

## GESTION PARTICIPADA DE RIESGO. Procedimientos para establecer enlaces entre la indagación y las políticas públicas

Da Costa Pereira Nélica, Poggi María C., Dueñas Juliana, Salinas Nilce, Portillo Sebastián  
UNIVERSIDAD NACIONAL DELUJÁN- ARGENTINA

Como citar este documento:

Da Costa Pereira, Nélica; María C. Poggi, Juliana Dueñas, Nilce Salinas, Sebastián Portillo (2015) **"GESTION PARTICIPADA DE RIESGO. Procedimientos para establecer enlaces entre la indagación y las políticas públicas"**. En: *Seminario Internacional sobre Ciencias Sociales y Riesgo de Desastre: un encuentro inconcluso*. Buenos Aires, 15 al 17 de septiembre; 16 p.

### 1. RESUMEN. Unos escritos a manera de introducción

La referencia conceptual que inspira mayoritariamente la gestión de generar procedimientos de conjunto, se relaciona con el trabajo realizado en el ámbito del *Grupo epistemología ampliada y metodologías multicriterio para la ordenación ambiental del territorio*. Desde este grupo y estableciendo relación con el Proyecto: *INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL (segunda etapa). Construcción de agendas de ordenamiento ambiental desde criterios múltiples*, se observó la implementación de agendas ambientales públicas revisando técnicas que fueran adecuadas para la aplicación multicriterio y la dimensionalidad de indicadores de sustentabilidad desde diálogos y acuerdos.

Cumplido el desarrollo del proyecto se observó y comprobó que la técnica grupal de talleres participativos se presentaba como válida y confiable para el trabajo de dimensionar indicadores, identificar y priorizar problemas ambientales locales, evaluar capacidad de gestión local para resolverlos y configurar agendas en forma conjunta para los Partidos de Mercedes, Moreno, Gral. Rodríguez, Pilar y Luján. La aplicación de encuestas mediante muestreo probabilístico, que fue apoyando como insumo informativo la tarea de priorizar problemas, fue aportando también un registro de territorios que evidenciaban signos de vulnerabilidad ambiental. Habida cuenta de lo registrado surgió la intención de generar instrumentos (mapas de riesgo, planes de alerta y contención, planes de precaución) y procedimientos metodológicos para la intervención territorial que se manejara en términos de prevención y gestión de riesgos en forma participada y vinculante. Esto con el objetivo básico de aportar insumos para la construcción de políticas territoriales locales.

En función de estos propósitos, se consideró de suma importancia establecer un marco de referencia conceptual que sirva como fortalecimiento de las ideas que determinarían los procedimientos a seguir, los observables a considerar y las dimensiones de problemas y soluciones a establecer. Dimensiones como sentidos a seguir en torno de: criterios, metas, atributos, restricciones (de los escenarios presentes) y estrategias ideales (para escenarios futuros), cotejados con las percepciones, intereses y deseos de los diferentes usuarios del territorio involucrados en el desarrollo local sustentable.

La intención de generar procedimientos adecuados para caracterizar problemas y situaciones y perfilar políticas de gestión; orientó la reflexión y búsqueda de esencialidades locales a partir de apreciaciones en torno de:

- Percepción local de riesgo ambiental y gestión participada de riesgo.
- Procedimientos multicriterio.
- Desarrollo sustentable, potenciación y políticas públicas.
- Entendimiento sectorial y territorialidad local.

## 2. EL INSUMO CONCEPTUAL PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS. EL fortalecimiento de procedimientos de conjunto a seguir

El marco conceptual que sirve como fortalecimiento de las ideas que determinarán los procedimientos a seguir, los observables a considerar y las dimensiones de problemas y soluciones a establecer se vinculan con apreciaciones en torno a:

### 2.1. Percepción local de riesgo ambiental y gestión participada de riesgo

Considerando que todo evento natural que genera riesgos es en esencia una construcción social y el resultado de un proceso de ocupación y de producción en el desarrollo humano que conlleva amenazas que no siempre se pueden medir con exactitud; se visualiza una gestión e intervención sobre la vulnerabilidad. Esto significa la propuesta de actuar sobre el riesgo en el ámbito local, reduciendo lo que exponemos a un evento que necesariamente se va a producir y generar un impacto (inundaciones, vertidos industriales, niveles elevados de arsénico).

Es importante señalar en este punto que la percepción comunitaria del riesgo es fundamental a la hora de perfeccionar políticas de intervención y gestión y, si la formulación de planes de gestión de riesgo se realiza de manera conjunta -gestión asociada entre ciudadanos, políticos y técnicos- identificando problemas y conflictos para establecer acuerdos; las estrategias de resolución se viabilizan como sustentables.

Según Héctor Poggiese<sup>1</sup> la metodología para la resolver cuestiones de riesgo debe seguir un modelo de planificación-gestión con información, consulta y consenso. Señala que en el momento de información, los participantes se informan mutuamente sobre los objetivos y reglas que tendrá el trabajo conjunto; cuáles serán sus roles y metas. En el momento de consulta, los participantes se cuestionan sobre las prioridades y proyectos locales y las alternativas frente a los problemas a resolver. En un tercer momento, el del consenso, se formalizan los acuerdos alcanzados, se diseña el seguimiento de las tareas proyectadas y pueden conformarse nuevos grupos de trabajo de participación social.

La participación social, es esencial para la construcción de lo público, entre la sociedad y el Estado. Es necesario entonces la creación de canales adecuados de información y mecanismos formales de participación social, a la hora de diseñar programas y políticas estatales eficaces para transformar la realidad, que permitan a los ciudadanos hacer valer sus derechos, ampliar el marco de percepción de

---

<sup>1</sup> POGGIESE, H., (2011) *Planificación participada y gestión asociada (PPGA) Metodologías*. Espacio editorial, Buenos Aires. Capítulo 3.

necesidades sociales y conocer las mejores formas para satisfacerlas. Asimismo, la participación social es un instrumento para el progreso hacia el desarrollo sustentable, lo que implica entre otros aspectos, que la sociedad conozca y actúe asumiendo la responsabilidad para la toma de decisiones sobre los problemas ambientales que afectan su entorno, tanto local como regional o nacional.

