participación de actores de diversos sectores destacando el gubernamental, la sociedad y los medios de comunicación.

Considerando lo anterior, se visibilizan tres estrategias que engloban las acciones de comunicación del riesgo realizadas. Estas son estrategias de gestión de la comunicación, estrategias de difusión de información y estrategias de fortalecimiento de capacidades; las cuales han tenido diferentes objetivos y resultados, siendo los más destacados haber contado con participación de amplios sectores y perdurar en el tiempo a pesar de los cambios de gestión administrativa de gobierno.

De esta manera, se analizó que las estrategias se planificaron desde tres enfoques: desarrollo sostenible, gobernanza y resiliencia. El primero dado que se comprendió a la comunicación del riesgo como transversal a todos los sectores del gobierno municipal y, en este sentido, buscan el equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental como se definió en el capítulo 1.

La gobernanza está dada por la participación de diversos actores en la construcción de la gestión de riesgos en la ciudad y en las acciones de comunicación del



riesgo. En todas las estrategias, se reconoce un esfuerzo del municipio por generar acuerdos y vínculos con una gran variedad de actores del territorio y de incluir sus voces no sólo en los materiales que se generaron sino en los planes de actuación, como se ahondará en el capítulo 4.

La resiliencia se representa en considerar el valor social del agua como algo positivo; lo cual deriva del aprendizaje de los desastres ocurridos. La relación “agua-ciudad” es el eje central desde el que se planificaron los contenidos rectores de los mensajes para la comunicación del riesgo. De allí que la memoria del desastre y la comprensión del riesgo sean actividades sustantivas para la gestión del riesgo en la Ciudad de Santa Fe.

En resumen, los esfuerzos realizados por la ciudad de Santa Fe para comunicar sus riesgos se enfocaron en incorporar la participación de la sociedad afectada por los desastres ocasionados luego de las grandes inundaciones. Se inició un proceso de gestión de riesgo de desastres por parte del gobierno municipal que posibilitó pasar del aprendizaje sobre los desastres a la gestión de los riesgos en la ciudad.



Capítulo 4: La Ciudad de Santa Fe comunica sus riesgos: implementación y acciones.

“Para reducir los riesgos, en definitiva, la sociedad entera debe ser consciente de ellos y ser parte de su gestión; a través de su exigencia como política de Estado pero también mediante el compromiso ciudadano con la construcción de un futuro más seguro y sustentable, desde las acciones individuales y colectivas de cada día” (Gobierno de la ciudad de Santa Fe-UNISDR, 2014, p.29).

Los esfuerzos realizados por la ciudad de Santa Fe para comunicar sus riesgos han sido diversos e incluyeron estrategias variadas como se ha explicado en el capítulo anterior.

Con el objetivo de describir el recorrido que la ciudad de Santa Fe realizó para pasar de la comprensión de los riesgos a su comunicación, en el presente capítulo se analizan las acciones implementadas en el marco del Programa de Comunicación desarrollado por la Dirección de Gestión de Riesgo municipal. Específicamente, se han analizado los contenidos de los materiales producidos por el gobierno de la ciudad. Estos materiales consisten en fascículos, folletos, revistas y otros contenidos elaborados para

ser trabajados junto a distintos públicos en los ámbitos escolares y barriales de la ciudad. En el Anexo 1 de este trabajo se presenta el detalle de los materiales.

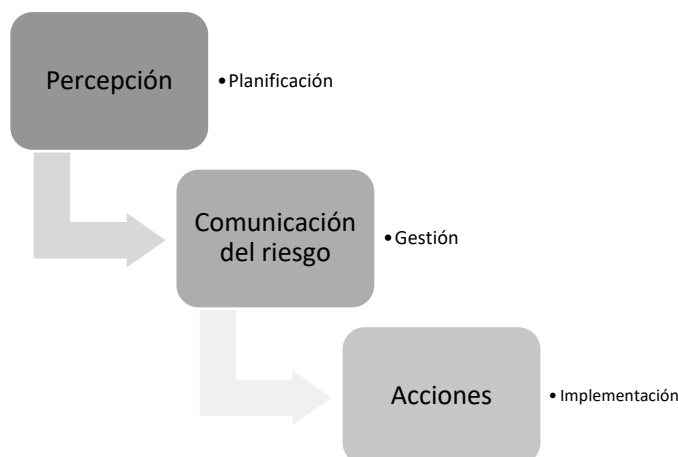
Asimismo, cada una de las estrategias estudiadas en el capítulo 3 incluyó acciones que son objeto de análisis en este capítulo. Este análisis también permite reconocer 3 etapas en cómo la comunicación del riesgo se planificó, gestionó e implementó; las cuales se describen en a continuación.

A. Del aprendizaje sobre los riesgos a la comunicación del riesgo

En el capítulo 3 se describieron las estrategias y los enfoques que están presentes en la gestión de la comunicación del riesgo que el Gobierno de la Ciudad de Santa Fe diseñó e implementó. De este modo, puede decirse que la gestión de la comunicación realizada se llevó a cabo en 3 etapas (Figura 20):

- 1) **Percepción:** se recuperan las percepciones de diversos actores de los sectores con los que se trabajó y se construye la percepción institucional de la ciudad.
- 2) **Comunicación del riesgo:** si bien abarca los otros dos momentos, se analizó como la gestión realizada por el gobierno de la ciudad frente a los riesgos percibidos. Esto incluye: la transversalización de la gestión de riesgos en todas las áreas del municipio como se ha evaluado, la elaboración de los materiales de comunicación del riesgo que se difundieron y el diseño de las acciones de comunicación política que se realizaron.
- 3) **Acciones:** se refiere a la implementación de las acciones diseñadas desde el enfoque de comunicación política y que comprenden la participación de múltiples sectores y actores.

Figura 20: Etapas de la gestión de la comunicación en la Ciudad de Santa Fe.



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, en este capítulo se analizan cada una de estas etapas.

1. La percepción institucional del riesgo del gobierno de la ciudad de Santa Fe

En capítulo 1 de este trabajo, se abordó el concepto de aceptabilidad del riesgo por parte de las personas y la sociedad y que esta se asocia a las percepciones que se tengan respecto de ese riesgo (Douglas, 1996). Basado en esta asociación, se conoce que, si se quiere aumentar la percepción respecto de un riesgo, primero se debe aumentar la comprensión y el conocimiento que las personas tienen sobre este, lo cual, puede ser logrado mediante la comunicación del riesgo.

Asimismo, dentro de los aspectos que determinan la percepción del riesgo, cobran destacada relevancia los aspectos institucionales, ya que es por medio de las instituciones que se dictan las normas sociales de lo que es aceptable o no. Entonces, como se dijo en el capítulo 1, deben conocerse las percepciones del riesgo que tienen las instituciones si se pretende generar un proceso eficaz de aumento de las percepciones sobre los riesgos. Para el caso de estudio de este trabajo final, esta afirmación es particularmente destacada ya que se ha analizado la comunicación del riesgo que el gobierno de la ciudad de Santa Fe ha realizado.

En ese orden de ideas, para poder conocer la percepción institucional del riesgo de la ciudad de Santa Fe, no solo basta enumerar las estrategias y acciones de

comunicación que se han llevado a cabo, sino también cómo se ha comunicado cuál es el riesgo en la ciudad. En ese sentido, se identifica que las amenazas que se enuncian en los contenidos comunicacionales elaborados por el municipio son las lluvias fuertes y crecidas de los ríos. El riesgo en el que se pone énfasis es el de inundación. Siendo así, todos los materiales elaborados por el municipio responden a riesgos por fenómenos hidrometeorológicos.

En la Tabla 5, se detallan los elementos del riesgo que se han identificado en el análisis del contenido de los materiales de comunicación elaborados por el municipio.

Tabla 5: Elementos que componen el riesgo según lo comunicado en los materiales gráficos de la ciudad de Santa Fe²⁰

Amenaza(s)	Vulnerabilidad(es) ²¹	Riesgo
<p><i>Lluvias fuertes</i></p> <p><i>Crecidas de los ríos Salado y Paraná</i></p>	Concentración de residuos en las calles	<p><i>inundación²²</i></p>
	Crecimiento no planeado de la ciudad	
	Viviendas en zonas de riesgo	
	“condiciones de la comunidad en las que impactan los fenómenos”	
	“modo en que la comunidad contribuyen a disminuir o aumentar el riesgo”	
	Sistema de defensa inconcluso	
	Falta de sistema de alerta hidrometeorológica y plan de contingencia	

Fuente: Elaboración propia

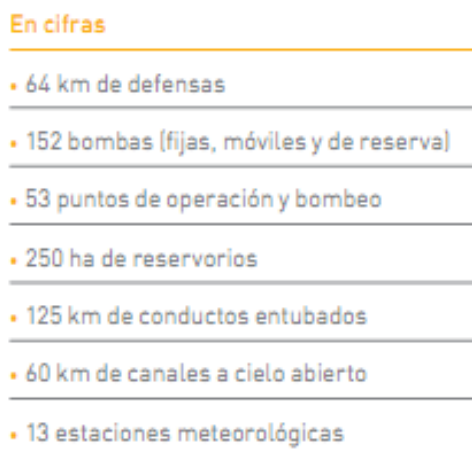
Es interesante mencionar que cuando se refieren a capacidades, se hace referencia al sistema de defensa construido, por ejemplo, enumerando cifras de los componentes del sistema de defensa tal como se muestra en la siguiente imagen:

²⁰ La mayoría de las amenazas y vulnerabilidades están enunciadas en el documento “Aprender de los desastres”, páginas 13, 27, 29, entre otras.

²¹ No se realiza en los materiales elaborados por la ciudad, una distinción entre vulnerabilidades relacionadas a la amenaza por lluvias fuertes y por crecidas. Es decir, se comunica el riesgo tomando en cuenta a estas amenazas como riesgos de inundación o riesgos hidrometeorológicos.

²² Así se menciona en los contenidos elaborados por la ciudad, pero conceptualmente no sería correcto, ya que la inundación es una amenaza de origen socio natural tal y como se conceptualizó en el capítulo 2 de este trabajo final.

Figura 21: Sistema de defensa de la ciudad de Santa Fe



Fuente: Gobierno de la ciudad de Santa Fe-UNISDR, 2014, p.21.

A pesar de este énfasis en las obras de mitigación estructurales, en todos los materiales elaborados se resaltan las acciones no estructurales llevadas a cabo como los talleres de capacitación, las actividades en escuelas, las campañas de difusión, es decir, todas las acciones de comunicación del riesgo que se describen en este trabajo.

Se tiene la comprensión desde el gobierno de la ciudad, que para gestionar el riesgo se necesitan múltiples factores. En este sentido, el gobierno define a la preparación como

La vital importancia del sistema de defensas y drenaje resalta la necesidad de que toda la sociedad tome conciencia de la fragilidad del territorio y adopte pautas de convivencia que permitan que estos sistemas artificiales siempre estén en óptimo estado de funcionamiento —evitar la basura en los desagües, no sacar tierra de las defensas, no vandalizar los sistemas de bombeo— así como estar preparados para afrontar una eventual situación de peligro, es decir, organizarse coordinadamente, saber qué hacer y cómo hacerlo, prever los diferentes recursos que se requieran. La elaboración de planes de contingencia y su apropiación por parte de la ciudadanía forman parte esencial de esta preparación. (Gobierno de la ciudad de Santa Fe -UN-ISDR, 2014, p.21)



Igualmente, el tipo de percepción del riesgo que se presenta en el caso de las inundaciones en la ciudad de Santa Fe se ubica como de alta familiaridad y bajo temor (Sheppard et.al.,2012) tal como se hizo referencia en la Tabla 1 del capítulo 2. Es decir, existe una percepción del riesgo preexistente que asegura algún grado de conocimiento del riesgo por parte de las personas. Se asume la presencia de este conocimiento previo dadas las características del territorio. Para quienes planean la comunicación, esto significa que se reforzará lo conocido, pero se sumarán nuevos elementos para que las personas puedan generar estrategias de autoprotección frente a este riesgo. Esta aseveración explicaría el énfasis que el gobierno de la ciudad le ha dado al contenido de preparación en la mayoría de los materiales elaborados.

