

Primera parte

Propuesta para la gestión de riesgos para el Instituto Provincial de la Vivienda

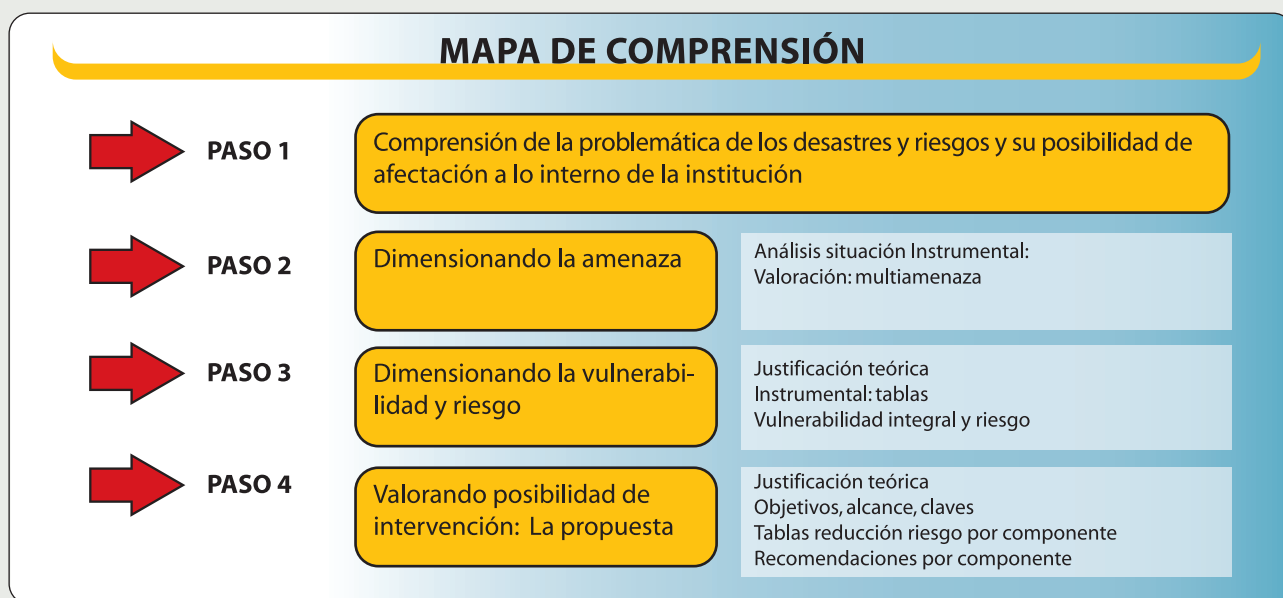
En las últimas tres décadas, Latinoamérica ha asistido a un proceso creciente de pérdidas por desastres, evidenciando una tasa de crecimiento anual del 5% en las últimas dos décadas. Es importante señalar que de mantenerse esta tendencia, se espera que para el año 2014 el número de desastres se duplique en la región.

Cuando sobreviene un desastre, instituciones como el Instituto Provincial de la Vivienda, que tienen un fuerte sesgo social y la responsabilidad de dar respuesta a la te-

mática de la vivienda de sectores sociales de escasos ingresos, ven sobrepasadas sus posibilidades de poder asumir un accionar que garantice soluciones oportunas y eficientes.

Es por ello que a partir del año 2006 y con un enfoque estratégico, el IPV ha incorporado entre sus objetivos primordiales abordar la gestión de riesgo a nivel institucional. Para avanzar en este objetivo constituyó un equipo a nivel interno y se contrató a un equipo de especialistas.

CUADRO 1



Entendiendo al Riesgo como la posibilidad de ocurrencia de pérdidas y daños en una localidad, región o sector como resultado de la coexistencia de Amenazas y Vulnerabilidades en un momento y un espacio determinado, se comprenderá que **el riesgo no manejado** -no identificado, no dimensionado y sobre el cual no se actúa adecuadamente- **favorece o facilita la ocurrencia de desastres**.