En Argentina existe el Programa de Planificación Participativa y Gestión asociada,<sup>2</sup> un programa pionero que surge, en esencia, de la idea de la posibilidad de la cogestión. Cuando hablamos de gestión asociada estamos sosteniendo que las decisiones pueden tomarse en conjunto entre todos los actores. La gestión forma parte de la acción planificada y la acción planificada forma parte de la gestión. La metodología apunta a facilitar ese proceso de intercambio para que genere un conocimiento superador a aquél que trae el técnico, el político, al que traiga la gente. El producto será un conocimiento que va a ser común, que va a corresponder a un colectivo social.

Siguiendo a Violeta Ruiz,<sup>3</sup> se puede observar tres modelos en los procesos de gestión asociada y su incidencia en la promoción de mayores niveles de ejercicio ciudadano. Existen la gestión asociada subordinada y la gestión asociada en pie de igualdad. Bajo el primer tipo de gestión el margen de autonomía y participación de las personas y comunidades es mínimo. La participación de las personas en el diseño y la gestión de programas y proyectos son muy restringidas y se mira a la gente como beneficiarios, nunca como parte protagónica de dichos procesos. Un segundo modelo, hace referencia a la ciudadanía emancipada, en donde la participación de todos los actores es fundamental.

Finalmente, el último tipo de gestión asociada es la incorporada, esta gestión existe cuando forma parte de la operatoria de la organización de base y es para ella una estrategia de gestión permanente. Esto será útil para moverse políticamente en el contexto, poder negociar, hacer valer sus derechos, ampliar el marco de percepción de las necesidades sociales y conocer las mejores formas para satisfacerlas. Una vez incorporada esta dinámica de gestión colaborará con el fortalecimiento de las organizaciones y la transformación de la realidad a través de las alianzas logradas. Las organizaciones que logran este nivel tienen una rica historia de luchas y mecanismos de empoderamiento en su accionar. Habrán establecido alianzas con los distintos actores sociales y tendrán capacidad de incidir en el diseño de la agenda pública en forma vinculante (Ruiz, 2004).

## 2.2. Procedimiento multicriterio

El espacio se visualiza como una complejidad que requiere ser interpretada aún a escala cotidiana. Desde esta interpretación se corporiza en consecuencia, la caracterización de la espacialidad y sus riesgos derivados en todos sus niveles. Desde el nominal al operativo. El nivel operativo requiere de la definición de indicadores. Estos son considerados como procedimientos que se aplican a dimensiones de una variable para poder realizar su medición y deben orientarse

---

<sup>2</sup> El Programa de Planificación Participativa y Gestión Asociada se desarrolla, desde hace más de veinte años, en el ámbito de la FLACSO.

<sup>3</sup> RUIZ, V. (2004) *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de una ciudadanía emancipada*. Buenos Aires, Paidós.

hacia la aplicación multicriterio. La aplicación de múltiples criterios demanda un proceso de aprendizaje iterativo, entre los analistas y los actores involucrados, en el que se combinan aspectos formales (aquellos propios de la metodología multicriterial: objetivos, criterios, metas, atributos, restricciones, puntos ideales, dominios y soluciones eficientes) con aspectos informales, representados por las percepciones, intereses y deseos de los diferentes usuarios del territorio involucrados en el desarrollo local.<sup>4</sup>

### 2.3. Desarrollo sustentable, potenciación y políticas públicas

El desarrollo sustentable ha sido definido, por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1987, como aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Entre el 3 y el 14 de junio de 1992 se desarrolló en la ciudad de Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo también conocida como Cumbre de la tierra. La Conferencia aprobó documentos de objetivos amplios y de naturaleza política: entre ellos, la Declaración de Río y la Agenda 21. La Declaración contiene veintisiete principios para propender al resguardo ambiental entre ellos -y relacionado con la cuestión de las dimensiones de riesgo- se destaca el principio 15 que señala: Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Siguiendo este proceso y en el marco del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas en el año 2001 se dice: *“El desarrollo humano es crecimiento económico equitativo y sostenible, es además un concepto superior e incluyente en el sentido de que abarca los conceptos sinónimos de desarrollo sostenible, sostenibilidad y sustentabilidad, esto indica por consiguiente que todos y cada uno de los diferentes sectores (económicos, sociales, políticos y ecológicos, entre otros) deberían tener como meta el desarrollo humano y no sólo el económico”*. Desde este programa el concepto de sustentabilidad se relaciona entonces con componentes tales como: productividad, permitiendo que las personas participen plenamente en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado en un marco general de crecimiento económico; equidad, que genere el acceso a la igualdad de oportunidades eliminando las barreras que obstaculizan las oportunidades económicas y políticas; sostenibilidad, con responsabilidad transgeneracional reponiéndose todas las formas de capital físico, humano y ambiental; y potenciación con la plena participación de las personas en todas las decisiones y procesos que conforman su vida.

Se piensa aquí que el desarrollo sustentable se materializa en el territorio, como proceso encauzado hacia el logro del bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida. Es el resultado de decisiones de distintos actores que se mueven en escenarios de tensión generados por las diversas motivaciones que impulsan el

---

<sup>4</sup> Da Costa Pereira, N.; Martínez, J.; Poggi, C. y Zanca, R. (2008) *La Matriz de Correlación en el tratamiento de cuestiones Territoriales y Ambientales: ¿soporte estadístico o rizoma interpretativo para codificaciones de conjunto?* X Jornadas Cuyanas De Geografía, Universidad Nacional de Cuyo.

tratamiento de la sustentabilidad y su aplicación. Cuando este proceso resguarda la multiplicidad de perspectivas y contiene las dinámicas geográficas cotidianas en la selección y dimensionamiento de los indicadores, se fortalece la construcción de políticas territoriales.

