

Ambiente y ordenamiento territorial

Metodología de comunicación e interacción socio-municipal para proyectos integrados de desarrollo territorial.

Por Quiroga, Silvia Graciela y Videla, María Alejandrina.

Los actuales desafíos de la globalización exigen cada vez más una creciente calidad territorial, como factor fundamental en los procesos de generación de competitividad económica. El territorio como factor dinámico de la economía globalizada y de asentamiento y atracción de las inversiones internacionales está conformado por componentes físicos, sociales, económicos, jurídicos y legales, entre otros. Las vinculaciones entre dichos componentes, manejadas adecuadamente, pueden convertirse en agentes potenciadores de cambio y transformación pero, además, deben conducir a mejoras en la calidad de vida rural y urbana. En este contexto, la interacción entre la sociedad y el municipio es básica para el desarrollo de políticas territoriales, ya que de su interacción surgen las iniciativas, los proyectos de base, las demandas calificadas y las oportunidades de desarrollo con éxito.

A nivel internacional se diseñan múltiples herramientas para establecer las vinculaciones, a través del trabajo conjunto y del fortalecimiento de las capacidades locales, para lograr el desarrollo territorial. No obstante, las experiencias realizadas en Mendoza y en otras provincias argentinas, ponen en evidencia que la aplicación de estas herramientas –generalmente nacidas para comunidades de Centroamérica y América Andina– distan mucho de los requerimientos de las necesidades urbanas y rurales del



Cono Sur, por lo que se requieren desarrollos complementarios para su aplicación y los resultados son parciales.

El trabajo de investigación que se llevó a cabo tiene como finalidad buscar una metodología propia de aproximación sociedad-municipio, para aplicarla en proyectos

integrados de desarrollo territorial en las provincias argentinas, que permita aplicar una visión integrada de los problemas de organización del territorio, de reducción de vulnerabilidad frente a desastres y la protección y sustentabilidad ambiental.



Para lograr esto se propuso, en primer lugar, definir con claridad las similitudes y diferencias entre las distintas propuestas metodológicas a nivel de Latinoamérica, evaluando cuáles son los elementos en común para la generación de una metodología propia. A partir de esto, se planteó recuperar y evaluar las experiencias metodológicas de talleres realizados en Mendoza, como los del departamento de Junín (años 2004 a 2006), los de Luján de Cuyo (desde el año 2003), los de Maipú, entre otros.

Teniendo estos datos como punto de partida, se decidió formular una metodología de carácter integrador para el ordenamiento territorial, la gestión del riesgo y la gestión ambiental, aplicable a zonas con desarrollo heterogéneo y crítico. Por otro lado, se decidió desarrollar instrumentos que faciliten la participación en la formulación de proyectos integradores locales: metodologías de manejo ambiental local, construcción

de mapas de riesgo, elaboración de propuestas socio-municipales para el desarrollo local, y formulación de lineamientos para integrar la participación social en la tarea de organización territorial de los municipios, con carácter permanente y vinculante

Para ello se buscó una adecuación y el enriquecimiento de metodologías aplicadas a nuestros espacios que han sido utilizadas en estudios anteriores en los que se han identificado formas de organización social y de vinculación con el municipio, y que respondan a pautas culturales diferenciadas.

Como etapa previa al abordaje específico de la metodología se ha elaborado un marco conceptual para comprender la forma y el alcance en que la interacción sociedad local-municipio se desarrolla, a los efectos de llevar a cabo proyectos integrados de desarrollo territorial.

En este sentido, ha sido necesario revisar qué se entiende por proyectos de ordenamiento territorial. Bajo este cuestionamiento se ha reflexionado acerca de los mecanismos de intervención sobre el territorio, las metodologías de trabajo a utilizar y los actores involucrados en el proceso. Se ha puesto especial énfasis en el rol de la participación comunitaria y en la escala apropiada para abordar el territorio -generalmente a nivel local- en forma coordinada con el gobierno municipal.