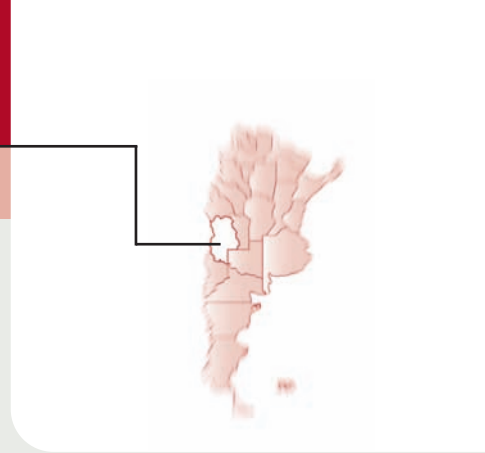
Desde esta perspectiva, la gestión de riesgo a nivel institucional debe cambiar hacia un enfoque proactivo, que supere

el tradicional manejo de la emergencia de carácter reactivo y sin previa planificación.

Surge entonces la pregunta: ¿es el IPV uno de los actores de la Gestión de Riesgos?

Puede afirmarse sin lugar a dudas que al ser un actor del desarrollo y al tener incidencia en la configuración del territorio y en la seguridad de la población, tiene un papel preponderante en la reducción de riesgos de la provincia.

Por estas razones es que el IPV decidió encarar este proyecto que se orienta a trabajar sobre los siguientes tipos o contextos



de vulnerabilidad: 1.Vulnerabilidad institucional; 2.Vulnerabilidad sectorial; 3.Factores de vulnerabilidad social y 4.Factores de vulnerabilidad física (edificio del IPV).

Una vez dimensionados estos factores se han desarrollado propuestas de acción para su reducción.

1. HACIA UNA MAYOR COMPRENSIÓN DEL PROBLEMA

La provincia de Mendoza, en general, está expuesta a amenazas de distinta índole, y teniendo en cuenta que su principal núcleo urbano, el Gran Mendoza, se localiza en la zona de mayor peligro sísmico del país y se caracteriza por una fuerte concentración de población y de servicios, puede afirmarse que las

posibilidades de afectación y de pérdidas en caso de desastre son significativas.

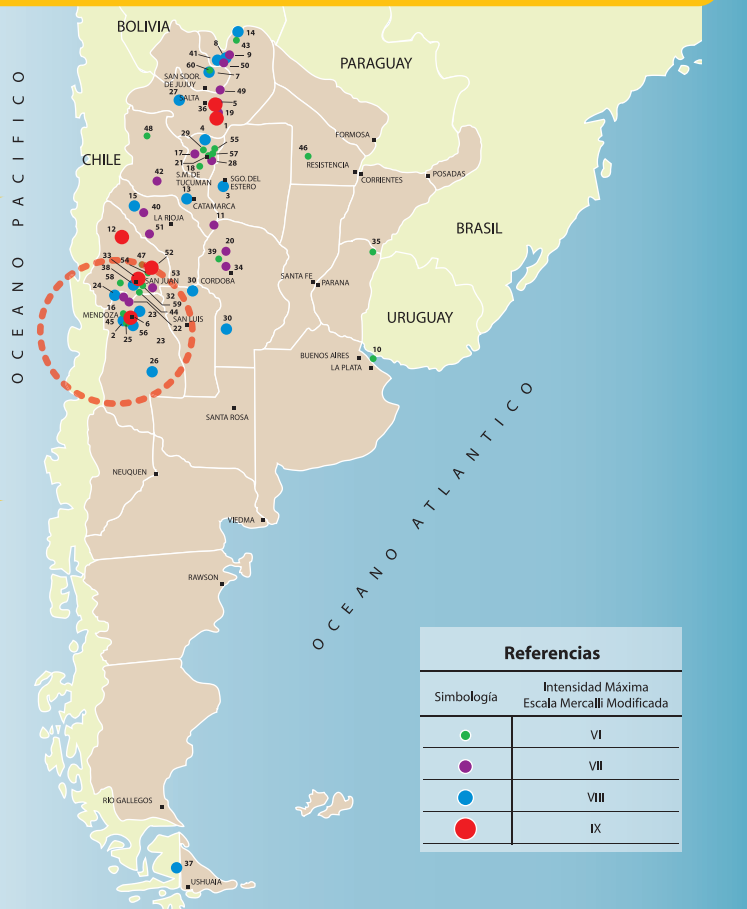
A ello se suma la tendencia a un aumento progresivo de las áreas que son escenarios de desastres, lo que puede atribuirse, entre otras cosas, al crecimiento constante de la población asentada en zonas de riesgo y a modalidades de organización con bajos niveles de adaptación. Es posible afirmar que determinados grupos sociales construyen su propio riesgo.

