

# DISEÑO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. EL CASO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, ARGENTINA<sup>16</sup>

*Design of the organizational structure for disaster risk  
management. The case of the Province of Córdoba, Argentina*

Sofía Conrero<sup>17</sup>  
*sofiaconrero@ucc.edu.ar*

María Trinidad Sosa<sup>18</sup>  
*mtrinidadsosa@gmail.com*

Lucas Chiodi<sup>19</sup>  
*lucasachiodi@gmail.com*

Regina Antinori<sup>20</sup>  
*reginaantinori@gmail.com*

Recepcionado: 31 de mayo 2019

Aceptado: 31 de julio 2019

**Resumen:** Analizar la gestión del riesgo de desastres a través de la noción de gobernanza implica disponer de una participación activa e interdependiente de los diferentes actores en los múltiples niveles de gobierno. En este sentido, las instituciones gubernamentales cumplen un rol preponderante para direccionar y articular acciones

---

16 Este artículo es original y forma parte de los resultados de investigación del proyecto “Gobernar la gestión del riesgo de desastres a nivel subnacional. El caso de la Provincia de Córdoba”, el cual ha sido acreditado y financiado por la Secretaría de Investigación de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina.

17 Doctoranda en Política y Gobierno del Programa Universidad Católica de Córdoba y del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (España). Máster en Gestión Pública del Programa Interuniversitario: Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad Pompeu Fabra, ESADE (España) y Licenciada en Ciencia Política - Universidad Católica de Córdoba (UCC), 1996

18 Magíster Análisis y Gestión del Territorio de la Universidad de Granada, España y Licenciada en Ciencia Política, Universidad Católica de Córdoba, Argentina.

19 Investigador, Universidad Católica de Córdoba, Argentina.

20 Investigadora, Universidad Católica de Córdoba, Argentina

que permitan prevenir y gestionar el riesgo. La estructura organizacional del gobierno –reconocida como el conjunto de formas en las que se divide el trabajo a través de diferentes tareas para lograr la coordinación de las mismas, con el fin de alcanzar las metas propuestas por la organización– adquiere una gran importancia. El Estado, con la necesidad de promover y coordinar tanto la prevención como la atención a los desastres, debe entonces contar con procesos de decisión, comunicaciones y relaciones que faciliten la articulación de los recursos tanto humanos como materiales dentro de la organización, para de esta forma establecer las diferentes funciones que van a desempeñar en base a sus objetivos.

Mediante la creación de la Secretaría de Gestión de Riesgos Climáticos y Catástrofes del gobierno de la provincia de Córdoba, la gestión del riesgo de desastres ha ido ocupando un lugar significativo en las prioridades del gobierno provincial. Por ello, el propósito de este trabajo es analizar el diseño de la estructura organizacional de la Secretaría en relación con su contribución u obstaculización para la gestión del riesgo de desastres. Se concluye que en su diseño es posible vislumbrar la existencia de un modelo similar al clásico burocrático, una especialización vertical y horizontal y niveles de autonomía difusos con una tendencia de creación de mecanismos de coordinación y espacios participativos para la toma de decisiones que involucran otros actores gubernamentales, privados y de la sociedad civil.

**Palabras clave:** Gestión del riesgo de desastres – Diseño organizacional – Estructura – Coordinación – Gobierno provincial

**Abstract:** Analyzing the disaster risk management through the concept of governance implies to dispose an active and interdependent participation of the different actors in the multiple levels of government. In this sense, government institutions fulfill a major role to address and articulate actions that will permit to prevent and manage the risk. In this context, the organizational structure of the government is recognized as the set of forms in which the work is

divided in different tasks in order to achieve the proposed objectives of the organization. The State with the necessity to promote and coordinate both the prevention and the attention of disasters, should count with decision-making processes, communications and relations that allows it to articulate both human and material resources within the organization, and so establish the different functions that is going to carry out on the basis of its objectives.

Through the creation of the Climate and Disaster Risks Department of the Government of Cordoba Province, the disaster risk management was put in the forefront of the government priorities. This paper aims to analyze the Department's organizational structure design concerning how it contributes or interferes in the disaster risk management. Based on the analysis performed, it is concluded that in its design, it is possible to glimpse the existence of a similar model to the classical bureaucratic, a vertical and horizontal specialization and diffuse levels of autonomy with a trend of creating coordination mechanisms and participatory spaces for decision making that involve other governmental and private actors and the civil society.