Sumado a ello, las estrategias de comunicación del riesgo desde un sentido de comunicación política han buscado incorporar a la mayor cantidad de actores del territorio posibles: se ha realizado el esfuerzo de incluir en la comunicación, a los “jugadores sociales” que participan en la conformación de las percepciones sobre los peligros:

En Santa Fe trabajamos sobre la premisa que hacerlo juntos, todos los sectores de la sociedad; esto es lo que permite alcanzar las metas de la mejor manera. Se trata de que cada uno, desde su lugar, se involucre y aporte para el desarrollo de esa ciudad que soñamos. (Gobierno de la ciudad de Santa Fe – UN-ISDR, 2014, p.6)

Además, se han diversificado las acciones que se implementaron con el objetivo de llegar a la mayor cantidad de sectores posibles. De este modo, se asume una intención de reconstituir la relación entre la institución gobierno, como actor responsable frente al riesgo de inundaciones, y la sociedad en general (Elizalde, 2009). Esta intención se evidencia en que el gobierno asume su responsabilidad:

Desde 2008 hemos asumido la gestión de riesgos como política de Estado, con el apoyo sostenido de todas las fuerzas políticas e institucionales de la ciudad, incorporándolo a la planificación urbana y promoviendo una cultura de la prevención. (Gobierno de la ciudad de Santa Fe – UN-ISDR, 2014, p.6)

En definitiva, la percepción del riesgo desde la que parte la comunicación del riesgo en la ciudad de Santa Fe intenta involucrar percepciones de diversos actores, provenientes de diferentes sectores y roles sociales. Define al riesgo por inundaciones,

detallando las condiciones de vulnerabilidad no solo desde una perspectiva geográfica o territorial, sino también social y política. Parte de la premisa de asumir la responsabilidad gubernamental frente al riesgo y compartirla con el resto de los actores, mediante atribuciones claras de tareas. Busca aumentar la comprensión y el conocimiento del riesgo de inundaciones mediante contenidos que responden a la etapa de preparación, combinándolo con otras estrategias preventivas como lo es el trabajo con escuelas. De esta forma, trata de recomponer la relación de confianza entre la institución gobierno y la sociedad como así también de trabajar con los jugadores sociales y sus percepciones, mediante el uso de retóricas diferenciales.

2. Planificación e implementación de la comunicación del riesgo: el Programa de Comunicación de Riesgo de la ciudad de Santa Fe

El Programa de Comunicación de Riesgo fue creado en 2007 y depende de la Dirección de Comunicación y de la Dirección de Gestión de Riesgos de la Ciudad de Santa Fe. El programa ha sido destacado dentro de la gestión de riesgos de la ciudad, ganando por este el premio Sasakawa que las Naciones Unidas otorgan cada año en su Plataforma Global sobre Reducción de Riesgos en el año 2011²³ como ya se dijo en la introducción:

A través del programa, se han llevado a cabo diferentes estrategias y acciones que incluyeron talleres de capacitación a funcionarios, vecinos, periodistas; múltiples eventos de difusión y memoria sobre las inundaciones; la producción de materiales gráficos y audiovisuales; proyectos educativos en escuelas con la participación de docentes y alumnos, organizaciones vecinales, Cruz Roja, entre otras. La mayoría de estas acciones ha tenido la finalidad de aumentar el conocimiento y la comprensión del riesgo por inundaciones en la ciudad para de esta forma, aumentar la capacidad de cada sector frente a ellas.

La misión del programa es:

El Programa de Comunicación de Riesgos tiene por objetivo promover procesos de comunicación tendientes a la concientización de los riesgos existentes en la comunidad, a fin de impulsar una visión integral orientada a reducirlos y a disminuir las

²³ <https://www.unisdr.org/archive/19916>



vulnerabilidades sociales, institucionales y culturales. Además, contribuir a generar cambios de actitudes y hábitos tendientes a incorporar la prevención de riesgos en las culturas e identidades que conviven en la ciudad, incentivando la construcción de una aceptabilidad social de los riesgos que permita trabajar colectivamente en su reducción.

(Fontana, S. y Maurizi, V., 2014, p.91)

Como se observa, la misión del programa es amplia y pretende generar más información y consciencia sobre los riesgos en la población. A continuación, se propone el análisis de las acciones llevadas a cabo en el marco del programa acorde a la función a la que responden²⁴:

a) *Promover la realización de instancias participativas destinadas a diferentes sectores de la población a fin de efectuar análisis colectivos de las causas y consecuencias asociadas a los diferentes riesgos existentes en la ciudad.*

- Talleres de fortalecimiento institucional para la gestión de riesgos: en estos talleres se capacitaron a las autoridades y funcionarios municipales para implementar la gestión de riesgos en el municipio.
- Realización participativa de planes escolares ante emergencias, denominados “PEPE”: junto a la Cruz Roja Argentina filial Santa Fe, se realizaron planes escolares incluyendo acciones de prevención y respuesta ante emergencias.

b) *Orientar acciones destinadas a la sensibilización de la sociedad para mejorar su percepción de riesgos, reconociendo debilidades y fortalezas en relación con las amenazas y emprendiendo nuevas actividades para reducir las propias vulnerabilidades para enfrentar y superar eventos potenciales peligrosos.*

- Charla orientada a las personas a cargo de la distribución de materiales de difusión con indicaciones para una posible evacuación²⁵: en los barrios del suroeste se

²⁴ Estas acciones se tomaron de acuerdo con un documento elaborado en el año 2009, denominado “Documento de actualización para periodistas y comunicadores. Comunicación para la gestión de riesgos” al que se tuvo acceso durante el trabajo de campo en la ciudad de Santa Fe. Se complementaron con información del documento “Aprender de los desastres” del 2014 y con la información proporcionada en las entrevistas realizadas.

²⁵ Cartillas plegables por distrito y suplementos especiales “Por una ciudad más preparada”. Los contenidos de estos se describen mas adelante en este trabajo final.



entregaron los materiales casa por casa y se acompañó de una sensibilización a la población que los recibió a fin de optimizar su comprensión sobre los mismos.

- Capacitaciones a delegados de manzanas y otros referentes acerca de los planes de contingencia.
- Curso de capacitación para docentes y referentes comunitarios “Santa Fe y las inundaciones. Hacia una gestión de riesgos”, se llevaron a cabo dos ediciones: en 2008 y 2011.
- Capacitaciones a personas responsables de los refugios y a sus auxiliares: se capacitaron en el manejo general de los refugios, incluyendo temas de logística, salud, y atención a afectados en general. Además, se elaboró una metodología de operación del Centro de Distribución de bienes y servicios.
- Organización de charlas con directivos de medios de comunicación, periodistas y comunicadores: en donde se acordaron los aspectos principales de la cobertura mediática durante las emergencias. También se realizó un taller sobre cobertura de desastres y emergencias para periodistas.
- Creación de un blog en donde se concentra toda la información acerca del tema de gestión de riesgos en la ciudad. Este blog se llama “Santa Fe, la ciudad y el río”²⁶ y allí también se dan recomendaciones acerca de cómo actuar ante inundaciones.

²⁶ <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/GdR/> Blog de la ciudad de Santa Fe “Santa Fe, la ciudad y el río”

Figura 22: Afiches de convocatorias a actividades realizadas por la ciudad de Santa Fe



Fuente: Portal web del gobierno de la ciudad de Santa Fe:
<http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gestionderiesgos/>

c) *Impulsar campañas de información, educación y concientización de la población sobre los distintos riesgos a los que está expuesta, a fin de brindar elementos fundamentales para la toma de decisiones de individuos, familias o instituciones.*

- Cortos radiales y televisivos con recomendaciones e indicaciones ante lluvias y para concientizar sobre el manejo de los residuos domiciliarios.
- Elaboración de materiales de difusión para informar a la población las indicaciones y recomendaciones necesarias para evacuar cada zona afectada: estos materiales fueron impresos y distribuidos a fin de que cada sector conozca los aspectos principales para su evacuación, además contienen recomendaciones básicas sobre cómo actuar ante inundaciones.



d) Facilitar la implementación de actividades dirigidas a distintos sectores de la comunidad para que puedan reconocer y efectuar sus aportes posibles para contribuir a la reducción de riesgos.

- Creación y puesta en marcha del programa “Aula-Ciudad”: a través de este programa se trabajó con más de 100 escuelas en donde se realizaron diferentes actividades en el aula con el fin de concientizar, por parte de los docentes a sus alumnos, acerca de la convivencia con el río, las inundaciones y la construcción social del riesgo. Se generaron materiales de trabajo (suplementos especiales Aula-Ciudad) para el aula y se diseñó una visita guiada llamada “Ruta del agua” para que los/as alumnos/as puedan visibilizar el riesgo por inundaciones y, de este modo, culminar el trabajo que se realiza con los materiales en el aula previo a la visita. La ruta incluye las estaciones de bombeo, las obras de mitigación que se realizaron, los monumentos con los tirantes de inundación, entre otros lugares de interés.
- Elaboración e implementación del proyecto “La preparación desde las escuelas: más prevención y menos riesgos”: destinado a trabajar con la comunidad educativa (docentes, alumnos/as) acerca de los riesgos y cómo se pueden generar estrategias y herramientas para reducirlos.
- Registro de tesis y trabajos finales de carrera acerca de la ciudad de Santa Fe: se lleva un registro de todos los trabajos de investigación que tratan temas de la ciudad por área de trabajo, autor/a, institución académica y breve resumen.
- Trabajo en conjunto con la Escuela de Servicio Social de la Universidad del Litoral: para el desarrollo de prácticas en terreno de los estudiantes acerca de “Hábitat y gestión del riesgo”.

Figura 23: Tapas de algunos materiales elaborados por el gobierno de la ciudad de Santa Fe



Fuente: Portal Web de la ciudad de Santa Fe <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gestionderiesgos/>

- e) Fortalecer la preparación de la ciudadanía mediante el intercambio y difusión de la información necesaria, concreta y concisa para actuar en caso de emergencias, incluyendo acuerdos básicos para una mejor organización de la respuesta de toda la comunidad.
- Trabajo con diferentes organizaciones para identificar vías de evacuación seguras de las zonas más vulnerables de la ciudad: se trabajó con vecinos/as de los sectores más vulnerables de la ciudad para generar información específica de cada lugar en relación con lluvias y afectaciones históricas, vías de salida, puntos de encuentro y refugios para cada una de las zonas.
 - Comunicación de los avances logrados en materia de preparación y respuesta: los avances obtenidos con el trabajo con diversos actores en las acciones que se han enumerado en estos ítems se comunicaron a la población a través de medios de comunicación masiva, charlas con vecinos/as puerta a puerta y otros medios.



- Elaboración y difusión masiva de material específico acerca de medidas de preparación y respuesta ante inundaciones: se hizo una publicación llamada “Por una ciudad mejor preparada” (2009 y 2013), 40 versiones de folletos por barrios con la información del plan de contingencia (2008-2010) y por distritos (2012-2013). Todo el material se distribuyó a los/as vecinos/as junto con impuestos municipales para garantizar que llegasen a la mayor cantidad posible de población.

- f) *Desarrollar estrategias de comunicación de riesgos en función de la puesta en marcha de las acciones del sistema local de gestión del riesgo, entre ellas la elaboración de los planes de emergencias y contingencias que se elaboren.*

- Elaboración del Plan de Contingencia ante lluvias: que incluyó información de toda la ciudad y se dividió por zonas para ser distribuido y fue difundido en cada una de ellas en folletos que incluyeron información específica para cada zona. El protocolo compiló información proporcionada por los/as vecinos/as de cada una de las zonas, fruto de actividades que se describieron más arriba.
- Elaboración del Manual de Procedimientos del municipio ante desastres: en él se fijaron escenarios posibles de riesgo y para ellos se elaboraron diferentes procedimientos para la actuación que involucran a todos los actores que componen el sistema municipal de gestión del riesgo.

En resumen, se ha analizado que la mayoría de estas acciones se realizaron en conjunto con otras instituciones y organismos como Cruz Roja Argentina filial Santa Fe, Asociación Civil Canoa, Cáritas, Cascos Blancos, Universidad del Litoral, CISP, entre otras. Aproximadamente, se conoce que se ha trabajado en conjunto con 60 organizaciones; 45 de las cuales son vecinales según lo reportado en el documento “Aprender de los desastres” de 2014.



B. Aumentando las capacidades de la ciudad frente a los riesgos a través de la comunicación

¿Cómo ha comunicado sus riesgos la ciudad de Santa Fe? Esta es una de las preguntas de partida para el análisis que en este trabajo se realizó. La ciudad de Santa Fe, como ya se describió, implementó una serie de estrategias tendientes a comunicar el riesgo. Las mismas incluyen acciones institucionales, como la creación del Programa de Comunicación y el fortalecimiento de capacidades; acciones de gestión de la comunicación y acciones de difusión. La mayoría de estas acciones se han realizado desde un enfoque participativo, tratando de incorporar las percepciones presentes en la sociedad a la cual van dirigidas como se explicó en el capítulo 3.