Si se considera que en el Gran Mendoza se concentra el 70% de la población en el 0.07% del total del territorio provincial, se puede obtener una dimensión de la problemática que puede representar para este núcleo urbano la componente de la problemática sísmica.

EPICENTROS DE LOS TERREMOTOS DESTRUCTIVOS OCURRIDOS EN LA ARGENTINA

MENDOZA

Uno de los núcleos urbanos más expuestos del país a la problemática sísmica y con registros de epicentros destructivos en el Gran Mendoza



Fuente: INPRES (Instituto Nacional de Prevención Sísmica)

Otra de las amenazas importantes a tener en cuenta en Mendoza son los aluviones. Estos tienen su origen en la combinación de factores climáticos y geomorfológicos. Se producen cuando las tormentas de verano descargan gran cantidad de agua en un breve lapso de tiempo y en una superficie reducida de pendiente pronunciada. Estas características, presentes en todo el piedemonte mendocino, producen el violento descenso del agua, que arrastra gran cantidad de rocas y otros materiales que encuentra a su paso.

Por último, las pérdidas por tormentas de lluvia y/o granizo, son también amenazas a las que se encuentra expuesta toda la provincia. Todos los años afectan a alguna zona, provocando severos daños en el parque habitacional.

2.1. Pobreza y riesgo

Cada vez es mayor el impacto de los desastres sobre la población, sobre los distintos sectores y sobre las economías de los países. Pero, además, aparece otro dato significativamente importante que se vincula a **la estrecha relación que existe entre la pobreza y el riesgo a desastres**, ya que esta franja de población es la que se ve más comprometida por sus niveles de vulnerabilidad, que se asocian a su escasa capacidad de subsistencia, a sus formas inadecuadas de acceso a la tierra y a la vivienda, y a sus limitadas posibilidades de acceso a los sistemas de salud y educación, entre otros factores.

“Los asentamientos de bajos ingresos no reglamentados, donde los valores de la tierra son los más bajos, suelen encontrarse en las zonas más expuestas a las amenazas (...) Los pobres prefieren las zonas más expuestas a las amenazas como forma de reducir los riesgos cotidianos consiguiendo mayor acceso a los servicios urbanos y al empleo, aunque puedan ver aumentados los riesgos asociados a las amenazas naturales.” (PNUD, 2003)

Existe por lo tanto, un compromiso concreto, tanto a nivel nacional como provincial, que debe ser abordado en forma efectiva y en el contexto de acciones estructuradas y estructurales superadoras del accionar emergencista característico de las acciones post desastre.

3. LA PROBLEMÁTICA DE DESASTRES Y EL SECTOR VIVIENDA

En general puede afirmarse que el sector vivienda tiene una fuerte participación en la economía local y nacional y presenta importantes niveles de vulnerabilidad asociados a:

- Una débil conciencia respecto del riesgo existente, es decir, una escasa valoración de la posibilidad de pérdidas en vidas, producción e infraestructura de vivienda y de servicio.
- La inversión en vivienda tanto a nivel nacional como provincial no tiene una clara consideración de la variable riesgo (si bien hay una preocupación en cuanto a algunas amenazas entre las que se destaca la sísmica y aluvional).
- No están garantizadas las condiciones para llevar a cabo el manejo operativo y eficiente de las emergencias. En el caso particular del Instituto Provincial de la Vivienda, este tipo de situación compromete la intervención y las soluciones que deben darse con posterioridad a las emergencias, impactando no sólo sobre el manejo de la situación sino, sobre el accionar ordinario.
- Es incipiente el proceso de ordenamiento del territorio, pero lo más complejo es que en los casos que existe, no incorpora el riesgo como un condicionante de las alternativas de organización.

¿Cuáles pueden ser los impactos potenciales de sismos, inundaciones y otras amenazas sobre el Instituto Provincial de la Vivienda y sobre sus beneficiarios instalados en escenario de multiamenaza?

IMPACTOS DIRECTOS

- Pérdidas parciales o severas en viviendas y servicios instalados en zonas de amenaza alta, particularmente sismos, inundaciones y deslizamientos, entre otros.
- Daños severos a los equipamientos y mobiliarios en el edificio que alberga el IPV, lo que puede dar lugar a la pérdida de documentación y afectación o colapso de sistemas.
- Dificultad para el recupero de los créditos como consecuencia de la afectación de los beneficiarios.
- Daños de moderados a severos sobre la vida y la salud tanto del personal como de los beneficiarios del Instituto Provincial de la Vivienda.
- Pérdida o afectación de la fuente de ingresos de los beneficiarios.