#### 2.4. Entendimiento sectorial y territorialidad local

Jürgens Habermas plantea la necesidad de una comunidad de la comunicación, fundada en la solidaridad social sobre la base de una orientación hacia acuerdos y diálogos en contacto efectivo con la cotidianidad. Estos acuerdos pueden, desde el contexto del mundo de la vida, configurar de manera significativa la espacialidad. Habermas refiere la espacialidad como vinculada al mundo de la vida y especificada como espacio o esfera de la opinión pública. Al igual que el mundo de la vida este espacio se reproduce a través de la acción comunicativa que se ajusta a la práctica cotidiana.

Un aspecto interesante en este análisis de Habermas es la cuestión sobre la reproducción de las estructuras simbólicas del mundo de la vida. Para Habermas, estas estructuras se reproducen por tres vías fundamentales: el aspecto funcional del entendimiento, esto es, la continuación del saber válido, la tradición y la renovación del saber cultural; el aspecto de coordinación de la acción, o la estabilización de la solidaridad de los grupos, y el aspecto de socialización, o la formación de actores capaces de responder de sus acciones. A cada uno de estos tres aspectos o proceso de reproducción simbólica le corresponde un componente estructural del mundo de la vida; a saber: la cultura, la sociedad, y la personalidad.

Habermas define la cultura como un acervo de saber en que los participantes en la comunicación se abastecen de interpretaciones para entenderse sobre algo en el mundo. Define la sociedad como aquel conjunto de ordenaciones legítimas a través de las cuales los participantes regulan sus pertenencias a grupos sociales, asegurando con ello la solidaridad. Como en el caso anterior, también aquí la integración social del mundo de la vida se encarga de que las situaciones nuevas queden conectadas con los estados del mundo ya existentes. La personalidad, dice, es el conjunto de competencias que convierten a un sujeto en capaz de lenguaje y de acción, esto es, en capaz de tomar parte en procesos de entendimiento. Cultura, sociedad y personalidad componentes estructurales del mundo de la vida se constituyen como raíces de lo que Habermas denomina sistema. El sistema tiene sus raíces en el mundo de la vida, pero en última instancia, desarrolla sus propias características estructurales. Entre estas estructuras figuran la familia, la judicatura, el estado y la economía. A medida que estas estructuras evolucionan se distancian cada vez más del mundo de la vida. En otras palabras, estas estructuras racionales, en lugar de aumentar la capacidad de comunicación y lograr la comprensión, amenazan esos procesos al ejercer control externo sobre ellos.<sup>5</sup>

La estructura sistémica genera circuitos de comunicación cerrados sobre sí mismos con sus propios códigos generando dificultades. Estas codificaciones se derivan fácticamente configurando, por ejemplo, las espacialidades territoriales. Pero estas espacialidades devenidas de un absoluto control del sistema por sobre el mundo de la vida no perfilan regulaciones territoriales que contengan en el hacer y en el saber

---

<sup>5</sup> HABERMAS, J. (2005) *Facticidad y validez*. Ed. Trotta, Madrid.

hacer, las representaciones culturales, sociales y personales de los diferentes lugares geográficos. Para solucionar los problemas derivados de las codificaciones unilaterales se puede considerar la propuesta *habermasiana* de avanzar conectando estrategias conceptuales que contengan las ideas de "sistema" y las de "Mundo de la vida". Dicho de otra manera: promover el enlace comunicacional entre el mundo y el mundo de la vida intentando entendimientos. *Esencial para la acción orientada al entendimiento es la condición de que los participantes realicen de acuerdo sus planes en una situación de acción definida en común.*<sup>6</sup> La búsqueda de mecanismos de conexión implica la idea de saberes y procedimientos acordados y reconocidos.

### 3. EL CONTEXTO ESPACIAL, DE INDAGACIÓN Y DE APLICACIÓN. Jurisdicciones, identidad y pertenencia

Este intento de generar procedimientos para un accionar conjunto procura reunir variadas inquietudes pero sobre todo las de los ciudadanos que con preocupación intentan incidir en la mejora de los parámetros de calidad de vida. Ciudadanos que se asocian, agrupan y generan foros en donde el quehacer democrático se potencia. Estas inquietudes comprometen, de alguna manera, para orientar el futuro accionar indagatorio de un grupo de investigación hacia la resolución de problemáticas locales y hacia las definiciones de unidades territoriales de estudio que tengan anclaje en municipios del Conurbano Bonaerense en el Área de Influencia de la Universidad Nacional de Luján (UNLu). Esta intencionalidad no se plantea solo en términos jurisdiccionales sino en sentidos de identidad, pertenencia e involucramiento.

El proceso encauzado en la prevención de riesgos, es resultado de decisiones de distintos actores (ciudadanos, científicos, técnicos, políticos). Si este proceso resguarda la multiplicidad de perspectivas y contiene las dinámicas geográficas cotidianas, se fortalece la configuración de territorios sustentables. Esta intención amerita un replanteo de políticas orientadas hacia futuro a la modalidad de investigación-acción en términos de epistemología ampliada.

#### 3.1. GRUPO EPISTEMOLOGÍA AMPLIADA Y METODOLOGÍAS MULTICRITERIO Fundamentos y objetivos del accionar procedimental

El grupo de investigación *Epistemología Ampliada y Metodologías Multicriterio para la Ordenación Ambiental del Territorio*<sup>7</sup> que se desenvuelve en el marco de dos programas de investigación: *DIAGNÓSTICO INTEGRAL DEL AREA DE INFLUENCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LUJAN: Evaluación e impacto de acciones y servicios hacia la comunidad*<sup>8</sup> y *REDES EPISTÉMICAS. Enlaces entre el conocimiento y la toma de decisiones políticas*<sup>9</sup> de la Universidad Nacional de Luján; tuvo como objetivo general revisar el rol de la universidad en su relación con su entorno socio territorial.

---

<sup>6</sup> HABERMAS, J., (1989) *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Ed. Cátedra, Madrid. Pág.:493.

