

Número Especial:

*El Riesgo y su Gestión en la República Argentina. Políticas, Métodos y Casos de Aplicación*

## RESILIENCIA A ESCALA LOCAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA POR COVID-19. PROVINCIA DE MENDOZA, ARGENTINA

Silvia Graciela Quiroga <sup>1\*</sup>, Lucía Pravatta <sup>1</sup>, Mercedes Bustamante <sup>1</sup>, Gustavo Méndez <sup>1</sup> y Claudio Reinoso <sup>1</sup>

### RESUMEN

Como un aporte al concepto de resiliencia y su construcción en la escala local, el artículo explora las acciones desarrolladas por los municipios de la Provincia de Mendoza durante el período de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) que se impuso en la República Argentina mediante el Decreto 260/2020, entre el 20 de marzo y el 17 de julio de 2020; en lo referente a preparación, organización, prevención, respuesta y recuperación ante la emergencia sanitaria por COVID-2019. Las acciones relevadas son organizadas en categorías y subcategorías que permiten analizar la toma de decisiones en diferentes escalas y meses en lo referente a la Gestión del Riesgo de Desastres, con enfoques reactivo y prospectivo. Posteriormente, dichas acciones se clasifican según su importancia, en relación al proceso de construcción de resiliencia, permitiendo extraer conclusiones y generar propuestas al respecto.

### PALABRAS CLAVES

Resiliencia; Pandemia; Políticas públicas; Acciones; Municipios; Argentina

INSTITUTIONAL VULNERABILITY: TRAINING AND CARE OF INTERVENTION TEAMS AS MEANS TO MANAGE RISKS. ANALYSIS BY A TEAM OF ARGENTINE RESEARCHERS

### ABSTRACT

As a contribution to the concept of resilience and its construction at the local scale, the article explores the actions developed by the municipalities of the Province of Mendoza during the period of Preventive and Mandatory Social Isolation (ASPO) that was imposed in the Argentine Republic through the Decree 260/2020, between March 20 and July 17, 2020; in relation to preparation, organization, prevention, response and recovery in the face of the Health Emergency by COVID-19. The policies are organized into categories and subcategories that allow analyzing decision-making at different scales and months in relation to Risk Management with corrective and prospective approaches. Subsequently, these actions are classified according to their importance, in relation to the process of building resilience, allowing conclusions to be drawn and proposals to be generated in this regard.

### KEYWORDS

Resilience; Pandemic; Public policies; Actions; Municipalities; Argentina

1. CETEM, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

\*Autora de correspondencia: silviaquirogabenegas@gmail.com

DOI:

<https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.107>

RECIBIDO

6 de agosto de 2022

ACEPTADO

30 de septiembre de 2022

PUBLICADO

1 de enero de 2023

Formato cita

Recomendada (APA):

Quiroga, S.G., Pravatta, L., Bustamante, M., Méndez, G. & Reinoso, C. (2023).

Resiliencia a escala local en tiempos de pandemia por COVID-19. Provincia de Mendoza, Argentina.

*Revista de Estudios*

*Latinoamericanos sobre*

*Reducción del Riesgo de*

*Desastres REDER*, 7(1), 44-

60. [https://doi.org/10.55467/](https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.107)

[reder.v7i1.107](https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.107)



Todos los artículos publicados en REDER siguen una política de Acceso Abierto y se respaldan en una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

*Revista de Estudios*

*Latinoamericanos sobre*

*Reducción del Riesgo de*

*Desastres (REDER)*

Diseño: Lupe Bezzina

## INTRODUCCIÓN

El artículo explora en primer término el concepto de resiliencia y su aplicación en las ciencias sociales, en especial, en el ámbito latinoamericano. Se analiza la resiliencia como capacidad y como adaptación a situaciones de crisis y cambio.

En segundo término, se toma como área de estudio a la Provincia de Mendoza, Argentina y se profundiza en la observación de las acciones desarrolladas por los gobiernos locales durante los meses de marzo a junio de 2020, lapso coincidente con la cuarentena dispuesta por el gobierno, en el contexto de la pandemia por COVID-19. Durante ese período los municipios implementaron una serie de medidas extraordinarias relacionadas a la gestión de la emergencia, pero también relacionadas a la prevención, a la mitigación y a la recuperación, lo cual ha permitido realizar una lectura sobre la capacidad de resiliencia de las comunidades locales en aspectos normativos, institucionales y operativos.

Por último, se presentan algunas conclusiones y propuestas para nuevas discusiones en torno al concepto de resiliencia y su aplicación en las políticas públicas y en la Gestión del Riesgo de Desastres.

## EL CONCEPTO DE RESILIENCIA EN LAS CIENCIAS SOCIALES

La palabra resiliencia es un excelente ejemplo de concepto polisémico, por lo que su conocimiento puede realizarse a partir del aporte de las diferentes ciencias.

Este término proviene del latín *resilire* y denota la idea de recuperación, restablecimiento, rebote o retroceso (*bouncing back* en terminología anglosajona); la capacidad elástica de una entidad o sistema para recuperar la forma y posición después de una alteración o desajuste de cualquier tipo.

Las primeras conceptualizaciones sobre resiliencia provienen de la Física, indicando que la resiliencia es la propiedad de un material que permite que recupere su forma o posición original después de ser sometido a una fuerza de doblado, estiramiento o compresión.

En el ámbito de las ciencias humanas, el término fue utilizado por primera vez en Psicología, en 1950. En las décadas siguientes este término es utilizado desde diferentes disciplinas para aludir a la capacidad de los individuos y comunidades de reaccionar y recuperarse ante el impacto de un factor negativo.

Por su parte, Garmezy (1993: 129) expresa que el elemento principal de la resiliencia se encuentra en “el poder de recuperación y la habilidad de volver de nuevo a los patrones de adaptación y competencia que caracterizaron al individuo antes del periodo estresante”.

Actualmente, la palabra resiliencia es un término de uso común, tanto en el lenguaje cotidiano como en diversas disciplinas científicas, lo que ha contribuido a la aparición de diversos significados y connotaciones (Sánchez- Zamora et al, 2016)

Si bien existen numerosos antecedentes referidos al concepto de resiliencia, se ha seleccionado un conjunto de autores cuyos aportes son relevantes a la temática desarrollada en el presente artículo; en especial, aquellos que estudian a la resiliencia con un enfoque territorial y la entienden como una nueva capacidad y una adaptación a situaciones complejas.

### La resiliencia como capacidad

Cutter et al (2008:599) definen a la resiliencia como “la capacidad de un sistema social para responder y recuperarse de los desastres e incluye aquellas condiciones inherentes que le permiten al sistema absorber los impactos y hacer frente a un evento, así como a los procesos adaptativos posteriores al evento que facilitan la capacidad del sistema social para reorganizar, cambiar y aprender en respuesta a una amenaza. La vulnerabilidad y la capacidad de recuperación son procesos dinámicos, pero a efectos de medición a menudo se consideran fenómenos estáticos”.

Estos autores proponen la idea de que las comunidades reúnen la totalidad de las interacciones del sistema social en el contexto de un espacio geográfico definido, como un vecindario, un distrito, una ciudad o un condado. Por ello, pueden identificarse comunidades definidas territorialmente y a su vez, subpoblaciones con tienen diferentes niveles de vulnerabilidad y resistencia que podrían dar lugar a disparidades de recuperación.

