



Goyochea, Marcelo Daniel

# Las políticas locales para el desarrollo y el medio ambiente : la incorporación de la gestión de los riesgos ambientales como instrumento para garantizar un desarrollo local más sustentable



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Goyochea, M. D. (2015). *Las políticas locales para el desarrollo y el medio ambiente. La incorporación de la gestión de los riesgos ambientales como instrumento para garantizar un desarrollo local más sustentable (Trabajo final integrador)*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/95>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

## Las políticas locales para el desarrollo y el medio ambiente. La incorporación de la gestión de los riesgos ambientales como instrumento para garantizar un desarrollo local más sustentable

**Marcelo Daniel Goyochea**

[mgoyochea@gmail.com](mailto:mgoyochea@gmail.com)

### **Resumen**

El presente trabajo muestra la importancia que tendría la Gestión de los riesgos ambientales dentro del Enfoque del Desarrollo Local, pues al ser incorporado en las políticas públicas de desarrollo local permitiría establecer un proceso que nos aproxime a un desarrollo más sustentable. El texto está organizado en capítulos en donde se trabajan temas como el Enfoque de desarrollo local y medio ambiente. Se realiza un análisis breve del contexto histórico de su surgimiento al igual que el contexto de surgimiento de la problemática ambiental.

Se estudia el concepto de Gestión de los riesgos ambientales. En el mismo se analiza la problemática que aborda, las dimensiones que integran el riesgo para concluir con el concepto de gestión. A posterior se intenta mostrar la complementación que habría entre el Enfoque de desarrollo local y la gestión del riesgo ambiental tomando las dimensiones del territorio, las capacidades relacionales y el aprendizaje comunitario y político. Estos conceptos son utilizados para analizar un trabajo de campo realizada por el alumno en el año 2010. Finaliza este trabajo con una conclusión de los puntos que considera importante.

## Índice

- I. Introducción
  
- II. Enfoque de desarrollo local y medio ambiente
  - a. Breve análisis histórico del contexto donde surge el enfoque del desarrollo local y la problemática ambiental
  - b. La conceptualización del ambiente dentro del enfoque del desarrollo local
  - c. La conceptualización del ambiente dentro de las ciencias sociales
  
- III. Gestión de los riesgos ambientales
  - a. La problemática del riesgo y su origen
  - b. La conceptualización del riesgo
  - c. Las dimensiones del riesgo
  - d. La gestión de los riesgos ambientales
  
- IV. La complementación del Enfoque de desarrollo local y la gestión de los riesgos ambientales
  - a. La perspectiva del territorio
  - b. La importancia de las capacidades relacionales
  - c. Aprendizaje comunitario y político
  
- V. Ejemplo de un estudio de riesgo ambiental. Alud en la ciudad de Rincón de los Sauces febrero del año 2004
  
- VI. Conclusiones
  
- VII. Bibliografía

## I. Introducción

Durante el periodo 2001/2002 he realizado la maestría Gestión del Riesgo Ambiental. La misma era una propuesta académica de la Universidad de Poitiers (Francia) con convenios con la Universidad Nacional del Comahue (Argentina). Lamentablemente, desde mi opinión, el aporte importante que pueden hacer las ciencias sociales en esta temática fue escaso. Esto motivo que comenzara la maestría de Ciencias sociales y humanidades con mención política y gestión pública para articularlo con la gestión de los riesgos ambientales.

Lo que me sucedía es que la Universidad de Poitiers enfocaba la gestión del riesgo desde las compañías de seguros internacionales, trabajando dentro de las empresas que buscaban certificar las normas ISO 14000 pero no se mencionaban la EIRD (Estrategia internacional de reducción de desastre) ni el trabajo desde lo Comunitario. Los profesionales recibidos de dicha maestría, provenientes de diversas disciplinas científicas, no pudieron insertarse laboralmente por tratarse de un nuevo campo de abordaje desconocido en la República Argentina en aquel momento.

Cuando se menciona la EIRD es necesario decir que "...es una secretaría interagencial de las Naciones Unidas, cuyo mandato es coordinar, promover y fortalecer la Reducción de Riesgo de Desastre (RRD) a nivel global, regional, nacional y local."<sup>1</sup> La misma tiene como misión "...promover sinergias y la coordinación entre las diversas actividades para la reducción de desastres en los campos socioeconómico, humanitario y de desarrollo, al igual que para brindar apoyo a la integración de las diversas políticas afines."<sup>2</sup>

Esto tuvo su origen en la Asamblea General de las Naciones Unidas, que declara en la década de 1990-1999 como el Decenio Internacional para la Reducción de Desastre Naturales (DIRDN) debido a un acrecentamiento de los mismos. Es así que comienza a explicitarse la preocupación de los gobiernos de las naciones mundiales por el creciente porcentaje de víctimas humanas, el grado de afectación que se produce en las comunidades y su incidencia en el proceso de desarrollo económico y social.

De esta manera los desastres comienzan a ser comprendidos como un factor importante dentro de un marco del desarrollo y urge la necesidad de reducir sus efectos si se quiere avanzar en un desarrollo humano sustentable. Los organismos internacionales como la OEA, el BID, el BM y especialmente la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD) de la ONU, comienzan a hablar de la gestión integral de riesgos (GIR) en lugar de hablar de la gestión de desastres que es cuando el evento ya se produjo y solo resta aplicar acciones de reparación.

Afortunadamente en la República Argentina se creó la plataforma de respuesta de reducción de desastre (RRD) que tuvo su primera reunión a principios de octubre de 2007 donde comienza las primeras políticas desde la gestión pública nacional. Esto se debe al sistema ONU y su sistema de cooperación internacional en la EIRD. Entre los beneficios, se puede observar que se ha delimitado un saber experto con propuestas que son utilizadas para asesorar a gobiernos de países

en vías de desarrollo.

Dentro del País, la provincia de Mendoza es la más avanzada. Aprobaron leyes y promoviendo la RRD mediante su compromiso con la Unión de Parlamentarios del Mercosur (UPM) y la Plataforma Nacional Argentina para la RRD. Incorpora la gestión de riesgos en la ley de planificación del uso del suelo, está en proceso de aprobar un proyecto de ley para la Gestión de Riesgos y Emergencias, y está debatiendo proyectos de ley sobre la adaptación al cambio climático y la prevención de riesgos a nivel local. La legislatura provincial de Neuquén está siguiendo el ejemplo de la provincia de Mendoza.<sup>3</sup>

También la experiencia que produjo el terremoto de Chile para el año 2010, provocó que los legisladores de la República Argentina trabajara más estrechamente con los institutos científicos y universidades de la región, lo que dio como resultado una presentación de propuestas en el poder legislativo de más de 300 científicos y profesionales de la región para el sector público.<sup>4</sup> También empezó a colaborar con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para extender la cobertura del programa de DIPECHO sobre hospitales seguros hacia su región.

Esto último fue practicado en la Provincia de Neuquén debido a la erupción del volcán Puyehue en la zona de Chile y que afectara con sus cenizas la zona patagónica del territorio Argentino. Actualmente hay profundización de trabajos en el Senado en la Gestión de los Riesgos ambientales con las empresas, las industrias, la protección civil y el gobierno local con el fin de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones locales. Es decir la gestión de los riesgos ambientales comienza a tenerse en cuenta.

Es necesario tener presente que los riesgos ambientales no son solo de orígenes naturales sino que también son antrópicos. Esto explica como las poblaciones locales, a través de sus movimientos sociales y no de las distintas formas de gobierno, son las que se oponen al uso de tecnologías que son destructivas de su ambiente pero no niegan la importancia de hacer uso de sus recursos naturales y tener un desarrollo local que mejore su calidad de vida. En este sentido es importante resaltar la comprensión del Enfoque de desarrollo local y la gestión de los riesgos ambientales.

Una cuestión importante es que el tratamiento social de los riesgos ambientales se realiza de manera tal que su resolución pareciera imposible. Para que sea posible su tratamiento resulta de vital importancia analizar el concepto de ambiente con la que se esté operando, la ponderación que se le esté dando al territorio y el tipo de desarrollo al que aspira la comunidad. Estos son dimensiones importantes tanto en el Enfoque del desarrollo local como en la gestión de los riesgos ambientales resaltando la importancia de su complemento mutuo.

De lo expresado anteriormente surge el interés del presente trabajo que es resaltar la importancia que tendría la Gestión de los riesgos ambientales dentro del Enfoque del Desarrollo Local, pues al ser incorporado en las políticas públicas de desarrollo local considero que permitiría establecer un proceso que nos aproxime a un desarrollo más sustentable.

El texto se organiza en capítulos. En el capítulo II denominado el Enfoque de desarrollo local y medio ambiente, se realiza un análisis breve del contexto histórico de su surgimiento, al igual que el contexto de surgimiento de la problemática ambiental. Se analiza el concepto de ambiente que utiliza dicho enfoque y se analiza el concepto de ambiente elaborado por las ciencias sociales.

En el capítulo III se analiza el Concepto de Gestión de los riesgos ambientales. En el mismo se analiza la problemática que aborda, las dimensiones que integran el riesgo para concluir con el concepto de gestión. A posterior, en el capítulo IV, se intenta mostrar la complementación que habría entre el Enfoque de desarrollo local y la gestión del riesgo ambiental tomando las dimensiones del territorio, las capacidades relacionales y el aprendizaje comunitario y político.

En el capítulo V, se muestra una experiencia de trabajo de campo realizada por el alumno en el año 2010, que intenta a modo de ejemplo mostrar una interacción que se produce en un escenario concreto. En esta ejemplificación se muestra un modelo de desarrollo local que se lleva a cabo en un territorio sin tener en cuenta los riesgos ambientales a que se encuentra expuesta esa porción del territorio y la concatenación de problemas. Finaliza este trabajo con una conclusión de los puntos que considera importante.

## **II. Enfoque del desarrollo local y medio ambiente**

### **a. Breve análisis histórico del contexto donde surge el Enfoque del desarrollo Local y la problemática ambiental**

Al comenzar el análisis del enfoque de desarrollo local, creo que es importante destacar que en la actualidad el concepto de desarrollo está cambiando y que este constituye un proceso importante para los ámbitos locales. Al intentar rastrear la historia del enfoque del desarrollo local, es necesario situarse a comienzos de la década del 70, cuando los países desarrollados entraron en crisis.

Al referirse a los puntos más importantes de dicha crisis, es necesario mencionar la suspensión de la convertibilidad de los dólares a oro por parte del gobierno Norteamericano de aquel momento y la devaluación de su moneda.<sup>5</sup> Dicha devaluación concatena una bajada del precio del petróleo, que se pagaba en dólares. De esta manera se mejora la situación de las industrias norteamericanas respecto a las industrias de europeas y japonesa, ya que la matriz energética de las industrias dependía mucho de ese recurso natural.

Por sinergia, también provocó problemas en los productores de materias primas de los países en desarrollado. Estos veían cómo la riqueza que tenían en sus recursos naturales se reducía, y cómo sus activos crecían en una divisa que se había devaluado y que tenía menos valor. Esta situación inauguró una nueva etapa de lucha por el control de los recursos naturales y por un reparto más favorable del valor de esos recursos entre los países ricos y los países exportadores de petróleo de la OPEP.<sup>6</sup>

La OPEP comienza a mostrar a principios de la de la década del 70' su fortaleza, ya que limitaba sus actividades al intentar incrementar los beneficios de la venta de crudo a las compañías de Occidente y mejorar el control sobre los niveles de producción. De esta manera se duplicó el precio real del crudo y se produjeron cortes de suministro. Todo esto aceleró una etapa económica negativa en el mundo occidental que ya había empezado, y llevó a una recesión global.

Es necesario aclarar que desde la década del 40' se dio preferencia al crecimiento económico, a los altos niveles de producción y a la generación de empleo, por encima de las variables económicas; en un contexto de industrialización, modernización y búsqueda de la superación de la pobreza y las condiciones de insalubridad reinante. Evidentemente, esta condición generó desequilibrios entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales.