<sup>7</sup> Dirigido por Nérida da Costa Pereira

<sup>8</sup> Dirigido por Alicia Rey

<sup>9</sup> Dirigido por Elda Tancredi

El motivo para la configuración de este grupo de trabajo, surge en primera instancia, como corolario de un trabajo académico ligado a la cuestión territorial que fue llevado a cabo en el marco de proyectos de investigación subsidiados por el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Luján, y por el Programa de Incentivos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. A través del trabajo realizado durante más de dos décadas, se fue desarrollando el hábito de intentar hacer ciencia con y para la gente porque se ha observado que la información así construida, se convierte en un insumo óptimo para la elaboración de políticas públicas. Se trata de un nuevo modo de investigar, donde el científico deja de ser mero agente de transmisión y aceptación de normas establecidas desde diferentes disciplinas, para convertirse, conjuntamente con los demás involucrados en la problemática a resolver, en actores comprometidos con la configuración de escenarios sustentables.

Esto implica dejar de lado la motivación de conocer en función de las pautas fundamentales de cada disciplina particular, que se originan y difunden en ámbitos académicos, para contemplar horizontalidades, compromisos de consenso y consideración de disensos. Y, desde allí definir, por ejemplo, tipos de problemas y sus dimensiones. Transitar en este sentido significa considerar permanentemente la multiplicidad de perspectivas desde una tercerización que gira alrededor de valorar y revalorizar constantemente el mundo de la vida. Significa también, reconocer que lo que se cree verdadero es solo un acontecimiento de finitud imprecisa, incierta, que requiere de la tenacidad intuitiva, de la capacidad de razonamiento, de la experiencia y de la reflexión para hacer inteligible el mundo que rodea.

En este punto puede insertarse una pregunta: ¿Cómo llevar todas estas consideraciones al plano concreto del quehacer de investigación, gestión e intervención territorial? Una respuesta parecería despuntar en los dichos de Jürgens Habermas cuando afirma que los procesos de entendimiento del mundo vital precisan de una tradición cultural en toda la amplitud de su horizonte, y no solamente de las bendiciones de la ciencia y de la técnica. Cuando agrega que la filosofía de la ciencia podría actualizar su referencia a la totalidad en su cometido de intérprete del mundo vital; y cuando menos ayudar a poner en movimiento la articulación inmóvil entre lo cognitivo-instrumental, lo práctico-moral y lo estético-expresivo. En este sentido se pregunta: *¿Cómo es posible abrir las esferas de la ciencia, de la moral y del arte -encapsuladas bajo la forma de cultura de expertos- y vincularlas de tal modo a las tradiciones empobrecidas del mundo vital que, sin perder su racionalidad peculiar, consigan que se establezca un equilibrio nuevo entre los momentos separados de la razón en la praxis cotidiana comunicativa?* Esto implica según Habermas, la posibilidad de que los epistemólogos y los expertos no conserven solamente el espacio para estrategias teóricas en el ámbito interno de los sistemas científicos, sino que puedan ofrecer sus servicios de intérpretes hacia el exterior, para establecer una mediación entre el mundo de lo cotidiano y una modernidad cultural que se ha retrotraído a su esfera autónoma.<sup>10</sup>

Ahora bien, recorrer este camino de indagación no produce el sosiego por el ajuste a la norma, a lo que está establecido por autoridad científica y ampara. Pero, lo establecido no siempre garantiza la validez y la confiabilidad del conocimiento construido. Es importante considerar entonces, valores otorgados por el conjunto de

---

<sup>10</sup> HABERMAS, J. (1991) *Conciencia moral y acción comunicativa*, Ediciones península, Barcelona.

la sociedad y no sólo el de la comunidad de pares científicos. Pero, también al de la comunidad de pares científicos. Lo que se escribe no es redundancia expresiva. Es señalar ligazón pero no atadura. Es buscar reparo en una epistemología ampliada. Es orientar el análisis del espacio desde una mirada filosófica. *Es decir, desde el análisis y la elaboración de conceptos propios de una filosofía de la ciencia y la cultura que, como tal se preocupa del núcleo duro de la ciencia, pero sin aislarlo del entretejido de fuerzas en el que se produce y desarrolla.*<sup>11</sup>

Siguiendo éstas premisas se tiene como intención de base, en lo que se constituye como primera fase,<sup>12</sup> referir todos los propósitos del grupo de trabajo a la conformación de redes para una dimensionalización conjunta de indicadores de sustentabilidad entendidos estos, como variables operativas que permiten caracterizar procesos, transformaciones y eventos que ocurren en tiempos largos articulados con plazos cortos y medianos, y en distintas escalas espaciales. Esto para: configurar pensamientos y procedimientos que validen científicamente la articulación en red de diferentes saberes y, resignificar formas del proceder técnico/metodológico tradicional.

### 3.2. LOS PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN. La construcción de insumos para una aplicación concreta

En función de los objetivos descriptos en el punto anterior es necesario resaltar los proyectos de investigación del grupo, que se han desarrollado con la intención de revisar cuestiones vinculadas al papel de la Universidad en las políticas territoriales y a sus compromisos para una labor desde una gestión asociada concreta. Uno de los proyectos es "INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL (segunda etapa). *Construcción de agendas de ordenamiento ambiental desde criterios múltiples*" y el otro "INDICADORES DE SUSTENTABILIDAD TERRITORIAL. *Contenidos de aplicación multicriterio y presupuestos filosóficos de base*". Su formulación se deriva de la conclusión de una primera etapa de trabajo, denominada INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL (primera etapa) *Dimensiones de la relación entre intereses científicos y demandas locales en el área de influencia de la UNLu* (Disp. CDD-CS 858/07). En dicho proyecto se consideró que el desarrollo territorial se manifestaba como un ámbito apropiado para evaluar el desarrollo de la investigación y la construcción de conocimientos. Se trató, desde un enfoque de investigación mayoritariamente descriptivo atribuir las variables generales: configuración socioeconómica territorial, intereses y demandas de la sociedad, y políticas de investigación de la Universidad Nacional de Luján.