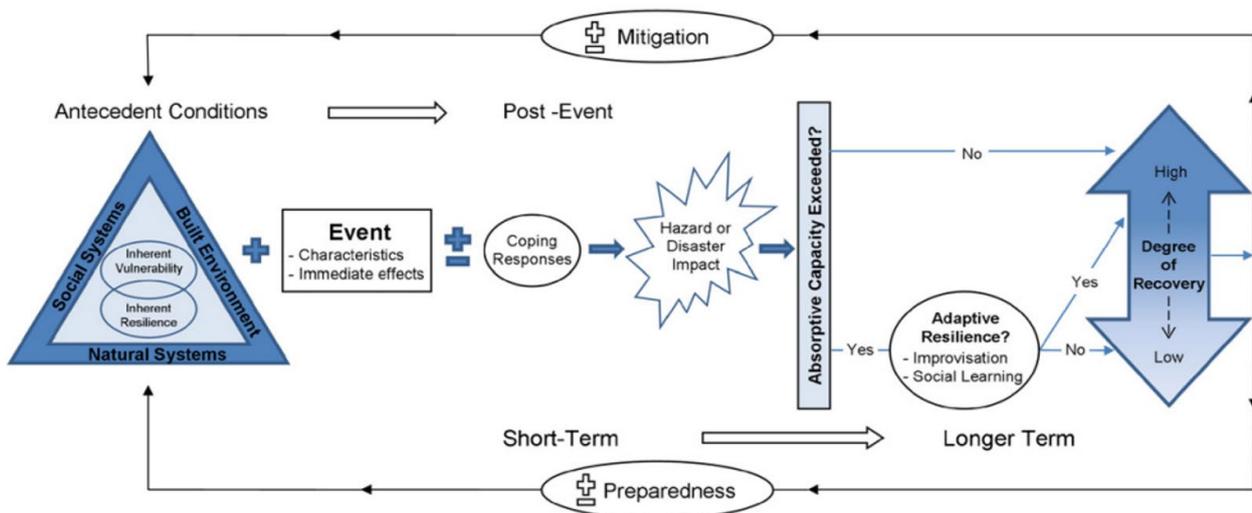


Figura 1. Modelo basado en el lugar para comprender la resiliencia de la comunidad a los desastres naturales (DROP, por su sigla en inglés)  
Fuente: Cutter et al (2008).

De esta forma, la resiliencia se define como “la capacidad de un sistema para absorber perturbaciones y reorganizarse en un sistema completamente funcional. Incluye no solo la capacidad de un sistema para regresar al estado (o múltiples estados) que existía antes de la perturbación, sino también para avanzar al estado a través del aprendizaje y la adaptación” (Cutter et al., 2008: 599-600).

Otra definición de resiliencia entendida como un proceso de adaptación es la expresada por UNISDR (2004:9): “es la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuesta a peligros para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de los efectos de un peligro de manera oportuna y de manera eficiente, incluso a través de la preservación y restauración de sus estructuras y funciones básicas esenciales”

Es muy interesante observar cuando algunos autores hacen referencia a escenarios territoriales concretos para reconocer en ellos capacidad de resiliencia. Por ejemplo, “una ciudad resiliente es aquella que es capaz de hacer frente a los desastres y a los impactos del cambio climático ahora y en el futuro, limitando la magnitud y severidad de dichos impactos (Shah y Rangheiri, 2012: 3)

La Comunidad Andina (2018) expresa que la resiliencia es la “capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos.”

La consideración de la resiliencia como un factor social que puede atenuar las condiciones de riesgo, a partir de la preparación, ha dado lugar a una nueva conceptualización del riesgo, propuesta por CENAPRED (2018).

$$\text{Riesgo de desastres} = \frac{\text{Peligro} * \text{Exposición} * \text{Vulnerabilidad}}{\text{Resiliencia}}$$

En esta fórmula, la resiliencia de una comunidad o sociedad es un factor que reduce el riesgo de desastres, ya sea por la capacidad de preparación o de adaptación que se ha logrado a través de su historia.

Al respecto, Cardoso, María Mercedes (2019) expresa: “la resiliencia, es un elemento de la ecuación del riesgo que atañe tanto al peligro como a la vulnerabilidad. Al peligro, lo amplifica o aplaca, especialmente a través de obras de mitigación que modifican la exposición actuando sobre el medio biofísico y tecnológico (construcción de defensas contra inundaciones, edificios antisísmicos); a la vulnerabilidad, la transforma dotando de habilidades a las comunidades para

reaccionar ante un evento (protocolos de actuación en emergencias, conocimientos). Así, la resiliencia se presenta como el único elemento de la teoría del riesgo con signo positivo, con fuerte capacidad de cambio, transformación y mejora de todo el sistema, aporte fundamental para la prognosis, para la elaboración y gestión de la ordenación del territorio. Indica una capacidad, habilidad, potencial fortaleza de una comunidad para enfrentar una crisis, sobrepasarla, adaptarse a los cambios y aprovecharlos para el desarrollo”.

Asimismo, en relación a considerar la resiliencia como capacidad, Dueñas Molina (2019) expresa que se trata de una capacidad no sólo al afrontamiento -como capacidad de reacción frente a una situación de emergencia- sino también “al fortalecimiento de todas aquellas dirigidas a evitar la ocurrencia de los fenómenos que constituyen amenazas o disminuir su frecuencia, a actuar sobre la vulnerabilidad de los elementos en riesgo o a reducir su exposición”. Si no se considera este aspecto en la formación de capacidades, se excluyen las actividades de prevención y mitigación, limitando la capacidad de afrontamiento a la de preparación para la gestión de la emergencia. En este sentido, Dueñas Molina introduce los conceptos de “resiliencia anticipatoria y proactiva” y no solo de una “resiliencia reactiva”.

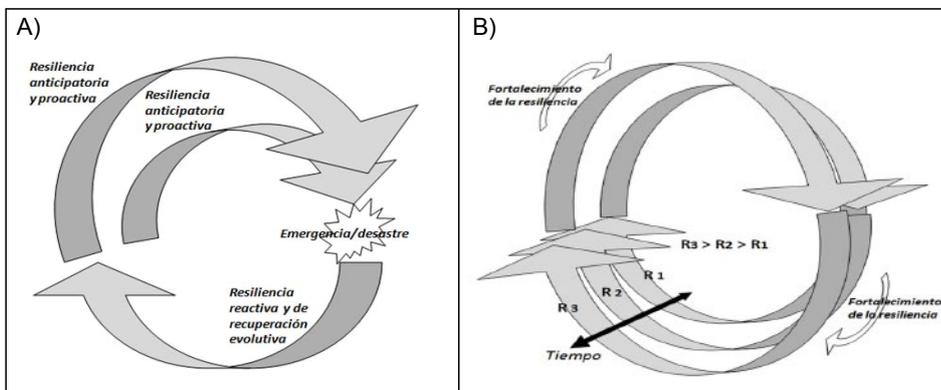


Figura 2. A) Evolución de la resiliencia como capacidad de afrontamiento y de recuperación. B) Evolución de la resiliencia como producto social  
Fuente: Dueñas Molina, Carlos, 2019

Los gráficos anteriores muestran a la resiliencia no sólo como la capacidad de afrontar una crisis, emergencia o desastre, sino que también es ampliar las capacidades de preparación en la prevención, la planificación, la organización, que permita a una sociedad o comunidad anticiparse, prevenir y actuar proactivamente antes de la próxima crisis.

En este sentido, tal como lo es también el concepto de riesgo, es necesario visualizar que la resiliencia es una construcción social, que surge a partir de la materialización, por ejemplo, de un escenario de riesgo antecedente. Con este enfoque histórico, se pueden reconocer entonces un conjunto de sucesos o crisis que han afectado a una determinada comunidad o sociedad y la forma sucesivas en que estos grupos han reaccionado, se han adaptado y preparado para nuevas crisis futuras. (Figura 2B).

En este mismo sentido, Delgado, J (2013:34) expresa que la resiliencia es un conjunto de capacidades (anticipación, respuesta y recuperación) que se puede evaluar a partir del conocimiento, de las destrezas, de las herramientas y de los recursos que se posean para retornar a condiciones similares a las anteriores al desastre o para mejorar dichas condiciones. Estas las capacidades pueden ser activas o pasivas. Las capacidades activas son las que poseen las organizaciones para actuar por sí mismas, en tanto que las capacidades pasivas son las que poseen las organizaciones para facilitar la intervención de terceros.

### La resiliencia como adaptación

Algunos autores enfatizan la importancia de la adaptación en la capacidad de resiliencia, de esta forma se define resiliencia como la “capacidad de un sistema, comunidad o sociedad para anticiparse o adaptarse a los efectos de un evento peligroso, absorberlos o recuperarse de ellos, en forma oportuna y eficiente, garantizando la preservación, la restauración o la mejora de sus estructuras y funciones básicas y esenciales” (Yamin, Ghesquiere; Cardona y Ordaz, 2013: 8).

