

Conrero, Sofía

**Liderazgos y condiciones
para la gobernanza del
riesgo ante incendios
forestales: experiencias
colaborativas en la provincia
de Córdoba**

**Tesis para la obtención del título de
posgrado de Doctorado en Política y
Gobierno**

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.](#)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Doctorado en Política y Gobierno



Tesis:

Liderazgos y condiciones para la gobernanza del riesgo de desastres ante incendios forestales: experiencias colaborativas en la provincia de Córdoba.

Autora: Mter. Sofía Conrero

Directora: Dra. Silvia E. Fontana

Córdoba, 28 de octubre de 2024

Índice

Introducción.....	4
Estrategia metodológica de la tesis.....	7
Estructura de la tesis.....	10
Originalidad y aportes de la tesis a la temática.....	12
Capítulo 1.....	14
La gestión y la gobernanza del riesgo de desastres: un abordaje sistémico.....	14
La gestión y la reducción del riesgo de desastres: características, fases y componentes...	14
La agenda internacional para la reducción del riesgo de desastres.....	17
Riesgos sistémicos y globales.....	22
La gobernanza del riesgo de desastres.....	23
Características de la gobernanza del riesgo.....	25
Gobernanza de riesgos sistémicos.....	31
Capítulo 2.....	34
Condiciones y modelos para la gobernanza del riesgo de desastres.....	34
Las condiciones para la gobernanza del riesgo de desastres.....	34
Modelos de análisis de la gobernanza del riesgo de desastres.....	41
Capítulo 3.....	51
Liderazgo para la gobernanza del riesgo de desastres.....	51
Conceptualizando el liderazgo.....	51
El liderazgo en contextos cambiantes.....	54
Las competencias del perfil de liderazgo.....	55
Los estilos de liderazgo.....	59
El desarrollo del rol y estilos de liderazgo.....	62
Capítulo 4.....	66
Incendios forestales y la gestión integral del fuego.....	66
Caracterización de incendios forestales y de la gestión del riesgo frente a esta amenaza..	66
Gestión del riesgo de incendios forestales.....	69
Los incendios forestales en la provincia de Córdoba.....	71
La estructura organizacional para la gestión del riesgo de incendios forestales en el gobierno de la provincia de Córdoba.....	80
Capítulo 5.....	88
Niveles de actuación en la gobernanza del riesgo de incendios forestales en la provincia de Córdoba y experiencias colaborativas.....	88
El sistema provincial de manejo del fuego.....	88
El sistema nacional de manejo del fuego.....	93
El nivel municipal en el manejo del fuego.....	95
Los bomberos voluntarios.....	96
Las brigadas forestales.....	97
Otros actores clave en el manejo del fuego.....	98
Las experiencias colaborativas orientadas a la gobernanza del riesgo de incendios en la provincia de Córdoba.....	101
Capítulo 6.....	113
Condiciones iniciales para la gobernanza del riesgo de incendios forestales en Córdoba.....	113

Antecedentes generales y condiciones del contexto.....	114
Mecanismos de vinculación existentes.....	118
Legitimidad del actor u organización convocante a la participación.....	119
Identificación de un problema común.....	120
Liderazgo para iniciar la colaboración.....	121
Existencia de conocimientos especializados y/o técnicos por parte de actores.....	123
La finalidad compartida de la colaboración.....	124
Confianza en la motivación expresada por los actores.....	125
Las intersubjetividades de las motivaciones para colaborar.....	126
Capítulo 7.....	129
Perfiles y competencias de liderazgo para la gobernanza de riesgo de incendios forestales en Córdoba.....	129
Liderazgo organizacional y liderazgo individual.....	130
Liderazgo y gobernanza.....	133
Competencias de liderazgo en las experiencias colaborativas.....	134
Identificar y mostrar el problema: “marcar la agenda”.....	136
Encuadre y revisión del encuadre.....	143
Adaptación a los cambios: el estilo innovador.....	144
Gestión del entorno político para la sostenibilidad de los acuerdos.....	145
Participación.....	146
Transversalidad y visión integral.....	147
Liderazgo técnico vs. liderazgo político.....	150
Liderazgo en la actuación frente a la emergencia.....	152
Capítulo 8.....	154
Diseño de la gobernanza y mecanismos de colaboración en Córdoba frente al riesgo de incendios.....	154
Gobernanza normativa y constructiva.....	155
Diseño de la gobernanza.....	157
Planificación.....	159
Capacidades.....	161
Mecanismos de coordinación.....	165
Obtención y gestión de recursos.....	168
El modelo de gobernanza: ¿Explotación o exploración?.....	173
Conclusiones.....	177
Bibliografía.....	185
Anexo I: Tabla de entrevistas.....	196

Introducción

El objetivo de esta tesis es analizar las condiciones y perfiles de liderazgo que posibilitan la construcción de una gobernanza del riesgo ante incendios forestales en la provincia de Córdoba.

La gobernanza del riesgo es el enfoque que se propone utilizar para gestionar el riesgo de desastres. Gestionar el riesgo de desastres significa desarrollar un sistema cuya estructura sea integral y sinérgica, compuesta además por todas las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil. Por lo tanto, el enfoque de la gobernanza del riesgo de desastres abarca tanto la gestión del riesgo de desastres, como así también la manera de tomar decisiones relacionadas con el riesgo cuando intervienen una serie de agentes, lo que exige coordinar y alcanzar acuerdos entre diversas funciones, perspectivas, objetivos y actividades.

Por su parte, la provincia de Córdoba presenta una serie de características orográficas, climáticas, fitogeográficas y antropológicas que predisponen a la ocurrencia periódica y alternada de incendios forestales en su territorio. Si bien la condición fundamental para que se desencadene un incendio en Córdoba, es la disponibilidad de vegetación nativa o implantada que funciona como material combustible, produciendo exposición al riesgo de incendios forestales durante todo el año (SGRCCyPC e IDECOR, 2023), el 99% de las causas de este tipo de incendios son provocadas por la acción humana (Gobierno de la provincia de Córdoba, 2024).

Debido a la ocurrencia temporal y recurrente de incendios forestales en la provincia que provocan grandes daños sobre el patrimonio natural y construido por el hombre (destrucción de viviendas, flora y fauna autóctona, suelos, entre otros), en el año 1999 se implementa el Plan Provincial de Manejo del Fuego, el cual forma parte del Sistema Federal de Manejo del Fuego (SNMF), encargado de la coordinación de los recursos requeridos para el combate de los incendios forestales.

Este instrumento de gobierno se alinea a las agendas internacionales referidas al riesgo de desastres. En este sentido, la principal agenda vigente en la temática, el Marco de Sendai (2015-2030) establece como una de sus prioridades “fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo”, entendiendo que para que se pueda desarrollar “la gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial (...) es necesario contar con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes” (Punto 26) para cada una de las etapas de la gestión del riesgo: prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación.

Esto remite a una manera particular de gestión y organización de la sociedad entendida como gobernanza. Esta idea de gobernanza hace referencia a un nuevo modo de gobernar interdependientemente. Esto significa que el gobierno de una sociedad se realiza a través de las capacidades con las que cuentan tanto el ámbito gubernamental como las organizaciones privadas y sociales para el diseño e implementación de políticas públicas, con el fin de satisfacer las demandas de la sociedad. Es así como se constituye una red entre los distintos actores y el gobierno donde se debate conjuntamente y se interactúa con todos estos actores (Aguilar Villanueva, 2007).

La gobernanza no se caracteriza por la jerarquía sino por la interacción de actores y tiene que ver con estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en un sistema democrático. Este concepto de gobernanza incluye mecanismos formales y explícitos como legislación, políticas, normas obligatorias y procedimientos administrativos por los cuales la sociedad se organiza (Natera Peral, 2005). A ellos se les suma una amplia gama de acuerdos informales e implícitos que intervienen en las relaciones sociales, económicas y políticas y en la gestión del territorio y sus recursos (UNISDR, 2005).

Los investigadores Ansell, Sørensen y Torfing señalan que problemas turbulentos requieren una robusta gobernanza y cambios en los liderazgos para mejores soluciones. El Marco de Sendai (2015-2030) señala en las recomendaciones a partir de los resultados del Marco de Acción de Hyogo (2005-2015), que “... si bien cabe reconocer la función de liderazgo, regulación y coordinación que desempeñan los gobiernos, estos deben interactuar con los actores pertinentes, entre ellos las mujeres, los niños y los jóvenes, las personas con discapacidad, los pobres, los migrantes, los pueblos indígenas, los voluntarios, la comunidad de profesionales y las personas de edad, en el diseño y la aplicación de políticas, planes y normas. Los sectores público y privado y las organizaciones de la sociedad civil, así como la comunidad académica y las instituciones científicas y de investigación, deben colaborar más estrechamente y crear oportunidades de colaboración, y las empresas deben integrar el riesgo de desastres en sus prácticas de gestión.”

La pregunta central del Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2022 (GAR, 2022) es “cómo pueden evolucionar los sistemas de gobernanza para afrontar mejor los riesgos sistémicos del futuro” (GAR, 2022:xiii). Asimismo, plantea la contradicción entre el mundo actual, saturado e interconectado y, a pesar de ello, la extensión de los efectos de los desastres se extienden en cascada en diferentes zonas geográficas y sectores: “...a pesar de los avances, la creación de riesgos está superando a la reducción de los riesgos existentes” (GAR, 2022:xiii).

En esta línea, Solanas et al. (2011), expresa que se necesita de la convergencia del trabajo técnico-científico, la voluntad política y administrativa y la participación comunitaria, en donde todos los actores formen parte del proceso, articulando las acciones del gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Dentro de las condiciones requeridas para una gobernanza efectiva, el tema del liderazgo aparece como un requerimiento para que pueda funcionar. Personas y/u organizaciones tienen que poder influir e incidir sobre el comportamiento de

otras personas y/u otras organizaciones para poder trabajar colaborativamente en la reducción del riesgo de desastres.

Especialmente en situaciones de crisis que conllevan altos niveles de incertidumbre, los líderes políticos están siendo observados al detalle, esperando respuestas, certezas, soluciones (Riorda, Fontana y Conrero, 2022). Los aspectos señalados plantean fuertemente la necesidad de generar conocimientos, evidencia y propuestas de mejora para desarrollar perfiles de liderazgo en los directivos públicos capaces de gestionar y brindar soluciones acordes a las necesidades y demandas sociales. El rol de liderazgo aparece como un agente que responde a las circunstancias modificadas que presenta una crisis cuando refiere a la resiliencia del desastre (Mucharraz y Cano, 2021).

El gran desafío para el rol de líder en los gobiernos es poder salir de una función exclusiva de jefe bajo el paradigma burocrático, con una autoridad basada en la jerarquía y formalización de su puesto en la estructura organizacional, y pasar a cumplir una función de liderazgo ejercida a partir de su capacidad de influir y orientar en la consecución de objetivos en otras personas y organizaciones. Los estudios sobre liderazgos y gestión de crisis son más frecuentes que los referidos a liderazgo y gobernanza del riesgo, ya estos últimos suponen un enfoque más amplio en torno a las competencias esperables en estos perfiles.

A raíz de lo expuesto, la presente tesis indaga sobre cuáles son las condiciones y los perfiles de liderazgo que posibilitan la construcción de una gobernanza del riesgo ante incendios forestales en la provincia de Córdoba, a partir de la creación del área específica de gestión del riesgo de desastres en el gobierno provincial en el año 2015.

Estrategia metodológica de la tesis

Como investigadora, las anticipaciones de sentido permitieron objetivar y explicitar mi posición frente al campo. En relación con el problema de investigación, se puede anticipar que la gobernanza del riesgo de incendios forestales en la provincia de Córdoba es observable a través de algunas

experiencias colaborativas de manera débil e incipiente, donde se ponen de manifiesto un conjunto de condiciones. Estas condiciones dan inicio a los intercambios y colaboraciones entre actores, sustentados en condiciones preexistentes, basadas especialmente en conocimientos técnicos y de gestión de organizaciones. Sin embargo, estas condiciones no son aún suficientes para la gobernanza del riesgo ante incendios forestales, debido a la ausencia de objetivos comunes y de desconfianza entre los actores.

Por su parte, los roles de liderazgo se pueden presentar muy diferenciados entre roles formales jerárquicos y roles basados en competencias personales. A su vez, no existen políticas claras de fortalecimiento de los liderazgos, lo que hace que se manifiesten de manera emergente y errática.

La presente investigación se ha realizado utilizando métodos cualitativos. Los métodos cualitativos son de utilidad ya que el análisis de riesgos de desastres precisa de un conocimiento holístico, lo que lleva implícito la necesidad de conocer y reconocer las formas en que son interpretados los elementos del riesgo de desastre (amenazas, vulnerabilidades y capacidades de respuesta), ya que “no todos los miembros de una misma comunidad poseen la misma percepción del riesgo” (Wilches-Chaux, 1998:38).

Por su parte, los datos estadísticos, en general, han aportado información sobre la regularidad de los desastres, el resultado y el impacto de los daños ocasionados, la medición de la vulnerabilidad de la zona afectada, entre otras mediciones relevantes en la temática. Es importante mencionar que este tipo de datos carece de regularidad y de homogeneidad en su recolección y registro, por lo que se presentan a título ilustrativo de diferentes aspectos de la ocurrencia de incendios forestales, pero sin una finalidad estadística. Aún con estas restricciones, estos datos pueden ya ir brindando evidencias importantes para la toma de decisiones.

Las técnicas de construcción de datos se basaron en relevamiento documental y en entrevistas abiertas¹ con informantes claves y actores de diferentes organizaciones vinculadas a la gobernanza del riesgo de desastres,

¹ El registro de las entrevistas se realizó mediante toma de notas, dado que los informantes se expresaban en aspectos confidenciales que no permitían la grabación de las mismas.

específicamente relacionados con los incendios de la provincia de Córdoba, para completar la información construida y triangular fuentes en las situaciones que fuera posible (Forni, 2010).

El muestreo adoptado en la tesis fue no probabilístico debido a las características del estudio de caso y al número de unidades de análisis a estudiar (Russell Bernard, 2006). El criterio de muestreo para entrevistar a los actores resultó de una combinación entre una muestra intencional, previa revisión sistemática de fuentes secundarias y trabajos académicos sobre la temática; y una ampliación de actores identificados mediante la estrategia de bola de nieve, basada en las recomendaciones de los propios actores que fueron entrevistados.

Como expresa Valles (2000), la decisión muestral nunca es el resultado de un único criterio, sino que confluyen diferentes elementos para llegar a esta decisión.

En este juego de ida y vuelta entre la teoría y la empiria, la muestra intencional se fue acotando con una muestra evaluada de acuerdo con el problema de investigación. Este tipo de muestra es aquella en la que el/la investigador/a puede identificar determinadas características y tratar de vincularse con los subgrupos que responden a ellas, definiendo características distintivas. Las mismas se construyen a partir de una ponderación de la muestra intencional -es decir, a partir de criterios que surgen como significativos desde las mismas personas informantes (Guber, 2005).

La estrategia metodológica que se utilizó en esta investigación es el estudio de caso, permitiendo comprender las dinámicas que se presentan en escenarios particulares abarcando la complejidad del caso (Forni, 2022).

La provincia de Córdoba es el caso elegido para su estudio en esta investigación, el cual reúne las siguientes características esenciales a los fines del objetivo propuesto en este trabajo:

- Córdoba es una provincia de gran relevancia para el escenario nacional de la República Argentina por sus características históricas, sociales, políticas y económicas.

- En el territorio provincial ocurren frecuentemente incendios forestales de alto impacto, provocando daños en la población, en el patrimonio natural y el construido por el hombre, y en el medio ambiente.
- Existe legislación provincial (Ley de Manejo del Fuego²) que promueve la generación de experiencias colaborativas para la gestión de los incendios forestales.

Como técnica de análisis de datos se optó por el análisis de contenido, utilizando como procedimiento la Teoría Fundamentada en Datos (*Grounded Theory*), ya que se pretende desarrollar teoría que se encuentra enraizada en la información sistemáticamente recogida y analizada (Strauss y Corbin, 1994).

A través de un proceso iterativo de observación, discusión, análisis e interpretación es posible contribuir a un mejor proceso de comprensión de los procesos de gobernanza del riesgo de desastres y de las características de los roles de liderazgo en estos contextos (Mucharraz y Cano, 2021).

Estructura de la tesis

La tesis se estructura en ocho capítulos. Los tres primeros presentan marcos teórico-conceptuales en relación con el problema a abordar en la investigación.

El primer capítulo presenta aspectos conceptuales de la gobernanza del riesgo de desastres a partir de una discusión de la literatura pertinente y antecedentes clave en la temática del riesgo de desastres. Se abordan los conceptos de riesgo de desastres, gestión y reducción del riesgo y gobernanza del riesgo.

El segundo capítulo, por su parte, identifica y analiza las condiciones para la gobernanza del riesgo de desastres. Dichas condiciones refieren a categorías analíticas que permiten describir y comprender cómo funciona la gobernanza del riesgo de desastres, tanto aquellas que dan inicio el proceso de la gobernanza, como aquellas que permiten su funcionamiento, gestión y

² La 8751 de Manejo del Fuego prevé “fomentar la formación de Consorcios de Prevención y Lucha contra Incendios Forestales y Rurales, en el ámbito de la Provincia de Córdoba, los que deberán estar integrados por Productores y/o Forestadores, Cuerpo de Bomberos Voluntarios del lugar, incorporando en lo posible la figura del guardabosque en su constitución” (Ley 8751/99, art. 2, inc. f).

sostenibilidad en el tiempo. También se presentan marcos analíticos que permiten analizar modelos de gobernanza.

El tercer capítulo, completando el marco teórico-conceptual, aborda el rol del liderazgo en los procesos de gobernanza del riesgo de desastres, y las características del perfil para una incidencia orientada a la reducción del riesgo de desastres.

Luego, los dos capítulos siguientes presentan y analizan el caso de estudio y el problema en contexto.

El cuarto capítulo conceptualiza los incendios forestales y sus componentes y manifestaciones, a los fines de introducir el caso de estudio de este trabajo. A continuación, se presenta una caracterización de los incendios forestales en la provincia de Córdoba, aportando datos cuantitativos que permitan comprender el riesgo, como plantea el Marco de Sendai (2015-2030) en una de sus prioridades -comprender los riesgos existentes y emergentes, así como sus causas, impactos y tendencias. Finalmente, se presenta y analiza desde una perspectiva organizacional uno de los principales hitos en la gestión del riesgo frente a incendios forestales en la provincia de Córdoba: la creación en el año 2015 de la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático y Catástrofes.

Continuando con el caso de estudio, el quinto capítulo identifica los niveles de actuación y los diversos actores vinculados al manejo del fuego en la provincia de Córdoba, de quienes se espera que trabajen colaborativamente en todo el ciclo de la gestión integral del riesgo ante incendios forestales. Asimismo, se presentan cinco experiencias colaborativas identificadas a partir del trabajo de campo, las cuales permitieron observar, a través de las percepciones de los actores vinculados a ellas, el modelo y características de gobernanza del riesgo de desastres ante incendios forestales.

A continuación siguen tres capítulos de análisis empírico a partir del trabajo de campo realizado en la provincia de Córdoba.

El sexto capítulo realiza el análisis de las condiciones iniciales para un enfoque de gobernanza del riesgo frente a los incendios forestales en la provincia de Córdoba. Este análisis cualitativo se basa en las entrevistas realizadas a los

diferentes actores y en el relevamiento documental, a los fines de comprender qué factores construyen escenarios de gobernanza para la reducción del riesgo de desastres, y cuáles obstaculizan este proceso.

El séptimo capítulo presenta y analiza, a partir de las evidencias empíricas, cómo se han manifestado los roles de liderazgo en experiencias colaborativas tendientes a la gobernanza del riesgo ante incendios forestales en la provincia de Córdoba. Este análisis se aborda a partir de las percepciones de los diferentes actores sobre cómo observan ese rol, y cómo consideran que debería desempeñarse para una buena gobernanza del riesgo de desastres.

El octavo capítulo analiza el diseño de la gobernanza en las experiencias colaborativas, la planificación como eje de gestión, las capacidades organizacionales, la obtención y gestión de recursos para la gobernanza del riesgo ante incendios forestales. Todas estas categorías son analizadas pensando en la sostenibilidad de la gobernanza.

Finalmente, se presentan las conclusiones y reflexiones finales de esta investigación.

Originalidad y aportes de la tesis a la temática

En relación con el riesgo de desastres, las investigaciones realizadas desde las ciencias sociales se desarrollaron como marginales a las llevadas a cabo desde las ciencias exactas y naturales. Mientras que, por el otro, la poca bibliografía especializada y la poca difusión de las publicaciones llevó a que la participación académica en esta área de especialización haya sido muy pobre.

Sin embargo, al entrar en el siglo XXI se observa que existe un número de investigaciones que buscan ampliar los estudios sobre el tema, no sólo con la finalidad de avanzar en el campo académico sino, también, con la idea de hacer un aporte a las políticas de desarrollo de los países latinoamericanos. Así, se han hecho significativos avances en la problemática de los desastres y se continúan desarrollando investigaciones vinculadas con temas específicos sobre la gestión del riesgo de desastres.

Si bien se han producido muchas investigaciones en materia de gobernanza, por un lado, y sobre el liderazgo, por otro; los estudios sobre liderazgo y gobernanza del riesgo de desastres son aún escasos. Esta vacancia temática en la ciencia política se hace aún más evidente a nivel de gobiernos subnacionales donde, en contraste, se diseñan y ejecutan las acciones para la reducción del riesgo de desastres.

En esta investigación se produce nueva información científica, desde las ciencias sociales y especialmente desde la ciencia política, que permite acercarnos a un conocimiento profundo de una temática compleja como la gobernanza del riesgo ante incendios forestales. Asimismo, se contribuye a la identificación de estilos de liderazgo y competencias orientados a la gobernanza del riesgo ante incendios forestales, a los fines de diseñar y desarrollar espacios de entrenamiento de estas competencias para líderes y poder identificar buenas prácticas que puedan ser difundidas y aplicadas en contextos similares.

En lo que refiere a las posibilidades de transferencia, se espera generar las siguientes contribuciones a partir de los resultados de esta investigación:

- Sensibilización en los gobiernos subnacionales respecto de la importancia de abordar esta problemática en su gestión cotidiana, y de manera transversal a toda la organización.
- Brindar asesoramiento a los gobiernos y otros actores involucrados acerca de la gobernanza del riesgo ante incendios forestales.
- Confección de estrategias y tecnologías de gestión que permitan incrementar las capacidades gubernamentales y no gubernamentales en la resolución de problemas sociales vinculados a esta problemática.

Finalmente, a partir del conocimiento generado, esta tesis abre nuevas preguntas y desafíos para continuar investigando sobre una problemática con alcance y agenda internacional.

Capítulo 1

La gestión y la gobernanza del riesgo de desastres: un abordaje sistémico

“En un mundo en el que el riesgo sistémico es cada vez mayor, se torna esencial adoptar un enfoque sistémico integral para transformar la gobernanza y permitir a los gobiernos y a los agentes privados y comunitarios hacer frente al riesgo sistémico” (GAR, 2022:180).

En este capítulo se presentan aspectos conceptuales de la gobernanza del riesgo de desastres a partir de una discusión de la literatura pertinente y antecedentes clave en la temática del riesgo de desastres. Se abordan los conceptos de riesgo de desastres, gestión y reducción del riesgo y gobernanza del riesgo.

La gestión y la reducción del riesgo de desastres: características, fases y componentes

Desde la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la Organización de Estados Americanos (OEA, 2004) se ha puesto de manifiesto que, desde la década de 1960, los desastres se han multiplicado con lo que entre finales del siglo XX y principio del siglo XXI aproximadamente más de 200 millones de personas por año se vieron afectadas por algún tipo de desastre (Marco de Acción de Hyogo, 2005).

La noción de gestión del riesgo, como paradigma superador de la respuesta frente al desastre ya ocurrido, comienza a desarrollarse en 1996, con un enfoque integrador que atraviesa todas las fases del ciclo de un desastre (Riorda, Fontana y Conrero, 2022). Lavell define la gestión del riesgo de desastres como “el manejo sistemático de decisiones administrativas, de organización, de capacidad técnica y de responsabilidad para la aplicación de

políticas, estrategias y acciones para la reducción de riesgos ante desastres” (Lavell, 2002:1).

Las tres fases o etapas que debe integrar la gestión del riesgo de desastres refieren a la prevención, la atención de la emergencia y la rehabilitación/reconstrucción. La primera etapa de prevención se ubica en el momento antes del desastre, y refiere también a la mitigación y preparación y está orientada a la reducción del riesgo. La segunda aborda el momento del desastre, refiriendo a la atención de la emergencia. Esta etapa requiere decisiones y acciones rápidas y eficientes para resguardar a las personas afectadas y atender necesidades inmediatas de seguridad, alimentación, salud, etc. Y la tercera etapa, referida al posdesastre, abarca la rehabilitación y reconstrucción a un nivel igual o superior al que se tenía antes de la ocurrencia del desastre, buscando la reducción del riesgo de desastres (Riorda, Fontana y Conrero, 2022).

A partir de las experiencias de ocurrencia de desastres y avances en investigaciones sobre el tema, el enfoque de la gestión del riesgo de desastres fue ampliado a un enfoque con foco en la reducción del riesgo de desastres, “...orientada a la prevención de nuevos riesgos de desastres y reducción de los existentes y a la gestión residual, todo lo cual contribuye a fortalecer la resiliencia y, por consiguiente, al logro del desarrollo sostenible” (Asamblea General de la ONU, 2016:17).

Este abordaje de la reducción del riesgo de desastres está permitiendo ubicarse propiamente en el riesgo, poniendo énfasis en la elaboración de planes de reducción del riesgo como uno de los elementos más importantes para el desarrollo (Riorda, Fontana y Conrero, 2022).

En términos analíticos, el riesgo de desastre está compuesto por la amenaza, la vulnerabilidad y la capacidad de respuesta. Siguiendo la terminología relativa a la reducción del riesgo de desastres aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas (2016), el riesgo de desastres se define como la “posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños en bienes en un

sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad” (Asamblea General de la ONU, 2016:15).

La amenaza es definida como “proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, interrupciones sociales y económicas o daños ambientales” (Asamblea General de la ONU, 2016:19). Las amenazas pueden tener origen natural, antrópico o socionatural. Actualmente el enfoque sobre las amenazas ya se orienta principalmente a un origen socionatural, en el sentido de que se asocian a una combinación de factores naturales y antrópicos, como la degradación ambiental y el cambio climático. A su vez, cada amenaza se caracteriza por su ubicación, intensidad o magnitud, frecuencia y probabilidad (Asamblea General de la ONU, 2016).

El concepto de vulnerabilidad es definido como “condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas” (Asamblea General de la ONU, 2016:25). También se define como “la probabilidad de que una comunidad expuesta a una amenaza natural pueda sufrir daños humanos y materiales” (CEPAL, 2005: 14). Este concepto es relativo ya que debe ser analizado desde las condiciones particulares de cada zona y evaluada de acuerdo a cada amenaza específica. Así, vemos que es un factor sociocultural variable que caracteriza a los sistemas sociales y a las comunidades (Ligi, 2005).

Por su parte, la capacidad de respuesta está constituida por los recursos de las personas individuales, las familias y las comunidades para hacer frente a una amenaza o resistir al impacto de un peligro. La capacidad de respuesta se define como el conjunto de “medidas adoptadas directamente antes, durante o inmediatamente después de un desastre con el fin de salvar vidas, reducir los impactos en la salud, velar por la seguridad pública y atender las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada” (Asamblea General de la

ONU, 2016:23). En general, la capacidad de respuesta se centra sobre todo en las necesidades inmediatas y a corto plazo, lo que a veces se denomina atención de la emergencia. Para que la respuesta sea eficaz, eficiente y oportuna ha de basarse en medidas de preparación informadas por el riesgo de desastres, lo que incluye el desarrollo de las capacidades de respuesta de las personas, las comunidades, las organizaciones, los países y la comunidad internacional. Dentro de estas capacidades, los “servicios de emergencia son un conjunto vital de organismos especializados con responsabilidades concretas en la atención y la protección de personas y bienes en situaciones de desastre y emergencia” (Asamblea General de la ONU, 2016:24).

Habrà entonces un desastre “cuando un evento súbito de origen natural o humano, o una sucesión de eventos frecuentes y permanente (...), obliga a los habitantes de una población a abandonar sus lugares y rutinas de trabajo o sus viviendas, cuando ocasiona la pérdida de bienes materiales o productivos, cuando provoca el deterioro de la calidad de vida de la comunidad o cuando pone en peligro de perderse el patrimonio de la población” (Wilches-Chaux, 1998: 20).

Estos enfoques se han ido desarrollando y fortaleciendo con instrumentos internacionales que colaboran con los gobiernos para hacer frente a un fenómeno que genera incertidumbre, adoptándose así diversos mecanismos que permiten “ahondar los compromisos asumidos” (Ospital y otros, 2005: 6). Es así que una serie de documentos producidos desde Naciones Unidas, con la concurrencia de un sinnúmero de actores, se convierten en los principios rectores de la temática desde la década de 1990 hasta la actualidad.

La agenda internacional para la reducción del riesgo de desastres

El tema del riesgo de desastres comienza a aparecer en la agenda internacional desde la década de 1990. Todos los documentos e informes que se han ido elaborando, hasta la actualidad, han proporcionado avances en la planificación

del desarrollo, con énfasis en el fortalecimiento de capacidades y tratando de incidir en las agendas gubernamentales (Riorda, Fontana y Conrero, 2022).

En el marco de la declaración de la década de 1990 como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, en mayo de 1994 se realiza en Yokohama (Japón) la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales. En este evento se acuerda la “Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro”, con el objetivo de reducir los riesgos y el impacto que generan los desastres, logrando impactar con este tema en agendas sectoriales (Riorda, Fontana y Conrero, 2022).

En el año 2000 se pone en funcionamiento la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) en el marco de Naciones Unidas, instituyendo un nuevo impulso para la reducción de los factores que provocan riesgo a fin de garantizar la sustentabilidad de los procesos de desarrollo.

Luego, el Marco de Acción de Hyogo para el decenio 2005-2015 se constituye como un plan para guiar los esfuerzos destinados a la reducción del riesgo de desastres durante la década 2005 – 2015 y aumentar la resiliencia en las comunidades vulnerables. Este Marco de Acción posee las siguientes características:

- Instrumento más importante para la reducción de riesgos de desastres.
- Carácter no vinculante.
- Brinda fundamentos técnicos y organizativos.
- Aplicación específica de acuerdo al contexto nacional.

A partir de una revisión de Hyogo se aprueba el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres entre 2015 y 2030 para la planificación del desarrollo y de los diversos sectores como forma de avanzar a la resiliencia. Esta afirmación pone de relieve la importancia que tiene la gestión del riesgo de desastres en el marco del desarrollo sostenible, comprendiendo que abordar la gestión del riesgo es una responsabilidad de los gobiernos, la sociedad civil y la comunidad internacional, recordando que las

personas constituyen el centro del desarrollo. Incorporar la gestión del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo, equivale a tener en cuenta las dimensiones que le otorgarán sostenibilidad en el largo plazo a ese proceso (Fontana y Conrero, 2019). En este sentido, se debe considerar la incorporación de la participación no solo de gobiernos locales, regionales y nacionales, sino también de organismos internacionales y de actores privados y de la sociedad civil. Esto permite reconocer la importancia de la gobernanza como enfoque para implementar acciones en este campo.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 tiene como objetivo la reducción significativa de las muertes, la destrucción y el desplazamiento causado por los desastres para el año 2030, reafirmando la necesidad de anticipar, planificar y reducir el riesgo para proteger eficazmente a la población, las comunidades y los países para así construir resiliencia.

Se trata de un documento adoptado durante la Tercera Conferencia Mundial sobre Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Sendai, Japón, en marzo de 2015. Este marco es una respuesta clave a la necesidad global de fortalecer la capacidad de las comunidades y los países para enfrentar los desastres. El documento estableció la necesidad de orientarse en acciones prioritarias en cuatro áreas:

1. *Comprender el riesgo de desastres*: Este objetivo busca mejorar la comprensión de los riesgos existentes y emergentes, así como de sus causas, impactos y tendencias. Esto implica fortalecer la capacidad de análisis y evaluación de riesgos, así como mejorar la disponibilidad y el intercambio de datos y conocimientos sobre riesgos.
2. *Fortalecer la gobernanza para el riesgo de desastres*: Se reconoce la importancia de una sólida gobernanza para gestionar eficazmente el riesgo de desastres. Esto implica promover la integración de la reducción del riesgo de desastres en las políticas, planes y programas de desarrollo a todos los niveles, así como fortalecer la coordinación entre los diferentes actores involucrados en la gestión del riesgo.

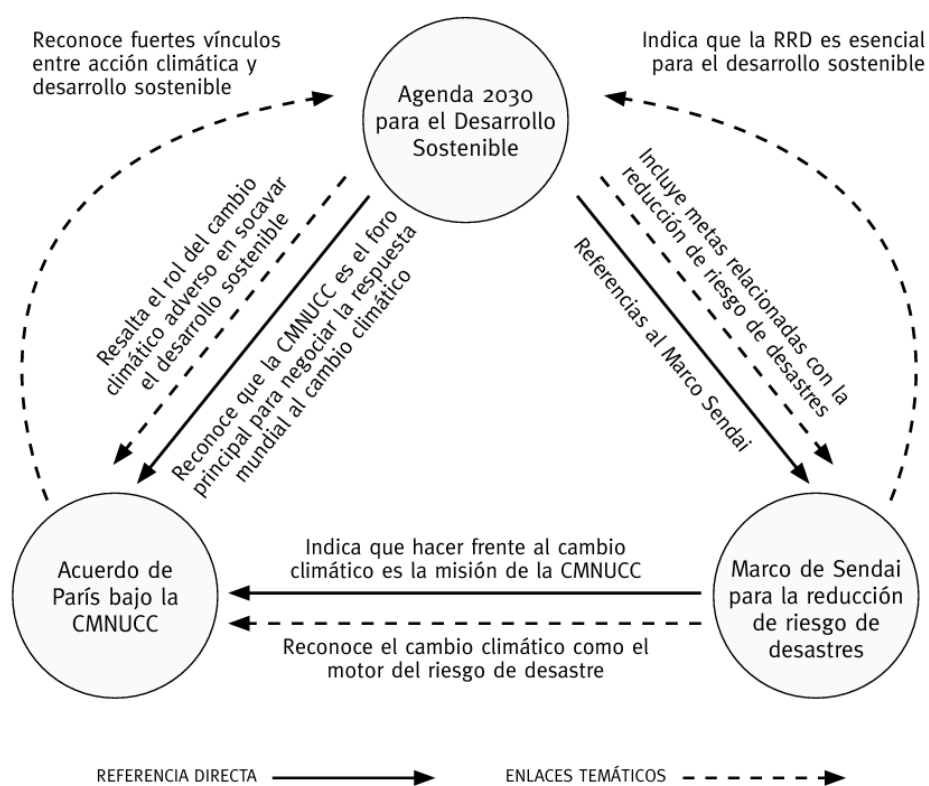
3. *Invertir en la resiliencia y reducción del riesgo de desastres:* Este objetivo se centra en la necesidad de aumentar la resiliencia de las comunidades y los sistemas frente a los desastres. Esto incluye invertir en infraestructuras resilientes, promover prácticas sostenibles de gestión del medio ambiente y del territorio, así como fomentar la participación y la inclusión de grupos vulnerables en las medidas de reducción del riesgo.
4. *Mejorar la preparación en desastres para una efectiva respuesta, así como reconstruir mejor en términos de recuperación, rehabilitación y reconstrucción.* Se subraya la importancia de estar preparados para responder a desastres y recuperarse de ellos de manera rápida y eficaz. Esto implica fortalecer los sistemas de alerta temprana, mejorar la capacidad de respuesta de los servicios de emergencia y promover la recuperación sostenible, reconstruyendo de manera más resiliente y asegurando la protección social de las personas afectadas.

Asimismo, Sendai establece siete metas mundiales a alcanzar para el año 2030:

1. Reducir considerablemente la mortalidad mundial producida por los desastres.
2. Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial.
3. Reducir las pérdidas económicas directas en relación con el producto interno bruto mundial.
4. Reducir considerablemente los daños a la infraestructura crítica y la interrupción de los servicios básicos.
5. Incrementar el número de países con estrategias para la reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local.
6. Incrementar la cooperación internacional.
7. Incrementar el acceso a información sobre evaluaciones de riesgo y sistemas de alerta temprana.

Es importante señalar que estas estrategias de la agenda internacional para la reducción del riesgo de desastres no se desarrollan de manera aislada, sino que se producen en simultáneo con otras agendas complementarias, a los fines de identificar sinergias entre procesos de políticas con objetivos comunes, para dotarlas de coherencia, eficiencia y efectividad. La imagen a continuación ilustra las interrelaciones entre los principales marcos internacionales:

Imagen N°1: Alineación de las agendas globales



Fuente: Riorda, Fontana y Conrero, 2022:71, elaborado a partir de Red Global de PNAD, 2018.

El año 2015 marcó un punto de inflexión en la alineación de la agenda global, a través de tres instrumentos: el Acuerdo de París, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Riorda, Fontana y Conrero, 2022).

En este contexto, y a nivel nacional en Argentina, a finales de 2016 se puso en marcha el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), creado por ley 27.287, el cual tiene por objetivo integrar las acciones y articular el funcionamiento de los organismos del gobierno nacional, los Gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación.

Riesgos sistémicos y globales

Otro concepto que se fue desarrollando en las últimas dos décadas es el concepto de riesgo sistémico (OECD, 2003). Este término denota la penetración de cualquier riesgo para la salud humana y el medio ambiente en un contexto más amplio de consecuencias sociales, financieras y económicas, así como el aumento de las interdependencias tanto entre los riesgos como entre sus diversos orígenes.

Los riesgos sistémicos se encuentran en la encrucijada entre los fenómenos naturales (parcialmente alterados y amplificados por la acción humana, como la emisión de gases de efecto invernadero), la evolución económica, social y tecnológica y las actuaciones impulsadas por las políticas, tanto a escala nacional como internacional. Estos nuevos ámbitos de riesgo interrelacionados e interdependientes exigen también una nueva forma de gestionar el riesgo, en la que los datos procedentes de distintas fuentes de riesgo se integren geográfica o funcionalmente en una perspectiva analítica. El tratamiento de los riesgos sistémicos exige un enfoque holístico de la identificación de peligros, la evaluación de riesgos, la evaluación de preocupaciones, los juicios de tolerabilidad/aceptabilidad y la gestión de riesgos. La investigación de los riesgos sistémicos va más allá del habitual análisis agente-consecuencia y se centra en las interdependencias y los desbordamientos entre grupos de riesgo (Renn, 2006).

El riesgo sistémico también ha sido definido como un todo indivisible, una sucesión existente entre diferentes impactos causados a partir de un evento inicial, y que puede provocar un impacto mayor que el evento original. Se trata de un riesgo complejo y no lineal (GAR, 2019).

Otro concepto que aporta a la comprensión del problema, vinculado a los riesgos sistémicos, es el de riesgos globales. Estos riesgos se caracterizan por ser autogenerados por el ser humano, ser peligros potenciales y que trascienden la distinción entre riesgos calculables e incertidumbres incalculables, ser ilimitados por la magnitud de sus daños potenciales, y por ser de origen local pero con impacto global (Beck, 2002). Considerar los riesgos globales implica que actores en solitario, incluso el Estado, ya no pueden gestionar por sí mismos estos riesgos, sino que requieren de un enfoque de gobernanza del riesgo de desastres.

La complejidad que muestra la gestión del riesgo de desastres como una de las acciones que promueven el desarrollo, hace necesario un modo de gobierno cooperativo en el que los diferentes actores participan en la elaboración e implementación de las políticas (Fontana y Barberis Rami, 2017).

La gobernanza del riesgo de desastres

La gestión del riesgo de desastres es un proceso social cuyo fin último es la reducción y atención, o la previsión y control permanente del riesgo de desastres en la sociedad y comprende los procesos de formulación e implementación de políticas y estrategias, acciones e instrumentos concretos de reducción y control. Su objetivo es garantizar que los procesos de desarrollo impulsados en la sociedad se den en las condiciones óptimas de seguridad posible y que la atención a los desastres y la acción desplegada para enfrentarlos promuevan hasta el máximo el mismo desarrollo (Lavell, 2003).

Según Aguilar Villanueva (2007), los Estados deben definir su papel ante el riesgo de desastres, siendo los encargados de gestionar las diferentes

acciones, estrategias y recursos para atender esta condición latente que puede llegar a materializarse. Esto se debe a que hacia fines del siglo XX los riesgos han ido aumentando considerablemente, generando un gran impacto en la población y sus bienes. Se destacan múltiples factores como los causantes de dicho aumento, tales como una rápida urbanización con ausencia de control, políticas públicas ineficaces, variaciones climáticas o la degradación ambiental, entre otros.

La multiplicidad de factores que contribuyen a la proliferación de riesgos de desastres supone un reto, ya que según el informe Global Assessment Report-GAR (2015), los riesgos se han acumulado y producido más de lo que se han reducido, siendo estos generados a través de procesos sociales y económicos endógenos al mismo desarrollo. Por lo tanto, se requieren acciones que prevengan y mitiguen el riesgo, y no solo que gestionen el desastre, es decir que tengan en cuenta todo el ciclo del desastre, con una gestión prospectiva del riesgo, lo que permitirá alcanzar el desarrollo social y económico de manera sostenible.

Estas acciones apuntan a evitar la generación de nuevas vulnerabilidades, reduciendo las ya existentes, lo que la diferencia de los tipos de gestión correctiva o reactiva, las cuales solo buscan reducir los riesgos existentes o dar respuesta ante el momento de la emergencia (PNUD, 2010).

Esto remite a una manera particular de gestión y organización de la sociedad entendida como gobernanza. Esta idea de gobernanza hace referencia a un nuevo modo de gobernar interdependientemente. Esto significa que el gobierno de una sociedad se realiza a través de las capacidades con las que cuentan tanto el ámbito gubernamental como las organizaciones privadas y sociales para el diseño e implementación de políticas públicas, con el fin de satisfacer las demandas de la sociedad. Es así como se constituye una red entre los distintos actores y el gobierno donde se debate conjuntamente y se interactúa con todos estos actores (Aguilar Villanueva, 2007).

La gobernanza no se caracteriza por la jerarquía sino por la interacción de actores y tiene que ver con estructuras y procesos mediante los cuales los

actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en un sistema democrático. Este concepto de dirección política, como plantea Mayntz (2005), puede tener dos acepciones distintas. Una, pone foco en un modelo cooperativo entre actores estatales y no estatales, a través de redes público-privadas. Otra acepción, más amplia, refiere a modos de coordinación de acciones individuales, o formas básicas de orden social.

Esencialmente, lo que se plantea en la gobernanza es una nueva relación entre gobierno, sector privado y sociedad civil: un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre estos tres sectores (Mayntz, 2005).

La gobernanza describe estructuras y procesos de toma de decisiones colectivas en los que participan agentes gubernamentales y no gubernamentales (Nye y Donahue, 2000). A escala mundial, la gobernanza encarna una estructura horizontalmente organizada de autorregulación funcional que engloba a agentes estatales y no estatales que adoptan decisiones colectivamente vinculantes sin una autoridad superior (Renn et al, 2005).

Características de la gobernanza del riesgo

El concepto de gobernanza incluye mecanismos formales y explícitos como legislación, políticas, normas obligatorias y procedimientos administrativos por los cuales la sociedad se organiza (Natera Peral, 2005). A ellos se les suma una amplia gama de acuerdos informales e implícitos que intervienen en las relaciones sociales, económicas y políticas y en la gestión del territorio y sus recursos (UNISDR, 2005).

Desde el enfoque de la gobernanza se plantean diferentes requerimientos organizacionales para los gobiernos tales como estructuras organizativas flexibles, nuevos perfiles competenciales de directivos públicos, modificaciones en las herramientas de gestión, la construcción de espacios deliberativos, mayores dosis de negociación y consenso en los procesos, mayor y mejor comunicación, entre otros. No existe un único modelo para dar respuesta a

estas demandas de la gobernanza, sino que cada nivel de gobierno, tipo de problemas a resolver, demandas sociales, servicios a prestar, etc., requerirán sus propios diseños (Prats i Catalá y Vidal Beltrán, 2005).

