

DOI: 10.24850/j-tyca-14-05-01

Artículos

Humedales y gobernanza ambiental como enfoque para su planificación-gestión. Estado de situación en la Argentina

Wetlands and environmental governance as an approach to their planning-management. Situation in Argentina

Luis Antonio-Traba¹, ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7800-0120>

¹Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas, Universidad Nacional del Litoral, Ciudad Universitaria, Santa Fe, Argentina, ltraba@fich.unl.edu.ar

Autor para correspondencia: Luis Antonio-Traba, ltraba@fich.unl.edu.ar

Resumen

Este trabajo presenta una investigación sobre la situación de los humedales como unidad de planificación y gestión, a partir de un estudio de casos en Argentina. Se basa conceptualmente en el planteo observado en Traba (2020), que es repasado de forma sintética, porque además otorga el marco metodológico al relevamiento realizado. Ese planteo parte



de la gobernanza como enfoque para las políticas públicas y los procesos de participación socioinstitucional, aplicado esto a escenarios socioambientales; en este caso, los humedales como unidad territorial-ambiental en el marco de una cuenca.

El proceso consistió en un relevamiento de sitios de interés con un formulario web confeccionado con base en los criterios de análisis de esos procesos que emergen del citado trabajo. Los contactos fueron referentes locales —un nivel de gestión central en estos temas— que estaban a cargo o participaban de espacios o dispositivos institucionales donde se lleva a cabo la gestión de los mismos.

Los emergentes detectados terminan de afirmar, por presencia o ausencia, la pertinencia de los factores de “éxito” en esos escenarios, es decir, aquellas condiciones que permiten lograr los objetivos de la sociedad en su conjunto, donde se destaca en particular la importancia de las cuestiones metodológicas para el tratamiento de lo sustantivo en todos los órdenes. Esta situación no es precisamente común, son escenarios ambientales complejos que hoy son eje de preocupación en todos los ámbitos y donde debería jerarquizarse el nivel local de gestión como eje de las acciones en el territorio.

Palabras clave: humedales, gestión ambiental, gestión del agua, gobernanza, gobernanza ambiental.

Abstract

This paper presents an investigation on the state of the Wetlands, as a planning and management unit, based on a case study in Argentina. It is conceptually based on the approach observed in Traba (2020), which is reviewed synthetically because it also provides the methodological framework to the survey carried out. This proposal is based on Governance as an approach for public policies and socio-institutional participation processes, applied to socio-environmental scenarios, in this case the Wetlands as a territorial/environmental unit, within the framework of a Basin.

The process consisted of a survey of sites of interest with a web form prepared based on the criteria for analyzing those processes that emerge from the aforementioned work. The contacts were local referents, a central management level on these issues, who were in charge of or participated in institutional spaces or devices where their management is carried out.

The highlights detected end up affirming, by presence or absence, the relevance of the "success" factors in those scenarios, that is, those conditions that allow achieving the objectives of society as a whole. The importance of methodological issues as a basis for treating the substantive in all orders is particularly highlighted. This situation is not exactly common, it is the complex environmental scenarios that today are the axis of concern in all areas and where the local level of management must be prioritized as the axis of actions in the territory.

Keywords: Wetlands, environmental management, water management, governance, environmental governance.

Recibido: 26/05/2021

Aceptado: 27/02/2022

Introducción

Se presentará una definición de humedal reconocida mundialmente: la de la Convención RAMSAR; esto, sin demérito de otras más completas y/o complejas que se encuentran en las referencias. Conforme a lo establecido en el Artículo 1. 1. de la citada convención internacional, son considerados humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros. Es decir, sistemas naturales de carácter predominantemente hídrico, pero con fuerte interacción con otros componentes del ambiente, naturales, bióticos, abióticos y antrópicos, donde el hombre “hace de las suyas”.

En el texto del acuerdo llegado en la Convención, precisamente se exponen distintos conceptos sobre el enfoque predominante en su

conservación y aprovechamiento bajo el título “Uso Racional de los Humedales”, donde prima el del desarrollo sostenible. Es decir, aquel que plantea que el uso de los recursos naturales en la actualidad debe prever su preservación para el uso de las generaciones futuras. Esto no solo no plantea un enfoque conservacionista a ultranza, sino que tampoco invalida los usos con fines económicos, y fija como criterio para su viabilidad el cumplimiento de la triple condición para todo emprendimiento en su ámbito de su viabilidad ambiental, económica y social.

Esto, llevado a un contexto complejo como el de un humedal, en términos tanto de actores e intereses como de jurisdicciones, territorios y responsabilidades, se vuelve una meta difícil de alcanzar solo con buenas intenciones y tecnología específica. Dicen Dourojeanni, Jouravlev y Chavez (2002):

“Una de las formas más efectivas de apoyo (a la población) consiste en asistirlos a organizarse para dirigir su propio desarrollo. Para ello se requiere conferir a los habitantes y usuarios la capacidad de autonomía y autoridad suficiente para actuar y tomar decisiones en los aspectos que les conciernen directamente”.

Precisamente esa complejidad viene en principio de las distintas necesidades que se pueden colocar sobre los recursos. Diversos actores

con una o más de estas necesidades o intereses generan conflictos entre esos usos y sus usuarios, o con actores no usuarios, de carácter intergeneracional, interjurisdiccional e interinstitucional (Martín & Justo, 2015). Ello, en sí mismo, define la complejidad del tema y, sobre todo, cómo materializarlo.

En el presente trabajo, como continuidad de una investigación sobre esta problemática de gestión ambiental del territorio, se reafirma el hecho de que las dificultades para generar e implementar políticas de un nivel de efectividad significativo tienen que ver con ciertos factores deficientes encontrados de forma recurrente en los sistemas de gobernabilidad de los recursos hídricos en general y de los humedales en particular.

Diferentes autores coinciden en señalar una serie de situaciones observadas como los principales déficits identificados causantes de esta patología común en Latinoamérica:

- Insuficiencia de los marcos normativos e incapacidad de aplicar los que ya están presentes.
- Fragmentación territorial y sectorial de la gestión.
- Deficiente participación social.
- Divorcio de los decisores con la problemática en el terreno.

Observando estas cuestiones planteadas desde distintos ámbitos y, así, de alguna manera consensuadas, se ha buscado en la mencionada investigación atacar dicha problemática desde una posición propositiva con bases teóricas y de experiencia que la sustentan.

Observando este fenómeno resulta muy importante destacar que se está hablando claramente de un asunto que se presenta como lo que se puede denominar un “problema público”. Es decir, una situación que debe ser atendida por el Estado, pero que a la vez incumbe a todos y que nadie, por sí mismo, como esfuerzo simple, monovalente, es capaz de resolver. Ergo, se debe ver cómo encarar el tema en la frontera Estado-sociedad para pensar algún camino que lleve a un final feliz.

En este sentido, es que trae un poco de luz el concepto **gobernanza**, el cual es la base de los nuevos enfoques en materia de gestión integrada de los recursos naturales, que deviene de las ciencias políticas y es utilizado por otras disciplinas que estudian el funcionamiento de las estructuras del Estado, especialmente cuando entran en interacción horizontal con los actores socioinstitucionales en el espacio público, donde se materializa el problema público.

La pertinencia de considerar este enfoque en la gestión de los recursos naturales en general está dada por la razón de que el único actor que tiene un interés genuino y permanente, y que a la vez es el único capaz de articular esta complejidad es precisamente el Estado. Más todavía pensando que se está transcurriendo por épocas donde el desafío es sostener nuevos procesos sociales y políticos en un refortalecido espacio público no estatal, un concepto que será necesario precisar un poco más, pero que aquí se puede adelantar como el lugar/proceso donde se dan los problemas públicos.

En términos conceptuales desde la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), Aguilar e Iza (2009), por ejemplo,

plantean que la gobernanza es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos, lo que sería gobernabilidad según lo que se viene planteando hasta aquí. Ahora, se dice también que incluye los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos, satisfacen sus obligaciones y resuelven sus diferencias, donde sí se involucra a la sociedad y lo que se parece más al concepto de gobernanza.

Más claros son Colom de Morán y Ballesteros (2003) para la Global Water Partnership (GWP), que definen la buena gobernanza del agua como el rango de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que se establecen para desarrollar y manejar los recursos hídricos y el suministro de agua en los diferentes niveles de la sociedad (GWP, 2013).

Una definición propia, quizás integradora de las presentadas hasta aquí, podría denominar a la gobernanza como la gobernabilidad obtenida mediante consenso. Esto implica lograr la respuesta esperada de la sociedad a través de su propio compromiso en el proceso y el acuerdo sobre las líneas estratégicas de las políticas.

En términos concretos, esto demanda producir cambios en los espacios donde se mueven los actores involucrados, donde todo esto de lo que se está hablando sucede en definitiva: el ya citado espacio público. En tal sentido, se puede volver a destacar qué es ese lugar/problema que es de todos y no es de nadie, y que puede tratarse no únicamente de una dimensión física sino también de una funcional. O sea, que no es solo una

plaza, un parque, como puede ser obvio, sino también el transporte en colectivos o la salud de la población, un lugar que comparten privados y el Estado, sino además una política pública de fuerte incidencia socioeconómica, donde múltiples actores juegan multiplicidad de intereses y se persigue el bien común.