Para la década del 70' estos desequilibrios llevaron a la impostergable implantación de ajustes estructurales en el modelo de desarrollo hasta el momento aplicado, con la finalidad de lograr la sostenibilidad perdida. En esto es importante mencionar la publicación del informe "Los límites al crecimiento" realizado por el Club Roma para el año 1972.

Dicho informe llega a la conclusión que si se mantienen las tendencias actuales del crecimiento de la población mundial, el actual proceso de industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y el agotamiento de los recursos naturales, este modo de desarrollo llevará al planeta a alcanzar los límites del crecimiento en el curso de los cien años.

En sintonía con lo anteriormente expuesto, no puedo dejar en destacar el Informe de la Fundación Bariloche de Argentina en respuesta al Informe del Club de Roma. El mismo alerta acerca de la relación entre patrones de consumo de los países desarrollados respecto de los países en vías de desarrollo por un lado. Por otro lado, crítica la distribución de la renta entre unos y otros y a la apropiación diferencial de los recursos disponibles<sup>8</sup>.

En este periodo es importante mencionar lo expresado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. En el mismo las sociedades occidentales comprendieron que algo estaba pasando en el planeta, particularmente a partir del reconocimiento de problemas comunitarios tales como la contaminación de los ríos o la polución atmosférica producto de la revolución industrial y el agotamiento de los suelos.

Por lo que se puede deducir esta crisis tuvo un impacto importante en los países en desarrollo, sobre todo en Latinoamérica. En aquel momento, las medidas tomadas por los gobiernos nacionales para apalear la crisis resultaban "...demasiado genéricas e ineficaces, ya que su lejanía y verticalidad impedían incorporar en ellas los rasgos específicos de los diferentes sistemas productivos locales." (Albuquerque, 2004)

También el avance de los procesos de descentralización desde los gobiernos nacionales hacia los ámbitos locales y la necesidad de estos últimos en motivar iniciativas locales de desarrollo económico, muestran claramente las exigencias de la crisis y de su re estructuración económica. Es por esto que "...este desarrollo local constituye una aportación innovadora que ha invitado a una reflexión más integrada sobre el propio desarrollo" (Vázquez Barquero, 2000).

Además, es necesario agregar el creciente proceso de transnacionalización, globalización y apertura externa de las economías nacionales que van profundizando y "... mostrando más claramente aún la enorme heterogeneidad y la mayor exposición de los diferentes sistemas productivos locales ante las exigencias de la actual fase de transición tecnológica y cambio estructural" (Albuquerque, 2000).

Como es posible observar, el surgimiento del Enfoque de desarrollo local así como la conceptualización de la problemática ambiental se da en un contexto de crisis económica internacional en la década del 70'. Este contexto de crisis tiene como común denominador el cuestionamiento del modelo de desarrollo que tuvo vigencia desde la década del 40'. En este sentido es importante comprender, para el presente trabajo, como es conceptualizado el ambiente dentro del enfoque de desarrollo local.

## **b. La conceptualización del ambiente dentro del enfoque de desarrollo local**

Al tener en cuenta lo expresado por Vázquez Barquero (1998) que dice que una de las dimensiones que integran el desarrollo local es el ambiente. En los textos que analizan el Enfoque de desarrollo local, varios autores hacen mención del ambiente como una variable importante a ser tenida en cuenta pero no conceptualizan al mismo.

Esto me llevó a la necesidad de realizar un análisis semántico que me permita comprender cuál es la significación que le atribuyen al mismo. Conocer la conceptualización del ambiente desde el Enfoque de desarrollo local es importante. Su importancia, desde un punto de vista científico, me permite distinguir lo ideológico. También me permite indagar las interacciones que se producen entre el concepto de desarrollo y el ambiente planteado por este enfoque. Por último, reformular el concepto de ambiente que propone dicho enfoque para proponer como la gestión de desarrollo local y la gestión de los riesgos ambientales se complementan en un desarrollo sustentable.

Alburquerque (2004) al analizar los criterios básicos del crecimiento desarrollista de posguerra en los países centrales, argumenta que los procesos aplicados:

“...eran desplegados con escasa o nula consideración de las deseconomías producidas por los crecientes niveles de contaminación ambiental o agotamiento de los recursos naturales no renovables, es decir, con un profundo desprecio o ignorancia respecto a la sustentabilidad ambiental de los procesos emprendidos...” (Alburquerque, 2004)

Este autor es el que más menciona el término “ambiente” dentro de los textos analizados. Es posible observar en dicho fragmento textual que al mencionar contaminación ambiental o agotamiento de los recursos naturales no renovables hace referencia al concepto de degradación ambiental. Pero también, al mencionar el término sustentabilidad ambiental, da a entender que el ambiente lo sitúa en la esfera de la ecología o de la naturaleza.

Continuando con el texto analizado del Autor, en el punto desarrollado denominado “Estrategias de desarrollo económico local: objetivos y políticas”, menciona lo siguiente:

“La sustentabilidad ambiental y el logro de los equilibrios macroeconómicos básicos son, por tanto, exigencias que obligan a tener en cuenta, de un lado, los previsible impactos de las diferentes actividades de producción o consumo en su relación con el medio natural, así como la incorporación de una visión del medioambiente como activo de desarrollo...” (Alburquerque, 2004)

En este fragmento deja nuevamente en claro que el término de sustentabilidad ambiental hace referencia al sostenimiento de la oferta ecosistémica de un territorio dado. Incorporando al medioambiente como un activo de desarrollo, nuevamente sitúa al mismo en la esfera de la ecología o de la naturaleza. En síntesis, utiliza el concepto de ambiente desde un punto de vista ecológico y anexo a la economía.

También se ha observado en un párrafo posterior de dicho texto que el autor, aparte de

utilizar el concepto de sustentabilidad ambiental, hace uso del concepto de sostenibilidad ambiental como se aprecia en el siguiente fragmento “...para impulsar el desarrollo económico con generación de empleo productivo y avance de la equidad social y la sostenibilidad ambiental, es imperativo un diseño mixto de políticas...” (Albuquerque, 2004)

Esto me produce confusión. Pues, utilizar los conceptos de “sustentabilidad ambiental” o “sostenibilidad ambiental” indistintamente no queda claro, sobre todo si también sustentabilidad o sostenibilidad pareciera que fuera usado como sinónimo. Es necesario tener presente que cuando estos dos términos se refieren a procesos de desarrollo implican complejidades que no pueden explicarse en un texto corto.

Es necesario aclarar, que desde lo discursivo, las políticas de “desarrollo sostenible” se orientan a armonizar el proceso económico con la conservación de la naturaleza favoreciendo un balance entre la satisfacción de necesidades actuales y las de las generaciones futuras<sup>9</sup>. Pretende realizar dichos objetivos revitalizando el viejo mito desarrollista, promoviendo un crecimiento económico sostenible sobre la naturaleza limitada del planeta.

Tomando al Autor Naredo (1996), el mismo preocupado en buscar el origen, uso y significado del término sostenible encuentra una respuesta analizando a Solow (1991-1992)<sup>10 11</sup>. Él llega a la conclusión que el “...tratamiento del tema de la sostenibilidad en términos de inversión, explica que se haya extendido entre los economistas la idea de que el problema ambiental encontrará solución más fácil cuando la producción y la renta se sitúen por encima de ciertos niveles que permitan aumentar sensiblemente las inversiones en mejoras ambientales.” (Naredo, 1996)

La síntesis de lo que plantea dicho autor es la idea que la sostenibilidad fueron en realidad “...las viejas ideas del crecimiento y el desarrollo económico, que tras la avalancha crítica de los setenta necesitaban ser apuntaladas.” (Naredo, 1996). También argumenta que en la actualidad el deterioro del medio ambiente son peores que en la década del 70´ y es compleja su solución y que se escudan actualmente “...en la confusa distinción entre crecimiento y desarrollo económico, para advertir que, pese a existir límites al crecimiento, no tiene por qué haberlos al desarrollo”. (Naredo, 1996)

La crítica a esta noción del desarrollo sostenible no invalida la verdad y el sentido del concepto de sustentabilidad para orientar la construcción de una nueva racionalidad social y productiva. El concepto de sustentabilidad se funda en el reconocimiento de los límites y potenciales de la naturaleza, así como la complejidad ambiental, cuestión esta no desarrollada por el Enfoque de desarrollo local.

A grandes rasgos, el Desarrollo Sustentable articula las nociones de desarrollo y medio ambiente, integrando los objetivos ecológicos, sociales y económicos. Propone la satisfacción de las necesidades de la sociedad contemporánea en el presente y de las futuras generaciones. Este tipo de desarrollo significa respetar la integridad ecológica de los ecosistemas conciliando las

políticas y compromisos a fin de compatibilizar expectativas de crecimiento económico y del bienestar social.

Para que haya desarrollo sustentable es necesario entonces incorporar; además de respetar la integridad ecológica; los aspectos culturales, políticos, tecnológicos y económicos-financieros.

### **c. La conceptualización del ambiente dentro de las ciencias sociales**

En las ciencias sociales desde sus inicios, sobre todo la sociología del desarrollo, no ha tenido en cuenta los factores ambientales como elemento explicativo de los procesos y fenómenos sociales. Más bien es presentada la naturaleza como un factor fundamental en la provisión de materias primas que ha permitido la acumulación de riquezas en el desarrollo de las sociedades.

El ambiente comienza a surgir a través del análisis de las interacciones e interrelaciones que se producen, por un lado entre los factores abióticos y bióticos denominados naturaleza y por otro lado a los factores socioculturales producto de la humanidad llamado sociedad. Es decir este campo de estudio es relativamente reciente y se fundamenta a través de tres proposiciones que a continuación se explicita.

En primer lugar, el ambiente es sólo visible si incluimos la historia de la población humana que lo habita, caso contrario estaríamos hablando de naturaleza o ecología. En segundo lugar, la historia humana es entendida si se incluye los factores ambientales que han ejercido y ejercen una poderosa influencia en la dinámica social. Por último, existe interacción entre la sociedad y la naturaleza, pues las acciones antrópicas modifican o alteran los ecosistemas naturales, y estos últimos también inciden en los fenómenos y procesos sociales, siendo este un proceso continuo.

Este último punto es importante para comprender la esencia de los Estudios de Impacto Ambiental (Es.I.A.) y los Estudios de Riesgos Ambientales (Es.R.A). Considerando que el Ambos Estudios son importantes como insumos para llevar a cabo políticas de desarrollo local. Para este trabajo el punto a destacar sería los estudios de riesgos ambientales (Es.R.A), cuya gestión de los mismos tendrían más incidencia en las políticas locales para el desarrollo. Pues, es un proceso continuo y que permite desarrollar bases de datos actualizadas del territorio.

Continuando con el desarrollo conceptual del término ambiente, la misma no tiene una definición precisa y generalmente aceptada. Ha pasado de tener inicialmente un carácter ecológico y un tanto intuitivo, a ser un concepto científicamente definido. En este sentido es importante mencionar que el término medio ambiente "Es una desafortunada y poco precisa expresión, pero ya irremisiblemente consagrada, con la que ha optado en disponer dos palabras simétricas, cuasi equivalentes, para traducir una tercera, el environment inglés, el environnement francés o el Umwelt alemán." (Parra, 1984)

En síntesis, al mencionar medio ambiente o ambiente se está expresando lo mismo por lo que

dicho término es redundante en cuanto al significado. Para el presente trabajo se ha decidido establecer una conceptualización desde el enfoque sistémico entendiendo al ambiente o medio ambiente "...como un complejo sistema caracterizado por un entramado de interrelaciones de factores y fenómenos físicos, bióticos, socioeconómicos culturales en continua interacción y que se manifiestan a través de flujos de energía, materia e información, proporcionándole homogeneidad estructural y funcional." (Jiménez Herrero, 1989)

En este concepto se estaría uniendo dialécticamente, en una asociación dinámica, los saberes específicos del conjunto de las ciencias naturales, las ciencias sociales y el tecnológico. Esto significa que todo aquél que utiliza el término ambiente presupone un recorte de una realidad frente a un problema o una gestión determinada. Es posible concluir que no hay ambiente sino no está presente el hombre y su sociedad. También es necesario aclarar que estas interacciones no son solo con la naturaleza propiamente dicha, sino con aquella naturaleza ya modificada por el hombre y que ha llevado a un nuevo equilibrio homeostático como por ejemplo la llanura Pampeana Argentina como se la conoce actualmente.