En este marco, la ciudad elaboró una serie de documentos, cartillas, folletos y manuales con el objetivo general de comunicar el riesgo de inundaciones²⁷. En estos documentos se describe, comenta y reflexiona en torno a las actividades que se vienen realizando desde 2008 en adelante en materia de gestión de riesgos. Además, se presentan las medidas de autoprotección que las personas deben seguir antes, durante y después de una inundación.

Según los contenidos de los materiales gráficos de comunicación elaborados por el gobierno de la ciudad de Santa Fe, es posible identificar dos objetivos específicos de comunicación del riesgo:

- 1) Aumentar la comprensión sobre los riesgos en la ciudad
- 2) Fortalecer las capacidades de preparación frente a esos riesgos.

En general, la comunicación del riesgo de la ciudad siguió un sentido de comunicación para el cuidado, como se conceptualizó en el capítulo 2 de este trabajo. Se comunicó sobre un riesgo del cual existe alta percepción en la población y basado en esto, los mensajes de los materiales gráficos incluyen contenido relacionado a la preparación ante este riesgo.

También, todos los materiales analizados siguen el mismo estilo en cuanto a diseño gráfico y organización de los contenidos. Esto evidencia que existe una planificación de la comunicación y que dentro del Programa de Comunicación se han definido los lineamientos de esa planificación comprendiéndola como un proceso.

²⁷ En el Anexo 1 de este trabajo se presenta el detalle de los documentos analizados.

Sumado a ello, existe una continuidad en la política de comunicación que no sólo está sostenida por su lugar en la estructura institucional sino por la voluntad política de quienes están en el gobierno local, más allá de los cambios de gestión.

Otro aspecto destacado es que la mayoría de la información generada es de acceso público y gratuito. Es decir, la información se encuentra disponible, de manera oportuna y de fácil acceso. Ha sido distribuida por diversos canales, no solamente a través de los medios tradicionales de comunicación como lo son la radio o la televisión, sino también a través de un blog, una página web, YouTube y la cuenta de Facebook de la ciudad. Asimismo, se crearon y coordinaron instancias de comunicación cara a cara, con un enfoque participativo, donde se llevaron a cabo actividades para comprender el riesgo.

Pero ¿qué opinan los actores que planificaron e implementaron la comunicación de la ciudad respecto de esta? El INF01 expresa que

Se hacen campañas sobre varios temas “dengue, educación sexual, campaña x, campaña y” pero estas son aisladas, no se continúan. Por tanto, esto es “sólo gasto, falta una campaña protectora” que pueda agrupar todos los temas. “El ciudadano debe tener una cultura de la prevención” “las leyes solo existen cuando me favorecen” y la gestión de riesgo es cumplir la ley.

En cuanto a la relación que han tenido con los medios de comunicación, la INF02 dice que

La actitud de los medios de comunicación es en general colaborativa, pero que existe interés en el momento en el que ocurren las cosas (se está refiriendo a emergencias o desastres) y luego ese interés se disuelve. No participan los medios en la parte preventiva pero sí en la alerta”. Continuando, la INF02 expresa que el mensaje que se emita a la población “no debe ser alarmante, hay que bajarlo al llano y hay que incorporar nuevas cosas.

Ambos actores coinciden en que el rol de la educación en materia de comunicación del riesgo es muy importante: “*El sistema de educación inicial es fundamental, allí hay que inculcar la cultura, no específicamente sobre riesgo sino sobre todo*” (INF01).



Finalmente, al referirse acerca de qué sigue en esta materia desde la perspectiva institucional, la INF02 dice que “hay que continuar con las capacitaciones a docentes, profundizar en eso y con periodistas. La comunicación debe ser más fluida con otras instituciones que tengan que ver con el barrio”. Mientras que el INF01 agrega “Tengo miedo que Santa Fe sea el ejemplo de lo que pudo ser y no fue” ya que, desde su perspectiva, aún queda mucho por avanzar para tener una comunicación del riesgo a través de la cual se reduzca el riesgo por inundaciones. En resumen, del análisis de los materiales pueden considerarse los siguientes aspectos descriptos en la Tabla 5.

Tabla 6: Aspectos destacados de los materiales de comunicación del riesgo producidos por el gobierno de la ciudad de Santa Fe.

Elementos comunes en los materiales de comunicación analizados	Elementos por mejorar en la comunicación del riesgo
<ul style="list-style-type: none"> • Existe una coherencia de estilo en cuanto a diseño, tipografía de la fuente, colores y detalles de edición, a lo largo de toda la producción de documentos de comunicación del riesgo. Esto da la pauta que se trata de una comunicación planeada que conserva una coherencia editorial y visual que da idea de continuidad institucional • Todos los materiales son firmados por “el gobierno de la ciudad de Santa Fe”, sin alusiones expresas a algún funcionario en particular o atribuyendo la gestión a alguna persona en específico. Se mantiene una visión institucional de la comunicación • Se proporciona la información de contacto completa de todos los medios por los cuales los habitantes de la ciudad pueden comunicarse con el gobierno de esta (se incluyen redes sociales, teléfonos y direcciones) • Mantienen un vocabulario simple y claro, con contenido de tipo pedagógico en el que se detallan las acciones de autocuidado que la población debe seguir para estar preparados ante emergencias y/o desastres. Para ello, se apoyan en tipografía de letras modernas, colores, imágenes y mapas que convierten en visualmente accesible los contenidos. Esto respeta una de las premisas básicas de la comunicación del riesgo que es tener un lenguaje claro y preciso. 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay división de tareas o responsabilidades entre los actores que conviven en el territorio, respecto de sus roles en la gestión del riesgo. Esto ayudaría a que las personas pudieran comprender mejor cómo contribuir a la gestión de riesgos desde su rol particular y a promover el involucramiento activo en ella. • No se elaboraron los materiales de manera participativa, incluyendo las percepciones de las personas en los mismos. Lo cual facilitaría la comprensión de los contenidos y diferenciaría aquellos aspectos contextuales que hacen a la construcción de los riesgos en cada parte de la ciudad, fortaleciendo la idea de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno en la gestión del riesgo. • Los contenidos de comunicación del riesgo de carácter más preventivos, solo se trabajan en las escuelas haciendo referencia a la comprensión de la construcción del riesgo en la ciudad, a las causas de las inundaciones y a entender mejor la relación ciudad-río. Si bien se han trabajado temas ligados a las causas de los desastres como los de los residuos o el cuidado del medio ambiente, sería recomendable abordar notas en el blog de la ciudad o por otros medios, que profundicen en las causas de los desastres como, por ejemplo, la relación entre



<ul style="list-style-type: none"> • En los contenidos sólo se hace referencia a la etapa de preparación del riesgo, no se habla de las etapas de respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Sin embargo, se incluye contenido específico sobre de resiliencia, desarrollo sostenible y gestión del riesgo. 	<p>planeación urbana y pobreza, cuidado del medio ambiente y riesgo, entre otras.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se hace referencia explícita a los tipos de vulnerabilidades en los contenidos que se elaboran, aunque si se mencionan cuando se hace el recuento histórico de la construcción del riesgo en la ciudad: cuando se habla de vulnerabilidad, se hace referencia al territorio inundable y a variables de vulnerabilidad física, pero no se habla explícitamente de vulnerabilidad social, construcción social del riesgo. Dar a conocer a las personas que existen diferentes tipos de vulnerabilidades puede ayudar a aumentar la comprensión del riesgo y tomar consciencia de alternativas de solución innovadoras desde los roles que cada uno desempeña en el sistema social, político y económico • Solamente en uno de los materiales analizados se hace una extensa referencia a todas las acciones que se realizaron en materia de gestión de riesgos y desarrollo sostenible. Si bien puede inferirse que para el gobierno de la ciudad la relación entre ambos marcos conceptuales es clara, esta no se trasladó a los materiales de comunicación que se elaboraron con contenidos específicos de comunicación de riesgo. Sin embargo, las acciones que el gobierno de la ciudad llevó a cabo en el marco de comunicación política (capacitaciones, talleres, eventos, guías, etc) sí se enmarcan en la comprensión del riesgo asociado al desarrollo.
---	---

Fuente: Elaboración propia.

1. Los objetivos de comunicación en los materiales gráficos elaborados por el gobierno de la ciudad

En cada uno de los materiales elaborados, el gobierno municipal de la ciudad ha comunicado el riesgo a través de ideas clave. Específicamente, cada material busca un objetivo alineado a los dos generales que se presentaron más arriba en este texto y que responden a distintas etapas del ciclo del desastre como se ha analizado en los capítulos 2 y 3.

En los fascículos de “Aula-Ciudad” se hace énfasis en la construcción histórica del riesgo en la ciudad como idea central, buscando la comprensión del riesgo por parte



de los alumnos en el contexto ciudad-río. Este tipo de publicación se compone por tres fascículos, denominados “Santa Fe, la ciudad y el río”, “Convivir con el río” y “Ciudad Verde”.

En el fascículo “Santa Fe, la ciudad y el río” se resalta la percepción del riesgo presente, enfocado en su comprensión y sus elementos en el contexto de la ciudad. Con el objetivo que los alumnos y maestros de la escuela interactúen en función de reconocer las amenazas y las vulnerabilidades. De este modo, se hace visible la gobernanza: la escuela, el gobierno y la sociedad colaboran para la comprensión de los riesgos.

En el fascículo “Convivir con el río” la comprensión del riesgo está asociada a la idea de la "convivencia con el río". Como su título adelanta, se describe que los ríos son parte de la geografía de la ciudad, y es por esta geografía, que existen riesgos. Se habla de la convivencia con el río como la manera de comprender ese riesgo para poder gestionarlo. Para lograr la comprensión de esta idea, las actividades planteadas en el aula tienen por objeto que los alumnos analicen cómo la intervención humana en el territorio es la que ayuda a la ocurrencia de desastres. Es decir, plantea el desafío que los alumnos comprendan que los desastres ocurren por la interacción de las personas con su entorno, no solo por factores naturales. Es aquí, donde se introduce el concepto de planificación urbana. En este sentido, el río sigue jugando un rol central como parte determinante de la misma: "el territorio que le pertenecía al río", cita muy usada en los fascículos. Por tanto, puede inferirse que se considera a la planificación urbana como una de las capacidades para la gestión de riesgos ante inundaciones.

Además, se habla del río y del agua como elementos que configuran el entorno. Según lo que se menciona en este fascículo para el trabajo en las escuelas, la ciudad crece "limitada" por el entorno y no como podría hacerlo de acuerdo con sus posibilidades. De esta forma, se hace énfasis en que existe una convivencia entre "lo natural" y "lo construido", la cual delimita las vías del desarrollo de la ciudad y de las personas que en ella habitan.

También se retoma la idea que, para alcanzar un desarrollo sostenible, primero se debe tener un territorio sostenible y se comenta que esto dependerá de la comprensión del riesgo, la cual se referencia en torno a la relación "ciudad-río" siguiendo la idea central de los fascículos.

Sin embargo, no se evidencia una diferenciación clara entre amenaza y vulnerabilidades cuando se habla de la relación ciudad-río. No se relaciona al río como



amenaza sino más bien como parte del entorno que limita las posibilidades de la ciudad. La relación ciudad-río y el rol que se le asigna al río como parte del entorno, se refuerza con las actividades que se proponen para hacer en la escuela con los alumnos antes del recorrido de la "ruta del agua". Se propone reconocer el paisaje y mencionar actividades que se realizan en las orillas del río como parte de la convivencia.

En resumen, los tres fascículos especiales incluyen contenidos sobre las causas de los riesgos en la ciudad de Santa Fe partiendo de una premisa de la construcción social del riesgo. Intentan mostrar a los alumnos, mediante actividades que llevan a la reflexión, que las inundaciones han sido producto del crecimiento de la ciudad y cómo esta se ha relacionado con el río. Este es el eje común entre los fascículos, el pensar la ciudad desde su contexto natural para proponer una consciencia sobre cómo debe cuidarse el ambiente en pos de no construir más riesgos.

La articulación que se propone gira en torno a los elementos: ciudad, río, cultura del agua y cuidado del ambiente. De este modo, se logra integrar el enfoque de desarrollo sostenible con el de gestión de riesgos, de modo de repensar el crecimiento de la ciudad de manera tal que los riesgos se reduzcan.

Se apela a la comprensión por parte de los alumnos combinando actividades lúdicas, de reflexión histórica, apelando a la memoria afectiva y al aprendizaje vivencial en el recorrido de la ruta del agua.