Traduciendo esto al asunto de la gestión **de los humedales**, se puede decir que se busca lograr la gobernanza ambiental al tratar de articular intereses públicos y privados en aras de optimizar un recurso escaso, y gestionar el territorio sosteniendo el enfoque del desarrollo sostenible.

Los mencionados Martín y Justo (2015) plantean ciertas pautas necesarias para la gestión de estos conflictos. Fundamentalmente dicen que se debe dar un enfoque de derechos humanos que necesita regir todo el proceso, pues implica el empoderamiento de la sociedad, la posibilidad de exigir la rendición de cuentas por parte de los gestores públicos y la participación efectiva. En lo procesual señalan también que se requiere el fortalecimiento institucional para que los marcos normativos se apliquen; que se visibilice la problemática para que entre en la agenda pública; el marco actuarial debe ser el más amplio posible, y los actores involucrados, en especial los ciudadanos y sus representaciones, han de estar lo más informados posible.

Asimismo, el desafío es que a través de la gestión se supere la fragmentación visible en todas las dimensiones tanto la del territorio como la del Estado, y la de la sociedad en la misma, pues de lograr un enfoque integral sería una buena base para una solución del mayor nivel de

efectividad posible; es decir, con la menor cantidad de esfuerzos y recursos alcanzar el mayor porcentaje de objetivos.

En definitiva, esta línea de trabajo trata de plantear la importancia de sentar bases metodológicas para la gestión integrada en el marco de la gobernanza, a fin de optimizar el uso del recurso en un contexto tan complejo y lograr mayor expectativa de efectividad que la gestión tradicional.

Esto es, no solo se trata de una posición filosófica o, si se quiere, ideológica, sino de un paradigma diferente que pretende plantear un enfoque de gestión moderno, usando componentes reconocidos desde un enfoque distinto. Un planteo que esté probado en suficientes escenarios reales y que por su flexibilidad responde de la mejor manera posible a las condiciones contextuales que se le presenten.

Elementos determinantes

Las cuencas como unidad de división del territorio

En primer lugar, se debe pensar en cuál es el objeto de estudio que hace coincidir la gestión del agua como recurso y a la población como demandante del mismo para satisfacer sus necesidades; así como en que toda política pública se lleva a cabo en el territorio.

Es decir, si de recursos hídricos y de territorio se habla, hay que remitirse a las cuencas hidrográficas como división mínima y por lo tanto

como unidad básica de análisis. Mientras tanto, los humedales como sector bien determinado, más allá de que es una unidad de análisis propia por su entidad, debe considerarse como parte de una cuenca determinada y no aislado de ella por las obvias consecuencias que tendría su manejo en ese ámbito.

Para esto, entonces, es necesario tener presente que cuando se piensa ejercer acciones sobre una cuenca, o en un humedal, si bien el territorio está definido o delimitado de modo conceptual por la divisoria de aguas que marca los escurrimientos, también la atraviesan no una sino innumerables marcaciones del territorio: “fronteras” físicas, como la misma divisoria de aguas; políticas; sociales; administrativas, que no son coincidentes necesariamente, pero sí necesarias para su estudio en general, y en particular para la aplicabilidad de la(s) jurisdicción(es) correspondiente(s) presente(s) en los “asuntos públicos”.

Asimismo, en tanto territorio material, físico, adquieren una determinada escala, o dimensión geográfica, que puede extenderse a nivel internacional, regional, nacional, provincial y, por supuesto, local, lo cual agregan nuevas dimensiones al análisis.

Entonces, las preguntas que se tratan de plantear y luego de responder serían las siguientes: ¿la gestión de cuencas de qué se trata?, ¿es un asunto técnico?, ¿son solo obras de infraestructura?, ¿es una cuestión política?, ¿es público o estatal solamente?, ¿es un tema ambiental?, ¿hídrico?, ¿agronómico?, ¿biológico?, ¿antropológico?, ¿económico? ¿Gestionar una cuenca es un asunto territorial y

problemáticamente mono-jurisdiccional? ¿Cuáles son los actores? ¿Estado, sociedad, conocimiento?

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por ejemplo, propone que en América Latina y el Caribe se deben crear instancias para “resolver conflictos, mejorar su administración y manejo, y considerar el impacto del uso del agua sobre el medio ambiente y la sociedad” (CEPAL, 1996), es decir, resolver asuntos más de gestión en sí misma que de política hídrica. Por tanto, las estructuras organizacionales en el ámbito de cuencas deberían entonces complementarse con pautas adecuadas para evaluar, diseñar y gestionar económica, ambiental y socialmente los proyectos que las afecten, como una manera efectiva de potenciar ese papel en el desarrollo sustentable de los países (Pochat, 2005).

Siguiendo a Dourojeanni, Jouravlev y Chavez (2002), y con base en el conocimiento del escenario regional, se pueden observar distintos modelos de gestión de cuencas, desde lo más tradicionales, cuya visión es estrictamente sectorial y su manejo se da alrededor de sus usos, como el enfoque del manejo o desarrollo de los recursos hídricos, hasta enfoques más integrales en términos de “desarrollo” de las cuencas y la gestión del ambiente en su conjunto.

Por lo tanto, sigue diciendo el autor, la jerarquización de las acciones en el territorio, sea la cuenca o el humedal, debe seguir la lógica que se expresa en la Figura 1.

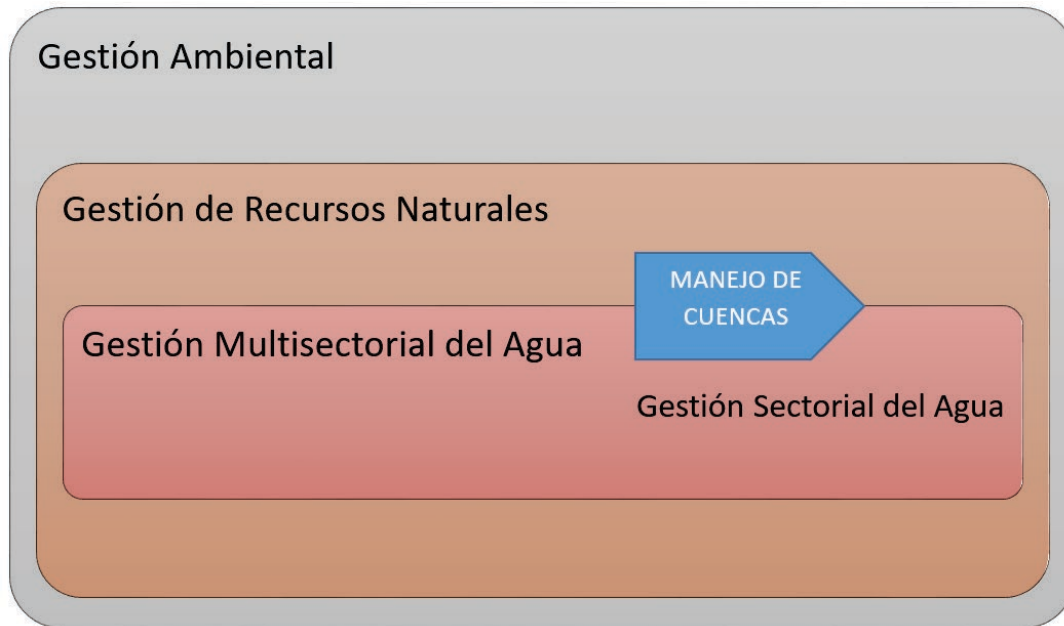


Figura 1. Jerarquía de acciones en materia ambiental. Fuente: elaboración propia con base en Dourojeanni, Jouravlev y Chavez (2002).

Gestión de Cuencas y Estado

En otro orden de cosas, pero determinante a los fines de garantizar planificación y gestión sostenible de estos espacios, entendemos que la gestión de cuencas debe ser un marco político e institucional definido y que mirado bajo la Gobernanza del Agua como filosofía de gestión del espacio público.

En principio se puede decir que los modelos a considerar en esta tarea tienen que ver con cuestiones/variables alrededor de ciertos ejes que se pueden sintetizar en lo siguiente:

- El ejercicio de la autoridad o poder de policía por parte del Estado.
- Los papeles a asumir por los actores según su sector e interés propio.
- Las funciones/atribuciones que tiene y que va a asumir cada uno.
- Los instrumentos o dispositivos institucionales y metodológicos a utilizar.
- El carácter centralizado, o no, de las políticas ya aplicadas y las que están aún en proyecto.

Como síntesis, los dispositivos institucionales más difundidos son los comités mixtos, espacios integrados por lo menos por un actor estatal y uno no estatal (para globalizar el término “privado”). En ciertos casos, su acción se limita a un asunto puntual y/o excepcional, para lo que se constituyen consorcios, con una integración similar, pero acciones más limitadas.

En la mayoría de los asuntos y espacios, en general en la actualidad se impone el modelo centralizado, esto es, el sistema tradicional de relevamiento de la demanda local y toma de decisiones político-burocrática a distancia.