Lo anterior contrasta con las estructuras presentes en los países latinoamericanos para la gestión del riesgo de desastres, las cuales operan con una alta centralización de las estructuras institucionales. Son diseños verticales y jerárquicos, distantes de las comunidades, con personal poco capacitado y mínima coordinación horizontal entre las entidades participantes; mientras que las actuaciones de ONG son aisladas respecto de las del gobierno, discontinuas y fragmentadas.

Por ello, sostiene que gestionar el riesgo de desastres significa crear un sistema cuya estructura sea integral, es decir que se ocupe de todo el ciclo del desastre, desde la prevención, la atención inmediata, la recuperación y rehabilitación. Debe ser sinérgico, compuesto por todas las entidades públicas y privadas, autónomas pero interdependientes, descentralizado, no burocrático, construido desde abajo con la primera responsabilidad del sistema local, coordinado y participativo, que vincule a todos los sectores de la sociedad.

En este sentido, Prats y Vidal (2005) sostienen que para llevar adelante la gobernanza y superar las limitaciones que requiere la gestión del riesgo de desastres se necesita de estructuras organizativas flexibles, compuestas por mayores herramientas de negociación y consenso en los diferentes procesos organizativos, la construcción de espacios deliberativos y la implementación de nuevos perfiles competenciales de directivos públicos, para así lograr esta nueva manera de gobernar interdependientemente. Solo se alcanza una red de relaciones como modelo de gobernanza una vez que se utilizan sistemáticamente, con el fin de mejorar el desempeño de la estructura organizacional, los vínculos externos e internos como son la comunicación, interacción y coordinación entre individuos, equipos y organizaciones.

El concepto de gobernanza del riesgo de desastres abarca tanto la gestión del riesgo de desastres como también examina la manera de tomar decisiones relacionadas con el riesgo cuando intervienen una serie de agentes, lo que

exige la coordinación y posiblemente la reconciliación entre una profusión de funciones, perspectivas, objetivos y actividades.

Esto implica la coordinación de capacidades de resolución de problemas de los distintos agentes, ya sean gobiernos, comunidad científica, empresas, organizaciones no gubernamentales o la sociedad civil en su conjunto. Sin embargo estas capacidades pueden ser limitadas frente a los grandes retos a los que se enfrenta la sociedad actual. La gobernanza del riesgo de desastres también requiere comprender factores como antecedentes históricos y jurídicos, principios rectores, sistemas de valores y percepciones, así como imperativos organizativos (Renn, 2006). En esta perspectiva, los actores no estatales desempeñan un papel cada vez más relevante y adquieren mayor importancia, ya que disponen de ventajas decisivas de información y recursos en comparación con los Estados.

Siguiendo este enfoque, la gobernanza del riesgo incluye la totalidad de actores, reglas, convenciones, procesos y mecanismos referidos a la forma en la que se genera, analiza y comunica la información relevante sobre el riesgo, y la manera en la que se toman las decisiones de gestión. Por lo tanto, la gobernanza del riesgo no sólo abarca el proceso multiactoral de gestión del riesgo, sino también factores contextuales como los arreglos institucionales, los marcos legales, los mecanismos de coordinación, la cultura política, y las diferentes percepciones del riesgo (IRGC, 2005).

Para poder gestionar y evaluar la gobernanza del riesgo, se deberían considerar los siguientes aspectos:

- la estructura y la función de los distintos grupos de actores para iniciar, influir, criticar y/o aplicar las políticas y decisiones en materia de riesgos;
- la percepción de los riesgos por parte de individuos y grupos;
- las preocupaciones individuales, sociales y culturales asociadas a las consecuencias de los riesgos;
- el estilo normativo y de toma de decisiones (cultura política);

- los requisitos en materia de capacidades organizativas e institucionales para evaluar, supervisar y gestionar los riesgos (incluida la gestión de emergencias) (IRGC, 2005).

En el año 2014, la OCDE, en su documento “Recomendación del Consejo sobre la Gobernanza de Riesgos Críticos”, señala la necesidad de aplicar un enfoque de “sociedad entera” a la gobernanza de riesgos, lo que requiere una fuerte capacidad institucional, recursos, formación y compromiso continuo por parte de los líderes del gobierno central, pero que también incluye a diferentes actores por fuera del gobierno.

Esta articulación se debería dar, según la OCDE (2014), a partir de la definición de unas reglas globales de gobernanza para preservar los valores sociales, equilibrar los intereses de los actores y aprovechar al máximo las oportunidades para las personas. A partir de estas reglas es necesario desarrollar amplias alianzas que reúnan habilidades, conocimientos, energía y capacidades flexibles disponibles en toda la sociedad para hacer frente a los riesgos de desastres. Para ello se requiere la colaboración con el sector privado, la academia, los gobiernos y comunidades locales, y la cooperación entre países. Esta red, para ser efectiva en la gestión del riesgo de desastres, debe ser dinámica y bien coordinada entre todos los actores participantes, a partir de una nueva cultura en la cual la prevención de riesgos sea un componente clave de la planificación y la comunicación, incluyendo mecanismos de rendición de cuentas transparentes e íntegros.

El mismo informe propone algunas acciones para fortalecer la gobernanza y la gestión de riesgos críticos, tales como:

- *“Fortalecer la capacidad de gobierno*, en conjunto con los organismos del tercer sector y del sector privado, para tomar decisiones explícitas de compensación y priorización documentadas por el repertorio completo de riesgos críticos nacionales.
- *Consolidar el liderazgo gubernamental* antes y durante una crisis para impulsar la cooperación transfronteriza y mantener la confianza pública.

- *Asignar las funciones de liderazgo a nivel nacional* para impulsar la implementación de políticas públicas, conectar agendas de políticas y alinear las prioridades competitivas entre los ministerios y entre los gobiernos central y local
- *Comprometer a todos los actores del gobierno*, en los niveles nacional y subnacional, para coordinar a diversos actores en procesos incluyentes de formulación de políticas públicas que apoyen la participación ciudadana e inviten a comunidades, empresas, individuos y familias a asumir mayor responsabilidad por su propia seguridad” (OCDE, 2014:9).

Otro concepto de gobernanza del riesgo de desastres es el que han definido Aysan y Lavell (2014), de manera más genérica, como la forma en que las autoridades públicas, los funcionarios, los medios de comunicación, el sector privado y la sociedad civil se coordinan a nivel comunitario, nacional y regional para gestionar y reducir los riesgos relacionados con los desastres y el clima.

El Marco de Sendai (2015-2030) establece como su segunda prioridad “fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo”, entendiendo que para que se pueda desarrollar “la gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial (...) es necesario contar con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes” para cada una de las etapas de la gestión del riesgo: prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación.

El concepto de gobernanza del riesgo de desastres que establece el glosario de términos de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) lo define como el “sistema de instituciones, mecanismos, marcos normativos y jurídicos y otras disposiciones que tiene por objeto orientar, coordinar y supervisar la reducción de los riesgos de desastres y las esferas de política conexas” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2016:16). Asimismo, añade algunas características que debería tener esta buena gobernanza, tales como la transparencia, la inclusión, lo colectivo y la eficiencia. Este concepto enfoca la gobernanza principalmente desde un marco

institucional y normativo para la comprensión de la gobernanza del riesgo de desastres, a diferencia de otros conceptos que incorporan a la gobernanza otras dimensiones descriptivas y analíticas.

Si bien esta perspectiva es fundamental, la gobernanza del riesgo sistémico requiere intrínsecamente enfoques interdisciplinarios y transdisciplinarios y una percepción transcontextual a la hora de identificar los factores impulsores y la participación de un conjunto más amplio de partes interesadas para abordarlos. Las oportunidades para abordar el riesgo sistémico requieren conectar la investigación, la política y la acción teniendo en cuenta las tres esferas de transformación: la esfera práctica, la política y la personal (Schweizer, 2021).

Por su parte, Bryson, Crosby y Middleton Stone (2015) señalan que los gobiernos están llamados a asociarse con organizaciones intersectoriales y la sociedad civil para dirigir, diseñar e implementar con el fin de atender problemas públicos que no pueden resolverse exitosamente únicamente desde el gobierno. El foco del concepto se pone en la asociatividad, sin señalar específicamente un componente normativo para que pueda ocurrir, aunque puede estar incluido.

Duit y Galaz (2008), refiriendo a la gobernanza de sistemas adaptativos complejos³, entienden que la gobernanza se manifiesta a través de un conjunto de procesos e instituciones que operan en, y entre, una variedad de escalas organizacionales y geográficas que incluyen un rango de actores con diferentes formas de autoridad. Este concepto pone un énfasis especial en la diversidad entre los actores y la necesidad de producir articulaciones entre ellos que posibiliten la gestión adaptativa de sistemas complejos. Es decir, no sólo la gestión de un sistema que funciona en entornos cambiantes, de baja

³ Los *sistemas complejos adaptativos* (Duit y Galaz, 2008) enfatizan las relaciones causa-efecto no lineales entre y dentro de los sistemas. El equilibrio de un sistema se considera temporal, múltiple y en movimiento. Esto requiere considerar muchas más variables en el estudio. Los principales componentes del concepto son: *agentes* (por ejemplo, células, especies, actores sociales, empresas y naciones) que se supone que siguen determinados esquemas de comportamiento; la *autoorganización* que se produce cuando los agentes actúan en función de la información disponible localmente sobre el comportamiento de otros agentes cercanos; los *procesos coevolutivos* que se producen por los intentos de los agentes de aumentar el ajuste individual dan lugar a equilibrios temporales e inestables; y finalmente el *comportamiento cambiante del sistema con previsibilidad limitada* (también denominado propiedades emergentes) que se generan a partir de los acuerdos en los procesos coevolutivos.

predictibilidad y de alta incertidumbre, sino también la capacidad de ese sistema de adaptarse a las características de ese entorno.

Las lecciones aprendidas en la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres ilustran que hacer frente a la incertidumbre mediante la gestión adaptativa, el aprendizaje anticipado y la innovación puede dar lugar a flujos de información y planes de desarrollo más flexibles, dinámicos y eficientes, y al mismo tiempo crear oportunidades para la acción transformadora. Se identifican un conjunto de factores para la gestión adaptativa en las organizaciones: capacidad de conciliar los objetivos a corto y largo plazo, la voluntad de conciliar las diversas expresiones del riesgo en contextos de múltiples peligros y la integración de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en otros procesos políticos sociales y económicos.

Se añade la necesidad de desarrollar liderazgos innovadores, reflexivos y transformadores; así como también y una gobernanza adaptable, receptiva y responsable, y el apoyo necesario a la flexibilidad, la innovación y el aprendizaje, tanto a nivel local como intersectorial. También se incluye la capacidad de identificar y abordar las causas fundamentales de la vulnerabilidad, y tener un compromiso a largo plazo para gestionar el riesgo y la incertidumbre y promover el pensamiento basado en el riesgo (O'Brien y otros, 2012).

Gobernanza de riesgos sistémicos

Los riesgos sistémicos reconocen que las relaciones son mutuamente interdependientes y pueden crear, contribuir o agravar aún más el riesgo de desastres. Por ello, se hace necesario pasar de la toma de decisiones de un nivel individual a un nivel social, con una mayor interactividad y comprensión de la complejidad del riesgo de desastres (UNRRD, 2022). A partir de la evidencia relevada en el Global Assessment Report de la UNRRD (2022), en muchos países, las instituciones sectoriales asociadas a la reducción del riesgo de desastres tienen funciones y responsabilidades específicas. Pero aún se

plantea el desafío de cómo reconocer, priorizar o implementar mecanismos de colaboración intersectorial a través de nuevas formas de fortalecimiento de instituciones y de estructuras.

En un contexto de problemas de gran magnitud y muy complejos el reto principal de la transición a la gobernanza transformadora del riesgo es cómo abordar esta complejidad de forma práctica, lo que complejiza aún más el modelo de gobernanza (UNRRD, 2022).

En este sentido, la declaración política de la reunión de alto nivel sobre el examen de mitad de período del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, de la Asamblea de Naciones Unidas (2023), insiste en enfatizar la gobernanza del riesgo de desastres como uno de los pilares para fortalecer la reducción del riesgo de desastres.

“Reiteramos que, aunque se han logrado avances en materia de gobernanza local del riesgo de desastres, se deben hacer mayores esfuerzos. Reconocemos la necesidad de prestar más apoyo a las autoridades locales y de estrechar la colaboración con las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países africanos, así como los países de ingreso mediano que afrontan dificultades específicas” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2023:5).

Este mismo documento expresa observaciones sobre una alta compartimentación dentro de las instituciones nacionales y locales, y entre ellas entre sí, lo que limita la coordinación de la reducción del riesgo de desastres y el abordaje de otros desafíos tales como la conservación de la biodiversidad, el desarrollo sostenible, las políticas y planes relativos al cambio climático, entre otros.

* * *

Habiendo abordado la conceptualización de la gestión y la gobernanza del riesgo de desastres, en contextos sistémicos y globales, así como también sus características en relación con actores, estructuras y toma de decisiones, a continuación se identificarán y analizarán las condiciones para la gobernanza del riesgo de desastres, tanto iniciales como para su sostenibilidad.

Capítulo 2

Condiciones y modelos para la gobernanza del riesgo de desastres

“A pesar de las dificultades y los fracasos, los gobiernos están llamados a asociarse con organizaciones intersectoriales y la sociedad civil para abordar problemas públicos que ya no pueden resolver exitosamente por sí mismos”
(Bryson, Crosby y Middleton Stone, 2015:647).

En este capítulo se identificarán y analizarán las condiciones para la gobernanza del riesgo de desastres. Dichas condiciones refieren a categorías analíticas que permiten describir y comprender cómo funciona la gobernanza del riesgo de desastres, tanto aquellas que dan inicio el proceso de la gobernanza, como aquellas que permiten su funcionamiento, gestión y sostenibilidad en el tiempo.

También se presentan marcos analíticos que permiten analizar modelos de gobernanza, combinando conjuntos de condiciones a través de los cuales se pueden caracterizar las colaboraciones multiactorales.

Las condiciones para la gobernanza del riesgo de desastres

Una manera de analizar la gobernanza desde las colaboraciones multisectoriales⁴ la presentan Bryson, Crosby y Middleton Stone (2015) quienes realizan una revisión y categorización de artículos que presentan investigaciones sobre diseño e implementación de este tipo de colaboraciones en los 10 años anteriores, tanto desde marcos teóricos como desde resultados empíricos.

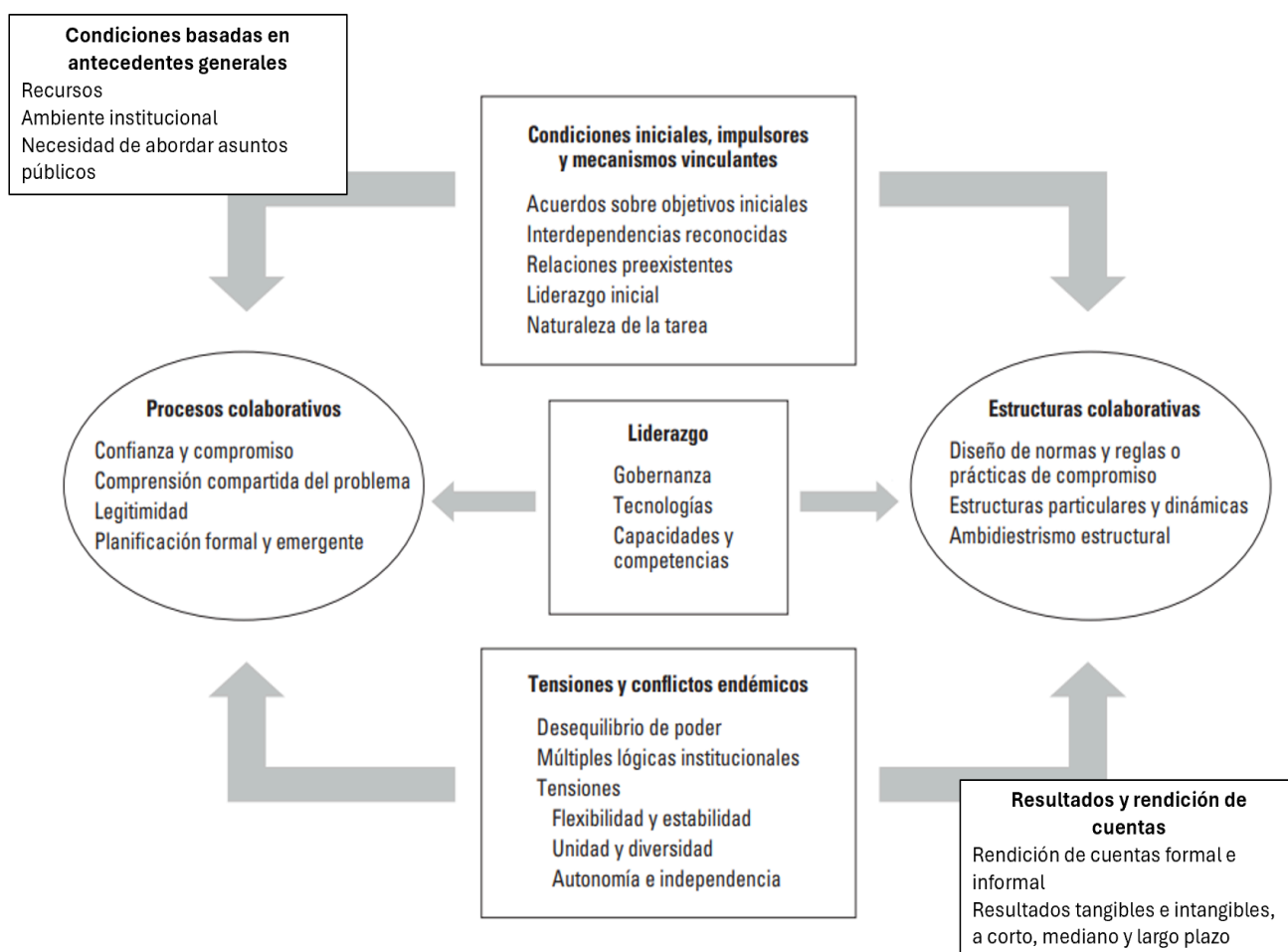
Los autores parten de la premisa que la colaboración multisectorial permite alcanzar objetivos que las organizaciones no pueden lograr por sí mismas,

⁴ El término en inglés que utilizan los autores es “cross-sector collaborations”.

como así también lidiar con problemas públicos cambiantes, dentro de un enfoque sistémico como el que plantea la gestión integral del riesgo de desastres. A partir de esta premisa y de la literatura existente, relevan un conjunto de condiciones y características que se presentan y observan en estas colaboraciones multisectoriales.

Las categorías analíticas que identifican Bryson, Crosby y Middleton Stone (2015) refieren a: condiciones basadas en antecedentes generales; condiciones iniciales e impulsoras, y mecanismos vinculantes; procesos colaborativos; estructuras colaborativas; liderazgo; tensiones y conflictos endémicos; y resultados y rendición de cuentas. Esta identificación y clasificación se presenta en la imagen a continuación.

Imagen N°2: Categorías analíticas de las colaboraciones intersectoriales



Fuente: Adaptado de la traducción al español realizada por CEPAL (2021:24). Original en inglés de Bryson, Crosby y Middleton Stone (2015).

- *Condiciones del entorno o ambientales*

En primer lugar, se presentan las condiciones del entorno o ambientales, denominadas también condiciones derivadas de antecedentes generales. Estas refieren a situaciones en las cuales la colaboración se establece por un **mandato derivado de una norma o política**, por ejemplo la necesidad de establecer colaboraciones para recibir subsidios o recursos.

Otro tipo de condiciones refieren a las dinámicas del ambiente político, como por ejemplo las ventanas de oportunidad y/o las áreas de gobierno que ya se diseñan en un formato de colaboración intersectorial.

Y, un tercer tipo de condiciones, refiere a la generación de colaboraciones debido a la búsqueda de recursos, capacidades y conocimientos por fuera del Estado, por parte de los gestores públicos.

- *Condiciones iniciales o impulsoras*

Según los autores, se observa que sólo las condiciones del entorno o ambientales parecen no alcanzar, sino que se requiere además de **condiciones denominadas iniciales o impulsoras**, para establecer mecanismos de vinculación. Dentro de estas condiciones se encuentran:

- Los vínculos preexistentes entre estos actores.
- Los acuerdos sobre la definición del problema a abordar. En general suelen ser informales, aunque también pueden ser formales, y aplican a todos los aspectos de la colaboración, especialmente cuando se plantea una fuerte necesidad de rendición de cuentas.
- La existencia de liderazgos, desde diferentes organizaciones, que promueven estas relaciones. Estos liderazgos presentan características en su perfil tales como el encuadre del problema, la convicción de que el problema necesita ser solucionado, y algunas calificaciones o

competencias relevantes. Se trata de un liderazgo denominado inicial, cuyo rol es impulsar el surgimiento de las colaboraciones.

- *Procesos colaborativos*

Estos procesos colaborativos se presentan como procesos inclusivos, que intentan construir puentes para crear una visión unificada y gestionar los equilibrios de poder. Esta inclusión también debe plasmarse en la estructura, de tal manera que facilite la gobernanza y la implementación de acuerdos entre los socios. Esto deriva también en procesos de planificación colaborativa, tanto emergente como deliberada.

Los procesos comunicacionales también integran esta categoría, ya que contribuyen a la negociación y a la construcción de la colaboración. Dentro de esta inclusión hay valores centrales que están presentes para que el proceso colaborativo pueda darse, como son la confianza y el compromiso. Estos valores permiten establecer las bases de la legitimidad (tanto interna como externa) de la colaboración intersectorial, que garantiza el reconocimiento del “otro/a” y el cumplimiento de los acuerdos.

- *Diseño de la estructura*

El **diseño de la estructura** constituye otra de las categorías relevantes para facilitar y potenciar las colaboraciones intersectoriales. El diseño de estas estructuras de gobernanza requiere de algunas características tales como flexibilidad y dinamismo, ya que deben ser permeables a las demandas que los socios lleven a la red y a cómo decidan organizar su trabajo.

Asimismo estas estructuras requieren poder gestionar las tensiones que se producen entre estabilidad y cambio, formalidad e informalidad.

En la interacción entre procesos y estructuras colaborativas, se identifica la gobernanza. En primer lugar se distingue la “**gobernanza colaborativa**”,

refiriendo a la colaboración entre el gobierno y los actores no estatales, de la “**gobernanza de la colaboración**”, que refiere al diseño de la estructura y los procesos para la toma de decisiones colectivas.

Para que pueda funcionar la gobernanza de la colaboración aparecen una serie de condiciones:

- la existencia de políticas y mandatos gubernamentales que propicien la colaboración;
- la definición de estructuras jerárquicas -específicamente la definición de la autoridad y el control-, que en el caso de que sea el gobierno quien provee la estructura para la gobernanza le confiere un mayor poder;
- las relaciones pre-existentes entre los miembros, que generan vínculos de confianza y un mayor compromiso.

- *Liderazgo*

En el centro del esquema de las categorías analíticas de las colaboraciones intersectoriales se ubica el **liderazgo** como condición para el éxito de la colaboración.

El desafío de este rol es entendido como un impulsor y facilitador que “hace que las cosas ocurran”, alineando las condiciones iniciales, las estructuras y procesos, y los resultados/rendición de cuentas, con el objetivo de crear valor público.

- *Conflictos endémicos y tensiones*

Una categoría también presente en el análisis de las colaboraciones multisectoriales refiere a los **conflictos endémicos y tensiones**:

- tensión entre quién controla en relación con los lazos de confianza existentes;

- intereses divergentes, en relación con la necesidad de un objetivo común;
- objetivos y expectativas diferentes para colaborar, en relación con el sentido de unidad que requiere abordar una problemática desde la gobernanza;
- tensión entre la lealtad a la propia organización y lo que requiere la colaboración;
- diferentes estrategias y tácticas diversas para abordar la colaboración;
- intentos de proteger o manipular el control de pares sobre el trabajo colaborativo y sus resultados.

La existencia de estas tensiones, en diferentes manifestaciones y niveles, implica también gestionar en la gobernanza los desequilibrios de poder que se puedan presentar a lo largo del proceso.

- *Resultados y rendición de cuentas*

En relación con los **resultados**, se presenta el concepto de valor público como eje articulador de la colaboración, entendiendo que este valor no se genera de manera individual o desde una sola organización. Además, para que pueda generarse y sostenerse en el tiempo, debe basarse más en las fortalezas de cada actor de la red que en minimizar o compensar las debilidades de cada sector. Los resultados que se pueden obtener de la colaboración multisectorial pueden analizarse temporalmente; inmediatos, intermedios y a largo plazo.

Dentro de los resultados inmediatos se identifican la creación de capital social, intelectual y político; los acuerdos de alta calidad y las estrategias innovadoras. En un mediano plazo (resultados intermedios) se observan la incorporación de nuevos socios, de más recursos físicos, una mayor coordinación y acción conjunta, el aprendizaje colaborativo, la implementación de los acuerdos, y cambios en las prácticas y en las percepciones sobre la colaboración. Y en el largo plazo, se añaden otros resultados, tales como nuevas colaboraciones;

menos conflictos destructivos entre los socios; la adaptación de servicios, recursos, etc. para la solución de problemas; nuevas instituciones y normas.

Todos estos resultados contribuyen al desarrollo de una mayor resiliencia, a procesos de re-evaluación de la colaboración y a procesos de aprendizaje.

Por su parte, la **rendición de cuentas** se presenta aún como una categoría compleja, con poca claridad y transparencia. Esto requiere que se generen encuadres específicos para la colaboración (que deben estar articulados con los encuadres de cada organización) que permitan también acordar los mecanismos de rendición de cuentas.

Modelos de análisis de la gobernanza del riesgo de desastres

Otra manera de analizar un proceso de gobernanza de riesgos sistémicos lo presenta el International Risk Governance Centre (IRGC) (Florin and Nursimulu, 2018), a través de un proceso de siete pasos, como se observa en la figura a continuación (Figura N°3).

El *primer paso* comienza con la exploración del sistema para definir sus límites y su dinámica. El *segundo paso* implica el desarrollo de escenarios para identificar posibles transiciones en curso y futuras. El *tercer paso* consiste en determinar los objetivos y el nivel de tolerancia del riesgo y la incertidumbre que es aceptable para las partes interesadas. En la *cuarta etapa*, las partes interesadas pueden participar en la elaboración y evaluación de estrategias de gestión para cada escenario. El *paso cinco* permite a las partes interesadas abordar los obstáculos imprevistos y los cambios críticos repentinos que pueden surgir al abordar el riesgo sistémico. Los *pasos seis y siete* incluyen decidir, probar y aplicar estrategias, así como supervisarlas para aprender a revisarlas y adaptarlas de nuevo. La participación de las partes interesadas es un elemento clave en todo el proceso de gobernanza (IRGC, 2018).

Imagen N°3: Proceso de gobernanza de riesgos sistémicos



Fuente: Traducido de la guía IRGC (2018:19), elaborada a partir de Florin and Nursimulu (2018).

Analizando posibles modelos de interacción de actores, Duit y Galaz (2008) plantean dos modelos de base para la gobernanza de sistemas complejos, que pueden ser entendidos como los dos extremos de un modelo lineal de capacidad adaptativa de un sistema de gobernanza: el modelo de explotación y el modelo de exploración. El primero de ellos refiere a la capacidad de obtener beneficios a partir de formas existentes de acción colectiva, mientras que el

modelo de exploración refiere a la capacidad de establecer relaciones a partir del cultivo del aprendizaje y de la experimentación.

El *modelo de explotación* minimiza los costos de las operaciones dentro de un conjunto determinado de reglas. Estas operaciones refieren a perfeccionamiento, elección, producción, eficiencia, selección, implementación y ejecución. Para que los actores se comprometan en un sistema de gobernanza para estas actividades definidas como de explotación, deben resolverse los problemas de acción colectiva, o al menos controlarse; y en el caso de que los costos de transacción sean muy altos, el modelo será ineficiente, y puede tornarse rígido y poco adaptable.(Duit y Galaz, 2008).

Por su parte, el *modelo de gobernanza de exploración* se basa en el aprendizaje y la experimentación. Implica recopilar, analizar y acumular información, autocontrolar y crear conocimiento sobre el estado en que se encuentra un sistema. Para la exploración aplican los aspectos de la innovación que refieren a la prueba y el error, la experimentación y el ensayo, así como con la reevaluación y la reaplicación de nuevas normas, políticas y prácticas.

El buen funcionamiento de este modelo tiene como base la calidad del sistema educativo de una comunidad, así como la existencia de infraestructuras de información (universidades independientes, institutos de investigación, “think tanks” y espacios de debate público). La posibilidad de la exploración requiere además de una cantidad de recursos de capital humano, físico y monetario para poder generar estos procesos de aprendizaje y experimentación, que hace que se trate de un modelo más costoso que el de explotación (Duit y Galaz, 2008).

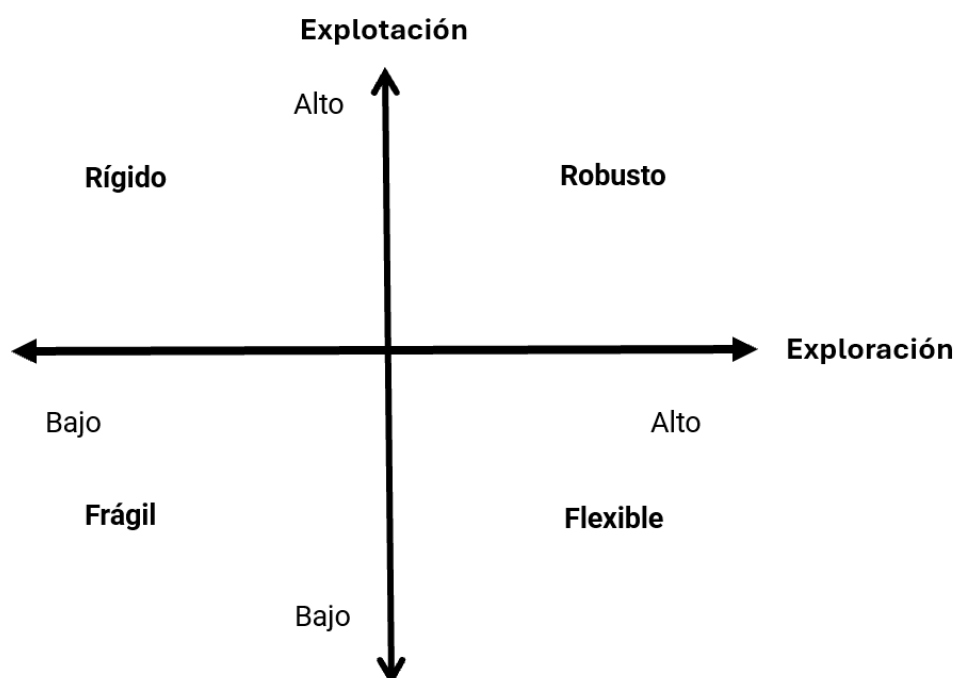
Imagen N°4: Modelos de explotación y de exploración en un enfoque de gobernanza

Modelo de explotación	Modelo de exploración
<ul style="list-style-type: none">• Obtener beneficios a partir de la acción colectiva.• Minimizar los costos de transacción.• Rígido y poco adaptable.	<ul style="list-style-type: none">• Establecer relaciones para el aprendizaje y la experimentación.• Crear conocimiento.• Más costoso.• Flexible y adaptable.

Fuente: Elaboración propia a partir de Duit y Galaz (2008).

En relación a la adaptabilidad, se plantea que el modelo de explotación funciona mejor en entornos estables y de baja incertidumbre, en los cuales se pueden intercambiar acciones, recursos para obtener mayores beneficios con bajo riesgo. Pero en escenarios de cambio permanente, alta incertidumbre, baja predictibilidad, el modelo de exploración permite ir resolviendo mejor las nuevas demandas a partir de los aprendizajes y modelos ágiles de prueba de nuevas soluciones.

Imagen N°5: Capacidad de adaptación de cuatro modelos de gobernanza



Fuente: Traducción de Duit y Galaz (2008:323).

Como se observa en la Figura N°5 , las diferentes combinaciones de estos dos modelos conducen a diferentes acuerdos de gobernanza. Duit y Galaz (2008) identifican una combinación que denominan robusta, que combina altos niveles de explotación y de exploración. Este *modelo robusto* funciona igual de bien independientemente de la previsibilidad y el ritmo del cambio. El cambio lento y predecible se gestiona igual de bien que el cambio rápido e impredecible. Por un lado, las instituciones proporcionan estabilidad y confianza dentro de las cuales se puede mejorar la eficiencia de las interacciones y reducir los costos a largo plazo. Por otra parte, su capacidad de adaptación y su agilidad son lo suficientemente elevadas como para hacer frente a los cambios repentinos, la acción cooperativa y las situaciones complejas de toma de decisiones. Los

sistemas de control del tráfico aéreo y las organizaciones militares constituyen ejemplos de esa solidez (Duit y Galaz, 2008).

En el otro extremo, el tipo de *gobernanza frágil* funciona mal en todas las formas de cambio, simplemente porque cualquier forma de cambio es difícil de manejar con una baja capacidad de exploración en combinación con una capacidad de explotación igualmente baja. Para explicar la fragilidad se suelen utilizar fallos institucionales, como la falta de derechos de propiedad, los bajos niveles de confianza y capital social, o la ausencia del estado de derecho y la presencia de corrupción.

Los tipos de gobernanza robustos son los que mejor pueden hacer frente al riesgo sistémico. Esto implica que las vías de transición hacia una mejor gobernanza del riesgo sistémico pasarían de ser frágiles y rígidas a ser más robustas (UNRRD, 2022).

Otra de las combinaciones plantea lo que se denomina un tipo de *gobernanza rígida o estable*, que se caracteriza por el alto nivel de explotación y el bajo nivel de exploración. Esta alternativa puede llegar a resultar eficiente siempre que opere en circunstancias confiables y estables, ya que la capacidad de respuesta a los cambios externos es lenta. Existe reticencia al cambio debido a la magnitud de los costos irrecuperables en forma de inversiones realizadas para optimizar el sistema a fin de que sea eficiente en sus operaciones dentro del paradigma establecido.

Por su parte, los tipos de *gobernanza flexibles* tienen una gran capacidad de exploración, pero pueden carecer de capacidad de explotación.

Es interesante el análisis que se puede generar si a este modelo se le añaden las categorías de nivel de gobierno -nacional y local-, como plantean Duit y Galaz (2008), en sistemas de gobernanza multinivel como el que aplica para la gestión del riesgo de desastres.

El primer efecto de interacción refiere a la combinación de una gobernanza flexible a nivel local y una gobernanza rígida a nivel nacional. La gobernanza rígida provee de instituciones, planificaciones, marcos normativos, estructuras

ya establecidas, mientras que el esquema flexible a nivel local permite ir adaptando con mayor facilidad esos componentes a las necesidades de respuesta inmediata local. Esta mayor necesidad de flexibilidad permite una mayor pertinencia con las realidades sociales, económicas y ambientales en el territorio, así como la atención más cercana a las demandas locales específicas, la pertinencia de las políticas, la definición de los problemas y su priorización, la percepción y valoración de los conflictos sociales y territoriales, en lo que se denomina una gestión pública “de proximidad”, lo que otorga una mayor flexibilidad y adaptación (CEPAL, 2021b).

Esta combinación de un modelo rígido a nivel nacional y un modelo flexible a nivel local podría aplicarse a la comprensión del momento de la actuación en la emergencia en la gestión del riesgo de desastres. En este caso, el gobierno nacional provee los protocolos de actuación frente a emergencias, y el nivel local realizará la adecuación de esos protocolos frente a las características de la emergencia, en el momento de la actuación frente a la ocurrencia del desastre.

En el caso de tiempos de cambio lentos y graduales, que en la gestión del riesgo de desastres podría aplicarse al momento de la prevención, la combinación de una gobernanza rígida a nivel local y una gobernanza flexible a nivel nacional muestra en general una mejor capacidad de adaptación ya que gracias a una mayor capacidad de acción colectiva, la gobernanza local rígida amortigua el débil desempeño de la gobernanza flexible a nivel nacional, estableciendo políticas y prácticas que permitan la disminución de las vulnerabilidades y aumentando la capacidad de respuesta a nivel local.

Sin embargo, si un sistema de gobernanza rígido a nivel nacional se combina con comunidades locales frágiles, los inconvenientes pueden verse seriamente amplificados, ya que se socava la capacidad de resolución de problemas a nivel nacional, lo que puede desencadenar colapsos a nivel local, que a su vez pueden también repercutir en cascada en el ámbito nacional y generar un círculo vicioso que profundice la crisis. Otra combinación que puede ser complicada es el caso de que las ventajas de un tipo de gobernanza flexible a

escala nacional se vean socavadas por la incapacidad de las comunidades locales para hacer frente a crisis desencadenadas por cambios inesperados y/o rápidos. Aunque la flexibilidad a nivel nacional podría promover el aprendizaje y la adaptación, la vulnerabilidad de las frágiles comunidades locales podría desencadenar mayores problemas que pongan de manifiesto la escasa capacidad del sistema nacional para promover la acción colectiva para generar los acuerdos necesarios (Duit y Galaz, 2008).

Entendiendo que los desafíos y necesidades de cada etapa de la gestión integral del riesgo de desastres son diferentes y requieren abordajes distintos, la UNDRR (2023) plantea el concepto de gobernanza anticipatoria como la capacidad del sistema político para aplicar estrategias flexibles y colaborativas en etapas tempranas para poder tomar decisiones adecuadas. El objetivo de esta gobernanza es "...abordar de forma correcta y anticipada los paradigmas sociales y las posibles transformaciones del entorno... (así como también)...incorporar y abordar de manera sistemática la perspectiva estratégica en toda la estructura del gobierno, incluidos el análisis de las políticas, los compromisos y la toma de decisiones... (equipando)... a los gobiernos con la capacidad de explorar el futuro de forma continuada, para poder adaptarse y dar forma a este mediante medidas mejores y más preparadas" (UNRDD, 2023:21).

En esta forma de gobernanza se considera necesario que estas decisiones sean llevadas al debate público y se critica el protagonismo excesivo del gobierno cuando se deja de lado la posible participación de otros actores sociales que impulsen poner en marcha propuestas proactivas con miradas complementarias y basadas en la colaboración ciudadana. En estos procesos de gobernanza anticipatoria se prioriza, promueve y desarrolla alianzas y redes para captar datos de la sociedad, y convierte esos datos en información valiosa que facilita y garantiza una buena toma de decisiones (UNRDD, 2023), no sólo para los gobiernos sino también para todos los actores participantes.

La manera en la cual se relacionan el gobierno y los actores para construir y sostener modos de gobernanza puede definir diferentes modelos, como

plantean Duit y Galaz (2008). Un primer modelo refiere a un esquema de gobernanza dominada por el Estado, que se caracteriza por la fuerte implicación y control de los agentes estatales en la toma de decisiones y su aplicación. Este modelo puede funcionar bien cuando el cambio es lento y la previsibilidad es alta por la rigidez organizacional. Pero debido a la limitada capacidad de exploración, el rendimiento disminuye rápidamente a medida que el cambio se torna más rápido e incierto. Aunque la capacidad de promover la coordinación entre los actores sigue siendo alta, los responsables centrales de la toma de decisiones pueden carecer de una comprensión completa de las medidas que pueden y deben adoptarse, limitando el conjunto de políticas alternativas y acuerdos institucionales.

Así, lo que solía ser el principal activo de la gobernanza rígida -instituciones y normas fuertes y estables- se ha convertido en un pasivo en contextos dinámicos, cambiantes y de baja previsibilidad. Pero, por otro lado, en condiciones de cambio muy rápido y gran imprevisibilidad (es decir, desastres y crisis), el Estado nación democrático sigue siendo el único actor capaz de desempeñar simultáneamente las tres funciones clave necesarias para hacer frente a los rápidos cambios: fuente de orden constitucional, principal institución de legitimidad democrática que la mayoría de los ciudadanos entienden y están dispuestos a aceptar y legitimidad externa (reconocido por otros Estados y entidades políticas, lo que confiere legitimidad a las mayorías supranacionales, y acuerdos interestatales (Hirst 2000).

Por su parte, el modelo de gobernanza basado en redes de Duit y Galaz (2008), señala que se trata de un modelo capaz de aprendizaje y adaptabilidad en los sistemas de gobernanza multinivel debido a la flexibilidad creada por los acuerdos cooperativos informales en combinación con mayores niveles de diversidad de actores y oportunidades de interacción repetida, ya que es capaz de aprovechar los cambios en los contextos sociales, políticos y ecológicos haciendo la coordinación informal, flexible, multiactor, multinivel y multisectorial, así como combinando diversas fuentes de conocimiento para manejar la incertidumbre (Kickert, Klijn & Koppenjan; 1997).

Por el contrario, en tiempos de estabilidad y previsibilidad, y a la baja capacidad de explotación, no aporta las mejores soluciones para la producción de bienes públicos. Sin embargo, a medida que el cambio se hace más rápido e incierto, el tipo de gobernanza flexible obtiene mejores resultados que la alternativa dominada por el Estado. La razón es que los actores pueden adaptarse a las circunstancias cambiantes sin el diseño de una coordinación central, con un set mucho más enriquecido de conocimientos, diversidad institucional y alternativas de políticas, que en un sistema estado-céntrico.

No obstante, la capacidad benévola de la gobernanza de las redes para hacer frente a cambios rápidos e inciertos dependerá de las posibilidades de interacciones repetidas, de la restricción del número de agentes de intercambio en la red (para reducir los costes de coordinación), y de la posibilidad de desarrollar rutinas y convenciones (para poder afrontar los cambios y resolver tareas complejas).

* * *

En este capítulo se presentaron las condiciones para la gobernanza del riesgo de desastres, tanto aquellas iniciales, como también las requeridas para la implementación y sostenibilidad de dicha gobernanza. Asimismo, se abordaron algunos modelos analíticos de la gobernanza del riesgo de desastres, que combinan escenarios rígidos vs. flexibles, así como también sistemas de explotación vs, de exploración. Estas categorías se analizan en contextos de gobernanza dominada por el Estado y de gobernanza basada en redes.

En el siguiente capítulo se presentará el marco conceptual del liderazgo, con especial énfasis en el perfil de liderazgo en contextos cambiantes y para la gobernanza del riesgo de desastres.

Capítulo 3

Liderazgo para la gobernanza del riesgo de desastres

“El poder basado en la experiencia y las responsabilidades compartidas tienen una incidencia positiva en la resiliencia de las organizaciones. En concreto, fomentan el desarrollo de las capacidades de adaptación” (CEPAL, 2021:51).

Este capítulo aborda el rol del liderazgo en los procesos de gobernanza del riesgo de desastres, y las características del perfil para una incidencia orientada a la reducción del riesgo de desastres.

En este marco de la gobernanza del riesgo, el tema del liderazgo aparece especialmente en situaciones de crisis que conllevan altos niveles de incertidumbre. En estos escenarios, los líderes políticos están siendo observados al detalle, esperando respuestas, certezas, soluciones (Riorda, Fontana y Conrero, 2022).

Los aspectos señalados plantean fuertemente la necesidad de generar conocimientos, evidencias y propuestas de mejora para desarrollar perfiles de liderazgo en los directivos públicos capaces de gestionar y brindar soluciones acordes a las necesidades y demandas sociales.

El rol de liderazgo aparece como un agente que responde a las circunstancias modificadas que presenta una crisis cuando refiere a la resiliencia del desastre (Mucharraz y Cano, 2021).

Conceptualizando el liderazgo

Conceptualizar el liderazgo, o la acción de liderar, en el marco de la gobernanza es un desafío importante. Los estudios de liderazgo datan de muchos años, y su enfoque ha ido variando a lo largo del tiempo, y también en función de los paradigmas organizacionales que se fueron desarrollando. El liderazgo implica

conducir e influir en el comportamiento de otras personas para alcanzar los objetivos; estimulando la creatividad y motivando a sus seguidores para garantizar el cumplimiento de las actividades que deben realizar. El estilo de liderazgo influye de manera positiva o negativa en la percepción y aceptación del cambio por parte de los diferentes actores.