**Keywords:** Disaster Risk Management, organizational design, Structure, Coordination, Provincial Government

## INTRODUCCIÓN

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 (Lavell, 2003). 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: 23).

Según Aguilar Villanueva (2006), 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.

En este contexto, la estructura organizacional del gobierno, reconocida como el conjunto de formas en las que se divide el trabajo a través de diferentes tareas, para lograr la coordinación de las mismas y alcanzar las metas propuestas por la organización (Mintzberg, 1998), adquiere una gran importancia. Esto es imprescindible ya que el Estado, con la necesidad de promover y coordinar tanto la prevención como la atención a los desastres, debe contar con procesos de decisión, comunicación y relaciones entre diversos actores que permitan articular los recursos humanos y materiales dentro de la organización y así establecer las diferentes funciones que se van a desempeñar en base a sus objetivos (Ramió, 1999).

El propósito general de este trabajo es analizar el diseño de la estructura organizacional de la Secretaría de Gestión de Riesgos Climáticos y Catástrofes del Gobierno de la provincia de Córdoba (Argentina) y su contribución u obstaculización para la gestión del riesgo de desastres. Para ello, se deben identificar los componentes del diseño de la estructura organizacional de dicha secretaría y la conformación de equipos para la gestión del riesgo, determinar las áreas y puestos de trabajo, describir sus funciones en torno a la gestión del riesgo, identificar los actores involucrados en el diseño de la estructura organizacional, su participación, toma de decisión e intervención en el mismo. Para ello se realizó una revisión documental y entrevistas en profundidad a actores claves en la gestión del riesgo de desastres de la provincia de Córdoba. El período de análisis abarca desde diciembre de 2015, fecha de creación de la Secretaría de Gestión de Riesgos Climáticos y Catástrofes, hasta el año 2018.

Este análisis partió del supuesto de que el diseño de la estructura organizacional de la Secretaría de Gestión de Riesgos Climáticos y Catástrofes del Gobierno de la provincia de Córdoba se caracteriza por un diseño de tipo burocrático clásico, en el marco del diseño general de la estructura del gobierno. Este diseño implica alta verticalidad debido a los distintos niveles jerárquicos en los que se divide y se encuentra fragmentado en una gran cantidad de unidades horizontales. Esto deriva en un modelo de organización poco operativo y con un gran distanciamiento entre los centros decisorios y operativos, provocando

asimismo un sistema lento y poco fluido para la implementación de las decisiones y la transmisión de información.

Por consiguiente, esta Secretaría carece de reflejos ante cambios del entorno y las necesidades que puedan surgir de los ciudadanos. Estas características dificultan la elaboración de políticas integradas, generando una tendencia a políticas complementarias descoordinadas y a una multiplicación de las rivalidades entre los diferentes sectores organizativos, todo como consecuencia de la segmentación del sistema.

## GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y GOBERNANZA

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) de 2015 (UNISDR, 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.

Este tipo de gestión del riesgo apunta a evitar la generación de nuevas amenazas y 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).

Es por ello que según Solanas et al. (2011), 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. Esto remite 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, 2007).

En palabras de Natera Peral (2005), 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. 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, 2015).

Como ya se adelantaba en el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015), los aspectos de la gobernanza para la reducción del riesgo de desastres sobre los que habría que hacer hincapié son el desarrollo de marcos institucionales y legislativos, la asignación de los recursos y la movilización de las comunidades. Esto poniendo de relieve un enfoque de sistemas horizontal y verticalmente integrados, con una sólida coordinación entre los sectores y una delegación de responsabilidades a nivel local basada en el principio de la subsidiariedad.

Lo anterior contrasta con el análisis de Vargas (2002) sobre las estructuras presentes en los países latinoamericanos para la gestión del riesgo de desastres. Establece que se opera con una alta centralización de las estructuras institucionales, que son verticales y jerárquicas, 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.

Para Prats y Vidal (2005), 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. Por consiguiente, es de gran importancia para una eficiente gestión del riesgo de desastres y para la función pública en general que los gobiernos centren sus objetivos en desarrollar las estructuras y los procesos necesarios para la construcción de la gobernanza, como así también fomentar la comunicación interdependiente entre los diferentes actores para que las políticas que se adopten en un futuro abarquen globalmente la problemática planteada.