### **III. Gestión de los riesgos ambientales**

#### **a. La problemática del riesgo y su origen**

Antes de analizar el Concepto de Gestión del Riesgo ambiental, es necesario analizar la noción de riesgo, y en este sentido es posible observar dos perspectivas. Una de ellas está asociada al conocimiento del sentido común de la vida cotidiana y hace referencia a situaciones y eventos cuyo resultado es probable, es decir hace referencia a una de las dimensiones del riesgo que es el peligro. La segunda pertenece a un conocimiento más científico, en donde:

“...el riesgo es una categoría social, y como tal, su construcción involucra la forma de organización de la sociedad (con sus normas, valores, creencias, junto a una estructura política, socioeconómica y jurídica). La noción de riesgo se relaciona con la probabilidad de resultados imprevistos o consecuencias poco anticipables, que se derivan de decisiones, omisiones o acciones de grupos sociales.” (Natenzon, 2007).

En cuanto al origen del concepto del riesgo existen varias posturas, debido a la complejidad inherente de la procedencia del mismo. Según Anthony Giddens (1996), el origen del riesgo se encontraría en lo que se denomina “reflexividad y en la falta de referentes de decisión en el pasado”. Define a la reflexividad como “...aquella característica propia de la sociedad contemporánea que consiste en la racionalización absoluta de la toma de todas las decisiones que se llevan a cabo a lo largo de la vida.” (Giddens, 1996).

Estas racionalizaciones incrementan el número de opciones para la elección de una de ellas y conllevan al aumento de la probabilidad de error, y, del riesgo y sensación de riesgo. Acerca de la falta de referentes, estas nuevas opciones que juegan en la toma de decisión hacen que sea muy difícil que se sustenten en decisiones tomadas en el pasado, esto incrementa el riesgo en la elección. De esta manera la tradición pierde la importancia que tenía en el pasado al apoyarse en el saber cotidiano heredado de generaciones anteriores.

Para Luhmann (1996), “...el origen del riesgo se encuentra en el cuestionamiento que la sociedad contemporánea se hace de su propio futuro. La ascendencia moderna como el ideal de progreso, aparece en el marco de un incremento de la racionalidad como clave de relación social.” Giddens, Bauman (1996) “...cree que la sociedad contemporánea viene definida por el diseño total, la planificación e intento de control del entorno.” Según Bauman, “...el origen del riesgo se encuentra en ese intento de control de las opciones de que disponemos, en su fracaso continuo y en la toma de conciencia de ese fracaso.”

Castel (2004) lo analiza como una problemática de la inseguridad que comienza después de la década '70, “Esta se caracteriza por su extraordinaria complejidad, y se sitúa en la conjunción de dos series de transformaciones.” (Castel, 2004). La primera, hace referencia a la dificultad creciente

que tienen los ciudadanos globales, sobre todos en los países en desarrollo, en estar asegurados contra los principales riesgos sociales (accidentes, enfermedades, desempleo, etc.).

Continuando con esta primera transformación, observa como factor causal la degradación de los sistemas de protección desplegados por el Estado de Bienestar. “Con el debilitamiento del Estado nacional- social, los individuos y los grupos que sufren cambios socioeconómicos generados desde mediado de la década de 1970, sin la capacidad de dominarlos, se encuentran en situación de vulnerabilidad.” (Castel, 2004).

La segunda, es una agregación de nuevos riesgos, percibidos como amenazas, entre estos se puede mencionar los riesgos industriales, riesgos tecnológicos, riesgos sanitarios, riesgos naturales, etc. Estos son producidos por el desarrollo científico y tecnológico descontrolado basado en la ideología del progreso y de la industrialización, que se vuelve contra el sistema natural y el ambiente creado por el hombre. “La proliferación de los riesgos aparece aquí estrechamente ligada a la promoción de la modernidad.” (Castel, 2004).

#### **b. Conceptualización del riesgo**

El concepto de riesgo está teniendo repercusiones en la producción teórica sobre la sociedad contemporánea. Esto se refleja, a nivel sociológico, en dos sucesos que a continuación se expone:

- En la aparición de una nueva dimensión analítica que considera el conjunto de elementos y fenómeno que son origen del riesgo -problemas naturales y tecnológicos- como explicación de la “actual sensación incertidumbre.” (Bauman, 1996).

- En el uso del concepto de riesgo como característica principal que define la actual sociedad como “sociedad del riesgo” (Beck, 1998). Este Autor define la sociedad del riesgo como “...la época del industrialismo en la que los seres humanos han de enfrentarse al desafío que plantea la capacidad de la industria para destruir todo tipo de vida sobre la Tierra y su dependencia de ciertas decisiones.” (Beck, 1998). Continuando con su aporte argumenta:

“...que en la sociedad industrial la «lógica» de la producción de riqueza domina a la «lógica» de la producción de riesgos, en la sociedad del riesgo se invierte esta relación. Las fuerzas productivas han perdido su inocencia en la reflexividad de los procesos de modernización. La ganancia de poder del «progreso» técnico-económico se ve eclipsada cada vez más por la producción de riesgos. Éstos se pueden legitimar como «efectos secundarios latentes» sólo en un estadio temprano.” (Beck, 1998).

Como es posible observar, este autor comparte con Giddens (1996) el concepto de reflexividad. Es a través de la universalización de las críticas públicas y de las investigaciones en donde se pone en duda este avance científico y tecnológico acrítico y comienza a gestarse nuevas

formas de conocer que permite hacer visible lo latente, ocupando un significado nuevo y central en las discusiones sociales y políticas.

Este Autor argumenta además:

“...que la lógica de la producción y reparto de riesgos la compara con la lógica del reparto de la riqueza, que ha determinado hasta ahora el pensamiento de la teoría social. Al contrario que los riesgos empresariales y profesionales del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, estos riesgos ya no se limitan a lugares y grupos, sino que contienen una tendencia a la globalización que abarca la producción y la reproducción y no respeta las fronteras de los Estados nacionales, con lo cual surgen unas amenazas globales que en este sentido son supranacionales y no específicas de una clase y poseen una dinámica social y política nueva.” (Beck, 1998)

Es decir el riesgo se concretaría en aquella probabilidad de sufrir algún tipo de daño, cualquiera sea su escala, marcado en un tiempo presente o en un futuro, por parte de algún grupo social o de la totalidad de la humanidad, y cuyas características fundamentales son su origen social y su incremento histórico.

La teoría social del riesgo es una propuesta de análisis de la sociedad moderna. Al mencionarse la sociedad del riesgo se está significando que es una de las posibles maneras de abordar el estudio de la sociedad pero no como modelo acabado en sí mismo y tomando como referente a los países desarrollados. Esto nos permite orientarnos en diagnósticos que no se centren:

“...en un aumento en el número de eventos naturales extremos sino más bien en un aumento del número de pobladores, infraestructura y producción, ubicados en zonas de amenaza y en condiciones de tal vulnerabilidad que sean susceptibles de sufrir daños y pérdidas de tal magnitud que enfrentan severas dificultades para recuperarse.” (Lavell, 2003)

Esto nos permite hacer mención a la racionalidad ambiental con la que esté operando dicha política. Pues es necesario aceptar que las formas irracionales de intervención en el ambiente es producto de decisiones, acciones u omisiones de políticas públicas. Es decir nosotros mismos hemos creado nuevas amenazas de tipo socio-natural, y desde este punto es posible encontrar respuesta al aumento continuo de las pérdidas sociales y su impacto en las economías.

Teniendo en cuenta el enfoque del desarrollo local, el concepto de riesgo nos permite darnos cuenta de la construcción social del riesgo partiendo de realidades locales. Esto se realiza revisando las nuevas condiciones de vida y la distribución diferencial de los riesgos en la sociedad. Es no quedarse únicamente con un concepto de ambiente que se dedique a analizar el impacto de las actividades humanas sobre el medio natural.

Es necesario dar cuenta que las actividades que emanen de dicho enfoque van a ser influenciadas por el medio social construido, el medio natural propiamente dicho y los nuevos equilibrios naturales producto de las actividades del hombre (agrosistemas). Esto plantea lo

importante que es el análisis de los riesgos ambientales debido a la dinámica propia del desarrollo y de la naturaleza que producen nuevas interacciones e interrelaciones.

Aquí es necesario tener presente, que para que el desarrollo local sea sustentable es necesario buscar un equilibrio dinámico en las dimensiones económica, social y ecológica, quedando excluida la posibilidad de pararse exclusivamente en una racionalidad de las dimensiones mencionadas. Se plantea el equilibrio dinámico para diferenciarlo del estático, pues lo que se trata de mostrar que tanto la naturaleza como la sociedad nunca son un producto acabado en si mismo sino en constante devenir y en constante interacción.

### **c. Las Dimensiones del riesgo**

Habiéndose realizado un análisis del origen y significado del concepto de riesgo, su importancia para el desarrollo local, es necesario desagregar dicho concepto para indagar sobre cada una de las dimensiones que la componen y hacerlo operativo. Pues es necesario tener presente que:

“...la noción de riesgo puede aplicarse en contextos y campos de análisis variados y tener significados disímiles. Siempre implica una condición latente asociada con algún grado de incertidumbre dentro de las probabilidades que representa.” (Cardona, 2002-2003)

En varios textos que analizan la temática de los riesgos ambientales plantean dos formas de observar las dimensiones del riesgo. Por un lado, tenemos aquellos que lo establecen como una combinación de dos dimensiones: la peligrosidad o amenaza - la vulnerabilidad tanto social como natural. Por otro lado, hay autores establecen que ambas dimensiones sólo representan un primer orden, pues entre ambas se establecen relaciones de tipo temporal e histórico que se resuelven en otras dimensiones que denominan de segundo orden.

Este segundo orden, que posee un mayor grado de complejidad, agrega a las dimensiones del primer orden dos dimensiones denominadas por un lado exposición y por otro lado incertidumbre. Es decir que el análisis del riesgo se efectúa con las variables de Peligrosidad o amenaza, vulnerabilidad, exposición e incertidumbre que a continuación se explica de manera breve.

La dimensión peligrosidad, también denominada amenaza, hace referencia al potencial peligroso inherente a los fenómenos espontáneos o manipulados técnicamente, cualquiera sea su grado de artificialidad. Un fenómeno sólo adquiere la condición de peligroso e integra el riesgo, cuando su ocurrencia se da o se prevé en un espacio ocupado por una determinada sociedad que la percibe e identifica físicamente o se tiene una representación sobre el territorio que ocupa.

“Ella puede ser tomada de distintas maneras: la peligrosidad científico-técnica en base a lo

que dicen los expertos en el marco de la ciencia normal; la peligrosidad percibida, basada en las representaciones sociales, es decir, según es identificada por la población; o la peligrosidad posnormal, aquella que emerge como conocimiento construido socialmente a través de procesos participativos de reflexión/ acción.” (Natenzon, 2007)

Todo peligro conjuga fenómenos naturales y tecnológicos que deben analizarse conjuntamente al evaluar el riesgo. Su manejo puede aumentar el potencial peligroso de una amenaza dada. Este potencial de efectos peligrosos se da a través de la toma de decisiones que permite la aparición de una peligrosidad amplificada debido a la imprevisión técnica y a las políticas a lo largo del tiempo.

La identificación de peligrosidades está sujeta a un grado variable de incertidumbre. Esto se debe a que se posee conocimientos que no son necesariamente claros y distinguibles, es decir falta de información precisa. La falta de evaluaciones de expertos y la ausencia de respuestas y soluciones de políticas democráticas aumentan la brecha entre las certezas y los conocimientos acerca de la magnitud de los peligros existentes.