USAID (2012) define resiliencia como “la capacidad de las personas, los hogares, las comunidades, los países y los sistemas para mitigar, adaptarse y recuperarse de las conmociones y tensiones de una manera que reduzca la vulnerabilidad crónica y facilite el crecimiento inclusivo”

Según Frankenberger et al (2013), una comunidad resiliente comparte los siguientes atributos: la habilidad de recuperarse de algún tipo de evento o perturbación al sistema, la capacidad de aprender, planear para y comunicar acerca de posibles disrupciones, la habilidad de auto-organizarse y ser independiente en momentos de crisis y contar con una fuerte conexión social que sirve como un “motor central” para responder.

En síntesis, se reconoce a la resiliencia como una habilidad y una adaptación de la sociedad que se construye a partir de una crisis o suceso que tiende a cambiar el estado del sistema. Implica: reaccionar, responder, resistir, absorber, aprender, adaptarse, recuperarse, gestionar el cambio, reorganizarse, retornar a un estado aceptable de normalidad (Figura 3).

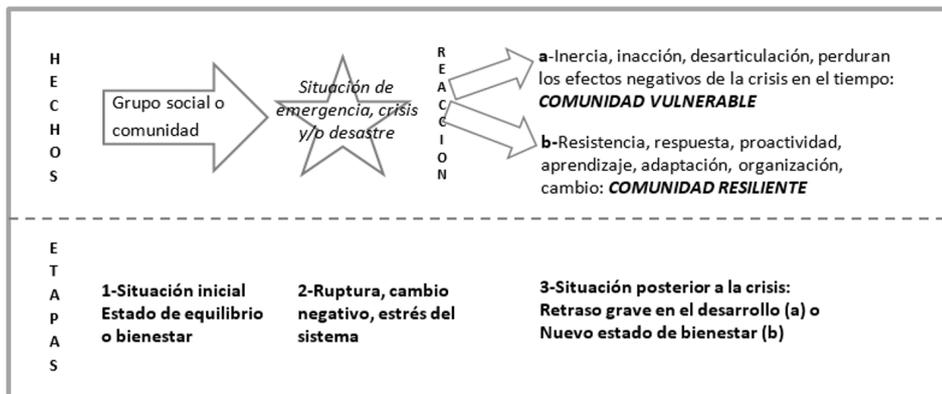


Figura 3. Construcción de resiliencia a nivel local  
Fuente: Quiroga (2021).

En la figura anterior se puede observar cómo el devenir de una sociedad o comunidad es afectado por la ocurrencia de una crisis. Ello cambia el estado de bienestar y genera estrés en el sistema. Sin dudas, este cambio puede ocasionar diferentes respuestas en la comunidad o sociedad.

Por un lado, la crisis o desastre puede convertirse en un factor de mayor debilidad y sufrimiento de esa comunidad, retrasando el desarrollo. En ese caso (1) la sociedad se vuelve más vulnerable a partir de lo ocurrido.

Por otro lado, una crisis o desastre puede ser el puntapié para que a nivel comunitario o social aparezcan nuevas formas de organización, previsión, adaptación, que incorporen los aprendizajes de la experiencia vivida. En este caso, el grupo social, sin negar el sufrimiento o daño por lo ocurrido, construye una nueva mirada sobre la realidad y cambia su postura a una posición fortalecida respecto a la inicial. En este caso (2) estamos en presencia de una comunidad resiliente. Su devenir futuro incorpora elementos positivos que permitirán un estilo de desarrollo con mejores criterios de seguridad y sostenibilidad.

Otro aspecto por demás interesante en los estudios sobre resiliencia, es la existencia de diferentes escalas o niveles para analizarla. Tanto en el caso de Cutter et al (2008), como de USAID (2012), entre otros autores, se puntualiza en la posibilidad de analizar las características que hacen resiliente a un grupo humano, sea a escala personal, familiar, comunitario, distrital, urbano, subnacional, nacional o regional.

En ese sentido, el presente artículo explora la construcción de resiliencia en organismos de gobierno fuertemente vinculados a comunidades locales. Asimismo, en la investigación se toman algunos de los parámetros que Cutter et al (2008) proponen como indicadores para medir la resiliencia de una comunidad. En especial se destacan los indicadores referidos a las siguientes dimensiones:

- » Institucional: participación en programas de reducción de peligros, planes de mitigación, servicios de emergencia, zonificaciones y códigos de construcción, planes de respuesta, comunicaciones, planes de continuidad de operaciones.

- » Infraestructura: líneas vitales e infraestructura crítica, redes de transporte, residencias, establecimientos comerciales e industriales
- » Comunitaria: comprensión local del riesgo local, servicios de asesoramiento, presencia de psicopatologías, salud y bienestar, calidad de vida.

### MARCO METODOLÓGICO

La investigación ha combinado el uso de metodologías cualitativas y cuantitativas, tomando como punto de partida el método científico. En este sentido, luego de un estudio de antecedentes y una profundización del marco teórico, se plantó la siguiente hipótesis:

La resiliencia es una capacidad que se construye en forma colectiva en una sociedad y que implica conocer y gestionar el riesgo a escala local. La construcción de resiliencia es una estrategia planificada que forma parte del proceso de desarrollo de una comunidad y que requiere de la participación comprometida de sus actores e instituciones.

En cuanto a la metodología cuantitativa se utilizó el análisis estadístico de datos y como técnicas de producción los relevamientos, la recopilación de datos existentes y análisis de contenidos de documentos publicados. Respecto al método cualitativo se utilizó el estudio de casos, complementados con entrevistas a referentes claves y análisis documental.

Se tomó como área de estudio a la Provincia de Mendoza y como unidades de análisis a las acciones desarrolladas por los municipios mendocinos en relación a la pandemia por COVID-19 que fueron publicadas/difundidas en sus respectivos medios oficiales, durante los meses de marzo y julio de 2020. De estas acciones se seleccionaron aquellas destinadas a prevenir, mitigar, realizar preparativos y adaptaciones frente a la emergencia sanitaria. Ello implica que pudieron existir otras acciones desarrolladas de las cuales no se obtuvo información, dado que el relevamiento se realizó durante el período de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) que se impuso en la República Argentina a partir del Decreto 260/2020.

Una vez obtenidos los datos primarios del relevamiento, se procedió a estandarizar la denominación de las medidas adoptadas, ordenarlas inductivamente (en forma ascendente) en subcategorías y categorías, según el departamento y el mes en que se desarrollaron. Por último se diferenciaron las acciones estratégicas de las acciones comunes u ordinarias<sup>1</sup> en lo referente a la construcción de resiliencia, según criterios preestablecidos. La información obtenida brinda una visión territorial y temporal de las políticas públicas implementadas, según las etapas de la Gestión del Riesgo a la que corresponden y su incidencia en la construcción de resiliencia a escala local.

### RESULTADOS OBTENIDOS

Los resultados obtenidos se han organizado según los tipos de acciones desarrolladas por los municipios mendocinos, su localización territorial, su distribución temporal y su importancia estratégica en relación a la construcción de resiliencia a nivel local.

Cabe aclarar aquí que en la Provincia de Mendoza los ejidos municipales son colindantes, correspondiendo un municipio (gobierno local) a cada departamento en que se divide el territorio provincial.

#### Acciones desarrolladas según categorías, subcategorías y tipos

Las acciones relevadas han sido clasificadas en 181 tipos, que se organizan en forma ascendente en 37 subcategorías y 7 subcategorías. (Tabla 1).

La visión de conjunto de las categorías y subcategorías identificadas, permite comprender la preponderancia de los tipos de acciones desarrolladas durante el período de tiempo analizado. Se destacan por su diversidad y número, las acciones realizadas en las categorías Campañas Especiales, Atención de la Emergencia Sanitaria e Información a la Comunidad.

1. Se entiende por acciones estratégicas a aquellas que tienen un efecto multiplicador relevante en el fortalecimiento de la comunidad (prevención, reducción del riesgo, atención de emergencias) siendo muchas de estas acciones de carácter innovador. Asimismo, las acciones comunes u ordinarias son aquellas que ya existían con anterioridad a la pandemia pero que desarrollaron adaptaciones durante la misma, en especial durante la emergencia sanitaria.