## **DISEÑO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y SUS COMPONENTES**

Aplicando el concepto de estructura organizacional a la gestión del riesgo de desastres, resulta relevante que las estructuras organizacionales de gobierno tengan la capacidad de promover y coordinar tanto la prevención como la atención a los desastres, posibilitando la acción colectiva de toda la sociedad (Vargas, 2002). Por consiguiente, la discusión acerca de este concepto parte de que el diseño de la estructura organizacional no implica solo una cuestión técnica, sino que se trata más bien de una decisión política. Por tal motivo se incorpora el concepto de gobernanza como articuladora de redes, surgiendo así nuevos cambios en la burocracia, como su reemplazo por diseños organizacionales más horizontales y flexibles, o su redefinición en torno a sus funciones (Agranoff, 2012).

De esta manera, el principal punto dentro de las estructuras organizacionales consiste en que estas estén dotadas de una mayor flexibilidad en cuanto a su conexión con los diferentes actores, pero que a su vez se centralice la gestión del riesgo de desastres como una forma de gobernar.

Se debe tener en cuenta que al hablar de estructuras organizacionales se hace referencia a un elemento más amplio que la simple representación gráfica del organigrama. Se trata de un proceso que integra desde la planificación de las estrategias hasta alcanzar el desarrollo del objeto social de la organización. Esto conlleva la definición de una estrategia

organizativa, como propone Moore (1998), a través del concepto de triángulo estratégico.

Este triángulo integra tres componentes que se articulan e influyen mutuamente. El primero de ellos es la definición de un propósito general, en este caso, de la gestión del riesgo, construido a partir de valores públicos relevantes. Es decir que este propósito genera valor para todos los actores, especialmente los ciudadanos, en lo que se refiere a reducir y mitigar las consecuencias y los efectos negativos de una catástrofe.

Según el segundo componente del triángulo estratégico, deben explicarse las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizarán para llevar adelante ese propósito general. En otras palabras, la gestión del riesgo de desastres no es una construcción propia y particular de un gobierno, de una organización pública, ni tampoco el gobierno por sí solo puede ser garante del cumplimiento de ese propósito general. Todos los actores sociales involucrados deben participar en este proceso, lo cual le otorga legitimidad y facilita la obtención de los resultados esperados.

Finalmente, el tercer componente del triángulo estratégico atañe a la manera operativa y administrativa que dará viabilidad a la estrategia formulada. Este componente apunta a cómo se llevarán adelante las actividades para gestionar el riesgo de desastres.

Si bien la definición del triángulo estratégico es clave para generar valor en la gestión de gobierno, específicamente en lo que concierne a la gestión del riesgo de desastres, es a la vez importante considerar que esta es una de las carencias más importantes en los gobiernos.

En este triángulo estratégico, la estructura organizacional visibiliza las decisiones organizacionales en torno a los tres componentes. Se puede definir la estructura organizacional como “el esquema formal que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articula a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientados a la consecución de unos determinados objetivos” (Ramió, 1999:1). Es el conjunto de las diversas formas en las que se divide el trabajo mediante diferentes tareas para conseguir la coordinación de las mismas y así alcanzar las metas propuestas en común por la organización (Mintzberg, 1998).

Esto significa que la divisionalización de las actividades (división del trabajo) es el elemento fundamental que constituye la estructura, entendida como un sistema que, mediante la especialización, garantiza un desarrollo eficiente de las actividades y una optimización de los recursos.

Lo que buscan los trabajos realizados sobre la estructura organizacional es comprender y explicar el fenómeno de la división de trabajo y cómo se lleva adelante su integración y coordinación.



Algunos teóricos como Lavell (2003) consideran que las estructuras son diseñadas con el fin de minimizar las influencias particulares de cada individuo sobre la organización, para que los agentes subordinados se vean ajustados a los requerimientos de estas y no al revés. Otros teóricos como Mintzberg (1998) han establecido que la configuración de la estructura organizacional debe ser diseñada al margen de las imposiciones sociales, limitando el alcance solo a las intervenciones desde lo formal. Es decir, parten de la idea del diseño organizacional como un proceso racional, y tienen en común que consideran que existen dos procesos para su realización.