También “...el contar con conocimiento experto no garantiza una gestión de riesgos adecuada, toda vez que los informes emanados de los centros de investigación o por consultorías profesionales no siempre son tomados en cuenta cabalmente por los distintos niveles de decisión.” (Natenzon, 2007)

La vulnerabilidad social es definida por las condiciones “...sociales, económicas, culturales e institucionales de una sociedad, previas a la ocurrencia de los eventos catastróficos, que la predisponen para sufrir o evitar daños económicos, psicológicos, en la salud que determinan el nivel de dificultad o capacidades que tendrá el grupo social para recuperarse autónomamente luego del impacto.” (Natenzon, 2007)

En el análisis de esta dimensión es importante tener en cuenta la heterogeneidad de las sociedades implicadas, porque son las que determinarán las consecuencias catastróficas de la peligrosidad. Es por esto que esta dimensión es compleja y multidimensional. Abarca aspectos tales como las condiciones materiales de vida de la población, las percepciones de la población respecto al riesgo, las carencias, sus limitaciones a nivel de la toma de decisión, la organización social, las instituciones, la forma en que se ejerce la legalidad, los caminos para resolver conflictos y su contexto democrático.

Esto hace que la disponibilidad de datos relativos a la vulnerabilidad social también haya altos niveles de incertidumbre. No se usan indicadores adecuados que permitan describir cada porción del territorio, además que por corrupción se falsean los datos, “...por lo cual se generalizan realidades que tiene que ver con una unidad administrativa menor o incluso con la totalidad de un aglomerado urbano, lo que conspira en contra de un objetivo inicial de resaltar las heterogeneidades sociales.” (Natenzon, 2007)

La dimensión exposición hace referencia a una composición en el territorio de los aspectos

peligrosos del ambiente con los aspectos vulnerables de los distintos grupos sociales. Estos van construyendo históricamente cada geografía y cada configuración territorial que son dinámicos, cambian y evolucionan en el tiempo.

Es decir, hace referencia a la distribución en el territorio de lo que podría ser materialmente afectado, la población y los bienes expuestos al fenómeno peligroso. Se expresa territorialmente como construcción histórica y es una consecuencia de la interrelación entre peligrosidad y vulnerabilidad, al mismo tiempo esta exposición incide sobre ambas.

En esta dimensión es importante disponer de información actualizada sobre la distribución de la población y los bienes materiales, y cómo se ha intervenido en la dinámica espontánea de los procesos naturales. Actualmente dicho conocimiento está fragmentado debido a un modelo de desarrollo neoliberal que dejó fuera de la gestión colectiva una gran cantidad de decisiones con implicancias territoriales a través del Estado Nacional y que es necesario tenerla presente en el enfoque de desarrollo local.

“Un diagnóstico sobre estos temas reduciría significativamente los niveles de incertidumbre en esta dimensión y se convertiría en una herramienta sumamente útil en los momentos de emergencia.” (Natenzon, 2007)

Como se pudo observar, en las tres dimensiones trabajadas anteriormente siempre estuvo involucrado el concepto de incertidumbre. Esto se debe a que, cuando no se puede caracterizar estas tres dimensiones o cuando no hay conocimientos sobre ellas, ya no se trata de riesgo sino de incertidumbre. Es decir, la incertidumbre representa aquellos aspectos que surgen del desconocimiento existente sobre la vulnerabilidad y la peligrosidad.

El abordaje de la incertidumbre crece a expensas del desconocimiento en cada una de las dimensiones que se encuentran en la trama de las relaciones sociales, de la toma de decisiones y de la subjetividad. La incertidumbre puede ser considerada, gracias al marco teórico del riesgo social y su relación con la emergencia, en una nueva forma de conocimiento de la ciencia posnormal.(12)

Estas abarcan las formas de conocimientos que son válidas en la actualidad. Ante la ausencia de dicho conocimiento, incluye también la resolución por parte de aquellos que corren los riesgos. De esta manera se instala la cuestión de la política, los valores, los modelos de desarrollo y la calidad de la democracia al centro de la consideración. Es decir implícitamente se instala el concepto de calidad de vida.(13)

“Evocar legítimamente el riesgo no consiste en evocar la incertidumbre y el miedo en el corazón del porvenir, sino por el contrario en tratar de hacer del riesgo un reductor de incertidumbre para dominar el porvenir, desarrollando medios apropiados para hacerlo más seguro.” (Castel, 2004).

También el riesgo, comprendido como la probabilidad de daños y pérdidas en el futuro, antecede al desastre y lo anuncian. “El desastre es finalmente la concreción de un riesgo, una realización de determinados niveles de riesgo en la sociedad, en que el evento físico sirve de detonador, pero no es la causa única que le da origen. (Lavell, 2003)

#### **d. La gestión de los riesgos ambientales**

Seguramente, lo desarrollado en el punto anterior surgirán cuestionamientos sobre ¿Por qué sucede determinados fenómenos catastrófico? ¿Cómo es posible evitarlo? La primera nos lleva a tener presente el paradigma de la complejidad para poder efectuar diagnóstico. La segunda, teniendo en cuenta este paradigma, nos orienta al campo de la política.

Dentro del campo de la política “...la definición de estrategias de desarrollo, de la toma de decisiones en los altos niveles de gobierno (públicos y privados), del poder relativo...” (Lavell, 2003), entre los que disfrutan del beneficio de dicho desarrollo y sus externalidades que produce víctimas.

“Esto lleva necesariamente a una revisión crítica de cómo se están organizando no solo las formas de organización de la producción, sino también las de ocupación del territorio residencial o urbano y de manera especial aquellas formas de organización de los procesos de reconstrucción y rehabilitación que repiten los patrones de intervención que crean nuevo riesgo.” (Lavell, 2003)

Este Autor es el que más ha desarrollado la temática de la Gestión de los riesgos debido a su experiencia en los países Centroamericanos y que ha podido sistematizar y teorizar. Continuando con Lavell (2003), nos plantea que desarrollo y riesgo son conceptos que están indisolublemente relacionados, por lo tanto son conceptos interdependientes. Teniendo en cuenta el modelo de desarrollo:

“...el riesgo de desastre se crea en los intersticios de los procesos económicos, sociales y políticos que derivan de los modelos dominantes de transformación de la sociedad que rigen distintas épocas de la humanidad.” (Blaikie, 1996).

Continuando con el paradigma de la complejidad, es necesario reconocer también el dinamismo y cambio que sufre el riesgo de desastre en términos sociales, territoriales y temporales que nos permite considerar su existencia en términos de un continuo o proceso de riesgo. “La noción del continuo de riesgo, pensamos, asume un papel heurístico importante para entender posteriormente la estructura y las facetas de la llamada gestión del riesgo y su carácter integral y transversal”. (Lavell, 2003)

Adhiero a la definición dada por el autor en cuanto a la definición que da con respecto a la gestión de riesgo en forma genérica diciendo lo siguiente:

“...se refiere a un proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o la previsión y

control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles<sup>14</sup>. Admite, en principio, distintos niveles de coordinación e intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar.” (Lavell, 2003)

Vale la pena recalcar que el concepto de gestión utilizado aquí, está haciendo referencia a un proceso, con lo cual no es un producto acabado relacionado al logro de objetivos de desarrollo sostenible sino a un análisis constante. Pero también sitúa a dicha gestión con referencia a dos contextos de riesgo: “el riesgo existente y el posible riesgo futuro” (Lavell, 2003) puntos muy importante a tener en cuenta en el Enfoque de desarrollo local.

De lo desarrollado en este punto, me lleva a pensar en posicionamientos éticos y políticos sobre el costo social y natural o histórico de una racionalidad que únicamente se pare en la dimensión económica y una comprensión generalizada de las opciones alternativas que permita incorporar una racionalidad ambiental<sup>15</sup> orientada a un modelo de desarrollo sustentable aplicando principios y procedimientos que enfatizan la reducción del riesgo existente y tiendan a eliminar la construcción de nuevas formas de riesgo.

Ello implica también la más amplia participación de la población en el propio conocimiento del riesgo en que viven y la construcción de formas de poder que contrarresten las tendencias que lo generan. En este sentido la Gestión Local del riesgo y el Enfoque del desarrollo local se complementan y encuentran como común denominador el nivel territorial particular de intervención en donde los actores sociales locales tendrían una alta participación y apropiación del modelo de desarrollo.

#### **IV. La complementación del Enfoque de desarrollo local y la gestión de los riesgos ambientales**

##### **a. La perspectiva del territorio**

El crecimiento y desarrollo de los territorios es motivo de preocupación y análisis constante en los enfoques económicos y tiene como desafío satisfacer las necesidades básicas de la población. Es así, que de esta breve síntesis sobre el origen del Desarrollo local realizada al comienzo de este trabajo, me permite observar que el concepto de desarrollo ha ido cambiando.

Este cambio implica un proceso que va desde una concepción de desarrollo como algo adquirido a una concepción de desarrollo generado a partir de las capacidades de los actores sociales locales. Esta concepción de desarrollo adquirido es producida por la aplicación de los criterios de la economía tradicional. La misma puso énfasis en un desarrollo verticalista y en las potencialidades macroeconómicas. Todos los procesos, tanto democratizadores como modernizadores de las sociedades en desarrollo, eran provenientes de afuera y como variables exógenas inciden en las políticas de los Estados Nacionales.

En primer lugar, es posible apreciar el escaso valor y papel que ocupaba el territorio en la economía tradicional. Desde este enfoque tradicional, el territorio ocupaba un papel importante en la provisión de materias primas para la producción y el consumo. Este modelo toma como unidad de análisis a la empresa o el sector económico considerados de forma abstracta, marginando al territorio. Como bien lo expresa Albuquerque,

“...el territorio fue reducido a espacio uniforme e indiferenciado y durante mucho tiempo el análisis central del desarrollo económico ha permanecido dominado por el concepto de economías de escala internas a la empresa, un aspecto que han compartido las principales líneas de pensamiento económico.” (Albuquerque, 2004 p.158)

Este posicionamiento se corresponde con un pensamiento o una epistemología reduccionista en donde “...la visión del desarrollo económico a la vía del desarrollo industrial que se basa en la gran empresa integrada verticalmente y se vincula a los procesos de urbanización.” (Albuquerque, 2004 p.158). Este problema de una visión reduccionista de la economía es el segundo punto a tener presente en la economía tradicional.

Estos dos puntos de análisis teóricos constituyen el diagnóstico principal por la cual dio la posibilidad del surgimiento del enfoque del desarrollo local. El mismo intenta superar esta visión reduccionista y lo hace a través de la teoría de la organización industrial de Marshall y su concepto de organización. El fundamento teórico de este enfoque es incorporar al territorio como unidad de análisis.

El concepto de desarrollo local, de acuerdo a la literatura que he analizado, me permite afirmar que es un proceso de crecimiento y cambio estructural, que a través de una construcción política, tiene como objetivo llevar adelante un proyecto de desarrollo económico endógeno mediante su capacidad territorial y sus recursos, respetando el medio ambiente e inscripta en la dialéctica local/global.

De esta manera es un "...enfoque con un fuerte componente de pragmatismo y con una concepción de abajo hacia arriba" (Alburquerque, 2004). También es necesario destacar que el desarrollo local abarca varias dimensiones: "el económico, la formación de recursos humanos, socio- cultural e institucionales, político-administrativo, ambientales" (Vázquez Barquero, 1998). Todas estas dimensiones permiten que el territorio se transforme en un agente de cambio.

Al mencionarse la dialéctica local/global la misma implica la manifestación más visible de la apertura externa. Los países y regiones están obligados a utilizarlo "...para colocar sus productos transables en dos nichos del comercio internacional: el nicho de la modernidad de lo transado y el nicho de la competitividad de lo transado" (Boisier, 2005). Siguiendo a Boisier (2005), de esta manera la modernidad productiva es algo intrínsecamente asociado a la innovación y a su vez a la competitividad y ambas se ligan aun más al territorio.

De esta manera es necesario mencionar, teniendo en cuenta el concepto de sistema, la interacción que existe entre la globalización y el territorio. Esta interacción lleva a la configuración actual de dos posiciones en torno a la misma. Están aquellos que sostienen que la globalización devalúa el territorio y los que sostienen que la misma lleva a un proceso de revalorización territorial.