Categorías (Total 7)	Subcategorías (Total: 37)	Tipos de acciones relevadas (Total 181)	Subtotal de tipos de acciones por categoría
Organización del personal municipal	Atención al público	8	21
	Teletrabajo	2	
	Refuerzos de personal	3	
	Prevención	3	
	Beneficios	4	
	Publicación de acciones	1	
Preparación para la Emergencia Sanitaria	Normativa	7	25
	Organización	6	
	Preparativos	3	
	Recursos	8	
	Publicación	1	
Atención de la Emergencia Sanitaria	Instalaciones	3	22
	Medición	2	
	Procedimientos	4	
	Servicios	10	
	Contactos	2	
	Publicación	1	
Continuidad de los Servicios Municipales	Servicios rutinarios	6	15
	Servicios innovadores	8	
	Publicación	1	
Información a la comunidad	Normativa	11	43
	Prevención	9	
	Servicios	14	
	Difusión	5	
	Contactos	3	
	Publicación	1	
Campañas especiales	Prevención	9	53
	Apoyaturas	9	
	Sostenibilidad	5	
	Salud	4	
	Asistencia	14	
	Recreación	4	
	Conectividad	3	
	Capacitación	4	
Publicidad	1		
Otros aspectos de interés	Temas varios	6	2
	Publicación	1	

Tabla 1. Clasificación de las acciones relevadas por municipio, marzo a julio de 2019

Fuente: Autores, 2023.

### Localización territorial de las acciones según departamentos

El conjunto de acciones relevadas por departamento, ha permitido observar cuáles han sido los temas y ejes de interés en la gestión de los respectivos gobiernos municipales de la Provincia de Mendoza. El análisis del número de acciones desarrolladas, tanto como su clasificación en las categorías y subcategorías mencionadas anteriormente, permite visualizar un ranking en donde los respectivos municipios están ordenados en forma decreciente (Figura 4).

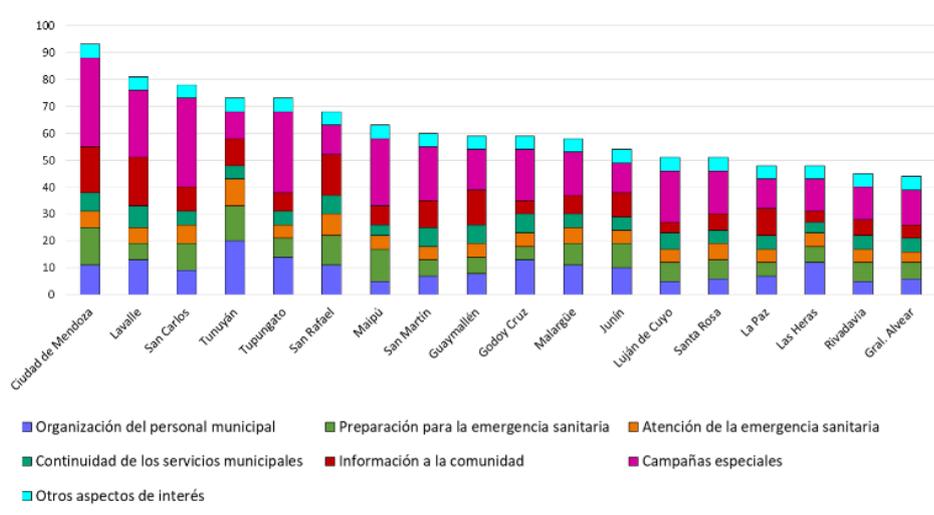


Figura 4. Total acumulado, segmentado por categorías de acciones desarrolladas por los municipios mendocinos. Marzo a julio de 2020. Fuente: Autores, 2023.

### Cantidad de acciones

De acuerdo a los datos analizados se pudo observar que la Ciudad de Mendoza es el municipio con el mayor número de acciones (cerca de 100), donde predominan las correspondientes a Campañas especiales, Información a la comunidad y Preparación para la emergencia sanitaria respectivamente. Se destacan los departamentos que le siguen en cuanto al total de medidas: Lavalle y luego los tres del Valle de Uco: San Carlos, Tunuyán y Tupungato.

Por otro lado, los departamentos con el menor número de acciones desarrolladas son General Alvear, Rivadavia y Las Heras. En los tres predominan las Campañas especiales como la categoría con el mayor número de acciones municipales, y para el caso de Las Heras se destacan las acciones las vinculadas con la Organización del personal municipal.

Desde el punto de vista territorial, la cantidad de acciones desarrolladas por los diferentes municipios no responde a un patrón o lógica espacial definida.

### Acciones según categorías

En la categoría Organización del personal municipal, Tunuyán fue el municipio con mayor número de acciones desarrolladas, siendo los municipios de Maipú, Luján de Cuyo y Rivadavia los que implementaron menos acciones en este sentido.

En la categoría Preparación para la emergencia sanitaria, Capital, Tunuyán y Maipú fueron los que establecieron mayores acciones de este tipo y, en menor medida, La Paz y Lavalle.

En la categoría Atención de la emergencia sanitaria se observó un equilibrio en todos los departamentos con respecto a los datos, al igual que con la Continuidad de los servicios municipales.

La categoría Información a la comunidad sobre el COVID-19, muestra que Ciudad de Mendoza, Lavalle, San Rafael y Guaymallén fueron los municipios más activos en este sentido, seguidos por Las Heras, Godoy Cruz y Luján de Cuyo.

Las acciones observadas muestran que el factor común entre los municipios lo ha constituido el desarrollo de Campañas especiales, aspecto muy sensible y significativo durante la pandemia, que se evidenció especialmente en departamentos como Capital, San Carlos y Tupungato. Algunas de las Campañas especiales más destacadas han sido: la difusión de protocolos sanitarios para COVID-19; operativos de control y prevención; limpieza y desinfección de barrios y espacios públicos; convenios entre municipios e instituciones provinciales y nacionales; organización de voluntariados para asistencia personal a tercera edad y otros operativos de prevención; entrega de materiales de protección sanitaria a centros de salud por parte del Municipio; uso de energías y transportes sustentables; entre otras.

Por otro lado, entre las acciones menos frecuentes se encuentra paradójicamente la categoría Atención de la emergencia sanitaria, lo cual muestra en cierta forma la limitación de la capacidad de los municipios mendocinos para responder a escenarios de emergencia.

Asimismo, la información obtenida permite observar que frente a la emergencia sanitaria los municipios han tomado distintos tipos de decisiones, no existiendo procedimientos o protocolos comunes.

#### Relación entre la cantidad de población y número de acciones desarrolladas

Una apreciación importante surge de la relación entre las acciones desarrolladas por cada municipio y la cantidad de habitantes que residen en el mismo. Si se toman los cinco municipios con la mayor cantidad de acciones, se observa que tres de ellos no superan los 50.000 habitantes (Lavalle, San Carlos y Tupungato) y uno de ellos apenas supera ese número (Tunuyán), según el Censo de Población, Hogares y Vivienda del año 2010.

En el caso de la Ciudad de Mendoza se observa una correlación entre un mayor número de acciones y de habitantes. En este caso incide la condición de esta ciudad como capital provincial, donde se localizan las principales instituciones político-administrativas, tanto como los centros de abastecimiento comercial, de servicios, cultura, recreación y esparcimiento de toda la provincia. Como contraparte, llama la atención el escaso número de acciones implementadas en municipios con importante volumen de población, tales como Las Heras, Luján de Cuyo, Maipú, San Rafael y Guaymallén, entendiéndose a su vez, que una mayor cantidad de acciones no necesariamente asegura una mayor efectividad para gestionar la emergencia.

#### **Distribución temporal de las acciones desarrolladas**

Se observaron las acciones llevadas a cabo por los municipios (y su subdivisión en categorías y subcategorías) Es importante destacar que las acciones se hallan en sintonía con las incertidumbres propias de lo desconocido, con la necesidad de continuar con las actividades normales en la anomalía reinante y con el mayor conocimiento y adecuación por parte de la sociedad a la realidad.