Por su parte, los suplementos especiales de "Por una ciudad más preparada" y "Por una ciudad mejor preparada", informan acerca del contenido del plan de contingencia. Comienzan con la pregunta: *¿qué hacemos en caso de lluvias fuertes?* donde el "qué hacemos" hace referencia a un contenido de tipo pedagógico correspondiente a la etapa de preparación del ciclo del desastre desde una visión correctiva de la gestión de riesgos de desastre como se ha explicado en el capítulo 2 de este trabajo. Este sentido se refuerza con frases como "trabajando juntos por una ciudad mejor preparada", la cual, da idea de más o nuevas acciones de preparación en el espacio de la ciudad. Asimismo, el estar "mejor preparados" tiene sentido en el marco de dos situaciones: la primera, hace un llamado a la memoria de haber vivido antes una emergencia y/o desastre y, la segunda, a la amenaza siempre latente de las lluvias fuertes en la ciudad.

Este objetivo de comunicar información acerca de las medidas de autocuidado para estar "más" y "mejor" preparados, se complementa con las cartillas plegables por



distrito en donde se recorta la información del plan de contingencia según corresponde a cada distrito. El contenido expresado en estas cartillas sigue la premisa de la construcción social del riesgo, es decir, que las acciones de las personas generan los riesgos y, por tanto, las personas son corresponsables en la gestión de este. En ellas, se define a las medidas estructurales que se han realizado en la ciudad como obras de infraestructura contra inundaciones, como “medidas que no son infalibles” y que “no eliminan completamente el riesgo” para hacer hincapié en que es necesario que “la comunidad esté siempre preparada”.

Finalmente, otro aspecto importante es que los contenidos en ambos documentos han sido iguales, pero se les cambió de nombre. El primero se denominó “Por una ciudad MAS preparada” mientras que el segundo, “Por una ciudad MEJOR preparada”. Este cambio evidencia una reflexión realizada por quienes preparan los materiales de comunicación, que podría buscar resaltar que ya existen acciones de preparación que se han implementado y que es necesario reforzar. Coincidentemente con el cambio en el contexto en el que se comunica la primera versión del documento, que era el post-desastre y se comenzaba a trabajar en la gestión de riesgos en la ciudad; mientras que el segundo se difundió cuando el SMGDR ya había sido creado.

Las cartillas plegables por distrito contienen un tipo de información que busca aumentar la capacidad de las personas frente al riesgo de desastre en la ciudad. Mediante el conocimiento de qué hacer antes, durante y después de las lluvias fuertes o de las inundaciones. Este esfuerzo por informar y aumentar capacidades de las personas ante los riesgos refuerza el intento por incluir a todos los actores que conviven en el territorio en la gestión de riesgos de la ciudad.

Un estilo de material de comunicación diferente es el de “La gestión del cambio”, dado que el objetivo de esta publicación es hacer un recuento de las acciones de gestión de un Intendente en particular, y, como tal, se pretende que sea un instrumento de rendición de cuentas ante la ciudadanía. En este contexto, mencionar en el inicio de su texto que “*el gobierno de la ciudad asumió la gestión de riesgos como política de estado*” (Capítulo3, p.1) reconoce la importancia que ha tenido la gestión de riesgos para el gobierno e intenta ser un llamado a continuar en este camino para quien asuma la gestión municipal como Intendente. El informar de esta manera a los ciudadanos es un mecanismo de refuerzo para que puedan estos exigir que se mantenga lo bien hecho y se mejore lo que sea necesario en materia de gestión de riesgos en la ciudad.



En el contenido del capítulo 3 que ha sido analizado, se hace referencia a una “ciudad sustentable”, donde se describen medidas y acciones que el municipio ha realizado en pos de ello, relacionadas al tema de agua y saneamiento, acceso a la tierra, entre otras. Es decir, si bien no se hace una referencia expresa a la relación entre gestión de riesgos y desarrollo sostenible o sustentable como se conceptualiza en el documento, sí se reflexiona sobre el riesgo en un contexto más amplio asociado a los temas del desarrollo. Esta comprensión por parte del gobierno municipal, puede ser una explicación a las medidas de carácter amplio que han tomado y se pueden incluir como aportes para la gestión de riesgos en la ciudad.

Complementariamente, en la edición especial de la revista “Mi Ciudad” denominado “Por una ciudad mejor preparada”, el título de inicio es "el gobierno de la ciudad de Santa Fe asume la gestión de riesgos como política de estado", reforzando la idea expresada en el capítulo 3 de “La gestión del cambio”. Bajo el mencionado título, se enumeran las acciones que el gobierno de la ciudad llevó a cabo para la transversalización de la gestión de riesgos con la finalidad de incorporar este enfoque en todos los temas de gobierno. Se expresa que

Tenemos que seguir mejorando. Nunca nos van a escuchar poniendo como excusa al clima: ya sabemos que el cambio climático traerá ríos altos y lluvias intensas. Pero es un hecho que estamos mejor preparados. En los últimos años evitamos nuevos asentamientos en zonas bajas, reubicamos decenas de familias que vivían en reservorios, mejoramos las alertas, contamos con protocolos de actuación y hacemos concientización en las escuelas. Y cuando se produjo la lluvia nos pusimos al mando. (Revista Mi Ciudad n° 24, p. 2)

Otra frase significativa en la que se hace énfasis en esta publicación es la de "gestión de riesgos: una política de todos". Esta expresión otorga sentido a la categoría "gobernanza" ya que el "de todos" conlleva la idea explícita de parte del gobierno, que la gestión de riesgos no es solamente una acción gubernamental, sino que debe incluir a múltiples actores y sectores.

En definitiva, se distingue mediante el análisis de los contenidos de los materiales gráficos elaborados por el gobierno de la ciudad para comunicar el riesgo, una variedad

de objetivos dentro de las funciones de comunicación: generar consciencia, difundir, informar, apelar a la memoria, compartir experiencias, entre otras.

C. Reflexiones finales

En este capítulo se buscó responder a la pregunta de ¿cómo ha comunicado su riesgo la ciudad de Santa Fe? Para esto, se han analizado las acciones implementadas por el gobierno en esta materia, a través del análisis de contenido de los materiales elaborados para comunicar el riesgo. Además, se ha analizado la descripción de las tres etapas en las que se organiza la gestión de la comunicación del riesgo en la ciudad: planificación, gestión y acciones.

El análisis demuestra que existió por parte del gobierno de la ciudad un camino desde que se comprendieron los riesgos hasta que se gestionó la comunicación. Este camino se transitó junto a diversas instituciones y se tradujo en una amplia variedad de acciones implementadas, enmarcadas en el Programa de Comunicación de Riesgos del municipio.

En este sentido, la percepción institucional del riesgo se ha manifestado tanto en los contenidos elaborados en los materiales gráficos producidos como en las acciones implementadas. Asimismo, se ha buscado aumentar la capacidad frente al riesgo mediante tres vías: la primera, a través de los contenidos de preparación que indican cómo actuar antes, durante y después de las inundaciones. La segunda, mediante la interacción de diversos actores que ocurrió en algunas de las actividades implementadas, como por ejemplo, en el proyecto Aula-Ciudad. La tercera, es el marco institucional amplio que se le dio a la GdR desde los enfoques de desarrollo sostenible y resiliencia.

Finalmente, se reconoce que el Programa de Comunicación de Riesgos de la ciudad es un ejemplo de la transversalización de la gestión de riesgos, donde sus funciones reflejan un entendimiento amplio de lo que es comunicar dado que no sólo se pretende generar y difundir información sobre el riesgo, sino crear consciencia y capacidad frente a él. Prueba de esto, es la constante promoción del involucramiento de múltiples actores del territorio representantes de varios sectores y el trabajo en conjunto.



Conclusiones: La comunicación política como forma de gobernar el riesgo de desastre

*“(...) es la percepción cultural y la definición lo que constituye el riesgo. El «riesgo» y la «definición (pública) del riesgo» son uno mismo”
(Beck, U., 2000, p.10).*

El riesgo es entendido como una construcción social, es decir, como un proceso histórico de producción e interacción de vulnerabilidades en los territorios. Es por esto que se relaciona de manera directa con los modelos de desarrollo que tiene una sociedad. Las prácticas insostenibles de esos modelos son las que generan que los riesgos se materialicen en desastres. De aquí que estos se definan como problemas no resueltos del desarrollo.

Al partir del entendimiento del riesgo como un fenómeno construido históricamente y de los desastres como problemas del desarrollo, es que puede pensarse a la gestión de riesgo de desastres como un proceso de gestión pública que busca reducir las vulnerabilidades y aumentar las capacidades de las personas, las instituciones y los ecosistemas.



En este sentido, la comunicación política es una de las maneras de generar capacidades para la gestión de riesgo de desastres debido a que, a través de la comunicación, se logra sensibilizar sobre los riesgos y sus causas de manera tal que aumente la percepción sobre estos.

El análisis del caso se ha realizado utilizando un diseño metodológico cualitativo de tipo flexible, donde se ha desarrollado un marco conceptual que sirve de referencia para el análisis. Dentro del marco conceptual, se reconocen las principales categorías teóricas que guían el análisis, las cuales han sido complementadas con categorías emergentes surgidas de la aplicación de técnicas de construcción y análisis de datos como la observación, la revisión documental y las entrevistas en profundidad a actores claves. Basado en estas categorías, se realizó un análisis de contenido del corpus documental producido para este trabajo mediante el uso de un software de análisis cualitativo y se elaboraron redes de sentidos. Este diseño permitió el cumplimiento de los objetivos de la investigación, cuyos hallazgos se describen en la presente conclusión.

A. La comunicación del riesgo, una disciplina en construcción

La comunicación del riesgo se comprende como una política pública que es planificada, gestionada e implementada en conjunto con múltiples actores y que abarca acciones transversales a todos los sectores de gobierno y etapas de la gestión del riesgo.

En este trabajo final, se ha comprendido a la comunicación del riesgo desde el marco de la comunicación política para visibilizar que su construcción se logra a través de la interacción de los principales discursos en pugna en una sociedad: los gobiernos, la sociedad y los medios de comunicación.

De esta manera, la relevancia académica de esta pesquisa es aportar a un campo de estudio en construcción donde la mayoría de los textos más relevantes se encuentran dispersos entre varias disciplinas y escritos en idioma inglés. El aporte particular de este trabajo es la reflexión teórica que resume varios de los desarrollos académicos existentes y propone una forma de considerarlos desde los enfoques de gestión de riesgo de desastres y comunicación política. Además, este trabajo constituye un aporte desde la disciplina de la ciencia política proponiendo un análisis de caso local.



Los modelos de comunicación del riesgo se basan en cómo se define el riesgo. En este sentido, contemplan diferentes roles para los actores involucrados en la construcción de los riesgos. En algunos, predominan las voces de los expertos y la información técnica ya que se concibe al riesgo como algo “objetivo”. En otros, se promueve la participación de la sociedad y, sobre todo, de los afectados por el riesgo.

En el primer grupo, el riesgo y su percepción no están asociados directamente. En el segundo grupo, son las percepciones las que determinan el riesgo, es decir, que este no está separado de quien lo percibe.

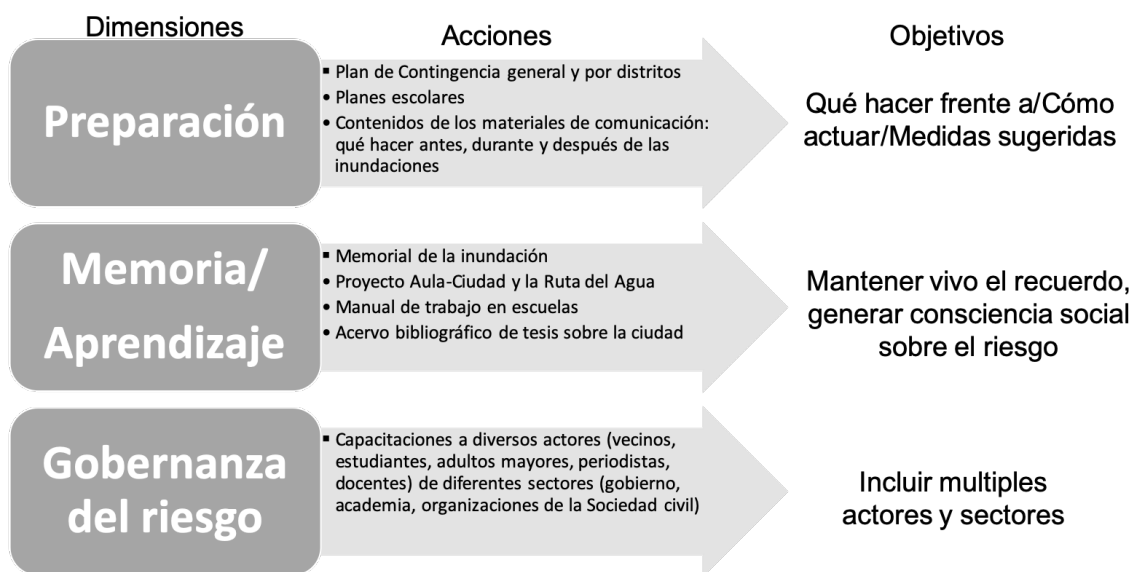
Si bien no existe una teoría general sobre la comunicación del riesgo, en la actualidad se reconoce como necesaria la interacción entre los actores y que la comunicación del riesgo debe promover y facilitar estos intercambios a los fines de crear consensos respecto de los riesgos. Para poder lograr estos consensos, es indispensable que se genere confianza en todo el proceso de construcción de la comunicación del riesgo. Esta última, no solo refiere a las personas sino también a las organizaciones a las que representan.