Mientras que los primeros se centran en la concentración y centralización del capital, argumentando que el territorio se diseña y rediseñados de acuerdo a la economía global y a las empresas transnacionales que son los actores más importantes para esta configuración. También se apoyan de esta manera las economías de escala que respaldan el gran tamaño y la concentración territorial.

Los segundos se basan en una diversificación de los bienes y servicios transados por parte de empresas a través de la especialización flexible, una estrategia de permanente innovación que trata de acomodarse a los cambios constantes. Tal especialización flexible va de la mano con escalas pequeñas de producción y con la necesidad de aprendizaje colectivo, fuertemente facilitado por la cercanía geográfica, revalorizando el territorio. Estas economías empujan también la conformación de los llamados nuevos distritos industriales (Boisier, 2005).

Esta conceptualización de territorio es compatible con el concepto de desarrollo sustentable. Este último hace referencia a "...un desarrollo integral y perdurable en el tiempo; de una sociedad, su cultura y su medio" (Sejenovich, Panario 1996)<sup>16</sup>. El desarrollo local para que sea más sustentable, como bien expresan estos autores, deberían tener entre sus objetivos y estrategia un horizonte común "...basado en el logro de una adecuada calidad de vida<sup>17</sup> de la población en

relación a la diversidad cultural, los recursos naturales y los infraestructurales” (Sejenovich, Panario, 1996).

Justamente estas innovaciones que plantea el Enfoque de desarrollo local tienen que ver con el uso y la función que se le va a dar al territorio de acuerdo con los actores sociales que tengan mayor poder de decisión. Es por esto, que la Gestión del riesgo ambiental plantea la importancia de observar estas nuevas interacciones que se van a insertar en el territorio. En este sentido puede presentarse confusión con la Evaluación de impacto ambiental (E.I.A.) que es necesario aclarar.

La Evaluación de Impacto ambiental (E.I.A.), es una comparación entre el estado de situación del ambiente (sociedad y naturaleza) antes de una intervención o instalación de un proyecto (sea urbano o rural, sea industrial o agrícola, de gran escala o de media y aún pequeña) y de la situación del mismo medio después del proyecto instalado y operando, se basan en el análisis de las futuras interacciones y por ende del impacto que va a tener dicho soporte tecnológico en el medio.

La E.I.A. está a cargo del Estado mientras que los Es.I.A. a cargo de las empresas. En dicha E.I.A. incluye también Evaluación de riesgo ambiental (E.R.A.), pero no de la gestión integral de los riesgos como lo que plantea este trabajo. Por eso es importante tener en claro la primera premisa sobre la gestión local del riesgo “...que no puede divorciarse como práctica de los marcos, procesos, objetivos y planificación del desarrollo en los niveles nacionales, sectoriales, territoriales y locales.” (Lavell, 2003)

Continuando con la complementariedad de la gestión del riesgo con el Enfoque de desarrollo local “...la compatibilización de estas demandas territoriales y sociales distintas que constituye un reto importante en el manejo del territorio y en la reducción del riesgo para los pobladores de la zona” (Lavell, 2003), significa “...que la gestión del riesgo en su acepción más avanzada debería ser transformadora de realidades, buscando acoplarse a, y formar parte de nuevos y más sostenibles procesos de desarrollo.” (Lavell, 2003)

A pesar de la multiplicidad de factores y procesos que intervienen en la construcción del riesgo, y la diversidad territorial y social de sus orígenes, el riesgo finalmente “...se expresa de forma concreta, medible o percibida en los niveles territoriales micro y locales. Es en estos niveles que los daños y pérdidas futuras, las expresiones diversas y particulares de los desastres, se concretarán.” (Lavell, 2003)

De esta manera la gestión local del riesgo se establece como un área accesible, de ampliación y consolidación de intervenciones tradicionales y de importancia estratégica para la consolidación de visiones sobre la sustentabilidad del desarrollo. Los dos problemas fundamentales que aborda la gestión del riesgo son los riesgos existentes y el riesgo por crearse. El primero alude a una gestión correctiva, el segundo a una gestión prospectiva.

La gestión correctiva tiene como objetivo abordar los riesgos ya existentes en el territorio que son productos de inadecuadas prácticas y decisiones pasadas llevadas a cabo por un grupo social

o su sociedad en cuanto a un modelo de desarrollo. También incluye aquellas condiciones de riesgos que son producto de cambios ambientales y sociales posteriores al desarrollo original de la comunidad, la infraestructura y la producción.

La gestión prospectiva, se lleva a cabo en función en riesgos aún no existente pero que se puede crear a través de "...nuevas iniciativas de inversión y desarrollo, sean éstas estimuladas por gobiernos, sectores privados, ONGs, asociaciones de desarrollo...". (Lavell, 2003). La gestión prospectiva del riesgo puede ser un componente integral de la gestión del desarrollo local, la gestión de proyectos de inversión y la gestión ambiental (sociedad-Naturaleza).

Esta gestión prospectiva realiza un análisis diacrónico para evitar cometer los mismos errores del pasado que se manifiesta en los niveles ya existentes de riesgo en la sociedad actual. Es justamente "...la previsión del riesgo tanto para la propia inversión, como para terceros, y la adecuación de la inversión o la acción para que no genere riesgo o que éste tenga conscientemente un nivel aceptable." (Lavell, 2003)

Esta relación inmediata y directa de la gestión del riesgo como proceso, se constituye junto a los procesos de planificación del desarrollo local en un factor estimulante en la promoción de nuevos proyectos locales. También se debe incluir la gestión correctiva, solo cuando supere el tipo de intervención conservadora y puntual y se constituya en una intervención transformadora que se plantea en la planificación integral del desarrollo y no sectorial.

"En el contexto actual, el tema de la gestión del riesgo ha sido acuñada con mayor fuerza por parte de las agencias internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base, así como, tal vez con menos decisión, por los mismos gobiernos nacionales." (Lavell, 2003) y agregaría de los gobiernos locales.

#### **b. La importancia de las capacidades relacionales**

Continuando con el enfoque del desarrollo local, el mismo supera las limitaciones conceptuales del racionalismo constructivista que consideraba al desarrollo como construcciones sociales racionales en la medida que respondan a un diseño intelectual previo. Desde este punto de vista el desarrollo es considerado un problema de profesionales técnicos planificadores que no tenía en cuenta el contexto político, institucional y cultural.

A lo expresado en el párrafo anterior, comienza a surgir experiencias prácticas y aproximaciones teóricas que promueven el control endógeno, el conocimiento de lo local, la vinculación entre empresas, la asociación entre sistema productivo y el sistema tecnológico-científico, la participación e interrelación entre los actores y la ampliación de aquellas capacidades locales.

Como es posible inferir, las dinámicas que orientan al desarrollo también incluyen las capacidades relacionales, al producirse un desplazamiento desde un paradigma mecanicista hacia

un paradigma de la complejidad adquiriéndose una visión sistémica que “...incluye ahora los procesos de constitución y reconstitución relacional de los actores como parte del desarrollo mismo” (Coraggio, 1999).

El enfoque de desarrollo local al ser un proceso de construcción y maduración sumamente complejo la misma involucra el crecimiento económico, interacciones sociales, instituciones acordadas, pautas culturales y relaciones de poder favorables al mismo. Este proceso es lo que produce la movilización y participación de los actores locales, la descentralización de competencias a los niveles subnacionales, la cooperación público-privado y la concertación de actores socio-económicos territoriales para diseñar estrategias.

Estas estrategias se orientan al trabajo en redes, a la localización múltiple y flexible del desarrollo para introducir innovaciones al interior de las bases productivas y tejido empresarial de un territorio y los cambios e innovaciones sociales que la acompañan y lo hacen posible. “Esto supone la construcción de capital social comunitario que, a su vez, requiere el fomento de la cultura proactiva y emprendedora, alejada de la lógica dependiente del subsidio” (Alburquerque, 2004).

Como argumenta Pirez (1995) “...es un sistema de relaciones entre personas, clases y grupos sociales que es posible identificar.” De esta manera se establece una estructura social en el nivel de lo local con una unidad establecida por las relaciones entre los grupos sociales fundamentales y una estructura dentro de la estructura social nacional. Dentro de dichas estructuras es posible visualizar “...relaciones de poder, de relaciones políticas, un ámbito donde se reproducen esas relaciones políticas y se cristalizan en un aparato gubernamental, el gobierno local” (Pirez, 1995).

De esta manera las capacidades relacionales nos permiten avanzar conceptualmente en la subjetivación del desarrollo, colocando este concepto en el plano de lo intangible. El desarrollo es considerado de este modo más endógeno debido a su estrecha asociación con la cultura local y con los valores, actitudes y comportamientos que ella incluye. Por eso la importancia de “...lo local como recorte de la sociedad es una unidad parcial con cierta capacidad de reproducción, dentro de la unidad mayor” (Pirez, 1995).

De lo anteriormente expuesto es necesario recordar que no es solo utilizar los mejores recursos endógenos “... sino también aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes”. (Alburquerque, 2004.). De esta manera el desarrollo local “...será producto, en cuanto intervención estatal a partir de las políticas públicas, de la articulación vertical entre las políticas nacionales”. (Villar, 2005). En una sociedad local encontramos unidad de procesos económicos y sociales, también identidades y procesos políticos propios.

Retomando a Pirez (1995) “La base social está determinada por la dinámica estructural y se concreta en una específica estructura social o de clases”. Clases y fracciones “...son el resultado de la dinámica estructural de la sociedad nacional (en el marco del desarrollo del capitalismo a nivel internacional) y de su presencia a nivel local. Por lo tanto los actores sociales son las unidades

reales de acción en la sociedad, ya que seleccionan y ejecutan decisiones que inciden en la realidad local.” (Pirez (1995).

Estos actores sociales son productos de esa base social local y por lo tanto son definidos por ella, pero también actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales). De esta manera nos lleva a distinguir a los llamados actores locales como sujetos (individuales o colectivos) cuyo comportamiento se determina en función de una lógica local y/o su comportamiento determina los procesos locales.

Son actores que se reproducen como tales predominantemente dentro del ámbito local. Como bien lo expresa Pirez (1995) son “...actores económicos que reproducen su capital en función de relaciones dentro del ámbito territorial local (comerciantes o productores que tienen como mercado predominante a la población local), actores políticos que reproducen su poder en relación a los otros actores locales y en referencia al gobierno local”.

Teniendo en cuenta el concepto de sistema complejo, las sociedades locales no son unidades cerradas sino abiertas, por ende, es necesario distinguir entre predominio de los actores sociales locales y la exclusividad de los mismos. Pues la exclusividad no es tal, porque siempre tendrán interacciones con parte de la sociedad nacional y global. Ese predominio “...implica que, sin las relaciones locales, esos actores no sobrevivirían como tales”. (Pirez, 1995).

Al tener en cuenta que estos actores locales tienen la capacidad para determinar a los procesos locales no la tienen en el mismo grado respecto de los procesos no locales. Es decir que dicha capacidad no es determinante en las decisiones que toman otros gobiernos locales ni sus productos pueden determinar otros mercados locales. En este sentido es válido aplicar el concepto de agente<sup>18</sup>, como alguien que se distingue por su creatividad e innovación e intenta interactuar más allá de lo local.

Estas capacidades relacionales que plantea el enfoque del desarrollo local me permite visualizar que la gestión de los riesgos ambientales puede ser un complemento importante. Pues considera que las sociedades están en condiciones de deconstruir y controlar lo que la sociedad ha construido o puede construir. Es decir, existen amplias posibilidades o potencialidades de intervención social en la problemática del riesgo.

Como se ha expresado en las dimensiones que componen el riesgo, el mismo es producto de procesos sociales y económicos que derivan de las modalidades de desarrollo y transformación que la sociedad ha adoptado. En esto se hace referencia “...a la producción, el consumo, la distribución del ingreso y de la riqueza, el desarrollo territorial y regional, el acceso a recursos económicos y de poder, la explotación y uso de los recursos naturales renovables y no renovables, etc...” (Lavell, 2003)

La gestión de los riesgos ambientales plantea la reducción y control del mismo solamente si

se considera a la misma como un componente de los procesos de gestión del desarrollo sectorial y territorial, en síntesis de su ambiente, sobre la premisa de un desarrollo sustentable en general. Por lo tanto, los actores sociales locales cumplen una función importante en el abordaje de la problemática de los riesgos.