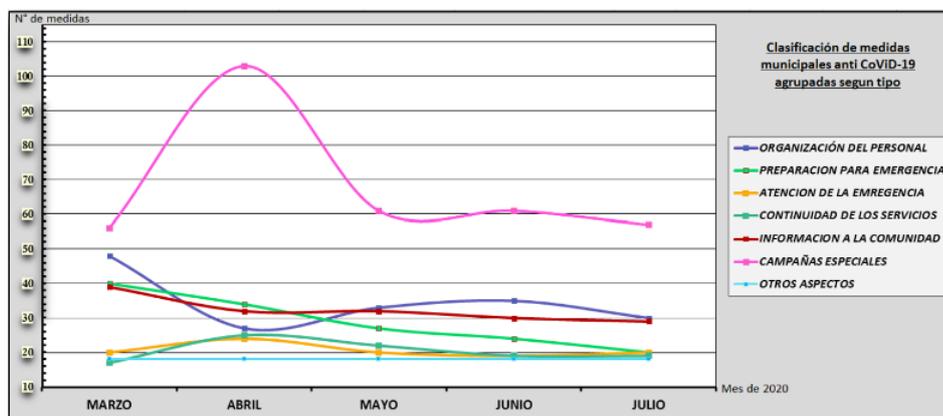


Figura 5. Variación temporal de las acciones por categoría, en el período marzo - julio de 2020  
Fuente: Autores, 2023.

En cuanto a la cantidad de acciones llevadas a cabo, se observa que las mismas fueron en aumento desde el mes de marzo hasta abril, para registrar una disminución en los meses de mayo y junio y luego un repunte en el mes de julio. Este comportamiento puede asociarse a la intensificación de las acciones durante abril, primer mes atravesado en su totalidad por el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO). Para el mes de mayo y junio se observa en general una atenuación de las acciones por municipio que puede asociarse a esta adecuación por parte de la sociedad al ASPO y al posterior Distanciamiento social, preventivo y obligatorio (DISPO) y dentro del mismo, a la normalización de las actividades. Por otra parte, el repunte de acciones para el mes de julio se considera asociado a la proximidad del receso invernal y a un aumento sostenido de casos que obligaron a profundizar las acciones ya existentes.

Número de medidas adoptadas por los municipios mendocinos (incluye acciones ordinarias y estratégicas)						
Meses	Organización del Personal	Preparación para la Emergencia	Atención de la Emergencia	Continuidad de servicios municipales	Información a la comunidad	Campañas especiales
Marzo	48	40	20	17	39	56
Abril	27	34	24	25	32	103
Mayo	33	27	20	22	32	61
Junio	35	24	19	19	30	61
Julio	30	20	20	19	29	57
<b>Totales</b>	173	145	103	102	162	338

Tabla 2. Total de acciones implementadas por los municipios mendocinos durante la emergencia sanitaria por COVID-19

Fuente: Autores, 2023.

Durante la emergencia sanitaria las acciones municipales han tenido un comportamiento diverso. A simple vista, puede observarse que las Campañas especiales han tenido un mayor número de medidas que el resto de las categorías. Se destaca el fuerte crecimiento de las medidas de marzo hasta abril, que pasaron de 56 en el mes de marzo a 103 acciones en el mes de abril; para registrar luego una caída y posterior estabilidad; con 61 acciones en los meses de mayo y junio y 57 acciones para el mes de julio.

Un proceso similar aunque menor en número de acciones lo constituye la Continuidad de los servicios en los municipios; que comienzan mostrando un total de 17 acciones en el mes de marzo, a destacar 25 en abril, registrando una disminución hacia el mes de mayo (22 acciones) y una cierta estabilización de las mismas para junio y julio con 19 acciones en ambos meses, respectivamente.

Otra categoría que ha presentado similares comportamientos ha sido la que agrupa medidas referidas a la Atención de la emergencia. De contabilizar 20 acciones para el mes de marzo, se registra un aumento para el mes de abril, con 24 acciones. Se observa luego una caída del número de acciones y una posterior estabilidad para mayo, junio y julio, con 20, 19 y 20 acciones en cada mes mencionado anteriormente.

A diferencia de las anteriores, la Organización del personal de los municipios de la provincia registró un comportamiento diferente; inicialmente una disminución de las acciones referidas a la categoría: de 48 acciones en marzo a 27 durante abril; y posteriormente un leve aumento seguido de cierta estabilidad de las mismas en los meses de mayo, junio y julio, con 33, 35 y 30 acciones, respectivamente.

Una categoría que ha manifestado en el periodo de tiempo analizado una paulatina disminución en cuanto a las acciones llevadas a cabo es la Preparación para la emergencia, que registró una disminución de sus acciones desde marzo con 40 acciones, pasando por abril con 34; mayo con 27, junio con 24 y finalmente julio con 20 acciones respectivamente. Por otro lado, la Información a la comunidad si bien presentó disminuciones desde marzo a julio, estas fueron más leves a lo largo del tiempo, e incluso registraron una estabilidad. Para el mes de marzo, el número de acciones vinculadas a la información a la comunidad ascendió a 39, para luego disminuir en abril a 32 estabilizándose en el mismo número para el mes de mayo y seguir disminuyendo en los meses de junio y julio con 30 y 29 acciones, respectivamente.

Finalmente se destaca la continuidad en el tiempo analizado para este proyecto de Otros aspectos que se han reunido en acciones diversas, contabilizando un total de 18 por cada mes del periodo analizado. En esta categoría, se destaca la predominancia absoluta de acciones municipales comunes, no detectándose acciones estratégicas en ningún municipio.

Para concluir el análisis, se puede mencionar la importancia de las Campañas especiales por sobre el resto de las categorías, que mantuvieron superioridad en número de acciones durante todo el periodo de tiempo analizado.

Se destaca a abril como decisivo para varias categorías, siendo el mes donde se ha intensificado el número de acciones; o bien donde estas han disminuido; como lo que ocurre con las Campañas especiales, la Organización del personal, la Continuidad de los servicios y la

Atención de la emergencia. Ello se debe a que a mediados de marzo comenzó a implementarse la cuarentena obligatoria y con ello, se modificaron las pautas según las que se desarrollaron las actividades de administración pública y privada, comerciales, educativas, entre otras. En este contexto una buena parte de la sociedad tuvo que enfrentar cambios notables en su forma de funcionamiento, apareciendo la modalidad de trabajo remoto (home office), la educación a distancia, la resolución de trámites a través de medios virtuales, entre otros aspectos clave.

Como corolario, sorprende la constante caída del número de acciones vinculadas a la Preparación para la emergencia durante los meses analizados, a la vez que se producía en forma sincrónica, un constante aumento de casos confirmados de COVID-19 en todo el territorio provincial.

### Acciones estratégicas relacionadas a la construcción de resiliencia

Tomando el como base el aporte realizado por Delgado, J. (2013) en lo referente a la clasificación de capacidades relativas a la resiliencia, se han agrupado las acciones consideradas estratégicas de cada categoría analizada en estas clases. De esta forma, se observa la predominancia de ciertas capacidades sobre otras y la cantidad de municipios que adoptaron dichas acciones estratégicas, teniendo en cuenta que los municipios mendocinos son dieciocho.

Capacidades relativas a la Resiliencia	Categorías de acciones analizadas	Acciones estratégicas detectadas	Núm. de municipios que implementaron acciones estratégicas
Anticipación/sensibilidad	Organización del Personal	Turnos diferenciados para atención al público	5
		Teletrabajo de funcionarios municipales	3
		Refuerzo de personal para actividades territoriales	2
		Prevención de la salud	1
	Preparación	Implementación de protocolos	7
		Creación de fondo municipal para COVID	1
		Conformación del Comité de Emergencias Municipal	6
		Reuniones coordinación con instituciones provinciales y nacionales	5
		Preparación sistema Salud y transporte de enfermos	8
		Creación y ampliación de albergues para enfermos	5
Respuesta activa	Atención emergencia	Ampliación de servicios de salud	3
		Relevamiento de enfermos y barrios	3
		Protocolos para casos de contagios	2
		Seguimiento casos positivos y georreferenciación	2
		Comunicaciones mediante línea 0800	3
	Información	Referida a normativa	7
		Referida a prevención	15
		Referida al avance de contagios	8
	Campañas especiales	Prevención	17
		Acuerdos institucionales y beneficios especiales	5
Medidas sostenibles		1	
Recuperación activa	Continuidad de servicios	Asistencias domiciliarias	17
		Servicios rutinarios	7
		Servicios innovadores	7

Tabla 3. Acciones estratégicas según categorías y municipios  
Fuente: Autores, 2023.