Posteriormente se han analizado los alcances de la planificación participativa, la cual se puede definir como un proceso en el cual se busca potenciar el protagonismo de los actores de la comunidad local. De hecho, los Proyectos Integrados de Desarrollo Territorial a los que hace se referencia se desarrollan en el siguiente contexto:

- **El ámbito de aplicación es el municipio.**
- **La autoridad de aplicación es el gobierno municipal.**
- **La comunidad que interactúa en el proyecto es la comunidad local.**

La planificación participativa puede entenderse, pues, como la inclusión activa de los grupos sociales en cuanto a la identificación de problemas, la recolección y análisis de

la información, la identificación de soluciones, la elaboración del plan y la programación de actividades, con un papel activo en todas las etapas de la planificación.

Los proyectos integrados de desarrollo territorial se desarrollan en el siguiente contexto:

1 El ámbito de aplicación es el municipio.

2 La autoridad de aplicación es el gobierno municipal.

3 La comunidad que interactúa en el proyecto es la comunidad local.

Lo anterior es fruto de un proceso de maduración sobre el abordaje del territorio, que ha dado el paso desde la planificación tradicional, generalmente vinculada con procesos de decisión de "arriba hacia abajo"; hasta los postulados de la planificación estratégica del territorio, que impulsa procesos participativos coordinados **"de abajo hacia arriba"**.

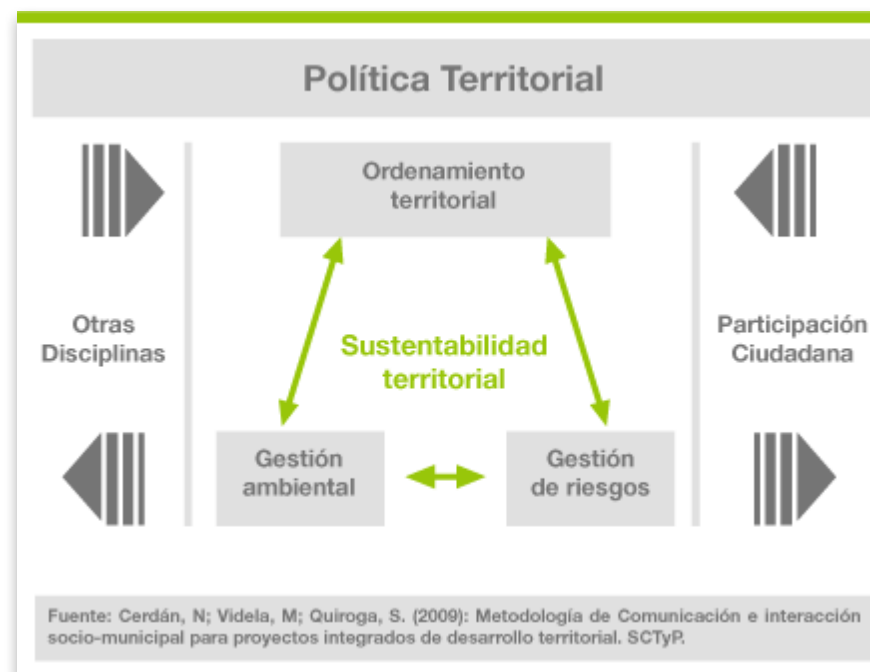
Desarrollo territorial y participación comunitaria

En la primera parte del trabajo -que aborda el tema de los proyectos de desarrollo territorial- se ha realizado una revisión de los conceptos de ambiente, territorio y riesgo, dado que se parte de la hipótesis de que un proyecto integrado de desarrollo territorial debe combinar los aportes de la gestión ambiental y la gestión de riesgos en la

metodología del ordenamiento territorial. En esta línea de pensamiento se incorporan los avances conceptuales y metodológicos desarrollados durante los últimos años por un grupo interdisciplinario e internacional, formado por especialistas vinculados al territorio, que vienen trabajando con los aspectos teóricos y metodológicos relacionados con esta problemática[1].

La segunda parte del trabajo se refiere a los procesos de comunicación y participación comunitaria, reflexionando sobre qué es cada uno de ellos, cómo se implementan y cómo se materializan en proyectos de intervención territorial.