Al llevar a cabo un proceso de desarrollo local, y al analizar los riesgos actuales, es necesario tener presente que los mismos pueden ser identificados con las acciones de determinados actores sociales. En consecuencia, no hay posibilidad de gestión de riesgo sin el concurso de estos actores y la existencia de mecanismos de control de sus acciones nocivas.

La construcción de riesgo ambiental, más de una vez, significa externalidades de una ganancia privada por parte de determinados actores sociales cuyo costo son pagados por otros actores sociales o el Estado. “Esto significa que la gestión del riesgo debe tener como uno de sus aspectos normativos, el principio de que quien construye el riesgo debe ser sometido a control social y en su momento pagar las consecuencias de sus acciones.” (Lavell, 2003)

La gestión del riesgo, complementa al Enfoque del desarrollo local, desde la perspectiva de una intervención organizada en torno a la contribución que distintos actores pueden hacer a la construcción del riesgo. Esto significa que se fundamenta “...en el concurso articulado, consensuado y coordinado de diversos actores organizados e institucionalizados del desarrollo, de los sectores humanitarios y de seguridad humana, tanto del sector público, como el sector privado, y de la sociedad civil en general.” (Lavell, 2003)

Con respecto a la relaciones de poder, que individuos o grupos sociales poseen dependiendo de su ubicación dentro del sistema (local) de relaciones, en el juego mismo del poder hay distribución o concentración en razón de las relaciones que se dan en la sociedad local. En el caso de la gestión del riesgo el mismo reconoce estas relaciones de poder pero amplía la participación de actores y agentes sociales en cuanto a la construcción del riesgo a través de un proceso de reflexión-acción.

Esto se debe a que el riesgo asume características tanto “objetivas como subjetivas” (Maskrey, 1998 y Cardona, 2001 y 2003). En las características objetivas el riesgo está sujeto a valoración y medición en términos de daños y pérdidas probables bajo determinadas condiciones de amenaza y vulnerabilidad. Es una tarea de actores sociales con saberes específicos (técnicos, profesionales, expertos). Desde las características subjetivas, el riesgo es producto de percepciones diferenciadas.

Estas percepciones son representaciones sociales distintas, imaginarios diversos que corresponden a grupos sociales distintos. Estas representaciones e imaginarios sociales sobre el riesgo “...es producto de procesos mentales asociados con las formas de existencia, la cultura y las historias de vida de la población” (Lavell, 2003) lo que amplía la participación al conjunto de los actores sociales en la construcción de riesgo y de un modelo de desarrollo local más sustentable.

Es necesario cerrar este punto de capacidades relacional, argumentando que el enfoque del desarrollo local y la gestión del riesgo ambiental, son el resultado de un continuo conjunto de interacciones, negociaciones, coaliciones y contratos entre individuos y organizaciones que compiten para lograr sus objetivos, de tomas de posición y de intereses no necesariamente armónicos, aunque sí factibles de ser integrados en un proyecto político local, siendo este el desafío de los gobiernos locales.

### **c. Aprendizaje comunitario y político**

De lo referenciado en este trabajo lo desarrollado por Albuquerque, me lleva a pensar que tanto el Enfoque de desarrollo local como la gestión del riesgo ambiental no son utopías sino que tienen un sentido práctico y como tal implica un proceso de aprendizaje. En este proceso de aprendizaje intervienen un conjunto de variable como es el tiempo, la historia y el espacio social que condiciona las actividades que llevan a cabo los agentes políticos, económicos y sociales en el desarrollo local.

De lo mencionado en el párrafo anterior, teniendo en cuenta los objetos de estudios del Enfoque de desarrollo local como la gestión de los riesgos ambientales, comparten una visión que tiene que ver con el paradigma de la complejidad. Esto implica que los actores sociales e institucionales deben adquirir esa forma de analizar e intervenir en la realidad. En este sentido es necesario hacer referencia al análisis de la teoría de los sistemas complejos, al análisis estructural y dialéctico de la realidad.

Para que se concrete este proceso de aprendizaje debe proveerse de instrumentos de gestión que potencien esa forma de analizar la realidad, permitiendo la maduración suficiente a los actores sociales locales de pasar de iniciativas reactivas a otro donde le permitan pasar a acciones de análisis sistémico y proactivo (agente). Este proceso de aprendizaje es compartido por la gestión de los riesgos ambientales.

El desarrollo local está vinculado a un conjunto de capacidades locales como la innovación, la creatividad y la capacidad emprendedora de los agentes locales pero sería necesario incorporar los conocimientos de la dinámica ambiental de la gestión de los riesgos. Pues permite incorporar una nueva forma analizar las consecuencias que tendrá dichas acciones en el territorio en un futuro.

En más de una ocasión, los estudios de impacto ambiental y la evaluación de impacto ambiental que menciona el Enfoque de desarrollo local no tiene en cuenta los riesgos que es expuesta una sociedad local en el presente y en el futuro. Los estudios de riesgos que incorporan los estudios de impacto ambiental, en muchas ocasiones, hace referencia a las variables del medio que pueden afectar a ese soporte tecnológico que se desea introducir en el ambiente.

Es necesario aclarar que también el conocimiento del análisis y gestión de los riesgos debe

ser incorporado en el análisis político cuando se hace referencia al desarrollo local. Las iniciativas de la actividad política entendida como la generación de compromisos explícitos, de liderazgos asumidos y estrategias claras para el desarrollo, debe partir de un diagnóstico que apunten a dinamizar los factores que determinan los procesos de crecimiento económico pero también teniendo en cuenta un desarrollo integral y equilibrado.

Este desarrollo integral y equilibrado hace referencia al desarrollo sustentable, por lo que la gestión de los riesgos ambientales es un instrumento de complementación necesaria que permite la participación de toda la sociedad. En este sentido, analizar los riesgos presentes pero también los futuros, deberá contar con la solvencia técnica y de gestión de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de relacionamiento de las personas y organizaciones públicas y privadas y la generación de diálogos con la comunidad.

De esta manera los gobiernos locales deben asumir responsabilidades y pasar a ser protagonistas de los procesos locales del desarrollo logrando el consenso organizativo, la cooperación público-privado-sociedad civil para la resolución de conflicto y conocimiento pertinente y actual que permita contar con información no solamente orientada al desarrollo económico, sino también a los riesgo que se expone a la población y su forma de reducirlo.

En este sentido el Enfoque de desarrollo local y la gestión de los riesgos ambientales requieren de estructuras institucionales –organizacionales permanentes, consolidadas y sostenibles para que este aprendizaje sea social y político. De esta manera el municipio se perfila como un actor importante en la promoción del desarrollo local y de la gestión de los riesgos, pues consolida la descentralización, la negociación y articulación de otros actores sociales y, finalmente, ejerce sus facultades normativas y de control.

La gestión local del riesgo no puede llevarse a cabo de forma autónoma y no puede prescindir de relaciones, concertación, coordinación y gestión con otros niveles territoriales en el marco de arreglos organizados. Esto mismo se observa en el enfoque de desarrollo local por lo que ambos requieren de aprendizajes que fomenten las capacidades de negociación y concertación con actores internos y externos y la concurrencia y colaboración con estos.

## **V. Ejemplo de un estudio de riesgo ambiental. Alud en la ciudad de Rincón de los Sauces febrero del año 2004**

La ciudad de Rincón de los Sauces está situada en el noroeste neuquino, ubicada a unos 250 kilómetros de Neuquén Capital, sobre la margen sur del tramo superior del Río Colorado. Es un asentamiento cuyos censos datan a partir de la década de 1970. El ejido de la ciudad de Rincón de los Sauces fue ampliado para el año 1995 por crecimiento poblacional. Este estudio es un diagnóstico realizado en la Ciudad de Rincón de los Sauces en un Peritaje que he realizado en una causa judicial.

El problema es el desastre vivido el 27 y 28 de febrero del año 2004 ocasionado por un alud. El mismo se podría haber evitado por contar con la información pertinente y porque históricamente dicho asentamiento poblacional ya sufrió eventos de inundación. El nombre de Rincón de los Sauces, es un lugar sin sauces, responde al antiguo asentamiento población que desapareció por un alud de agua y barro por el desborde de la laguna negra situada aproximadamente a 90 Km del lugar.

El caso nos muestra un escenario con la presencia de una amenaza compleja potenciada por la inacción de las Autoridades Municipales y Provinciales pertinentes. Pues la amenaza son los ríos secos que cruzan la ciudad y que se activan cuando llueve en las zonas próximas a la ciudad o en la sierra de Auca Mahuida. En uno de los relatos extraídos del trabajo de campo realizado, mostró que el municipio para el año 1998 tenía conocimientos de amenaza de alud por la información brindada por una empresa contratada que remueve suelo.

Uno de los consejos dado por la empresa, como forma de mitigar sus efectos, es realizar una obra de infraestructura hidráulica para canalizar el agua con sedimentos que traen estos ríos secos. Dicha obra no fue realizada. En este punto, es necesario tener presente que las amenazas rara vez se manifiesta de forma individual y unilateral en la definición de riesgo y desastre. "Más bien existen interrelaciones, sinergias y concatenaciones que nos permiten hablar de contextos sociales, territorios o regiones de multi-amenazas por una parte o de amenazas complejas por otra (Lavell, 2003)."<sup>19</sup>

Muchos de los actores sociales que originaron la causa judicial coinciden que la misma tiene como objetivo obligar a las autoridades Municipales y provinciales que realicen dicha obra hidráulica. Actualmente la obra no está realizada, existiendo el riesgo y está latente la posibilidad de sufrir un nuevo desastre de alud. Pues continua la interacción entre este crecimiento poblacional y su territorio (natural y construido) que hace que se extienda la ocupación de tierras en la zona de la periferia urbana en forma descontrolada, modificando las geoformas del suelo que inciden en los cañadones.

La Ciudad de Rincón de los Sauces está recibiendo actualmente 45 familias por días en

busca de mejores perspectivas laborales ya que su desarrollo local se basa en la industrial del petróleo, sumado a que actualmente existe un gran proyecto minero de potasio, creándose el proyecto de construcción de una línea férrea como medios para transportar el material extraído.

El riesgo es un proceso porque es dinámico. Es dinámico porque la vulnerabilidad está asociada a la sociedad y la amenaza está asociada a lo natural y ambos son dinámicos. Esta dinámica incide también en el territorio, y el mismo es diferente en relación a tiempo y espacio. “El riesgo global, total o de desastre se manifiesta en territorios definidos y circunscritos, y es sufrido por individuos, familias, colectividades humanas, sistemas productivos o infraestructuras ubicados en sitios determinados.” (Lavell, 2003).

Lo expresado en el párrafo anterior es una síntesis de lo que sucedió para febrero del año 2004. En el B° Costa es una porción de territorio en donde se asentaban un sector industrial con empresas de servicios ligada al petróleo, viviendas de poblaciones de escasos recursos y algunas chacras en producción. También afectó zonas del B° Parque industrial II que es una zona también de empresas de servicios y un sector de chacras en producción. Esto demuestra que era la zona productiva de la Ciudad de Rincón de los Sauces para el año 2004 y que se vio afectada en su totalidad, en síntesis se vio afectado su desarrollo local.

En los informes realizados a los Actores afectados por el Alud del 27 y 28 de febrero del 2004, los mismos han expresado pérdidas materiales pero también mucho dolor por lo vivido durante el alud y después del mismo. Los relatos son impactantes, acompañado de tristeza y temor porque sus vidas y la de su grupo familiar estuvieron al borde de la muerte. “La percepción es el proceso mediante el cual la conciencia integra los estímulos sensoriales (obtenidos a través de la vista, el olfato, el tacto y la audición) sobre objetos, hechos y situaciones, para transformarlos en una experiencia útil.” (Gascón, 2009), esto es lo que se intenta rescatar de una parte de los informes socio ambientales realizados.