Siendo el Estado un actor preponderante en el tema que se trata, no se pueden obviar los efectos del modelo burocrático vigente en las políticas públicas en todo orden, que cualquier lector con experiencia de campo podría certificar:

- Fragmentación de los procesos administrativos tanto los sustantivos como los de apoyo.
- Visión no uniforme del objeto y de los procesos, por lo que cada uno tiene su propia solución y en lugar de potenciarse se contraponen.
- Descoordinación interjurisdiccional, que genera superposición/reiteración de esfuerzos/recursos, vacíos y excesos sobre asuntos y territorios.
- Tecocracia, en términos de desconsideración de los saberes/opiniones/valores populares.
- Vacíos de políticas públicas por diagnósticos y ejecuciones equivocados.
- Dilación de tiempos generada por procesos inadecuados en su forma y procedimiento.
- Dilapidación de recursos por las mismas razones.

A fin de resolver la problemática planteada, el deber ser del Estado como organización socialmente necesaria se requiere buscar en el proceso de reforma del Estado, que se viene dando en la región y en su estadio actual, el denominado Estado de Tercera Generación. La modificación del espacio público implica la adaptación de los modelos de gestión; se espera que se deje de ver la participación como mero sistema de relevamiento de la demanda y que se adapten las estructuras, y se modifiquen las competencias del personal estatal en ese sentido. Los rasgos esperables tienen que ver con la transparencia de la información, la rendición de cuentas, la gestión integrada de la información, la descentralización de la

decisión de políticas, la constitución de redes de actores, la gestión por procesos y por resultados, y fundamentalmente la gestión matricial como modelo estructurante de todas las otras en términos de integración de formas de trabajo y horizontalización de la estructura vertical burocrática.

Se puede hablar mucho sobre cada una de ellas, pero no es el objeto de este trabajo, pues son medidas o estrategias conocidas en el ámbito de los estudios y acciones tanto por la academia como por los actores estatales. Pero sí es pertinente considerar aquí un par de cuestiones clave en la implementación de estas reformas, o más bien por su impacto en las PP, ya que cambian de manera sustancial la perspectiva de la gestión y superan eficazmente las restricciones del modelo vigente.

Por un lado, destacar la necesidad de reconocer las distintas modalidades de trabajo que se pueden dar en una Organización, ya que en la gestión de políticas, todas, tanto en el territorio como a nivel centralizado, es necesario distinguir las tareas que se desarrollan de forma permanente (operativas) de las que son eventuales o excepcionales (proyectos o programas). Esto, en función de que no son iguales en su naturaleza y atienden de forma diferente a demandas distintas del contexto; unas tienen como fin mantener un nivel de producción dado, un resultado esperado periódicamente, y las otras cumplir un objetivo, en un tiempo y espacio determinados, que por otro lado no se repiten.

Concatenada a esto existe la **organización matricial**, que llevada a la práctica en forma efectiva realmente produce un cambio al estructurar equipos de trabajo por programas o proyectos, cuyos integrantes son seleccionados de distintas partes de la(s) estructura(s). Esto se da

entonces en una organización, así como entre distintas organizaciones actuantes de forma simultánea en un territorio: combinar la verticalidad del flujo que genera y sustenta el trabajo operativo con las relaciones horizontales promovidas por los proyectos. Además, agrega elementos como la flexibilidad, el seguimiento, la publicación de la información y la participación en el diseño y formulación de las políticas públicas. Cualquier agente puede participar de cualquier equipo, acreditando interés, experiencia, conocimientos y responsabilidad, no considerándose impedimento su lugar o categoría de revista.

El punto es que provee a los mejores resultados de las PP actuando a nivel de la(s) organización(es) misma(s), donde rompe las barreras funcionales e interjurisdiccionales de la burocracia y al nivel del territorio mismo, donde genera vínculos interinstitucionales, coordinando esfuerzos y optimizando recursos.

Participación socioinstitucional

Si se habla de gobernanza, como una actitud desde el Estado, expresada en un funcionamiento horizontal con la sociedad, es imprescindible discutir de la participación social en políticas públicas. En tal sentido, es pertinente destacar que en el involucramiento de la ciudadanía en los problemas y políticas públicas se cuenta tanto la participación individual del vecino como la de una institución, la que más allá de que su voz en la práctica es llevada por una persona determinada representa un colectivo

con un peso definido en la sociedad. Por eso, en el título de este capítulo, y antes se mencionó también, se habla de lo socioinstitucional, pues tanto en los modelos que se van a proponer más adelante como en la propia realidad esto se observa totalmente mezclado, por lo menos al nivel del territorio.

Habiendo analizado numerosas acepciones del término, la más completa y de mayor alcance proviene de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia de Costa Rica, donde se plantea que, en un sentido amplio, la participación política comprende “las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige el Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros” (Molina-Vega & Pérez-Baralt, 2000).

Si se coincide con esta definición, la primera pregunta por hacerse sería: la participación es deseable, pero: ¿para qué?, ¿es una meta en sí misma en función de que por sí sola mejora las PP?, ¿o tiene implicancias que deben verse tanto como condiciones en un proceso o como resultado del mismo?

Un estado deseado que se puede plantear sobre la participación es la inclusión social que resulta de ejercer ese derecho, inclusión que se puede o no trasladar al ingreso económico y todo lo cual puede aumentar el capital social, reconstruir el tejido y construir ciudadanía, entre otros deseables efectos. Pero también, en línea con las necesidades que plantea

la temática central de este trabajo, la participación tiene como objetivo la intervención del ciudadano en las PP y el esperable aumento consecuente de su efectividad.

Ahora, también se debe poner sobre la mesa qué visión de la democracia está vigente en el ámbito donde las PP se van a desarrollar, porque eso determina el enfoque de la gente hacia ellas. Si se tiene una visión representativa, se va a imponer una tendencia de dejar todo en manos de la buro-tecnocracia, o si es delegativa, más pluralista y liberal; pero en ambas no preponderará por parte de la ciudadanía su propia responsabilidad y potencialidad de influencia. Si predomina la visión participativa, se va a asumir la necesidad de la participación popular para el mejor suceso de los esfuerzos de los actores, empezando por el mismo Estado.

En un interesante trabajo, Beierle (1998) sintetizó de una manera muy precisa, evaluable, el fin de la participación, en los que él denominó los *objetivos sociales*, que se deberían observar en todo ámbito colaborativo Estado-sociedad en que dicho proceso se diera en forma efectiva, esto es:

- Educar e informar a la opinión pública, es decir, poner a la sociedad en igualdad de oportunidades para tomar decisiones.
- Incorporar los valores públicos en la toma de decisiones; en definitiva, el objetivo máximo del proceso de este tipo.
- Mejorar la calidad de las decisiones de fondo al incorporar los saberes no tradicionales, las miradas desde todas las perspectivas, y ser el

resultado de un proceso de discusión y consenso.

- Aumentar la confianza en las instituciones. En el trabajo conjunto se generan lazos, blanquean déficits, explican conductas, o sea, se hacen compañeros aquellos funcionarios que antes se veían distantes.
- Reducir los conflictos.
- Lograr metas de costo-efectividad, en términos de que los esfuerzos realizados tengan un correlato en los resultados obtenidos.

Por otro lado, vale la pena destacar que se viene hablando de “proceso” de participación, señalando que no se trata de eventos aislados, o una acción “pour la galerie”, sino que se da una acción permanente, sistemática.

Desde el Observatorio Social de la Argentina (Bombarolo, Iñiguez, & Foio, 2006), en ese sentido se plantea, por un lado, que “solo el ejercicio sostenido y creciente induce aprendizajes sociales”, es decir, que se debe mantener en el tiempo para lograr estos efectos y, por el otro, que “se logran mayores niveles de democracia real siempre que se articule con el sistema político”, esto es, participación popular más partidos políticos formales es la fórmula que suma.

Mientras tanto, como proceso, la participación debe enfrentar el hecho de que existen restricciones previas que se presentan en dicho devenir y que hay que ver cómo sortear, a saber:

- Gestores/decisores que no consideran la opinión pública/valores/preferencias y que por lo tanto no les interesa favorecer tales herramientas.

- O, en el mismo sentido, que tienen un fuerte temor a la exposición y a la falta de respuestas, cuando a veces no es necesario darlas inmediatamente.
- Las tecnocracias/burocracias con su actitud cerrada y soberbia, que genera, entre otros déficits, la pérdida de oportunidades para corregir errores.
- Del lado de la ciudadanía se puede señalar que la restricción fuerte se da cuando está mal informada sobre el problema y sus soluciones, ya que prevalecen los prejuicios y la *vox pópuli*.
- Cuando tiene desconfianza en los actores estatales y políticos.
- Cuando prevalece la “cultura” del conflicto (constitutivo) *versus* la de los “intereses conflictivos”.
- La presencia en el cuerpo social del conocido clientelismo, a nivel personal, llevado al nivel institucional como disciplinamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) participantes.

En cuanto al proceso de participación que se está planteando, es claro que se debe tener en cuenta cómo, integración, representatividad y cuándo se dio la participación, en qué etapa del proceso, más allá de cuáles fueron sus resultados tanto del mismo proceso como de los proyectos que surgieron del mismo.