Para ello se ha analizado el sentido amplio y estricto de la participación comunitaria en proyectos de intervención territorial a escala local, identificando los componentes, los momentos en que se efectiviza y las modalidades que puede adoptar. Asociado a este tema aparece el concepto de comunidad y los mecanismos de comunicación como estrategias de apoyo al proceso.



La tercera parte del trabajo está enfocada a la elaboración de una propuesta metodológica para proyectos territoriales integrados, que incorpora la participación comunitaria.

Para ello se ha llevado a cabo el análisis de metodologías utilizadas por proyectos de intervención territorial a diferentes escalas, identificando en ellos similitudes y diferencias, y evaluando cuáles son los elementos en común para la generación de una metodología propia. Esto ha sido basado en un relevamiento de proyectos de intervención territorial en América Latina, con especial énfasis en Argentina y Mendoza.

El caso de Mendoza

Respecto a las experiencias metodológicas de proyectos territoriales aplicados en Mendoza, se han evaluado los resultados y aprendizajes de talleres realizados en los departamentos de Junín (desde 2004 a 2006), Luján de Cuyo (desde 2002 a 2004), Maipú (desde 1999 a 2000), entre otros. Esto ha permitido clasificar las experiencias, realizar entrevistas a actores de los municipios y de la comunidad que intervinieron en forma directa en dichos proyectos y sistematizar la información en una base de datos única de los casos estudiados.

Dicha sistematización de la información obtenida por fuentes directas e indirectas ha permitido caracterizar diferentes modalidades en los procesos participativos que se usan para trabajar con la comunidad local, algunos ejemplos de ellos son:

- **Convocados por el Estado o autoconvocados por la misma comunidad local.**
- **Efectivizados en forma esporádica o en forma permanente durante el proceso de planificación o de intervención en el territorio.**
- **Planteados con una modalidad vinculante o no vinculante a la toma de decisiones.**
- **Abiertos a la comunidad en gral. o enfocados a sectores específicos de la sociedad.**

Definición de una metodología integradora

Con el propósito de elaborar una metodología de carácter integrador para el desarrollo del ordenamiento territorial, la gestión del riesgo y la gestión ambiental para zonas con desarrollo heterogéneo y crítico, se ha construido un modelo en el cual se integran acciones de gestión ambiental y de gestión del riesgo sobre la metodología del ordenamiento territorial, a fin de abordar en forma completa e integrada el territorio.

La misma se concibe con acciones que se ordenan en forma de proceso gradual, incorporando en cada etapa la participación comunitaria y la comunicación. Se establecen momentos, modalidades y formas en las cuales se debe propiciar la participación comunitaria, a fin de integrar y complementar el proceso antes descrito. Se han identificado también aspectos instrumentales y operativos que pueden utilizarse en los diferentes momentos del proceso de planificación o intervención territorial, con el apoyo de la comunidad local.

La propuesta metodológica toma como instrumentos estratégicos la participación comunitaria y la comunicación, dado que bien encauzadas se comportan como ejes de un verdadero desarrollo del territorio, buscando la conjunción entre comunicación, cultura y participación, para que actúen como catalizadores operativos y conceptuales del desarrollo local en los municipios del Gran Mendoza. Puede afirmarse que el objetivo general ha sido alcanzado, dado que se ha llegado a formular una propuesta metodológica integradora y participativa para el desarrollo territorial a escala local, aplicable a municipios argentinos.

Respecto a la hipótesis de trabajo que sostiene que "las comunidades de los municipios mendocinos tienen la capacidad potencial y voluntad social para interactuar con sus gobiernos locales en la construcción de un territorio competitivo", puede afirmarse que es válida, debido a que los casos de estudio analizados demuestran que, efectivamente, las comunidades locales bien organizadas y en coordinación con los gobiernos locales, tienen la capacidad de aportar información, ideas creativas y responsabilidad civil para generar estrategias de prevención ambiental y reducción de riesgos.