IMPACTOS INDIRECTOS

- Afectación total o parcial de la actividad del Instituto Provincial de la Vivienda.
- Aumento de la mora por deterioro de la cadena de pago.
- Problemas de liquidez relacionados con la necesidad de generar fondos contingentes.

4. ESTIMACION DE LA VULNERABILIDAD INSTITUCIONAL

A efectos de poder comprender cuál es la dinámica de la generación de riesgos del sector vivienda social, se realizó una primera aproximación a nivel macro para caracterizar la vulnerabilidad sectorial, es decir, las debilidades inherentes al desarrollo de la propia actividad.

A continuación se analizan las condiciones de vulnerabilidad que afectan al IPV de Mendoza, las tendencias que presentan esos factores y las posibilidades de revertirlos.

En virtud de su misión, la prioridad del IPV es incorporar como beneficiarios de la institución a franjas con importante nivel de vulnerabilidad socioeconómica.

Debido a que la pobreza es una de las variables de la configuración del riesgo a desastre (en virtud de la escasa posibilidad de autoprotección de la población, sus dificultades para la subsistencia y su nivel de dependencia entre otros), esto confiere un rango importante de vulnerabilidad al sector objeto de atención y a la demanda potencial.

TENDENCIA: Este factor no tiene mayor posibilidad de ser revertido, debido a que la entidad tiene un alto contenido social, razón por la que aspira a incorporar a esa franja como beneficiario del crédito.

Dificultades para el logro de instalación de las viviendas en sectores con bajo nivel de exposición a amenazas, ello como consecuencia, entre otras cosas, de las dificultades para la priorización de iniciativas y selección de sitios por parte de los municipios, que generalmente por un tema de costos suelen proponer tierras con alta propensión a riesgos.

TENDENCIA: Este factor tiene posibilidad de ser revertido, pero para ello el IPV, en su rol de rector, debería mejorar los mecanismos de selección de sitios y generar un proceso de incidencia sobre los municipios de modo de lograr una selección adecuada de los mismos.

Debilidad del sistema de consideración de la viabilidad de las propuestas al no incorporar la variable riesgo desde un enfoque global

En orden al importante nivel de amenazas existente tanto a nivel provincial como nacional, hay sectores en los cuales el

potencial de pérdidas es muy elevado, y ello puede condicionar la recuperación de los créditos, la seguridad de los beneficiarios o hasta la misma estabilidad financiera del Instituto o la eficacia en la aplicación de fondos nacionales como pueden ser los derivados del Plan Federal.

TENDENCIA: Este factor tiene posibilidad de ser revertido, su modificación, al igual que en el caso anterior, demanda la incorporación del riesgo como factor determinante de la viabilidad de las propuestas, lo que debe comprometer no sólo al IPV sino particularmente a los municipios.

Hay otros factores de vulnerabilidad identificados, entre los que se destacan:

- La importante complejidad del Instituto Provincial de la Vivienda, derivada de su rol de rector de la temática de vivienda a nivel provincial.
- La problemática derivada de que el tema incorpora a una multiplicidad de actores con fuertes relaciones funcionales, pero sin mecanismos que garanticen una acción coordinada o una visión común.
- La fuerte presión ejercida por la coyuntura sobre el accionar del Instituto, lo que conlleva a relegar acciones no sólo relacionadas con el riesgo sino particularmente con la planificación estratégica.
- El anclaje a la política nacional y a sus propios requerimientos y tiempos, y la dependencia de los fondos nacionales para las soluciones habitacionales.

Estas condiciones configuran un contexto de vulnerabilidad significativo, que no puede ser minimizado al momento de intentar una línea de trabajo orientada a institucionalizar la temática de reducción de riesgos en el IPV.

En el marco de las variables de análisis consideradas para la valoración de la vulnerabilidad institucional se arriba a un estado de vulnerabilidad **Alto**. Sin embargo, se aprecian, a partir de las entrevistas y de la información suministrada, las siguientes **fortalezas**:

- La existencia de un área de planificación.
- Los mecanismos de participación observados para la formulación del Plan de Acción Anual.
- Los mecanismos de monitoreo y seguimiento existentes y funcionales.