La alternativa a un enfoque como éste sería solo ver dicho fenómeno desde la perspectiva de los intereses involucrados; qué fuerza tuvo cada uno, y qué porción obtuvo de los beneficios; una visión claramente no

constructiva, que no logra los objetivos sociales y que deja solo ganadores y perdedores.

Una síntesis de los factores determinantes de ese proceso, que se podría decir resulta ser de construcción de consenso, siguiendo a Beierle (1998), es básicamente de dos tipos:

- **Fundacionales:** donde es necesario preguntarse sobre si los participantes fueron representativos; si la composición del espacio fue equilibrada; cuándo se produjo la participación; si fue en una fase temprana del proceso; si hubo debates cara a cara entre el público y los representantes de los organismos estatales. También es necesario interrogarse en ese sentido sobre si la agencia involucrada que representa al Estado está comprometida con el proceso participativo y responde a los aportes del público, y si se combinan la racionalidad técnica con la valoración pública.
- **Operativos:** los que están determinados por la claridad de objetivos y funciones de los participantes, por los recursos asignados, si fueron suficientes, incluido el apoyo financiero, el tiempo y la información. Asimismo, influye el reconocimiento de la legitimidad de los aportes del público al igual que la de los funcionarios y expertos técnicos, como la independencia del procedimiento para tomar decisiones, establecer un orden del día, y adquirir información técnica, y, aunque no se tiene en cuenta habitualmente, la presencia de un diestro presidente o facilitador.

Vale la pena mencionar aquí que este último factor operativo será un tema a tocar más adelante, ya que muchas veces estos procesos fracasan

por los muchos y diversos actores presentes. Esto implica que es necesario permitir proceso un ordenado y productivo, lo que no es tan fácil como puede parecer.

Finalmente en esta parte es necesario destacar qué condiciones pueden ser predisponentes del proceso de participación, si se dan, obviamente:

1. La existencia de procesos de desarrollo institucional en todos los niveles, estatales y no estatales, apuntando a la formación ciudadana, que deje una base de información y conocimiento en el cuerpo social, así como de sus derechos.
2. La actitud de apertura no solo del Estado sino de todos los actores, que permita la consideración de que todos saben; el que no tiene un conocimiento formal puede tener su propio saber experiencial y cada uno tiene su papel, todos importantes en la construcción colectiva.
3. La presencia del ya descrito Estado de Tercera Generación, que entre otras cosas permita los dos puntos anteriores.
4. La disponibilidad de los recursos necesarios para lograr las soluciones esperadas en el proceso de parte de todos en su correspondiente cuota, donde la del Estado siempre es la principal.

El objetivo de buscar que se den estas condiciones es evitar los males, algunos ya descritos antes, que contaminan los ámbitos donde ocurren estos procesos. Es necesario reducir al mínimo o por lo menos evitar la influencia del disciplinamiento social hermano del clientelismo político, tanto como los personalismos imperantes en sectores de bajo capital

social, o el predominio de la denominada *vox populi* por sobre la información cierta. También es nocivo hacer “como si” o actuar para la tribuna, se diría en Argentina, y que sean los mismos de siempre los protagonistas, cerrando el arco de actores a uno que tendería a mantener el *statu quo* que se quiere cambiar. Por el lado del Estado, ya se habló de la incompetencia de la buro-tecnocracia, que además genera condiciones de “autismo” social, manteniendo condiciones restrictivas que no hacen otra cosa que reproducir condiciones de subordinación de los actores fuertes sobre los actores que menos recursos tienen, sobre todo en términos institucionales.

Un enfoque metodológico

Se puede afirmar entonces que la participación socioinstitucional se basa en asumir el hecho de que “no hay una sola realidad, hay hechos que cada uno interpreta a su manera...”, y que esto depende de su propia historia, de su presente y de sus intereses. O sea que la realidad es una construcción, la integración de estas visiones en una sola. Ello implica una determinada apertura hacia que todos saben, algo, lo suyo, y que todos y cada uno deben asumir el/los rol(es) que le(s) corresponde(n).

Antes se mencionaba que según Beierle (1998), la efectividad de la participación reside en los siguientes factores: claridad del proceso, articulación entre actores y niveles, integralidad del enfoque y efectividad del Estado, al que nadie trata ni debe pensar en reemplazar.

Para cumplir con estos preceptos se puede pensar en un abanico de planteos metodológicos, en los factores que los diferencian y demás procesos comparativos. Los planteos realizados hasta aquí dejan una serie de requerimientos que cualquier método a utilizar debería cumplir: por un lado, una expresión del Estado con una determinada cultura y configuración, que además es responsable de aplicar los recursos necesarios; por el otro, hay que reconocer la necesidad de la instalación de escenarios complejos multiactorales y multidimensionales para trabajar sobre ello.

¿Cómo articular nación con provincias y municipios sobre el territorio? ¿Y entre las distintas agencias de cada uno? ¿Cómo interactuar entre gobiernos locales aun de distintos signos políticos? ¿Cómo tratar un problema, cualquiera, siendo que en sí mismo debe ser estudiado y, por lo tanto, resuelto desde las más diversas disciplinas en forma combinada? ¿Cómo articular con los más disímiles actores socioinstitucionales demandantes?

En respuesta, el abanico de metodologías es amplio, por lo que es útil volver a recurrir a Beierle, que hace una síntesis analítica de la oferta en ese aspecto. Para ello recurre a la caracterización de cada una según los siguientes factores:

- Los flujos de información en cuanto a qué sentido tienen.
- El grado de interacción entre los posibles intereses opuestos.
- El tipo de representación.
- La función o el papel que deviene en el nivel de protagonismo del

público en la toma de decisiones.

Mientras tanto, resulta central observar la dicotomía entre un camino que termine en un entramado facilitador, y otro que lleve a un resultado de “suma cero” con ganadores y perdedores. En ello las metodologías pueden plantear diversos mecanismos a seguir y también ser adaptables. Algunos autores plantean que son literalmente “organismos vivos”, pero la pregunta que cabe es ¿hasta dónde es bueno cambiar tanto y hasta dónde genera incertidumbre?

Desde una perspectiva más global, Funtowicz y Ravetz (1996) plantean que para la materialización de los escenarios de participación con una perspectiva de alta efectividad se debe contar con la presencia simultánea, colaborativa y sinérgica de actores pertenecientes a cada uno de los de los sectores de la trilogía formada por el Estado, la sociedad y el conocimiento.

Esto se traducirá en que más allá de los distintos saberes a considerar, siempre la solución debe basarse en el conocimiento científico aplicado, que requiere ser definida por, y conjugada con las necesidades y prioridades sociales, y que el Estado necesita aportar los recursos y la gestión, más allá de también poner en juego sus propios intereses por parte del gobierno en funciones.

La Familia de Metodologías PPGA es un emergente del proyecto homónimo perteneciente a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Argentina, y está compuesta por una serie de herramientas especialmente formuladas para, y en, procesos como los que se vienen describiendo. En particular, tanto la experiencia como el

conocimiento generado en la última década de trabajo sugiere combinar dos de ellas para resolver las demandas que plantea este problema: la de planificación participativa para escenarios formalizados de planificación gestión, y la de gestión asociada para implementación estratégica y/o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes (Poggiese, 1993; Redín & Morroni, 2002).

El primer precepto conceptual que debe llevarse a la práctica en esta visión de la gestión participativa de las PP es lo último planteado en el apartado anterior: que en todo momento el problema debe ser considerado desde tres puntos: desde la gestión y los recursos; desde los actores involucrados, y desde el conocimiento relativo al problema. Es decir, que el Estado, la sociedad y el conocimiento deben estar involucrados en todo momento para dar las condiciones básicas del desarrollo.

La propuesta concreta que hacen sus autores es “tender a superar los límites de la planificación tradicional y de la producción de conocimiento-acción en base a la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social”. La idea central es la de “planificar mientras se gestiona y gestionar mientras se planifica, interviniendo con actores colectivos de manera continua en los procesos que modelan la realidad que se quiere transformar”. La hipótesis entonces es “que la interacción asocia, la negociación puede hacer crecer un interés común y el intercambio hace progresar el conocimiento”.

Los componentes específicamente metodológicos son los siguientes:

- **Escenarios participativos:** donde se da en concreto la articulación

proceso de planificación-gestión en instancias secuenciales, articulados como elaboración colectiva y consensuada de conocimientos.

- **Reglas y procedimientos:** se deben dar formas de operar, normas de funcionamiento y convivencia, dispositivos adecuados, llevar registro de los encuentros que se dan con cierta periodicidad.
- **Sistematización del mecanismo:** con base en el diseño orgánico de funcionamiento de plenarios/actas-documentos de los Grupos de trabajo y del grupo “gestión de la gestión” (GI-GP-GGG).

La parte de formalización del escenario es la primera. Allí se constituye el grupo promotor y se formula la hipótesis, explicitando cuál es el sentido del dispositivo, el para qué en términos teleológicos y el cómo siguiendo la metodología se reúne la información que igualará las posibilidades en la toma de decisiones; se listan los actores que lo integran, y se definen las dimensiones temáticas que describen y explican la problemática.