### *Distribución de las acciones estratégicas en los departamentos*

Las acciones estratégicas desarrolladas por los municipios, permite observar comportamientos interesantes en relación a la distribución de la población en la provincia.

El primer mapa de la Figura 6 (izquierda) detalla el número absoluto de acciones estratégicas desarrolladas por cada municipio. En él se observa que la Ciudad de Mendoza y San Carlos fueron los municipios que más acciones estratégicas (más de 30) realizaron en el período analizado. En segundo lugar, se visualizan Malargüe, Tunuyán, Godoy Cruz y Lavelle, contabilizando entre 21-28 acciones cada uno. Por otro lado, los municipios que tuvieron menor cantidad de acciones estratégicas (entre 7 y 21) fueron San Rafael, Tupungato, Rivadavia, San Martín, Maipú, Guaymallén, Luján de Cuyo, Las Heras, Junín, Santa Rosa, La Paz y General Alvear.

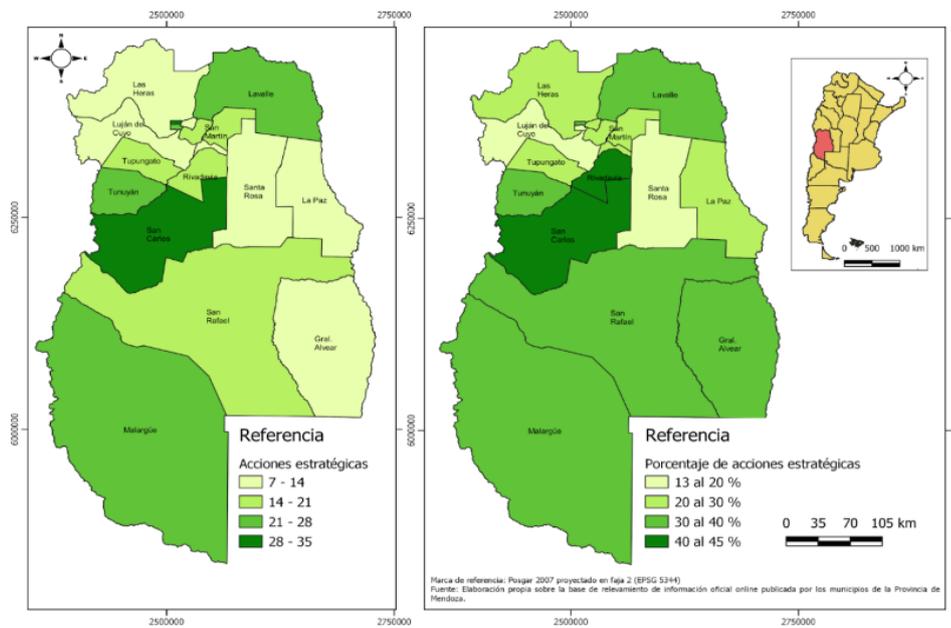


Figura 6. Acciones estratégicas por departamento. Totales absolutos y relativos respecto al total de acciones estratégicas implementadas en la Provincia  
Fuente: Autores, 2023.

Esta comparación muestra que los departamentos que tienen menor cantidad de población, como Malargüe, San Carlos y Lavelle, son los que han enfatizado más en lo estratégico a la hora de tomar decisiones.

El segundo mapa (derecha) permite observar que, del total de acciones estratégicas implementadas en la Provincia de Mendoza, el 40% al 45% se llevó a cabo en los municipios de San Carlos y Rivadavia, mientras que del 30% al 40% se establecieron en Malargüe, San Rafael, General Alvear, Tunuyán, Lavelle y Capital. Por otro lado, el menor porcentaje del total de las acciones se llevaron a cabo en Luján de Cuyo, Godoy Cruz, Santa Rosa, La Paz, Tupungato, Las Heras, San Martín, Junín, Maipú y Guaymallén. Estos datos muestran a simple vista que el mayor porcentaje de acciones estratégicas fueron tomadas por los municipios del sur mendocino, caracterizados por tener la menor cantidad poblacional, gran extensión territorial y mayor distancia a la capital provincial.

Si se comparan los mapas de la Figura 6, se advierte el peso de las acciones estratégicas en relación al total de acciones desarrolladas y su influencia en los valores totales. Por ejemplo, el municipio de San Carlos presenta un alto número de acciones estratégicas, las cuales representan un alto porcentaje en relación a las acciones totales. Otros departamentos presentan un número alto de acciones estratégicas, que sin embargo no son significativas en relación al total de acciones desarrolladas, tal como ocurre en Capital y Godoy Cruz.

En otros casos, existen departamentos donde las acciones estratégicas son bajas, pero son porcentualmente importantes en relación al total de acciones. Ejemplos de este caso lo constituyen los departamentos Rivadavia, Las Heras, Guaymallén, La Paz, Junín, San Rafael y General Alvear.

Por último, se destaca el grupo de departamentos que presentan similitudes en el rango tanto de acciones estratégicas, como en la participación de estas en el total de acciones llevadas a cabo por el municipio. En este grupo se hallan los departamentos Lavelle, Luján de Cuyo, Maipú, Tupungato, Tunuyán, San Martín, Santa Rosa y Malargüe.

### Distribución de acciones estratégicas por regiones provinciales

En este apartado se presenta el análisis espacial donde se mide la incidencia de las acciones estratégicas de cada municipio sobre el total de medidas adoptadas en la región de la provincia a la que pertenecen. A su vez, las acciones estratégicas han sido clasificadas según las categorías analizadas (Figura 7).

En primera instancia la Zona del Gran Mendoza, conformada por los municipios de Las Heras, Lavalle, Ciudad de Mendoza, Godoy Cruz, Guaymallén, Maipú y Luján de Cuyo presenta las mayores densidades y a su vez, en referencia a las acciones estratégicas implementadas, se destaca que casi el 50% del total de las acciones estratégicas de dicha región son Campañas especiales (difusión de protocolos sanitarios para el COVID-19 en diferentes ámbitos de la sociedad; operativos de control y prevención; limpieza y desinfección de barrios y espacios públicos; entre otros) y en menor cantidad acciones basadas en la Atención de la emergencia sanitaria, como por ejemplo adhesión a protocolos provinciales y nacionales pero no de origen propio; creación de un fondo municipal para insumos de pandemia; albergue municipal para atención de salud; construcción de "Puntos Seguros" para contener a la comunidad en caso de emergencia; entre otros aspectos.

En segundo lugar, la Zona del Valle de Uco, conformada por los municipios Tupungato, Tunuyán y San Carlos presenta densidades poblacionales intermedias y en cuanto a las acciones estratégicas, se destaca que casi el 50% de ellas ha consistido en Campañas especiales, tales como la creación de un sistema de donaciones y colectas; limpieza y desinfección de barrios y espacios públicos; voluntarios para asistencia personal a tercera edad y otros operativos de prevención, entre otros. En menor medida se destacaron las acciones relacionadas con la Continuidad de los servicios municipales como por ejemplo la prestación de agua, cloaca, recolección de residuos y funcionamiento del cementerio municipal.