En un primer momento se lleva adelante un ejercicio heurístico, donde se realizan y coordinan planes sobre ciertas actividades a realizar, con la idea de lograr los objetivos organizacionales. Mientras que el segundo paso consiste en llevar adelante, a través de un ejercicio aplicativo, los proyectos que fueron planificados, mediante acciones concretas. Estos pasos tienden a demostrar como en todo proceso organizacional se requiere necesariamente de la fase del diagnóstico como de la intervención.

La estructura organizacional debe disponer, a su vez, de una coordinación de dichas tareas con el fin de integrarlas hacia la consecución de las metas comunes de la organización. Se encuentra materializada mediante un organigrama, es decir un modo de ordenar los elementos que componen una organización. Del organigrama como herramienta encargada de proporcionar un orden van a depender varios factores, todos relacionados con aquello de lo que va a depender el resultado de la organización: la distribución de funciones, las relaciones de poder entre sus miembros, la comunicación y la capacidad de reacción ante el cambio entre otros (Ramió, 1999).

Ramió (1999) distingue varios componentes fundamentales dentro de la estructura organizacional, entre los cuales se destacan: la jerarquía (dimensión vertical) y la divisionalización (dimensión horizontal), los sistemas de coordinación y de control, los puestos de trabajo, las unidades y la diferenciación entre las unidades que prestan servicios sectoriales frente las unidades que prestan servicios comunes.

Este trabajo analiza cuatro de esos componentes: las dimensiones vertical y horizontal, la coordinación y los mecanismos de descentralización.

En lo que concierne a la especialización, la jerarquía o especialización vertical da cuenta de la diferenciación de responsabilidad en los diferentes niveles jerárquicos, así como de los mecanismos de comunicación entre las unidades de la organización y la velocidad en los procesos decisionales (Ramió, 1999; Laegreid y Verhoest, 2010). El

enfoque participativo de la gestión del riesgo de desastres requiere fluidez y multidireccionalidad en la comunicación, además de la incorporación de múltiples y diversos actores en los procesos de toma de decisiones, y esto debe reflejarse en el diseño de la estructura organizacional.

Por su parte, la especialización horizontal alude a la especialización del trabajo que configura ámbitos diferenciados de gestión, en cada uno de los niveles jerárquicos. Esto permite agrupar puestos de trabajo cuyas actividades se articulan para una consecución más eficaz y eficiente de los objetivos (Ramíó, 1999).

La especificación de relaciones de autoridad entre unidades para incrementar el control sobre el comportamiento de toda la organización (principio del comando y control) plantea un modelo determinístico que busca reducir la incertidumbre. Este modelo funciona bien en condiciones de estabilidad, pero presenta dificultades para dar respuestas en condiciones dinámicas e inciertas, ya que tienden a cerrarse en condiciones complejas y cambiantes, como las que se presentan actualmente frente al riesgo de desastres (Clarke y Pineda Mannheim, 2007).

La autonomía es el componente que remite al nivel de toma de decisiones (discrecional) en la organización. En este sentido, organizaciones más autónomas significan procesos de descentralización, ya sea que se trate del nivel estratégico (objetivos, destinatarios, resultados, etc.), o bien del nivel de gestión operativa (las decisiones sobre el uso de los recursos económico-financieros, el capital humano, etc.). Es necesario analizar asimismo si esta autonomía es real o solo formal-legal, ya que la brecha entre ambas supone diferentes resultados (Laegreid y Verhoest, 2010).

Tanto la especialización vertical como horizontal requieren de mecanismos de coordinación que favorezcan la alineación de las tareas y esfuerzos de cada unidad organizativa para alcanzar un objetivo común (Laegreid y Verhoest, 2010). En contextos de mayor participación de actores, como la gestión de riesgo de desastres, es fundamental que estos mecanismos se encuentren definidos y acordados entre todos los participantes, de tal manera de que no se pierda el enfoque integral del tema.

## **CASO DE ESTUDIO: SECRETARÍA DE GESTIÓN DEL RIESGO CLIMÁTICO Y CATÁSTROFES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA.**

El diseño de la estructura organizacional del Gobierno de la provincia de Córdoba despliega un conjunto de reparticiones, en este

caso ministerios, secretarías y agencias que cumplen funciones definidas por leyes orgánicas.