- El importante nivel de sensibilización observado respecto del tema de riesgos y el interés en la instalación de una línea de trabajo permanente.
- Los mecanismos desarrollados para hacer frente a las recientes crisis por emergencias hidrometeorológicas.
- Las relaciones con los municipios y la existencia de los CAM (Centros de Atención en Municipios. Ver revista del Co.Na.Vi. N°), que tienen presencia permanente.
- La predisposición del sector financiero para realizar una revisión de la experiencia de trabajo en la emergencia con miras a poder sentar bases para un accionar adaptado.
- La iniciativa del área de planificación de generar un instrumental para valoración de sitios que además prevea la consideración del riesgo.
- La proactividad respecto de la temática de riesgos.
- La incorporación de la gestión de calidad desde la perspectiva de procesos.

5. CÁLCULO DEL RIESGO INSTITUCIONAL

Para contar con un indicador de las condiciones de riesgo se ha procedido a asociar la condición de amenaza y el nivel de vulnerabilidad global encontrado. La matriz de resultados de riesgos para el IPV indica un **nivel de riesgo medio-medio alto**.

6. PROPUESTA INTEGRAL PARA AVANZAR EN LA REDUCCIÓN DE RIESGOS

La propuesta se enfoca a reducir los niveles de riesgo identificados a través de medidas de corto, mediano y largo plazo.

Para la adopción del plan se recomienda la consideración de ocho claves de éxito asociadas a las estrategias enunciadas precedentemente:

- **Sensibilización de los cuadros directivos y políticos**

Con miras a lograr no sólo la institucionalización de la temática y de la propuesta sino también garantizar su comprensión y sostenibilidad por parte de toda la Institución.

- **Contextualización**

Dimensionamiento y valoración de la complejidad del rol del IPV como entidad rectora de la temática de vivienda, y de la propia realidad institucional de modo de poder generar una línea de trabajo que tenga posibilidad de apropiamiento y ajuste a la estructura.

- **Participación**

Proceso participativo de alto nivel, que involucre a todos los actores y posibilite una construcción participativa de los objetivos y las estrategias, de modo de garantizar los resultados.

- **Recuperación de experiencias y uso de la capacidad instalada**

Es importante el recupero de la experiencia y uso de la capacidad instalada, no sólo como herramienta para establecer una línea de base que constituye el capital existente, sino también como medio para anclar el accionar en la temática de reducción de riesgo a procesos e instancias existentes, y a través de ello garantizar la sostenibilidad de la propuesta de gestión de riesgos.

- **Revisión de procesos internos como base para la generación de instancias de adaptación de la gestión**

Los procesos de revisión continua, con una visión crítica y proactiva, son clave para avanzar en una mejora de la gestión, que es una de las claves de la gestión del riesgo. Esta instancia debe constituirse en un proceso que involucre y sea puesto en marcha por los propios actores (cuadros directivos y empleados).

- **Acceso a información, herramientas, materiales y recursos existentes**

- **Concertación y coordinación**

Una vez definidos los objetivos, las necesidades y las acciones a seguir, es importante generar instancias de concertación y coordinación de acciones para captar las posibilidades existentes en términos de recursos y evitar duplicidades. Ello aplica tanto al manejo de emergencias como a la prevención. La línea de concertación y coordinación debe ser intra e interinstitucional (esta última con un fuerte énfasis tanto en los aspectos preventivos como en el manejo operativo de la emergencia).

También se hace necesario prever instancias de coordinación con Universidades, de modo de garantizar un accionar que involucre a los principales actores.

- **Inducción**

En virtud de la fuerte orientación social, la entidad debe asumir el compromiso de adoptar un papel de inducción para la reducción del riesgo de sus beneficiarios, lo cual debe ser un esfuerzo continuo, enmarcado en un proceso con objetivos claros y un alcance predefinido, sin dejar de lado sus objetivos propios.

- **Generación de un proceso continuo**

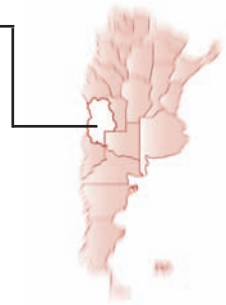
Con miras a garantizar la sostenibilidad, se prevé la promoción de un proceso continuo que partiendo de una visión integral que deberá ser compartida pueda definir instancias viables enlazadas en ese marco, de modo de superar la tendencia a generar iniciativas aisladas.