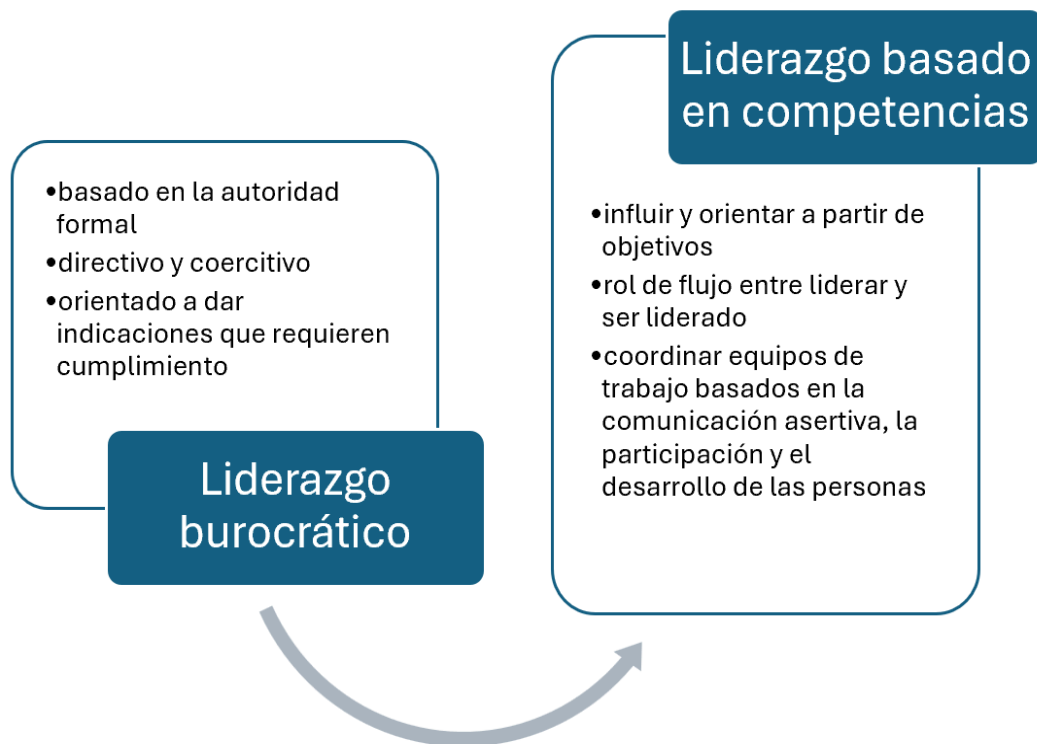
La perspectiva del líder cambia en una organización inteligente, ya que el enfoque va hacia un aprendizaje colectivo desarrollando las habilidades que permitan enfrentar al entorno de manera participativa. Un estilo de liderazgo transformacional, por ejemplo, genera ideas que son compartidas con el grupo para lograr el compromiso de todos los integrantes y así construir la capacidad de aprendizaje generativo, enfocándose en el desarrollo profesional y personal de los miembros de la organización e inspiran a estos a seguir su visión (Ferrer Dávalos, 2015).

Algunos manuales de competencias para directivos (CLAD, 2016; Dirección de Gestión y Desarrollo de Carrera del Personal, 2020) ponen foco en el concepto de liderazgo desde la dirección de equipos, como la “capacidad para guiar personas y equipos de trabajo en entornos participativos, inspirando valores de acción, motivando a su equipo y manteniendo la cohesión necesaria para alcanzar los objetivos organizacionales” (Dirección de Gestión y Desarrollo de Carrera del Personal:13). Añaden además la capacidad para optimizar “...la aplicación del talento disponible y creando un entorno positivo y de compromiso para el logro de los resultados” (CLAD, 2016:28).

El gran desafío para el rol de líder en los gobiernos es poder salir de una función exclusiva de jefe bajo el paradigma burocrático, con una autoridad basada en la jerarquía y formalización de su puesto en la estructura organizacional, y pasar a cumplir una función de liderazgo con una autoridad basada en su capacidad de influir y orientar en la consecución de objetivos en otras personas y organizaciones. Esto se observa en la conceptualización de paradigmas de liderazgo centrados en el líder o centrados en los seguidores. Según plantea Mucharraz y Cano (2021) ambas perspectivas son relevantes en situaciones de desastres, especialmente entendiendo que el rol de liderazgo se transforma

más en un flujo que en una función fija en una persona. Ampliando este enfoque, Jackson and Parry (2018:9) definen el liderazgo como “un proceso interactivo que involucra liderar y ser liderado dentro de un espacio particular para crear una identidad, un propósito y un rumbo mutuamente importantes”.

Imagen N°6: Cambios en el enfoque de liderazgo



Fuente: Elaboración propia.

Específicamente en lo que refiere al rol de liderazgo de equipos de trabajo, se debe asumir una variedad de funciones que le permitirán un trabajo en equipo efectivo. Dentro de estas funciones se pueden mencionar:

- definir y acordar objetivos comprensibles sobre el desempeño de los miembros del equipo;

- delinear, acordar y hacer cumplir reglas para trabajar juntos;
- realizar evaluaciones frecuentes de los resultados de los miembros del equipo y sus contribuciones para el éxito;
- garantizar la retroalimentación frecuente;
- propiciar que los miembros se sientan responsables por los resultados;
- mostrar los beneficios de participar en el equipo; y
- celebrar en conjunto los resultados y logros (Conrero y Cravero, 2014).

Más allá de su propio equipo de trabajo, también se requiere de los líderes -en su rol como directivos/as en una organización- una gestión estratégica, una gestión del entorno político y una gestión operativa (Moore, 1998). El abordaje equilibrado y conjunto de estos tres componentes de la gestión requiere de líderes formados y no improvisados, que promuevan en sus vínculos el desarrollo de competencias para producir cambios en las nuevas organizaciones.

El liderazgo en contextos cambiantes

Los líderes tienen un rol central en los procesos de transformación organizacional, para lo cual deberán desplegar diferentes estilos y capacidades, que permitan alcanzar nuevos consensos, con foco principal en las necesidades y desarrollo de todas las personas que integran la organización. Estos liderazgos deberán reconocer entornos de poderes distribuidos, constructivos, colaborativos y flexibles, para dotar a las organizaciones públicas de mejores aprendizajes para dar respuesta a expectativas crecientes de colectivos sociales fragmentados en sus demandas (Williner y Riffo, 2015).

En esta misma línea, Jiménez-Díaz, Ruiloba-Núñez y Collado-Campaña (2021), señalan que el liderazgo, en escenarios cambiantes, inciertos y volátiles, requiere de ciertas cualidades y atributos que propicien encontrar respuestas a desafíos relevantes en la acción de gobierno. Dentro de estas cualidades los autores mencionan:

- capacidad de adaptación a los cambios,
- integrar las incertidumbres como elementos centrales en los proyectos de liderazgo y en los programas de gobierno,
- habilidad para gobernar con vistas a la regulación de problemas a medio y largo plazo,
- eludir el cortoplacismo en las políticas definidas como estratégicas, imaginación para poder pensar en otras posibilidades de acción distintas a las convencionales,
- capacidad para comprender las situaciones y perspectivas de los adversarios políticos,
- pensamiento ampliado que habilite la comprensión de las perspectivas de agentes con culturas políticas distintas a las mayoritarias,
- capacidad para incorporar en la acción de gobierno las demandas vinculadas a problemas globales, y
- habilidad para conformar equipos de liderazgos con las anteriores capacidades.

El liderazgo interactúa con la resiliencia ante los desastres como agente que responde a las circunstancias modificadas que presenta una crisis. Se cuestiona la visión tradicional del líder como alguien que guía o dirige la respuesta en solitario, ya que las evidencias apuntan a la aparición de líderes que parecen tener un papel fundamental en las fases de atención de la emergencia y de recuperación. Es interesante además la identificación de lo que se denomina como "líderes emergentes" durante una situación de desastre, que asumen este rol a partir de las necesidades que van identificando, y que pueden provenir de cualquier organización, incluso actuando sólo como ciudadanos/as (Mucharraz y Cano, 2021).

Las competencias del perfil de liderazgo

Si bien estas expectativas respecto del comportamiento y desempeño del líder pueden variar dependiendo de las necesidades y percepciones que tengan las

diferentes personas u organizaciones, se pueden señalar algunos aspectos claves necesarios -aunque no únicos-, para los líderes en contextos cambiantes (Riorda, Fontana y Conrero, 2022):

- La *participación*, que refiere a “activar la participación ciudadana vinculada a los asuntos del área a cargo; considerar expectativas, propuestas y quejas para adecuar crecientemente los servicios, sensibilizando a los colaboradores sobre el derecho a la participación y las ventajas que comporta” (CLAD, 2016:26). Además incluye la generación de espacios y de las condiciones para que esta participación se pueda dar, ya que no todas las personas/actores cuentan con los recursos materiales e intangibles necesarios para hacerlo. La política es fundamental y se refuerza si cede espacio en los temas técnicos al liderazgo profesional. Los líderes políticos deben estimular que emerjan nuevos líderes profesionales que deberían encargarse de aportar una mirada transversal y multisectorial de las problemáticas, propiciando la innovación (Ramió, 2020).

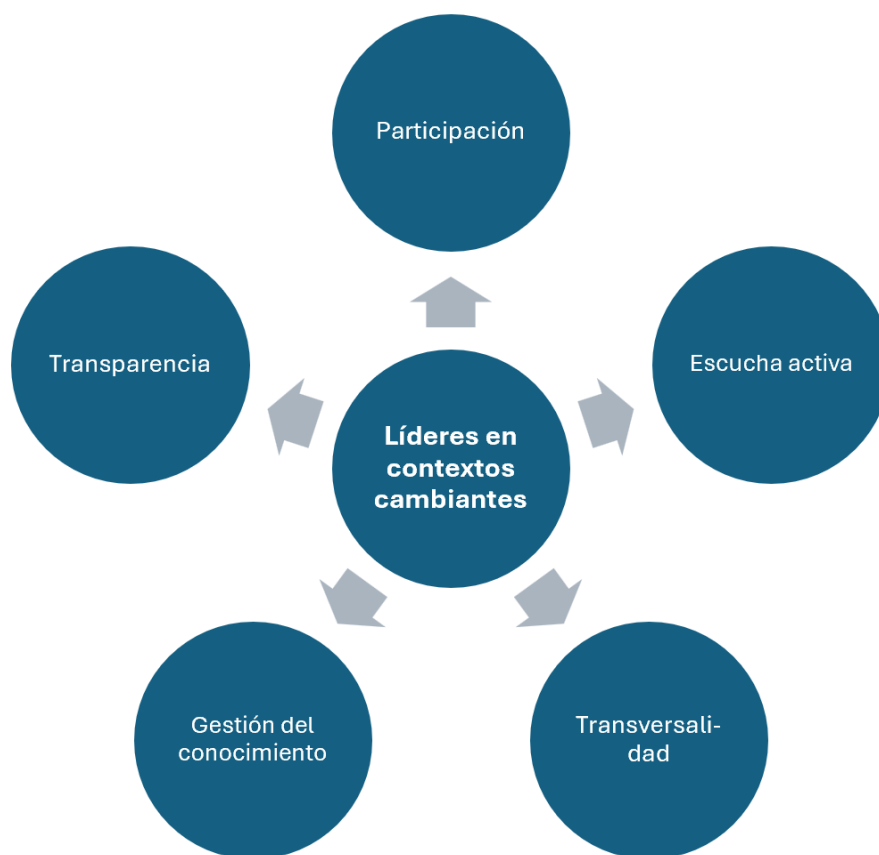
Es importante comprender que la participación y la colaboración no son espontáneas ni se imponen, sino que para lograrla hay que reconstruir la confianza entre los ciudadanos, y entre estos y la institucionalidad democrática, así como también promover de forma deliberada políticas, normas y prácticas que permitan pasar de la cultura de la competencia a una cultura de colaboración (CEPAL, 2021).

- La *escucha activa*, dentro de la comunicación, puede definirse como “mantiene escucha y lectura atenta a efectos de comprender mejor los mensajes o información recibida” (CLAD, 2016:36). Es requerida para poder empatizar con los diversos interlocutores y poder comprender sus perspectivas; la generación y articulación de redes con múltiples actores, para hacer sinergias especialmente. Los líderes públicos deben entablar un diálogo con los empleados/as y las partes interesadas para obtener sus aportes y persuadirlos para que prueben nuevas estrategias en la

práctica, y ayudar a acelerar el proceso de aprendizaje; por lo tanto, los líderes deben actuar como “servidores” en lugar de “jefes”.

- La *transversalidad* refiere a la necesidad de acciones articuladas entre diversas áreas dentro de una misma organización, y entre organizaciones, entendiendo que desde un solo lugar no se puede gestionar. El liderazgo de redes es esencial para flexibilizar y adecuar la gestión pública al ecosistema social local y global y su permanente dinámica (Iacoviello y Pulido, 2018).
- La *gestión del conocimiento* comprende la necesidad de canalizar las interconexiones de conocimiento y experiencia práctica mediante una lógica de incentivos institucionales y económicos para que sean atractivas para todos los agentes (Ramió, 2020), y que permitan tomar decisiones basadas en evidencias. Asimismo, se debe aprovechar el aprendizaje que se va generando en el desarrollo de la gestión del riesgo, y evitar que este conocimiento generado desde la acción se pierda.
- La *transparencia*, referida a “proporcionar información oportuna, veraz, objetiva y basada en hechos (...) facilitando el acceso a la información relacionada con sus responsabilidades y (a) la entidad en la que se desempeña” (CLAD, 2016:22). Implica también, en escenarios de gobernanza, compartir información, dar cuenta de los resultados que se obtuvieron, y de cómo se llegó a esos resultados (metodologías, recursos, etc.) (Riorda, Fontana y Conrero, 2020).

Imagen N°7: Competencias para un perfil de liderazgo en contextos cambiantes



Fuente: Elaboración propia.

En sintonía con las competencias mencionadas a lo largo de este apartado, Monar Rubia (2020) señala que el rol que se espera de las organizaciones públicas requerirá un liderazgo dual, es decir político y técnico, que se relacione desde la racionalidad y no exclusivamente desde la confianza personal o partidaria. En ambos grupos de líderes se espera que se desarrollen la integridad, la transparencia, la innovación, la planificación y la priorización, la comunicación, la rendición de cuentas, la visión estratégica, la sensibilidad multinivel e integradora, que se vean además reflejadas en las gestiones de sus equipos.

Los estilos de liderazgo

Si bien este conjunto de requerimientos aporta al desempeño del liderazgo en contextos cambiantes, es necesario también reflexionar sobre los estilos de liderazgo. Ya un único estilo de liderazgo, basado en las características de la personalidad y en el desarrollo de ciertas competencias no es suficiente para los mejores resultados. Los líderes deben desarrollar una variedad de estilos de liderazgo que les permitan encontrar la mejor manera de incidir en problemas, situaciones y comportamientos de las personas que integran sus equipos.

Goleman (2005), refiere que los líderes que han logrado dominar cuatro o más estilos –en especial el orientativo, el democrático, el afiliativo y el formativo– tienen el mejor clima y desempeño orientado a resultados⁵.

Siguiendo esta línea de desarrollo de diferentes estilos de liderazgo y la necesidad de combinar varios de ellos en un perfil para liderar, Ramírez-Alujas (2012) destaca cuatro perfiles que aportarían en un escenario de gobernar organizaciones en el marco de un esfuerzo interorganizativo y sinérgico de organizaciones y/o personas para resolver un problema de manera colectiva.

Un estilo es el *visionario*, el líder político, orientado a la formulación de la visión; el *líder facilitador*, con foco en la administración y la gestión. Le siguen el *líder innovador de 360 grados*, en un nivel medio organizacional, pero actor clave para la implementación de la innovación; y finalmente, el *líder ingeniero del conocimiento*, quien a través de regulaciones y procedimientos tiene el contacto directo con la prestación de servicios. Si bien los estilos se asocian a roles en la organización, se observa la necesidad de la combinación de estilos diversos para poder alcanzar resultados.

⁵ Los seis estilos de liderazgo que identifica Goleman (2005) son:

- el estilo orientativo o visionario que influye desde la claridad de una visión u objetivos a alcanzar;
- el estilo democrático que lidera desde la generación de espacios participativos y de las decisiones por consenso;
- el estilo afiliativo que incide desde la construcción de lazos y relaciones interpersonales;
- el estilo formativo que lidera desde el desarrollo y aprendizajes de las personas;
- el estilo ejemplar que incide a través de la fijación de estándares que son propios de quien lidera;
- y
- el estilo coercitivo, que incide desde un rol basado en la autoridad formal y a través de la indicación de consignas y pautas claras que no pueden ser discutidas.

Crosby y Bryson (2005) consideran que hay siete maneras de liderar que un rol de liderazgo debe tener para abordar la gestión de problemas complejos en entornos colaborativos, o de poder compartido -no centralizado ni único-:

- *Liderazgo en contexto*: Refiere a comprender adecuadamente el contexto económico, social y político, u otras dimensiones, así como sus potencialidades latentes para el cambio. Se deben considerar los problemas que aquejan a la población en su conjunto, con sus diversidad y diferentes situaciones de vulnerabilidad.
- *Liderazgo personal*: Comprende la exploración personal para identificar activos, fortalezas y aspectos a desarrollar, relacionados con el propósito de impulsar cambios beneficiosos para el entorno.
- *Liderazgo visionario*: Permite interpretar la realidad y dar forma a las visiones colectivas sobre el futuro, creando y comunicando significados compartidos sobre un problema o una etapa histórica, así como también objetivos y/o metas específicas.
- *Liderazgo organizacional*: Crea organizaciones efectivas y cuida de ellas, poniendo atención al propósito y el diseño organizacional, a los cambios internos y externos, pudiendo generar las adaptaciones requeridas frente a demandas cambiantes y a la construcción de comunidades inclusivas.
- *Liderazgo político*: Implica tomar decisiones en diferentes espacios, arenas o ámbitos, como el legislativo, el ejecutivo o el administrativo; así como también formar coaliciones que apoyen las propuestas de cambio, a través de acciones de incidencia política. Incluye también la gestión de políticas, entendida como el desarrollo de políticas en el transcurso de un ciclo de cambio político.
- *Liderazgo ético*: Poder discernir lo que es ético y legítimo, promoviendo conductas y rendición de cuentas en este marco valorativo.
- *Liderazgo de equipos*: Aborda la construcción de equipos efectivos a través del empoderamiento y el desarrollo del liderazgo entre los/as miembros del equipo.

En la identificación y caracterización de estilos de liderazgo se añade la diferenciación entre liderazgo transformacional y liderazgo transaccional.

El *liderazgo transaccional*, por un lado, se basa en el intercambio entre el líder y los seguidores con el objetivo de satisfacer necesidades y deseos mutuos. Este tipo de liderazgo valora la sinceridad, honestidad y responsabilidad.

Por otro lado, el *liderazgo transformacional* se enfoca en generar cambios sustantivos durante momentos críticos de una comunidad política, como en una transición de régimen político o en transformaciones significativas dentro del mismo, como la refundación de partidos políticos por parte de sus líderes.

En contraste, el liderazgo transaccional se orienta hacia cambios operativos en situaciones no críticas, que son necesarios para el funcionamiento normal de la comunidad política, como la reforma de la estructura administrativa de un Estado para adaptarse a los cambios sociopolíticos.

Asimismo, la diferencia entre estos estilos de liderazgo radica en la relación entre el rol de liderazgo y sus seguidores, y en cómo ambos se conectan con el contexto sociopolítico. En el liderazgo transformacional, la interacción entre líderes, seguidores y contexto ocurre durante momentos de grandes cambios, donde se establece un compromiso moral recíproco para alcanzar objetivos que impliquen un cambio significativo respecto a la situación anterior. Este estilo de liderazgo "apela a los grandes valores (morales, simbólicos) que remiten a la emoción y a la memoria colectiva" (Aníbal-Coronel, 2015: 63), consolidando la visión del líder y creando vínculos intensos. Por el contrario, el liderazgo transaccional construye una relación entre líderes y seguidores "basada en el intercambio beneficioso mutuo de un bien (simbólico o material) por otro" (Aníbal-Coronel, 2015: 63). En este caso, el vínculo es menos intenso y más instrumental.

Generalmente, el liderazgo transaccional se asocia con épocas de estabilidad sociopolítica, mientras que el liderazgo transformacional se vincula a momentos de grandes cambios y rupturas sociopolíticas. En contextos de grandes transformaciones, los/as seguidores/as tienden a buscar líderes transformacionales y visionarios, mientras que en tiempos de estabilidad, prefieren a líderes transaccionales y prácticos (Jiménez-Díaz, Ruiloba-Núñez y Collado-Campaña, 2021).

Esta distinción de estilos de liderazgo se vincula con los modelos de explotación y exploración que presentan Duit y Galaz (2008) y que fueron presentados en el capítulo anterior. Podríamos decir que el liderazgo transaccional es esperable en el modelo de explotación, mientras que en los modelos de exploración el liderazgo esperable es el transformacional con foco en los procesos de aprendizaje para producir mejoras.

El desarrollo del rol y estilos de liderazgo

El aprendizaje y desarrollo de los líderes es un desafío para las organizaciones y los sistemas de trabajo en red como la gobernanza, las cuales deberán proveer estos espacios de formación, tanto desde componentes cognitivos como en los campos de actuación, con un enfoque de competencias, orientados a la generación de valor público (Iacoviello y Pulido, 2018).

Un buen desarrollo de estas competencias permite incluso gestionar mejor el momento de ocurrencia del desastre, que desencadena en general una situación de crisis. Si las competencias de liderazgo mencionadas están desarrolladas fuertemente en uno o varios líderes, esto permitirá que algunas competencias específicas para la gestión de crisis puedan desplegarse mejor. Por ejemplo, la Agencia de los Estados Unidos -Federal Emergency Management Agency - tiene un instituto específico de Gestión de Emergencias (Emergency Management Institute), el cual ha desarrollado numerosos y detallados instrumentos sobre las competencias de liderazgo requeridas específicamente para situaciones de emergencia, que aportan tanto a la selección de personal para la gestión de emergencias, como así también para orientar acciones de entrenamiento y desarrollo de líderes.

Otro ejemplo es el programa de Liderazgo y Resiliencia ante Desastres impulsado por la Universidad George Washington y el Institute for Disaster & Fragility Resilience (IDFR) a través del Instituto Hondureño de Ciencias de la Tierra (2019), el cual ha diseñado e implementado un conjunto de habilidades requeridas para la gestión del riesgo de desastres poniendo foco en la

resiliencia como competencia central del liderazgo, tanto desde la perspectiva individual como desde la promoción de esta competencia como manera de incidir en las poblaciones. El entrenamiento abarcó el desarrollo de habilidades individuales de liderazgo desde la inteligencia emocional, desarrollado en entornos grupales para fortalecer el enfoque de red y colaboración.

Los estudios sobre liderazgos y gestión de crisis son más frecuentes que los referidos a liderazgo y gobernanza del riesgo de desastres, ya que estos últimos suponen un enfoque más amplio en torno a las competencias esperables en estos perfiles y sus equipos de trabajo.

Una investigación exploratoria que aporta algunas conclusiones preliminares sobre liderazgos para la gobernanza del riesgo, ha elaborado y aplicado una matriz organizacional para la gestión del riesgo de desastres en municipios de la provincia de Córdoba (San Francisco, Villa María, Río Cuarto y Córdoba). Esta matriz permitió diagnosticar seis dimensiones organizacionales, dentro de las cuales se incluía la gobernanza y el capital humano.

En este estudio se observó que si bien en todos los municipios hay conformadas redes de actores para proyectos/ acciones específicas, es más frecuente una vinculación con otros niveles de gobierno. Aún se destaca la necesidad de una mayor vinculación, para potenciar el enfoque de la gestión del riesgo de desastres, con diferentes organizaciones del sector privado y de la sociedad civil. Asimismo, se cuenta en estos municipios con algún personal calificado, pero no derivado de una política explícita de gestión de capital humano en materia de gestión del riesgo de desastres, aunque se ven algunas señales alentadoras de avances. La formación es una política clave para este fortalecimiento, que aún está muy focalizada en la atención de la emergencia, siendo necesario comenzar a sensibilizar al personal del municipio y a la sociedad en su conjunto sobre un enfoque integral (Fontana y Conrero, 2023).

El liderazgo constituye un aspecto esencial para la generación de espacios colaborativos, como concluyen en su estudio Bryson, Crosby y Middleton Stone (2015), señalando que las posibilidades de colaboración dependen del liderazgo. También se señala esta categoría (liderazgo) como una de las

condiciones iniciales para que se pueda generar la colaboración intersectorial. Este liderazgo debe tener algunas características tales como:

- perfil orientativo estableciendo el encuadre del problema en la agenda y para que los diversos socios puedan comprender la importancia y relevancia en relación a sus propios objetivos o metas;
- creencia, y transmisión de esa creencia, de que el problema debe ser abordado generando propósitos comunes;
- convocatoria a socios relevantes y vinculados con el problema;
- calificaciones educativas relevantes en el tema específico y/o gestión de espacios colaborativos.

Teniendo en cuenta algunos aspectos del proceso colaborativo, según Bryson, Crosby y Middleton Stone (2015), se derivan otras características vinculadas al rol de liderazgo en estos procesos, como son la comunicación efectiva para negociar y construir los espacios colaborativos o de gobernanza; la inclusión para contemplar la diversidad del espacio y gestionar las tensiones entre unidad y diversidad; y la planificación colaborativa, tanto deliberada como emergente.

Una mención especial requiere el tema de la legitimidad del rol de liderazgo, que puede construirse de manera informal a través de la confianza que inspira el/la líder por su reputación de honestidad; de la experiencia del/de la líder, que es considerada valiosa por la red; de contar con autoridad legal o bien de tener un sponsor con autoridad legal (por ejemplo desde el sector público dentro del esquema jerárquico burocrático).

Otro aspecto relevante es identificar y analizar los liderazgos en la construcción y desarrollo de equipos, vinculado específicamente a una de las competencias mencionadas en los párrafos anteriores. Los equipos de trabajo tienen cada vez más un papel fundamental en el funcionamiento de las organizaciones y el liderazgo resulta un factor crucial para la efectividad de estos equipos (Gil et al., 2011). Para estos autores, "...el liderazgo de equipo, tanto ejercido por un líder externo como por todos los miembros del equipo (liderazgo compartido), revela la importancia del equipo en funciones de autodirección, aportando sus

conocimientos y experiencias a través de distintas formas de participación y apoderamiento...” (Gil et al., 2011:45). Además, este liderazgo deberá también pensarse desde escenarios de trabajo colaborativo remoto, en el cual “...los líderes deben emplear estilos que permitan delegar sus funciones a través de un liderazgo compartido, desarrollar la identidad de grupo a través de un liderazgo transformacional, y crear confianza facilitando el conocimiento entre los miembros del grupo” (Gil et al., 2011:45).

Algunas de las competencias esperadas en equipos de espacios de colaboración intersectorial son: comprensión intersectorial, apertura a la colaboración, análisis e involucramiento de socios, compromiso e involucramiento en la planificación estratégica, trabajo fuera de las fronteras (no sólo dentro del espacio), trabajo en equipo, así como también competencias técnicas y experiencias en la temática del problema a abordar (Bryson, Crosby y Middleton Stone; 2015).

El rol de liderazgo constituye uno de los mayores desafíos para la gobernanza del riesgo de desastres. Contar con líderes que generen las condiciones iniciales para esta gobernanza, con un estilo participativo y de gestión del conocimiento para producir aprendizajes que den sostenibilidad a todo el proceso es la mayor inversión que deben realizar las organizaciones para la reducción del riesgo de desastres.

* * *

En este capítulo se conceptualizó el liderazgo como dimensión central para la gobernanza del riesgo de desastres, tanto desde un perfil individual como desde una perspectiva de influencia organizacional. También se identificaron competencias específicas de este perfil a los fines de comprender su impacto en la reducción del riesgo de desastres y la necesidad de su desarrollo.

En el siguiente capítulo se presentará la conceptualización del riesgo de incendios forestales y el caso de estudio de este trabajo: experiencias colaborativas en la provincia de Córdoba.

Capítulo 4

Incendios forestales⁶ y la gestión integral del fuego

“El fuego puede tener una influencia positiva en la Naturaleza, pues ayuda a mantener la biodiversidad. Pero cuando se utiliza de forma irresponsable o se produce por alguna negligencia, puede convertirse en un incendio forestal de consecuencias devastadoras para el medio ambiente, incluso para la salud y seguridad de las personas” (Comisión Nacional Forestal, 2010:5).

Este capítulo tiene por objetivo conceptualizar los incendios forestales y sus componentes y manifestaciones, a los fines de introducir el caso de estudio de esta investigación. A continuación se presenta una caracterización de los incendios forestales en la provincia de Córdoba, aportando datos cuantitativos que permitan comprender el riesgo, como plantea el Marco de Sendai (2015-2030). Este Marco expresa en una de sus prioridades comprender los riesgos existentes y emergentes, así como sus causas, impactos y tendencias.

Finalmente, se presenta y analiza desde una perspectiva organizacional uno de los principales hitos en la gestión del riesgo frente a incendios forestales en la provincia de Córdoba: la creación en el año 2015 de la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático y Catástrofes.

Caracterización de incendios forestales y de la gestión del riesgo frente a esta amenaza

Se debe considerar que un “incendio” es todo aquel fuego que se produce de manera espontánea, accidental o no, bajo cualquier condición, sin conducción y

⁶ Si bien en el capítulo se explicarán las distinciones entre distintos tipos de incendios (forestales, rurales y de interfase), a los fines de este trabajo se utilizará de manera genérica el concepto de incendios forestales, señalando algunas diferencias en los casos de que sea necesario.

que causa daños severos en la vegetación, suelo, infraestructuras, pérdidas económicas y, en los peores casos, muerte (Moscovich et al, 2014).

Existen dos clasificaciones de incendios:

- Según la zona donde se producen: se pueden identificar incendios forestales, rurales y de interfase.
- Según si se trata de incendios programados o no, es decir que ocurren de manera controlada.

Los *incendios forestales* son aquellos en los que el fuego se propaga libremente con efecto no deseado para la vegetación y sin estar sujeto a control humano. Cuando afecta zonas no boscosas ni aptas para la forestación, se incluye el término *incendio rural* (Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/fuego/conocemas/incendioforestal>).

Por su parte, los *incendios rurales* son aquellos que se desarrollan en áreas rurales, afectando vegetación del tipo matorrales, arbustales y/o pastizales. A veces pueden causar un gran daño ecológico en vastas extensiones de terreno, sobre la flora, la fauna, los recursos hídricos y los suelos. Producen además daños económicos sobre productos madereros y no madereros como alambrados, galpones, corrales, viviendas, etc.; al mismo tiempo afecta el paisaje (daño especialmente significativo para las zonas turísticas) (Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/fuego/conocemas/incendioforestal>).

Por otro lado, se denominan *incendios de interfase* aquellos que se desarrollan en áreas contiguas urbanas-rurales o donde se entremezcla la vegetación con estructuras edilicias tales como viviendas, establecimientos agrícolas, etc. (Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/fuego/conocemas/incendioforestal>).

Actualmente, los cambios en el clima y en el uso del suelo, provocados por la actividad humana, están alterando los patrones de incendios a nivel mundial. Como resultado, en muchos casos, los incendios se vuelven más frecuentes, extensos o intensos, poniendo en riesgo el equilibrio de los ecosistemas,

además de amenazar infraestructuras y vidas humanas. Es esencial comprender que, a pesar de estas consecuencias, el fuego es un elemento natural y necesario en muchos ecosistemas. Este contribuye al rejuvenecimiento de la vegetación, al reciclaje de nutrientes e, incluso, a la evolución de las especies a lo largo del tiempo. Al abordar la gestión de incendios, los paisajes en los que ocurren y las comunidades afectadas, es crucial reconocer que la eliminación total del fuego es imposible e insostenible. El reto, por tanto, radica en aprender a coexistir con los incendios de manera sostenible. Cada ecosistema necesita un enfoque de convivencia particular, que también debe considerar el contexto socioeconómico del área en cuestión (CSIC, 2023).

Este enfoque sobre el fuego es un aspecto que pone en conflicto las miradas sobre la gestión del riesgo de incendios forestales en la provincia de Córdoba. Hay actores que plantean “fuego cero”, mientras que otros lo hacen desde esta perspectiva de comprender el fuego como agente natural y necesario en algunos ecosistemas. Esta comprensión diferente ya supone un abordaje distinto de la gestión del riesgo de incendios forestales, que afecta de alguna manera las posibilidades de gobernanza del riesgo, según la percepción de algunos actores entrevistados (Entrevistas 2, 4, 5, 10 y 12; PPMF, 1999).

Además, el modelo socioeconómico actual promueve un urbanismo expansivo que se integra en entornos naturales, conocido como interfaz urbano-forestal. Esto genera la necesidad de equilibrar la conservación de los ecosistemas con la protección de las áreas urbanas, lo cual complica la gestión debido a que, en ocasiones, las soluciones para ambos contextos no son compatibles. Por ejemplo, eliminar los incendios en paisajes donde históricamente han sido comunes, si fuera posible, podría beneficiar a las comunidades humanas que habitan allí, pero a la vez podría perjudicar la biodiversidad de flora y fauna. Por lo tanto, es esencial que la gestión de incendios forestales sea integral e inclusiva, considerando todos los factores que influyen en los incendios o que se ven afectados por ellos. La eliminación total del fuego no es viable; la clave está en manejarlo de manera adecuada y convivir con él de forma sostenible,

adaptando el manejo a las necesidades específicas de cada ecosistema (CSIC, 2023).

El fuego puede desempeñar un papel positivo en la naturaleza al contribuir al mantenimiento de la biodiversidad. Sin embargo, cuando se emplea de manera irresponsable o surge por negligencia, puede convertirse en un incendio forestal con consecuencias devastadoras para el medio ambiente, la salud y la seguridad de las personas.

Gestión del riesgo de incendios forestales

El manejo del fuego es un concepto que surge para abordar los problemas que este genera, siendo un elemento de la naturaleza que puede ser tanto perjudicial como beneficioso para los ecosistemas forestales. Este enfoque se incorpora en las políticas públicas debido a la necesidad de utilizar el fuego en diversas actividades productivas. Se propone abordar los incendios forestales desde una perspectiva integradora, que implica un cambio significativo a nivel institucional y la ruptura de paradigmas tradicionales.

No obstante, este enfoque no es la única solución para enfrentar la amenaza de los incendios forestales, ya que hoy en día observamos importantes alteraciones en los ciclos del fuego, principalmente debido al crecimiento poblacional, la producción de energía, el desarrollo urbano, la minería, el cambio climático, y la conversión de la vegetación natural en sistemas agrícolas y ganaderos. Es fundamental comprender los regímenes del fuego que existen en cada ecosistema, entender las causas que determinan la cantidad de fuego en cada uno, y buscar soluciones sostenibles a través del desarrollo de planes de manejo de incendios, diseñados específicamente para áreas rurales protegidas, zonas de conservación y comunidades situadas dentro, cerca o en las inmediaciones de estas áreas (Comisión Nacional Forestal, 2010).

Pausas (2012) presenta dos modelos de uso del fuego controladas por las personas, como son la *quema prescrita* sobre la vegetación en forma

planificada y controlada, donde se consideran las condiciones de la biomasa combustible, el clima y la topografía del lugar para lograr un objetivo determinado; y la *quema experimental*, que suelen ser pequeñas acciones a fin de realizar estudios y análisis sobre los comportamientos del fuego, su efectos y las posibilidades de su control.

Desde la ecología del fuego, que es la ciencia que estudia el impacto de los incendios en los organismos y los ecosistemas, se le reconoce a los incendios forestales el papel de un regulador natural de los ecosistemas, con una presencia esencial para el mantenimiento de su estabilidad interior y su sucesión ecológica (Manuel Castillo et al., 2003). Esta ciencia nos enseña que los incendios han tenido y tienen un impacto decisivo en la configuración de nuestro ecosistema, y que muchos de ellos son sustentables y necesarios desde sus respectivas ecologías.

Un aspecto a considerar es el reconocimiento de la imposibilidad de evitar la ocurrencia de incendios. No hay posibilidad alguna de eliminar esa posibilidad de forma absoluta, ya que su ocurrencia muchas veces depende de acciones climáticas que no controlamos (CSIC, 2023).

En este contexto, la provincia de Córdoba, Argentina, se encuentra entre los diez lugares del mundo con mayor incidencia de incendios forestales, por sus condiciones climáticas y su vegetación natural según el Gobierno de la provincia de Córdoba (2024⁷). A esto se añaden los factores antrópicos que potencian estas condiciones, como son los cambios en el uso de suelo, el incremento poblacional, la actividad turística, el uso residencial (Romero y Curto, 2023; SGRCCyPC et al, 2023). Además, según los datos del propio gobierno de la provincia de Córdoba (2024⁸) -y de manera coincidente con otros informes (FAO, 2020; U.S. Forest Service, 2021; Global Forest Watch, 2020)-, el 99 % de los incendios son producidos por intervenciones humanas.

7

https://www.cba.gov.ar/prevencion-incendios/?gclid=Cj0KCQjwn_OlBhDhARIsAG2y6z0tjHqTFRJeWwtLDXaXtFp0SofZ5oS4jeYWGnxqyT1ti2vwtaEDNz0aAsoxEALw_wcB

⁸ Ídem.

Estas intervenciones humanas tienen muchas causas, no sólo directas, que implican prender el fuego con diferentes finalidades (cambios de uso del suelo, limpieza de vegetación, deforestación), sino que también pueden ser indirectas como el incremento poblacional en zonas que antes eran deshabitadas, la ausencia de actividades de prevención de incendios forestales, el incremento de las actividades turísticas, entre otras. Estas causas se pueden ver potenciadas frente a condiciones climáticas y naturales que pueden intensificar el fuego (Mari, Ahumada y Pons, 2021).

Los incendios forestales en la provincia de Córdoba

Córdoba es una provincia mediterránea de la República Argentina, con una extensión de 165.321 km², convirtiéndola en la quinta más grande sobre 23 provincias y una ciudad autónoma, que conforman el país. Su clima es templado y húmedo, con un promedio de lluvias, de los últimos 20 años, 644,6 mm/año, que disminuye hacia el oeste y el norte, volviéndose más seco (Mari, Ahumada y Pons, 2021).

Gracias a su posición geográfica posee las cuatro estaciones, con gran amplitud térmica en las diferentes épocas del año, encontrando mínimas que se ubican por debajo de los 0° grados y máximas que llegan a superar los 36°.

Su geografía la podemos dividir en tres regiones fitogeográficas: la pampeana, la espinal y la chaqueña. La *región pampeana*, al sureste de la provincia, se caracteriza por ser una zona de estepa, con hierbas gramíneas, pastos y cortaderas, próspera para la actividad agrícola ganadera. La *región del espinal* se extiende por el este, centro y suroeste de la provincia, con predominancia de bosques bajos, con xerófilas, Algarrobos, talas, espinillos y chañares apta para la producción agrícola, ganadera y forestal. La *región chaqueña* desde el norte de la provincia, hacia el oeste y llegando hasta el centro incluyendo las tres cadenas montañosas, donde encontramos la mayor presencia de bosques

nativos con varias especies leñosas como quebracho, molles, coco, tala entre otros, donde se concentra la actividad forestal, la ganadería extensiva y minería.

Frente a estas condiciones resulta evidente la necesidad de contar con estructuras institucionales y políticas para evitar la ocurrencia de los incendios, contenerlos lo más rápido posible y mitigar sus consecuencias, más aún cuando, como se ha mencionado, el 99 % de los incendios son producidos por intervenciones humanas.

Los incendios forestales y rurales en la provincia de Córdoba han sido, y son, un desafío constante, afectando tanto al medio ambiente como a las comunidades locales. Al profundizar sobre las causas de los incendios, para el caso de Córdoba, podemos asumir que sus características ambientales, generalmente dadas por un período húmedo, que permite la generación y acumulación de biomasa, seguido de un período seco, al que le sigue un nuevo período húmedo con aumento de temperaturas, son un factor determinante.

Pero, como ya se mencionó, el ambiente por sí solo justifica el 1% de los incendios forestales que se producen en un año. La negligencia humana, la intencionalidad destructiva o la derivada de acciones de índole productiva explican el 99% restante de las causas.

Si bien para cada incendio puede determinarse una causa única, inicial, no puede hacerse extensivo hacia el total de incendios ya que cada uno presenta causas y características de desarrollo diferentes, es por ello que resulta relevante la capacidad de las instituciones para afrontarlos.

Los mapas de áreas quemadas en la provincia de Córdoba se han comenzado a realizar de manera sistemática desde el año 2020, a través de una iniciativa colaborativa, coordinada por la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil de la provincia de Córdoba, y con la participación de IDECOR, INTA-Centro Regional Córdoba, Observatorio Hidro-Meteorológico

de Córdoba (OHMC), y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE)⁹.

A su vez, existen datos previos de informes parciales zonificados que permiten observar las áreas quemadas desde el año 2010. Se pueden mencionar el “Estudio de Áreas Quemadas en la provincia de Córdoba, período 2010-2022” (Romero y Curto, 2023), solicitado y financiado por la Sociedad Rural de Jesús María; y el proyecto “Gestión y Manejo Integral de Incendios en las Sierras Chicas de Córdoba”, elaborado bajo un convenio de asistencia técnica entre el INTA y la Asociación Simple Rural de Sierras Chicas (2022).

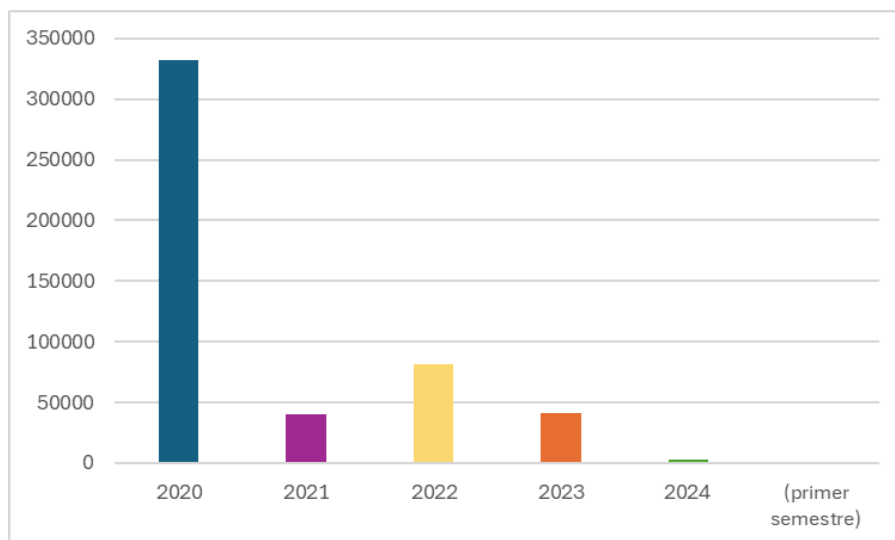
La necesidad de contar con información, además fiable y actualizada, sobre incendios forestales en la provincia de Córdoba es una necesidad manifestada unánimemente por los actores entrevistados, cualquiera sea su rol u organización a la que pertenezcan. El problema en relación con esta percepción refiere esencialmente a la existencia aún de una cierta desconfianza respecto de quien produce la información, por lo que algunas organizaciones, como se comentó en el párrafo anterior, solicitan sus propios informes (Entrevistas 1, 3, 4, 5, 8 y 12).

A partir de la información existente en diferentes reportes, se pueden destacar algunos datos sobre la ocurrencia de incendios en la provincia de Córdoba y las áreas quemadas. Las fuentes no son las mismas ya que no hay un único organismo que venga realizando este reporte, lo que implica que los datos no son comparables, porque además utilizan diferentes metodologías.

Los datos generales de la provincia de Córdoba que permiten comparabilidad se registran desde el año 2020. En el siguiente gráfico se puede observar la cantidad de hectáreas quemadas por año en la provincia en su totalidad.