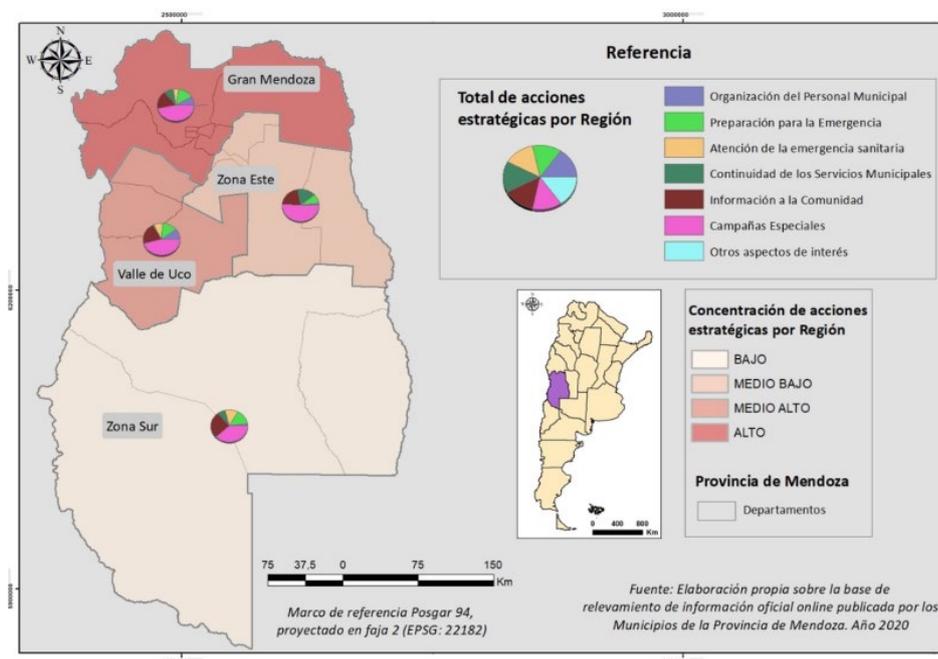


Figura 7. Concentración y tipos de acciones estratégicas por zonas o regiones de la provincia de Mendoza  
Fuente: Autores, 2023.

En tercer lugar, la Zona Este provincial, conformada por los municipios San Martín, Junín, Rivadavia, Santa Rosa y La Paz presenta densidades medias y en cuanto a las acciones estratégicas se destaca nuevamente que más del 50% del total son Campañas especiales como por ejemplo operativos de control y prevención; uso de energías y transportes sustentables; ayuda alimentaria y asistencia en barrios carenciados; actividades recreativas, culturales, sociales y deportivas para población general; difusión de protocolos sanitarios en diferentes ámbitos de la sociedad; entre otras campañas. Por otro lado, la menor cantidad de acciones estratégicas se relacionaron con la Atención a la emergencia sanitaria y la Organización del personal municipal.

En cuarto y último lugar, la Zona Sur, conformada por los departamentos de San Rafael, General Alvear y Malargüe presenta las menores densidades poblacionales y en cuanto a las acciones estratégicas se observa que casi el 50% del total de las acciones estratégicas de la región son Campañas especiales. Algunas de esas campañas han sido: difusión de protocolos sanitarios COVID-19 en diferentes ámbitos de la sociedad; operativos de control y prevención; limpieza y desinfección de barrios y espacios públicos; actividades recreativas, culturales, sociales y deportivas para población general; ayuda alimentaria y asistencia en barrios carenciados; crédito a tasa cero para monotributistas, autónomos y sectores económicos afectados por la pandemia, entre otros. Por otro lado, del total de medidas estratégicas las relacionadas con la Organización del personal municipal tuvieron la menor proporción respecto a otros tipos de acciones.

En relación a lo anterior, puede observarse que independientemente de la densidad de población de las distintas zonas de la provincia, los municipios optaron predominantemente por la implementación de Campañas especiales frente a otros tipos de medidas, durante la Emergencia Sanitaria. En cuanto a las medidas estratégicas implementadas, la tendencia general es la disminución de lo estratégico de norte a sur de la provincia, tanto en el número total de acciones estratégicas comparando con otras regiones, como en la incidencia de estas a nivel intrazonal.

Vale aclarar que, si se comparan los mapas de la Figura 6 con la Figura 7 se observa que existen zonas o regiones que incluyen a departamentos con características muy disímiles en cuanto a número de acciones estratégicas y en cuanto a porcentaje de acciones estratégicas sobre el total de acciones de dicha zona. Esto conduce a que en los promedios estos números sean poco visibles, ocultando entonces aquellos departamentos que mostraron un mayor número de acciones estratégicas, o viceversa. Por ejemplo, el comportamiento del departamento de San Carlos (con un número elevado de acciones estratégicas) en el contexto de la zona del Valle de Uco o por lo contrario, el caso del departamento de Las Heras (con un número reducido de acciones estratégicas) en el contexto del Gran Mendoza.

Esta realidad lleva también a formular interrogantes para profundizar esta investigación. Por ejemplo: ¿Por qué la región Sur tuvo pocas acciones estratégicas y mostró un patrón de comportamiento similar intrarregional?, o ¿qué factores motivaron una importante actividad estratégica en la región del Valle de Uco?

#### *Distribución temporal de las acciones estratégicas*

En la observación temporal entre los meses de marzo y julio, se advierte que, en general, las acciones comunes u ordinarias sobrepasaron en número a las acciones estratégicas, en cada uno de los municipios, sin embargo, hubo casos excepcionales dignos de destacarse.

En el mes de marzo, las acciones estratégicas fueron predominantes en los municipios de Godoy Cruz, Tunuyán, Rivadavia y Malargüe; mientras que General Alvear mantuvo paridad entre estas acciones en dicho mes. En el mes de abril fue San Carlos el municipio que mantuvo una mayor proporción de acciones estratégicas por sobre las comunes y San Rafael presentó una paridad entre ambas. Entre mayo y julio es nuevamente San Carlos el municipio que se muestra como excepción, manteniendo una paridad de acciones comunes y estratégicas.

Según lo anterior, puede concluirse que las acciones estratégicas implementadas por los municipios de Mendoza no se organizaron según una lógica o un patrón espacial o temporal definido. Ello podría estar indicando debilidades en la realización de diagnósticos conjuntos y en los procesos de comunicación entre gobiernos locales. De esta forma, se verifica la existencia de prácticas institucionales desarticuladas que surgieron de procesos de toma de decisiones planificados en forma insuficiente, desde el punto de vista provincial.

## **REFLEXIONES Y PROPUESTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE RESILIENCIA A ESCALA LOCAL**

La construcción de resiliencia, tal como ha sido analizada en el presente trabajo es un proceso que se desencadena a partir de una crisis o estímulo negativo. Implica la capacidad de tomar conciencia de la nueva realidad, ser capaz de cambiar ciertas estructuras de pensamiento, organización, acción y en la medida de lo posible, el desarrollo de acciones de adaptación que permitan superar los aspectos críticos a futuro.

A través de estudio de casos, se analizaron ejemplos de capacidad de resiliencia a nivel de los municipios mendocinos.

El análisis desarrollado permite inferir que existe mayor resiliencia cuando en una organización o institución existe una capacidad de entender los problemas que acontecen en tiempo real y una cierta elasticidad para repensar ciertos roles, actividades, coordinaciones y procesos; de tal forma de poder hacer frente en forma más precisa y eficiente a la realidad a la que deben enfrentarse. Ello implica generalmente que este tipo de situaciones de crisis o emergencia estén consideradas en los marcos normativos vigentes.

Por lo contrario, instituciones cuyo funcionamiento está guiado fuertemente por la inercia, donde no necesariamente se cuestionan, debaten y constituyen nuevas formas de organización, terminan mostrando poca elasticidad para adaptarse a nuevas situaciones. Elementos clave en estos escenarios son los roles de liderazgo situacional, la capacidad de generar o poner en práctica protocolos y normativas referidos a contextos especiales; tanto como la generación de mecanismos específicos que permitan disponer de los recursos humanos, materiales, financieros, entre otros, de una manera diferenciada y más ágil en momentos de emergencia, respuesta o recuperación.

Asimismo, una institución muestra una actitud resiliente cuando tiene la capacidad de redundar en procesos y roles clave; generar mecanismos creativos y actualizados para responder a nuevas demandas y alternar recursos para atender otros procesos de menor importancia.

Si se toma como punto de partida la resiliencia como capacidad, se puede observar que en los municipios mendocinos la capacidad de respuesta ante una emergencia sanitaria no estaba prevista. Por ello, predominaron medidas de información y concientización, pero fueron muy escasos los mecanismos de coordinación, generación de protocolos comunes y puesta en marcha de procesos que implicaban la disponibilidad de equipamientos, recursos humanos y financieros.