Actualmente el equipo se encuentra trabajando en la conformación de otros dos proyectos que proceden de los ya mencionados. Uno de ellos constituye la tercera instancia en el proceso de consolidación de agendas, el mismo se denomina, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL (tercera etapa). AGENDAS AMBIENTALES Y GESTIÓN PARTICIPADA DE RIESGOS. *Componentes de*

---

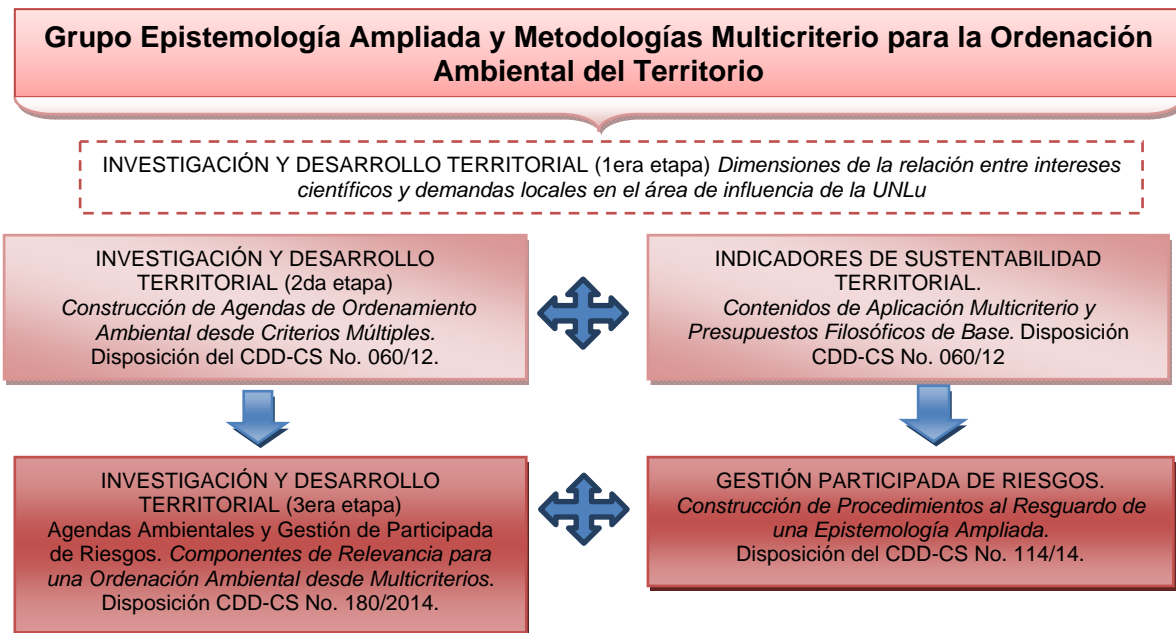
<sup>11</sup> Díaz E, (2007) *Entre la tecnociencia y el deseo. La construcción de una epistemología ampliada*, Buenos Aires Biblos, Pág.: 24)

<sup>12</sup> Se utiliza fase como término que da cuenta de sucesivas reconfiguraciones y de componentes inseparables. Es sugerido por Juan Samaja al presentar el proceso de investigación científica. Véase Samaja, J., (1999) *Epistemología y metodología*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 212-214.



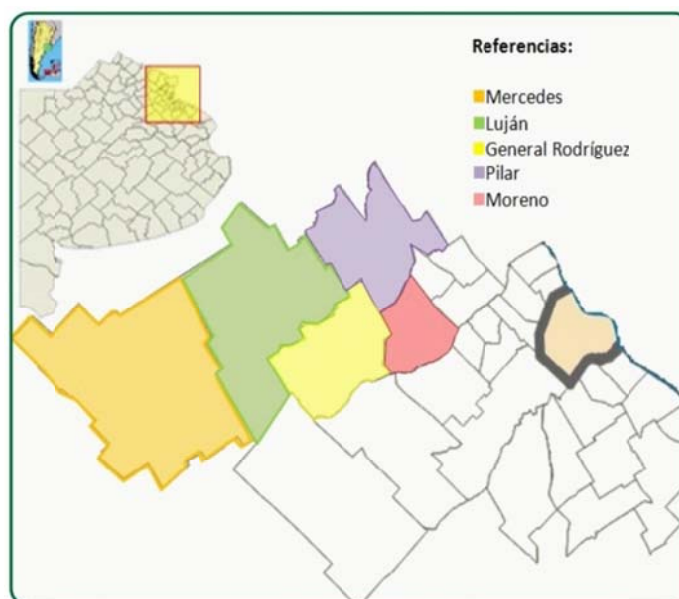
*relevancia para una ordenación ambiental desde multicriterios; y el otro proyecto, eje central de la presente ponencia, emana del proyecto de indicadores de sustentabilidad y se denomina GESTIÓN PARTICIPADA DE RIESGO. Construcción de procedimientos al resguardo de una epistemología ampliada.*

El siguiente esquema resume lo explicado previamente, y se expresa gráfica la correlación entre los proyectos avalados por el Departamento de Ciencias Sociales de la UNLu:



### 3.2.1. EL PROYECTO GESTIÓN PARTICIPADA DE RIESGOS: procedimientos al resguardo de una epistemología ampliada

El desarrollo de este proyecto requiere de una revisión de los trabajos previos llevados a cabo por el grupo. En una primera fase de investigación se elaboraron diagnósticos territorio-ambientales de los municipios de Lujan, Mercedes, Pilar, Rodríguez y Moreno, pertenecientes al área de influencia de la Universidad Nacional de Luján (ver mapa), con la intención de esbozar al final de esta instancia la situación territorial de cada municipio, así como también identificar intereses y demandas de distintos actores de la sociedad.