De allí emerge la agenda del taller de planificación, que se lleva a cabo con el fin de formular la versión inicial del plan de manejo del escenario formalizado, es decir, la cuenca objeto del trabajo. Como demandan las bases de la metodología, se prevé una etapa de reformulación y ajuste pasado un tiempo o a partir de un hecho que cambie fuertemente los supuestos asumidos en la planificación.

A partir de allí se comienza con la fase de la gestión asociada, es decir se pone en funcionamiento el mecanismo que reunirá el colectivo

formado periódicamente y que irá resolviendo los problemas que se presenten en el marco del plan del manejo.

Los plenarios son las reuniones donde se informa, MI; se discute, MII, y se asignan las tareas, MIII, a los grupos de trabajo temáticos, GT1, 2, 3, 4, que se reportarán en el siguiente encuentro. En ocasiones se recurrirá a un momento IV de formación para aportar al mejor entendimiento de alguna problemática.

Ello es un distintivo de esta propuesta: la participación reglada y la corresponsabilidad de las acciones se intervienen con pautas, y se asumen tareas en función del papel y las posibilidades de cada uno.

Como características generales se puede decir que es interdisciplinaria e intersectorial, ya que el escenario incluye las diferentes lógicas y visiones del problema en relación con el intercambio, por lo que también es integral, pues incluye todas las dimensiones y temáticas conexas. Para ello promueve la participación, pues no hay adentro ni afuera; es abierto con entradas y salidas ilimitadas; es horizontal y vertical; es un proceso y es cogestiva, porque la gestión de las decisiones es asociada entre el Estado y la sociedad, y la preparación de esa decisión tiene que ser participativamente articulada. Todo esto parte de una actitud fundada en el *affectio societatis*, ya que se basa en la voluntad de trabajar con el otro y para el otro (agrandar la torta), y por ello construye consenso, en el sentido de que la búsqueda de soluciones no procura una decisión impositiva, sino que lo que se produzca como decisión sea construido por los diversos autores a partir de una discusión constructiva, evitando las votaciones.

Coherentemente con lo que se viene planteando, se deben dar ciertas condiciones para su aplicación. En primer lugar, es imprescindible contar con la voluntad política de realizar la experiencia y de asociarse para esos fines; es decir, si la adhesión a estos procesos es voluntaria, no es pertinente forzar la situación, y si la máxima autoridad jurisdiccional pertinente no está comprometida, resulta mucho más difícil contar con las decisiones y los recursos necesarios, pudiendo ser hasta generador de conflictos con la misma gestión pública en funciones. Lo segundo es más original que lo dicho recién, y de alguna manera la destaca sobre el resto, es que se debe dedicar un periodo de tiempo a la preparación de un escenario de planificación, lo que ya significa en sí mismo un proceso adaptativo a la gestión que se va a ensayar, un entrenamiento y, a la vez, una aplicación de la propia metodología en el proceso de preparación. Quiere decir que la forma de planificar/gestionar es tan importante como lo sustantivo del problema a resolver, por lo que en ese tiempo es necesario trabajar específicamente en la tercer condición, que es la de implementar la metodología, formalizando el escenario de planificación y formulando las estrategias de acción. Esta formalización no necesariamente implica la sanción de normativas o la firma de acuerdos, que en los casos que se pueden analizar se ha dado, sino que por lo menos es necesario poner las pautas de funcionamiento por escrito y en común entre todos los actores que se sienten a la misma mesa.

Por último, también es parte constitutiva del modelo el hecho de realizar una revisión de dichas estrategias, pasado un tiempo prudencial, pues lo que sí se suscribe de los modelos de planificación vigentes es que

ningún plan es eterno, porque el futuro es tan incierto que cualquier cosa dicha hoy puede ser falsa mañana.

Si se sometiera esta propuesta al análisis crítico según los OS de Beierle, se puede ver que tales metodologías combinadas educan e informan a la opinión pública, pues en ello basan la toma de decisiones, y que además los dispositivos que la componen incorporan de manera efectiva los valores públicos en ello, y con ello mejoran la calidad de las decisiones de fondo, al sumar todos los saberes en el proceso; mientras que a partir de toda esa interacción constructiva aumenta la confianza en las instituciones y se reducen los conflictos. Ahora el cumplimiento de metas de costo-efectividad depende de varias cuestiones como el involucramiento del Estado en el trabajo, su capacidad institucional y los recursos que en ello pone, es decir, que esto puede poner las cosas más fáciles como también hacerlas imposibles.

Para terminar, sería interesante puntualizar ciertas contribuciones que esta forma de gestión haría a las PP. En primer lugar puede considerarse que es posible diagnosticar de manera certera cada problemática con base en la interacción genuina y productiva con los actores que sufren el problema, ahorrando de esta forma esfuerzos y recursos. También se pueden consensuar líneas de trabajo a partir de su conocimiento por parte de todos ellos, evitando la reacción generada por el desconocimiento y a la vez reducir conflictos tanto como controlar grupos o individuos que solo intentan imponer privilegios, mantener viejos *statu quo* o simplemente evitar la acción de gobierno.

Además, es factible viabilizar la implementación en terreno de las políticas públicas, especialmente aquellas con fuerte contenido social, al involucrar a los actores en su formulación operativa, blanqueando restricciones de la gestión en términos de recursos escasos o normativa limitante, entre las principales.

En varias ocasiones se hizo referencia al funcionamiento de asambleas, grupos y reuniones que se constituyen con el fin de tratar un problema o tomar alguna decisión, Beierle hace referencia a la necesidad de una gran moderador como elemento fundamental de la viabilización de la participación; la metodología PPGA plantea permanentemente la construcción del consenso en el marco de dispositivos colectivos, por citar dos casos de propuestas centrales en este trabajo.

Ello implica la necesidad contar con técnicas de dinámica grupal que regulen el debate y lo hagan productivo. No es pertinente en este trabajo desarrollarlas, pero si es necesario plantear para qué se deben manejar y cuáles serían los efectos esperados:

- Efectividad de las reuniones, ¿qué es y cómo se logra? Objetivos y resultados. Agenda previa acordada, convocatoria amplia (total) y siguiendo reglas también convenidas y difundidas previamente.
- ¿Cómo se garantiza la participación y se logra el consenso? Modalidad de taller; regular el uso de la palabra en tiempo y cantidad de intervenciones; moderación gentil, pero firme sobre los temas y las reglas acordados; buscar el consenso evitando votaciones.
- ¿Cómo se logra avanzar en los problemas? ¿Todo es de todos? ¿Todos

somos responsables de todo? Realizar un ejercicio de síntesis sobre las decisiones tomadas y las acciones emergentes de ello, las conclusiones en común sobre las responsabilidades asumidas en función de los roles de cada uno y sus posibilidades, para al final realizar una asignación de tareas que deberá asumir cada uno y dar una respuesta en la siguiente reunión.

Estudio de casos

Metodología

La metodología diseñada para esta investigación se basa en la mencionada publicación sobre gobernanza del agua y gestión integrada de cuencas, Traba (2020), de la que se expusieron en detalle sus componentes principales y de donde se obtuvieron las dimensiones de análisis de los escenarios socio-naturales observados.

La herramienta y el procedimiento utilizado, así como el método de relevamiento, fue además un subproducto de la interacción del autor con diversos actores en el marco de la discusión de un nuevo Proyecto de Ley de Humedales en la Argentina, una historia que lleva más de 10 años. Gran cantidad de ONG de distinta índole e interés, la mayoría de los niveles gubernamentales, todas las fuerzas políticas, y expertos de muy diversas disciplinas dieron al debate un gran abanico de miradas y dejaron, a juicio de quien suscribe, una serie de emergentes que pusieron

la atención de este estudio en un actor y una dimensión que brilló por su ausencia: el nivel local de gobierno y los actores asociados directamente con el territorio. En los cuerpos de los proyectos presentados se destacaba el nivel nacional como rector y regulador; se le daba un rol importante al nivel subnacional, provincial en el caso de Argentina, en el ordenamiento territorial, pero no se tenía uno definido para los gobiernos locales.

Es un punto asumido por la academia y las instituciones intergubernamentales internacionales que el eje del desarrollo y por lo tanto el centro de la gestión pasa en gran medida por las políticas implementadas a nivel local. Si a esto se le suma que en la práctica son los actores centrales en el manejo del territorio, su trascendencia en este tema está hartamente demostrada.

El objetivo del mencionado relevamiento fue contar con elementos concretos de casos reales en la gestión de territorios con preponderancia de humedales como configuración. Claramente no es la intención presentar un caso basado en estadísticas, porque iría mucho más allá del alcance de este estudio reunir una muestra representativa y válida en esa dimensión.

Entonces, el primer paso fue el diseño de un formulario de relevamiento de información a partir de las dimensiones de análisis que surgen de lo presentado en los puntos anteriores (Tabla 1).

Tabla 1. Criterios de evaluación de escenarios.