Si se analiza a la resiliencia como adaptación se puede apreciar que existió evidencia de esta aptitud, manifestándose con mayor nitidez en el accionar de los municipios en temas de Organización del personal, la Continuidad de servicios municipales y la implementación de Campañas especiales.

El comportamiento de los municipios hace pensar en que se partió de una base muy débil de preparación previa ante emergencias. Sin embargo, durante la crisis se movilizaron recursos materiales, técnicos y humanos con muy buenas intenciones, pero no necesariamente bien preparados y enfocados a los temas prioritarios.

Un número escaso de municipios mendocinos lideró la puesta en marcha de acciones estratégicas. Sin embargo, la localización de los mismos no muestra un patrón geográfico claro, dado que algunos de ellos pertenecen al Gran Mendoza (posición central) y otros a zonas periféricas de la provincia.

En términos de medidas de reducción del riesgo, las acciones de conocimiento del riesgo, tanto como las de prevención y transferencia -correspondientes a un enfoque prospectivo-son prácticamente inexistentes. En cambio, ha predominado el enfoque reactivo, materializado en acciones de respuesta y mitigación, siendo muy importantes las iniciativas relacionadas a la respuesta a la crisis en tiempo real.

La experiencia de los municipios mendocinos durante la Cuarentena por COVID-19 constituye un ejemplo que muestra que las políticas públicas aún se encuentran en un estado inmaduro en cuanto al conocimiento y anticipación ante escenarios de riesgo y crisis emergentes. Ello condice con los hallazgos basados en la clasificación de capacidades relativa a la resiliencia propuesta por Delgado, donde se verifica que las acciones estratégicas de los municipios han sido de carácter activo en su conjunto.

En efecto, se desconoce el comportamiento y el área de impacto de múltiples amenazas que se encuentran latentes en el territorio, tales como las relacionadas a procesos de contaminación o degradación ambiental por causas antrópicas. Este desconocimiento trae aparejada una dificultad para evaluar posibles escenarios de impacto y las poblaciones e instalaciones vitales expuestas a las mismas. Sin este diagnóstico se complejiza la implementación de acciones enfocadas en la prevención, la mitigación, la transferencia y la respuesta ante crisis y desastres.

Sin lugar a dudas, los marcos normativos, las instituciones y en especial la mentalidad con la que se manejan los temas de riesgo y desastres, en los que se enfatizan las medidas de respuesta y recuperación; ponen en evidencia que las políticas públicas, en especial las relacionadas a la administración pública y la gestión del territorio aún no han avanzado en los principios dispuestos por el Marco de Sendai.

En este sentido, cabe preguntarse:

- » ¿Qué estrategias pueden implementarse en las instituciones de gobierno y en las comunidades locales para capitalizar las experiencias, aprendizajes, adelantos y lecciones aprendidas derivadas de la emergencia sanitaria por COVID-19 en Mendoza?
- » ¿Qué actores deberían liderar el proceso de reflexión-acción para generar bases de organización resiliente frente a crisis y emergencias?
- » ¿Cuáles aspectos relacionados a la Gestión del Riesgo con enfoque prospectivo deben ser fortalecidos en el marco normativo e institucional de Mendoza?
- » ¿Cómo evaluar los costos derivados de aplicar un enfoque meramente correctivo ante escenarios de crisis emergentes?
- » ¿Qué oportunidades de generar resiliencia se desprenden del marco normativo de la Provincia de Mendoza, en especial por la vigencia de las leyes 5961 y 8999?

Sin lugar a dudas, la construcción de resiliencia, tal como se ha expresado en la primera parte del artículo, es un desafío que convoca a todas las instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad. Sin embargo, para que este proceso ocurra debe existir un liderazgo institucional que plantee el proceso y genere el espacio de diálogo, intercambio, discusión y decisión que permita capitalizar las experiencias vividas en el año 2020.

Mendoza en su historia reciente ya vivió diferentes crisis y desastres, entre los que se puede mencionar el terremoto de 1861. Este sismo destruyó la mayor parte de la ciudad colonial existente y provocó por derrumbes e incendios la muerte de aproximadamente la mitad de la población residente en la misma, además de quedar acéfala en lo referente al poder político.

La historia muestra que este desastre produjo enormes transformaciones en el modo de planificar la nueva ciudad, con criterios de prevención sísmica, adecuación ambiental y aumento de la seguridad de los habitantes. De esos aprendizajes surgieron normas referidas a la planificación urbana, códigos de edificación que forjaron un ejemplo normativo a nivel nacional. Asimismo, en base a la dolorosa experiencia la población mendocina tiene una clara noción de la amenaza sísmica y de procedimientos de respuesta a implementar por individuos e instituciones.

El sismo de 1861 y muchos otros ocurridos con posterioridad han forjado una conciencia en la Mendoza actual. Su población ha mostrado una capacidad de resiliencia al incorporar en múltiples facetas de su vida elementos de conocimiento y prevención ante la amenaza sísmica.

Sin embargo, la pandemia por COVID-19 ha puesto de manifiesto la debilidad de los sistemas organizativos, a nivel político, económico, sanitario, educativo, entre otros aspectos. Surge con fuerza el concepto de riesgo sistémico y con ello la necesidad de abordar la complejidad sin perder de vista los objetivos de desarrollo. El actual mundo globalizado presenta el desafío de adaptar las políticas públicas con un enfoque más integrado, coordinado y flexible. Por ello, la construcción de resiliencia a escala local implica un conjunto de acciones clave tales como modelización probabilística de escenarios de riesgo frente a diferentes amenazas, la identificación y coordinación entre los actores institucionales, la consideración de la forma de organización y la percepción del riesgo de la población, como elementos antecedentes a la definición de medidas de prevención, corrección y transferencia del riesgo compatibles con los marcos normativos e institucionales vigentes.

## REFERENCIAS

- Cardoso, María Mercedes. (2019). Estudio de la vulnerabilidad y la resiliencia en la ciudad de Santa Fe, Argentina: El rol de los servicios urbanos en general y del transporte de pasajeros en particular. *Revista de Geografía Norte Grande*, 73, 133-159. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000200133>
- CENAPRED. (2018). *La Resiliencia en la Gestión Integral del Riesgo*. Coordinación Nacional de la Protección Civil de México.

- Comunidad Andina. (2018). *Glosario de términos y conceptos de la Gestión del Riesgo de desastres para los países miembros de la Comunidad Andina*. Comunidad Andina.
- Cutter, S., Barnes, L., Berry, M., Burton, M., Evans, E., Tate, E. & Webb, J. (2008). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environment Change*, 18, 598-606. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.07.013>
- Delgado, Jesús. (2013) La vulnerabilidad urbana. Un enfoque ambiental y sistémico. *Saber Revista Urbana Digital*, 1(30), 19-41. [http://portal.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/cenamb/Vulnera\\_URB\\_Jesus\\_DElg.pdf](http://portal.ucv.ve/fileadmin/user_upload/cenamb/Vulnera_URB_Jesus_DElg.pdf)
- Dueñas Molina, Carlos. (2019). ¿Por qué hay que hablar de resiliencia en la gestión del riesgo de desastres? *Revista digital Reducción del Riesgo de Desastres*. Comisión Técnica del Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.
- Frankerberger, Tim, Mueller, Monica, Spangler, Tom & Alexander, Sara. (2013). *Community Resilience: Conceptual Framework and Measurement Feed the Future Learning Agenda*. Westat. USAID.
- Garmez, N. (1993). *Children in poverty: Resilience despite risk*. McGraw-Hill.
- Sánchez-Zamora, P., Gallardo-Cobos, R. & Ceña Delgado, F. (2016). La noción de resiliencia en el análisis de las dinámicas territoriales rurales: Una aproximación al concepto mediante un enfoque territorial. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 13(77), 93-116. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr13-77.nrad>
- Shah, F & Ranghieri, F. (2012). *A Workbook on Planning for Urban Resilience in the Face of Disasters Adapting Experiences from Vietnam's Cities to Other Cities*. The World Bank.
- UNISDR. (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Naciones Unidas.
- USAID. (2012). *Climate Change and Development: Clean Resilient Growth: USAID Climate Change and Development Strategy*. USAID.