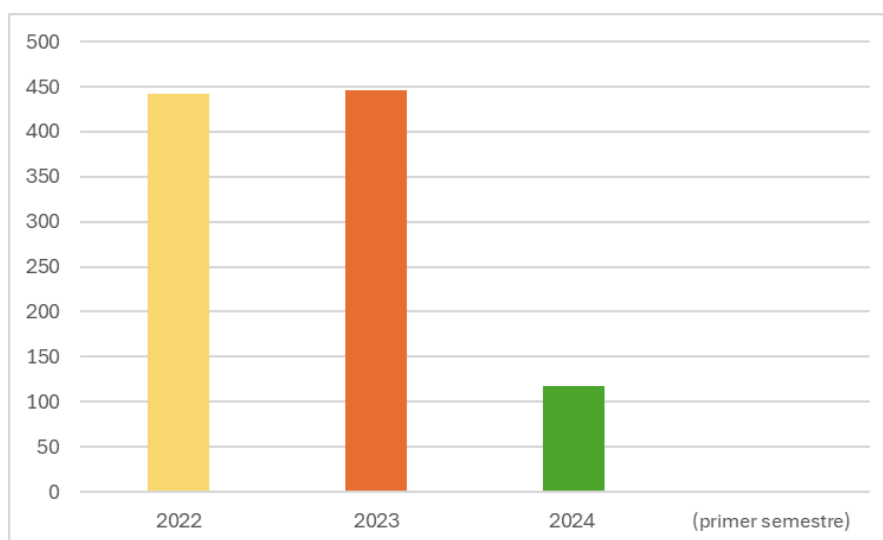
⁹ <https://www.idecor.gob.ar/mapas-de-areas-quemadas/>

Gráfico N°1: Superficie quemada por incendios en la provincia de Córdoba (2020-2024 1er. semestre¹⁰)



Fuente: Elaboración propia a partir del Reporte de Incendios Forestales, Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil.

Gráfico N°2: Cantidad de incendios en la provincia de Córdoba (2022-2024 1er. semestre)



Fuente: Elaboración propia a partir del Reporte de Incendios Forestales, Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil.

¹⁰ Según datos no oficiales, y basados en notas periodísticas, la superficie quemada en lo que va del segundo semestre de 2024 asciende a 83.000 hectáreas, totalizando unas 90.000 hectáreas en lo que va del año. (<https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/al-fin-un-dia-sin-incendios-cordoba-suma-mas-de-90-mil-hectareas-este-ano/>).

Como se observa, en el año 2020 la provincia de Córdoba experimentó uno de los mayores registros de superficie quemada en su historia reciente. La investigación de Mari, Ahumada y Pons (2021) observan una combinación de causas que propiciaron la magnitud de este evento: "...aquellas de origen ambiental, como es la presencia de un periodo seco precedido por un periodo húmedo, lo cual favorece la acumulación de biomasa y luego su secado. Las causas de índole socio económicas y culturales, que se definen por la intencionalidad y la negligencia humana en el uso del fuego asociadas a distintas actividades productivas, y por su parte las causas de tipo políticas institucionales que definen la falta de inversión en capacidades suficientes destinadas a actividades de prevención por un lado y capacidades orientadas al ataque temprano del fuego" (Mari, Ahumada y Pons; 2021:1).

La distribución de incendios por departamentos en la provincia de Córdoba es también un dato relevante para analizar las mayores recurrencias, las principales zonas afectadas y sus causas. En este caso, los datos se presentan desde el año 2022, fecha desde la cual se elaboran bajo la coordinación de la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil en el marco del trabajo de la Mesa Técnica de Áreas quemadas de la provincia de Córdoba¹¹.

¹¹ Tanto en los datos de la tabla como en los mapas, en los informes anuales de IDECOR de 2022 y de 2023 se expresa taxativamente que excluyen del análisis el área de los bañados del Río Dulce y el norte del Mar de Ansenúza. "Una de las causas de exclusión de este sector para el presente estudio se debe a la baja densidad poblacional (vulnerabilidad) y escasas obras de infraestructura. Allí la actividad económica preponderante es la ganadería bovina extensiva, para la cual se aplican prácticas de manejo de pasturas naturales por medio de la quema. Estas prácticas se realizan para favorecer el rebrote de la vegetación, para la limpieza de potreros o también para la quema de desechos luego de una tala y roza de las tierras, lo cual explicaría las elevadas cantidades de incendios rurales y las extensas superficies afectadas" (Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil, 2022:12 y 2023:7).

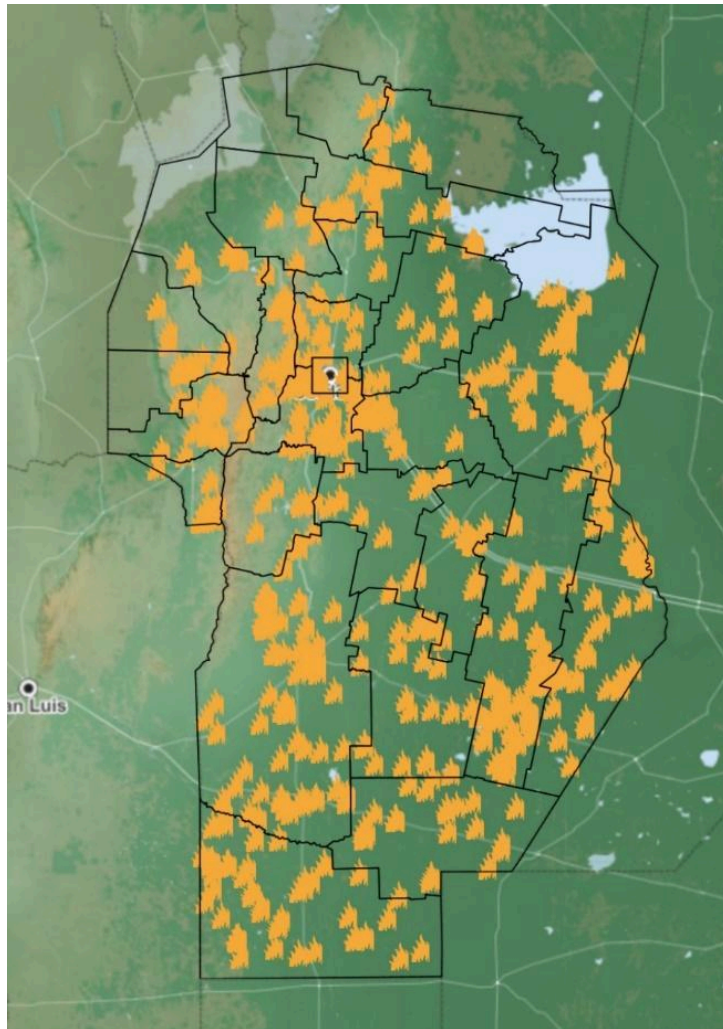
Tabla N°1: Cantidad de incendios y superficie quemada por departamentos en la provincia de Córdoba (2022-2024 1er. semestre)

DEPARTAMENTO	Año 2022		Año 2023		Año 2024 (1er. semestre)	
	CANTIDAD	SUP. AFECTADA (ha)	CANTIDAD	SUP. AFECTADA (ha)	CANTIDAD	SUP. AFECTADA (ha)
CALAMUCHITA	13	1044	24	1121	2	4
CAPITAL	6	477	38	1386	37	297
COLÓN	19	4893	32	1078	10	49
CRUZ DEL EJE	8	128	11	441	5	204
GENERAL ROCA	34	5522	24	1562	3	32
GRAL. SAN MARTIN	12	653	4	58	3	73
ISCHILIN	5	247	8	194		
JUAREZ CELMAN	22	2063	13	688	2	20
MARCOS JUÁREZ	29	2390	44	2402	14	282
MINAS	3	761	3	574	1	4
POCHO	7	5629	2	124	5	809
PTE. R. SAENZ PEÑA	18	1362	17	895	2	88
PUNILLA	19	3665	25	8128		
RÍO CUARTO	52	7329	31	1941	5	225
RÍO PRIMERO	10	659	8	514		
RÍO SECO	9	1278	2	52		
RÍO SEGUNDO	14	4468	4	131	1	6
SAN ALBERTO	11	12198	23	1318	3	27
SAN JAVIER	9	268	6	1047		
SAN JUSTO	55	4622	54	2214	14	231
SANTA MARÍA	21	11880	33	3889	6	28
SOBREMONTÉ	3	343				
TERCERO ARRIBA	13	1126	12	742		
TOTORAL	5	1875	5	880	2	14
TULUMBA	18	2500	13	8644		
UNIÓN	40	4164	26	780	5	86

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil (2022, 2023 y 2024 1er. y 2do. semestre).

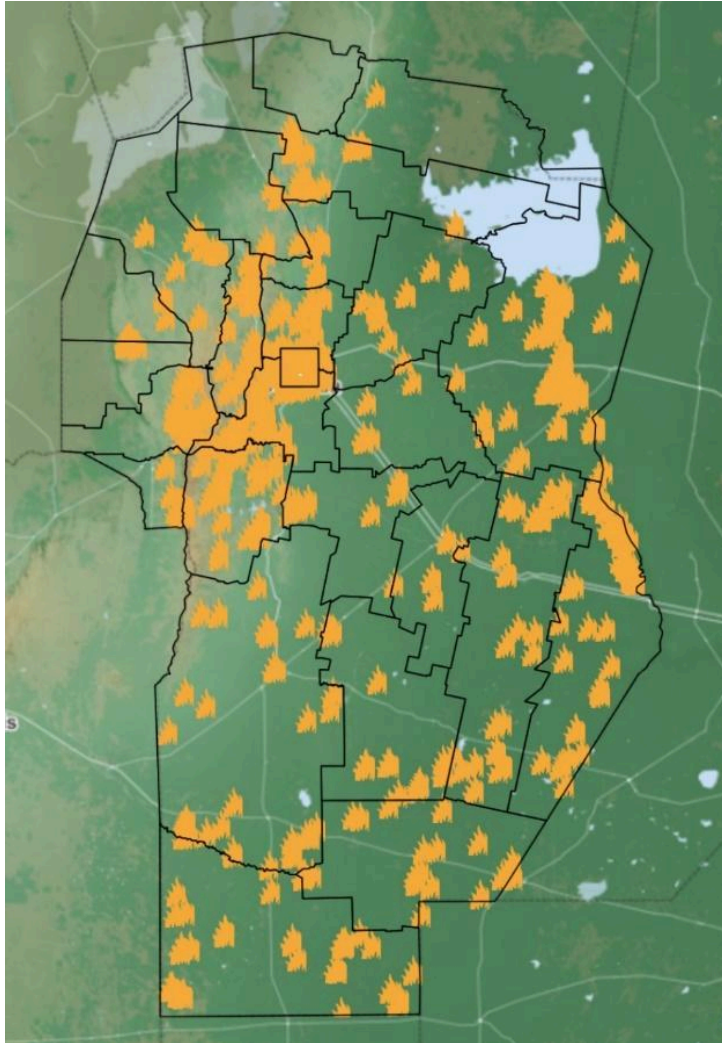
Esta distribución puede observarse también georreferenciada en los mapas a continuación.

Mapa N°1: Distribución geográfica de incendios en la provincia de Córdoba (2022)



Fuente: Idecor, Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil.

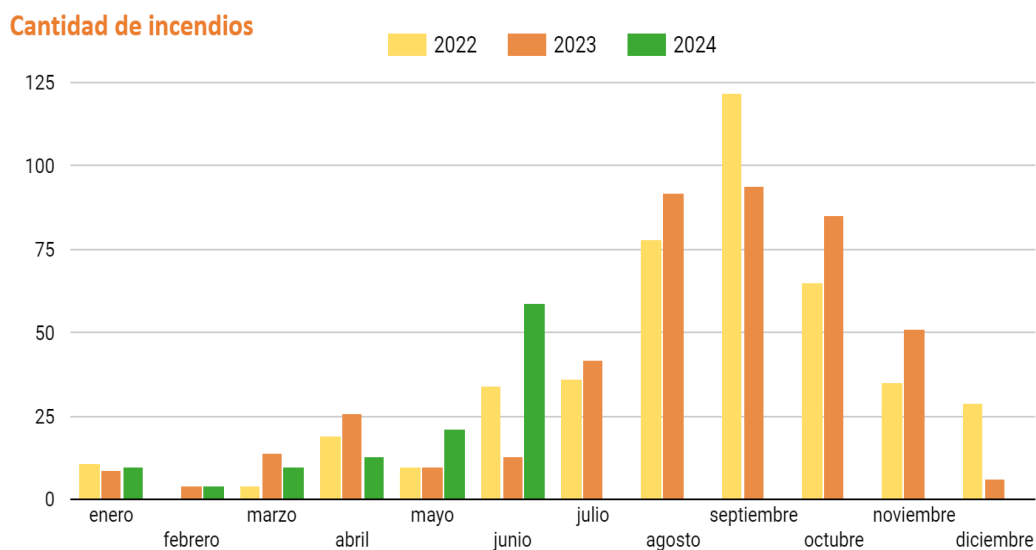
Mapa N°2: Distribución geográfica de incendios en la provincia de Córdoba (2023)



Fuente: Idecor, Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil.

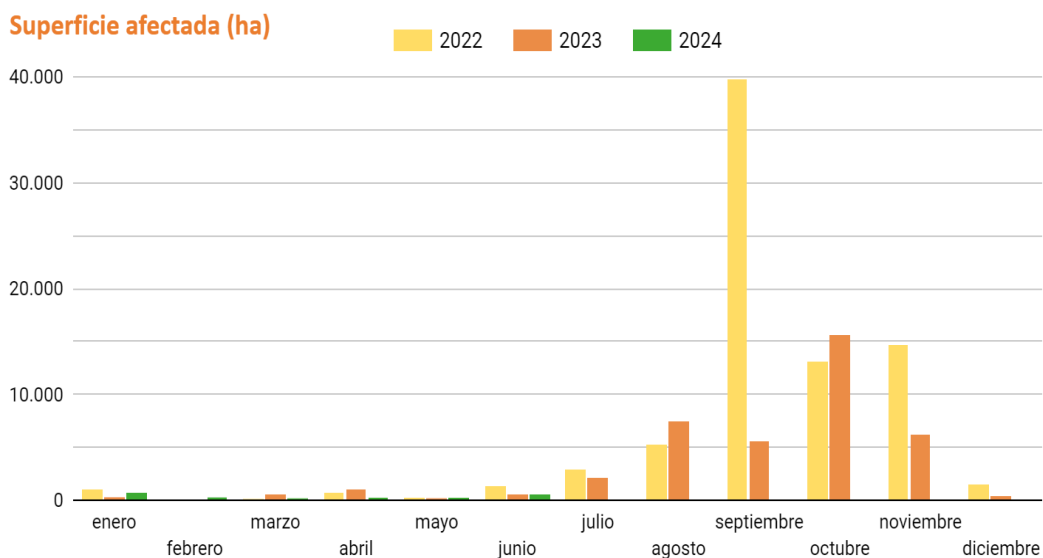
Otro dato relevante, como se observa en los dos gráficos a continuación (N°3 y 4), es la distribución de cantidad de incendios y superficie quemada. Se puede observar que, regularmente, los meses de agosto a octubre presentan el mayor riesgo, lo que ya permitiría anticiparse y generar acciones que tiendan a la prevención y a la mitigación de estos desastres.

Gráfico N°3: Cantidad de incendios en la provincia de Córdoba, por mes (2022-2024 1er. semestre)



Fuente:
https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/162e7624-3e1c-42d1-81ab-7fb858a59acf/page/p_rgzejq0ngd

Gráfico N°4: Superficie afectada por incendios en la provincia de Córdoba, por mes (2022-2024 1er. semestre)



Fuente:
https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/162e7624-3e1c-42d1-81ab-7fb858a59acf/page/p_rgzejq0ngd

Contar con información ordenada, regular, fiable y actualizada sobre la ocurrencia, magnitud e impacto de los incendios en la provincia de Córdoba es un gran avance para la toma de decisiones. Los desafíos aún subsisten en cuanto a la confianza mutua entre diferentes actores sobre esta información y la necesidad de que sea utilizada efectivamente para tomar mejores decisiones.

La estructura organizacional para la gestión del riesgo de incendios forestales en el gobierno de la provincia de Córdoba

Desde la perspectiva normativa y gubernamental en la provincia de Córdoba, un hito clave en el manejo del fuego fue la sanción de la Ley N° 8751, de abril de 1.999 que tiene como objeto "...establecer las acciones, normas y procedimientos para el Manejo del Fuego, prevención y lucha contra incendios en áreas rurales, forestales y urbanas" (Ley 8571/99, art. 1).

Esta ley implica la creación de un abordaje integral de la cuestión del fuego, con la creación de planes anuales de prevención y lucha del fuego, la identificación de diversas zonas donde este pueda desarrollarse. También promueve la elaboración de un mapa de zonificación de riesgo de incendios forestales y genera un fondo específico mediante un impuesto sobre el consumo energético, para fortalecer y mejorar el capital humano y físico de los cuarteles de bomberos voluntarios y el del propio estado provincial¹². Introduce además una diferenciación por zonas donde puede que se den los incendios, separando área forestal de urbana y rural, para incorporar el criterio de las quemadas planificadas con aprobación de la autoridad competente.

Este avance legal en materia de manejo del fuego, y mientras estuvo vigente, generó un fondo de inversión en recursos, motivó a una mayor integración de los actores involucrados en el control de incendios en torno a la generación de diferentes acciones para la gestión de incendios forestales.

¹² Este impuesto se encuentra actualmente derogado por la Resolución General N° 37/2017 del Ente Regulador De Servicios Públicos (ERSEP) de la provincia de Córdoba.

Otro hito relevante en la gestión de incendios forestales en la provincia de Córdoba -además de la gestión de riesgos de otros tipo de desastres, como inundaciones, tormentas, etc.- fue la creación de la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático y Catástrofes¹³ en diciembre de 2015, dependiente del Ministerio de Gobierno que implicó la incorporación de la gestión del riesgo de desastres a la agenda del gobierno provincial¹⁴. Hasta ese momento solo se contaba con la creación del plan de manejo del fuego, algunas acciones tendientes al trabajo coordinado entre bomberos provinciales, voluntarios y áreas de defensa civil, pero no existía un marco institucional ordenador que permitiera fijar metas de acción tanto para el propio gobierno provincial, como para los municipios en coordinación con el Estado nacional y las diversas entidades del tercer sector con injerencia en la materia.

La creación de esta Secretaría coincide con un evento destacado internacional como la aprobación del Marco de Sendai (2015-2030), observándose en el gobierno de la provincia de Córdoba de manera directa la incidencia de uno de los objetivos de este Marco Internacional, que es influir en los Estados (en este caso el Estado provincial) en la adopción de sistemas institucionales y normativas para abordar la gestión integral del riesgo de desastres (Riorda, Fontana y Conrero, 2022).

Las funciones de la Secretaría, según establece la ley, son:

- Asistir al Ministerio en todo lo inherente a las políticas de planificación y coordinación de la defensa civil, seguridad náutica, la aplicación de la Ley 8.751 de Manejo del Fuego y el diseño y gestión de programas de difusión, capacitación, prevención y respuesta en situaciones de emergencia provincial ante la presencia de eventos adversos, naturales y/o antrópicos e incendios forestales y rurales.
- Implementar la Junta de Emergencia Provincial, coordinando con: municipios y comunas, Policía de Córdoba, Dirección General de

¹³ Actualmente el nombre de la Secretaría ha sido modificado a "Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil", dependiendo del Ministerio de Seguridad del gobierno de la provincia de Córdoba.

¹⁴ Decreto del Poder Ejecutivo del gobierno de la provincia de Córdoba N° 1260-16.

Aeronáutica, Dirección de Emergencias Sanitarias, Dirección de Emergencias Sociales, Dirección de Emergencias Ambientales, Dirección del Plan Manejo del Fuego, Red de Comunicaciones de Emergencias Provincial, el sistema de bomberos voluntarios y otras instituciones públicas y/o privadas que resulten de interés o cuando se lo soliciten, respetando la aplicación del SCI de acuerdo a la tipología del evento en cuestión.

- Asignar recursos de acuerdo a la Ley N° 8.751 y modificatoria del Fondo Provincial de Manejo del Fuego.
- Desarrollar, coordinar y evaluar las acciones y programas financiados con recursos de acuerdo con la Ley N° 8.751 y modificatoria del Fondo Provincial de Manejo del Fuego.
- Atender y evaluar toda petición de asistencia económica realizada en cumplimiento del objeto y fines de la Ley 8.751, teniendo presente el Plan Anual de Prevención y Lucha contra el Fuego en Áreas Rurales y/o forestales, el Mapa de Zonificación de Riesgo de Incendio, la necesidad y urgencia del caso y los informes estadísticos relevados.
- Operar la Red Única de Comunicaciones de Emergencias de la Provincia.
- Representar al Ministerio de Seguridad ante el Consejo Federal de Protección Civil y Gestión de Riesgos.
- Seguimiento del Control Administrativo del Sistema de Bomberos Voluntarios de la Provincia conforme a la Ley N° 8.058 y sus Decretos Reglamentarios.
- Velar por la Aplicación de la Ley N° 9.089 (Del Voluntariado).
- Seguimiento de acciones de relevamiento e inventario de los equipos, uniformes o materiales de las Asociaciones de Bomberos Voluntarios.
- Indicar a la Defensa Civil la auditoría y control de la capacidad operativa de las instituciones de bomberos voluntarios que participan en los incendios forestales y/o rurales.

Estas funciones están vinculadas a la atención de todo el ciclo del desastre, el antes, durante y después de la ocurrencia de un evento adverso.

Con el *primer momento, la prevención*, se relaciona la función de difusión y capacitación ante la ocurrencia de una situación desfavorable o de emergencia, evidenciada a través de la organización de talleres y programas de capacitación y asesoría. Por ejemplo, el Taller de Elaboración de Escenarios de Riesgo para municipios de Sierras Chicas, desarrollado en marzo de 2016, cuya finalidad fue “identificar, priorizar y elaborar los probables escenarios de riesgos locales, permitiendo anticiparse a las posibles situaciones de emergencia” o el “Programa de Capacitación y Asesoría Técnica para la Implementación de la Gestión de Riesgos locales”, implementado en varios municipios de la Provincia de Córdoba como en la localidad de Piquillín el 19 de diciembre de 2018, donde participaron las autoridades de Río Primero y La Puerta, entre otras (Conrero et al., 2019).

En esta misma fase preventiva, una de las funciones de la Secretaría es crear los mapas de zonificación del riesgo. Estos tipos de mapas son una de las principales acciones preventivas que pueden tomarse para la gestión del riesgo de desastres, como también lo son los informes y las estadísticas mencionadas en el mismo párrafo de funciones. En este sentido se avanzó en la elaboración colaborativa de los mapas de áreas quemadas de la provincia de Córdoba, como se mencionó en el apartado anterior.

En cuanto al *segundo momento de preparación y atención de la emergencia*, se menciona como función el seguimiento de las acciones y relevamiento de equipos de bomberos, instancia de suma importancia para estar preparados para la siguiente fase de respuesta. Es aquí donde asiste a Defensa/Protección Civil para realizar sus acciones, no solo como ente de control sino en el momento de la respuesta.

Esta misma fase de preparación se puede ver en su accionar, cuando producen recomendaciones y alertas ante la posible materialización del riesgo. En el caso de incendios, cuando las condiciones climáticas y ambientales del momento aumentan considerablemente el riesgo de incendio forestal, la comunicación constante de la Secretaría es clave, pues pone a avisar qué acciones evitar o qué medidas tomar (Noticias Gobierno de Córdoba, 2017a).

Finalmente, en relación con el *tercer momento de rehabilitación y reconstrucción*, la Secretaría lleva adelante acciones, en coordinación con otras áreas del gobierno provincial y local, para asistir a particulares, tanto a nivel personal como de restauración de infraestructura y sistemas productivos dañados (Noticias Gobierno de Córdoba, s/f).

Para desarrollar estas funciones y delegar competencias, el diseño de esta Secretaría se caracteriza por establecer una estructura jerárquica con distintos niveles, estableciendo una especialización vertical.

La Secretaría está constituida por tres direcciones de jurisdicción: la Dirección General de Seguridad Náutica, la Dirección de Defensa Civil y la Dirección del Plan Provincial de Manejo del Fuego.

La primera, la Dirección General de Seguridad Náutica, es la encargada de regular las normas y disposiciones de la actividad náutica en aguas de jurisdicción provincial o en aquellas donde la provincia realice actividades comerciales, deportivas, turísticas, industriales y/o particulares.

La segunda, la Dirección de Defensa Civil, tiene la competencia de asistir al Ministerio de Seguridad Provincial y a la Secretaría de Emergencia Provincial en todo lo relacionado a las emergencias y eventos adversos que se presenten en Córdoba. Entre sus funciones se destacan: definir las políticas de Defensa Civil de la Provincia, realizar convenios con el Estado y demás provincias, fijar los objetivos y programas para fomentar la difusión de Defensa Civil en la enseñanza pública y privada, delimitar las zonas de riesgo según el potencial peligro y la dispersión geográfica del mismo mediante la construcción del mapa de riesgo, entre otras.

Por último, la Dirección del Plan Provincial de Manejo del Fuego es la encargada de regular y establecer las normas y procedimientos para la prevención y la mitigación de los incendios en el ámbito del territorio de la Provincia de Córdoba. Por lo tanto, lleva adelante las funciones de coordinar actividades tanto preventivas como correctivas ante la posibilidad de incendios, de manera

que estas pueden ser conjugadas en las distintas reparticiones no solo del gobierno provincial sino también nacional y en entidades privadas. A su vez, debe motivar y apoyar el desarrollo de actividades preventivas en la comunidad, en sectores rurales y en el ámbito académico, desarrollando programas educativos y campañas anuales sobre prevención de incendios. Asimismo, evalúa los daños y falta de aplicación de acuerdo con la legislación vigente, elabora los planes de recuperación del suelo y reforestación junto a la realización de un mapa de zonificación de riesgos de incendios (Gobierno de Córdoba, s/f. b).

En cuanto a la especialización horizontal, se observa la distribución de funciones en torno a las tres direcciones mencionadas. Dentro de ellas, específicamente la Dirección de Defensa Civil y la Dirección del Plan Provincial de Manejo del Fuego trabajan de manera interrelacionada con actores gubernamentales de otros niveles (nacional y municipal) y con otros actores por fuera del gobierno.

De acuerdo con los datos oficiales¹⁵, la provincia de Córdoba cuenta con herramientas de información relevantes para la gestión del riesgo de incendios forestales. Estas son: el Mapa de Riesgo de Incendios y el Índice Meteorológico de Peligro de Incendios Forestales.

Además la Provincia cuenta con¹⁶ 186 cuarteles de bomberos sobre 427 municipios y comunas, que contienen 5407 bomberos voluntarios más 1000 integrantes del Equipo Técnico de Acción ante desastres y, dependientes del Estado Provincial, cuatro aviones hidrantes, cuatro helicópteros y un avión vigía.

Realizando un análisis integral, la creación de la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático y Catástrofes del gobierno de la provincia de Córdoba ha marcado un hito respecto del ingreso del tema de la gestión del riesgo de desastres en la agenda de gobierno. La formalización de un área específica sobre este tema da cuenta de la importancia que el gobierno provincial le

¹⁵ <https://www.cba.gov.ar/prevencion-incendios/equipamiento/> (Consultada el 12/10/24).

¹⁶ Ídem.

estaría dando a una manera de gestionar que permita abordar de una manera integral, y especialmente preventiva, los distintos fenómenos que afectan a la provincia; no sólo los incendios forestales sino también inundaciones, tormentas severas, etc.

Respecto al diseño de la estructura organizacional de esta Secretaría, a partir de los requerimientos del enfoque de la gestión del riesgo de desastres se acerca más al modelo clásico burocrático desde lo formal, con una alta especialización vertical y horizontal, niveles de autonomía difusos, y algunos incipientes mecanismos de coordinación con otros actores gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil. Este diseño clásico burocrático produce una escasa operatividad por la verticalidad existente entre los centros de decisiones y los de operaciones. Asimismo, la fragmentación horizontal implica abordajes fragmentados y descoordinados de políticas complementarias, a lo que se pueden sumar las rivalidades entre los diferentes sectores de la organización (Ramió, 1999).

La inevitable tensión entre la jerarquía presente en la Secretaría y las tendencias descentralizadoras, la necesidad de mecanismos que doten de flexibilidad a la estructura de la Secretaría resulta imperante para incorporar de manera efectiva a los diversos actores intervinientes en esta problemática. Se observa también una definición de funciones amplia, pero estas pierden especificidad en el enfoque de la gestión del riesgo de desastres.

Si bien esto significa un beneficio en términos de flexibilidad, aspecto requerido por los nuevos diseños organizacionales, dificulta la coordinación e interrelación con todos los actores involucrados en términos de responsabilidades y ejecución de actividades. La Secretaría ha comenzado a generar articulaciones con diferentes niveles de gobierno y espacios participativos para la toma de decisiones, aunque hasta este momento con mayor foco en la atención de la emergencia que en la prevención y mitigación del desastre (Entrevistas 3, 4, 5, 8, 10 y 12).

Asimismo, se debe continuar con la búsqueda de una estructura organizativa ágil, coherente y descentralizada que integre de manera sistemática las acciones de las entidades públicas y privadas y la voluntad política de coordinación de las instituciones de los gobiernos centrales. La creación de espacios y mecanismos permanentes para la participación social en el desarrollo territorial y la gestión de riesgos, que trascienda los ámbitos municipales e incorpore a los nuevos actores surgidos por la apertura y globalización, son otros puntos necesarios a considerar (Conrero et al, 2019).

* * *

En este capítulo se presentó una conceptualización y caracterización de los incendios forestales, así como un abordaje para la gestión del riesgo frente a estos incendios. Asimismo, se describieron las características y magnitud de los incendios forestales en la provincia de Córdoba y los principales desarrollos institucionales para su gestión en las tres etapas del proceso de gestión del riesgo de desastres; preparación, actuación en la emergencia y reconstrucción.

En el siguiente capítulo se describirán los actores y niveles de actuación en el manejo del fuego, y se presentarán las experiencias colaborativas en la provincia de Córdoba que integran el caso de estudio de este trabajo.

Capítulo 5

Niveles de actuación en la gobernanza del riesgo de incendios forestales en la provincia de Córdoba y experiencias colaborativas

“...el problema de los incendios no es únicamente un problema de seguridad, (...) también es un problema de índole ambiental, ecológico y productivo. Queda en evidencia que la participación interdisciplinar es sumamente necesaria para poder abordar en forma integrada el manejo y prevención de incendios” (Mari, Ahumada y Pons:2021,21).

El manejo de incendios forestales en la provincia de Córdoba implica la participación de diversos actores de distinta naturaleza (gobiernos, sociedad civil, sector privado) y también, dado el sistema político federal, una coordinación intergubernamental entre diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

En este capítulo se identifican los niveles de actuación y los diversos actores vinculados al manejo del fuego en la provincia de Córdoba, de quienes se espera que trabajen colaborativamente en todo el ciclo de la gestión integral del riesgo ante incendios forestales. Asimismo, se presentan cinco experiencias colaborativas identificadas a partir del trabajo de campo, las cuales permitieron observar, a través de las percepciones de los actores vinculados a ellas, el modelo y características de gobernanza del riesgo de desastres ante incendios forestales.

El sistema provincial de manejo del fuego

Por parte del gobierno provincial, el marco general de actuación lo define la **Ley de Manejo del Fuego** 8751/99, la cual tiene por objeto “...establecer las acciones,

normas y procedimientos para el Manejo del Fuego (prevención y lucha contra incendios) en áreas rurales, forestales y urbanas en el ámbito del territorio de la Provincia de Córdoba. Asimismo, esta norma tiene como finalidad, propiciar, promover programas y acciones destinados a la prevención o atención de fenómenos, siniestros y catástrofes provocados por causas naturales o humanas (Art. 1).

A través del Decreto 2565/11 se plantea una modificación a esta Ley, estableciendo que la autoridad de aplicación de la Ley de Manejo del Fuego es el Ministerio de Seguridad de la provincia de Córdoba. A los fines de la aplicación de la ley de Manejo del Fuego, el Ministerio de Seguridad trabaja en coordinación con el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Ambiente.

Dentro de la estructura del Ministerio de Seguridad, se encuentra ubicada la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil. A su vez, dentro de esta Secretaría se encuentra la Dirección del Plan Provincial de Manejo del Fuego, la cual tiene como función regular y establecer las normas y procedimientos para la prevención y la mitigación de los incendios en el ámbito del territorio de la Provincia de Córdoba. Por lo tanto, lleva adelante las funciones tanto preventivas como correctivas.

Dentro de esta ley, en su artículo 13 se determina la autoridad asignada en el caso de la ocurrencia de incendios forestales, debiendo todos los organismos acatar sus decisiones e indicaciones: "Cuando se detecte un incendio en una zona Rural y/o Forestal y ante la necesidad de coordinar las acciones para combatirlo, todos los organismos convocados y/o los que voluntariamente asistan a sofocarlo, incluyendo la Autoridad de Aplicación de la presente Ley, actuarán bajo las autoridad de la Junta Provincial de Defensa Civil, a través de su organismo ejecutivo, la Dirección de Defensa Civil" (Ley 8751, art. 13).

Dentro de los instrumentos normativos que derivan de la Ley de Manejo del Fuego se inscribe el **Plan Provincial de Manejo del Fuego (PPMF)**. Este plan coordina los esfuerzos y recursos para la prevención, detección, combate y recuperación de áreas afectadas por incendios forestales. Involucra a múltiples

actores y niveles de gobierno, con la misión de prevenir los incendios forestales; extinguirlos en forma rápida, coordinada, eficaz y segura; y mitigar su impacto ambiental y social.

El PPMF fue presentado en el año 2004 por el Gobierno de la Provincia de Córdoba y en el año 2005 comenzó su implementación en todo el territorio provincial.

Para el año 2010, la implementación del PPMF es evaluada positivamente por todos los entrevistados en una investigación ad hoc. A diferencia de la situación previa del 2003, la puesta en funcionamiento del PPMF significó una mejora sustantiva de la situación de los bomberos de la Provincia de Córdoba y en el tratamiento de la temática del fuego. La planificación significó un proceso de evaluación de capacidades, de inventario del equipamiento, de racionalización de las funciones y las actividades y de coordinación de las respuestas (Maurizi y Cabás, 2010).

Asimismo, para esa fecha, el PPMF ha sido considerado exitoso en la reducción de las vulnerabilidades sociales (alertando sobre los riesgos, incorporando las acciones gubernamentales y generando sistemas de alerta efectivos) pero no había logrado todavía el aumento de las capacidades sociales (Maurizi y Cabás, 2010).

Desde esa fecha a la actualidad se mantiene la vigencia del PPMF, lo cual da cuenta de un instrumento con un alto nivel de institucionalidad a nivel gubernamental provincial. Sin embargo, la posibilidad de acceder a información sobre el mismo es variable, ya que se publica por temporadas en su página web específica, y luego esa información se retira, sin saber cuándo se encontrará nuevamente (Entrevista 15). En una nota periodística de 2020 se expresa que el PPMF no cuenta en esa fecha con un portal web donde esté la información disponible ni tampoco con indicaciones de acciones de prevención (La Tinta, 2/10/2020).

Es importante señalar que si bien el PPMF fue un instrumento muy potente para la gestión del riesgo de incendios forestales en los primeros 10 años de funcionamiento, no se actualizó y nunca fue evaluado como política pública, para poder conocer con datos fiables sus resultados e impacto (Entrevista 15).

En lo que se refiere a la coordinación con la normativa a nivel nacional, en junio de 2017 la provincia de Córdoba adhirió a la Ley Nacional 27.287, mediante la cual se crea el Sistema Nacional para la Gestión Integral de Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), siendo una de las primeras provincias argentinas en adherirse. De esta manera, el gobierno de la provincia de Córdoba, a través de la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil, participa de los procesos de diseño e implementación de acciones tendientes a la gestión del riesgo de desastres de manera coordinada con el nivel nacional

Dentro de los organismos del gobierno provincial de Córdoba en materia de incendios forestales, se encuentran también:

- *Equipo Técnico de Acción ante desastres (ETAC)*¹⁷:

Esta dependencia, bajo el Ministerio de Gobierno y Seguridad, fue creada el 18 de marzo de 2021, mediante decreto rubricado por el gobernador Juan Schiaretti. Fue puesto en funcionamiento el 12 de julio del mismo año, con su base central en Santa María de Punilla. Trabaja articuladamente con las defensas civiles locales, bomberos voluntarios y Policía de Córdoba.

Se trata de un cuerpo de brigadistas preparados para intervenir, planificar en prevención, control de desastres, emergencias, siniestros o situaciones de desastre y cuenta con 998 agentes.

Si bien desde el gobierno provincial se presentó la creación del ETAC como un avance en torno a la profesionalización del personal dedicado a la gestión del riesgo ante incendios forestales, generó muchísima polémica en todos actores,

¹⁷

<https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/como-se-prepara-el-etac-para-enfrentar-incendios-inundaciones-y-rescatos/>

especialmente los bomberos voluntarios, por considerar que se trataba de una superposición de roles y funciones, y además con recursos asignados, frente a las limitaciones de recursos que enfrentan cotidianamente los cuarteles de bomberos voluntarios.

Según los bomberos voluntarios entrevistados, el bombero tiene una cuestión de territorialismo y expresa que hay una brecha en las condiciones de trabajo de equipamiento y salario. También se expresa que hay una cuestión legal, ya que la jurisdicción es del cuartel de bomberos de la localidad, por lo que ellos son los responsables de la emergencia. Se entiende que el ETAC tiene una tarea más preventiva, pero también superpuesta con actividades preventivas que hacen los cuarteles de bomberos de acercamiento con la comunidad. (Entrevista 9).

- *Sistema de Defensa Civil*

El Sistema de Defensa Civil (Ley 8906/00 de la provincia de Córdoba¹⁸) comprende el conjunto de previsiones y medidas de carácter general tendientes a prevenir, evitar, reducir y reparar los efectos de los eventos adversos resultantes de la acción de agentes naturales o antrópicos susceptibles de ocasionar un grave daño a la población, o a los bienes públicos, privados y al medio ambiente y, una vez acaecidos, aquéllas que contribuyen a restablecer la normalidad en la zona afectada. Esto incluye la ocurrencia de incendios forestales en la provincia de Córdoba.

La planificación, organización, promoción, coordinación, control y dirección de la Defensa Civil es responsabilidad de la Junta Provincial de Defensa Civil. La Junta Provincial de Defensa Civil es presidida por el Gobernador de la Provincia; en carácter de vocales participan los Ministros de Gobierno, de la Solidaridad, de Salud y el titular de la Agencia Córdoba Ambiente S.E.. El Órgano

¹⁸ A la fecha esta ley aún no ha sido reglamentada, por lo que no se ha implementado. En la normativa (a diferencia de otras leyes) no figura el número de decreto reglamentario (<http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/85a69a561f9ea43d03257234006a8594/35d881a4ef59dd110325723400649b7c?OpenDocument>)

Coordinador Ejecutivo, es la Dirección de Defensa Civil o el que en el futuro la reemplace según la Ley Orgánica de Ministerios.

La Dirección de Defensa Civil, tiene a su cargo la coordinación de las acciones de prevención, respuesta y recuperación que el Sistema de Defensa Civil requiera y es el Órgano Coordinador Ejecutivo de la Junta Provincial de Defensa Civil. La Dirección de Defensa Civil convocará a los representantes de instituciones públicas y privadas, con capacidad operativa para actuar en el Sistema de Defensa Civil, para que integren la Junta de Coordinación de la Defensa Civil. Sesionará durante todo el año y tendrá por función la puesta en marcha en forma coordinada de las acciones previstas en el Sistema de Defensa Civil.

El sistema nacional de manejo del fuego

La articulación con el nivel de gobierno nacional se produce a través del **Sistema Federal de Manejo del Fuego**, el cual está conformado por el Servicio Nacional de Manejo del Fuego (organismo coordinador de los recursos requeridos para el combate de los incendios forestales, rurales y de interfase), la Administración de Parques Nacionales, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sus funciones principales son la prevención y alerta, el combate de incendios y la evaluación de daños y acciones de recomposición y restauración.

Imagen N°8: Sistema Federal de Manejo del Fuego: componentes, actuación y características.



Fuente: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/info_snmf_1_crr.pdf

En cuanto a los niveles de actuación de acuerdo con la Ley Nacional 26.815/12 de Manejo del Fuego, el combate de incendios se estructura¹⁹:

- Nivel 1. Actuación jurisdiccional. Frente a la fase de ataque inicial de todo incendio, es la autoridad jurisdiccional la responsable de llevar a cabo las tareas de control del fuego. Esta primera fase implica solo la afectación de recursos locales, no obstante lo cual deberá dar alerta e informar a la Coordinación Regional sobre los recursos propios que están siendo empleados en la situación.
- Nivel 2. Actuación regional. Si la autoridad jurisdiccional considera que su capacidad de respuesta se encuentra comprometida o agotada, puede solicitar apoyo regional, eso significa movilizar personal, materiales y equipos provenientes de las demás jurisdicciones que integran la región.

¹⁹ <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/fuego/niveles-actuacion>

- Nivel 3. Actuación extrarregional. Cuando la magnitud del incendio supera el apoyo regional, se pide apoyo a otras regiones para afectar recursos, coordinado desde el SNMF. Los recursos pueden ser brigadistas, aviones hidrantes, helicópteros, camionetas y otros vehículos.

El relato de cómo funcionan estos niveles de actuación desde la explicación de un bombero entrevistado, para el caso del incendio del año 2020 en Carlos Paz, expresa:

“...cuando empieza el incendio trabajan bomberos de la jurisdicción de ese incendio, por ejemplo Carlos Paz. Cuando el incendio ya rebasa la operatividad nuestra pedimos colaboración de los cuarteles vecinos y así se va aumentando, de cuarteles vecinos después a la provincia con el Plan Provincial de Manejo del Fuego y en los incendios que hubo en 2020 llegaron a la Nación. Por lo que depende de la magnitud del incendio y por lo general nos manejamos nucleando recursos de cuarteles vecinos que nos rodean tanto Federación como Agrupación Serrana y los aviones hidrantes con los que trabajamos nosotros del Plan Provincial del Manejo del Fuego” (Entrevista 18).

El nivel municipal en el manejo del fuego

Los Municipios y Comunas establecen la organización, responsabilidad y facultades de las Juntas de Defensa Civil de cada localidad (Ley 8906/00, Art. 16). Este es el nivel inicial de actuación frente al inicio de un incendio forestal (Nivel 1 de actuación jurisdiccional), de manera coordinada con el sistema de bomberos y dando aviso al nivel provincial de ser requerido.

La Ley 8906/00 que legisla sobre el Sistema de Defensa Civil en la provincia de Córdoba, establece que “los órganos ejecutivos de las Municipalidades y Comunas deberán, en los ámbitos sometidos a su competencia, implementar las acciones previstas en el Artículo 1º de la presente Ley” (Art. 15), las cuales

refieren a "...prevenir, evitar, reducir y reparar los efectos de los eventos adversos resultantes de la acción de agentes naturales o antrópicos susceptibles de ocasionar un grave daño a la población, o a los bienes públicos, privados y al medio ambiente y, una vez acaecidos, aquéllas que contribuyen a restablecer la normalidad en la zona afectada" (Art. 1).

Asimismo, "...podrán requerir la Declaración de Estado de Emergencia, al Poder Ejecutivo Provincial, debiendo en tal caso coordinar las acciones el Órgano Coordinador Ejecutivo de la Junta Provincial de Defensa Civil" (Art. 15).

Los bomberos voluntarios

El Sistema Nacional de Bomberos Voluntarios de Argentina es el principal brazo operativo de Protección Civil, prestando de manera profesional y voluntaria el servicio de seguridad siniestral en el 80% del territorio nacional²⁰.

En el caso de la provincia de Córdoba, los cuarteles de bomberos voluntarios se encuentran nucleados en dos organizaciones: la Federación Cordobesa de Bomberos Voluntarios -que tradicionalmente agrupó a los cuarteles desde el año 1969- y, por otro, la Asociación Serrana de Bomberos Voluntarios creada en el año 2000.