Conflictos por el agua	Usos conflictivos
	Conflictos socioculturales
Gestión de cuencas	Mecanismos observables
	Integración/visión sectorial
Estado/políticas/características	Estado en todos los niveles
	PP con fragmentación, centralizadas, buro- tecnocráticas/matricialidad
Actores/roles	Información disponible
	Participación en las decisiones
EPNE	Definición del EspPubNoEstatat
	Actores estatales
	Actores del conocimiento
	Actores socio-institucionales
Mecanismos de participación/características	Metodologías observadas 1
	Metodologías observadas 2
Factores fundacionales	Participantes/composición
	Etapas de implementación
	Agencia involucrada/apertura
	Interacción Estado/sociedad
Factores operativos	Funciones/papeles
	Recursos disponibles
	Legitimidad del proceso
	Procedimiento
	Conducción

Fuente: elaboración propia.

Luego de los factores determinantes resta evaluar los resultados de las condiciones presentes en el escenario a partir de lo siguiente:

1. Efectividad de la participación

- 1.1. Claridad del proceso
- 1.2. Articulación de actores
- 1.3. Efectividad del Estado

2. Objetivos sociales

- 2.1. Información disponible
- 2.2. Rol en la toma de decisiones
- 2.3. Calidad de las decisiones
- 2.4. Confianza en las instituciones
- 2.5. Nivel de conflicto
- 2.6. Efectividad del proceso/dispositivo

En seguida, con esta base se confeccionó un formulario virtual que fue enviado precisamente a referentes locales de sitios Ramsar, reservas naturales, sistemas de cuerpos de agua, etcétera, en definitiva, ambientes definidos por humedales, y que podían o no contar con dispositivos institucionales que pudieran regir la gestión de los mismos y sus correspondientes planes de manejo.

Esto se envió a:

- 1. Sistema Laguna Setúbal-Departamento La Capital, Santa Fe.

2. Sitio Ramsar Jaaukanigás, Departamento General Obligado, Santa Fe.
3. Sistema Bajos Submeridionales, Santa Fe/Chaco/Santiago del Estero.
4. Bañado La Estrella-Las Lomitas, Formosa.
5. Sitio Ramsar Delta del Paraná, Santa Fe/Entre Ríos.
6. Sitio Ramsar Bahía Samborombón, Buenos Aires.
7. Reserva Ecológica Costanera Sur, CABA.
8. Península Mitre, Tierra del Fuego.
9. Sistema Laguna de Chascomús, Buenos Aires.
10. Sitio Ramsar Los Pozuelos – Jujuy.

Las respuestas obtenidas, 7 de las 10, se adjuntan en crudo en la tabla que consta en el Adjunto. Cabe consignar aquí que en la mayoría de los casos hizo falta un contacto directo para aclarar términos e intencionalidades de las preguntas, fundamentalmente dada la baja familiaridad de los actores entrevistados con procesos de participación estructurados alrededor de una determinada metodología.

Por último, esa tabla se procesó de acuerdo con los criterios sostenidos en esta línea de trabajo. A continuación se hace un análisis descriptivo de las respuestas obtenidas.

Resultados

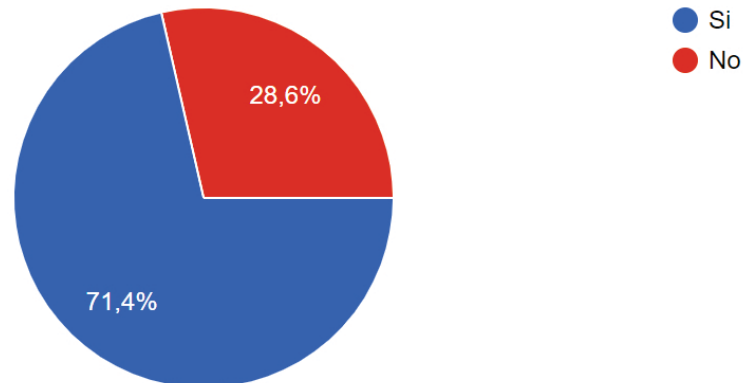
Usos/actividades/conflictos

Los usos conflictivos son aquellos que para dar respuestas a los requerimientos de uno hace falta restar recursos para la satisfacción de otro; o sea, que compiten o conviven por espacio y servicios ambientales. Aquí no se visualizan los usos en esos términos, se mencionan los que producen “conflictos” en la mirada tradicional, por un lado y, por el otro, se evidencia una diferencia entre las áreas protegidas, y los sitios abiertos o no confinados a un espacio. En dos de los casos no hay conflictos en ese orden, que son los primeros donde no se consideran los potenciales usos del hombre por estar vedados, mientras que en los cinco restantes se listan usos que claramente compiten por los recursos y que puedan sobredemandarlos fácilmente de no regularse ello en un plan de manejo.

La misma distribución se observa cuando se indaga sobre los conflictos, remarcando el punto planteado aquí (Figura 2).

Hay conflictos entre grupos de algún tipo?

7 respuestas



Hay usos conflictivos?

7 respuestas

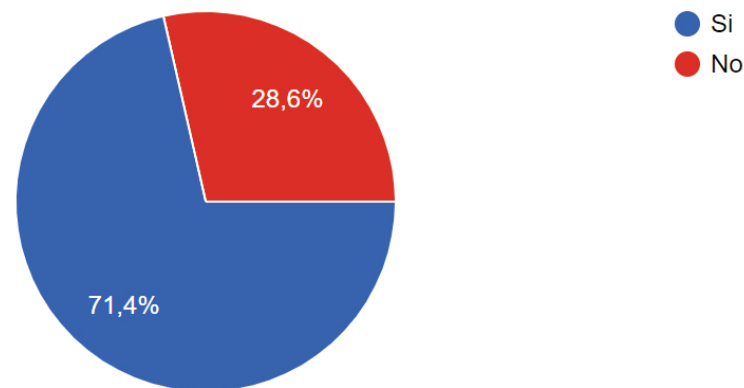


Figura 2. Conflictos observados en los escenarios. Fuente: encuesta de relevamiento, *Google Forms*.

Gestión del territorio

En esto existe una clara definición hacia la toma de decisiones centralizada. Solo en un caso se observa una gestión con cierta autonomía, mientras que en el resto, en el mejor de los casos, está presente el bajo nivel de implicancia que significan los métodos de consulta, cuando los haya, más allá de que se vea involucrada la mayoría de las decisiones en ello (Figura 3).

Mecanismos de gestión presentes y su capacidad de decisión.

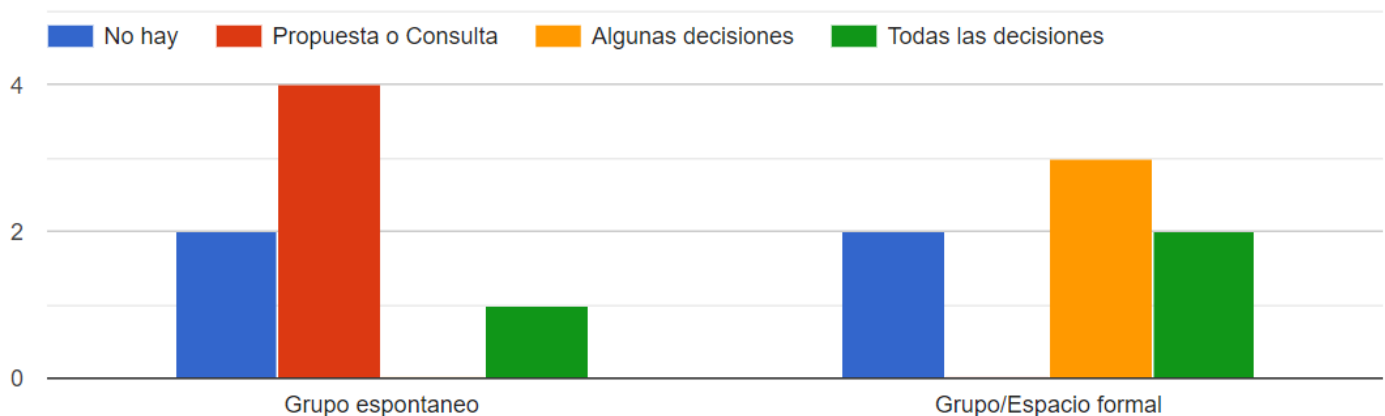


Figura 3. Mecanismos de gestión y capacidad de decisión. Fuente: encuesta de relevamiento, *Google Forms*.

Enfoque

Un aspecto importante en la gestión ambiental del territorio es la preponderancia del enfoque integral sobre el sectorial, donde aquí la cuestión está repartida casi por mitades, pero preponderando la mirada tradicional. Una de las causas donde se adopta el enfoque integral —que no es muy común, vale decirlo— es la presencia en los escenarios de técnicos con buena formación ambiental (Figura 4).

Tratamiento de los Problemas, si es sectorial o integrado.