Este intento de rescatar estos relatos, es lograr que la experiencia de los actores sociales sirva de conocimiento sedimentado socialmente para lograr un mejoramiento en la gestión de los riesgos ambientales en la Ciudad de Rincón de los Sauces y evitar pérdidas de vidas humanas en un futuro y planificar mejor el asentamiento territorial de la ciudad. Esto es la base para lograr una adecuada gestión de los riesgos, no basta con el conocimiento de la ciencia normal, sino también de la ciencia posnormal.<sup>20</sup>

Los Actores afectados perciben, en el momento de realizarse el informe para el año 2010, que las mismas variables que llevaron a desencadenar el desastre producido el 27 y 28 de febrero del año 2004 están presentes.

En primero lugar, porque los cañadones son usados como depósitos de residuos domiciliarios, sobre todo de la línea blanca, por parte de la población de escasos recursos al no poseer dicho servicio municipal. Esos residuos depositados en los cañadones son transportados

cuando se activan y es depositado en los juncos próximos a la desembocadura donde está el Río Colorado, estableciéndose un dique de contención que termina elevando el nivel de las aguas de los cañadones.

En segundo lugar, la falta de mantenimiento de los cañadones por parte del municipio. Esto es no mantener los terraplenes periódicamente en verano, no levantar los residuos depositados por los pobladores dentro de los cañadones y también el no profundizar el cañadón (Son depósitos de sedimentos del suelo transportado que ensancha el cañadón socavando el suelo lateralmente).

En tercer lugar, la postergación de la obra hidráulica para canalizar adecuadamente los cañadones que debería haberse realizado hace mucho tiempo atrás.

Esto lleva a desarrollar el cuarto punto, la negligencia y el desamparo a que están expuestos por parte de la municipalidad y del gobierno provincial al no llevar a cabo dicha obra. Lo ven como un desinterés constante llevando a los Actores a analizar el segundo nivel de los riesgos ambientales, que es el tiempo de exposición y la incertidumbre que suceda un hecho que exceda las capacidades instaladas. Esto es adecuado si se observa a nivel global los problemas del cambio climático.

En quinto lugar, aportan una variable nueva que es la cantidad de pobladores que empiezan a construir viviendas al lado de los cañadones y a modificar los causes naturales de drenaje de las lluvias hacia el río Colorado, sin control del Estado Municipal. Dentro de unos de los informes socio ambientales realizados, arroja el dato que la comunidad boliviana ocupa tierras fiscales en zonas poco favorables, construyen casas y luego las venden. De esta manera se establece una transacción comercial.

Este dato es coincidente con lo siguiente "...La localidad no arrojaría situaciones de villas miserias debido a que, según una de las hipótesis que maneja la autora del informe<sup>21</sup>, aquellos sectores de menores recursos de la comunidad, como la colectividad Boliviana, está formada por gente que se dedica a la construcción, y de esta manera se edifica sus propias viviendas con materiales durables. En las épocas de mayor crisis habitacional, por los años 1993 a 1995, fue la Provincia, con sus planes de viviendas, la que solucionó tal emergencia. También ha sido importante el aporte de las mismas empresas petroleras en la solución, con la provisión de vivienda a sus empleados como parte de los beneficios que otorgaban en los momentos de expansión de la actividad hidrocarburífera."

Esta representación social de las variables que potencia el riesgo por parte de los Actores involucrados en este trabajo, también es compartida por el resto de la población que habita la ciudad, ver "El periódico de Rincón de los Sauces, On line nota de fecha: Domingo 15-02-2009 ¿Rincón de los Sauces será Tartagal?.mht. En el mismo expresa lo siguiente "La ciudad norteña de Tartagal tiene muchos parecidos con Rincón de los Sauces. Ambas viven del petróleo generando un gran aporte a la nación y las provincias, en verano reciben copiosas lluvias que anegan la

ciudad, cortando rutas. Las dos necesitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes, pero a veces son olvidadas por el gobierno provincial y nacional.”

Para el 27 y 28 de febrero del 2004, la Municipalidad de Rincón de los Sauces no contaba con una Oficina de Defensa Civil municipal.<sup>22</sup> En caso de una emergencia es el Intendente que está a cargo de la organización de dicha defensa civil, trabajando en conjunto con algunos organismos internos de la Municipalidad y los bomberos voluntarios.

Los relatos de los Actores, cuando sucedió el evento, es que no fueron rescatados por bomberos, policías o autoridades municipales. Estas autoridades y sus recursos fueron sobrepasados al no tener en cuentas las variables del riesgo, a sabiendas que están expuestos a una zona de aludes. Los bomberos para aquel momento, no disponían de una lancha de goma y contaban con un solo camión.

La comunidad no contaban con un proceso de comunicación de riesgo que es diferente a informa sobre los riesgos. En el primer caso es establecer un proceso de comunicación en donde se informa a la población varias veces al día sobre los peligros a los que se encuentran expuestos y que debían hacer en caso de producirse uno. Tampoco contaban con un sistema de alerta que permitiera trabajar en el periodo previo o pre-crítico del desastre.

La mayoría de los afectados por el alud salió del lugar de desastre por sus propios medios y muy pocos fueron asistidos por Acción social Municipal. En la fase post-crítica del desastre (30 días a partir del hecho) cada uno de los actores involucrados debió arreglarse por sus medios para limpiar los ambientes donde vivían. Se les prometió ayuda desde el gobierno provincial, sacando fotos y realizando un listado de los elementos perdidos en cada domicilio y empresas, pero la ayuda no llegó y nadie sabe quien confeccionó el listado. Algunos recibieron ayuda del gremio petrolero por ser afiliados afectados.

Este evento afectó al desarrollo local, ya que la producción de las chacras, que eran micro emprendimientos para autoabastecimiento y abastecer a la ciudad quedaron trunco y con la pérdida total de los recursos por parte de los chacareros. En cuanto a las empresas de servicios se vieron afectadas por el ingreso de barro a una altura de 150 cm con respecto al suelo que debieron sacar y tardaron 45 días en limpiar el lugar. Igualmente les sucedió a los comercios con la pérdida de mercadería.

En los informes socio ambientales surge que el municipio hizo de intermediario para gestionar créditos blandos a través del IADEP para aquellas personas que tenían una propiedad a su nombre, un vehículo a su nombre o un trabajo estable con recibo de sueldo. Es decir recibían un crédito hipotecando su casa, o prendando su auto o un crédito personal descontándoseles de sus haberes.

De esta manera “La percepción de uno y otro sobre el mismo evento tendrá, consecuentemente, diferentes consideraciones axiológicas.”(Gascón, 2009). Es decir las

autoridades municipales y provinciales, de acuerdo a estas acciones, perciben al problema como un hecho natural que no los hace responsable por una planificación inadecuada de la ciudad. No ven al riesgo como una construcción social sino como un fenómeno natural que no se lo puede predecir.

Además, la actitud del estado municipal y provincial potenció la exclusión social de aquellos que no contaba con los requisitos para acceder a estos créditos. Aquí es importante comprender que los problemas asociados con la ubicación de la población, la producción y su exposición a amenazas, se explican por la misma pobreza en que viven las familias. Su vulnerabilidad también se relaciona muy de cerca en términos causales con sus grados de exclusión social y el peso del riesgo cotidiano que deben vencer como parte de sus vidas diarias.

Para aquellos que recibieron estos beneficios les resultó insuficiente y no lo ven como ayuda sino como un dinero que debieron devolver por lo que no lo considera como una resarcimiento por parte de la ineficacia de un Estado que podría haber evitado el desastre y haber trabajado en la gestión del riesgo en su planificación del desarrollo local.

De esta manera en la fase de recuperación de un desastre (posterior al primer mes) la mayoría lo hizo con esfuerzo propio y algunos no se han recuperado de aquel evento, acarreado todavía con los problemas de un Estado ausente que le ha cambiado su condición social. Dejando algunos de los afectados sin trabajo por el quiebre financiero de algunas empresas de servicios y comercios que se vieron afectadas por el evento, otros debieron adquirir deudas para mejorar su calidad de vida.

## VI. Conclusiones

En el presente trabajo se ha podido apreciar que en un contexto de crisis económica internacional, situada en la década del 70', es donde comienza a cuestionarse el modelo de desarrollo vigente desde la década del 40'. Esta crisis tuvo un importante impacto en los países en desarrollo cuya medidas tomadas por sus gobiernos nacionales, resultaban ineficaces para cubrir todo su territorio debido a su lejanía y a su verticalidad. De esta manera impedían incorporar en ellas los rasgos específicos de los diferentes sistemas productivos locales que de a poco fue incorporando el enfoque de desarrollo local.

Dentro de este enfoque, incorpora la dimensión ambiental del territorio. Se puede apreciar que esta incorporación es producto de la crítica al modelo de desarrollo que estuvo vigente desde la década del 40' cuyo resultados habían producido una degradación ambiental. Para la década del 70' esta degradación colocó en riesgo el sistema productivo vigente por la escases de recursos naturales. El concepto de ambiente no está claramente definido pero es posible inferir al mismo.

Esta inferencia surge al ser analizado los conceptos de sustentabilidad ambiental y sostenibilidad ambiental que son usados como sinónimo. En realidad estos dos términos se refieren a procesos de desarrollo que implican complejidades distintas. Es a través de este concepto de sostenibilidad, que se mantienen las viejas ideas del crecimiento y de desarrollo económico, debido a la crítica de los años setenta necesitaban ser apuntaladas. De esta manera el concepto de ambiente que utiliza dicho enfoque se sitúa en la esfera de la ecológico y anexado a la economía como activo.

También esta distinción entre crecimiento y desarrollo económico, crea la confusión que a pesar de los límites que existe actualmente al crecimiento económico no tiene por qué haberlos al desarrollo. Por eso al redefinirse el concepto de ambiente desde las ciencias sociales amplia también el concepto de desarrollo al tener en cuenta el análisis de las interacciones e interrelaciones que se producen, por un lado entre los factores abióticos y bióticos denominados naturaleza y por otro lado a los factores socioculturales producto de la humanidad llamado sociedad.

Este campo de estudio en las ciencias sociales, al ser relativamente reciente, comienza a ser articulado en el concepto de desarrollo sustentable que involucra las nociones de desarrollo y medio ambiente; integrando los objetivos ecológicos, sociales y económicos. La misma propone la satisfacción de las necesidades de la sociedad contemporánea en el presente y de las futuras generaciones al respetar la integridad ecológica de los ecosistemas y al conciliarla con las políticas y compromisos a fin de compatibilizar las expectativas de crecimiento económico y del bienestar social. De esta manera el desarrollo sustentable plantea una nueva racionalidad social y productiva mostrando la complejidad del ambiente. La complejidad es analizada desde el paradigma de la

complejidad ambiental y la teoría de los sistemas complejos. Esto ha permitido mencionar dos instrumentos de gestión que son los Estudios de Impacto ambiental y los estudios de riesgo ambiental. Es en este último, al tomarse en cuenta el enfoque del desarrollo local, que muestra la construcción social del riesgo partiendo de realidades locales.

Pues las actividades que emanen de dicho enfoque de desarrollo local van a ser influenciadas por el medio social construido, el medio natural propiamente dicho y los nuevos equilibrios naturales producto de las actividades del hombre. Esto plantea lo importante que es el análisis de los riesgos ambientales debido a la dinámica propia del desarrollo y de la naturaleza que producen nuevas interacciones e interrelaciones. Es por eso que se analizó cada una de las dimensiones que integran el riesgo como metodología de análisis.

Una de las premisas sobre la gestión local del riesgo que sus acciones no puede ser separada como práctica de los marcos, procesos, objetivos y planificación del desarrollo en los niveles nacionales, sectoriales, territoriales y locales. En este sentido es un complemento importante para el enfoque de desarrollo local porque establece como un área accesible, de ampliación y consolidación de intervenciones tradicionales y de importancia estratégica para la consolidación de visiones sobre la sustentabilidad del desarrollo. En este sentido se hace mención a la importancia del territorio.