En lo específicamente relacionado a la gestión del riesgo de desastres, resulta relevante hacer hincapié en la conformación del Ministerio de Gobierno, dentro del cual se encuentra ubicada la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático y Catástrofes. También en el marco de este ministerio se encuentran las siguientes secretarías: la Secretaría de Seguridad, la Secretaría de Asuntos Municipales e Institucionales, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales, la Secretaría de Desarrollo de Políticas Comunitarias, la Subsecretaría de Tecnología de Información y Comunicaciones, la Subsecretaría de Gestión Administrativa, el Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario y la Policía de la Provincia (Gobierno de Córdoba, s/f. a).

La principal finalidad de este ministerio es apoyar al poder ejecutivo en todo lo que tiene que ver con el gobierno interno, las políticas de seguridad, las relaciones institucionales, sociales y gremiales del poder ejecutivo, y brindar asistencia en cuanto a las políticas municipales, comunales y a todos los procesos de integración o desarrollo regional que realice el Gobierno de la Provincia de Córdoba. A su vez, es el encargado de llevar adelante los planes, programas y proyectos que imparta el poder ejecutivo.

Respecto a actividades vinculadas con la gestión del riesgo de desastres, el Ministerio de Gobierno es el encargado de planificar y coordinar las tareas de defensa civil, y de regular y controlar el cumplimiento de la aplicación de la Ley N° 8.751 de Manejo de Fuego, siendo la autoridad de aplicación de las previsiones de dicha legislación y la que administra el fondo dispuesto en la misma. Además, regula las normas relacionadas con la actividad náutica en aguas de jurisdicción provincial (Gobierno de Córdoba, s/f. a).

## **CREACIÓN, FUNCIONES Y DISEÑO DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGO CLIMÁTICO Y CATÁSTROFES**

La Secretaría de Gestión de Riesgo Climático y Catástrofes fue creada en diciembre de 2015, con la asunción de un nuevo gobernador de la Provincia de Córdoba. Posee la competencia de fijar las metas ministeriales con la intención de mejorar la seguridad al hacer más eficiente la gestión del riesgo en la provincia de Córdoba.

Este hecho marcó la incorporación concreta de la gestión del riesgo de desastres a la agenda del gobierno provincial, aunque ya existían previamente algunas áreas que incorporaban el enfoque de la gestión del riesgo, como es el caso de Defensa Civil y el Plan Provincial del Manejo del Fuego.

La Secretaría de Gestión de Riesgos Climáticos y Catástrofes lleva a cabo las siguientes funciones (Gobierno de Córdoba, s/f. a):

- Asistir al Ministerio de Gobierno 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 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. (Anónimo, 2018).

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 cuanto a la preparación, 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 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). De igual forma, en el caso de las inundaciones la secretaría envía recomendaciones ante lluvias intensas y posibles crecidas de los ríos (Noticias Gobierno de Córdoba, 2017b).

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

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 que sucedan incendios, de manera que estas pueden ser conjugadas en las distintas reparticiones no solo del gobierno provincial sino también nacional y en entidades privadas. 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.

A pesar de que posee una estructura administrativa de tipo burocrática clásica, compleja y fragmentada, con una desconexión entre sus funciones y el diseño de su organigrama, su estructura se flexibiliza por algunas instancias de trabajo intersectorial, como por ejemplo las mesas de trabajo con los comités de cuenca y múltiples actores que conforman el Comité Multisectorial de Gestión Integrada de Cuencas de Córdoba. Otro ejemplo de trabajo intersectorial, descrito en las funciones de la Secretaría, se ve con la conformación de la Junta de Emergencia Provincial donde interactúan actores del sector público y privado para la atención de la emergencia.

## **MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN**

La coordinación como componente de la estructura organizacional de la secretaría se refleja en sus funciones al “establecer mecanismos de coordinación y escenarios de interdependencia entre los diferentes niveles de gobierno y demás actores”, los cuales son necesarios para llevar adelante el diseño e implementación de las políticas que tiene a cargo la Secretaría de Gestión del Riesgo Climático y Catástrofes en la Provincia de Córdoba.

A pesar de que el organigrama de la Secretaría se plantea desde un diseño de tipo burocrático en cuanto a especialización vertical y horizontal, tiene como fin lograr una estructura organizativa ágil, descentralizada y coherente, que integre de manera sistemática la acción de las entidades públicas y privadas. Esto es indispensable para el enfoque de la gestión del riesgo de desastres en el cual se tenga en cuenta la acción de entidades públicas, privadas y demás actores de la sociedad civil.