Se trata de dos organizaciones que tienen funciones similares, pero trabajan en paralelo, ya que por diferencias de opiniones algunos cuarteles se retiraron de la Federación y se reunieron en la Asociación Serrana.

Los bomberos voluntarios han sido y son actores centrales en el manejo del fuero, especialmente en la actuación en la emergencia. También realizan algunas actividades preventivas, y están enfatizando algunas actividades de evaluación de daños (pos desastre). Las principales dificultades que manifiestan refieren a las incidencias político partidarias en la gestión de algunos cuarteles, ya que dependiendo de la similitud o no con las autoridades locales y provinciales pueden tener mayor acceso a recursos (Entrevistas 9, 13,

²⁰ <https://www.bomberosra.org.ar/snby-consejo-nacional>

18 y 19).

Además, como ya se mencionó, existe una tensión entre los bomberos voluntarios y el ETAC, ya que desde los bomberos voluntarios, la creación del ETAC se percibió como una decisión política con elevada asignación de recursos, que no reciben de igual manera quienes están en el sistema voluntario. Además, se expresa que no hay claridad en relación con las funciones y responsabilidades, ya que pueden estar superpuestas, lo que genera confusiones y problemas (Entrevistas 9, 10, 13, 18 y 19).

Las brigadas forestales

Las brigadas forestales son grupos de vecinos/as organizados que trabajan para prevenir y combatir el fuego. En la zona de Sierras Chicas hay brigadas que llevan varios años trabajando. Algunas surgieron en los incendios del año 2020, como la Brigada Colibrí.

Estas brigadas se organizan, se capacitan y trabajan para la obtención de recursos. Las percepciones de los/as entrevistados/as sobre el rol de las brigadas son variados, ya que si bien se reconoce en algunas zonas un aporte, especialmente al momento del incendio forestal, otros actores manifiestan que al no contar con toda la capacitación y recursos necesarios para el manejo del fuego, pueden profundizar el problema, ya que los bomberos tienen que rescatar a las personas de la brigada (Entrevistas 4, 5, 9, 12, 13, 18, 19, 21 y 22).

El principal desafío sería aprender de las experiencias y poder desarrollar mayores capacidades para que su actuación (en todas las etapas del ciclo del desastre) pueda ser efectiva.

Otros actores clave en el manejo del fuego

- *Organismos públicos nacionales y provinciales con vinculaciones específicas en la temática*

Uno de estos organismos es el *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria*, de nivel nacional, y con presencia activa en la provincia de Córdoba. El INTA tiene por misión contribuir al desarrollo sostenible del sector agropecuario, agroalimentario y agroindustrial a través de la investigación y la extensión, e impulsar la innovación y la transferencia de conocimiento para el crecimiento del país” (<https://www.argentina.gob.ar/inta>).

Dentro de una de las líneas estratégicas del INTA, y especialmente en la última década, ha sido la de aportar información sustancial para la gestión del riesgo ante incendios forestales (especialmente rurales), así como el mapeo de las zonas de impacto y el relevamiento de las áreas afectadas, identificando potenciales peligros en los sectores de explotación agropecuaria. Asimismo, han asumido un rol de relevamiento de emergencias dentro del sector agropecuario. El INTA participa en la Mesa Nacional, donde se toman las decisiones sobre las emergencias en las provincias. También participa y elabora informes de eventos y mecanismos de asistencia. Especialmente desde 2014 participan en los relevamientos de las áreas de impacto. El foco es analizar qué hacer en terreno para disminuir los focos de incendio, realizando en principio un trabajo a demanda del territorio, en general de abajo hacia arriba (Entrevista 3).

Sumados al INTA encontramos la participación de otros organismos estatales nacionales como el *Instituto Nacional del Agua (INA)*, el *Servicio Meteorológico Nacional (SMN)* y la *Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE)*, que aportan, desde sus áreas de expertise, toda la información necesaria para la toma de decisiones sobre las emergencias a enfrentar.

En el nivel provincial, otro de los organismos provinciales que se integran al ecosistema de instituciones que aportan al plan de Manejo del Fuego es el

IDECOR (Infraestructura de Datos Espaciales de la Provincia de Córdoba), creado por el Decreto N° 1075/13 cuyo objetivo es el de facilitar el acceso y la disponibilidad a la información geográfica provincial mediante el uso intensivo de datos y algoritmos de inteligencia territorial, produciendo así, nueva información que facilite y mejore la gestión de las políticas y programas públicos.

El IDECOR, además, está adherido a una red de instituciones de todo el país que trabajan bajo los mismos parámetros, encabezados por el IDERA (Infraestructura de Datos de la República Argentina), perteneciente al Estado Nacional, creado en el año 2007, con el espíritu de que la información geográfica es un bien público.

Pero además de estos organismos estatales, también existen instituciones con presencia territorial específica, creados bajo el amparo de la Ley 8751 que en su art.3, inc.f: *"Fomentar la formación de Consorcios de Prevención y Lucha contra Incendios Forestales y Rurales, en el ámbito de la Provincia de Córdoba, los que deberán estar integrados por Productores y/o Forestadores, Cuerpo de Bomberos Voluntarios del lugar, incorporando en lo posible la figura del guardabosque en su constitución"*.

Si bien este artículo de la ley todavía no está reglamentada, esto no impidió que se crearan Consorcios, en la mayoría de los casos con la figura legal de asociaciones civiles.

- *Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)*

Existen un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que, desde diferentes o similares roles, actividades e intereses, se vinculan a la gobernanza del riesgo ante incendios forestales. Suelen colaborar en actividades de sensibilización y capacitación, reforestación, gestión de demandas a los gobiernos y apoyo logístico durante emergencias. Se pueden mencionar algunas de ellas tales como Asociación Amigos Río San Antonio (ADARSA), Arde Córdoba, Asociación

Forestal Argentina (AFoA)²¹, entre otras.

Dentro de estas organizaciones no gubernamentales requieren una mención específica aquellas cuyo foco de actuación son los problemas ambientales, y que suelen tener posicionamientos muy claros y definidos en relación con el manejo del fuego y el ambiente. Se puede mencionar especialmente el Foro Ambiental Córdoba²², un espacio constituido en 2006 con el fin de incidir en las políticas públicas ambientales a partir de propuestas técnicas y el trabajo colaborativo con medios de comunicación. Dentro de sus actividades de incidencia, se menciona la elaboración de informes y recomendaciones técnicas que se presentan a las autoridades y medios de comunicación; la participación en audiencias públicas; y las solicitudes de información a las autoridades; entre otras actividades de incidencia.

- *Medios de Comunicación*

Su participación tiene que ver con la difusión de información hacia la ciudadanía, ya sea sobre prevención o comentando la situación de los focos de incendio, además de la realización de numerosas notas de opinión con entrevistas a actores clave. Estos actores tienen la posibilidad desarrollar acciones generadoras de opinión, ya sea avalando las decisiones en torno al manejo del fuego, o bien posicionándose de manera crítica y realizando incluso denuncias.

A su vez, vale la pena aclarar que hay numerosos medios oficiales, tanto del gobierno provincial como de los municipios, presentando noticias más bien de tipo informativo unilateral, sin posibilidad de interacción con los/as ciudadanos/as.

²¹ El propósito principal es agrupar la representación en el orden nacional de las organizaciones vinculadas al manejo del fuego rural a través de la Red de Manejo de Fuego Rural. Entre las prioridades de la red se establece "promover acciones de capacitación y formación continua de calidad aceptada en todos los niveles de gestión de incendios, así como facilitar la evaluación y certificación de combatientes de incendios y sus mandos medios" (La Voz, 31/3/24).

²² <https://www.foroambientalcba.org/>

Las experiencias colaborativas orientadas a la gobernanza del riesgo de incendios en la provincia de Córdoba

Tomando los incendios como eje central de la vinculación entre actores, a partir del relevamiento realizado, se presentan cinco experiencias de trabajo colaborativo, así referidas desde la percepción de los/as entrevistados/as.

Estas experiencias son referidas por los propios actores como experiencias colaborativas tendientes a la gobernanza del riesgo ante incendios forestales, ya que involucran en su constitución y/o funcionamiento a actores de diversa naturaleza (pública, privada, de la sociedad civil) que de alguna manera tratan de llevar adelante acciones conjuntas en torno al problema de los incendios forestales.

Asimismo, esta conformación diversa y/o trabajo colaborativo es valorado positivamente por los actores, si bien no siempre los resultados son los esperados, ni estas colaboraciones funcionan según lo esperado.

“No podemos seguir habitando como si el riesgo no existiera. Necesitamos reaccionar y participar en estrategias de organización territorial para mitigación del riesgo. Integremos redes vecinales locales, para la organización comunitaria y la capacitación en prevención y alerta temprana de incendios, interactuando con los cuarteles de bomberos voluntarios” (Posteo en Facebook en la página del Consorcio Champaquí, 22/10/21).

“Primero tenemos que conocernos, saber quién es quién en el tema del fuego y así luego trabajar juntos” (Entrevista 1).

“Las motivaciones son variadas, la van remando (los consorcios) y buscando colaboraciones, y acompañamiento” (Entrevista 3).

“Tomamos 12 meses para conocer actores, reconocer instituciones y vincularse, compartir beneficios y desafíos” (Entrevista 12).

Las cinco experiencias colaborativas, que se presentan a continuación, son: el Consorcio Champaquí, la Asociación Simple Rural de Sierras Chicas, el Consorcio Integrado de Cuencas de Jesús María y el Río Pinto y la Mesa Técnica de Áreas Quemadas de la provincia de Córdoba. La quinta experiencia no se trata de una organización formalizada, sino que refiere a la organización para la actuación en la emergencia en el incendio del año 2020 en la zona de Carlos Paz. Se ha tomado la decisión muestral de incluir esta experiencia colaborativa en acción, para poder obtener información y percepciones de actores durante la ocurrencia del incendio.

- *Consorcio Champaquí "Defensa del Monte Nativo"*

El Consorcio Champaquí es una asociación civil sin fines de lucro, integrada por familias productoras ganaderas serranas y voluntarios/as que trabajan de manera autogestiva y articulada en la prevención y lucha contra incendios forestales y rurales en el Valle de Traslasierra (Departamento San Javier) de la Provincia de Córdoba, Argentina.

Su surgimiento se remonta al incendio que en el mes de septiembre de 2011 afectó más de 5.000 hectáreas serranas de la región. Según su propia descripción, "la situación generó encuentros y desencuentros entre los serranos, los nuevos residentes, los bomberos voluntarios y otros actores del territorio, cada uno con diferentes enfoques acerca de los incendios" (Entrevistas 3 y 7).

Desde entonces y hasta la actualidad se reúnen semanalmente y desarrollan diversas acciones:

- Relevamiento territorial y mapeo estratégico.
- Instalación de cartelería preventiva.
- Colaboración en actividades de capacitación y divulgación en pueblos diversos, sobre acciones de prevención y cuidado de montes quemados.

- Intervención en alerta temprana, ataque inicial, lucha contra incendios y guardia de cenizas, desde el rol de brigadistas y auxiliares forestales capacitados y equipados previamente.
- Mantenimiento operativo de un sistema autoconstruido de 4 cisternas serranas de doble anillo, de 130.000 litros, ubicadas en sitios estratégicos del territorio, aptas para operar con helicópteros con balde y para fortalecer las actividades productivas ganaderas.
- Aplicación de planes de manejo predial de la Ley de Bosques.

Además, mediante varios proyectos con INTA (PROFEDER, PRET, ARGENINTA) y con los dos proyectos de EUROCLIMA+: “Vivir y producir en el bosque” y “Resilientes”, las familias productoras serranas realizan mejoras de la infraestructura productiva y del manejo ganadero. Así, el Consorcio Champaquí logró aumentar su equipamiento y fortalecer sus acciones de prevención y mitigación de la ocurrencia de incendios.

Asimismo, en el contexto de los proyectos Euroclima, el Consorcio Champaquí, en conjunto con la Estación Forestal INTA-Villa Dolores y Bomberos Voluntarios de Villa de las Rosas, han realizado diversas capacitaciones, asociadas al ordenamiento territorial y a la gestión de incendios en la región.

- *Consorcio Integrado de Cuencas de Jesus María y el Río Pinto*

Es el primer consorcio de esta naturaleza que se pone en funcionamiento en la provincia de Córdoba, con una superficie de 300.000 ha. Fue creado en el mes de diciembre del año 2020, aunque la idea de su conformación ya se estuvo elaborando desde el año 2015, a partir de una iniciativa del entonces Ministro de Agricultura.

Esta creación en el año 2020 fue un lanzamiento informal, ya que recién en noviembre de 2023 se aprobó la Ley 10941 de Creación de la Autoridad de Cuencas, que formaliza la gestión de las cuencas de la provincia de Córdoba.

Este Consorcio tiene por objetivo promover el manejo coordinado y racional de los recursos naturales de la región mediante planes, programas, proyectos y obras orientadas a la resolución integrada de la problemática hídrica, agropecuaria y de infraestructura, a lo largo de ambas cuencas, las cuales conforman una sola unidad de planificación, ordenamiento y gestión territorial.

En lo formal, está conformado por una Comisión Ejecutiva, integrada por los representantes y autoridades de los Consorcios de Conservación de Suelos, Consorcios Canaleros y Consorcios Camineros de esa zona, y por los ministerios de Agricultura y Ganadería, de Servicios Públicos y de Obras Públicas. También integra la comisión ejecutiva la Sociedad Rural de Jesús María, entidad ruralista que actúa como facilitadora de los procesos internos.

Las principales tareas que tiene a cargo refieren a:

- el análisis técnico de las propuestas y sugerencias que se recepan para la elevación de un informe al Poder Ejecutivo;
- el seguimiento, evolución y ejecución de las obras en las cuencas;
- la coordinación de manera eficiente los recursos y actividades en el territorio; y
- la recepción y análisis de las propuestas del Consejo de Participación, además de informar las acciones de la Comisión.

Desde las percepciones de los actores entrevistados, este Consorcio tiene una escasa autonomía que dificulta y ralentiza su funcionamiento como Consorcio, dado que depende de los recursos que le asigna el gobierno provincial para funcionar. Asimismo, esta dependencia hace que el funcionamiento del Consorcio esté sujeto a los vaivenes de la relación política entre los actores no gubernamentales integrantes del Consorcio y el gobierno provincial (Entrevistas 1 y 2).

- *Asociación Simple Rural de Sierras Chicas (ASRSCh)*

La Asociación Simple Rural de Sierras Chicas, creada en el año 2021, se identifica como un grupo de vecinos serranos que tienen como eje la preservación y conservación del ambiente serrano para las generaciones futuras y el bienestar presente de sus habitantes.

El área de acción de la asociación contempla inicialmente el cuadrante que componen las siguientes localidades: La Cumbre, Los Cocos, Capilla del Monte, La Granja, Ascochinga, Totoral, Ischilín, Cañada de Río Pinto, Ongamira.

En el año 2022, se presentó un Proyecto de Gestión Integral del Manejo del Fuego, elaborado por el INTA (Nicolás Martí), que fue tomado como experiencia piloto a partir de la cual se trabajará a futuro en la generación de micro planes de acción por unidad productiva, y macro planes por nodos geográficos. El Proyecto presentado contenía un plan de acción y un conjunto de iniciativas que dan cuenta de un enfoque integral de la gestión del riesgo de desastres ante incendios forestales.

Imagen N°9: Iniciativas de la Asociación Simple Rural de Sierras Chicas

Algunos de los temas que nos agrupan son:

- **Fuegos:** Organización, Coordinación, Acción temprana, divulgación, políticas de combate y prevención. Capacitaciones. Interacciones con autoridades y/o bomberos.
- **Medio ambiente:** Puesta en valor. Cuencas hídricas. Manejo de los pastizales. Ganadería Regenerativa. Producción y desarrollo sustentable. Políticas y prácticas de control de plantas invasoras.
- **Seguridad:** vigilancia, políticas públicas, accionar policial y relación con la o las fiscalías que correspondan; control y combate de predadores no naturales (ej.: perros), iluminación, control por cámaras con monitoreo, etc.
- **Accesibilidad:** Caminos públicos y seguridad vial. Caminos principales y vecinales, mantenimiento, interacción zonal, acceso a lugares poblados; rápida llegada para el combate de fuegos.
- **Servicios:** de energía, telecomunicación y sus redes. Interconectividad (radial-internet- tel. móvil y otras tecnologías disponibles)



Fuente: Informe de presentación de la Asociación Simple Rural de Sierras Chicas.

Para abordar estas iniciativas, se plantea un Plan de Acción que se desarrollará a partir de la creación de grupos de trabajo o comisiones.

Imagen N°10: Comisiones de trabajo de la Asociación Simple Rural de Sierras Chicas

Estas comisiones trabajarán en:

- Acompañar en la interacción de la comunidad con sus entes de gobierno, regulación, profesionales, investigación, etc. Mantener contactos permanentes con autoridades públicas y entes autárquicos, cooperando con ellos en todas las formas que le sean requeridas, y participando de manera orgánica en la elaboración de soluciones estratégicas de los problemas de los asociados y del sector.
- Capacitar y fomentar la conciencia del cuidado del ambiente "Socio-Ambiental" Serrano. Contribuir a la capacitación de los asociados, a través de la organización, planificación, apoyo y realización de cursos, conferencias y todo otro tipo de actividades formativas, solicitar y recibir informes de entidades técnicas.
- Fomentar la conciencia ambiental y la participación de asociados invitando a formar parte en comisiones y delegaciones ante todas las autoridades y entidades locales y provinciales y nacionales especializados en cada tema tratado, todo para la generación de políticas públicas al respecto.
- Canalizar las iniciativas de sus miembros y de la comunidad.
- La defensa de los intereses de sus Asociados, representándolos, ante los poderes del Estado, en los foros, instituciones y/o comisiones. Participar, con sus iniciativas del proceso de elaboración de la ordenanzas y políticas públicas.
- Promover el intercambio de las experiencias y transferencia de tecnologías. Desarrollar contactos y vinculaciones con entidades similares de otras regiones, con el objeto de crear y fortalecer lazos que permitan el intercambio de información de interés común y la búsqueda de soluciones. Celebrar acuerdos asociativos con instituciones que agrupen asociados análogos a los de la Asociación.
- Generar delegaciones regionales para la asistencia directa de asociados, en las distintas jurisdicciones del ÁREA geográfica.
- Promover, ordenar canalizar y realizar el seguimiento de los requerimientos, reclamos, proyectos y propuestas de la asociación en todas las materias y temáticas mencionadas como así también desarrollar programas de mejoramiento administrativo y de la gestión pública, en los temas y sectores de que se trate.
- Promover políticas de comunicación regional, de acceso Inter asociados, por áreas, regiones y temas.



Fuente: Informe de presentación de la Asociación Simple Rural de Sierras Chicas.

Dada la magnitud de los objetivos y actividades a realizar, se han establecido prioridades de acción. En primer lugar, se elaboró un informe de diagnóstico y caracterización de la zona de influencia de esta organización. Y en segundo lugar, se comenzó a hacer un relevamiento y mapeo de actores, para ir

invitándolos gradualmente a formar parte de la Asociación (en el caso de los productores de la zona), y a participar colaborativamente en actividades conjuntas (otros actores públicos, privados y de la sociedad civil) (Entrevista 12).

Un aspecto que ha sido destacado como positivo para el funcionamiento de la esta Sociedad es el conjunto de capacidades de gestión que aportan los socios, y que provienen de sus experiencias laborales y profesionales en otras organizaciones y sectores (Entrevistas 3 y 12).

- *Mesa Técnica de Áreas Quemadas de la provincia de Córdoba*²³

Esta experiencia colaborativa es una articulación interinstitucional que se genera para contribuir a una mejora sustancial en el estudio y mapeo de las áreas afectadas por incendios forestales de todo el territorio provincial, posibilitando la producción de datos oficiales, abiertos, únicos y de calidad.

Además, se suma la elaboración de cartografías como los Índices Meteorológicos de Riesgo de Incendios, adoptados por la Dirección de Gestión Integral de Manejo del Fuego (GIMF) con la colaboración del Observatorio Hidro-Meteorológico de Córdoba (OHMC).

Esta Mesa Técnica es coordinada por la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil de la provincia de Córdoba. Cuenta con la participación de diversos actores en representación de organizaciones, que se caracterizan por contar con tecnologías y conocimientos especializados para esta finalidad. Las organizaciones participantes son:

- IDECOR,
- INTA-Centro Regional Córdoba,
- Observatorio Hidro-Meteorológico de Córdoba (OHMC),
- Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE),
- Ministerio de Ambiente y Economía Circular,

²³ <https://www.idecor.gob.ar/mapas-de-areas-quemadas/>

- Federación de Bomberos Voluntarios provincia de Córdoba; y la
- Agrupación Serrana de Bomberos Voluntarios provincia de Córdoba.

Esta experiencia colaborativa es mencionada por todos los actores entrevistados como el mejor ejemplo de trabajo colaborativo que se da en la provincia de Córdoba. Han logrado realizar acuerdos en relación con cuestiones técnicas y en el relevamiento de información. Si bien hay algunas opiniones diferentes sobre el registro de las zonas de incendios forestales en la provincia de Córdoba, están trabajando regular y seriamente los mapas, en conseguir información y datos, incluso incluyendo datos censales, principalmente para alertas tempranas (Entrevistas 3, 4 y 9).

- *Organización para la actuación en la emergencia en los incendios forestales de la zona de Carlos Paz en el año 2020*

En este caso, no se trata de una experiencia colaborativa organizacional ni formalizada, sino que se presenta la experiencia colaborativa de la actuación en la emergencia durante los incendios forestales en la zona de Carlos Paz en el año 2020.

Como se presentó en los datos de superficies quemadas en el capítulo anterior, el año 2020 ha sido uno de los años con mayor superficie quemada desde que se tienen registros recientes en la provincia de Córdoba.

Las causas que se reconocen que están relacionadas con la ocurrencia de incendios "...pueden clasificarse en aquellas de origen ambiental, como es la presencia de un periodo seco precedido por un periodo húmedo, lo cual favorece la acumulación de biomasa y luego su secado. Las causas de índole socio económicas y culturales, que se definen por la intencionalidad y la negligencia humana en el uso del fuego asociadas a distintas actividades productivas, y por su parte las causas de tipo políticas institucionales que definen la falta de inversión en capacidades suficientes destinadas a

actividades de prevención por un lado y capacidades orientadas al ataque temprano del fuego” (Mari, Ahumada y Pons, 2021:1).

Imagen N°11: Incendios en la zona de Carlos Paz, 2020



Fuente:

<https://www.elmiercolesdigital.com.ar/cordoba-los-incendios-fuera-de-control-llegaron-a-villa-carlos-paz/>

Imagen N°12: Incendios en la zona de Carlos Paz, 2020



Fuente:

<https://www.ambito.com/informacion-general/bomberos/incendios-cordoba-temor-un-nuevo-foco-que-avanza-villa-carlos-paz-n5137013>

En la zona de la localidad de Carlos Paz, los incendios se constituyeron en incendios de interfase, y requirieron de la actuación de las organizaciones y personas previstas en el sistema de manejo del fuego. Asimismo, también participaron diversos actores, especialmente de la sociedad civil y vecinos/as, que se autoconvocaron para apagar el fuego dada la magnitud del mismo.

Esta experiencia colaborativa permite comprender la gobernanza del riesgo en el momento de la crisis, permitiendo observar aspectos como:

- Dada la magnitud de estos incendios, participaron los niveles de actuación jurisdiccional (local), provincial y nacional. Asimismo, todos los cuarteles de bomberos voluntarios y también las brigadas forestales.
- Además, como ya se mencionó, hubo una activa participación de vecinos/as y de organizaciones de la sociedad civil que de manera espontánea empezaron a buscar y llevar recursos para los bomberos en las zonas de los incendios, así como también tomaron un rol activo en el apagado del fuego. Estas participaciones, si bien en algunos casos se plantearon como necesarias por la magnitud del evento (Entrevistas 16, 17, 18, 19, 21 y 22), también se percibieron como una ampliación del problema, ya que había que apagar el fuego y además rescatar a personas que espontáneamente y sin recursos ni capacitación, entraban en el incendio para tratar de apagarlo (Entrevistas 16, 18 y 19).
- Se realizaron acciones colaborativas espontáneas para la obtención y la gestión de recursos para la emergencia. “Hasta llegó un momento que operativamente las donaciones llegaban en camiones...” “...los recursos estaban, parecían insuficientes. Sí, me parece que hubo como una falta de logística en los incendios del 2020” (Entrevistas 21 y 22).
- La aparente ausencia de roles de liderazgo, especialmente en la toma de decisiones para la actuación en la emergencia. “...faltó alguien, faltó cabeza para decir bueno, a ver, hagamos un análisis, para dónde va a rotar el fuego mañana veamos para dónde puede llegar a salir, para dónde está el monte alto. Faltó un poco más de cabeza que de

recursos...” “... la desorganización (...) no quedaba claro quién es el que daba una voz y daba como un plan de ataque contra el fuego” (Entrevistas 18, 19, 21 y 22).

- Se manifestaron problemas de vinculación entre los diversos actores intervinientes, no sólo en el momento de atender el incendio forestal, sino también después y en las acciones futuras: “...recién a mediados de este año yo creo que empezaron a limar las asperezas, porque quedó muy sensible la relación de los bomberos con la sociedad, los políticos, después de esto todo quedó muy ahí...” (Entrevista 16).
- A partir de la ocurrencia de estos incendios, se comenzaron a generar acciones de sensibilización, capacitación y prevención luego de los incendios forestales ocurridos, con el objetivo de mitigar su impacto a futuro (Entrevistas 16, 18, 19, 21 y 22).

* * *

En este capítulo se presentaron y analizaron los niveles de actuación en el manejo del fuego, así como también un mapeo de los diferentes actores involucrados en este proceso. Se presentaron también las cinco experiencias colaborativas que fueron señaladas por los diferentes actores entrevistados como relevantes para comprender la gobernanza (o no) del riesgo ante incendios forestales en la provincia de Córdoba.

A partir del siguiente capítulo, y en los dos siguientes, se pondrá especial énfasis en el análisis empírico del caso de estudios, comenzando por las condiciones iniciales para la gobernanza.

Capítulo 6

Condiciones iniciales para la gobernanza del riesgo de incendios forestales en Córdoba

“La palabra clave para comprender el inicio de acciones que aportan a mejorar el manejo del fuego es la VOLUNTAD por parte de actores individuales altamente comprometidos con el problema y la búsqueda de soluciones” (Reflexión de la autora a partir del análisis de las entrevistas).

Este capítulo realiza el análisis de las condiciones iniciales para un enfoque de gobernanza del riesgo frente a los incendios forestales en la provincia de Córdoba. Este análisis cualitativo se basa en las entrevistas realizadas a los diferentes actores y en el relevamiento documental, a los fines de comprender qué factores construyen escenarios de gobernanza para la reducción del riesgo de desastres, y cuáles obstaculizan este proceso.

El contexto de análisis de estas condiciones iniciales se enmarca en las experiencias colaborativas presentadas en el capítulo anterior, identificadas a partir de una muestra de oportunidad y evaluada, como se expresó en la introducción de este trabajo.

Las condiciones iniciales, impulsoras y mecanismos vinculantes son una de las categorías analíticas que identifican Bryson, Crosby y Middleton Stone (2015) como claves para la construcción de experiencias colaborativas multisectoriales, que construyen espacios de gobernanza.

Imagen N°13: Esquema de las condiciones iniciales para las experiencias colaborativas: categorías teóricas y emergentes.



Referencias: Categorías teóricas Categorías emergentes

Fuente: Elaboración propia.

Antecedentes generales y condiciones del contexto

De manera previa a las condiciones iniciales o impulsoras, Bryson, Crosby y Middleton Stone (2015) señalan que es importante identificar algunas condiciones previas basadas en antecedentes generales y de contexto o

ambiente, refiriéndose a situaciones en las cuales la colaboración se establece por un *mandato derivado de una norma o política*.

Una de las condiciones que refieren a un mandato derivado de una norma es la figura de los consorcios para el caso de los incendios forestales en la provincia de Córdoba. Esta figura aparece como una alternativa sugerida para el manejo del fuego en la Ley N°8751 del año 1999 de Manejo del fuego en la provincia de Córdoba. En su artículo 3°, refiriendo a las funciones y atribuciones de la Autoridad de Aplicación de la Ley, señala “f) *Fomentar la formación de Consorcios de Prevención y Lucha contra Incendios Forestales y Rurales, en el ámbito de la Provincia de Córdoba, los que deberán estar integrados por Productores y/o Forestadores, Cuerpo de Bomberos Voluntarios del lugar, incorporando en lo posible la figura del guardabosque en su constitución*”. Este antecedente intenta promover desde lo normativo la colaboración y articulación entre actores para una finalidad de prevención y atención de la emergencia frente a incendios.

A partir de la sanción de esta ley, la figura del consorcio surge como modelo organizacional sugerido y de articulación entre actores. El término surge dentro de las experiencias colaborativas en la provincia de Córdoba, aunque al no contar con una reglamentación específica, en la mayoría de los casos se ha optado por figuras jurídicas ya existentes como las asociaciones civiles o las asociaciones simples.

Por ejemplo, el *Consorcio Champaquí* funciona desde el 2011, con el nombre informal de “consorcio”. La constitución legal es la de una asociación civil, con las autoridades requeridas por el marco legal, pero en la realidad funciona como una asamblea, con participación directa del conjunto de integrantes, unas 25 a 28 personas.

Por su parte, el llamado informalmente *Consorcio Sierras Chicas*, se trata por su constitución legal de una asociación simple denominada Asociación Simple Rural de Sierras Chicas. En el diseño de su estructura también siguen las pautas legales, y funcionan de manera colaborativa entre todos los asociados.

La figura de los consorcios se promueve también desde el gobierno de la provincia de Córdoba para otras áreas temáticas, tales como los caminos -especialmente los rurales-, las cuencas hídricas, los canales de riego.

En el caso de la gestión de cuencas ha operado desde la constitución de figuras jurídicas como las asociaciones civiles, aunque el marco normativo se establezca luego de que varias de ellas se encuentren funcionando. Este es el caso del Consorcio Integrado de Jesús María y Río Pinto. La norma que regula estos consorcios en la provincia de Córdoba recién se sanciona como ley 10941, en noviembre de 2023, en la cual se crea la figura de la “Autoridad de Cuencas” con el objetivo de “diseñar e implementar las acciones para la reducción, mitigación y saneamiento de toda actividad antrópica que, de manera directa o indirecta, constituya fuente de impacto ambiental en los embalses de la provincia y sus cuencas” (Ley 10941/23, art. 1).

Dentro de las funciones de la Autoridad de Cuencas, se promueve la colaboración multiactoral y el intercambio de información, donde se incluye como tema vinculado el fuego. En el art 2, inc. h) se expresa como responsabilidad de la Autoridad de Cuencas “Procurar acuerdos entre los sectores involucrados sobre el diseño, desarrollo y organización para la implementación de acciones vinculadas con los temas prevalentes para el organismo; sobre la priorización de problemas y oportunidades de alcance jurisdiccional, así como respecto al intercambio de información hidrometeorológica, forestal, ígnea y toda otra que involucren sus objetivos”.

Por otro lado, es interesante señalar en esta norma que, si bien se promueve la colaboración multiactoral y multisectorial que puede impulsar la gobernanza, lo hace en un esquema de tipo centralizado, ya que la creación de esta Autoridad deroga “...las leyes de creación de los Comités de Cuenca constituidos a la fecha de publicación de esta norma en la Provincia de Córdoba, que se opongan a la presente Ley” (Ley 10941/23, art. 11). Es decir, que promueve la colaboración, pero dentro de un esquema de gobernanza dominada por el Estado, como plantean Duit y Galaz (2008), que se caracteriza por la fuerte

implicación y control de los agentes estatales en la toma de decisiones y su aplicación.

Este modelo puede funcionar bien cuando el cambio es lento y la previsibilidad es alta por la rigidez organizacional. Pero debido a la limitada capacidad de exploración, el rendimiento disminuye rápidamente a medida que el cambio se torna más rápido e incierto. Aunque la capacidad de promover la coordinación entre los actores sigue siendo alta, los responsables centrales de la toma de decisiones pueden carecer de una comprensión completa de las medidas que pueden y deben adoptarse, limitando el conjunto de políticas alternativas y acuerdos institucionales.

Estos impulsos y encuadres normativos que se diseñan desde el sector público, incluso con reglamentaciones específicas, le dan una mayor posibilidad de formalización a las colaboraciones intersectoriales y multiactorales. El problema, manifestado de manera coincidente por actores no gubernamentales (del sector privado y de la sociedad civil) es que estas normativas no se acompañan con el desarrollo de capacidades de gestión y los recursos necesarios para que los consorcios puedan efectivamente funcionar, alcanzar determinados resultados y sostenerse en el tiempo.

Otra categoría de la colaboración establecida por un *mandato derivado de una norma o política*, refiere a la necesidad de *formalizar la colaboración* para poder recibir subsidios o recursos.

Esta condición se observa claramente en algunas de las experiencias colaborativas, como por ejemplo la vinculación de la Asociación Rural Simple de Sierras Chicas con el Consorcio Integrado de Cuencas de Jesús María y Río Pinto. La Asociación Simple Rural de Sierras Chicas se apoyó en la estructura preexistente del Consorcio Integrado para acceder a un fondo de financiamiento internacional al cual se podía acceder a través del gobierno provincial, y que requería un nivel de formalización alto -en términos de requerimientos formales- para poder solicitar este financiamiento (Entrevistas 1, 3 y 12).

Otro ejemplo en la provincia de Córdoba del surgimiento de experiencias colaborativas para la obtención de recursos es la creación de la asociación El Cuenco, que inició con un proyecto trabajando en la Reserva de la Calera, un proyecto financiado por la Coca-Cola a través de la Fundación Avina, que básicamente hacían investigación y que luego fueron añadiendo actividades en terreno en la reserva. La única manera de articular con estos actores y obtener financiamiento era estando bajo una figura jurídica, formalizando su estructura (Entrevista 10).

Es interesante observar que ninguna de las personas entrevistadas -participantes de experiencias colaborativas- han mencionado que la norma o política pública -como antecedente o condición de contexto- por sí misma haya desarrollado condiciones para la gobernanza en el manejo de fuego, si no se hubieran dado también otras condiciones iniciales (Entrevistas 1, 2, 3 y 12).

Mecanismos de vinculación existentes

Otra condición inicial proviene de los *mecanismos de vinculación existentes* entre diferentes actores, individuales y organizacionales. En este caso, los vínculos preexistentes entre los actores son claves, en la opinión de las personas entrevistadas. Se señala que el conocerse, ser vecinos, haber colaborado juntos antes con otra finalidad, hace que las posibilidades de acercamiento sean más sencillas (Entrevistas 1, 2 y 12). Otro aspecto que incide en esta vinculación es el compartir un problema común, como es el caso de la amenaza de los incendios, inclusive con intereses diversos que motivan el acercamiento (Entrevistas 3, 4, 5 y 12).

En el caso de los consorcios, la convocatoria para las reuniones iniciales se realiza a partir de vecinos, productores, bomberos, actores del gobierno local, que ya se conocen, especialmente en localidades pequeñas, y ya hay vínculos por actividades conjuntas previas y/o conocimiento previo entre las personas (Entrevistas 3 y 7).

Todos los socios de la Asociación Simple Rural de Sierras Chicas son vecinos dueños de campos en la zona, provienen del sector privado y comparten un objetivo común de preservar y cuidar las sierras, por las pérdidas y el deterioro que provoca cada incendio. Este ser parte del mismo sector acerca a los actores para su vinculación (Entrevista 12).

Legitimidad del actor u organización convocante a la participación

La *legitimidad del actor u organización convocante* surge como una condición inicial emergente en este trabajo. Este rol lo asume en la mayoría de las experiencias colaborativas para la gobernanza, el INTA. El INTA aparece mencionado en las entrevistas y en notas periodísticas²⁴ como actor impulsor de espacios de gobernanza, tanto como organización consolidada y valorada desde sus aportes de generación de conocimiento y técnicos, como así también en la figura de personas clave dentro de la organización. Se menciona con nombre y apellido a técnicos del INTA, tanto como parte de la organización, como también por su capacidad individual de iniciativa y convocatoria, como impulsores de acciones colectivas en un marco de credibilidad y confianza (Entrevistas 2, 3, 4, 7, 10 y 12).

Esta misma percepción, pero en un sentido de escasa convocatoria, se menciona desde el rol de áreas del gobierno provincial. En este caso se señala que si la invitación a participar en un espacio colaborativo, más allá del marco normativo, no genera la confianza para generar la vinculación entre actores, sólo se acepta de manera formal, pero sin que se vean perspectivas de que consolide un espacio colaborativo (Entrevistas 1, 2, 8, 10 y 12).

Las personas entrevistadas, que han sido convocadas en alguna oportunidad (Entrevistas 1, 2, 7, 12 y 13), sólo expresan participar cuando se produce la entrega de algún recurso (por ejemplo equipamiento para bomberos, presentación del ETAC, instalación de una estación meteorológica, etc.).

²⁴ Agroverdad, 30/5/22; posteo en Facebook del Consorcio Champaquí, 6/10/21.

Un ejemplo de esta forma inicial de colaboración han sido, a partir de las percepciones de los actores entrevistados (Entrevistas 1, 2, 10 y 12), la entrega de un tractor por parte del gobierno provincial al Consorcio Integrado de Jesús María y Río Pinto, para realizar las picadas perimetrales (desmalezamiento de pastizales en los perímetros de los campos como herramienta de cortafuego). Esta entrega del recurso despliega una experiencia colaborativa del tipo de explotación, es decir, de intercambio de recursos para beneficios mutuos. En el momento de la acción de entrega del recurso participan múltiples actores de todos los sectores, manifestando su apoyo con la acción que se está realizando. Pero luego de ese momento inicial comienza la gestión y uso de ese recurso, lo que empieza a plantear múltiples desafíos (adaptación del recurso a las necesidades, mantenimiento, combustible, gestión del uso, etc.) que deriva en conflictos y reclamos entre los actores vinculados, especialmente el gobierno, la asociación que recibe el recurso y los usuarios del servicio a prestar.

Otro ejemplo de esta colaboración inicial a partir de intercambio o entrega de recursos ha sido el ofrecimiento de estaciones meteorológicas para instalar en las sierras en las partes más altas, que ofreció el gobierno provincial a las asociaciones de productores rurales (Entrevistas 1, 2 y 12). El gobierno provincial ofrecía el equipamiento y su instalación, pero a través de la firma de un contrato asignaba la responsabilidad por daños o destrucción del equipamiento al propietario del campo donde se instalaba el equipamiento. Este intercambio fue considerado muy desventajoso por parte de los propietarios de los campos, debido al elevado costo del equipamiento y las altas probabilidades de que pudieran sufrir daños.

Identificación de un problema común

La reunión de actores en torno a un *problema común*, como factor inicial para el desarrollo de la colaboración, en la provincia de Córdoba se centra especialmente en torno a la ocurrencia de una amenaza de gran magnitud,

como por ejemplo fueron los incendios en Sierras Chicas en el año 2015, el incendio de Carlos Paz en el 2020, y los incendios de 2010 en Traslasierra (Entrevistas 7, 12, 16, 18, 19, 21 y 22).

“El Consorcio Champaquí - Defensa del Monte Nativo es una asociación civil, integrada por familias productoras ganaderas serranas y voluntarios que viven en los pueblos cercanos, trabajan juntos en la prevención de incendios desde 2011, en Traslasierra, Córdoba. Les dio origen el alto riesgo de ocurrencia de incendios en el monte y pastizal serrano, durante la prolongada época seca invierno primavera, del territorio de Traslasierra” (Posteo en perfil de Facebook del Consorcio Champaquí).

La existencia de un problema común, o al menos la percepción de tenerlo, se potencia cuando además se comparte la convicción de que el problema necesita ser solucionado (Bryson, Crosby y Middleton Stone, 2015). Es decir, que el reconocimiento de dicho problema orienta acciones futuras y actúa como una condición inicial para la colaboración, pero en el corto plazo. Pero si no se trabaja oportunamente en alcanzar ciertos consensos en la identificación del problema, el mismo puede constituirse en un desincentivo para la colaboración. Por ejemplo, miradas diferentes en relación con las causas del problema o intereses diversos en torno a las consecuencias de la ocurrencia de la amenaza del fuego (cuidado del ambiente, problemas productivos, desarrollos inmobiliarios, entre otros) (Entrevistas 1, 3, 7, 8, 10 y 12).

Liderazgo para iniciar la colaboración

La pregunta de *quién da inicio a la acción de colaboración* es clave, ya que todas las otras condiciones de alguna manera se ven activadas a partir del comportamiento o de la acción que lleva adelante una persona, un grupo de personas o una organización.

Por lo tanto, otra de las condiciones iniciales para la colaboración refiere al *liderazgo de actores clave* -desde alguna perspectiva- a título individual, liderazgo individual -vinculado a un rol organizacional-, o liderazgo

organizacional. Si bien estas características y perfiles son analizados en detalle en el capítulo siguiente, en relación con las condiciones iniciales, se observa la predominancia de personas que cuentan con alguna competencia fuertemente desarrollada que permita generar estas acciones de influencia sobre el comportamiento de otras. Estas competencias no sólo refieren a conocimientos específicos sobre el tema, metodologías y herramientas -como el caso de INTA-, sino también con competencias como la iniciativa para buscar y gestionar información que permita diagnosticar el problema.

Esta competencia ha sido puesta de manifiesto tanto en la Asociación Simple Rural de Sierras Chicas como en el Consorcio Integrado de Cuencas de Jesús María y Río Pinto. En ambas organizaciones una de las primeras acciones ha sido contratar servicios de consultoría para elaborar un diagnóstico y generar información que les permita profundizar el conocimiento sobre los incendios en esas zonas²⁵.

El conocimiento técnico que poseen los actores vinculados a una determinada problemática, en este caso la amenaza de los incendios forestales es un factor clave para ir generando vínculos de confianza y dar inicio a las experiencias colaborativas. Por ejemplo, para las asociaciones de productores rurales, una de las acciones iniciales -a la cual le dedicaron 12 meses de trabajo-, fue reconocer instituciones y vincularse, compartiendo beneficios y desafíos de la posibilidad de esta vinculación (Entrevista 12). Recién a partir de tener avanzado este reconocimiento y diagnóstico de actores se profundizarán otras acciones de gestión del riesgo de incendios.

En el caso de otra asociación de productores rurales, una de las primeras acciones fue solicitar a un equipo de expertos un mapeo de actores para conocer “quién es quién en el tema del fuego” (Entrevista 1), con un alcance nacional.

²⁵ Se pueden mencionar el “Estudio de Áreas Quemadas en la provincia de Córdoba, período 2010-2022” (Romero y Curto, 2023), solicitado y financiado por la Sociedad Rural de Jesús María; y el proyecto “Gestión y Manejo Integral de Incendios en las Sierras Chicas de Córdoba”, elaborado bajo un convenio de asistencia técnica entre el INTA y la Asociación Simple Rural de Sierras Chicas (2022).

Existencia de conocimientos especializados y/o técnicos por parte de actores

Los *conocimientos especializados y/o técnicos* constituyen también un impulsor a la colaboración y el reconocimiento de los actores que van a formar parte de ese proceso. El caso que ejemplifica el impulso de la colaboración entre actores a partir del reconocimiento mutuo de capacidades para llegar a un objetivo es la elaboración de los informes de *Áreas Afectadas por Incendios Forestales*. Estos informes son elaborados desde 2022 por la Mesa Técnica de Áreas Quemadas de la provincia de Córdoba, coordinada por la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil. Este producto colaborativo se mantiene regularmente hasta la actualidad y la experiencia de gobernanza es reconocida positivamente por diversos actores (Entrevistas 3, 5, 7 y 12).

Las condiciones iniciales referidas a un liderazgo que genera vínculos y relaciones entre actores (individuales y organizacionales), así como la proactividad para proponer acciones se destacan y observan en todas las experiencias colaborativas mencionadas (Entrevistas 1, 2, 3, 7, 9, 10, 11, 12 y 13).