En este concepto de territorio, los dos problemas fundamentales que aborda la gestión del riesgo son los riesgos existentes y el riesgo por crearse. El primero alude a una gestión correctiva, el segundo a una gestión prospectiva. Estas capacidades relacionales que plantea el enfoque del desarrollo local me permite visualizar que la gestión de los riesgos ambientales puede ser un complemento importante. Pues considera que las sociedades están en condiciones de deconstruir y controlar lo que la sociedad ha construido o puede construir. Es decir, existen amplias posibilidades o potencialidades de intervención social en la problemática del riesgo.

Esto implica un aprendizaje comunitario y político en el sentido que, tanto el Enfoque de desarrollo local como la gestión de los riesgos ambientales, requieren de estructuras institucionales –organizacionales permanentes, consolidadas y sostenibles para que este aprendizaje sea social y político. De esta manera el municipio se perfila como un actor importante en la promoción del desarrollo local y de la gestión de los riesgos, pues consolida la descentralización, la negociación y articulación de otros actores sociales y, finalmente, ejerce sus facultades normativas y de control.

## Notas

<sup>1</sup> [www.eird.org/esp/acerca-eird/unidad\\_regional\\_esp.htm](http://www.eird.org/esp/acerca-eird/unidad_regional_esp.htm)

<sup>2</sup> Ibídem.

<sup>3</sup> Para mayor información visitar la página web [http://www.eird.org/perfiles- paises/perfiles/index.php/Argentina#Programas\\_y\\_Pol.C3.ADticas](http://www.eird.org/perfiles- paises/perfiles/index.php/Argentina#Programas_y_Pol.C3.ADticas):

<sup>5</sup> Ver el Texto Brenner, R. (1998) *El desarrollo desigual y la larga fase descendente: las economías capitalistas avanzadas desde el boom al estancamiento: 1950-1998*. Páginas 136/196.

<sup>6</sup> La OPEP era un grupo de catorce países, que incluyendo siete naciones árabes, pero también otros grandes exportadores de petróleo del mundo en desarrollo. Se formó el 17 de septiembre de 1960 para protestar contra la presión de las grandes compañías petroleras, que pretendían reducir los precios recortando los pagos a los productores. Inicialmente funcionaba como una unidad de comercio informal encargada de la venta del petróleo de los países desarrollados. Limitaba sus actividades a intentar incrementar los beneficios de la venta de crudo a las compañías de Occidente y mejorar el control sobre los niveles de producción.

<sup>7</sup> En 1970, el Club de Roma, una asociación privada compuesta por empresarios, científicos y políticos, encargó a un grupo de investigadores del Massachusetts Institute of Technology bajo la dirección del profesor Dennis L. Meadows, la realización de un estudio sobre las tendencias y los problemas económicos que amenazan a la sociedad global.

[www.ayto-toledo.org/medioambiente/a21/limitescrecimiento.pdf](http://www.ayto-toledo.org/medioambiente/a21/limitescrecimiento.pdf) (Fecha: 20 mar. 12. 10:00 hs).

<sup>8</sup> En ese momento, se hace referencia clara a que el 80 % de los recursos mundiales son apropiados por el 20 % de la población más rica de la tierra, en tanto que, el 80 % de la población sobrevive con apenas el 20 % de los recursos.

<sup>9</sup> La concepción de “desarrollo sostenible” aparece por primera vez en la Declaración de Estocolmo (1972, Principio 2) significando que es un “proceso por el cual se preservan los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras”. Así dice: “*Principio 2. — Los recursos naturales de la tierra, incluidos, el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.*” (Declaración de Estocolmo).

<sup>10</sup> R. Solow, Sustainability: And Economist's Perspective, R. Dorfman y N. S. Dorfman (eds.), *Economics of the Environment*, Nueva York, 1991.

<sup>11</sup> R. Solow, *An Almost Practical Step towards Sustainability*, conferencia de 1992.

<sup>12</sup> “En términos de nuestro diagrama, la Ciencia Posnormal aparece cuando las incertidumbres son de tipo epistemológico o ético, o cuando lo que se pone en juego en las decisiones refleja propósitos en conflicto entre aquellos que arriesgan algo en el juego. La denominamos “posnormal” para indicar que los ejercicios de resolución de problema de la ciencia normal (en el sentido kuhniiano) que fueron tan exitosamente extendidos desde el laboratorio hasta la conquista de la naturaleza, ya no son apropiados para la solución de nuestros problemas ambientales globales.” (Funtowics, 1990).

<sup>13</sup> Aquí adhiero a la definición de calidad de vida “...a partir del vínculo dinámico entre el individuo y su ambiente, en donde la satisfacción de necesidades implica la participación continua y creativa del sujeto en la transformación de la realidad. Esto significa un proceso en el que el conflicto dinamiza e impulsa el desarrollo tanto individual como social. Significa también situaciones siempre cambiantes en las que existe un proyecto futuro. El sujeto individual y colectivo percibe sus necesidades y satisfactores y evalúa la calidad de vida desde su propio pensamiento, que está determinado por el lugar ocupado por este sujeto en la estructura social, en un momento determinado y en una sociedad determinada. (H. Sejenovich, D. Panario, 1996)

<sup>14</sup> El concepto de sostenibilidad utilizado por el autor hace referencia al un modelo de desarrollo sustentable explicado oportunamente.

<sup>15</sup> La racionalidad ambiental es el efecto de un conjunto de prácticas sociales y culturales diversas y heterogéneas, que dan sentido y organizan a los procesos sociales a través de ciertas reglas, medios y fines socialmente construidos, que desbordan a las leyes derivadas de la estructura de un modo de producción. Es la resultante de un conjunto de normas, intereses, valores, significaciones y acciones que no se dan fuera de las leyes de la naturaleza y de la sociedad, pero que no las imitan simplemente. Se trata de una racionalidad conformada por procesos sociales que desbordan a sus

actuales estructuras. (Leff,1998)

<sup>16</sup> Estos Autores Argumentan que “El término inglés sustainable development, comenzó traduciéndose como sustentable,, pero luego, al ir adquiriendo diversas connotaciones, se generó una fuerte polémica en torno a su traducción, nosotros al usarlo nos estamos refiriendo a un desarrollo integral y perdurable en el tiempo; de una sociedad, su cultura y su medio.” (Sejenovich, H; Panario, D., 1996).

<sup>17</sup> Estos Autores definen a la calidad de vida “...a partir del vínculo dinámico entre el individuo y su ambiente, en donde la satisfacción de necesidades implica la participación continua y creativa del sujeto en la transformación de la realidad. Esto significa un proceso en el que el conflicto dinamiza e impulsa el desarrollo tanto individual como social. Significa también situaciones siempre cambiantes en las que existe un proyecto futuro. El sujeto individual o colectivo percibe sus necesidades y satisfactores y evalúa la calidad de vida desde su propio pensamiento, que está determinado por el lugar ocupado por ese sujeto en la estructura social, en un momento determinado y en una sociedad determinada.” (Sejenovich, H; Panario, D., 1996)

<sup>18</sup> El concepto utilizado aquí es de agente de desarrollo que se define en el terreno de la acción, en el campo político, económico, social y cultural, siendo portador de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. También puede usarse en el caso de un emprendedor territorial.

<sup>19</sup> En el primer caso nos referimos a zonas, regiones, localidades o comunidades que enfrentan simultáneamente la existencia de distintos tipos de amenaza. Múltiples áreas de la región son sujetas a la amenaza sísmica, volcánica, de inundación, de deslizamiento y de sequía. Estas amenazas pueden desencadenarse en la forma de eventos reales en momentos distintos, o en el peor de los casos, dos o más a la vez, aunque con magnitudes variadas.

En el segundo caso nos referimos al hecho de que una amenaza particular, al realizarse en forma de un evento físico concreto, puede desencadenar una serie de otros eventos físicos dañinos. Este es el caso por ejemplo de un sismo de cierta magnitud que incita a procesos de licuefacción, deslizamiento y derrumbe, ruptura de líneas vitales de conducción de materiales peligrosos, ruptura de presas y diques, incendios etc., con diversas consecuencias para la sociedad. La gestión Local del riesgo. Allan Lavell Editorial CEPREDENAC - PNUD 2003, Derechos Reservados.

<sup>20</sup> En la exposición tengo la distribución material de aquello que está en riesgo. En la incertidumbre tengo la no-materialidad de las relaciones sociales, la distribución del poder. Su campo es la política. Su resolución escapa a los alcances de la ciencia pura o la consultoría profesional, pudiendo dar lugar a que emerjan situaciones de ciencia posnormal, en la cual los intereses en juego son múltiples y legítimos, pero parciales, requiriéndose de interacciones participativas para que cada uno de los actores involucrados decida con el mayor conocimiento posible, qué riesgo y qué incertidumbre aceptar. (Natenzon, 2007)

<sup>21</sup> Vives, Graciela en Petróleo y Desarrollo Local, Colantuono, María Rosa (Coordinadora) y otros, Universidad Nacional del Comahue, Año 2001.

<sup>22</sup> Ver anuario Estadístico Provincia de Neuquén año 2004, 2005, 2006-7, 2008 y 2009

## Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F. (2004). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Revista de la Cepal 82.
- BAUMAN, Z.: "Modernidad y ambivalencia", en BERIAIN, J.: *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Anthropos. Barcelona, 1996.
- BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Ed. Paídos. Barcelona
- BOISIER, S. (2005). "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?". En: Revista de la CEPAL N° 86, Agosto, Santiago de Chile.
- Brenner, R. (1998) *El desarrollo desigual y la larga fase descendente: las economías capitalistas avanzadas desde el boom al estancamiento: 1950-1998*.
- CEPAL, Secretaria ejecutiva (2002). *Globalización y desarrollo*. Cepal, Naciones Unidas. Brasilia.
- CASTEL, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Ed. Manantial. Buenos Aires.
- FUNTOWICZ, S.; RAVETZ, J. (1990). *Epistemología Política*. Ciencia con la gente. Versión castellana y prólogo: Cecilia Hidalgo Centro Editor de América Latina. Barcelona.
- GIDDENS, A.: "Modernidad y autoidentidad", en BERIAIN, J.: *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Anthropos. Barcelona, 1996.
- GUTIÉRREZ, A. (1997). Pierre Bourdieu. *Las prácticas Sociales*. Editorial Universitaria / Universidad Nacional de Misiones. Posadas.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. (1989). *Medio ambiente y desarrollo alternativo*. Ed. Iepala. Madrid.
- LAVELL, A. (2003) *La gestión local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. CEPRENAC –PNUD.
- LEFF, E. (1998). *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. Ed. Siglo XXI. Mexico.
- LUHMANN, N.: "El concepto de riesgo", en en BERIAIN, J.: *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Anthropos. Barcelona, 1996.
- NAREDO, J. (1996). *Revista Documentación social* N° 102. Caritas. Madrid.  
[Hppt://www.laopiniondelanzarote.com/.../numero03/sobreelorigeneluso.pdf](http://www.laopiniondelanzarote.com/.../numero03/sobreelorigeneluso.pdf)
- NATENZON, C. (1995) *Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre*. Buenos Aires, FLACSO; diciembre. Serie Documentos e Informes de Investigación N°197,22 p.
- PARRA, F. (1984). *Diccionario de ecología, ecologismo y ambiente*. Ed. Alianza. Madrid.
- PIREZ, P. (1995). *Actores Sociales y Gestión en la Ciudad*. Pública en Ciudades 28. RNIU, México. SEJENOVICH, H.; PANARIO, D. (1996). *Hacia otro desarrollo. Una perspectiva ambiental*. Ed. Ecoteca. Montevideo.
- VILLAR A. (2004) *Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas*. En Revista Mundo Urbano Nro 24 Oct-Dic.

**Para citar este documento**

Goyochea, Marcelo Daniel. (2015) Las políticas locales para el desarrollo y el medio ambiente. La incorporación de la gestión de los riesgos ambientales como instrumento para garantizar un desarrollo local más sustentable (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina: Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto. Disponible en: <http://ridaa.demo.unq.edu.ar>