En este sentido, entre las funciones de la Secretaría se encuentra la implementación de la Junta de Emergencia Provincial, mediante la cual se intenta instalar una mesa de diálogo entre las diferentes instituciones que son directamente afectadas por la emergencia. Estas no están exclusivamente compuestas por el sector público, sino que incluyen a actores privados como las iglesias, clubes de barrio, ONG y universidades, dependiendo del tipo de evento en cuestión.

Por consiguiente, se observa que existe una lenta pero creciente tendencia por parte de la Secretaría a ser un articulador de actores de diferente naturaleza y una creadora de espacios y mecanismos para la participación de “nuevas voces” en la gestión del riesgo de desastres, a pesar de que la Junta de Emergencia Provincial es una instancia de respuesta frente a la emergencia, es decir que actúa sobre necesidades presentes al producirse un evento adverso y no sobre la mitigación y prevención.

Este proceso se ha ido consolidando de forma significativa en los últimos años, con nuevas y mayores herramientas otorgadas a los actores. En consecuencia, ha existido un fortalecimiento de capacidades para “saber actuar” frente al desastre y, sobre todo, para prevenir adecuadamente el riesgo.

Numerosas han sido las instancias que reunieron a diversos actores. Tanto gobiernos municipales locales como vecinos, instituciones y organizaciones que conocen el territorio comenzaron en los últimos años a coordinar acciones y a participar activamente de forma conjunta con la Secretaría. Entre los ejemplos encontramos los talleres organizados por la Secretaría junto a la Dirección del Plan Provincial de Manejo del Fuego, los programas de capacitación dirigidos a personal de municipios locales (Río Ceballos, Unquillo, Villa Allende y Saldán, entre otros) (Noticias. Gobierno de Córdoba, 2016), el taller de capacitación sobre el *Manual para la elaboración de mapas de riesgo*, y/o el Ciclo de Charlas Abiertas sobre Gestión de Riesgo organizado de forma conjunta por el Colegio de Ingenieros Especialistas de Córdoba (CIEC, 2018).

En lo que se refiere a la coordinación con el nivel de gobierno 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 Riesgos Climáticos y Catástrofes, 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.

Esta construcción de espacios participativos ha dado como resultado un fortalecimiento de la coordinación y de la interdependencia estrechando la relación necesaria entre un modelo de gobernanza y el enfoque de la gestión de riesgo de desastres.

El desempeño de las funciones de la Secretaría de Gestión de Riesgos Climáticos y Catástrofes, así como su diseño vertical y horizontal y los mecanismos de coordinación plantean la necesidad de



definiciones respecto de la centralización y descentralización en la toma de decisiones, es decir, de su nivel de autonomía. Se observa una tensión entre centralización y descentralización que atraviesa todos los niveles de la estructura organizacional de la Secretaría.

En el caso de la función de “asignación de recursos de acuerdo a la Ley N° 8.751 y modificatoria del Fondo Provincial de Manejo del Fuego”, la misma está ligada a un fuerte proceso de centralización, ya que implica que la Secretaría deba realizar un esfuerzo permanente para articular los recursos y marcar las prioridades ante la emergencia. En este sentido, al existir una fuerte dependencia financiera con el gobierno provincial, la autonomía de los municipios se ve, en numerosas ocasiones, constreñida para lograr el cumplimiento de las responsabilidades, el seguimiento de criterios y el abordaje de necesidades a través de la gestión local.

La centralización en la toma de decisiones también se presenta en los casos donde la emergencia excede la posibilidad de las autoridades locales o los demás actores del lugar para resolver la misma. Se puede dar debido a la magnitud de la emergencia, la carencia de recursos (materiales y económicos) o la falta de planificación de los municipios en relación a la respuesta ante la emergencia. Esto los obliga a obtener ayuda de la Secretaría<sup>21</sup>, lo que se traduce en la práctica en una situación en que la Secretaría y sus jurisdicciones serán quienes decidan las acciones a llevar a cabo ante la emergencia, en el lugar de los municipios.