Es interesante también identificar el liderazgo que pueden asumir algunas organizaciones por su posicionamiento y legitimidad construída, o desde un aspecto normativo, para influir respecto de la posibilidad de iniciar una colaboración que puede llevar a un sistema de gobernanza. Se destaca en este sentido el rol del INTA -con una legitimidad reconocida por todos los actores entrevistados-, y la Sociedad Rural de Jesús María como iniciadora del Consorcio Integrado, también reconocida como entidad facilitadora. Esta Sociedad Rural preexistente desde el año 1946 (<https://srjm.org.ar/sociedad-rural-de-jesus-maria/>), con una larga trayectoria, es reconocida con capacidades suficientes para iniciar nuevos proyectos de manera sostenible.

La finalidad compartida de la colaboración

La identificación de las condiciones iniciales para la colaboración y la gobernanza dan cuenta de las diferentes motivaciones que impulsan a los diversos actores a vincularse frente a determinadas situaciones. En todas las experiencias colaborativas se expresa un discurso común *del por qué de la posible colaboración* dando por supuesto que la finalidad de la colaboración es común a todos los actores involucrados.

En la comunicación de los eventos que tienden a propiciar la colaboración, y en las normas, lo que se plantea siempre es instar a los distintos sectores de la comunidad a colaborar con el diseño e implementación de políticas públicas, se pone mucho énfasis en esto en la comunicación como factor motivador en sí mismo.

Un ejemplo de la explicitación de la finalidad de la colaboración se puede observar en la Ley 10941 de Creación de la Autoridad de Cuencas, que expresa como una de sus funciones “Procurar acuerdos entre los sectores involucrados sobre el diseño, desarrollo y organización para la implementación de acciones vinculadas con los temas prevalentes para el organismo; sobre la priorización de problemas y oportunidades de alcance jurisdiccional, así como respecto al intercambio de información hidrometeorológica, forestal, ígnea y toda otra que involucren sus objetivos” (Art. 2, Inc. h).

Otro ejemplo, no normativo, se observa en un posteo en Facebook del Consorcio Champaquí, que expresa “No podemos seguir habitando como si el riesgo no existiera. Necesitamos reaccionar y participar en estrategias de organización territorial para mitigación del riesgo. Integremos redes vecinales locales, para la organización comunitaria y la capacitación en prevención y alerta temprana de incendios, interactuando con los cuarteles de bomberos voluntarios del lugar”.

También la finalidad se expresa en noticias periodísticas; “...valorando la también ansiada premisa de que estos problemas que afectan a todos nos

unan concreta y conscientemente detrás de una solución que nos involucre como actores de la misma comunidad” (Agroverdad, 30/5/2022).

Confianza en la motivación expresada por los actores

Las diferentes percepciones de los actores (individuales y organizacionales) en relación con las motivaciones para participar y/o colaborar de otros actores también puede condicionar el inicio de estas relaciones. La percepción de que la motivación es genuina y transparente, que no tiene intereses ocultos, se manifiesta como factor impulsor de la motivación. Los actores entrevistados señalan que los antecedentes previos de acciones de ese actor, las experiencias previas de colaboración, de alguna manera anticipan comportamientos futuros y en base a esa percepción -que puede incluso llevarse a un prejuicio-, se fomenta o no la colaboración.

Por ejemplo, la imagen que perciben actores del sector privado y de la sociedad civil sobre el gobierno provincial o local, que se involucra sólo en la medida de que esa acción le va a conseguir una noticia en los medios o en las redes, sin un compromiso genuino en relación con la solución del problema a abordar, hace que el vínculo se inicie sin expectativas futuras, o sólo en relación con la obtención de algún recurso puntual.

La expresión por parte de actores no gubernamentales de que el gobierno provincial, en algunas de sus dependencias, “no nos escucha” actúa como incentivo negativo para la gobernanza.

Desde el sector no gubernamental, los prejuicios en torno a los intereses -incluso no manifiestos- de algunos actores también incide en las posibilidades de vinculación. Por ejemplo, algunos productores rurales refieren a las organizaciones ambientalistas como obstaculizadoras de todas las acciones. Por su parte, las organizaciones ambientalistas refieren a los intereses individuales de los productores rurales y/o de desarrollistas inmobiliarios como predominantes en las colaboraciones por sobre el interés común que se hace visible en reuniones y/o documentos, normativas, etc.

Incluso frente a la ocurrencia de la amenaza del incendio rural “...se despliega toda la solidaridad, todos colaboran, luego que pasa, todo eso desaparece” (Entrevista 12).

Las intersubjetividades de las motivaciones para colaborar

Desde el gobierno provincial se promueven las acciones colaborativas con un impulso inicial desde lo normativo, principalmente. Desde ese lugar se manifiesta convocar a los actores (individuales u organizacionales). Y se manifiesta que siempre hay espacios de apertura para escuchar las demandas. En el caso de los gobiernos locales la iniciativa es mucho más acotada. En general su actuación es reactiva frente a propuestas de otros actores en materia de gestión del riesgo. Surgen algunas iniciativas, principalmente desde las áreas de defensa civil o protección civil, pero son escasas. El resto de los actores no perciben que exista una iniciativa o impulso claro desde los gobiernos locales.

Se observa una mayor profesionalización en los funcionarios a cargo de estas áreas. Fontana y Conrero (2023), en una investigación sobre capacidades para la GRD en los gobiernos locales en la provincia de Córdoba, señalan que

“Existe una formalización en un área o con funciones distribuidas en diferentes áreas, lo cual es una buena señal de que el tema se está incorporando en la gestión organizacional. Sin embargo, aún faltan mecanismos de coordinación y fortalecer el cambio de enfoque de protección civil a gestión del riesgo de desastres” (Fontana y Conrero, 2023:18).

Específicamente en lo que refiere a la formación de quienes lideran y de quienes integran equipos que trabajan sobre gestión del riesgo de desastres y/o temas vinculados, las autoras expresan que

“Se cuenta con algún personal calificado, pero no derivado de una política explícita de gestión de capital humano en materia de GRD, aunque se ven algunas señales alentadoras de avances. La formación es

una política clave para este fortalecimiento, que aún está muy focalizada en la atención de la emergencia, siendo necesario comenzar a sensibilizar al personal del municipio y a la sociedad en su conjunto sobre el enfoque de la GRD” (Fontana y Conrero, 2023:19).

Desde el sector privado se manifiesta que en general hay apertura a la escucha para trabajar sobre determinados problemas y en algunas áreas, pero que luego la decisión es individual del gobierno y se informa y traslada de manera directiva a los actores que se espera involucrar. Esto refiere principalmente al gobierno provincial, ya que no se identifican a los gobiernos locales como promotores de espacios colaborativos ni como iniciadores.

Una excepción a esta modalidad percibida sobre el rol del sector público es el rol de INTA (gobierno nacional) como actor impulsor a partir de la convocatoria de actores, desde la participación, para luego ir avanzando en relación con los acuerdos. Las principales actividades que han reunido a mayor cantidad y tipo de actores en reuniones han sido las convocadas por el INTA, o vinculado a una propuesta de este organismo.

Desde el gobierno provincial la percepción sobre el interés y la motivación para participar de otros sectores es diversa. Todos los entrevistados parten de la base de motivaciones vinculadas principalmente a intereses individuales, y una resistencia a comprender o integrar otros intereses. Sin embargo, algunos actores expresan que a partir de acciones de colaboración estas motivaciones individuales se pueden integrar, mientras que otros actores manifiestan casi una imposibilidad de alcanzar esta articulación.

* * *

A lo largo del capítulo se ha observado que el origen de las condiciones iniciales para la gobernanza del riesgo de desastres ante incendios forestales han sido generadas, de diversa maneras por diferentes actores vinculados al problema del manejo del fuego.

Si bien se han realizado algunos avances, no se observa el rol del gobierno provincial como actor central en este esquema de gobernanza, al menos desde la perspectiva de los actores entrevistados, incluso del propio gobierno provincial. Esta realidad aún muestra una brecha en relación con las recomendaciones que se siguen realizando desde los informes de organismos internacionales sobre la importancia del rol del Estado liderando la gobernanza y las políticas para la reducción del riesgo de desastres.

En este sentido, el reciente informe de la UNDRR (2023) presenta las conclusiones de las autoevaluaciones de gobiernos sobre la implementación del Marco de Sendai (2015-2030), en vistas a poder realizar la evaluación de Medio Término de dicho Marco Internacional. En sus recomendaciones, aún se sigue enfatizando la importancia y la necesidad de que los gobiernos garanticen que sus estrategias de reducción del riesgo de desastres tengan en cuenta realidades del riesgo sistémico, desarrollen arquitecturas institucionales coherentes, asignen responsabilidades, elaboren mandatos legislativos claros y asignen recursos financieros suficientes.

Asimismo, se debe reforzar la participación de las partes interesadas y las comunidades locales. La elaboración de estrategias de reducción del riesgo de desastres es una responsabilidad compartida con socios no estatales y socios no tradicionales, para un mejor diseño e implementación de políticas.

En el siguiente capítulo se analizará el rol de liderazgo, su perfil y competencias para una gobernanza efectiva del riesgo de desastres ante incendios forestales, entendiendo que el liderazgo es un factor clave para el desarrollo y fortalecimiento de la gobernanza.

Capítulo 7

Perfiles y competencias de liderazgo para la gobernanza de riesgo de incendios forestales en Córdoba

“Los/as líderes son personas que impulsan el cambio, con valores y rasgos que contribuyen a obtener impactos más significativos y a alcanzar los objetivos de resiliencia ante los desastres, logrando influir sobre su comunidad” (UNDRR, 2020:10, traducción propia)

El liderazgo es un fenómeno que está presente en prácticamente todas las relaciones sociales humanas. Los líderes tienen un rol central en los procesos de transformación organizacional, para lo cual deben desplegar diferentes estilos y capacidades, que permitan alcanzar nuevos consensos, con foco principal en las necesidades y desarrollo de todas las personas que integran la organización.

Jiménez-Díaz, Ruiloba-Núñez y Collado-Campaña (2021) señalan que el liderazgo, en escenarios cambiantes, inciertos y volátiles, requiere de ciertas cualidades y atributos que propicien encontrar respuestas a desafíos relevantes en la acción de gobierno.

En este capítulo se presentan y analizan, a partir de las evidencias empíricas, cómo se han manifestado los roles de liderazgo en experiencias colaborativas tendientes a la gobernanza del riesgo ante incendios forestales en la provincia de Córdoba. Este análisis se aborda a partir de las percepciones de los diferentes actores sobre cómo observan ese rol, y cómo consideran que debería desempeñarse para una buena gobernanza del riesgo de desastres.

Liderazgo organizacional y liderazgo individual

El primer aspecto a analizar es la fuente de la influencia a través de la cual se lidera. Ya sean las competencias y poder individuales *-liderazgo individual-*, o bien la organización en su conjunto, por su incidencia desde lo normativo, trayectoria, prestigio, recursos *-liderazgo organizacional-*.

Esta distinción se presenta en el análisis de las percepciones de los actores entrevistados, en las cuales surgen reflexiones tanto en torno al liderazgo organizacional (organización que lidera como tal) como referidas a las implicancias y roles de los liderazgos individuales.

Desde la perspectiva organizacional, se reconoce la existencia de algunas organizaciones, que por diferentes razones, inciden e impactan en comportamientos individuales y también sobre otras organizaciones. En este caso, los actores entrevistados realizan observaciones y comentarios sobre el INTA, la Sociedad Rural de Jesús María y el propio gobierno de la provincia de Córdoba.

En el caso del INTA, el reconocimiento de su rol se basa en sus capacidades técnicas, que le dan legitimidad para convocar actores, organizar actividades, tomar un rol mediador, canalizar demandas (Entrevistas 3, 7, 9, 12 y 13). Su trayectoria organizacional es reconocida por todos los actores de diferentes sectores. Las reuniones más convocantes que se han realizado en torno a reunir actores de diferentes sectores han sido propuestas y llevadas a cabo por técnicos del INTA, por ejemplo para dar inicio al Consorcio Champaquí, o las reuniones de Sierras Chicas (Agroverdad²⁶, 2022; Entrevistas 3, 7 y 12). Desde el Gobierno Provincial, si bien se articula con el INTA (gobierno nacional), no se reconoce el rol de la misma manera *-articulador con orientación a la prevención-*, sino más bien como competidor en el terrero (Entrevistas 4, 5, y 9).

En el caso de las Sociedades Rurales, su rol también es reconocido al tratarse de actores que adquieren institucionalidad, especialmente para desarrollar

²⁶

<https://agroverdad.com.ar/2022/05/presentaron-el-proyecto-para-la-gestion-integral-de-manejo-del-fuego-en-sierras-chicas>

proyectos y conseguir recursos, tanto desde el gobierno provincial como desde otras fuentes de financiamiento. Los actores entrevistados manifiestan que les fue sugerido crear la Asociación para poder vincularse mejor y entrar en un circuito legalizado, además de legitimado, para la gestión de proyectos y/o la realización de actividades diversas. Incluso para poder establecer diálogo con otros actores (Entrevistas 1, 2, 7 y 12).

De hecho, la figura legal del consorcio vendría a dar respuesta a esta necesidad, aunque aún, desde los consorcios del fuego, no se ha podido concretar desde la forma que prevé la ley del Plan Provincial de Manejo del Fuego (8571, art.3, inc.f), aún sin reglamentar en este aspecto.

Pero sí hay antecedentes con resultados positivos en la provincia de Córdoba como los consorcios canaleros, camineros, y en parte, de cuencas. Incluso desde el gobierno provincial se sigue promoviendo esta figura, como lo propone la Ley N° 10.936 titulada "Consortios de Gestión Integrada de Cuencas Agropecuarias de la provincia de Córdoba", sancionada el 22 de noviembre de 2023.

Esta ley tiene por objeto crear los Consortios de Gestión Integrada de Cuencas Agropecuarias, "...que deben ser debidamente reconocidos por la Autoridad de Aplicación como personas jurídicas de derecho público, pudiendo actuar de manera pública o privada, con el fin de cumplimentar los objetivos y ejercer las acciones previstas en la presente Ley" (Ley 10936, art. 9). Se asigna a estos consorcios funciones tales como "...a) Proponer a la Comisión Técnica, para su aprobación por parte de la Autoridad de Aplicación, los planes, proyectos y obras, previamente considerados en el seno de cada uno de los Consortios de Gestión Integrada de Cuencas Agropecuarias; b) Realizar y ejecutar, por sí o por terceros, las obras y demás tareas que integren los proyectos o planes aprobados; c) Promover estudios e investigaciones para evaluar el uso de los recursos agropecuarios en el área de la cuenca a la que pertenecen, y d) Difundir las acciones y políticas que establezca la Autoridad de Aplicación" (Ley 10936, art. 10).

La idea de la institucionalidad no sólo se promueve desde su creación, sino que también se desarrolla a medida que las organizaciones se van consolidando y formalizando, logrando incrementar su posibilidad de incidencia más allá de los actores individuales que las lideran.

En este proceso hay dos factores clave: la formalización (posibilidad de que la organización tome decisiones legales como tal) y la legitimidad que va obteniendo a partir del reconocimiento (formal e informal) que le dan otros actores sociales (organizacionales e individuales) sobre su capacidad de incidencia. Por ejemplo, el denominado Consorcio Champaquí, comienza a funcionar en el año 2011, y con el objeto de visibilizarse ante el gobierno provincial, tomó una estructura de Asociación Civil (“Asociación Civil CHAMPAQUÍ DEFENSA DEL MONTE NATIVO”) desde el año 2017, pero sigue funcionando como Asamblea (Entrevista 7; Posteo en Facebook del Consorcio Champaquí, 8/9/20).

En el caso de organizaciones ambientales, también se presenta la necesidad de una formalización para una mayor posibilidad de incidencia. Así lo manifiestan directivos de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a temas ambientales, tanto para una mayor legitimidad de los informes técnicos y recomendaciones que elaboran, como también para acceder a financiamiento de proyectos por parte de otras organizaciones (Entrevista 8 y 10).

Las experiencias colaborativas analizadas han mostrado que el liderazgo organizacional se sustenta, además de la legalidad, en el reconocimiento de la capacidad de influir por el prestigio construido por esas organizaciones a partir, principalmente, de sus capacidades técnicas desarrolladas. Se utilizan como reconocimiento palabras como seriedad, “saben del tema”, trayectoria (Entrevistas 1, 2, 3, 7 y 9).

Otro aspecto interesante para comprender el liderazgo organizacional, formalizado o no, es comprender el liderazgo como un flujo más que como una función fija en una persona (Mucharraz y Cano, 2021). En este sentido, el rol de liderazgo, más fácil de observar desde lo informal, se va construyendo a partir de múltiples actores que van liderando de manera complementaria en

diferentes momentos y situaciones, dotando de legitimidad la acción de liderar. Actores entrevistados expresan este enfoque de liderazgo como “suma de voluntades” que se van articulando e influyendo mutuamente en torno a una problemática (Entrevistas 2, 8, 11 y 12).

Liderazgo y gobernanza

El liderazgo atraviesa la gobernanza del riesgo de desastres, como ya fue mencionado, tanto en las condiciones iniciales para la generación de estos espacios de colaboración multiactoral; como así también en el diseño, en el establecimiento de mecanismos de colaboración y coordinación, en los procesos de gestión y monitoreo, de la gobernanza.

En el caso de las condiciones iniciales para la gobernanza del riesgo, como se analizó en el capítulo 4, el liderazgo se plantea como uno de los requerimientos clave para la articulación de actores.

Un primer aspecto a analizar es la distinción entre un liderazgo formal -rol definido por normativas a partir de la asignación de puestos de trabajo con funciones de dirección, coordinación, jefatura, etc.-, y un liderazgo informal, que no está legalmente asignado, pero que sí se despliega y se legitima a partir de la interrelación y el reconocimiento de otros actores.

En este sentido, los liderazgos formales que se identifican en las experiencias colaborativas analizadas, refieren a actores del gobierno provincial, a las estructuras de bomberos voluntarios y a algunos roles dentro de las asociaciones de la sociedad civil legalmente constituídas (por ejemplo, Sociedad Rural de Jesús María, Asociación Rural Simple de Sierras Chicas, Asociación Consorcio Champaquí). Si bien estos roles están formalmente asignados, el estilo por el cual se despliega el rol es bastante diferente.

En el caso de organizaciones en las cuales predomina el paradigma burocrático, los únicos roles de liderazgo son los formales, y responden a un estilo más bien directivo/coercitivo por el tipo de diseño de estructura

existente. Así se identifican los propios actores de estas organizaciones, y así los perciben también actores de otras organizaciones, incluso profundizando en las características de un liderazgo rígido, dirigista, coercitivo, de cierta subestimación de otros actores (superioridad basada en la burocracia).

Un estilo diferente se observa en los roles de liderazgo dentro del INTA, como organización pública, donde la dinámica de trabajo por proyectos y la visión de articulación de actores, podría estar permitiendo el despliegue de estilos de liderazgo más participativos y formativos hacia las personas/organizaciones sobre las cuales se quiere incidir. Por ejemplo, varias de las iniciativas de reunión de actores vinculados a la gestión de los incendios y el manejo del fuego fueron generadas por profesionales del INTA que coordinaban proyectos específicos (caso del Consorcio Champaquí, actividades en Sierras Chicas).

En el resto de las organizaciones o agrupaciones de la sociedad civil, el liderazgo aún está muy vinculado a perfiles individuales que le dan sostenibilidad a los proyectos. Por ejemplo, en el relato de las entrevistas, se mencionan nombres de actores individuales como referentes clave para determinadas acciones, indicando que sin la presencia y acciones de esa persona no habría sido posible iniciar ni sostener estos procesos colaborativos.

Al caracterizar a estas personas, se mencionan en sus perfiles un conjunto de comportamientos, que se relacionan con aquellos referidos al liderazgo para la gobernanza del riesgo, que se analizan a continuación.

Competencias de liderazgo en las experiencias colaborativas

Desde la perspectiva del liderazgo individual, como ya se ha mencionado, se pueden identificar un conjunto de competencias que forman un perfil de liderazgo. En este trabajo se entiende que algunas de estas competencias pueden fortalecer un perfil de liderazgo orientado a la gobernanza del riesgo ante incendios forestales.

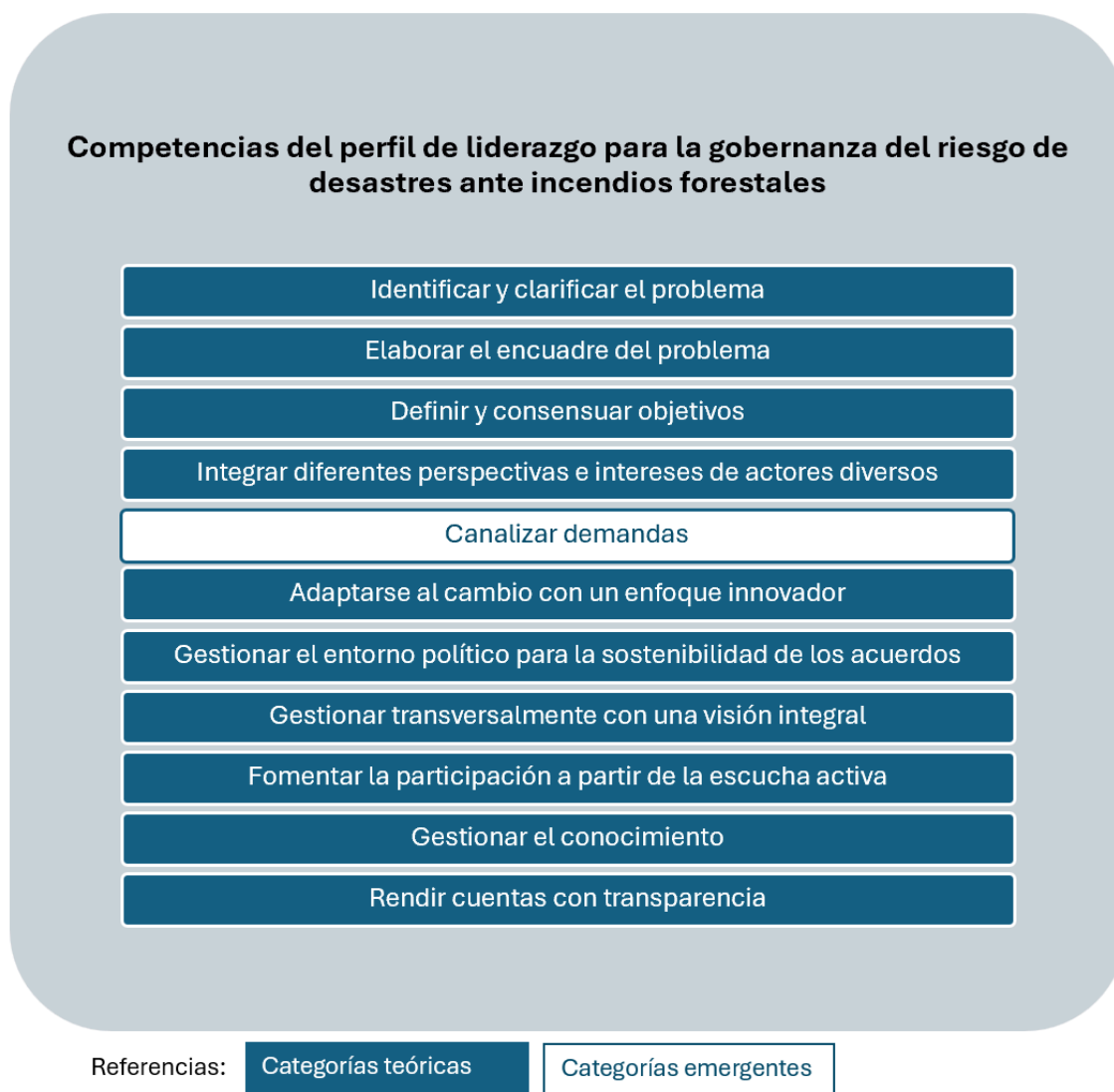
Estas competencias, sin ser exhaustivas, han sido identificadas como relevantes para la gobernanza (Riorda, Fontana y Conrero, 2022; Mucharraz y Cano, 2021; CLAD, 2016; Jiménez-Díaz, Ruiloba-Núñez y Collado-Campaña, 2021) y se analizan en actores involucrados en experiencias colaborativas en torno a la gestión del riesgo de desastres.

Principalmente, refieren a: identificar y clarificar el problema, darle un encuadre, definir y consensuar objetivos, integrar diferentes perspectivas e intereses de un conjunto de actores diversos, adaptarse al cambio con un enfoque innovador, gestionar el entorno político para la sostenibilidad de los acuerdos, gestionar transversalmente con una visión integral, fomentar la participación a partir de la escucha activa, gestionar el conocimiento, y rendir cuentas con un enfoque de transparencia.

Estas competencias fueron identificadas por los actores entrevistados, con diferente énfasis y relevancia, en las experiencias colaborativas para la gestión del riesgo de desastres ante incendios forestales en la provincia de Córdoba, como se irá desarrollando a lo largo de este capítulo.

En la imagen a continuación se presentan el conjunto de competencias, indicando cuáles son categorías teóricas y cuáles emergentes.

Imagen N°14: Esquema de las competencias de liderazgo para la gobernanza: categorías teóricas y emergentes.



Fuente: Elaboración propia

Identificar y mostrar el problema: “marcar la agenda”

En un rol de liderazgo, la capacidad para observar, identificar y luego mostrar un problema o una necesidad es fundamental para la incidencia en el comportamiento de otros actores, ya sean individuales y/u organizacionales (Bryson, Crosby y Middleton Stone, 2015; Ramírez-Alijas, 2012; Goleman, 2005).

La ocurrencia de un desastre, como por ejemplo fue el incendio de 2020 en Sierras Chicas que ha sido reconocido por todos los actores como un evento de una inmensa magnitud, movilizó a muchos actores pos incendio, para pensar maneras de prevenir para no llegar a esa situación (Entrevistas 1, 2, 12, 16 y 20). La ocurrencia del evento en sí mismo es un factor desencadenante de experiencias colaborativas con un enfoque de prevención, principalmente en el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

Luego de ocurrido el evento, comienzan a hablar del tema, a reunirse, a pensar alternativas frente lo ocurrido, y en algunos casos, ya se comienzan a registrar aprendizajes frente a cómo se actuó frente a la emergencia.

“compartir un objetivo común de preservar y cuidar las sierras (por las pérdidas y el deterioro que provoca cada incendio)” (Entrevista 12).

Esta competencia de identificar y mostrar el problema, desde actores del gobierno provincial, se asume desde los marcos normativos que se aprueban, y desde las acciones que se llevan a cabo. Por ejemplo, el Plan Provincial de Manejo del Fuego, la creación de Secretaría de Gestión de Riesgo Climático y Catástrofes y la creación del Equipo Técnico de Acción ante Catástrofes (ETAC). En general son políticas que se generan desde la iniciativa propia del gobierno, y luego se van abriendo gradualmente espacios de participación. Estas decisiones van mostrando una agenda en el tema, en este caso de la gestión del riesgo de desastres, tratando de influir desde allí en otros actores y en la sociedad en su conjunto (Entrevistas 4 y 5).

Sin embargo, esta incidencia desde la definición de la agenda para convocar a otros actores, se considera aún limitada desde la perspectiva de actores no gubernamentales. Se observa al gobierno provincial como un actor que “quiere marcar la agenda” pero desde una posición unilateral, con un enfoque autoritario (Entrevistas 1, 2, 8 y 12).

La identificación del problema también puede presentarse a partir de información y conocimientos ya generados, para plantear nuevas acciones colaborativas. El rol de liderazgo consiste en buscar información adecuada del

contexto que facilite datos con mayor objetividad para definir correctamente los problemas o demandas sociales (Jiménez-Díaz, Ruiloba-Núñez y Collado-Campaña, 2021).

Este es el caso de la Mesa de Áreas Quemadas de la provincia de Córdoba, conformada a partir de la existencia previa de capacidades de generación y análisis de imágenes, datos y mapeos, por un conjunto de instituciones, que dieron origen desde el liderazgo del sector público, de proveer nueva información, integrada y de mayor calidad para la toma de decisiones.

En el caso de la Asociación Simple Rural de Sierras Chicas, la generación de conocimiento (diagnóstico de incendios, poner nombre de informes) fue una estrategia para contar con recursos objetivos para acercar a actores a esta iniciativa. Contando con este informe, se comenzaron a acercar a productores rurales dentro del área de influencia, para compartir sus percepciones e intereses comunes en torno a los incendios y sus consecuencias (Entrevista 12).

A pesar de que se realizan muchas críticas al rol de liderazgo del gobierno provincial, hay una coincidencia en los actores entrevistados en reconocer que este rol de liderazgo formal debe estar presente y fortalecerse. La expresión que se utiliza dice: “es la autoridad”, reconociendo la incidencia desde el liderazgo organizacional (Entrevistas 1, 2, 8, 9, 11, 12, 14 y 15). Estos actores entrevistados siempre se refieren al gobierno provincial y no a actores específicos individuales. Se señala la necesidad de que el gobierno pueda cambiar su perspectiva y tomar un rol activo de liderazgo en estos temas.

En el caso de que no se reconozca este rol, esto podría deberse al desgaste que se ha producido por experiencias negativas anteriores, y entonces “ya no se espera nada” del gobierno provincial, o más de lo mismo. Por lo que se tratan de generar otros encuadres desde perspectivas más técnicas a partir de mapas de vegetación, mapas de incendios, mapas de riesgo, etc. (por ejemplo profesionales técnicos del INTA, actores de la Sociedad Simple Rural de Sierras Chicas y actores de la Sociedad Rural de Jesús María).

Dentro de esta competencia de identificación del problema, merece una mención especial en el rol de liderazgo el tema de los/as *líderes como canalizadores de demandas*, que surge como emergente a partir de las entrevistas realizadas en las experiencias de gobernanza del riesgo de desastres.

Los líderes canalizan, agregan o representan directamente tanto demandas como intereses sociales, función que se observa desde un enfoque que entiende un carácter colectivo del liderazgo. En este sentido, los/as líderes contribuyen a seleccionar, articular y configurar las demandas colectivas. Esta función puede contribuir a cohesionar a la comunidad, o a una parte de ella en el sentido de que los roles de liderazgo se convierten en agentes simplificadores de la realidad política, encarnando y simplificando la representación de demandas e intereses (Natera-Peral, 2005). Sin embargo, no siempre esta canalización de demandas puede incidir en la cohesión, sino que también puede polarizar a la comunidad en la medida que atienda sólo intereses de algunos sectores (Jiménez-Díaz, Ruiloba-Núñez y Collado-Campaña, 2021).

En este trabajo, se han observado algunos actores organizacionales (asociaciones rurales, ONGs), el INTA y algunos Jefes Comunales como actores que pueden incidir a través de su posibilidad de relevar demandas y poder acercarlas a actores que cuentan con recursos para poder darles atención y respuestas.

En el caso de la Asociación Simple Rural de Sierras Chicas que reúne a los grandes productores del norte de la zona, la canalización de las demandas la realiza uno de sus asociados, quien lidera la organización. Se expresa que es una persona muy comprometida, que se movió mucho para organizarse con la figura jurídica del consorcio para pedir fondos del BID que deriva la provincia de Córdoba. Se expresa que estos actores, para canalizar las demandas, "...comprenden las reglas de juego" (Entrevistas 1, 2 y 3).

En los parajes más chicos son los Jefes Comunales los que lideran las demandas de los pobladores y productores locales. Esta vehiculización de

demandas a través de actores políticos, y político-partidarios, hace que las vinculaciones partidarias tengan mayor incidencia en la posibilidad de respuestas (Entrevista 3).

Desde el INTA, por ejemplo, a través de la realización de talleres, se relevan necesidades que se derivan a diferentes áreas del gobierno provincial (según sus competencias en la materia), que de manera individual algunos actores no podrían hacer llegar (Entrevistas 3 y 7).

Desde una ONG también se expresa la posibilidad de influir desde este rol: "...es lo que nosotros como ONG empezamos a ver, la necesidad de acercar esa distancia entre la ciudadanía y los gobiernos, estos proyectos para sumar de alguna forma y ver cómo se de alguna forma se le da forma" (Entrevista 16).

Definición y acuerdo de objetivos: el estilo visionario - orientativo

Uno de los aspectos más complejos en el ejercicio de un rol de liderazgo en escenarios de gobernanza es la capacidad de convocar desde un estilo visionario u orientativo. Esto refiere a que, desde el rol de liderazgo, se tenga claro hacia qué objetivos, metas, visión se va a tratar de influir en el comportamiento de otras personas.

Para poder liderar desde la visión/orientación es necesario tener claridad en los objetivos o metas a alcanzar, y además deben ser lo suficientemente convocantes para que otros actores estén dispuestos a modificar sus comportamientos para direccionarlos en ese sentido.

Natera-Peral (2005) señala que el liderazgo cumple un rol clave de impulso y/o dirección a las estructuras de gobernanza. Esto puede referir tanto a diagnosticar y prescribir cursos de acción, como así también a movilizar y buscar apoyos. Por lo tanto, la competencia de definición de objetivos es relevante pero insuficiente para impactar efectivamente en la gobernanza del riesgo de desastres, ya que si desde el rol de liderazgo no se pudieran movilizar de forma influyente recursos y apoyos, imprescindibles para llevar a cabo las decisiones o proyectos, no se podría materializar la acción (Natera-Peral, 2001).

Esta competencia es de particular importancia para la gestión integral del riesgo de desastres ante incendios forestales, y que esté especialmente definida antes de la ocurrencia de la emergencia, para que pueda ser consensuada y compartida, y enmarque las acciones de todos los actores involucrados (Riquelme Castañeda, 2015).

Para la gobernanza del riesgo de desastres se requiere que, de alguna manera, estos objetivos estén, además, consensuados y/o alineados con los intereses de cada actor. Los/as líderes que tienen más claridad en los objetivos y finalidades de la experiencia colaborativa han tenido, en las experiencias analizadas, más posibilidad de convocar a otros actores, como se observa en las percepciones de los actores entrevistados en su conjunto.

Asimismo, este acuerdo en torno a una visión y objetivos se manifiesta formalmente, por ejemplo, en los documentos constitutivos de cada asociación presentada como experiencia colaborativa. Así, la Asociación Simple de Sierras Chicas, en relación con su finalidad y objetivos, expresa que

“La Asociación nace de la vocación de sus fundadores de querer preservar este ecosistema socio-ambiental serrano. De enfrentar en conjunto los desafíos que afectan a la zona y que requieren de una política coordinada y participativa entre los vecinos, las autoridades y los entes respectivos. Una forma que genere un espacio de diálogo para entender y atender estas realidades” (Doc resumen ASRSCh, 2022).

Por su parte, los objetivos en torno a los cuales se reúnen los/as asociados/as de la Asociación Civil Champaquí Defensa del Monte Nativo, se expresan en su acta constitutiva como

“La Asociación tiene por OBJETO: la conservación, protección y el mejoramiento del medio ambiente natural y social. Para lograrlo podrá

- 1) contribuir con la prevención del ambiente;
- 2) promover programas y equipos de investigación científicos y técnicos, cuyas actividades estén dirigidas a: a) el estudio y la restauración de los

ecosistemas; b) el apoyo a las actividades productivas compatibles con la conservación de los ecosistemas y a la utilización sostenible de los recursos naturales; c) la difusión, la educación ambiental y la capacitación no formal para la promoción de los derechos ambientales;

3) contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus miembros y de los habitantes del territorio de su área de influencia, el ejido municipal de Villa de Las Rosas. Promocionando para dicho fin las actividades sociales, culturales, educativas y técnicas” (Acta constitutiva Asociación Civil Champaquí Defensa del Monte Nativo, 2017, art.2).

Si bien en algunos casos esta competencia se fortalece por la pertenencia institucional de los actores, no parece condición necesaria para que se influya desde el liderazgo orientativo o visionario. Por ejemplo, en el caso de los actores del gobierno provincial, esta pertenencia no fortalece la competencia orientativa o visionaria de su perfil de liderazgo, sino hasta puede generar una reacción adversa o desconfianza ya que estos objetivos han sido definidos unilateralmente (Entrevistas 4, 8, 16 y 17).

Otro aspecto que integraría esta competencia desde la perspectiva de los actores entrevistados es la “claridad” con la que quienes lideran pueden compartir estos objetivos y metas para incidir. Esta claridad parece ser un factor convocante y fuente de credibilidad para la gobernanza del riesgo de desastres. Es decir, que se conjugan aspectos de la gestión (visión, objetivos, finalidad) con aspectos comunicacionales (claridad en el mensaje).

Incluso en propuestas con las que algunos actores no coinciden o acuerdan completamente como estrategias o acciones a llevar a cabo para la solución de los problemas, cuando se observa una orientación clara a objetivos, el liderazgo logra influir en el acompañamiento de estos actores sobre esa propuesta. Se ejemplificaron casos de acciones como la ejecución de microembalses, algunas rutas cortafuegos y equipamiento para picadas perimetrales (Entrevistas 1, 2 y 12).

Uno de los desafíos principales, como se viene analizando, es que el rol de liderazgo debe integrar en ese objetivo las diferentes perspectivas/intereses de los actores para que se pueda realmente influir desde esa convocatoria. Y en este sentido, se demanda un rol más activo de los gobiernos (provincial y locales) en la mirada del problema, como actores que tienen mayores posibilidades de desplegar esta competencia (Entrevistas 16 y 17). Según algunos actores entrevistados, la Secretaría de Gestión del Riesgo Climático y Catástrofes genera pocas instancias participativas, pero quiere “marcar” la agenda y ordenar el proceso, lo cual se dificulta por la ausencia de acuerdos y consensos (Entrevistas 3, 11 y 12).

Encuadre y revisión del encuadre

Esta competencia aborda la posibilidad de que la influencia que se quiere ejercer desde el rol de liderazgo se encuentre enmarcada o situada. Es decir, desde dónde el rol de liderazgo aborda el problema, si lo hace desde un sector específico (productivo, ambiental, desarrollo integral, etc.); desde un enfoque de gestión integral del riesgo de desastres o desde la prevención o la reacción (emergencia). Este encuadre va a determinar los actores con los que se van a vincular, las acciones a realizar, los resultados esperados.

El encuadre puede ir cambiando a medida que se avanza en la experiencia colaborativa. Por ejemplo, se contrata un especialista en el tema que puede aportar una mirada distinta sobre el problema, y se ejerce una influencia sobre la perspectiva sobre la cual se basarán las acciones (Entrevistas 2, 3, 7 y 12).

También se observa que el planteo de los problemas y/o necesidades desde diferentes encuadres genera situaciones de conflicto. Por ejemplo, se observa desde el gobierno provincial un enfoque más abocado a la atención de la emergencia, más reactivo, mientras que otros actores del INTA (gobierno nacional) tratan de incidir desde un encuadre con foco en la prevención y no sólo en el combate del fuego (Entrevista 3).

El rol de liderazgo que influye desde el encuadre, lo tienen principalmente actores del INTA, el gobierno provincial, y en parte tratan de incidir actores de la sociedad civil. En ningún momento se reconoce esta competencia en los roles de liderazgo en los gobiernos locales. Tienen un rol más de ser influenciados desde donde se marque el encuadre (Entrevistas 1, 3, 4, 5 y 12).

En septiembre de 2022 se hizo un taller en Ascochinga, la primera reunión que convocó 15 agencias del área y vecinos, fue un taller de todo el día en el cual buscaban validación sobre las directrices de actuación: accesos a línea de control (cortafuegos), agua en altura (la técnica para combatir el fuego es diferente) y manejo de combustibles. Trabajaron con plano en mano con la idea de formar daderos para contención del fuego y zonificar. Esta acción trataba de incidir desde un encuadre de prevención y reducción de vulnerabilidades. (Entrevista 12)

Acciones similares con el mismo encuadre de gestión integral del riesgo de desastres, con foco en la prevención, se llevan a cabo desde el Consorcio Champaquí. Se trata de articular con el gobierno provincial, pero manifiestan no encontrar mucha aceptación porque piensan que el enfoque desde el gobierno provincial es muy reactivo. Esto se expresa en la frase “las miradas son diferentes” (Entrevistas 3 y 7).

Adaptación a los cambios: el estilo innovador

El liderazgo juega un papel primordial como agente de cambio dentro de cualquier organización, tratando de utilizar las mejores aptitudes y capacidades de cada individuo para el beneficio de toda la organización (Ferrer Dávalos, 2015). Para un enfoque integral de la gestión del riesgo de desastres, la innovación implicaría encontrar nuevas maneras de entender los problemas y necesidades, y encontrar nuevas formas de solución, que ajusten las necesidades colectivas con las necesidades individuales y organizacionales, dando suficiente flexibilidad para el desarrollo de ideas innovadoras.

Esta competencia no se ha evidenciado en el trabajo de campo. Se observa que se lidera más bien desde lo conocido y en algunos casos referenciando algunas experiencias internacionales conocidas (Entrevistas 1, 2, 4, 5, 9 y 12).

Lo que se percibe como innovador refiere a la incorporación en la gestión, y en menor medida desde la gobernanza, de un enfoque preventivo, integrador y sistémico (Entrevistas 3, 7 y 12).

Gestión del entorno político para la sostenibilidad de los acuerdos

Las variaciones en las relaciones entre los actores, especialmente la cercanía o lejanía con el gobierno provincial hace que los proyectos pierdan sostenibilidad y se generen conflictos. Si alguna persona ejerce un rol de liderazgo en el gobierno provincial que se mantiene en el tiempo puede ayudar a darle sostenibilidad a los acuerdos, de lo contrario son muy volátiles.

En las perspectivas de actores entrevistados, se mencionan ejemplos de funcionarios que aportaban mucho a la construcción de redes y a las negociaciones, pero que cuando dejan de estar en algún rol dentro del gobierno provincial, se resiente el vínculo y las acciones que se llevan a cabo (Entrevistas 2 y 12).

Por lo tanto, la pertenencia institucional de roles de liderazgo no es una condición única para la gestión del entorno político y la sostenibilidad de los acuerdos, sino también características propias de esos perfiles de liderazgo (movilizar actores, recursos, control, sanciones).

Los líderes cumplen funciones legitimadoras de los nuevos procesos de gobernanza y, por ende, de las nuevas relaciones entre el Estado y la ciudadanía. En este caso se trata de una legitimación "personalista", no necesariamente carismática, erigiéndose los liderazgos políticos como referentes simbólicos para la ciudadanía inmersa en los procesos de gobernanza (Natera-Peral, 2005).

Esta capacidad de gestión del entorno político para la sostenibilidad de los acuerdos no se observa de manera permanente en las experiencias colaborativas bajo estudio en este trabajo, incidiendo fuertemente en la posibilidad de que puedan continuar en el tiempo, incluso en espacios más formalizados (Entrevistas 8, 10, 14, 15, 16 y 23).

Participación

Jackson y Parry (2018) definen el liderazgo como un proceso interactivo que involucra liderar y seguir, dentro de un espacio distintivo para crear mutuamente (entre líderes y liderados/as) identidad, propósito y dirección. Esta perspectiva del liderazgo, implica entender que no se puede liderar sin espacios participativos, como se plantea desde el enfoque de la gobernanza del riesgo de desastres.

Pero gestionar la participación es complejo, tanto en relación con las personas que se quieren involucrar, como con las formas para participar y los recursos necesarios. Si esa participación no se ordena de alguna manera, puede generar mayores problemas. Por ejemplo, en el incendio del 2020 en Punilla, fueron muchos los actores que comenzaron a actuar por su cuenta para apagar el fuego, lo que ocasionó muchos problemas que agravaron el fuego e incrementaron la probabilidad de pérdidas humanas, de animales, y de infraestructura (Entrevistas 16 y 17).

El trabajo en equipo y el desarrollo de equipos de trabajo son mencionados como habilidades clave para liderar (Entrevistas 4, 16 y 17). Esto implica consensuar objetivos y reunir capacidades que ninguna organización por sí misma podría tener desarrolladas, logrando un mayor compromiso para alcanzar resultados conjuntos.