B. Comunicar el riesgo es gobernar el riesgo

Del estudio de caso realizado se puede decir que la ciudad de Santa Fe utilizó estrategias basadas en el enfoque de reducción de vulnerabilidades centrándose en comprender el riesgo y darlo a conocer a la población mediante una diversidad de maneras y espacios donde se interactuó con múltiples actores.

Los esfuerzos que el gobierno de la ciudad realizó, buscaron conocer cómo las personas percibían el riesgo y qué conocimientos tenían de este. Sin embargo, también se planificaron y realizaron acciones tendientes al fortalecimiento de capacidades, por lo que se ha buscado gestionar el riesgo por inundaciones en la ciudad a través de estas dos vías. En este sentido, la comunicación del riesgo de la ciudad de Santa Fe ha tenido un enfoque preventivo, surgido de los aprendizajes y la memoria post crisis tras los desastres por inundaciones. De manera sintética, en la Figura 24 se presentan las dimensiones, las acciones y los objetivos de cada una de estas en el marco del análisis realizado en los capítulos 3 y 4.

Figura 24: Síntesis de la comunicación del riesgo en la ciudad de Santa Fe.



Fuente: Elaboración propia.

La información resumida en la Figura 24 permite reconocer que la ciudad de Santa Fe inició un proceso de gobernar el riesgo por inundaciones a través de la gestión de su comunicación del riesgo.

La participación de los actores en el proceso de comunicación del riesgo de la ciudad fue variada, reconociéndose distintos niveles. El sector gubernamental ha sido el que predominó en su participación y el que se ha encargado de producir los materiales gráficos y de gestionar las acciones que se describieron a lo largo de los capítulos 3 y 4.

Asimismo, los actores del sector académico, escolar, medios de comunicación, sociedad civil organizada y los vecinos en general junto a otras organizaciones; han tenido participación de las actividades implementadas donde su aporte ha estado concentrado en dar a conocer sus percepciones ante el riesgo de inundación; aumentar su comprensión sobre este y generar memoria sobre los desastres que ocurrieron. Este nivel de participación ha contribuido a la gobernanza del riesgo en la ciudad. Pero, su participación no ha sido directa en la elaboración de los mensajes o contenidos que se difundieron. A pesar que estos consideran las percepciones vigentes sobre el riesgo en la ciudad.

Como se ha abordado en los capítulos 3 y 4, las estrategias que se implementaron para comunicar el riesgo en la ciudad han sido tres: planificar la comunicación; difundir medidas de preparación y mitigación de riesgos y fortalecer las capacidades de diversos sectores. Dentro de los sectores se reconocen el gubernamental, educativo, académico,



sociedad en general y las instancias barriales donde participaron los vecinos. A su vez, estas estrategias han sido elaboradas e implementadas mediante tres enfoques: desarrollo sostenible, gobernanza y resiliencia.

En el caso del enfoque de desarrollo sostenible, se ha comprendido a la comunicación del riesgo como transversal a todos los sectores del gobierno municipal desde los cuales se planificaron e implementaron acciones para aumentar la capacidad frente al riesgo de inundación.

La gobernanza está dada por la participación de diversos actores en la construcción de la gestión de riesgos en la ciudad y en las acciones de comunicación del riesgo. La resiliencia se representa en considerar el valor social del agua como algo positivo; lo cual deriva del aprendizaje de los desastres ocurridos. La relación “agua-ciudad” es el eje central desde el que se planificaron los contenidos rectores de los mensajes para la comunicación del riesgo. De allí que la memoria del desastre y la comprensión del riesgo sean actividades sustantivas para la gestión del riesgo en la Ciudad de Santa Fe.

La manera en la que las estrategias utilizadas fomentaron la interacción entre los diversos actores y sectores involucrados en la construcción del riesgo, se ha reconocido en tres etapas. La primera etapa, fue la de planificación en donde los esfuerzos se centraron en conocer la percepción del riesgo de los sectores con los que se trabajó y donde se generaron acciones tendientes a la comprensión del riesgo y la memoria de los desastres. La segunda etapa es la de gestión de la comunicación del riesgo que se basó en los arreglos institucionales que se hicieron y en el cumplimiento de los objetivos del Programa de Comunicación. La tercera etapa, es la de implementación de las acciones que se describieron en cada una de las etapas anteriores.

Dado lo expuesto hasta aquí, es posible concluir que la gestión de riesgos en la ciudad de Santa Fe ha sido un proceso que se ha sostenido a lo largo de distintas gestiones de gobierno; convirtiéndose así en una política pública avalada por una voluntad política constante frente al riesgo de inundaciones. Como consecuencia, la ciudad ha logrado avances significativos en materia de gestión de riesgo de desastres que han sido reconocidos internacionalmente e incluso se ha convertido en uno de los ejemplos destacados en Argentina y en la región. En este contexto, lo realizado referente a la comunicación del riesgo se ha enmarcado dentro de esta gestión de riesgos exitosa.

Demostrando que en materia de comunicación del riesgo, la comunicación no reemplaza a las acciones.

C. Comunicar el riesgo es gestionar el riesgo y viceversa

La ciudad de Santa Fe inició su proceso de gestión de riesgos en el que la comunicación fue una política diferenciada pero coordinada. Donde sus aportes más destacados son el haber logrado la participación de amplios sectores y permanecer en el tiempo a pesar de los cambios de gestión administrativa de gobierno.

La planificación y la gestión eficaz de la comunicación del riesgo se logró debido a que desde un marco institucional se realizaron diversos esfuerzos para comunicar el riesgo entendido como un proceso. En este sentido, la comunicación del riesgo ha sido una herramienta para la gestión de riesgo de desastres que contribuyó a reducir vulnerabilidades mediante la comprensión del riesgo, la planificación, gestión e implementación de acciones tendientes a aumentar la capacidad de los habitantes y de la ciudad frente a estos. Además, la percepción institucional del riesgo se ha manifestado tanto en los contenidos elaborados en los materiales gráficos producidos como en las acciones implementadas.

Asimismo, se ha buscado aumentar la capacidad frente al riesgo mediante tres vías: la primera, a través de los contenidos de preparación que indican cómo actuar antes, durante y después de las inundaciones. La segunda, mediante la interacción de diversos actores que ocurrió en algunas de las actividades implementadas, como por ejemplo, en el proyecto Aula-Ciudad. La tercera, es el marco institucional amplio que se le dio a la gestión de riesgo de desastres desde los enfoques de desarrollo sostenible y resiliencia.

También, el análisis de este caso permite afirmar que es efectivo implementar estrategias que buscan crear un entendimiento amplio acerca del riesgo sobre el que se quiere comunicar; partiendo de las atribuciones de sentido que se tienen acerca de las causas de estos riesgos. En el caso de Santa Fe, se trató de las acciones llevadas a cabo en las escuelas a través de otorgarle un sentido al agua como elemento generador de riesgo, pero también como factor importante en la historia de la ciudad. En el proyecto Aula-Ciudad se resignifica la construcción histórica del riesgo en el territorio, a partir de

las cuales se trabaja para comprender el riesgo y aumentar las percepciones acerca de este en la relación ciudad-río.

En el caso analizado, la ciudad de Santa Fe combina estrategias que buscaron promover la construcción de sentidos en torno al riesgo de inundaciones, construidas por los propios actores en sus entornos, basadas en sus percepciones, pero orientadas hacia una comprensión histórica de la construcción del riesgo en la ciudad. Para ello, recupera sentidos que se asumen importantes en el territorio como el del “agua” y “la ciudad y el río”. Además, se reconoce que el Programa de Comunicación de Riesgos de la ciudad es un ejemplo de la transversalización de la gestión de riesgos, donde sus funciones reflejan un entendimiento amplio de lo que es comunicar dado que no sólo se pretende generar y difundir información sobre el riesgo, sino crear consciencia y capacidad frente a él.

Sin embargo, lo que se comunica no refleja la totalidad de las acciones que se han realizado en materia de gestión del riesgo. Se reduce a los temas estrictamente preparatorios y se destacan las obras de infraestructura como elementos tangibles. Se les da un rol menos predominante a las acciones realizadas cara a cara y con participación de múltiples actores como lo son los planes escolares, difusión en los barrios, trabajo en escuelas y con las universidades, entre otras acciones que ya han sido enumeradas.

En síntesis, las acciones más destacadas de comunicación del riesgo desde el enfoque de comunicación política, han sido:

- 1) La estrategia de la "ruta del agua" y los suplementos aula-ciudad: interactúan las escuelas a través de sus directivos, maestros, alumnos y padres y madres, y las autoridades del gobierno que proponen actividades para realizar pre y post visita a la ruta.
- 2) Planes de contingencia: fueron elaborados de manera consensuada entre vecinos y vecinas de cada barrio y zona, personal del gobierno de la ciudad, organizaciones multilaterales, escuelas y otros actores claves para la gestión de riesgo de desastres.
- 3) Las acciones que tienen que ver con el recupero de la memoria: eventos de los 10 años de la inundación. Aquí se vincularon autoridades del gobierno de la ciudad, directivos y alumnos y alumnas de las universidades de la ciudad y sociedad civil en general.

La comunicación del riesgo de la ciudad de Santa Fe propone una gestión de la comunicación que se asume desde los procesos de desarrollo. Sus estrategias y acciones

se enmarcan en esta idea fomentando como punto de partida la memoria de los desastres, el reconocimiento de las percepciones presentes y resaltando el valor social del agua mediante la relación ciudad-río.

D. Comunicar el riesgo es un asunto de gestión política

Los resultados arribados en este trabajo final, afirman que el conocimiento sobre el riesgo aumenta la resiliencia de la población frente a los desastres. De este modo, la comunicación del riesgo es una herramienta democratizadora ya que habilita a las personas que habitan en un territorio, para la toma de decisiones de manera informada acerca de la gestión de los riesgos a los que se ven afectadas.

La información es condición previa para la participación y la construcción política en un entorno determinado. Pero no es condición suficiente. Se necesita una comprensión del asunto público, para ello es fundamental la existencia de redes que otorguen sentidos basados en los debates entre los actores que participan en la definición del asunto. Es decir, la comunicación del riesgo no puede reducirse a información acerca de una amenaza o de la vulnerabilidad, debe promover la construcción de sentidos por parte de los actores basada en sus percepciones sobre los riesgos.

Lo anterior refiere a la dimensión política de la comunicación, entendida como la representación del valor social que existe acerca del fenómeno en juego, en este caso, el riesgo. Por lo tanto, la comunicación del riesgo debe incorporar todos aquellos elementos que refieran a valores vigentes para conseguir ser eficaz. Como forma de lograrlo, se propone que la planificación de la comunicación sea considerada como gubernamentalidad, esto es, que sea transversal y busque generar consensos. Desde esta noción, se concibe a la comunicación del riesgo como transversal a los sectores claves para el desarrollo; y como un espacio donde la definición de los riesgos y su gestión, puedan ser construidos de manera participativa, es decir, como un espacio de gobernanza. En definitiva, implica concebir a la comunicación del riesgo como una de las formas de gobernar los riesgos.

La comunicación del riesgo, por ende, debe ser comprendida en su fase discursiva donde referirá a contenidos que busquen cumplir con los objetivos de cada una de las fases del ciclo del desastre; y en su fase de gestión, donde se traducirá en acciones que incorporarán a una variedad de actores y sectores que se deberán coordinar para conocer las percepciones de los riesgos, aumentar la comprensión de los mismos, modificar y



proponer cambios de actitudes y hábitos en quienes construyen los riesgos. Tanto en la fase discursiva como en la de gestión, existirán intereses y percepciones en pugna o contradictorios.