Esto puede observarse en la práctica con la conformación de los centros de operaciones de emergencias (COE), creados por la Secretaría y sus entes dependientes, luego de ocurrido el desastre. Estos centros, que operan bajo un procedimiento reactivo y de acuerdo a la necesidad, quedan conformados principalmente por autoridades pertenecientes a la jurisdicción provincial y son quienes determinarán las acciones a ejecutar con la colaboración de actores locales e instituciones competentes del lugar.

En esta misma línea, la Dirección de Defensa Civil, en el ejercicio de sus funciones, establece que es de su competencia “centralizar y dirigir las tareas de distribución de los medios de ayuda a los damnificados” (Gobierno de Córdoba, s/f. c), subrayando el rol fundamental que tiene aquí la centralización en la toma de decisiones a la hora de proveer soluciones inmediatas frente a la emergencia. Es menester destacar, en función del cumplimiento de dicho objetivo, el creciente compromiso de la Dirección de Defensa Civil en coordinación con la Secretaría de Gestión del Riesgo Climático y Catástrofes de incentivar a las municipalidades a conformar la Defensa Civil en sus respectivas jurisdicciones y así lograr,

---

21 Entrevista a funcionario de la Secretaría de Gestión de Riesgos Climáticos y Catástrofes.

dentro de las competencias de dicho organismo, una mayor participación en las situaciones de emergencia.

De esta manera, se busca descentralizar la toma de decisiones para poder actuar de manera más efectiva en situaciones que afecten directamente a la jurisdicción municipal, aunque de manera incipiente. Entre los municipios que ya han conformado sus respectivas Direcciones de Defensa Civil se encuentran Río Ceballos, Salsipuedes y La Granja (Noticias, 2015). El otorgamiento de equipos y material especializado para desastres e incendios forestales a los organismos de Defensa Civil municipales y a los cuarteles de bomberos en el interior provincial ha contribuido a mejorar la efectividad de la respuesta ante situaciones críticas en las localidades afectadas (Claudio Vignetta, 2018).

## CONCLUSIONES

La creación de la Secretaría de Gestión de Riesgos Climáticos 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 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 (inundaciones, incendios forestales, tormentas severas).

Respecto al diseño de la estructura organizacional de esta Secretaría, a partir de los requerimientos del enfoque de la gestión del riesgo de desastres, este, desde lo formal, se acerca más al modelo clásico burocrático, 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).

Como se ha analizado, en 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 de 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 término 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.

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.

Para que la Secretaría alcance las condiciones necesarias para lograr un modelo de gobernanza para la gestión del riesgo de desastres, es necesaria una definición de procedimientos operativos que faciliten la acción de las entidades involucradas de acuerdo con el ámbito de su competencia y el establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional y de la sociedad civil para el manejo de todo el ciclo del desastre. Estos son aspectos relevantes a tener en cuenta ya que requieren de una gran coordinación para evitar la duplicidad de funciones y disminuir los tiempos transcurridos ante la emergencia.

Finalmente, y aludiendo al triángulo estratégico de Moore (1998), podemos concluir que el diseño organizacional de esta Secretaría comprende algunos de sus elementos. Si bien la creación misma de la Secretaría es una decisión política orientada a un propósito general, no lo explicita con claridad en su definición. En este sentido, la sumatoria de sus funciones no permite inferir este propósito general. En lo que atañe a las fuentes de apoyo y legitimidad para llevar adelante este propósito, se ha avanzado en un enfoque de la Secretaría como articuladora de actores y con un trabajo intersectorial, pero aún reducido a temas emergentes y muy concretos, especialmente vinculados a la atención de la emergencia. Y respecto del componente operativo/administrativo del triángulo estratégico, es el aspecto desarrollado de la Secretaría, y cuyo fin es dar viabilidad a sus funciones. Pero aún existen limitaciones respecto de la disponibilidad y gestión de los recursos, el foco principal sigue puesto en la

emergencia y las acciones vinculadas con las restantes etapas de la gestión del riesgo de desastres aún son menores.