Sin embargo, la generación de espacios participativos por parte de quien lidera tiene una complejidad adicional que es la dificultad para que los actores participen. Por ejemplo, desde organizaciones de la sociedad civil se expresa que si bien se generan espacios de escucha, es muy difícil lograr que, por

ejemplo, los productores se involucren, ya sea por temor a controles de organismos públicos, o bien a quedar expuestos frente a situaciones que no siempre pueden resolver. (Entrevista 1)

Desde otras organizaciones de la sociedad civil se expresa la necesidad de abrir espacios participativos a otros actores: "...tenemos que participar todos, que se abra el panorama, se cite a las sociedades, a las universidades, a los investigadores, el CONICET, que todos veamos qué se hace" (Entrevista 16).

Se manifiesta unánimemente por los/as entrevistados/as la dificultad para generar espacios de participación desde el gobierno provincial. Incluso, un actor del propio gobierno provincial manifiesta que los actores no estatales (privados, ONG's) no tienen interés en generar espacios participativos (Entrevista 5).

Sin embargo, y de una manera algo contradictoria con estas percepciones, las normativas provinciales promueven la participación a través de diferentes figuras (por ejemplo consorcios camineros, canaleros, del fuego) y más recientemente en la Ley de Creación de la Autoridad de Cuencas. Por ejemplo, dentro de las funciones de la Autoridad de Cuencas, se incluye "...receptar propuestas y proyectos de mejoras por parte de los diferentes actores sociales, propiciando la adopción de medidas necesarias para la persecución, sanción y reparación del caso, a través de los organismos provinciales competentes (Ley 10941, art.2, inc.k).

Transversalidad y visión integral

La gestión de la información y la sistematización de las lecciones aprendidas con posterioridad a la ocurrencia de un desastre son aspectos clave desde un rol de liderazgo orientado al aprendizaje y a la gestión del conocimiento, tanto para quienes desempeñan este rol como para sus equipos de trabajo (Mucharraz y Cano, 2021).

Esta necesidad se manifiesta como una demanda para roles de liderazgo en el marco de la gobernanza del riesgo de desastres. Se expresa en la capacidad de gestión de información a gran escala, articulando con información que proviene de distintos lugares para la acción, la planificación, la generación de redes y vínculos con distintas organizaciones (Entrevista 4).

Cada vez más se hace visible la necesidad de contar con información y datos confiables y disponibles para la toma de decisiones, y así generar una capacidad de liderar desde una visión sistémica y con políticas transversales.

Diferentes actores generan su propia información (pedidos de informes, mapeos, imágenes, etc.) pero aún no se observa con claridad la articulación y la disponibilidad de estos datos para todos los actores. Este es un desafío para la gobernanza y los procesos de toma de decisiones. Desde el rol de liderazgo, se observa que quienes cuentan con este tipo de información tienen más posibilidades de incidir en el comportamiento de otros actores (Entrevistas 1, 2, 3, 7, 8, 10 y 12). Algunos actores expresan que la información que manejan los gobiernos es diferente a la realidad, sumado a que no suele haber información y que se reporta de distintas maneras (Entrevista 1).

Frente a estas percepciones, y para mejorar esta situación, la experiencia colaborativa de la Mesa Técnica de Áreas Quemadas de la provincia de Córdoba es una manera de generar datos e información consensuados que permita orientar la toma de decisiones de diferentes organizaciones, y que puede fomentar la gobernanza del riesgo de desastres frente a la amenaza de incendios.

Esta competencia incluye además, la gestión del conocimiento generado. Algunos actores de la sociedad civil expresan que "...hay una curva de aprendizaje por recorrer: Primero para diagnosticar la situación y así obtener ideas para luego desarrollar proyectos. Además desarrollar capacidades para presentar y gestionar proyectos para conseguir fondos" (Entrevista 12).

Los/as líderes deben asegurar que desde su rol y sus equipos puedan generar aprendizajes a partir de las experiencias vividas, comprendiendo en

profundidad lo que funcionó y lo que no, para abordar de una manera más efectiva la actuación en emergencias futuras.

Transparencia y rendición de cuentas

La corrupción y la falta de transparencia se presentan como un obstáculo para la gobernanza del riesgo de desastres y la construcción de la resiliencia, avanzando tanto a entidades gubernamentales como a empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil. Estas prácticas van desde sobornos hasta la falta de adhesión y de cumplimiento -y exigir cumplimiento- de la ley (Mucharraz y Cano, 2021).

En algunas normativas se expresan algunas funciones vinculadas a los mecanismos de control, como por ejemplo para la Autoridad de Cuencas: “Efectuar auditorías e informar sobre su gestión y los resultados obtenidos periódicamente a la Secretaría de Ambiente o el órgano que la sustituya en sus funciones” (Ley 10941, art.2, inc.o). Sin embargo, la capacidad de influir desde una gestión transparente y que involucre rendición de cuentas por los resultados obtenidos y la gestión de los recursos no aparece en las percepciones de los roles de liderazgo.

Sólo en algunas entrevistas se expresa la falta de transparencia por parte del gobierno provincial en el desarrollo de todas las actividades: “Todo se hace de una manera oculta, no hay información clara” (Entrevista 8). Sólo se mencionan, desde una perspectiva organizacional, los procesos de auditoría y control de gestión exigidos por ley para las asociaciones civiles (Entrevistas 1, 12 y 16).

Sin duda alguna, la incorporación de competencias de transparencia y rendición de cuentas en los roles de liderazgo es fundamental, pero puede ocurrir que frente a experiencias colaborativas, de gobernanza incipiente para el riesgo de desastres, aún no se perciban como necesarias y/o desarrolladas.

Según Biderbost, Boscán y Rochin (2020), en los últimos años, se ha procedido al diseño de numerosos instrumentos que pueden contribuir al combate de la corrupción en general y específicamente en la gestión del riesgo de desastres.

Los beneficios de estos instrumentos para la reducción de la corrupción sólo se producen cuando su uso es compartido por la familia de agencias de gobierno y de organizaciones de la sociedad civil implicadas en la gobernanza del riesgo de desastres.

Apenas se menciona en las entrevistas la transparencia y la rendición de cuentas, ya que aún estas experiencias están muy focalizadas en las etapas iniciales, aunque haga ya bastante tiempo de su funcionamiento. Sí se cumplen los requerimientos de informes/memorias/balances de las asociaciones civiles. En el caso del Consorcio Champaquí hay informes de resultados más allá de la formalidad, como se van publicando en posteos en el perfil de este consorcio en Facebook²⁷.

Liderazgo técnico vs. liderazgo político

Jiménez-Díaz, Ruiloba-Núñez y Collado-Campaña (2021) sostienen que muchos estudiosos consideran más apropiado utilizar la idea de liderazgo político (y no tanto liderazgo de gestión) para aquellos contextos de intenso cambio e inestabilidad en los que tengan que tomarse decisiones de gran alcance. Por lo tanto, el/la líder aparece más como una capacidad que como una posición jerárquica.

Riquelme Castañeda (2015) señala que en investigaciones realizadas en Chile en equipos de emergencia, si existe politización en un equipo directivo de emergencia, no necesariamente existe una menor calidad en el diseño de la solución, entendiendo que se dan procesos de negociación en escenarios de gobernanza, donde se tienen que articular los intereses de todos los actores involucrados.

Sin embargo, en las entrevistas realizadas, se expresa que en contextos cambiantes e inciertos, las implicancias de un liderazgo político -asociado a lo público y a lo político partidario- es observado como un liderazgo muy asociado al estilo carismático-caudillista de incidencia sobre el territorio sin

²⁷ <https://www.facebook.com/profile.php?id=100064468762981>

cultura de gestión del riesgo de desastres ni tampoco avales técnicos. Se asocia las políticas de gestión del riesgo de desastres únicamente a la posibilidad de influencia de un intendente o un legislador (Entrevista 11).

Otros actores confirman este perfil más bien autoritario y caudillista del gobierno provincial, utilizando expresiones como “habla fuerte”, “dirigista”, “prepotentes”, “subestimación”, “paternalista”, “muy lento, mucha pérdida de tiempo” (Entrevistas 2, 11 y 12).

Esta percepción es enfatizada aún más por otros actores, quienes expresan que el Estado gestiona con un poder fuertemente basado en el control, pero un control minucioso y exhaustivo de absolutamente todo, obstruye absolutamente todas las acciones (Entrevistas 2 y 8), Asimismo, se manifiesta que se percibe que esta modalidad se ha ido profundizando en los últimos 20 años.

“...se burocratizó de manera asfixiante el Estado, todo se decide desde adentro, no se consulta nada, no se tienen en cuenta las opiniones, las ideas, y en la toma de decisiones se encuentran dentro del Estado decisiones muy extrañas, contradictorias, sin sentidos” (Entrevista 8).

El problema que se observa en relación a estos liderazgos políticos es que la atención al problema sólo se sostiene, luego que el problema se resuelve (se termina la emergencia), el interés de estos/as líderes cambia a otro nuevo tema o problema (Entrevista 1).

La relevancia del liderazgo político también se observa en los procesos de negociación en actores políticos (no sólo gubernamentales, sino también desde lo político partidario). Se identifican actores clave para estas negociaciones, por su capacidad de ir alcanzando acuerdos, incluso para luego formalizarlos a través de un instrumento normativo, pero son casos aislados. En general se trata más de acciones discursivas sin impacto en las políticas (Entrevista 2).

Tanto el liderazgo político como el liderazgo técnico (basado en competencias de gestión y conocimientos especializados) son finalmente observados como necesarios por todos los actores entrevistados, aunque algunas personas

pongan más énfasis en uno que en otro. Pero se comprende que es muy difícil que la gobernanza del riesgo de desastres ante incendios forestales pueda funcionar si no se combinan los dos.

Liderazgo en la actuación frente a la emergencia

Si bien se encuentran establecidos los niveles de actuación y los diferentes roles para la actuación frente a la emergencia de incendios forestales, a través de protocolos formalizados, la percepción de los actores entrevistados es muy diferente sobre el rol de liderazgo en estas situaciones.

Es importante que quien lidera en la crisis/emergencia asegure el funcionamiento del sistema en su conjunto y desde un enfoque integral. Debe brindar guía para la acción, procesos específicos para seguir e indicadores de desempeño que las capacidades están alineadas al desarrollo de un encuadre de resiliencia organizacional (Mucharraz y Cano, 2021).

La comprensión de la necesidad de un liderazgo coercitivo-directivo para el momento de la atención de la emergencia, en el sentido que no se puede discutir la orden, es una observación que han expresado principalmente en las entrevistas los bomberos voluntarios (Entrevista 9).

Las observaciones y percepciones de diferentes entrevistados se pueden resumir en la palabra “caos” en los momentos de los incendios forestales. Por ejemplo, en un relato sobre los incendios en Carlos Paz en el año 2020 se señala la ausencia de liderazgo a través de la observación de que los recursos estaban, el personal, los insumos, pero no había quién coordinara (Entrevistas 21 y 22).

Incluso por parte de los/as vecinos/as se expresa que frente a una situación tan angustiante y desesperante ante el avance del fuego, la contradicción entre las indicaciones de no intervenir y dejar actuar a los bomberos (bajo amenaza de arresto), y por otro lado observar que los recursos son insuficientes para apagar y contener el fuego, aumenta el caos en ese momento. Se enfatiza

también que por no cumplir esas órdenes, los/as vecinos/as lograron apagar muchos de los incendios (Entrevistas 16 y 17).

La ausencia de políticas claras y colaborativas de gobernanza y gestión del riesgo ante incendios forestales parece incrementar las diferencias, contradicciones y desorientación incluso en la etapa más protocolizada como es la atención de la emergencia.

* * *

La identificación, desarrollo y reconocimiento de perfiles de liderazgo, asociados a diferentes competencias, es aún un desafío para la gobernanza del riesgo de desastres ante incendios forestales, como se ha observado en la provincia de Córdoba. Sin embargo, el análisis realizado ha permitido identificar un conjunto de comportamientos que ya se reconocen como imprescindibles para liderar en contextos cambiantes e inciertos.

En el siguiente capítulo se complementará el análisis de las condiciones para la gobernanza del riesgo de desastres ante incendios incorporando categorías vinculadas al diseño de la gobernanza, los mecanismos de coordinación y sus sostenibilidad en el tiempo.

Capítulo 8

Diseño de la gobernanza y mecanismos de colaboración en Córdoba frente al riesgo de incendios

“Nuestra generación tiene la responsabilidad de ofrecer un futuro más resiliente. Para ello debemos pasar de respuestas a corto plazo a procesos de toma de decisiones a largo plazo, sostenibles y basados en el riesgo. La reducción de riesgos y la planificación a largo plazo deben conectar con los sectores público y privado” (GAR, 2024:1, traducción propia).

En este capítulo se analiza el diseño de la gobernanza en las experiencias colaborativas, la planificación como eje de gestión, las capacidades organizacionales, y la obtención y gestión de recursos para la gobernanza del riesgo ante incendios forestales en la provincia de Córdoba. Todas estas categorías son analizadas pensando en la sostenibilidad de la gobernanza. También se analizan las experiencias colaborativas en relación con las dimensiones de explotación y exploración, para comprender los modelos de gobernanza.

A partir del marco conceptual de la gobernanza del riesgo de desastres, y el trabajo de campo realizado, se pueden identificar un conjunto de categorías analíticas para observar y comprender el funcionamiento de las experiencias colaborativas como ejemplos de gobernanza. Estas categorías se presentan en el esquema a continuación, para luego presentar el análisis de cada una de ellas.

Imagen N°15: Categorías vinculadas al diseño y funcionamiento de la gobernanza del riesgo ante incendios forestales



Fuente: Elaboración propia.

Gobernanza normativa y constructiva

La conceptualización de la gobernanza del riesgo de desastres, partiendo de la premisa de un enfoque multiactorial para llevar adelante este proceso, se plantea tanto desde una perspectiva más bien normativa para que pueda llevarse a cabo (OCDE, 2014; Asamblea General de Naciones Unidas, 2016), como desde una perspectiva más constructiva a partir de la generación de vínculos entre actores para la solución de problemas comunes (Duits y Galaz, 2008; Bryson, Crosby y Middleton Stone, 2015; UNRRD, 2022; Asamblea General de Naciones Unidas, 2023).

Ya sea con foco más en lo normativo, o bien en la construcción de vínculos y articulación de procesos, poner en funcionamiento una experiencia

colaborativa, desde la perspectiva de los actores, requiere contar con determinadas capacidades, que de no existir pueden implicar una corta vida para un esquema de gobernanza.

Mucharraz y Cano (2021), al conceptualizar la resiliencia organizacional basada en capacidades, plantea el apoyo intersectorial e interorganizacional en la etapa de ocurrencia del desastre, en la cual se desarrollan e implementan soluciones. Sin embargo en el enfoque de la gobernanza del riesgo de desastres, se plantea la necesidad de que la coordinación interorganizacional e intersectorial deben ser desarrolladas de manera previa a la ocurrencia del desastre, en una etapa anticipatoria o preventiva para que efectivamente pueda funcionar en el momento de la emergencia y luego en la recuperación y mitigación.

En este sentido, actores entrevistados de organizaciones no gubernamentales (sector privado y sociedad civil) manifiestan un conjunto de habilidades de gestión necesarias, y que en su caso, están desarrolladas previamente por el tipo de actividad laboral o profesional realizada. Por ejemplo, desde el sector privado se mencionan capacidades de organización del trabajo, de registro de las actividades, de gestión de recursos (Entrevistas 2 y 12). Desde la sociedad civil se mencionan especialmente capacidades de generación de redes y de búsqueda -y gestión- de recursos. Señalan que, de no contar con estas capacidades, el diseño de un esquema de gobernanza debe incluir este entrenamiento para asegurar que pueda funcionar (Entrevistas 1, 3, 7 y 12). En esta percepción se incluye al INTA, actor gubernamental de nivel nacional, ya que su metodología de trabajo para el caso de intervenciones en gestión del riesgo de incendios forestales presenta un fuerte componente participativo basado en el desarrollo de capacidades (Entrevistas 2, 3 y 12).

Desde el sector público provincial, se entiende que lo más relevante para el diseño de la gobernanza es el marco normativo que da formalidad a estas instituciones, pero no se observa con claridad que sólo la norma, sin las capacidades, sea suficiente para el funcionamiento de un esquema de gobernanza (Entrevistas 4 y 5).

Diseño de la gobernanza

El diseño de la gobernanza refiere principalmente al diseño de la estructura de las experiencias colaborativas tendientes a la gobernanza. Esta estructura requiere una mayor flexibilidad y dinamismo en su diseño, de tal manera que pueda variar frente a demandas de los socios y a las formas de gestionar las soluciones a los problemas (Bryson, Crosby y Middleton Stone, 2015). Este diseño, entonces, presenta importantes desafíos ya que debe resolver las tensiones entre estabilidad, institucionalidad, formalidad, por un lado, y cambio e informalidad, por otro.

- Institucionalidad

En el caso de las experiencias colaborativas analizadas, la figura del consorcio es una manera de resolver esta tensión, ya que da un marco de institucionalidad a la colaboración multiactoral (Entrevista 12), pero permitiendo una cierta flexibilidad en su gestión, o al menos hasta tanto se pueda resolver la manera más adecuada de gestionar el consorcio.

El principal beneficio de esta institucionalidad -a través de la forma jurídica por la cual se haya optado: consorcio, asociación civil, etc.- que reconocen los actores participantes, es la obtención de recursos. Por ejemplo, la articulación de la Asociación Simple Rural de Sierras Chicas con el Consorcio Integrado de Jesús María y el Río Pinto permitió acceder a financiamiento de organismos internacionales para proyectos, a través del gobierno provincial (Entrevista 12). También les ha permitido que el gobierno provincial les entregue maquinaria para las picadas perimetrales (Entrevista 2). Asimismo, la posibilidad de integrar equipos de trabajo en proyectos formalizados y con financiamiento. Por ejemplo, con subsidios del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la provincia de Córdoba se pudo conformar un equipo base del INTA para actividades de asesoramiento.

- *Autonomía*

Dentro de las condiciones que plantean algunos autores para la gobernanza (Bryson, Crosby y Middleton Stone, 2015), se requiere que se definan la autoridad y el control en las estructuras de gobernanza ya que esta definición determinará en parte el mayor o menor poder de este esquema de gobernanza y el carácter vinculante de las decisiones que se tomen.

En este sentido, y a partir de las experiencias de alta dependencia del gobierno provincial para llevar adelante la colaboración multisectorial para la gestión del riesgo de desastres, algunos actores plantean la necesidad de pensar diseños con un mayor grado de autonomía, de tal manera que las decisiones puedan tomarse sin una alta incidencia del gobierno provincial (Entrevistas 2 y 7).

Esta mayor autonomía, desde la percepción de los actores entrevistados, permitiría también una mayor sostenibilidad del esquema de gobernanza frente a los vaivenes político-partidarios en el gobierno provincial. Esto ha implicado que se produzcan cambios en torno a los recursos asignados y/o las maneras de gestionar. Por ejemplo, en el caso de uno de los consorcios, se designó un coordinador. Al inicio, el gobierno provincial le daba el dinero a la Sociedad Rural que encabeza el consorcio, y esta organización luego realizaba el pago al coordinador. Luego se modificó esta modalidad, y ahora el pago lo hace de manera directa el gobierno provincial. Esto implica que la rendición de cuentas por el trabajo realizado cambia para el coordinador, ya que cambia quién lo contrata (Entrevistas 1, 2 y 12).

- *Participación público-privada*

Otro de los problemas que se observan frente a la ausencia de definición de los límites de autonomía de la figura del consorcio, son los gastos operativos. En la participación público-privada el Estado no tiene en cuenta los costos de la gestión (contador, gastos bancarios, impuesto a las ganancias, etc.), y en general suponen que los absorbe el sector privado, lo mismo que el mantenimiento de la maquinaria que se entrega. (Entrevista 2)

Esta falta de claridad en la articulación público-privada también se observa, por ejemplo, en el marco del plan básico que prevé la construcción de microembalses (que financia el gobierno provincial). Para poder hacerlos, es necesario tener las curvas de nivel (que deben financiar los productores). Y estos acuerdos no se negocian con claridad, sino que los problemas y necesidades van emergiendo a partir de una decisión plasmada en un proyecto o programa, y de manera reactiva se va gestionando la articulación (Entrevista 2).

Otro aspecto que se observa es que el diseño de una estructura de gobernanza por sí mismo no garantiza la participación y el consenso. En el caso de los microembalses se observa que en general han funcionado bien, pero también hay interferencias porque se necesita la autorización de los dueños del campo, que no siempre la dan. También se observa que se han hecho obras inconsultas que han provocado algunos desastres en la zona, como fue el caso del programa de mejora de caminos rurales. Se comienzan las mejoras, pero luego no se mantienen, no se asignan responsables ni recursos para esta actividad, y terminan fracasando. (Entrevistas 2 y 8).

Planificación

La planificación colaborativa forma parte de una de las categorías identificadas por Bryson, Crosby y Middleton Stone (2015) en la colaboración multiactoral. Esta planificación se presenta como necesaria en la gobernanza del riesgo de desastres, tanto en la fase preventiva, en la actuación frente a la ocurrencia del desastre, como así también en la recuperación y mitigación. Esta planificación puede ser emergente, a partir de las interrelaciones y objetivos comunes de los actores involucrados, como así también deliberada, generada a partir del mismo espacio de gobernanza y luego consensuada con los actores.

Asimismo, el tema de la planificación se observa como premisa de articulación de la colaboración, como se expresa en actividades que nuclean a actores multisectoriales:

“Para el fuego, Nicolás Marí del INTA, presentó este proyecto con origen en la Asociación Simple Rural de Sierras Chicas, que será tomado como una experiencia piloto concreta, a partir de la cual se trabajará en la generación de micro planes de acción por unidad, productiva, y macro planes por nodos geográfico” (Agroverdad, 30/5/22).

“Con políticas activas de prevención, que incluyan la autopercepción del riesgo del territorio que habitamos, podemos reducir la negligencia y los descuidos, y hasta cierto punto, la intencionalidad dolosa de causar daño, aunque la amenaza de ignición siempre estará presente, sobre todo en territorios en transformación. Entonces, necesitamos políticas activas de prevención y de mitigación del riesgo, que reduzcan la vulnerabilidad del territorio.” “Tenemos que prepararnos en tiempos de tranquilidad, para evitar improvisaciones en momentos de emergencia.” (Posteo en Facebook del Consorcio Champaquí, 28/10/21).

La planificación toma relevancia cuando se trata de ejecutar proyectos con financiamiento de organismos internacionales, sin embargo no es una práctica de gestión habitual. Un ejemplo de este tipo de planificaciones es

“La Provincia de Córdoba a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento recibió más de mil millones de pesos para fortalecer la resiliencia del sistema agroindustrial, reduciendo la vulnerabilidad y exposición de los productores a riesgos climáticos y de mercados. La gestión la realizó el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El proyecto valuado en un monto de U\$S 5.200.000 (hoy \$1.034.800.000) fue financiado por la entidad bancaria y será ejecutado en el plazo de un año por la Subsecretaría de Infraestructura Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería, junto a la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, desastres y Protección Civil de la Provincia.

Entre las obras y acciones, prevé mejorar 90 kilómetros de pasos para bomberos y construir cuatro pistas para aviones hidrantes en zonas de difícil acceso: Guasapampa y Pocho, Fibra de Palma y Piedra Blanca,

además de instalar cuatro tanques australianos de 300 mil litros y dos tanques de combustible móvil. (...)

El proyecto se llevará a cabo sobre el 30 por ciento del territorio provincial, unos 5 millones de hectáreas, beneficiando a más de 7 mil firmas agro ganaderas ubicadas en las zonas de riesgo de incendios” (Noticias Gobierno de Córdoba²⁸, 2024).

Sin embargo, a pesar de estos impulsos incipientes, la percepción general es de una ausencia de planificación, y, más grave aún, la ausencia de una política para la gestión del riesgo de desastres (Entrevistas 1, 2, 5, 8, 10 y12).

Capacidades

Dentro de las investigaciones que revisan Bryson, Crosby y Middleton Stone (2015) se encuentran resultados que indican que las organizaciones e individuos que han desarrollado determinadas actitudes, competencias y capacidades son socios más confiables Si bien en la literatura el desarrollo de capacidades se presenta distribuida en diferentes categorías, el tema del desarrollo de capacidades como tal ha surgido como emergente en el trabajo de campo, lo que requiere un abordaje particular de este tema.

Las capacidades constituyen, en la percepción de los actores entrevistados, un conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, que se consideran necesarias para poder trabajar colaborativamente para la gestión del riesgo de desastres. La disponibilidad de estas capacidades no sólo implica voluntades individuales, sino que también se agrupan aquí las denominadas capacidades institucionales, tales como recursos económicos, estructura, normativa, infraestructura.

Dentro de estas capacidades para la gobernanza del riesgo surge con mayor relevancia la necesidad de superar las acciones individuales, más observadas desde el liderazgo, para desarrollar equipos de trabajo que permitan planificar,

²⁸ <https://www.cba.gov.ar/la-provincia-recibio-mas-de-1-000-millones-para-prevenir-y-controlar-incendios/>

ejecutar y sostener las acciones. Y que además, estos equipos para la gestión colaborativa no dependan de voluntades individuales, sino de una estructura organizacional que les de permanencia.

“Entonces, esto complejiza todo y, además, los consorcios no tienen equipos de gestión. O sea, funcionan a partir de la voluntad. Voluntades de las personas que participan en las distintas asociaciones gremiales, como la sociedad rural u otras asociaciones, la sociedad civil. Entonces, al no haber equipos de gestión permanente, esto no tiene sostenibilidad en el tiempo y tampoco hay recursos para sostener estos equipos. Entonces, depende de las voluntades individuales, en algún caso algunas colectivas, y esto debilita muchísimo la posibilidad de llevar a cabo los acuerdos. No hay quien financie los equipos de gestión para los consorcios”. (Entrevista 2)

Entendiendo que las capacidades individuales son muy relevantes para el desarrollo de perfiles de liderazgo, las capacidades grupales pueden ampliar la cantidad y tipo de capacidades desarrolladas y se pueden aportar mutuamente. Se identifican en los relatos dos grandes grupos de capacidades colectivas: capacidades de influencia (del tipo de liderazgo) y capacidades de gestión.

Por ejemplo, en el caso de los productores rurales, se menciona la ausencia de capacidades para poder interactuar y generar presión colectiva sobre determinados temas que los afectan. Esta ausencia de capacidades dificultaría la asociación y la actividad colectiva. A esta ausencia de capacidades se suma la desinformación, que impacta en la desconfianza, desalentando la participación en propuestas colectivas. (Entrevista 2)

Esta ausencia o bajo nivel de desarrollo de capacidades también se observa en las capacidades de gestión. Esta dificultad de desarrollo de capacidades de planificación, organización, comunicación, monitoreo y control, formalización de procesos, gestión de recursos, entre otras, se expresa tanto para que puedan funcionar organizaciones de la sociedad civil que se van conformando en torno a la gestión del riesgo de desastres (Asociación Simple Rural de Sierras Chicas, Consorcio Champaquí, la del Río San Antonio), como así también en

organizaciones formalizadas del sector público como los gobiernos municipales de localidades medianas a pequeñas. Esta observación es interesante porque la formalización no necesariamente asegura contar con las capacidades necesarias para gobernar y/o llevar adelante proyectos y actividades.

Desde la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil de la provincia de Córdoba, por ejemplo, se menciona que los trabajos en las localidades medianas y pequeñas son muy básicos porque no hay capacidades institucionales, son mínimas, casi nulas y más aún en las áreas de Defensa o Protección Civil, no observándose esta ausencia de capacidades en ciudades grandes (Entrevista 5).

El desarrollo de proyectos y actividades desde la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil siempre se hace a través de los gobiernos locales, ya que se considera que el marco de institucionalidad puede facilitar la articulación y ejecución de los proyectos. Sin embargo, la percepción de un debilitamiento de los gobiernos locales en torno al desarrollo de capacidades disminuye las posibilidades de llevar a cabo estos proyectos o actividades. (Entrevista 5).

La construcción y desarrollo de equipos es otra de las capacidades relevantes para la gobernanza del riesgo. En todas las entrevistas se expresó la necesidad de contar con equipos capacitados, desde diferentes perspectivas.

Por ejemplo, algunos actores entrevistados mencionan que las voluntades individuales son necesarias pero insuficientes para sostener a las organizaciones que participan en la gobernanza del riesgo de desastres y para llevar a cabo los acuerdos. En relación a la figura de los consorcios, específicamente, se observa que cada consorcio debe tener un equipo de gestión propio, o bien aportado por las organizaciones que lo conforman, pero con competencias de gestión bien desarrolladas (Entrevistas 2, 7 y 12).

“... al no haber equipos de gestión permanente, esto no tiene sostenibilidad en el tiempo y tampoco hay recursos para sostener estos

equipos. Entonces, depende de las voluntades individuales, en algún caso algunas colectivas, y esto debilita muchísimo la posibilidad de llevar a cabo los acuerdos. No hay quien financie los equipos de gestión para los consorcios...” (Entrevista 2).

Por otro lado, se mencionan los equipos del ETAC, desde un enfoque técnico, como equipos que se están profesionalizando poco a poco, comprometidos e involucrados con la atención de la emergencia (incendios) y algunas tareas preventivas de monitoreo. El vínculo de las diferentes organizaciones con el ETAC es diferente. En algunos casos manifiestan tener buen vínculo con el ETAC, sin embargo la tensión entre el ETAC y los Bomberos Voluntarios es aún uno de los desafíos que requiere ser abordado para poder integrarlos y tener una mayor capacidad de respuesta, que ambos equipos las tienen, pero se podrían potenciar al estar integrados (Entrevista 7).

Desde el gobierno provincial se menciona la necesidad de trabajar en equipo, aunque el énfasis en el desarrollo de equipos está puesto en el ETAC (Entrevistas 4 y 5).

Además de reconocer la necesidad de contar con capacidades para la gobernanza del riesgo, también se aborda el tema de **qué y cómo desarrollar estas capacidades**.

En este sentido se destaca, por parte de los/as entrevistados/as, el rol preponderante del equipo de técnicos del INTA para avanzar con el desarrollo de capacidades en diferentes zonas de la provincia (Sierras Chicas incluido el arco norte, Traslasierra) y con diferentes organizaciones (Asociación Simple Rural de Sierras Chicas, Consorcio Integrado de Cuenca de Jesús María y Río Pinto, Consorcio Champaquí). Incluso se plantea la necesidad de primero desarrollar capacidades en las organizaciones y sus equipos, para luego avanzar en la difusión y la formación de otros actores (individuales y colectivos) (Entrevista 12).

Dentro de estas capacidades se menciona la formación específica en gestión del riesgo de desastres a través de cursos, programas, que ya están disponibles

en diferentes instituciones educativas, como así también la generación de información confiable y la realización de autodiagnósticos de vulnerabilidad territorial, la planificación de prácticas de manejo sencillo a implementar para reducir y relocalizar la acumulación de vegetación combustible y para crear sitios más seguros y de más fácil defensa (posteos en Facebook en la página del Consorcio Champaquí).

Mecanismos de coordinación

Los mecanismos de coordinación, en un contexto interorganizacional, refieren a la alineación de tareas y esfuerzos de diferentes unidades con el propósito de alcanzar objetivos definidos, creando una mayor coherencia entre las políticas y reduciendo la redundancia, las vacancias y las contradicciones entre políticas (Lægreid y Verhoest, 2010).

Uno de los entrevistados plantea que, en el caso de la gestión del riesgo de incendios forestales, la coordinación es fundamental ya que la gestión del fuego es transversal (Entrevista 12).

Incluso diferentes normativas prevén mecanismos de coordinación para la actuación en la emergencia (PPMF, Sistema de Defensa Civil, Sistema Federal de Manejo del Fuego). Desde un enfoque más integral, la Ley de Creación de la Autoridad de Cuencas de la provincia de Córdoba, tiene, entre sus funciones la de "...proponer normas de coordinación de las actuaciones que deben cumplir los diferentes organismos y entidades que tienen competencia en relación con las cuencas de la provincia" (Ley 10941/23, Art. 2. inc. s).

Existiendo un objetivo claro a alcanzar, el primer aspecto de los mecanismos de coordinación para la gobernanza del riesgo refiere a la necesidad de definir con claridad las funciones y competencias de cada una de las organizaciones participantes de cualquier experiencia colaborativa para, a partir de allí, coordinar estas funciones y capacidades. Esto también incide en quién asume la responsabilidad por las funciones asignadas. El problema que se presenta es que con frecuencia esta distribución de funciones y competencias se realiza sin

tener claridad en los objetivos, por lo que los mecanismos de coordinación pueden presentar contracciones.

La ausencia de estrategias y objetivos claros puede comprenderse en el marco del denominado “dilema de la estrategia”. Longo (2004) señala que esta ausencia es frecuente debido a diferentes razones. Por un lado, dentro de las propias organizaciones pueden competir perspectivas diferentes, incluso contradictorias, sin claridad sobre cuál de ellas es la opción de la dirección de la organización. Esto puede observarse en el caso de las experiencias colaborativas, en las cuales las organizaciones que participan tienen perspectivas diferentes en su interior sobre cómo abordar la amenaza de los incendios o qué acciones priorizar.

Otra razón de la ausencia o ambigüedad de estrategias y objetivos puede ser deliberada, especialmente desde el nivel político de toma de decisiones. Una excesiva precisión dificulta cambios en las asignaciones de recursos, o en las adaptaciones necesarias para atender entornos turbulentos y la volatilidad de las preferencias de los actores (Longo, 2004). Esto favorece la formación reactiva de las agendas públicas, que entra en tensión con la necesidad de abordajes preventivos y planificados para mejores resultados en la reducción del riesgo de desastres.

Los actores entrevistados señalan unánimemente las dificultades ya mencionadas que existen para coordinar las experiencias colaborativas tendientes a la gobernanza del riesgo. Ni siquiera ante la ocurrencia del desastre, en este caso los incendios forestales, existiendo protocolos formalizados a seguir, se observa la coordinación.

Si bien algunos actores valoran la figura del consorcio como un aporte a las posibilidades de coordinación para la gobernanza del riesgo, la observación de lo que efectivamente ocurre desmotiva para ir en este camino.

“...No hay nada, nada que vincule, que relacione los distintos aspectos y temas. Inclusive la actuación frente al incendio es caótica, o sea, hay una descoordinación total. Bueno, ahí el ejemplo que vuelvo a poner es el

ejemplo de Villa Las Rosas, donde están todos los componentes, el ETAC, los bomberos, las brigadas vecinales, las áreas de defensa civil y demás, y ahí está el consorcio y no se puede trabajar, es muy difícil trabajar...” (Entrevista 8).

“Se iban realizando varias reuniones anualmente para alcanzar acuerdos, pero esto se fue debilitando. Por ejemplo, en el 2023 sólo se hizo una reunión” (Entrevista 2).

Los conflictos entre las organizaciones también dificultan las posibilidades de coordinación para la gobernanza, y también la poca claridad en la definición de los ámbitos y actividades de competencia de cada organización.

“...hay problemas de competencias con Ambiente, con el ANAC, con Vialidad. Esto se vio también en el tema de las pistas. El ETAC está en conflicto con la Federación y con la Asociación de Bomberos. El mismo tema, igual que se dice siempre, le han dado recursos, le han dado personal remunerado frente a las otras organizaciones voluntarias” (Entrevista 2).

“...en un momento la provincia tuvo gestión del riesgo, manejo del fuego y defensa civil. Con competencias superpuestas, ni siquiera porque eran leyes no reglamentadas, con cargos superpuestos, una cosa medio rara. Generaba una pugna por ver quién hace qué cosa” (Entrevista 11).

En otros casos, algunas organizaciones toman el rol de coordinar. Por ejemplo, el INTA trata de organizar a las comunidades y de coordinar acciones, rol que es reconocido por los técnicos del propio INTA y por los actores convocados (Entrevistas 2, 3, 7 y 12).

Los mecanismos de coordinación que trascienden la provincia de Córdoba también tienen incidencia en la gobernanza del riesgo en las experiencias analizadas, incluso promoviéndose esta articulación multinivel. Desde la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil de la provincia de Córdoba, se expresa que están en acuerdo y trabajan muy bien con el Sistema Federal de Manejo del Fuego. En ese espacio no se observan, desde

la perspectiva de la gestión del riesgo de desastres, problemas de coordinación. En el caso de la coordinación con los gobiernos locales, desde la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil se observa una coordinación armónica, en un contexto de pocas actividades (Entrevista 4).

La experiencia colaborativa en relación con la coordinación es la de la Mesa Técnica de Áreas Quemadas, cuyo resultado son los informes periódicos de áreas quemadas de la provincia de Córdoba (Entrevistas 3, 4 y 5). En este caso, la especialidad técnica y formación profesional de cada una de las organizaciones participantes, contribuye a una mejor distribución de competencias. Y el alto grado de formalización de estas organizaciones estaría incidiendo en el cumplimiento de los acuerdos y la producción de un resultado colaborativo y consensuado.

El buen funcionamiento de los mecanismos de coordinación es valorado positivamente en relación con los resultados obtenidos. Por ejemplo, en el caso del Consorcio Champaquí, en el territorio rural o forestal, se mejoró la comunicación e integración con los vecinos, y esto dio como resultado que se sofocaron incendios rápidamente por la buena articulación con bomberos y otras fuerzas (Entrevista 7).

Por lo tanto, pareciera que para poder coordinar acciones, desde el diseño, planificación, ejecución hasta el monitoreo y control, se deben dar primero condiciones previas de conocimiento y confianza entre las organizaciones, entendiendo que las competencias y actividades asignadas van a realizarse y se asumirán las consecuencias de los resultados obtenidos, impactando en la transparencia y la rendición de cuentas.

Obtención y gestión de recursos

Esta categoría surge como emergente y también como iniciadora de experiencias de gobernanza. La articulación formalizada de diferentes actores permite acceder a recursos que de otra manera no se podrían conseguir. Por lo

tanto, el contar con un marco legal que de formalidad a los denominados consorcios facilita también el acceso a posibilidades de financiamiento de organismos internacionales, ya sea de manera directa o intermediada por el gobierno nacional o provincial.

Por ejemplo, la Sociedad Rural de Sierras Chicas se vinculó con el Consorcio Integrado de Cuencas de Jesús María y el Río Pinto para poder postular a un proyecto que les permitió “bajar” recursos de un financiamiento internacional para llevar adelante el proyecto FUEGOS. Este proyecto se orienta a una gestión integral del manejo del fuego, con énfasis en la prevención (Entrevista 12).

Además de la obtención de los recursos, las experiencias colaborativas de gobernanza del riesgo también refieren a los requerimientos específicos que implica la gestión de esos recursos. Desde la sociedad civil, especialmente desde los actores del sector privado, se consideran siempre desiguales las condiciones de los acuerdos que les propone el gobierno provincial, incluso si refieren al otorgamiento de recursos materiales y equipamiento (Entrevistas 1, 2 y 12).

También se refiere a que existe un mayor desarrollo de capacidades para la gestión de recursos desde el sector privado y la sociedad civil que desde el gobierno. Se observa que desde el gobierno provincial se pone más énfasis en poner disponible el recurso, pero sin considerar lo que implica su mantenimiento y/o eventualmente, reemplazo. Por ejemplo, se solicita una estación meteorológica, pero les exigen firmar un contrato de reposición si algo le sucede, lo que es inviable para el sector privado. Y hay probabilidades de que algo suceda por el lugar donde debería estar la estación, ya que estaría muy expuesta a las inclemencias climáticas (Entrevistas 1, 2, 9, y 12). Otro ejemplo de este mismo tipo de situaciones se observaron en la entrega de un tractor a la Sociedad Rural de Jesús María para realizar las picadas perimetrales, sin considerar el tema del combustible, el chofer, el mantenimiento, equipamiento complementario.

En el marco del plan básico del Consorcio Integrado de Jesús María y el Río Pinto, se prevé la construcción de microembalses, que financia el gobierno

provincial. Pero para hacerlos es necesario tener las curvas de nivel, que deben financiarlas los productores, como se planteó anteriormente. Al no estar bien acordados y clarificados estos acuerdos, se generan muchas situaciones de conflicto y de incentivo negativo para que los productores participen.

Los recursos para pagar el trabajo de las personas que integran los equipos de gestión también plantean un desafío a la gobernanza del riesgo. Cada uno de los actores participantes de las experiencias colaborativas aporta un conjunto de capacidades, principalmente personas con experiencia en gestión, en organización, en gestión económica, pero no se cuenta con fondos para las remuneraciones de dicho equipo, y el trabajo se realiza *ad honorem*. Los actores de las figuras de los consorcios expresan que en la participación público-privada, el Estado (gobierno provincial en este caso) no tiene en cuenta los costos de la gestión (contador, gastos bancarios, impuesto a las ganancias, etc.), y en general suponen que los absorbe el sector privado. En el caso de una de las organizaciones de la sociedad civil, se valora positivamente que el gobierno provincial pagaba el sueldo de una persona para un rol de gestión administrativa/operativa, pero con variaciones en el tiempo en cuanto a la modalidad de contratación y a la propia remuneración, lo que dificulta la sostenibilidad de estos equipos de trabajo (Entrevistas 2 y 12).

La figura institucional colaborativa también permitió acceder al desarrollo de capacidades a través del asesoramiento de profesionales: "...el fondeo para proyectos (subsídios) proviene ahora del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la provincia de Córdoba. Con este dinero conformaron un equipo base del INTA para el asesoramiento..." (Entrevista 12).

En el caso del consorcio Champaquí, no cuentan con una fuente de financiamiento permanente, sólo el aporte de fondos propios de los miembros. En 2015, tuvieron un financiamiento para la construcción de cinco cisternas. En 2020, obtuvieron financiamiento para la compra de boyeros, para disminuir la carga de combustibles, y para la limpieza de picadas y alambrados (motosierras y sopladoras). Y reciben además un subsidio anual por la Ley de Bosques (Entrevista 7).

“Sus integrantes se capacitan y coordinan las acciones de prevención y lucha con la Asociación de Bomberos Voluntarios de Villa de Las Rosas, otros cuerpos de Bomberos Voluntarios y la Regional Centro del Sistema Federal de Manejo del Fuego. Desde el inicio, cuentan con el apoyo de la Estación Forestal INTA Villa Dolores. Con la Dirección Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios, adquirieron equipamiento y auto-construyeron un sistema serrano de 4 grandes cisternas de doble anillo, para facilitar el acceso al agua a helicópteros y equipos terrestres de lucha contra incendios. Conjuntamente con el proyecto ‘Vivir y Producir en el bosque chaqueño’, relacionado al cambio climático, se fortalecen en el manejo ganadero y la difusión para la prevención. Articulan acciones con otros grupos del territorio, mejorando las capacidades técnicas y socio organizativas para reducir la vulnerabilidad ante los incendios” (Posteo de Facebook del Consorcio Champaquí, 6/10/21).

Desde la perspectiva del gobierno provincial se expresa que los recursos de la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil son muy bajos, salvo el equipamiento del ETAC, que tuvo un impulso importante en la gestión de esta Secretaría (Entrevista 5). Esto ha planteado además una situación de conflicto con los cuarteles de Bomberos Voluntarios, que refieren no recibir los recursos necesarios para primas de seguros, gastos operativos del cuartel y equipamiento (ropa y equipos) para los bomberos (Entrevistas 13, 18 y 19).

En el caso de la ocurrencia de incendios, o sea la atención de la emergencia, la disponibilidad de recursos se incrementa desde todos los sectores, aunque de una manera no organizada.

“...yo creo que los recursos estaban, parecían insuficientes. Sí, me parece que hubo como una falta de logística en los incendios del 2020, donde me parece que al fuego hay que ir anticipando, ir anticipándose y al fuego se le gana con estrategia; no se le gana solamente echándole agua o pegándole un azote para sofocarlo. Uno tiene que ir anticipándose al

fuego y me parece que lo que faltó es un poco y por eso la magnitud del incendio fue el tema de falta de logística, no, no falta de voluntad por parte de los mismos bomberos, sino que faltó alguien: faltó cabeza para decir bueno, a ver, hagamos un análisis, para dónde va a rotar el fuego mañana veamos para dónde puede llegar a salir, para dónde está el monte alto. Faltó un poco más de logística, me parece más de cabeza que de recursos, porque recursos había...” (Entrevista 21).