Especialmente, porque uno de los desafíos de la comunicación del riesgo es dotar de certidumbre frente a los riesgos en sociedades del riesgo. En general, esto puede lograrse conociendo las percepciones del riesgo vigentes, realizando el análisis de los riesgos y promoviendo su comprensión. Para los gobiernos, esto significa adentrarse en los espacios de discusión sobre las percepciones; creando condiciones para la participación informada y generando confianza. Es decir, brindando información honesta, oportuna y confiable sobre los riesgos y, a la vez, incluyendo las voces de los actores involucrados en el proceso de construcción del riesgo.

Esto último no es tarea fácil debido a que implica abrir el debate público sobre los riesgos, incluirlos como temas de agenda y adaptar las políticas en función de las diferencias de contextos y actores. Se trata de planificar la comunicación del riesgo como una dimensión transversal en todos los instrumentos de la política pública.

Finalmente, como aprendizaje del estudio de la comunicación del riesgo, se reconoce que es necesario una lectura en clave política como más arriba se describe. Es decir, las aportaciones teóricas existentes tienen vigencia para explicar los fenómenos que ocurren en la actualidad pero es necesario crear un nexo entre estos aportes y la gestión política y la comunicación política. Un camino posible es el que aquí se ha mencionado: considerar la comunicación del riesgo desde los elementos de una política pública. Donde sus fundamentos se ligan a la ética kantiana dado que comunicar el riesgo es un imperativo para los Estados; los recursos, los actores y sus interacciones, se piensan desde la noción de gubernamentalidad como el espacio en donde las consideraciones ciudadanas y las de gobierno se encuentran necesariamente; y donde la legalidad se enmarque en garantizar los accesos a las decisiones informadas para un ejercicio pleno de los derechos.



Referencias

Asamblea General de Naciones Unidas (2001) Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos. (Resolución A/54/497)

Asamblea General de Naciones Unidas (2001) Plan de Acción (Resolución A/56/195)

Baez Ullberg, S. (2017). Desastre y Memoria Material: La Inundación 2003 en Santa Fe, Argentina. *Iberoamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, Stockholm: Stockholm University Press*. 46(1): 42-53. Recuperado de: <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1216278/FULLTEXT01.pdf>

Baker, F. (1990) Comunicación del riesgo sobre peligros ambientales. *Journal of Public Health Policy* 2 (3): 341-359.

Beck, U. (1998) *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. España: Paidós.

Beck, U. (2000) Retorno a la teoría de la “Sociedad del Riesgo”. *Boletín de la A.G.E. N.º 30*, 9-20.



Benett, P. (1999). Understanding public responses to risk. En P. Bennett, K. Calman, S. Curtis, & D. Smith, *Risk Communication and Public Health*. Londres: Oxford University Press.

Bonilla Loyo, E. (2011). Anthony Giddens: Consecuencias de la modernidad. Una interpretación de las transformaciones asociadas a la modernidad. *Revista Razón y Palabra*, N° 75.

Cabás, P., & Maurizi, V. (2010). Las estrategias locales de comunicación de las ciudades serranas de la provincia de Córdoba para la reducción de las vulnerabilidades y la generación de capacidades ante incendios forestales. Ponencia presentada en Congreso de ALACIP. Buenos Aires.

Cardona, O (2008). Medición de la gestión del riesgo en América Latina. *Revista Internacional de Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo*, n° 3, 1 a 20.

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Comisión Brundtland (1987) *Nuestro Futuro Común*

Comité de Emergencias de la ciudad de Santa Fe (2008) Decreto DMM 01744/08. Recuperado de: <https://www.santafeciudad.gov.ar/normativa/>

Covello, V., Mc Callum, D., & Pavlova, M. (1989). *Effective risk communication. The role and the responsibility of government and non-government organizations*. New York: Plenum Press.

Covello, V., Sandman, P., & Slovic, P. (1988). *Risk communication, risk statistics and risk comparisons: A manual for plant managers*. Washington: Chemical Manufacturers Association.

Cozzi, JM (2019) *La ubicuidad del riesgo : gestión de la comunicación en contextos de catástrofes - 1a ed .* Concepción del Uruguay : Espacio Editorial Institucional UCU.

Cruz Roja Argentina y Gobierno de la Ciudad de Santa Fe (2010) *Plan Escolar Para Emergencias (PEPE)*. Recuperado de:

<http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gestionderiesgos/wp-content/uploads/2013/07/15.-PEPE.pdf>

Douglas M, Wildavsky A. (1982) *Risk and culture. An essay on the selection of technological and environmental dangers*. Los Ángeles y Londres: University of California Press.

Douglas, M (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. España: Paidós Studio.

Elizalde, L. H. (2009). *Gestión de la comunicación pública. Empresas, grupos e instituciones en el espacio público*. Barcelona: Editorial Bosch.

Elizalde, L. H., Pedemonte, D. F., & Riorda, M. (2006). *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: Editorial La cruzija.

Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas. Universidad Nacional del Litoral, Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli y Asociación Civil Canoa (2009) *Manual de actividades para el aula "Santa Fe y las inundaciones. Hacia la gestión de riesgos"*. Santa Fe. Recuperado de: http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gestionderiesgos/wp-content/uploads/2013/08/Manual-de-actividades-_Santa-Fe-y-las-Inundaciones.pdf

Fontana, S. E. (2010). *Sobre llovido, mojado. Riesgo, catástrofe y solidaridad. El caso Santa Fe*. EDUCC.

Fontana, S. E., & Maurizi, V. F. (2014). *Comunicando el riesgo. Estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres*. Buenos Aires: Biblos.

Fontana, S.E. et. al. (2015) *Educación, gestión del riesgo y desarrollo*. Córdoba: Báez.

García Acosta, V (2005). *El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. Desacatos, núm. 19, 11-24*.

Giddens, A Z, Bauman, Luhmann N, Beck, U. (1996) *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. España: Antropos.

Gobierno de la ciudad de Santa Fe (2009). Por una ciudad más preparada. Suplementos especiales. Recuperado de: <https://issuu.com/santafeciudad>

Gobierno de la ciudad de Santa Fe (2009). Santa Fe, la ciudad y el río. Serie Aula-Ciudad. Fascículo 5. Recuperado de: <https://issuu.com/santafeciudad>

Gobierno de la ciudad de Santa Fe (2013). Por una ciudad mejor preparada. Suplementos especiales. Recuperado de: <https://issuu.com/santafeciudad>

Gobierno de la ciudad de Santa Fe (2015) Documento de síntesis: Santa Fe en la Campaña Mundial 2010-2015 “Desarrollando ciudades resilientes. Avances de la ciudad de Santa Fe en los aspectos esenciales propuestos por la Campaña”. Recuperado de: <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gestionderiesgos/wp-content/uploads/2013/07/SantaFe-Aspectos-esenciales.pdf>

Gobierno de la ciudad de Santa Fe (s/f). Ciudad Verde. Serie Aula-Ciudad. Fascículo 14. Recuperado de: https://issuu.com/santafeciudad/docs/fasciculo14_ciudadverde

Gobierno de la ciudad de Santa Fe (s/f). Convivir con el río. Serie Aula-Ciudad. Fascículo 13. Recuperado de: https://issuu.com/santafeciudad/docs/fasciculo13_convivirconelrio_english

Gobierno de la ciudad de Santa Fe Ordenanza 11.512: Sistema Municipal de Gestión del Riesgo. (s/f). Recuperado de: <http://www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/normativa/ordenanza/1260.html> Ordenanza 11.512

Gobierno de la ciudad de Santa Fe. (2007 – 2011) La Gestión del Cambio. Capítulo 3: Una ciudad sustentable. Recuperado de: <https://issuu.com/santafeciudad>

Gobierno de la ciudad de Santa Fe. (2010). *Revista Mi Ciudad*. N^o 3. Recuperado de: <https://issuu.com/santafeciudad>

Gobierno de la ciudad de Santa Fe. (2011). *Revista Mi Ciudad*. N^o 10. Recuperado de: https://issuu.com/santafeciudad/docs/mi_ciudad_n10web

Gobierno de la ciudad de Santa Fe. (2015). *Revista Mi Ciudad*. Edición especial. Recuperada de: <https://issuu.com/santafeciudad>

Gobierno de la ciudad de Santa Fe. (s/f) Plan de contingencia: Cartillas plegables por distrito. Recuperado de: <https://issuu.com/santafeciudad>

Gobierno de la ciudad de Santa Fe. *Revista Cómo Vamos* N° 23 (2015). Disponible en: <https://issuu.com/santafeciudad>

Gobierno de la ciudad de Santa Fe. *Revista Cómo Vamos* N° 24 (2015). Disponible en: <https://issuu.com/santafeciudad>

Gobierno de la ciudad de Santa Fe. *Revista Cómo Vamos* N°16 (2013). Disponible en: <https://issuu.com/santafeciudad>

González Villariny, N. (2007). La comunicación del riesgo en la prensa escrita. Un estudio del tratamiento informativo del naufragio del petrolero Prestige en los diarios El País y El Mundo. (Tesis doctoral). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

González, Y. L. (2015). Evaluación de la percepción del riesgo ocupacional en trabajadores de una empresa del sector de la construcción en Bogotá D.C. *NOVA*, 13(23), 93+

Herzer, H. et al. (2002) *Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo*. Buenos Aires: CESAM.

Lavell, A. “Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación” En Fernández, María Augusta (Comp.) (1996) *Ciudades en riesgo: degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

Lavell, A. (2000) *Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica*. San José. Recuperado de: http://www.crid.or.cr/crid/CD_Inversion/pdf/spa/doc12544/doc12544.htm

Lavell, A. (2002). Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición. Obtenido de La Red, USAID: <http://desenredando.org>

Lavell, A. (2010). Taller Internacional: Lecciones Aprendidas de la Gestión del Riesgo en Procesos de Planificación e Inversión para el Desarrollo. Retos de la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático para el desarrollo sostenible (págs. 23-26). Lima: LA RED / FLACSO.

Lavell, A. y colaboradores (2003) *La gestión local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Programa regional para la gestión de riesgos en América Central CEPREDENAC - PNUD Guatemala.

López- Aranguren, E (1986) *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid, España. Ed. Alianza.

Lundgren, R. y Mc Makin, A. (1998) *Risk Communication: A Handbook for Communicating Environmental, Safety, and Health Risks*. Estados Unidos: Wiley.

Lupin, H (2006). *Introducción a la Comunicación de Riesgo*. Recuperado de: www.redpan.infopesca.org/.../FAO_LUPIN_IntroducciónComRiesgoVIES.pdf

Maurizi, V, Fontana, S. (2019) *Building capacity through risk communication strategies in Santa Fe city, Argentina*. Global Assesment Report Papers. United Nations International Strategy for DRR, Geneva. Recuperado de: <https://www.preventionweb.net/publications/view/66715>

Mendizabal, N (2006) *Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa* En Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.) Estrategias de investigación cualitativa. España: Gedisa.

Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza, Cáritas Perú (2009) *Gestión de riesgos de desastres para la planificación del desarrollo local*. 1ra edición, Perú. Recuperado de: https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/guia_de_gestion_de_riesgos.pdf



Moreno, A & Pérez, F. (2012). El Estado del arte de la comunicación de riesgos en la región de América Latina. *Revista de Comunicación y Salud*. (1) Recuperado de: [10.35669/revistadecomunicacionysalud.2011.1\(1\).55-71](http://10.35669/revistadecomunicacionysalud.2011.1(1).55-71).

Natenzon, C (1995) Flacso Serie Documentos e informes de investigación n°197. Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre. Buenos Aires. Recuperado de: <http://pirna.com.ar/files/pirna/PUB-Natenzon-Catastrofes-naturales-riesgo-e-incertidumbre.pdf>

Natenzon, C. Y Rios, D. (Eds) (2015) *Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades. Aportes desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos*. Buenos Aires: Imago mundo. Recuperado de: <http://www.pirna.com.ar/files/pirna/LIB-Natenzon-Rios-Riesgos.pdf>

National Research Council. (1989) *Improving Risk Communication*. Washington, DC: The National Academies Press. Recuperado de: <https://doi.org/10.17226/1189>.

National Safety Council (2014) *Risk perception: theories, strategies and next steps*. Campbell Institute.