Poder vincular el diseño organizacional con la definición del triángulo estratégico resulta crucial para generar valor en la gestión de gobierno, específicamente en lo que se refiere a la gestión del riesgo de desastres.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R. (2012). *Collaborating to Manage: A Primer for the Public Sector*. Washington DC, EE.UU.: Georgetown University Press.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). La dimensión administrativa de la nueva gobernanza; sus prácticas y aporte. *XII Congreso Internacional del CLAD*. Santo Domingo.
- Anónimo. (21 de diciembre de 2018). Cierre de la capacitación de Gestión de Riesgos. *El Piquillense*. /
- CIEC (Colegio de Ingenieros Especialistas de Córdoba. (2018). *Ciclo de Charlas Abiertas sobre Gestión de Riesgos*. Recuperado de: <http://www.ciec.com.ar/curso.php?id=589>
- Clarke, C. y Pineda Mannheim, C. (eds.) (2007). *Riesgo y desastres: su gestión municipal en Centroamérica*. Nueva York, EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Claudio Vignetta (26 de diciembre de 2014). Hoy, en representación del Ministro @carlosmassey junto al Intendente, entregamos una camioneta con Kit Forestal, equipamiento personal y de comunicaciones al Cuartel de Miramar. Recuperado de: <https://twitter.com/ClaudioVignetta/status/1077956654229061637>
- Gobierno de Córdoba. (S/f. a). *Ministerio de Gobierno*. Recuperado de: <http://www.cba.gov.ar/reparticion/ministerio-de-gobierno/>
- Gobierno de Córdoba. (S/f. b). *Secretario de Gestión de Riesgo de Cambio Climático, Catástrofes y Protección Civil*. Recuperado de: <http://www.cba.gov.ar/reparticion/ministerio-de-gobierno/secretaria-de-gestion-de-riesgo-climatico-y-catastrofes/>
- Gobierno de Córdoba. (S/f. c). *Dirección de Defensa Civil*. Recuperado de: <http://www.cba.gov.ar/direccion-de-defensa-civil/>

- Laegreid, P. y Verhoest, K. (2010). *Governance of Public Organizations: proliferation, autonomy and performance*. Hampshire, Reino Unido: Palgrave MacMillan.
- Lavell, A. (2003). *La gestión local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Guatemala: CEPREDANEC – PNUD. Recuperado de: <http://www.disaster-info.net/lideres/portugues/brasil%2006/Material%20previo/Allangestriesg.pdf>
- Mintzberg, H. (1998). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, España: Ariel.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Madrid: Paidós.
- Natera Peral, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, 67(4), 755-791.
- Noticias. Gobierno de Córdoba (2017a). Hasta el sábado, el riesgo de incendio es muy alto. Recuperado de: <http://prensa.cba.gov.ar/medio-ambiente-y-energia/alto-riesgo-de-incendio-hasta-el-fin-de-semana/>
- Noticias. Gobierno de Córdoba (2017b). Tras las intensas lluvias, crecen los ríos serranos. Recuperado de: <https://prensa.cba.gov.ar/gobierno/tras-las-intensas-lluvias-crecen-los-rios-serranos/>
- Noticias. Gobierno de Córdoba (2016). Sierras Chicas: Dictan Taller de Elaboración de Escenarios de Riesgo. Recuperado de: <http://prensa.cba.gov.ar/gobierno/sierras-chicas-dictan-taller-de-elaboracion-de-escenarios-de-riesgo/>
- Noticias. Gobierno de Córdoba (2015). Sierras Chicas: constituyen áreas de Defensa Civil. Recuperado de: <http://prensa.cba.gov.ar/gobierno/sierras-chicas-constituyen-areas-de-defensa-civil/>
- Prats i Catalá, J. y Vidal Beltrán, J. M. (coords.) (2005). *Gobernanza. Diálogo Euro-Iberoamericano sobre el buen gobierno*. Madrid, España: Colex-INAP.
- PNUD (2010). *Reducción del Riesgo de Desastres y Recuperación*. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/Reducci%C3%B3n%20de%20Riesgo%20de%20Desastres%20y%20Recuperaci%C3%B3n%20-%20Introducci%C3%B3n.pdf>
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid, España: Tecnos / UPF.
- 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.

- UNISDR. (2015). Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015. *Making Development Sustainable: The Future of Disaster Risk Management*. Recuperado de: <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/home/index.html>
- UNISDR. (2005). *Hyogo framework for action 2005-2015: building the resilience of nations and communities to disasters*. In Extract from the final report of the World Conference on Disaster Reduction (A/CONF. 206/6) (Vol. 380). Ginebra, Suiza: United Nations International Strategy for Disaster Reduction.
- Vargas, J. E. (2002). *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio – naturales*. Serie Medio Ambiente N° 50. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.