Esta revisión se realizó de forma unilateral por parte de los investigadores, quienes en el marco del proyecto de investigación pudieron concluir la carrera de Licenciatura en Información Ambiental. Por cada uno de los municipios hubo un investigador encargado de realizar el perfil ambiental. A partir de este diagnóstico, se ha supuesto como solución, la necesidad de una gestión territorial que evalúe la magnitud de problemas espacio-ambientales y configure una agenda pública derivada del consenso entre ciudadanos, científicos y políticos.

Es así, que en una segunda etapa de trabajo, se realizó una revisión y actualización de la nomina de actores sociales, y de los diagnósticos territoriales, esta vez no sólo desde la visión del investigador- científico, sino de manera asociada con distintos agentes territoriales. De esta forma se registraron los problemas ambientales que se relacionan prioritariamente con situaciones cotidianas, ya que es en este espacio vivido donde surgen los conflictos territoriales, derivados de la falta de consenso y convergencia entre el territorio percibido por los habitantes y el territorio concebido por quienes toman decisiones a la hora de planificar y ordenar el territorio. Por otra parte, se configuraron matrices multicriterio para evaluar la capacidad de gestión ambiental municipal, una jerarquización de los problemas detectados y propuesta de agenda y la dimensionalización de indicadores de sustentabilidad.<sup>13</sup> Todo esto constituyó un insumo para poder definir en una tercera fase de trabajo, planes de acción territorial local para los municipios ya mencionados. Este último objetivo se encuentra aún en desarrollo.

Habiéndose avanzado sobre las primeras instancias en el proceso de conformación de agendas ambientales consensuadas y habida cuenta del registro de territorios con signo de vulnerabilidad ambiental, se hace preciso observar la construcción y validación de instrumentos de gestión de riesgo y procedimientos metodológicos para la intervención territorial desde una gestión asociada. Tal motivo, da lugar a la conformación del proyecto *GESTIÓN PARTICIPADA DE RIESGOS: construcción de procedimientos al resguardo de una epistemología ampliada*. Las estrategias planeadas en el marco de este trabajo, se vinculan con la realización de dinámicas

<sup>13</sup> Vinculación con el proyecto Indicadores de sustentabilidad territorial.

grupales y ateneos para evaluar, en primer lugar, los resultados del proyecto INDICADORES DE SUSTENTABILIDAD TERRITORIAL, *contenidos de aplicación multicriterio y presupuestos filosóficos de base* y en segundo lugar, las observaciones efectuadas en el proceso de conformación de agendas, llevadas adelante en el proyecto INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL (segunda etapa) *Construcción de Agendas de Ordenamiento desde Criterios Múltiples*. Asimismo se planteó realizar una vinculación con la tercera instancia del proyecto agendas, para hacer base de las observaciones y registro de datos.

Esta vinculación conlleva a observar, registrar y revisar el accionar de múltiples actores; el matriciado en conjunto de líneas estratégicas de programas de actuación y de prioridades de acción; la selección de indicadores de sustentabilidad local, relacionados de una manera directa o indirecta con la acción de gestión; la determinación conjunta de magnitudes de los indicadores de referencia, en cuanto a relevancia, especificidad, sensibilidad, contextos y tiempos de logro y la identificación e inclusión de fenómenos de riesgo ambiental por Municipio para la configuración de mapas de riesgo que incluya desde el comienzo a los sectores involucrados y a los tomadores de decisiones.

La propuesta de construcción de un mapa de riesgo desde la participación comunitaria<sup>14</sup> necesita de reelaboraciones conceptuales que reafirmen o introduzcan nuevas ideas que guíen el trabajo de investigación, como así también metodologías y técnicas que permitan la toma de decisiones y la operación en forma conjunta a la hora elaborar procedimientos de gestión del riesgo y seleccionar y dimensionar indicadores de sustentabilidad local.

#### 4. RESULTADOS DE PROYECTOS Y PROCEDIMIENTOS ESBOZADOS. Hacia una gestión del territorio participada y vinculante

Haciendo alusión a las primeras instancias de los proyectos mencionados, los resultados alcanzados fueron los siguientes:

Configuración de agendas locales consensuadas para los partidos de Luján, Mercedes, Gral. Rodríguez, Pilar y Moreno. Actualización de diagnósticos vinculados con la caracterización física, social, económica, política y ambiental de los partidos de General Rodríguez, Luján, Mercedes, Moreno y Pilar. Determinación de intereses y demandas de los distintos actores sociales a través de la aplicación de técnicas cuali-cuantitativas: encuestas por muestreo y entrevistas profundas. Categorización de problemas locales ambientales desde la multiplicidad de criterios lograda en los talleres participativos programados para cada uno de los partidos. Sistematización de los problemas ambientales detectados, a partir de matrices de ponderación, de evaluación de la capacidad local, de jerarquización y de viabilización de objetivos.

Los procedimientos que se aplicaron para la configuración de las agendas consistieron en:

---

<sup>14</sup> Responde, en este caso particular, a la propuesta de planificación participativa y gestión asociada originada en la FLACSO y a experiencias de aplicación efectuadas por la Organización Panamericana de la Salud.

### *-Entrevistas profundas a actores claves de cada municipio*

Esta técnica permitió obtener una primera caracterización de la situación real de cada uno de los municipios, ya que a partir de la interacción social que se produce en el marco de una entrevista profunda, la gente fue aportando vivencias, experiencias y situaciones lo cual posibilitó la detección de problemas y necesidades. Estos problemas se relacionan, en la mayoría de los casos, con: avances desordenados de las tramas urbanas, subutilización de áreas rurales, deficiencias en la dotación y mantenimientos de servicios y equipamientos comunitarios, contaminación de aguas subterráneas y superficiales por vertidos y presencia de elevados niveles de arsénico.