A partir del análisis de riesgo realizado, se ha avanzado en la identificación de las situaciones prioritarias a resolver, para lo cual se prevé una propuesta integral que presenta tres ejes de trabajo relacionados con:

- **Reducción de la vulnerabilidad institucional**

- **Reducción de la vulnerabilidad física**

- **Reducción de la vulnerabilidad de beneficiarios**



CUADRO 2



7. PROPUESTA DE MÍNIMA PARA EL CORTO PLAZO²

Particularmente se apunta a aumentar los niveles de certidumbre en el accionar institucional con énfasis en:

- Mejorar las condiciones institucionales para un abordaje efectivo de la temática (cuadro 3).
- Incorporación de la dimensión de riesgo a iniciativas de vivienda a partir de la incorporación del cálculo de un índice de riesgo que permitirá profundizar y completar la actual evaluación de impacto territorial que refleje la situación existente para cada proyecto.
- Reducir los niveles de vulnerabilidad del edificio.

- Generar los mecanismos necesarios para hacer más eficiente el accionar en caso de desastre, tanto en relación a la comunicación interinstitucional evaluación de daños y mecanismos para viabilizar compras, entre otros.

La primera adecuación para avanzar hacia una propuesta de corto plazo ha sido la definición de líneas de acción y objetivos para cada uno de los programas que puedan llevarse a cabo en el año 2007 como parte del plan de acción.

De esta manera, podrá haber un seguimiento estricto no sólo al año, sino que puede haber un monitoreo mensual o fijar la periodicidad que se estime más conveniente.

En cuanto a la reducción de la vulnerabilidad institucional, la propuesta se centra en:

1. Cada uno de estos componentes derivan del análisis de vulnerabilidad y se plasman en la propuesta de intervención.

2. Esta propuesta está sujeta a la posibilidad de obtención de financiamiento. En condiciones normales la duración puede ser de quince meses y ese sería, en consecuencia, la duración estimada del proyecto.

CUADRO 3: Propuesta de reducción de la vulnerabilidad institucional

OBJETIVOS DE MÍNIMA		
1.1	INCORPORACIÓN RIESGO AL PLANEAM. ESTRATÉGICO	Sentar las bases para incorporar el tema en el planeamiento estratégico
1.2	INSTITUCIONALIZACIÓN POLÍTICA REDUCCIÓN RIESGOS	Impulsar un proceso tendiente al logro de la institucionalización de la política de Reducción de Riesgos a lo interno
1.3	MEJORA NIVELES DE COORDINACIÓN	Avanzar en la identificación de las posibilidades de interacción con organismos especializados y con los socios en la temática de vivienda
1.4	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA R.R.	Contribuir a la mejora de conceptualización sobre Gestión de Riesgos
1.5	REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD DE LOS BENEFICIARIOS	Contribuir al aumento de la seguridad de los beneficiarios

En lo referente a la reducción de vulnerabilidad física del edificio, las principales líneas son:

CUADRO 4: Propuesta de reducción de la vulnerabilidad física

OBJETIVOS DE MÍNIMA		
1.1	PROPUESTA MEJORAS ESTRUCTURALES	Protección paños vidriados
		Mejora en las condiciones de ventilación e instalaciones de gas
		Mejora y adaptación circulaciones verticales (protecciones, materiales antideslizantes, etc.)
		Protección cableados interiores y exteriores
1.2	REDISTRIBUCIÓN ESPACIAL	Revisión y adaptación de los problemas funcionales prioritarios para solucionar situaciones de riesgo identificadas
		Mejora de cartelerías preventivas
1.3	AUMENTO CONDICIONES DE SEGURIDAD	Revisión de mofos en cuanto a localización, dimensiones y capacidades para su manipulación
		Generación, divulgación y actualización permanente del Plan de Contingencia

Este artículo es una apretada síntesis de los avances logrados en la primera etapa del proyecto, que se está ejecutando con la participación de las especialistas Arq. Laura Acquaviva y

Esp. Caren Becerra. En la segunda parte está previsto profundizar acerca de las estrategias definidas para la implementación del Plan de Gestión de Riesgos. //

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2003) Informe Mundial; "La reducción de Riesgos de Desastres, un desafío para el Desarrollo."