NOAA Social Science Committee (2016) *Risk Communication and Behavior: Best Practices and Research Findings*. Recuperado de: <https://www.performance.noaa.gov/wp-content/uploads/Risk-Communication-and-Behavior-Best-Practices-and-Research-Findings-July-2016.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastre y Gobierno de la Ciudad de Santa Fe (2014) Aprender de los desastres. Recuperado de: http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gdr/wp-content/uploads/2017/09/aprender-de-los-desastres_web.pdf

Organización de las Naciones Unidas (2000) Declaración del Milenio de las Naciones Unidas: Objetivos del Milenio (ODM). Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/temas/objetivos-de-desarrollo-del-milenio-odm/objetivos-desarrollo-milenio>



Organización de las Naciones Unidas (2005) Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 (MAH): Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015) Acuerdo de París. Recuperado de: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015) Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de desastres 2015-2030.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015) Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Consultar: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2016) Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible: Nueva Agenda Urbana (NAU). Recuperado de: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2016) Cumbre Mundial Humanitaria. Consultar: <https://www.un.org/es/conf/whs/index.shtml>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y ACHIPIA- Ministerio de Agricultura del Gobierno de Chile (2014) La comunicación de riesgos para la salud humana relacionados con alimentos. Buenas Prácticas de Comunicación de Riesgos Alimentarios. Recuperado de: <https://www.achipia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/03/comunicacion-de-riesgo-FAO-achipia.pdf>

Organización Mundial de la Salud (2002) Informe sobre la salud del mundo. Capítulo 3: Percepción de los riesgos. Recuperado de: <https://www.who.int/whr/2002/en/Chapter3S.pdf>

Organización Panamericana de la Salud (s/f). La comunicación del riesgo: preguntas frecuentes. Recuperado de: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=11400&Itemid=41610&lang=es

Plough, A, Krinsky, S. (1987) The emergence of risk communication studies: social and political context. *Science, Technology and human values*. Volume 12 (Issues 3 & 4) pp. 4-10

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013) Reducción del Riesgo de Desastres, Gobernabilidad y Transversalización. Buró de Prevención de Crisis y Recuperación.

Puente, Sergio (2012) Del concepto de gestión integral de riesgos a la política pública en protección civil: los desafíos de su implementación. Ponencia presentada en el Foro: La gestión integral de los riesgos de desastres en México: retos y oportunidades en el 2013, la Secretaría de Gobernación, México.

Riorda, M. (2008). Gobierno bien pero comunico mal: análisis de las rutinas de la comunicación gubernamental. *Revista del CLAD* N°40.

Roger K (2014) Four questions for risk communication, *Journal of Risk Research*, 17:10, 1233-1239, DOI: 10.1080/13669877.2014.900207

Sheppard, B, Janoske, M y Brooke L (2012) *Understanding risk communication theory: a guide for emergency managers and communicators*. Report to Human Factors/Behavioral Sciences Division, Science and Technology Directorate, U.S. Department of Homeland Security. College Park, MD: START.

Sheppard, B, Janoske, M y Brooke L (2012) *Understanding risk communication best practices: a guide for emergency managers and communicators*. Report to Human Factors/Behavioral Sciences Division, Science and Technology Directorate, U.S. Department of Homeland Security. College Park, MD: START.

Stajnovic, M (2015). Percepción social de riesgo: una mirada general y aplicación a la comunicación de salud. *Revista de Comunicación y Salud*. Vol. 5 pp. 96-107. ISSN: 2174-5323 (impreso); 2173-1675(electrónico).

Ullberg, S. (2013). Argentinean flood management and the logic of omission: The case of Santa Fe City. *Stockholm Review of Latin American Studies*, 69-81. Recuperado de: <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1216262/FULLTEXT01.pdf>

UNISDR (2009) Terminología sobre reducción del riesgo de desastres. Recuperado de:

<http://www.eird.org/fulltext/ABCDesastres/glosario/inicio.htm#inundacion>

UNISDR (2015). El GAR de bolsillo 2015. Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Ginebra, Suiza: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR).

Wilches Chau, Gustavo (1993). "La Vulnerabilidad Global". En Maskrey, A. (comp.) op.cit. Wilches Chau, Gustavo. 1993 a. Disasters and the Environment. DMTP, UNDP- UNDRO.

Wolton, D. (1995). La Comunicación Política: construcción de un modelo. En J.-M. Ferry, D. Wolton, & otros, El Nuevo Espacio Público. Barcelona: Gedisa Editorial.

Webs, artículos de periódicos y videos consultados

A 9 años de la inundación sigue vivo el reclamo de justicia (2012) Recuperado de: <http://www.infovera.com.ar/2012/04/a-9-anos-de-la-inundacion-sigue-vivo-el-reclamo-de-justicia/>

Arrollador avance del agua. (2003) *El litoral*. Recuperado de: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2003/04/29/tapa/TAPA-01.html>

Facultad de ingeniería y ciencia hídrica (2003) Informe técnico sobre la inundación en Santa Fe. *UNL Noticias* Recuperado de: https://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/informe_t%C3%A9cnico_sobre_la_inundaci%C3%B3n_de_santa_fe#.Wu9AqogvzIU

Gobierno de la ciudad de Santa Fe. (2017) Santa Fe gestión de riesgos. Material para descargar. Recuperado de: <http://www.santafeciudad.gov.ar/blogs/gdr/la-gestion/material-para-descargar-2/>

Gobierno de la ciudad de Santa Fe. (s/f) Normativas de la ciudad de Santa Fe.

<http://www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/normativa.html>

Gobierno de la ciudad de Santa Fe. (s/F) Santa Fe, la ciudad y el río. Disponible

en: <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/GdR/>

Los otros muertos de la inundación. (2004) *Página 12*. Recuperado de:

<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-34683-2004-04-28.html>

Masjoan, L (2013) Los que se fueron con el agua. *El Litoral*. Recuperado de:

<http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2013/04/29/metropolitanas/AREA-09.html>

Masjoan, L (2013) Se cerró la brecha pero no la herida. *El Litoral*. Recuperado

de: http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2013/04/29/metropolitanas/AREA-07.html?otras_interior

[Ministerio de obras públicas argentinas. Instituto Nacional del Agua \(INA\)\(2017\)](#)

<https://www.ina.gov.ar/>

Pravisani, A (2003) Calculan que los desencontrados por la inundación superan

los 500. *La Capital*. Recuperado de: http://archivo.lacapital.com.ar/2003/05/14/articulo_28.html

Provincia de Santa Fe (s/f)

http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/165480/805569/file/cpobxs_exo.xls

Santa Fé Capital (2011, octubre, 13) Día internacional para la reducción de

riesgos. (Archivo de video) Recuperado de: https://youtu.be/0fQ3J_OhMk4

Santa Fé Capital (2015, mayo, 2) Elemento vital: el agua en el siglo XXI. El caso

de Santa Fe (archivo de video) Recuperado de: <https://youtu.be/YWupt3yoXJ0>

Santa Fé Capital (2013, Septiembre, 20) Memorial 10 años de la inundación.

(archivo de video) Recuperado de: https://youtu.be/G-RpnJp6_zg



Tras la inundación el estado gastó más de 500 millones en obras y subsidios.
(2013) *El Litoral*. Recuperado de:
<http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2013/04/29/metropolitanas/AREA-12.html>

Verbitsy, H. (2016) Lo que el agua nos dejó. *Página 12*. Recuperado de:
<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-77707-2016-05-15.html>

Anexo 1

En este Anexo se detallan los documentos que componen la unidad documental analizada en este trabajo final. Como se ha detallado en la introducción, esta unidad está compuesta por materiales gráficos elaborados por el gobierno de la ciudad de Santa Fe, entrevistas a los actores gubernamentales claves y otros materiales de análisis encontrados que tratan el caso de la ciudad de Santa Fe con información construida por sus actores.

A continuación, en las Tablas 7 y 8 se detallan cuáles son, quién los elaboró y un breve resumen de sus contenidos.

Tabla 7: Documentos no producidos por el gobierno de la ciudad de Santa Fe que fueron analizados.


Documento	Observaciones
Entrevistas a actores claves del municipio de la ciudad de Santa Fe (Fuentes de información primarias)	INF01: Ing. Eduardo Aguirre Madariaga- Director de Gestión de Riesgo de la ciudad de Santa Fe INF02: Lic. Mariela Bertini – Coordinadora Programa de Comunicación y RRII de la Dirección de GdR de la ciudad de Santa Fe

Documento del caso de Santa Fe como buena práctica	Se trata de la presentación del caso de la gestión de riesgo de desastres en la ciudad de Santa Fe como una buena práctica recopilado por la Universidad Nacional del Litoral (UNL)
Documento de la ciudad de Santa Fe como “Ciudad resiliente” a la campaña de la UNISDR	Documento que resume las acciones llevadas a cabo por la ciudad de Santa Fe en materia de gestión y comunicación del riesgo. Elaborado por el Municipio de la ciudad de Santa Fe.
Presentación del caso de la ciudad de Santa Fe en la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas, en 2014	Documento de análisis del caso de la ciudad de Santa Fe y las acciones de GdR realizadas, presentado por el Alcalde Jose María Corral.
Presentación del caso de la ciudad de Santa Fe en la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas, en 2011	Documento donde se presentan las acciones de la ciudad de Santa Fe en materia de comunicación del riesgo. Presentado por Andrea Balsagna, Secretaria de Comunicación del Municipio de Santa Fe, en el año en que este recibió el Premio Sasakawa de las Naciones Unidas.
Documento de síntesis “Santa Fe en la Campaña mundial 2010-2015 Desarrollando ciudades resilientes” de las Naciones Unidas.	Documento que resume las acciones de la ciudad respecto de los 10 esenciales de las ciudades resilientes. Elaborado por la Dirección de Gestión de Riesgos del Municipio en 2015.

Fuente: Elaboración propia.

La comunicación política para la gestión de riesgos de desastres. Estrategias del gobierno de la ciudad de Santa Fe ante el caso de inundaciones.

Tabla 8: Materiales de comunicación del riesgo creados por la ciudad de Santa Fe (Soporte gráfico – Años: 2008 a 2015)

Descripción del material	Portada de los materiales	Contenidos asociados al riesgo en la ciudad
<p>Serie “Aula-Ciudad”</p> <p>Fascículos especiales producidos dentro del proyecto de pedagogía urbana, que el gobierno de la ciudad de Santa Fe diseñó para el trabajo en las escuelas entre docentes y alumnos.</p> <p>Las actividades se realizan previo a la visita de los alumnos a la “Ruta del agua”, que consiste en un recorrido por puntos clave para comprender las causas y consecuencias de las inundaciones en la ciudad, mediante una comprensión del paisaje urbano y la relación con el río.</p>		<p>1) Fascículo 5 “Santa Fe, la ciudad y el río”: propone que los alumnos aprendan “pautas de convivencia adecuadas al lugar que habitamos”, a través de profundizar en la relación con el río y recuperar la memoria sobre los hechos ocurridos y la historia de la ciudad.</p> <p>Se desarrolla la descripción de cómo funciona el sistema de defensa de la ciudad desde las visiones ingenieriles, pero para generar una mejor comprensión y conocimiento en la temática por parte de la población y visibilizar el riesgo. Lo que se pretende hacer con las actividades que se proponen, es que los alumnos reconozcan el riesgo, una memoria histórica de los desastres y una comprensión de cómo somos constructores del riesgo.</p> <p>2) Fascículo 13 “Convivir con el río”: se propone profundizar en el conocimiento de la relación entre ciudad y los ríos Salado y Paraná, a través de elementos de la historia, geografía y construcción social de la ciudad.</p> <p>Las actividades propuestas para que los alumnos realicen, se basan en la comprensión histórica del crecimiento y desarrollo de la Ciudad de Santa Fe. Se otorga un rol central a la relación ciudad-río en esta comprensión histórica que se les pide a los alumnos realizar.</p> <p>3) Fascículo 14 “Ciudad Verde”: está íntegramente dedicado al cuidado del medio ambiente y a la construcción de una ciudad verde, dando a conocer a los alumnos, cómo se puede cuidar el ambiente.</p>

La comunicación política para la gestión de riesgos de desastres. Estrategias del gobierno de la ciudad de Santa Fe ante el caso de inundaciones.