### *-Encuestas telefónicas*

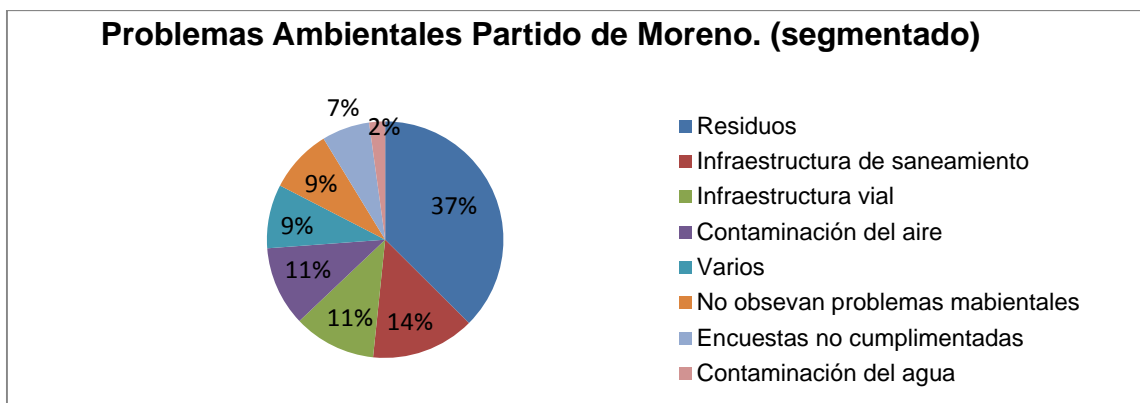
La información recabada anteriormente se complementó con las encuestas telefónicas. Para su realización se efectuó una muestra, es decir, se tomó una porción del universo, el cual está constituido por todos los abonados a la empresa Telefónica S.A. Una vez calculado el tamaño de la muestra para que fuera representativa, se seleccionó al primer abonado de cada página para comenzar con la encuesta. Este mismo procedimiento se aplicó para todas las localidades. El cuestionario que se aplicó en cada encuesta telefónica consistió en 3 preguntas: 1-¿Puede nombrar tres problemas ambientales que ve en su barrio? 2-¿Cuál es el que causa más daño? ¿Por qué? 3-¿Qué se podría hacer para solucionarlo? y ¿En qué orden lo solucionaría?

En esta instancia, fue de suma importancia la georreferenciación del listado de los números telefónicos de los titulares, previamente a la realización de la encuesta para corroborar que la muestra haya quedado bien distribuida en todo el partido. Los resultados de estas encuestas revelan, respecto a la primera pregunta del cuestionario que los principales problemas ambientales en la mayoría de los municipios se asocian con: Residuos sólidos urbanos; infraestructura vial y saneamiento (falta de redes cloacales y de agua potable, mal mantenimiento de las existentes, calles en mal estado, agua acumulada en zanjas y calles); contaminación del agua, tanto superficiales como subterráneas; contaminación del aire, asociado al humo de automóviles y quema de basura; problemas vinculados a roedores y plagas; problemas asociados a espacios verdes, (falta de mantenimiento de los mismos, falta de recolección de restos de poda)

Tomando como ejemplo el municipio de Moreno,<sup>15</sup> a continuación se podrá observar el gráfico que muestra los resultados tabulados para el primer interrogante.

---

<sup>15</sup> Elaborado por Mariana Ayala. Pasantía desarrollada en el Marco del proyecto: INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL (2da etapa) Construcción de Agendas de Ordenamiento Ambiental desde Criterios Múltiples. 2014



### -Talleres participativos

Teniendo ya un diagnóstico de la situación en cada partido, se observó y comprobó que la técnica de talleres participativos se presentaba como válida y confiable para el trabajo de dimensionar indicadores, identificar y priorizar los problemas locales, evaluar la capacidad de gestión para resolverlos y configurar así agendas

Problema Ambiental	Estruc. Adm.	Org. Social	RR.HH	RRNN	Rec. tecnológicos	Rec. financieros	Información	Marco legal	Ponderación Final
1. Falta de Gestión Integral de									

ambientales para cada municipio. En este sentido, se llevaron a cabo talleres participativos para revisar los diagnósticos elaborados por los investigadores y enumerar problemas. En esta instancia se perfilaron también las matrices multicriterio, que permitieron en un posterior encuentro configurar las agendas ambientales consensuadas entre organizaciones no gubernamentales, actores del gobierno, sociedades intermedias, el sector empresarial e instituciones educativas. El criterio de selección de los actores sociales, percepciones e imaginarios colectivos se vincula con la relación de *campus* y *habitus* aportada por Bourdieu. A

Problema ambiental	Relación causa - efecto		Impacto Ecológico (-)	Impacto económico (-)	Impacto político (+)	Impacto social (-)	Ponderación final	
	Causa	Efecto					Valor	Consenso
1. Falta de Gestión Integral de RSU	Este procedimiento se aplicó para cada uno de los problemas detectados							

continuación se muestran las matrices con las que se trabajó en el municipio de Moreno.

*Matriz 1:* Matriz de ponderación (valoración) de problemas ambientales. Partido de Moreno

*Matriz 2:* Matriz de evaluación de la capacidad de gestión local. Partido de Moreno

RSU									
-----	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Matrices elaboradas por Mariela Cuevas, 2013<sup>16</sup>

Luego de completar cada matriz se realizó una síntesis de las mismas donde se obtuvo una valoración final de los problemas de acuerdo con el grado de importancia y la capacidad de gestión de cada uno de ellos que le fue asignado por los participantes. Siguiendo con el municipio de Moreno, se presenta la siguiente matriz de síntesis.

*Matriz 3: Síntesis entre problemas ambientales ponderados y la capacidad local para gestionarlos*<sup>17</sup>

Problema Ambiental	Importancia	Capacidad para gestionarlos
1. Falta de Gestión Integral de RSU	Alta	Media
2. Contaminación Río Reconquista y Arroyos del Partido.	Alta	Media
3. Falta de ordenamiento de la urbanización	Alta	Media
4. Falta de infraestructura de saneamiento (agua y cloacas)	Media	Media
5. Deficiencias en el funcionamiento de la infraestructura de saneamiento existente.	Media	Media
6. Acumulación de residuos de poda en la vía pública	Baja	Alta
7. Falta de acceso /difusión de la información pública.	Baja	Media
8. Falta de extensión y mantenimiento de la red vial	Media	Baja
9. Falta de espacios recreativos(plazas y parques)	Media	Alta
10. Falta de preservación de espacios naturales	Alta	Media
11. Falta de control a industrias	Media	Baja

La información recabada sirvió de insumo para la configuración de planes de acción local, actividad que se encuentra en proceso de desarrollo (Proyecto INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL tercera etapa).