7 respuestas

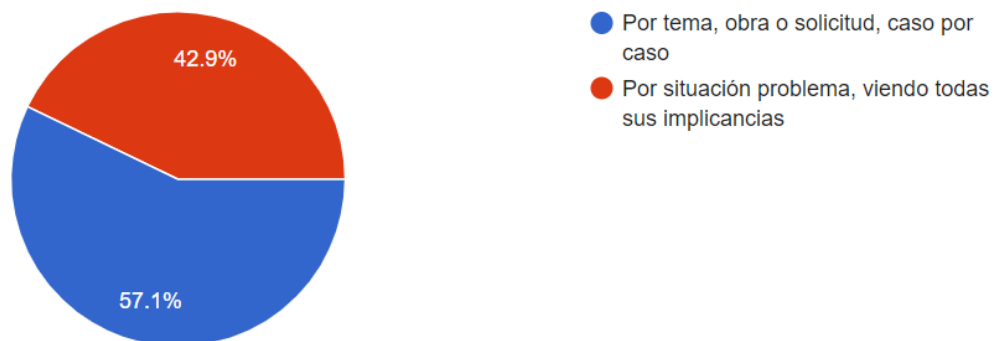


Figura 4. Enfoque sobre los problemas sectorial vs. integrado. Fuente: encuesta de relevamiento, *Google Forms*.

Presencia del Estado

Lo relevado en este punto no hace más que confirmar la hipótesis de investigación sobre la importancia del Estado local en la gestión de estos espacios. La presencia del mismo es casi total en la muestra, considerando que hay dos áreas protegidas con otra jurisdicción y un caso sin ningún tipo de organización o articulación de actores.

Toma alguna relevancia mayor el Estado subnacional en términos de políticas, con algún caso a nivel nacional e internacional, que en principio existen y son reconocidas, pero que el alcance definido para este estudio no permite determinar su efectividad.

Lo que da indicios para dudar de ello es la expresión definida por la mitad de los casos respecto a la descoordinación cuando se superponen el accionar entre los niveles del Estado (Figura 5 y Figura 6).

Presencia del Estado

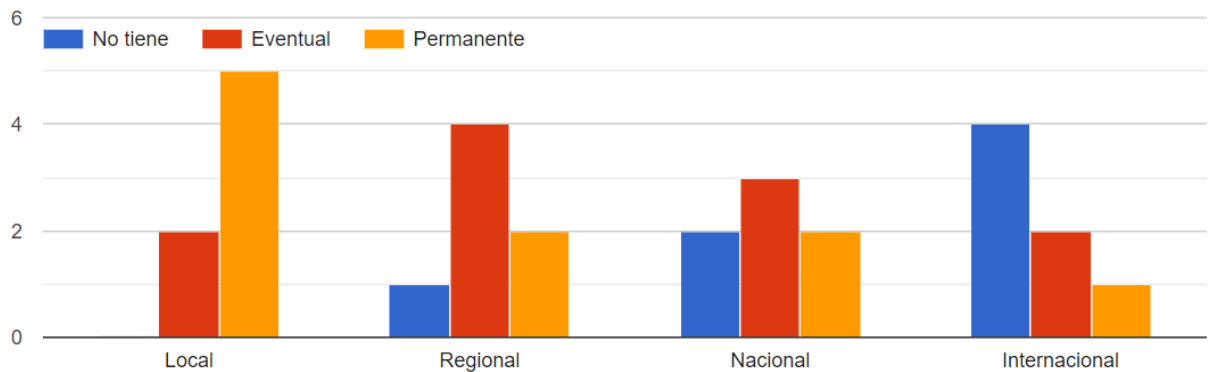


Figura 5. Presencia de los niveles del Estado en el escenario. Fuente: encuesta de relevamiento, *Google Forms*.

Políticas desarrolladas

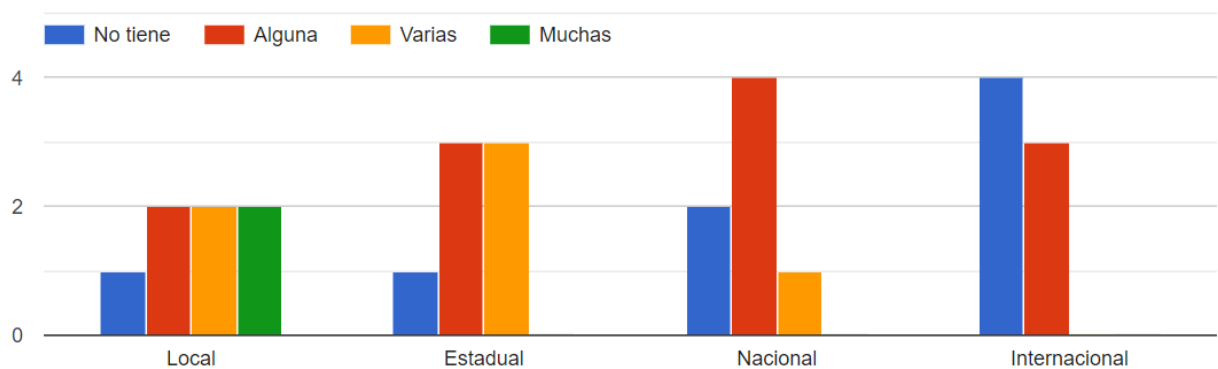


Figura 6. Políticas observadas de todos los niveles del Estado en el escenario. Fuente: encuesta de relevamiento, *Google Forms*.

Escenario formalizado/EPNE

En este punto es necesario resaltar que solo en dos casos tienen dispositivos que pueden asimilarse a escenarios formalizados de planificación gestión en un bien definido EPNE. Más allá de que esto es un dato en sí mismo, los emergentes detectados de aquí en adelante se refieren solo a éstos y quizás puede ser poco representativos del conjunto, pero aportan a los puntos que se quieren establecer.

Proceso de participación/efectividad

En este sentido, en los dos casos que respondieron las preguntas correspondientes a estos aspectos se obtienen datos en línea con los preceptos que se vienen planteando. En primer lugar, se observa la presencia en el escenario de las tres patas de esa mesa multiactoral que se propone, Estado-sociedad-conocimiento; en segundo lugar, se cuenta con una metodología clara y conocida. Esto —más allá del nivel de incidencia en las decisiones— es valioso, aunque no sea más que punto de partida para otro formato más completo como el que acá se propone.

El proceso de participación en sí mismo también es interesante. Por un lado, en cuanto a sus **factores fundacionales**, se cuenta en ambos casos con la presencia de los actores identificados, algunos en un caso y

la mayoría en el otro, mientras que en los dos se dio la incorporación temprana de los mismos en ambos casos, y se cuenta con la presencia comprometida del Estado de forma articulada y productiva.

Con respecto a los **factores operativos**, los papeles son claros y conocidos, con alguna excepción, contándose en general con recursos para su funcionamiento. Otra cuestión positiva en ambos casos es el conocimiento y legitimación del proceso, así como el manejo adecuado de los espacios colectivos.

Quizás haya un déficit en que una de las agendas es fuertemente influenciada desde afuera mientras que la otra se construye más localmente, siendo tal vez la suma de ambas visiones el equilibrio deseado.

Objetivos sociales

A la hora de evaluar los casos en términos de sus efectos en el ambiente socionatural que lo contiene, calificando los impactos de 0 (nada), a 5 (el óptimo alcanzado), se puede ver lo siguiente lo que se indica en la Tabla 2 y la Figura 7.

Tabla 2. Nivel de alcance de los objetivos sociales.

	0	1	2	3	4	5
OS1	2	1	2	1	0	1
OS2	3	1	1	1	0	1
OS3	2	1	1	1	2	0
OS4	2	2	0	1	2	0
OS5	2	1	1	1	1	1
OS6	3	1	1	1	0	1

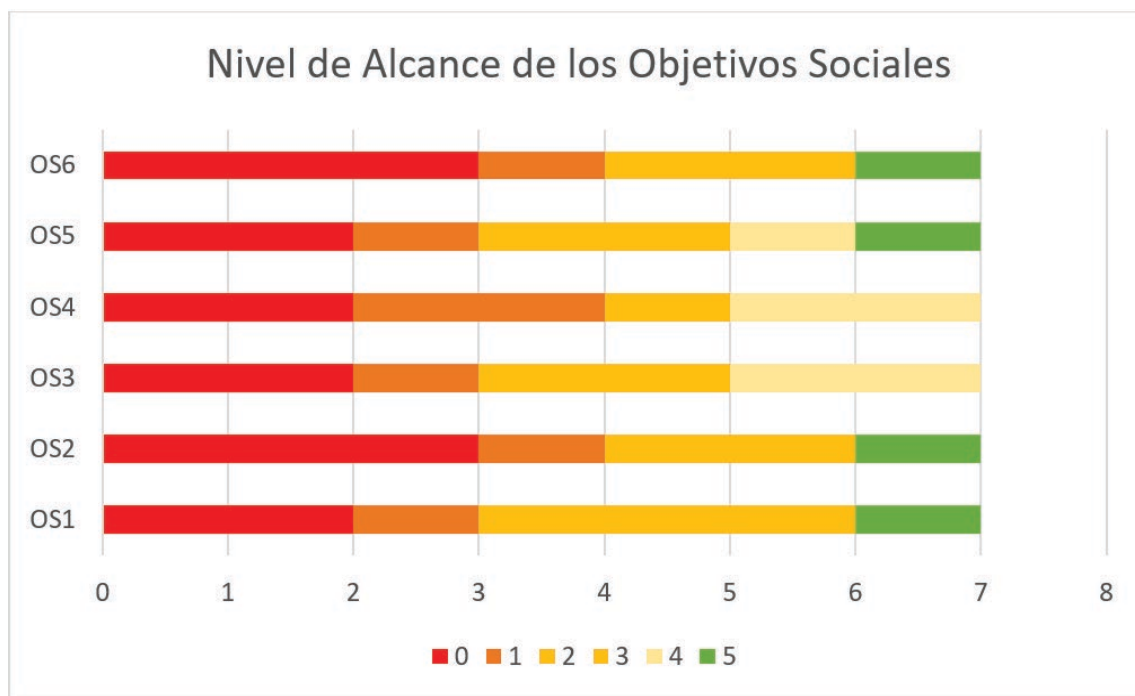


Figura 7. Nivel de alcance de los objetivos sociales.