Este mismo relato se presenta en otros actores y en otros incendios, mencionando que incluso hay más recursos de los necesarios en algunos elementos, y se producen faltante de otros. Al no haber una logística planificada, se observa caos y que los recursos no llegan donde son necesarios para atender los incendios (Entrevistas 12, 16, 17, 18, 19, 21 y 22).

Por parte del gobierno provincial, desde la Subsecretaría de Infraestructura Agropecuaria del Ministerio de Agricultura del gobierno provincial también se plantean la obtención de recursos y su ejecución a partir de esquemas de gobernanza.

“El monto destinado al proyecto supera los mil millones y el financiamiento estará a cargo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), junto a fondos de la Provincia. La unidad ejecutora será la Subsecretaría de Infraestructura Agropecuaria del Ministerio de Agricultura. Esta iniciativa es única y trascendental para la provincia. Estoy convencido que vamos a tener la respuesta que esperamos por parte de *todas las fuerzas que luchan contra la mitigación para atenuar las consecuencias de los incendios y también de los productores agropecuarios*”, destacó el ministro de Agricultura cordobés, Sergio Busso. Y agregó: “Con estas obras y recursos se trabajará para poder tener menos afectados cuando haya un incendio que pueda perjudicar sus campos y sus producciones” (Noticia Infocampo, 1/3/23).

A partir de lo relevado, se puede observar que las experiencias colaborativas dotadas de institucionalidad y legalidad permiten el acceso a recursos, especialmente provenientes de financiamiento de organismos internacionales.

Pero para la gestión de los recursos, aún se observan falencias en los acuerdos y en los mecanismos de coordinación.

El modelo de gobernanza: ¿Explotación o exploración?

Luego de haber recorrido un conjunto de categorías analíticas en torno a la gobernanza del riesgo de incendios forestales, en cinco experiencias colaborativas en la provincia de Córdoba, podemos utilizar esas categorías para analizar los modelos de gobernanza que plantean Duit y Galaz (2008), comentado en el capítulo 1 de este trabajo.

A partir de las percepciones de los actores entrevistados y el relevamiento documental, el modelo predominante en las cinco experiencias colaborativas parece ser el de explotación, en el cual la base de la colaboración es la obtención de beneficios a partir de la acción colectiva. Por ejemplo, en las figuras de consorcios o similares, el intercambio se basa en recursos que en general provee el Estado provincial y que luego estas asociaciones gestionan para un beneficio común.

Por su parte, la Mesa Técnica de Áreas Quemadas es también un buen ejemplo de explotación, intercambio de recursos y capacidades para un resultado común: los informes y mapas. Pero no se avanza en ese espacio de gobernanza sobre acciones a realizar a partir de la información generada.

El caso de la organización para la atención de la emergencia en el incendio de Carlos Paz en el año 2020 también predomina un modelo de explotación, que se profundiza debido a la alta demanda de recursos que se necesitan para atender el desastre.

También se observa que, en los casos en los que intervienen actores con menos recursos, capacidades, y/o incidencias político-gubernamentales tienden más a modelos de explotación, basado en el intercambio de recursos.

Mientras que, cuando los actores cuentan más capacidades desarrolladas y conocimientos profesionales y técnicos, tienden a avanzar, al menos desde el

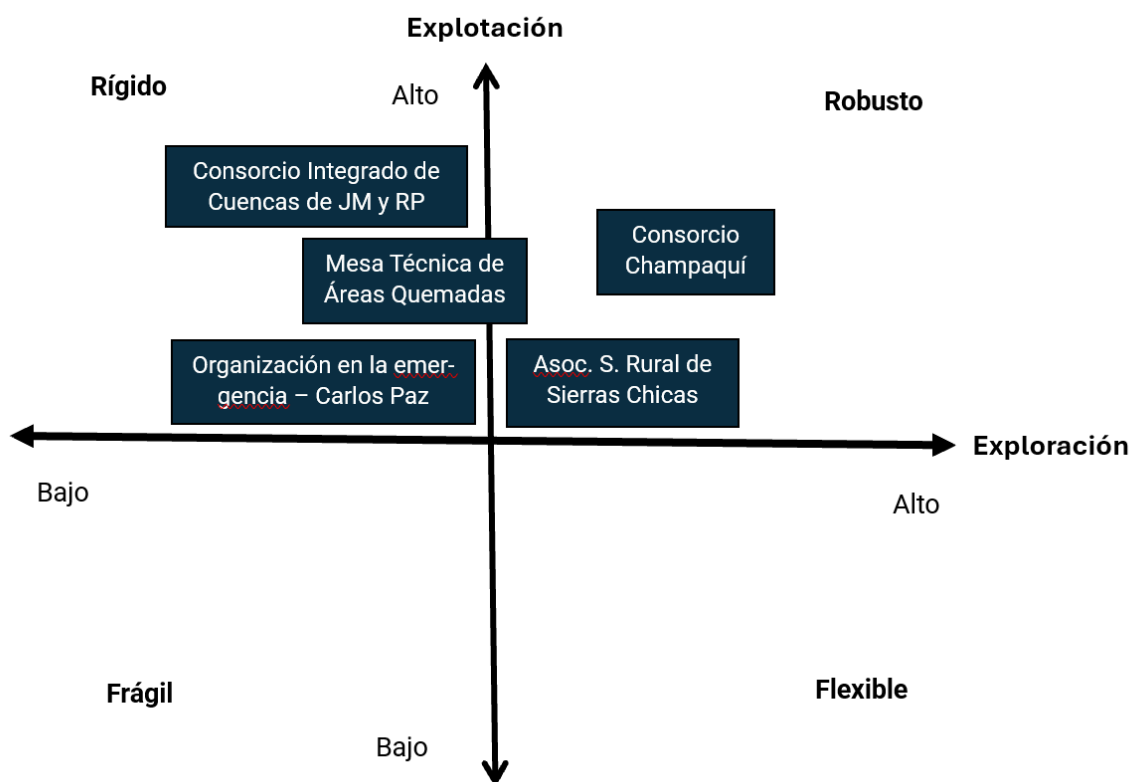
enfoque y sus propuestas, a modelos de tipo de exploración, propiciando acciones que aprovechen la experimentación y el aprendizaje para producir mejoras en la reducción del riesgo de incendios forestales.

Uno de los problemas, es que se utiliza con mayor frecuencia el modelo de explotación, el cual funciona mejor en entornos estables y de baja incertidumbre, lo que podría plantear una contradicción, ya que estas experiencias colaborativas se dan en entornos de alta incertidumbre e imprevisibilidad. Se observa que la mayoría de las interacciones se basan en el intercambio y/o puesta en común de recursos y capacidades en torno a un problema común. El problema es que al no tener un enfoque compartido sobre el problema y en contextos de alto riesgo, este sistema de exploración no permite gestionar el riesgo de incendios forestales desde la gobernanza.

La Asociación Simple Rural de Sierras Chicas y el Consorcio Champaquí son ejemplos más tendientes a la exploración, porque además de generación de información se construyen vínculos, se recopilan experiencias y el intento de construcción de nuevas prácticas desde un enfoque integral de gestión del riesgo de desastres.

Teniendo en cuenta estas experiencias colaborativas, en el esquema general estaríamos en un sistema de gobernanza para el riesgo de incendios forestales de tipo rígido (alta explotación y baja exploración), o en un sistema frágil directamente.

Imagen N°16: Modelos de gobernanza de explotación y explotación para la gobernanza del riesgo ante incendios forestales en la provincia de Córdoba.



Fuente: Elaboración propia a partir del esquema de Duit y Galaz (2008).

En la mirada de este enfoque sobre niveles de gobierno, estaríamos en un contexto más robusto, pero con cero desarrollo de capacidades a nivel local para dotar del esquema flexible que el modelo requiere para abordar la gestión del riesgo ante incendios forestales. La gestión pública “de proximidad” se estaría comenzando a desarrollar desde las organizaciones de la sociedad civil y desde organismos técnicos del gobierno nacional (INTA) pero no desde los gobiernos locales. La percepción general es que son estos últimos los actores más debilitados en este modelo de gobernanza.

La *gobernanza basada en el Estado* debería proveer marcos estables y permanentes que ordenen los procesos de toma de decisiones y la coordinación, algo que no sucede (o sólo ocurre con los protocolos para la actuación en la emergencia).

La *gobernanza basada en redes* aporta la flexibilidad, pero para que esto funcione deben estar claras las capacidades e interacciones para poder dar respuestas cambiantes y adaptables a las necesidades, pero que sean respuestas efectivas frente al problema.

La gobernanza de cada una de las etapas de la gestión integral del riesgo de desastres ante incendios forestales parece requerir modelos diferentes. Para la prevención y mitigación, lo más recomendable sería combinar un modelo rígido a nivel central (marco institucional) con un modelo flexible a nivel local, involucrando a todos los actores para un mayor compromiso con las acciones de prevención. En el caso de la emergencia (incendio forestal), podría ser más recomendable la combinación de un modelo de gobernanza rígido a nivel local (protocolos de actuación) y flexible a nivel central (distribución de recursos y capacidades). Finalmente, para la recuperación y la rehabilitación podría recomendarse un modelo flexible en ambos niveles, teniendo en cuenta la necesidad de nuevos marcos institucionales y aprendizajes de lo acontecido para mejorar la futura toma de decisiones y así reducir el riesgo de incendios forestales. Sería un modelo robusto, preferentemente a nivel local.

Esto nos sitúa en un escenario actual complejo, donde la mayor debilidad del modelo se encuentra en los gobiernos locales.

* * *

En este capítulo se analizaron las características de los componentes clave para el funcionamiento y sostenibilidad de la gobernanza del riesgo ante incendios forestales, en el caso de la provincia de Córdoba: el diseño, la participación, la coordinación, el desarrollo de capacidades y la gestión de recursos.

Finalmente, se aplicaron las categorías teóricas de modelos de explotación y exploración para la gobernanza en las cinco experiencias colaborativas que se relevaron en el trabajo de campo.

A continuación, se presentan las conclusiones generales de la tesis.

Conclusiones

El Marco de Sendai (2015-2030) ha desafiado las agendas gubernamentales al establecer como una de sus prioridades la gobernanza del riesgo de desastres, con el objetivo de buscar la reducción de los mismos. Para ese momento, incorporar el modelo de gobernanza en el riesgo de desastres fue una innovación a la manera de abordar este problema multidimensional y multiactoral, con cada vez mayor presencia en diferentes regiones del mundo.

Es difícil gestionar en contextos y organizaciones complejas, y esta complejidad se replica en las experiencias colaborativas de gobernanza del riesgo ante incendios forestales. La diversidad, la heterogeneidad, los intereses particulares y las maneras de gestionar diferentes se multiplican en este escenario, lo que requiere trabajar mancomunadamente.

En esta tesis se han planteado tres dimensiones para analizar la gobernanza del riesgo ante incendios forestales: las condiciones iniciales de la gobernanza, los roles y perfiles de liderazgo en este modelo de gobierno, y las condiciones organizacionales para su funcionamiento y sostenibilidad.

En relación con las condiciones iniciales para generar modelos de gobernanza, la evidencia empírica ha mostrado que las categorías teóricas son relevantes en todas las experiencias colaborativas analizadas:

- un ambiente institucional que promueva la colaboración a través de normas o políticas públicas;
- la necesidad de formalizar las vinculaciones entre actores para acceder a recursos;
- la existencia de acuerdos sobre los objetivos iniciales;
- la existencia de interdependencias previas entre los actores, ya reconocidas;
- la preexistencia de relaciones personales y/u organizacionales;

- la presencia de roles de liderazgo que ocupan personas con capacidad de influir; y
- la naturaleza (en el sentido de gravedad, impacto negativo) de un problema.

Además han surgido cuatro categorías emergentes:

- la existencia de conocimientos especializados o técnicos que aportan al conocimiento y gestión del riesgo ante incendios forestales;
- la finalidad compartida de la colaboración;
- la confianza en los intereses y expectativas que expresan otros actores, que se pueden observar en las intersubjetividades de las motivaciones para colaborar; y
- la legitimidad de un actor individual u organización convocante para la participación.

La condición inicial de ocurrencia de un evento (por ejemplo, un incendio de gran magnitud) puede propiciar el acercamiento de diferentes actores en torno a las consecuencias sufridas por este evento, pero por sí misma no asegura el inicio de una experiencia colaborativa para la gobernanza de ese riesgo ante incendios forestales.

La categoría referida al acceso y obtención de recursos como disparadora de la gobernanza pareciera ser un motor relevante, pero no se sostiene por sí misma si no se dan otras condiciones tales como capacidades para gestionar esos recursos, control y transparencia. Además, si el costo de la gestión de esos recursos no forma parte de los acuerdos en la gobernanza, distribuido entre los actores participantes, desestima la colaboración y se transforma en un incentivo negativo.

Dentro de las condiciones iniciales, otra condición que se destaca con énfasis por parte de diversos actores es el acuerdo sobre el diagnóstico del problema. Si bien esto requiere información, se observa que se puede avanzar más fácilmente hacia procesos de creación y sostenibilidad de la gobernanza del

riesgo ante incendios forestales. Si este acuerdo no existe, de alguna manera arrastra el conflicto a todas las otras condiciones.

No se ha observado que existan unas condiciones iniciales que favorezcan más que otras el inicio de la gobernanza, pero sí se requiere una cierta combinación de ellas; una sola condición no garantiza el inicio del proceso de gobernanza.

Ya dentro de las condiciones iniciales se observa la relevancia de los roles y perfiles de liderazgo para la gobernanza, no sólo para dar comienzo a estos procesos, sino a lo largo de todo el ciclo de la gestión del riesgo de desastres.

Dentro de estos roles, se sigue observando la presencia de roles jerárquicos, basados en la autoridad formal, necesarios en los contextos organizacionales, pero insuficientes para poder influir efectivamente sobre otras personas u organizaciones. Es importante destacar que además de los perfiles individuales de liderazgo, es notable la influencia en comportamientos y decisiones si esas acciones provienen organizacionalmente de instituciones reconocidas, especialmente por sus capacidades técnicas y/o de movilización con objetivos claros.

Las competencias más relevantes que se han evidenciado como efectivas para liderar en la gobernanza son:

- identificar y clarificar el problema,
- elaborar el encuadre del problema,
- definir y consensuar objetivos,
- integrar diferentes perspectivas e intereses de actores diversos,
- adaptarse al cambio con un enfoque innovador,
- gestionar el entorno político para la sostenibilidad de los acuerdos,
- gestionar transversalmente con una visión integral,
- fomentar la participación a partir de la escucha activa,
- gestionar el conocimiento, y
- rendir cuentas con transparencia.

De igual manera que en las condiciones iniciales para la gobernanza, ha surgido una competencia emergente que es canalizar demandas.

La observación empírica de estas competencias se ha podido realizar en algunos casos, especialmente lo referido a identificar y dar encuadre al problema, a fomentar la participación a partir de la escucha activa, a gestionar el conocimiento y a canalizar demandas. Sin embargo, desde la perspectiva de los actores entrevistados, aún se las presenta más como aspiracionales que como desarrolladas efectivamente en las personas.

Otro aspecto relevante es la distinción entre liderazgos técnicos y liderazgos políticos (actores cuyo rol está permeado por lo político-partidario). Esta distinción se presenta en las percepciones sobre el rol de liderazgo, asignando a cada rol funciones específicas. El liderazgo técnico se reconoce en actores que basan su influencia en sus conocimientos técnicos especializados y/o en su capacidad de gestión, los cuales aportan información, evidencias y herramientas para la colaboración hacia la gobernanza. Por otro lado, se valora del liderazgo político la capacidad de negociación y de canalizador de demandas, aunque en menor medida que el anterior, debido a que no siempre logran que estos acuerdos puedan formalizarse ni tampoco que las demandas sean atendidas.

Esto plantea uno de los principales desafíos para la gobernanza del riesgo ante incendios forestales, que es el entrenamiento de líderes.

En lo que refiere a las condiciones para el funcionamiento eficiente y la sostenibilidad de la gobernanza, se pudieron observar las siguientes categorías teóricas en las experiencias colaborativas, aunque en diferentes niveles de desarrollo:

- En cuanto al diseño de la gobernanza, se destacaron la necesidad de institucionalizar el diseño y sus procesos, la necesidad de autonomía (para evitar la dependencia y vaivenes del gobierno provincial), y la necesidad de la participación público-privada.
- En relación con la planificación, se expresa su escasa presencia en la gobernanza, debido en parte a la ausencia de una política de gestión del riesgo ante incendios forestales, y la presencia de un trabajo más bien reactivo, una vez que el incendio se ha materializado.

- La existencia de capacidades organizacionales desarrolladas para la gobernanza constituye otra condición para su desarrollo. En este sentido, se destaca la importancia de poder diagnosticarlas, en primer lugar, y luego generar acciones para su desarrollo.
- Al referir a los mecanismos de coordinación, se señala la dificultad para definir estos mecanismos, debido principalmente a la ausencia de definición de competencias y responsabilidades en los actores que conforman la gobernanza del riesgo ante incendios forestales. Se remarca la importancia y necesidad de reforzar la coordinación para mejores resultados colaborativos. Específicamente en el rol del Estado provincial, se percibe que no hay articulación ni coordinación normativa. Es decir, que diferentes leyes habilitan decisiones independientes más discrecionales que decisiones planificadas y/o protocolizadas, lo que lleva a actuaciones erráticas y descoordinadas.

Surge además una categoría emergente, identificada como necesaria para la sostenibilidad de la gobernanza, que es la obtención, gestión y uso de recursos necesarios para poder funcionar y desarrollar actividades.

Para los actores involucrados parece muy importante identificar, conocer y diagnosticar todas las categorías de la gobernanza del riesgo ante incendios forestales que pueden estar incidiendo en este proceso, sabiendo que no todas podrán gestionarse de acuerdo a las recomendaciones. Pero sí les permite tener baterías de opciones frente a la diversidad y la complejidad. Quizás esta variación y adaptación permanente sea la clave para lograr mejores resultados.

El análisis de todas estas categorías (teóricas y emergentes) ha permitido observar diferentes modelos de gobernanza en cada una de las experiencias colaborativas, así como también el rol que juega el Estado nacional, provincial y local en este modelo.

El modelo más recurrente es el denominado de explotación, en el cual la colaboración se basa en la posibilidad del intercambio de recursos y la obtención de beneficios a partir de la acción colectiva. Este modelo tiende a desarrollarse cuando los actores intervinientes cuentan con menor recursos,

capacidades y/o posibilidades de incidir en políticas y decisiones gubernamentales.

En los casos en los que estos actores que forman parte del esquema de gobernanza cuentan con capacidades más desarrolladas en cuanto a conocimientos técnicos y especializados, así como capacidades de gestión, se pudo observar que en esas experiencias colaborativas se pudo avanzar a modelos de gobernanza de exploración. Estos modelos potencian el aprendizaje y la experimentación para producir mejoras en la reducción del riesgo ante incendios forestales.

La importancia de potenciar acciones que promuevan este modelo de gobernanza basado en la exploración, es que este tipo de modelos funciona mejor en entornos de alta incertidumbre e imprevisibilidad, como lo es el contexto actual del riesgo de desastres.

Una mención especial en las conclusiones lo requiere el rol del Estado (en sus diferentes niveles). Si bien se entiende que los modelos de gobernanza en red son más flexibles para dar respuestas efectivas, en la percepción de los actores entrevistados aún se sigue resaltando la importancia del rol del Estado en el diseño de la gobernanza del riesgo ante incendios forestales. Pero se enfatiza que para que este rol pueda ser funcional al modelo de gobernanza, tiene que transformarse en relación en cómo se desempeña actualmente.

En relación con el gobierno nacional, se demanda la mejora de los marcos de referencia y normativas para la gestión integral del riesgo de desastres. En relación con el gobierno provincial de Córdoba, se reclama atenuar el perfil autoritario, poco participativo y convocante, y poco transparente, para poder acercar a los actores vinculados a este problema y construir soluciones colaborativas y más eficientes. Y, para los gobiernos locales de la provincia de Córdoba, se plantean los mayores desafíos porque, en primer lugar, tienen que salir de un rol de ausencia frente al tema del riesgo de incendios forestales, para pasar a tener un rol más proactivo. Es necesario desarrollar capacidades a nivel local, teniendo además en cuenta el rol preponderante que se les asigna

en la agenda internacional a este nivel de gobierno frente a la reducción del riesgo de desastres.

Y en general, en todos los niveles de gobierno, se observa la necesidad de salir de soluciones reactivas a soluciones que comprendan todo el ciclo del desastre, no sólo la actuación en la emergencia.

Otro de los desafíos hacia adelante es el monitoreo y evaluación regular de los procesos y resultados de la gobernanza del riesgo ante incendios forestales, para poder generar información, evidencia, lecciones aprendidas que permitan gestionar el conocimiento y aportar a nuevas decisiones que mejoren las actuaciones anteriores, y no se repitan los errores año tras año. Dentro de esta necesidad de evaluación, se destaca especialmente el Plan Provincial de Manejo del Fuego, la política pública del gobierno provincial de largo plazo y de mayor sostenibilidad e impacto en el manejo del fuego en Córdoba.

Se espera que estas conclusiones sobre los perfiles de liderazgo y las condiciones para la gobernanza del riesgo ante incendios forestales en la provincia de Córdoba puedan inspirar a diversos actores, individuales y organizacionales, a construir mejores vínculos para mejores soluciones en la reducción del riesgo de desastres. Asimismo, estas conclusiones pueden orientar decisiones y acciones no sólo frente a la amenaza de incendios forestales, sino también frente a otras amenazas recurrentes en la provincia de Córdoba, como las inundaciones y las tormentas, enfatizando la característica sistémica del riesgo de desastres.

En relación con futuras investigaciones, estos resultados abren nuevas preguntas y problemas que podrían ser abordados, por ejemplo:

- cómo desarrollar una cultura de prevención y resiliencia en nuestras sociedades;
- cuáles son las características y cómo puede abordarse la comunicación del riesgo de desastres;

- de qué manera se pueden desarrollar, fortalecer y ampliar las capacidades institucionales y organizacionales para una gestión efectiva del riesgo de desastres;
- en qué aspectos deben fortalecerse y desarrollarse perfiles de liderazgo para la gobernanza del riesgo de desastres.

Finalmente, casi al momento del cierre de esta tesis, en septiembre de 2024, se acaba de firmar el Pacto para el Futuro, liderado por la ONU, negociado a nivel intergubernamental y orientado a la acción. Uno de sus cinco capítulos refiere a la transformación de la gobernanza mundial, enfatizando esta manera de gobernar como respuesta a problemas complejos y globales. Además, dando continuidad a los marcos internacionales ya existentes, sigue promoviendo un “...enfoque del desarrollo sostenible que tenga en cuenta los riesgos de desastre e integre la reducción del riesgo de desastres en las políticas, los programas y las inversiones a todos los niveles” (Pacto para el Futuro, 2024:8).

Estos compromisos acordados a una escala internacional también se visibilizan en las expresiones de compromiso con el desarrollo sostenible de uno de los consorcios de la provincia de Córdoba. Diferentes niveles y escalas, mismos desafíos:

“No podemos seguir habitando como si el riesgo no existiera. Necesitamos reaccionar y participar en estrategias de organización territorial para mitigación del riesgo. Integremos redes vecinales locales, para la organización comunitaria y la capacitación en prevención y alerta temprana de incendios forestales”

(Posteo en Facebook, página del Consorcio Champaquí, 22/10/21)

Bibliografía

- Agroverdad (2023, 30 de mayo). Por la larga seca: proyecto para la Gestión Integral de Manejo del Fuego en Sierras Chicas. Agroverdad. <https://agroverdad.com.ar/2022/05/presentaron-el-proyecto-para-la-gestion-integral-de-manejo-del-fuego-en-sierras-chicas>
- Agrovoz (2022, 31 de marzo). Crean la Red de Manejo del Fuego Rural. La Voz. <https://www.lavoz.com.ar/agro/actualidad/crean-la-red-de-manejo-del-fuego-rural/>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). La dimensión administrativa de la nueva gobernanza; sus prácticas y aportes [ponencia]. XII Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana.
- Alvarez-Gutierrez, S. (2021). Participación del tercer sector en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Revista Iberoamericana de la Educación (1). https://www.researchgate.net/publication/358036760_Participacion_del_tercer_sector_en_la_Gestion_Integral_del_Riesgo_de_Desastres
- Ansell, C., Sørensen, E. & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. Public Management Review, 23 (7), 949-960.
- Asamblea General de Naciones Unidas (2016). Reporte A/71/644: Terminología relativa a la reducción del riesgo de desastres.
- Asamblea General de Naciones Unidas (2023). Declaración política de la reunión de alto nivel sobre el examen de mitad de período del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.
- Asamblea General de Naciones Unidas (2024). El Pacto para el Futuro. Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2024.
- Beck, U. (1998). La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad. Paidós.
- Beck, U. (2002). La sociedad del riesgo global. Siglo XXI.

- Biderbost, P., Boscán, G, y Rochin, N. (2020). Gestión de riesgos de corrupción en el sector público ante la administración de desastres. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (76), 215-236.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review* (75), 647-663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- Campbell, K.A. (2015). Can Effective Risk Management Signal Virtue-Based Leadership? *J Bus Ethics*, (129), 115–130. <https://doi.org/10.1007/s10551-014-2129-4>
- Castañeda, J. R. (2015). Estilos de liderazgo y eficacia en situaciones de crisis decisional de desastre. *Revista Política y Estrategia*, 125 (9), 7-126.
- Castillo, M., Pedernera, P. y Peña, E. (2003). Incendios Forestales y Medio Ambiente: Una Síntesis Global. *Revista Ambiente y Desarrollo de CIPMA* XIX (3 y 4), 44-53.
- Cecchini, S., Holz, R. y Soto de la Rosa, H. (Coord) (2021). Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión (LC/CRP.18/3). CEPAL.
- Christel, R., Steinbach, R. & Saleem, A. (2017). Cómo reducir los riesgos de desastre a través de la paridad de género y el liderazgo de las mujeres. *Boletín de la OMM*, 66 (2), 22-24.
- CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016). Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Guia-Referencial-Iberoamericana-de-Competencias-Laborales-en-el-Sector-Publico-07-2016.pdf>
- Comisión Nacional Forestal (2010). Incendios forestales. Guía práctica para comunicadores. Comisión Nacional Forestal.

- Conrero, S. (2022). Liderazgos y desarrollo de equipos de trabajo para la gobernanza del riesgo [ponencia]. XXVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sucre, Bolivia.
- Conrero, S. y Cravero, V. (2018). El talento humano en las organizaciones: claves para potenciar su desarrollo. Editorial Universidad Católica de Córdoba (EDUCC).
- Conrero, S., Sosa, M.T., Chiodi, L. y Antinori, R. (2019). Diseño de la estructura organizacional para la gestión del riesgo de desastres. El caso de la Provincia de Córdoba, Argentina. *Revista Enfoques*, XVII (30), 43-64.
- Covello, V., McCallum, D. & Pavlova, M.T. (1989). *Effective Risk Communication. The Role and Responsibility of Government and Nongovernment Organizations*. Plenum Press.
- Crosby, B. y J. Bryson (2005). *Leadership for the Common Good. Tackling Public Problems in a Shared-Power World*. Jossey-Bass.
- Delgado, A., Arce, B. y García López, H. (2020). Revisión teórica de aspectos de la gestión del riesgo, liderazgo educativo y contextos de desastre natural o situaciones de emergencia [Trabajo de investigación no publicado, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas].
<https://repositorioacademico.upc.edu.pe/handle/10757/653938>
- Dirección de Gestión y Desarrollo de Carrera del Personal de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) (2020). *Directorio Central de Competencias Laborales*. Buenos Aires: Secretaría de Gestión y Empleo Público.
- Duit, A. y Galaz, V. (2008). Governance and Complexity-Emerging Issues for Governance Theory. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21 (3), 311–335.
- Elizalde, L. (2004). *Las estrategias en las crisis públicas. La función de la comunicación en la crisis*. La Crujía ediciones.
- FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020). *Fire management: global assessment*.
<https://www.fao.org/3/cb1535en/cb1535en.pdf>

- Ferrer Dávalos, R. M. (2015). La influencia del factor humano, el liderazgo y la cultura de las organizaciones en los procesos de implementación y gestión del cambio organizacional. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 11(1), 102-114.
- Ferrer Dávalos, R. M. (2015). La influencia del factor humano, el liderazgo y la cultura de las organizaciones en los procesos de implementación y gestión del cambio organizacional. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 11(1), 102-114.
- Fontana, S, y Conrero, S. (2023). Policy analysis at the subnational level: an exploration of a collaborative governance model. En N. Cardozo y P. Bulcourf (Ed). *Policy Analysis In Argentina* (pp. 119-132). Bristol University Press.
- Fontana, S. y Conrero, S. (2018). Gestionar el riesgo de desastres en el Gobierno de la Provincia de Córdoba, Argentina: procesos participativos en la planificación y en el diseño de la estructura organizacional [ponencia]. XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guadalajara, México.
- Fontana, S. y Conrero, S. (2019). Matriz para diagnóstico y valoración de la incorporación de marcos internacionales sobre adaptación al cambio climático y riesgo de desastres en gobiernos locales [ponencia]. XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Fontana, S. y Conrero, S. (2023). Políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres en gobiernos locales argentinos: análisis colaborativo entre actores académicos y gubernamentales. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres (REDER)*, 7(1), 6-20. <https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.104>
- Fontana, S. y Maurizi, V. (2014). Comunicando el riesgo. Estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres. Editorial Biblos.
- Forni, P. (2022). Métodos cualitativos en ciencias sociales. Historia, técnicas y estrategias de investigación. Imago Mundi.

- Giddens, A. et al. (1996). Las consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, contingencia y riesgo. Editorial Anthropos.
- Gil, F., Alcover, C. M. y Sánchez-Manzanares, M. (2011). Nuevas formas de liderazgo en equipos de trabajo. Papeles del Psicólogo, 32 (1), 38-47.
- Global Forest Watch. (2020). Annual report: Causes of fires worldwide. World Resources Institute. <https://www.globalforestwatch.org>
- Gobierno de Córdoba (2024). Prevención de incendios. <https://www.cba.gov.ar/prevencion-incendios/prevencion/>
- Gobierno de Córdoba (2017a). Hasta el sábado, el riesgo de incendio es muy alto. <http://prensa.cba.gov.ar/medioambiente-y-energia/alto-riesgo-de-incendio-hasta-el-fin-de-semana/>
- Gobierno de Córdoba (2017b). Tras las intensas lluvias, crecen los ríos serranos. <https://prensa.cba.gov.ar/gobierno/tras-las-intensas-lluvias-crecen-los-rios-serranos/>
- Gobierno de Córdoba. (S/f. a). Ministerio de Gobierno. <http://www.cba.gov.ar/reparticion/ministerio-de-gobierno/>
- Gobierno de Córdoba. (S/f. b). Secretaría de Gestión de Riesgo de Cambio Climático, Catástrofes y Protección Civil. <https://www.cba.gov.ar/organismo/secretaria-de-gestion-de-riesgo-climatico-catastrofes-y-proteccion-civil/>
- Gobierno de Córdoba. (S/f. c). Dirección de Defensa Civil. Recuperado de: <http://www.cba.gov.ar/direccion-de-defensa-civil/>
- Goleman, D. (2005). Liderazgo que obtiene resultados. Harvard Business Review, Noviembre 2005.
- Griese, N. (2001). How to manage organizational communication during crisis. Anvil Publishers.
- Guber, R. (2005). El salvaje metropolitano: Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo. Paidós.
- Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. En Jon Pierre (Ed). Debating Governance Authority, Steering and Democracy. Oxford University Press.

- Hunter, J.C. (1996). La Paradoja. Un relato sobre la verdad esencial del liderazgo. Empresa Activa.
- Iacoviello, M. y Pulido, N. (2018). Líderes 2030. Las competencias directivas para recalculer la gestión pública. En CLAD. Competencias laborales en el sector público. CLAD.
- IDECOR - Infraestructura de Datos Espaciales de Córdoba (2021). Mapas de Riesgo Local para Incendios Forestales Corredor Sierras Chicas y Jesús María. IDECOR.
- Infocampo (2023, 1 de marzo). Córdoba lanzó un plan para mitigar incendios que beneficiará a 7.000 productores. Infocampo. <https://www.infocampo.com.ar/cordoba-lanzo-un-plan-para-mitigar-incendios-que-beneficiara-a-7-000-productores/>
- Innenarity, D. (2006). El poder cooperativo: otra forma de gobernar. ESEADE.
- Innenarity, D. y Solana, J. (Ed) (2011). La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales. Paidós.
- IRGC - International Risk Governance Center (2018). Guidelines for the Governance of Systemic Risks. IRGC.
- Jiménez-Díaz, J. F., Ruiloba-Núñez, J. M. y Collado-Campaña, F. (2021). Liderazgo político para un mundo nuevo: cambios globales y pandemia de la Covid-19. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 66(242), 109-141.
- Kickert, W. J., Klijn, E., & Koppenjan, J. F. (Ed) (1997). Managing Complex Networks—Strategies for the Public Sector. Sage.
- La Voz (2021, 3 de noviembre) Consorcios camineros: un frente solidario que colabora en la extinción de los incendios. La Voz. <https://www.lavoz.com.ar/espacio-publicidad/consorcios-camineros-un-frente-solidario-que-colabora-en-la-extincion-de-los-incendios>
- Lægreid, P. y Verhoest, K. (2010). Governance of Public Sector Organizations. Proliferation, Autonomy and Performance. Palgrave Macmillan.
- Lavell, A. (2002). Riesgo y territorio: los niveles de intervención en la la Gestión del Riesgo. En FLACSO. Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe N°5 (pp. 140-147). Flacso/Unesco/Nueva Sociedad.

- Lavell, A. (2003). La Gestión Local del Riesgo. Nociones y Precisiones en torno al Concepto y la Práctica. CEPREDANEC – PNUD.
- LV16 (2020, 9 de octubre). Consorcios de fuego darían respaldo legal a baqueanos brigadistas como apoyo a bomberos en las sierras. LV16. <https://www.lv16.com.ar/sg/nota-140933/Consorcios-de-fuego-darian-respaldo-legal-a-baqueanos-brigadistas-como-apoyo-a-bomberos-en-las-sierras>
- Mari, N. A., Ahumada, M. D. R., y Pons, D. H. (2021). Incendios en la Provincia de Córdoba: Año 2020. Agencia de Extensión Rural Cruz del Eje, INTA.
- Martínez Estalella, G., Zabalegui, A. y Sevilla Guerra, S. (2021). Gestión y liderazgo de los servicios de Enfermería en el plan de emergencia de la pandemia COVID-19: la experiencia del Hospital Clínic de Barcelona. *Enfermería Clínica*, 31 (1), 12-17.
- Maurizi, V. y Cabás, P.A. (2010). Las estrategias locales de comunicación de las ciudades serranas de la provincia de Córdoba [ponencia]. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, Argentina.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En: A. Cerrillo i Martínez. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020). Informe de incendios forestales en España. Gobierno de España. <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/incendios-forestales/default.aspx>
- Monar Rubia, F. (2020). Transformaciones, ¿qué esperamos las personas directivas públicas de las decisoras? *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (18), 94-113.
- Moore, M. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Paidós.
- Moscovich, F. A., Ivandic, F. y Besold, L. C. (2014). *Manual de combate de incendios forestales y Manejo de Fuego (nivel inicial)*. Publicación de Ediciones Inta.

- Mucharraz Y Cano, Y. (2021). Liderazgo y resiliencia organizacional en un escenario catastrófico: estudio empírico. *The Anáhuac Journal*, 21(1), 40–65. <https://doi.org/10.36105/theanahuacjour.2021v21n1.02>
- Natera Peral, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, 67 (4), 755-791.
- Nye, J.S. & Donahue, J.D. (Ed) (2000). *Governance in a Globalising World*. Brookings Institution.
- O'Brien, K. et al. (2012). Toward a sustainable and resilient future. En C. Field et al. (Ed). *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*. Cambridge, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).
- OCDE (2014). Recomendación del Consejo sobre la Gobernanza de Riesgos Críticos. <https://www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation-Spanish.pdf>
- Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Pausas, J. (2012). Incendios forestales. Una visión desde la ecología. CSIC.
- Pereira Santana, A. E. (2014). Liderazgo líquido: una propuesta para enfrentar la incertidumbre y el riesgo. *Pensamiento & Gestión* (37), 97-113.
- Pérez Tornero, J. M., Marín Lladó, C. y Cervi, L. (2021). Pandemia y guerra: narrativas de crisis y liderazgo. Análisis de las estrategias discursivas presidenciales en el inicio de la pandemia del COVID-19. *Revista Latina de Comunicación Social* (79), 1-21.
- Prats i Catalá, J. y Vidal Beltrán, J. M. (Coord) (2005). *Gobernanza. Diálogo Euro-Iberoamericano sobre el buen gobierno*. Colex-INAP.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2010). Reducción del Riesgo de Desastres y Recuperación. <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/diaster/Reduccion%20del%20Riesgo%20de%20Desastres%20y%20Recuperacion%20-%20Introduccion.pdf>

- Ramió, C. (2019). Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público. Los libros de la Catarata.
- Ramió, C. (2020). La crisis del coronavirus en España: Una prueba del estrés de la calidad institucional. *Metapolítica*, 24 (109), 61-69.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). Los nuevos desafíos de la Dirección Pública Profesional: Innovación abierta, gobernanza colaborativa, co-creación y pensamiento de diseño en la gestión pública [ponencia]. XXII Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA-AISP, Madrid, España.
- Renn, O. (2006). Risk governance: Towards an integrative approach. International Risk Governance Council.
- Renn, O. et al. (2005). Risk Governance Towards an Integrative Approach. IRGC.
- Riorda, M., Fontana, S. y Conrero, S. (2022). La política del riesgo: construcción social, liderazgo y comunicación. La Crujía Editorial.
- Riquelme Castañeda, J. (2015). Estilos de liderazgo y eficacia en situaciones de crisis decisional de desastre. *Revista Política y Estrategia* (125), 97-124. <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i125.47>
- Romero, M. y Curto, E. (2023). Estudio de áreas quemadas en la provincia de Córdoba. Período 2010-2022. Informe elaborado a solicitud de la Sociedad Rural de Jesús María. Acceso privado.
- Santín, C., Madrigal, J., Cerdá, X. y Pausas, J. (2023). Informe de incendios forestales. Ciencia para las políticas públicas. CSIC.
- Schweizer, P.J. (2021). Systemic risks – concepts and challenges for risk governance. *Journal of Risk Research*, 24 (1), 78-93.
- Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes Y Protección Civil (SGRCCyPC) e IDECOR (2023). Áreas Afectadas por Incendios Forestales 2022, en la Provincia de Córdoba. SGRCCyPC e IDECOR.
- SGRCCyPC - Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil e IDECOR - Infraestructura de Datos Espaciales de la Provincia de Córdoba (2023). Áreas Afectadas por Incendios Forestales 2022, en la Provincia de Córdoba.

- Sillmann, J., Christensen, I., Hochrainer-Stigler, S., Huang-Lachmann, J., Juhola, S., Kornhuber, K., Mahecha, M., Mechler, R., Reichstein, M., Ruane, A.C., Schweizer, P. J. and Williams, S. (2022). ISC-UNDRR-RISK KAN Briefing note on systemic risk. International Science Council.
- Solanas, C. et al. (2011). Políticas públicas para la transferencia del riesgo climático, Observatorio de Políticas Públicas. Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1994). Grounded theory methodology: An overview. En N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Ed). Handbook of qualitative research (pp. 273–285). Sage Publications, Inc.
- Torres Bernhard, L. E. (2020). Fortalecimiento de las capacidades de resiliencia mediante la academia, caso de estudio: Programa de Liderazgo y Resiliencia ante Desastres, Honduras 2019. Revista UNAH Sociedad, 2(V), 6–19. <https://doi.org/10.5377/rus.v2iV.10674>
- U.S. Forest Service. (2021). Human-caused wildfires: Understanding causes, context, and consequences. U.S. Department of Agriculture. <https://www.fs.usda.gov/managing-land/fire>
- UNDRR - Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2022). Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Nuestro mundo en peligro: Transformar la gobernanza para un futuro resiliente.
- UNDRR - Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2023). Gestión Integral del Riesgo de Desastres en las Américas y el Caribe: ideas para una nueva agenda regional de base científica y tecnológica.
- UNDRR - Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2020). Local Leadership for Disaster Resilience: Profiles from Asia and the Pacific. UNDRR – Regional Office for Asia and the Pacific.
- UNDRR - United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2023). Status Report on Target E 2023. UNDRR.

- UNDRR - United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2024). Forensic Insights for Future Resilience, Learning from Past Disasters.
- UNISDR - Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (2015). Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.
- UNISDR - Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (2015). Global Assessment Report (GAR). https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_EN.pdf
- Valles, M.S. (2000). Técnicas cualitativas de investigación social. Síntesis.
- Vargas, J. E. (2002). Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio – naturales. CEPAL.
- Williams, D. y Olaniran, B. A. (1998). Expanding the crisis planning function: Introducing elements of risk communication to crisis. *Public Relations Review*, 24 (3), 387-400.
- Williner, A. y Riffo Perez, L. (2015). Liderazgo Público para un desarrollo con igualdad. Documento de trabajo para el Curso Estado, Sociedad y Liderazgo Público para el Desarrollo. CEPAL/AECID.

Anexo I: Tabla de entrevistas

(todas fueron realizadas entre octubre 2023 y mayo 2024)

Nro.	Actor/a - Rol	Organización	Tipo de sector
1	Referente - Directorio - Productor Rural	Sociedad Rural de Jesús María	Organización de la sociedad civil - Sector privado
2	Referente Consorcio Integrado de Cuencas Jesús María y Río Pinto - Productor Rural	Sociedad Rural de Jesús María	Organización de la sociedad civil - Sector privado
3	Técnico experto - coordinador de proyecto (A)	INTA	Sector Público - Gobierno nacional
4	Directivo - Experto (A)	Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil - Gobierno Provincia de Córdoba	Sector Público - Gobierno provincia de Córdoba
5	Directivo - Experto (B)	Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil - Gobierno Provincia de Córdoba	Sector público - Gobierno provincia de Córdoba
6	Intendente	Municipio de Sierras Chicas	Sector público - Provincia de Córdoba
7	Técnico experto - coordinador de proyecto (B) - Equipo directivo Consorcio Champaquí	INTA	Sector Público - Gobierno nacional - Organización de la sociedad civil
8	Referente Experto en Ambiente	Foro ambiental Córdoba y UNC	Organización de la sociedad civil - Academia
9	Jefe de Bomberos	Cuartel de Bomberos - Municipio de Sierras Chicas	Organización de la sociedad civil
10	Referente Experto - Bombero	Organización Ambiental	Organización de la sociedad civil

Nro.	Actor/a - Rol	Organización	Tipo de sector
11	Director defensa Civil - Bombero	Municipio Departamento San Justo	Sector público - Gobierno local
12	Referente - Directivo - Productor Rural	Asociación Rural Jesús María	Organización de la sociedad civil - Sector privado
13	Bombero - Sub Coordinador	Cuartel Bomberos Voluntarios - Municipio Departamento Tercero Arriba	Organización de la sociedad civil
14	Experta temática e investigadora (A)	Universidad Católica de Córdoba	Academia
15	Experta temática e investigadora (B)	Universidad Católica de Córdoba	Academia
16	Informante (A)	Independiente	Sociedad civil
17	Informante (B)	Independiente	Sociedad civil
18	Bombero voluntario (A)	Cuartel de Bomberos Voluntarios - Departamento Punilla	Organización de la sociedad civil
19	Bombero voluntario (B)	Cuartel de Bomberos Voluntarios - Departamento Punilla	Organización de la sociedad civil
20	Directivo	Agencia Córdoba Turismo	Sector público-privado
21	Policía ambiental - Brigadista forestal (A)	Gobierno de la provincia de Córdoba	Sector público
22	Policía ambiental - Brigadista forestal (B)	Gobierno de la provincia de Córdoba	Sector público
23	Experto en gobernanza (C)	Profesional independiente	Sector público y sector privado