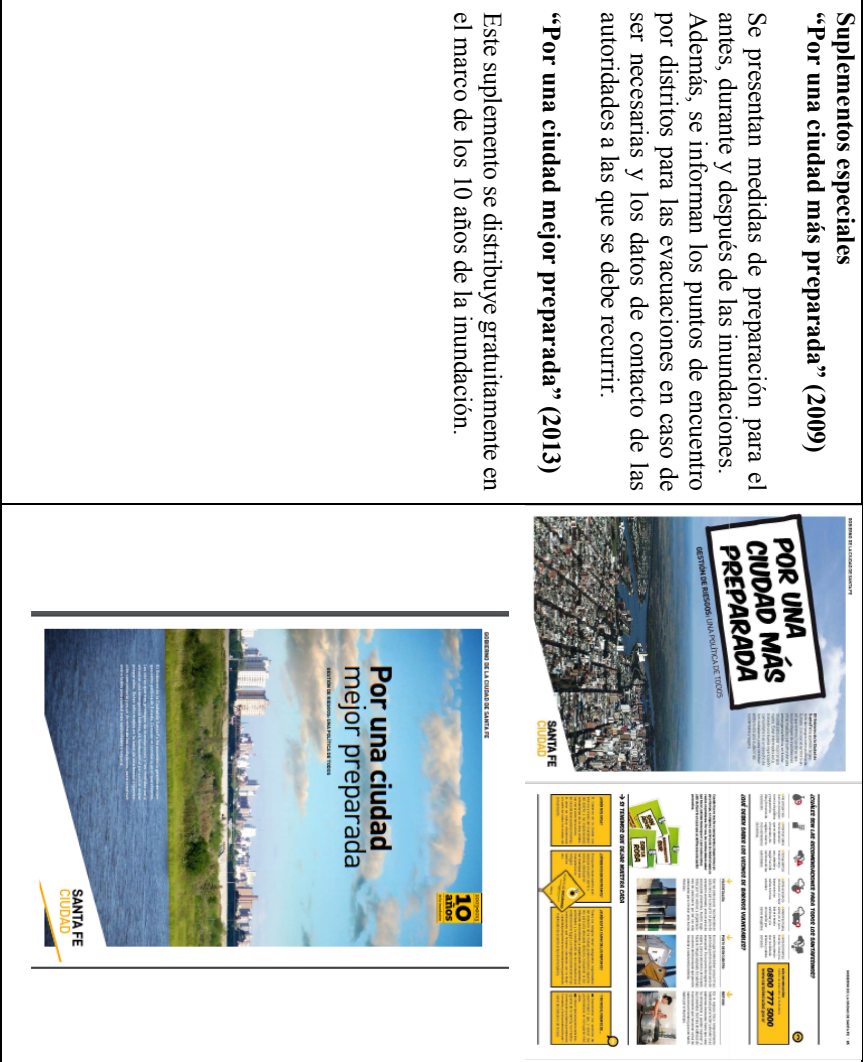
Suplementos especiales

“Por una ciudad más preparada” (2009)

Se presentan medidas de preparación para el antes, durante y después de las inundaciones. Además, se informan los puntos de encuentro por distritos para las evacuaciones en caso de ser necesarias y los datos de contacto de las autoridades a las que se debe recurrir.

“Por una ciudad mejor preparada” (2013)

Este suplemento se distribuye gratuitamente en el marco de los 10 años de la inundación.



Los contenidos responden a la etapa de preparación del ciclo de los desastres. Se resume información que se encuentra en el Protocolo de contingencia de la ciudad de Santa Fe.

El objetivo principal de esta publicación es fortalecer el autocuidado de las personas y reducir el riesgo mediante el conocimiento del qué hacer frente al riesgo de inundaciones. Para ello, se otorga a los habitantes información clave, consisa y oportuna para que estén preparados antes, durante y después de las lluvias fuertes.

El fascículo es breve y colorido, lo cual permite su comprensión por la mayor parte de las personas que lo reciben.

En la edición de 2013, se actualizan los contenidos del fascículo especial “Por una ciudad más preparada”. Cambió el diseño editorial por el mismo del documento “Aprender de los desastres”. Se incluye el recuento de acciones que se realizaron en gestión de riesgos, pero no sólo de obras de mitigación, sino también algunos de los esfuerzos de comunicación como las cartillas plegables por distrito.

También se detalla la información sobre las etapas de la organización en el Plan de Contingencias de la ciudad.



La comunicación política para la gestión de riesgos de desastres. Estrategias del gobierno de la ciudad de Santa Fe ante el caso de inundaciones.

<p>Cartillas plegables por distrito</p> <p>El plan de contingencias general de la ciudad de Santa Fe fue dividido en 8 cartillas plegables para cada uno de los distritos en los que la ciudad está dividida. En ellos, se presentan medidas de preparación (las mismas que se dan en los fascículos especiales) y mapas del distrito en donde se detallan los puntos de encuentro para las evacuaciones.</p>		<p>Su contenido se basa en medidas simples de preparación “qué hacer en caso de lluvias fuertes”.</p> <p>Utilizan un vocabulario simple, con ideas claras y lenguaje inclusivo aludiendo al “nosotros”. La información es clara, precisa y se distribuye de manera oportuna para que los vecinos la conozcan. Se dan números de contacto para emergencias (direcciones y teléfonos) y se detallan las medidas de autocuidado para mitigar y prepararse ante la amenaza de lluvias fuertes y el riesgo de inundación.</p> <p>Además, se dan a conocer las medidas de preparación y prevención con las que cuenta la ciudad.</p>
<p>La Gestión del Cambio (2007 - 2011)</p> <p>Esta publicación reúne las acciones desarrolladas por el Gobierno de la Ciudad de Santa Fe durante la Intendencia del Ing. Mario D. Barletta (2007-2011). La publicación consta de una presentación y 8 capítulos, pero sólo en uno se tratan temas de gestión de riesgos (capítulo 3).</p>		<p>Capítulo 3 “Una ciudad sustentable”: se recuentan las acciones realizadas específicamente en el tema de gestión de riesgo “como política de estado”.</p> <p>Se mencionan las vulnerabilidades que tiene la ciudad frente al riesgo de inundaciones y se detallan las acciones que se realizaron en cuanto a acciones estructurales de mitigación como obras en cada uno de los barrios. También se mencionan acciones no estructurales como capacitaciones y la implementación del plan de contingencia.</p> <p>En el mismo capítulo, se aborda el tema del cuidado del ambiente aunque no se realiza una asociación entre este tema y el de la gestión de riesgos.</p>

<p>Documento “Aprender de los desastres”</p> <p>Realizado en conjunto con UNISDR en el año 2014.</p>		<p>Las partes de este documento “Aprender de los desastres” dan a conocer un detallado recorrido histórico por la construcción del riesgo en la ciudad de Santa Fe. Aportan al lector la información contextual acerca de los riesgos y permiten tener una comprensión holística del mismo, no sólo desde una perspectiva de las amenazas naturales. De allí que su aporte como estrategia de comunicación del riesgo, es el de ser un compendio histórico para la comprensión del riesgo y también de las acciones que se han llevado a cabo por parte del gobierno local para la gestión del riesgo. Este tipo de documentos permite la divulgación de la experiencia y también otorgan sentido a las acciones realizadas en el período de los 10 años de la inundación de 2003.</p>
<p>Revista Mi Ciudad</p> <p>“La revista “Mi Ciudad” es un medio de comunicación con los vecinos y vecinas de nuestra ciudad que se reparte junto a la boleta de la Tasa General de Inmuebles de manera trimestral” (Blog de la ciudad).</p> <p>Su publicación va por el n°33. De estas ediciones, las que hacen referencia a la gestión de riesgos son los siguientes números: N° 3 (2010): breve referencia de 3 páginas en donde se repite el contenido de los mapas del sistema de protección de la ciudad y las obras de agua, así como también las medidas de autocuidado antes, durante y después de las inundaciones</p>		<p>Si bien varios números de la revista hablan de la gestión de riesgos en la ciudad, el más importante en términos de análisis, es la edición especial de 2015. El contenido se centra en medidas de preparación ante inundaciones.</p> <p>Muestra de manera didáctica a través de mapas, un diseño amigable y moderno de diferentes colores, los puntos de reunión, de evacuación y otra información relevante por distrito. La información que se proporciona puede dividirse en tres tipos:</p> <p>a) Obras para mejorar la capacidad hídrica: explica que la ciudad está rodeada de ríos y asentada en los valles de inundación de estos ríos. Partiendo de esa comprensión, es que menciona cómo funcionan los sistemas de protección de la ciudad (obras de infraestructura hídrica como terraplenes, estaciones de bombeo, drenajes). El contenido que se da a conocer al público en general explica que el sistema de protección de la ciudad vuelve al terreno vulnerable porque también hace parte a la construcción del riesgo.</p>

La comunicación política para la gestión de riesgos de desastres. Estrategias del gobierno de la ciudad de Santa Fe ante el caso de inundaciones.

<p>N° 10 (2011): En este documento hay dos notas: una acerca de la ciudad sustentable, y otra acerca de los 3 años de la estrategia de aula-ciudad. La nota sobre ciudad sustentable no habla de inundaciones sino del sistema de clasificación y recolección de residuos.</p> <p>N°16 (2013): se incluye una nota sobre los 10 años de la inundación para mantener viva la memoria de esta.</p> <p>N° 23 (2015): la nota que se incluye en este número hace referencia a “Santa Fe en la red de 100 ciudades resilientes”, premio que ganaron de la Fundación Rockefeller para continuar las tareas en gestión de riesgos.</p> <p>N° 24 (2015): incluye una nota (la primera del número) con una reflexión acerca de la última emergencia vivida en la ciudad en ese mismo año. Luego se agrega otra nota titulada “lo hecho, lo que falta” que enumera las acciones que se han realizado, tratando de comunicar al público en general, que sí se cuenta con preparación ante inundaciones. Cuando se habla de “lo que falta” se mencionan obras de infraestructura.</p> <p>Edición especial (2015): Mi ciudad... Mejor preparada: todo el número está dedicado a la gestión de riesgos.</p>		<p>Otro punto importante del texto que se informa a la población es que se necesita un presupuesto público alto para poder mantener el sistema de protección y para ello se explica qué se hizo y se hará en este sentido. Se ilustra con un mapa de la ciudad detallando cada una de las obras que conforman el sistema de protección.</p> <p>b) Medidas del plan de contingencia: se explica qué es un plan de contingencia, porqué ante lluvias y cuáles son las partes del plan.</p> <p>“El plan contempla tres aspectos principales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La organización interna de la Municipalidad y la articulación con otras entidades que puedan colaborar. 2. Los recursos necesarios para superar la emergencia. 3. La organización comunitaria para una evacuación preventiva” (p. 4)” <p>Se detalla información acerca de:</p> <ul style="list-style-type: none"> -recomendaciones a seguir para estar preparados antes de la emergencia o desastre - vías de salida, puntos de encuentro y refugios: se explica qué es cada uno de estos puntos. La información detallada de cada punto se encuentra en las cartillas plegables por distrito que se entregan a los vecinos de cada barrio. c) convenios y acuerdos y qué es el sistema municipal de gestión de riesgos y el comité de emergencias: menciona los convenios que se firmaron con diversas instituciones para operar como refugios. Además, explica qué es el sistema municipal de GdR y el Comité Municipal de Emergencias. Con esa información cierra el fascículo.
--	--	--

La comunicación política para la gestión de riesgos de desastres. Estrategias del gobierno de la ciudad de Santa Fe ante el caso de inundaciones.

<p>Plan Escolar Para Emergencias (PEPE)</p> <p>Cuadernillo de Capacitación elaborado en conjunto con la Cruz Roja Argentina – filial Santa Fe – para asesorar a las instituciones educativas en el desarrollo de sus planes de respuesta ante emergencia.</p>		<p>En este cuadernillo se presentan los elementos para conformar el plan escolar de emergencias, desde el diagnóstico de la escuela hasta el simulacro del plan. Se describe la información de cada una de las partes del plan, promoviendo la participación de toda la comunidad escolar. Es importante aclarar que esta metodología de trabajo es de la Cruz Roja en todas sus sedes nacionales, es decir, no se realizó este material específicamente para la ciudad de Santa Fe. Sin embargo, toda la metodología se adapta al contexto argentino y de la ciudad en particular. La enseñanza del manual y la elaboración del plan escolar se hicieron con el acompañamiento de la Cruz Roja filial Santa Fe²⁸.</p>
<p>Manual de actividades para el aula “Santa Fe y las inundaciones. Hacia la gestión de riesgos”</p>		<p>El contenido del Manual se basa en la siguiente estructura:</p> <ul style="list-style-type: none"> - una primera introducción teórica a los temas de los que se tratará en la sección - descripción detallada de las actividades que deben realizarse con los alumnos-<i>as</i> para comprender los conceptos por cada sección²⁹

Fuente: Elaboración propia.

²⁸ El contenido de este cuadernillo no se codificó para ser parte del análisis de contenido realizado ya que se trata de pasos a seguir para la conformación del plan escolar y actividades específicas para integrarlo.
²⁹ El contenido de este manual no se codificó ya que no aporta elementos relevantes para el análisis de contenido realizado. Se trata de una publicación que contiene sugerencias para el trabajo en las escuelas (dinámicas, actividades prácticas, entre otras). Pero se considera importante mencionarlo como parte de los productos elaborados dentro de las estrategias de comunicación del riesgo que la ciudad implementó.