Con respecto al proyecto de gestión de Riesgo, la labor indagativa se encuentra en instancias de renovación conceptual y procedimental que se observa como necesaria para abordar las situaciones de hecho a escala local con la participación de diferentes sectores de la comunidad. Durante los encuentros realizados con el grupo de investigación se han puesto de manifiesto nuevos autores y conceptos con la posibilidad de incluirlos en el proceso de investigación que demanda el abordaje de nuevas lógicas. La lógica formal es reforzada y revisada desde y con las lógicas divergentes. Desde este marco, se presentó la intención de implementar mesas de trabajo, como técnica de investigación grupal que permitirá a los distintos actores sociales identificar los fenómenos de riesgo en cada municipio y su georreferenciación sobre vulnerabilidad, alerta y prevención.

## 5. CONCLUSIÓN. Ciencia y política desde la conversación significativa

Para concluir sobre todo lo perfilado hasta el momento, es importante señalar, que todas estas investigaciones abordan y cuestionan el rol de las universidades en la sociedad actual, señalando así la emergencia de una nueva forma de hacer ciencia

<sup>16</sup> Pasantía desarrollada en el Marco del proyecto: INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL (2da etapa) Construcción de Agendas de Ordenamiento Ambiental desde Criterios Múltiples.

<sup>17</sup> Matriz elaborada por Mariela Cuevas, 2014

y construir políticas ambientales y territoriales. Siguiendo con esta línea de pensamiento, en cada uno de los proyectos mencionados se busca el resguardo en una epistemología ampliada que incluye lógicas formales y no formales, la cual refleja de una tarea de investigación-acción que combina los conocimientos científicos con los saberes de distintos actores sociales. El objetivo primordial de la labor investigativa del grupo, es construir conocimientos y políticas territoriales desde las representaciones del colectivo, desde la cotidianeidad, desde la gente, desde la conversación significativa, lo cual conlleva el abordaje de dialécticas espaciales, considerando no solo el espacio percibido y concebido, sino también el vivido.

Los mecanismos de conexión entre los desastres y el manejo del riesgo propuesto derivan de los trayectos de los proyectos de investigación que desde el 2008 desarrolla el equipo en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lujan. En estos se evidencian resultados que afinan la construcción de las agendas ambientales locales como insumo para las políticas públicas ambientales a través de plataformas de trabajo interactivas multisectoriales y multicriteriales. La gestión de la territorialidad local de modo participada, amparada desde una epistemología y metodología ampliada, valida los procedimientos que enlazan el principio de potenciación del desarrollo sustentable con el diseño de políticas públicas sustentables. Los acuerdos legitimados por la participación plena (de todos los sectores involucrados) en talleres participativos y mesas de trabajo permiten el acoplamiento de los saberes de los usuarios del territorio con el aporte del conocimiento científico y del sector político. La indagación desarrollada por los cuatro proyectos de investigación descriptos en el despliegue del presente documento deviene actualmente en el completamiento de Planes de Acción Local para los partidos de Lujan, Mercedes, General Rodríguez, Pilar y Moreno. Estos indicarían, además de acuerdos de conjunto de problemas ambientales a gestionar, también mapas de riesgo, planes de alerta y contención, planes de precaución. La gestión participada del riesgo se presenta aquí entonces, también como un encuentro que zanjaría la distancia entre la gestión de desastres y la demanda de políticas públicas que incluyan el entendimiento del riesgo desde la percepción local.

### Bibliografía

Balanovski, V., Redin, M. E., & Poggiese, H., (1999) *Percepción social del riesgo. Inundaciones en el Arroyo Maldonado: mapa de riesgo elaborado con participación comunitaria*. Buenos Aires, GAO.

Da Costa Pereira, N.; Martínez, J.; Poggi, C. Y Zanca, R., (2008) *La matriz de correlación en el tratamiento de cuestiones territoriales y ambientales: ¿soporte estadístico o rizoma interpretativo para codificaciones de conjunto?* X JORNADAS CUYANAS DE GEOGRAFÍA, Universidad Nacional de Cuyo.

Da Costa Pereira, N., (2007) *Propuesta metodológica para un trabajo de indagación con los "otros": apuntes para una reflexión en el aula*, Apuntes para el desarrollo de las asignaturas, División Geografía, Dpto. de Ciencias Sociales, UNLU.

Díaz E, (2007) *Entre la tecnociencia y el deseo. La construcción de una epistemología ampliada*, Buenos Aires Biblos, Pág.: 24

Habermas, J. (2005) *Facticidad y validez*. Madrid, Trotta.

Habermas, J., (1989) *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Ed. Cátedra .Pág.:493.

Habermas, J. (1991) *Conciencia moral y acción comunicativa*, Ediciones península, Barcelona.

Natenzon C., (1995) *Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre*, Buenos Aires, FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación Nro. 197.

Poggiese, H. (2011), *Planificación participada y gestión asociada (PPGA) Metodologías*. Espacio editorial, Buenos Aires. Capítulo 3.

Poggiese, H., (1994) *Metodología FLACSO de planificación-gestión (planificación participativa y gestión asociada)*. Buenos Aires, FLACSO.

Ruiz, V. (2004); *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de una ciudadanía emancipada*. Buenos Aires, Paidós.

Samaja, J. (1999), *Epistemología y metodología*, Buenos Aires, Eudeba,

Secretaría De Ambiente Y Desarrollo Sostenible, *Dirección de Participación y Comunicación Social (DPyCS). Marco Conceptual*. 2012 Recuperado de:  
<http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/DPACOSO/file/Marco%20Conceptual%20DPyCS%202012%20ultimo.pdf>