De los estudios realizados se desprende que, sin lugar a dudas, algunos de los escollos fundamentales con que se encuentran los municipios argentinos a la hora de implementar procesos participativos son, entre otros:

- **La falta de definición de mecanismos o procedimientos en la normativa vigente, o su definición de manera enunciativa, sin aclaración de procedimientos detallados.**
- **La debilidad política y técnica de los municipios para promover la participación de la comunidad, ya que no tienen la capacitación correspondiente referida a mecanismos, procedimientos, herramientas y técnicas comunicacionales.**
- **El voluntarismo de las comunidades locales en participar, pero sin contar necesariamente con una organización adecuada que permita la representación de los principales sectores en una mesa de diálogo con el gobierno local.**
- **Los prejuicios que existen en torno a la participación comunitaria en dos sentidos: sobredimensionando su importancia o, por el contrario, despreciando su aporte.**
- **Las coyunturas políticas, sociales y económicas en los municipios, que pueden funcionar como factores potenciadores del proceso de participación o, por el contrario, como elementos negativos que lo limitan.**
- **La falta de continuidad en la práctica de la planificación del territorio y la escasa incidencia de los procesos participativos en ella, debido, en parte, al débil compromiso de los gobiernos locales, en cuanto a que no mantienen un eje de acción sostenido mediante el ordenamiento territorial, de tal forma de considerarlo una política de Estado que trasciende los gobiernos de turno.**

Es decir, en la complejidad de la vida de un municipio, la participación comunitaria representa un muy buen ejemplo de ejercicio democrático. Sin embargo, su implementación no es sencilla y requiere un aprendizaje por parte del gobierno local y de la comunidad. En este camino deben adoptarse conductas superadoras y planificadas, a fin de conseguir avances en el proceso de interacción, sin generar falsas expectativas ni defraudar a la comunidad en su afán de participar. Para ello es esencial una preparación previa de los representantes del gobierno local que se verán involucrados en el proceso participativo.

Otro elemento fundamental a considerar es que cada proceso de intervención territorial debe ser pensado como un “traje a medida de los requerimientos de la comunidad y su gobierno local”. Si bien otros modelos son una referencia valiosa, no es posible replicar o extrapolar recetas de otras realidades e idiosincrasias, sino que la metodología participativa es una construcción conjunta.



En síntesis, y a los fines de desarrollar proyectos territoriales a escala local, se observa que en el municipio es necesario encontrar aquel equilibrio para convocar a la comunidad, sin caer en actuaciones populistas donde se entusiasma a los ciudadanos, pero que a la hora de requerir su verdadero protagonismo, se decida por ellos sin importar sus opiniones o sugerencias. Por ello, la propuesta metodológica toma como bases la participación comunitaria y la comunicación, en todo el proceso del ordenamiento territorial.

[1] Este grupo está formado por académicos e investigadores pertenecientes a un conjunto de universidades de América Latina, que bajo la modalidad de trabajo en COMUNIDADES DE PRÁCTICA, han abordado estos enfoques mediante talleres y reuniones promovidos por USAID/OFDA, desde 2005; tanto como por el desarrollo de proyectos de investigación, acción y transferencia entre universidades y comunidades locales, promovidos por USAID/FIU desde 2008, en diferentes países de la Región.



Plataforma de información para políticas públicas

politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar
politicaspUBLICAS@uncu.edu.ar
+54 261 4135000 int. 3003

Centro Universitario, Anexo Rectorado,
1º piso, of. 9, 13 y 15 - M5502JMA
Mendoza, Argentina



Advertencia legal:

Las opiniones y los conceptos vertidos en los artículos publicados expresan la postura de sus respectivos autores y no necesariamente coinciden con la de la Universidad Nacional de Cuyo. La institución declina toda responsabilidad por las consecuencias que pudieran derivarse de la lectura y/o interpretación del contenido de los artículos publicados.

Tags:

- ordenamiento territorial
- gestión de riesgos
- comunidad y comunicación
- mendoza
- america latina

Link permanente:

<http://politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/metodologia-de-comunicacion-e-interaccion-socio-municipal-para-proyectos-integrados-de-desarrollo-territorial>