La distribución de las evaluaciones de los actores informantes expresada en los puntajes por objetivo social que presenta la Figura 7 muestra dentro de sus limitaciones estadísticas que en general se observa un nivel de alcance de los mismos que no se condice con el escenario deseado que se viene planteando.

Se puede destacar que hubo alguna evaluación positiva en los dos primeros objetivos —nivel de información de los actores y participación en la toma de decisiones—, así como en los dos últimos —mejora del nivel de confianza y reducción de conflictos—, por lo que se puede inferir que se constituyen en escenarios predisponentes a las condiciones de planificación/gestión que se proponen en este trabajo.

No es el caso de los resultados en la mejora de las políticas, donde no se alcanza esa meta en los aspectos que resultan en los cambios esperados, cuestión que quizás redundará al final también en la baja confianza en las instituciones.

Discusión

Un contraste entre los planteos del deber ser de un proceso tendiente a resolver los problemas ambientales críticos observados tanto a nivel global como local —en particular en un ecosistema sensible como el que es objeto de estudio— contra los datos relevados recién presentados, marcaría una relación causal entre el logro de los objetivos sociales y el desarrollo institucional en cada escenario, en particular y básicamente en

cuanto a lo metodológico.

Partiendo de que esos planteos de cada aspecto a tener en cuenta son deseables, sería conveniente repasar cómo se ve cada uno a partir de una consolidación de las respuestas de cada escenario, por lo menos en un análisis general que explique los magros resultados en la evaluación.

En primer lugar, se puede destacar la mirada del conflicto predominante por sobre la de “objetivos conflictivos”, es decir, que el conjunto de actores se cierne en una negociación de “suma cero” cuando podría entrar en un bucle positivo de ganar-ganar solo acordando tiempos, cuotas, orden, etcétera, en el uso de los recursos.

Vale la pena destacar en esto la marcada diferencia entre los escenarios abiertos *versus* áreas protegidas, donde se circunscriben los usos al turismo y a la generación de conocimiento, por citar un par de ellos, pero donde se prohíben las actividades que consumen recursos más allá de su posible manejo sostenible. En una búsqueda de bibliografía de gestión ambiental se advierte que la mayoría de los casos de estudio se dan precisamente en áreas protegidas, por lo que los resultados presentados allí son relativos en el aspecto mencionado, sobre todo desde la mirada de integración de actores que se considera en este trabajo. Por lo cual quedan planteadas algunas preguntas sobre:

- ¿La sostenibilidad solo se puede dar en escenarios protegidos en tanto reservas naturales formales?
- ¿Qué pasaría si se abren las mismas a otros usos; esto iría en contra de la sostenibilidad del escenario?

- ¿Si los escenarios abiertos son solo sostenibles si se convierten en áreas protegidas?
- ¿Qué pasa allí con la gestión de riesgos y la resiliencia como enfoque de manejo que demandan esquemas de participación como éstos?

Se puede inferir que en principio el principal déficit resulta ser la inexistencia de mecanismos formalizados de gestión del territorio, basándose el trabajo en esfuerzos voluntaristas de parte de todos los actores, lo que quizás genera que las áreas protegidas funcionen por defecto sin usos económicos o sociales relevantes.

También es posible destacar el enfoque integral observable cuando se dan las condiciones de apertura a todos los actores y la participación del conocimiento representado por institutos de la ciencia formal y no formal.

Otra fuerte conclusión emergente es que para el éxito del proceso se necesita la preponderancia del Estado: el local como protagonista, combinado con el regional, habitualmente tibio, y con el nacional, definitivamente hoy en una posición distante. Esto refuerza la postura de la importancia del nivel local para el desarrollo de las sociedades, por lo menos desde este aspecto, posición que no es necesario argumentar aquí, ya que desde Borja y Castels es un enfoque predominante.

Otro postulado que se puede sostener es que ante escenarios y procesos inconsistentes, claramente los objetivos sociales son logrados en baja calidad y que esto se relaciona, en una cierta correspondencia metodológica, con la fijación de las reglas del juego, antes incluso de

pensar en las dimensiones sustantivas del escenario y su seguimiento para mayor efectividad de las políticas.

Conclusiones

Los términos gobernanza y humedales son de profusa presencia tanto en el discurso público como en el académico en la actualidad, pero no lo es tanto la dimensión de la planificación/gestión como materializadora de ideas e intenciones.

Cuando se habla de políticas de gestión ambiental se enumeran acciones pertinentes en materias sustantivas, como conservación de especies; prevención tanto de la contaminación del agua y el suelo como la explotación de bosques; convivencia de la pesca artesanal y la deportiva; y ocupación del suelo, entre otras. De lo que no se habla es la forma de llevar a cabo todo esto en escenarios complejos como los presentados en este estudio.

Precisamente el recorrido hecho aquí trata de poner esto sobre la mesa para la consideración del conjunto de responsables de tales temas y de los interesados/afectados por su mal manejo.

En el mencionado trabajo precedente (Traba, 2020), se observa un planteo sobre qué tanto desde el pragmatismo así como desde una posición conservadora se sostiene que estos planteos están bien para la “teoría”, pero que no se sostienen en la práctica por la dificultad de implementar las metodologías. Lo cierto es que se presentaron

argumentos desde todos los enfoques teóricos y *a contrario sensu* de esa posición, en la praxis, donde rige el “siempre se hizo así”, solo se pueden exhibir pobres resultados con el *statu quo* actual.

Aportar un enfoque nuevo que plantea una forma realmente efectiva de hacer las cosas, donde se esperan altos niveles de efectividad, pero que está bien con que solo las cosas se hagan, es intentar un camino que no es muy difundido, pero que en casos concretos ha dado resultados. Esto, por otro lado, no sería perder el tiempo ni más recursos que lo que ya se dilapidan hoy, ya que tanto la academia como las instituciones multilaterales, cientos de ONG y muchos gobiernos indican que ello no solo es posible sino también necesario.

Agradecimientos

Agradezco a los actores locales que con total compromiso con el ambiente transitan y trabajan en el territorio, en particular a los que amablemente colaboraron con este estudio: Guillermo Martín, en especial por la revisión del presente artículo, Román Murzilla, Pablo Chiareta, Milena Benito, Sabrina Kuzmann y Matías Beade.

Referencias

Aguilar, G., & Iza, A. (2009). *Gobernanza de las aguas compartidas: aspectos jurídicos e internacionales*. Gland, Suiza: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

- Beierle, T. (1998). *Public participation in environmental decisions: An evaluation framework using social goals. Discussion* (Paper 99-06). Washington, DC, USA: Resources for the Future (RFF) USA.
- Bombarolo, F., Iñiguez, E., & Foio, M. S. (2006.). *Aprendizajes y reflexiones sugerentes sobre la participación ciudadana en las políticas públicas*. Cuadernos Análisis de Procesos Participativos de Diseño e Implementación de Políticas Sociales. Buenos Aires, Argentina: Observatorio Social.
- Colom-de-Morán, E., & Ballesteros, M. (2003). *Gobernabilidad eficaz del agua: acciones conjuntas en Centro América*. Estocolmo, Suecia: Global Water Partnership.
- Dourojeanni, A., Jouravlev, A., & Chavez, G. (2002). *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Funtowicz, S., & Ravetz, J. (1996). La ciencia postnormal: la ciencia en el contexto de la complejidad. *Ecología Política*, 12, 7-8.
- GWP, Global Water Partnership. (2013). *Aumentar la seguridad hídrica, un imperativo para el desarrollo. Documento de Perspectiva*. Recuperado de https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/perspective-papers/perspectives-paper_water-security_spanish.pdf.

- Martín, L., & Justo, J. B. (2015). *Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe*. Serie RNeI – Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- Molina-Vega, J. E., & Pérez-Baralt, C. (2000). *Participación Política y Derechos Humanos*. Corte Internacional de Derechos Humanos, Costa Rica.
- Pochat, V. (2005). *Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: la experiencia de Argentina*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Poggiese, H. (1993). *Metodología Flacso de planificación-gestión*. Serie documentos e informes de investigación nº 163. México, DF, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Redín, M. E., & Morroni, W. (2002). Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana. En: *Gestao democratica das cidades, metodologías de participación, redes y movimientos sociales*. Buenos Aires, Argentina: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Traba, L. (2020). Seguridad hídrica, gobernanza del agua y gestión integrada de cuencas. En: *Desequilibrios ambientales, problemáticas diversas que amenazan calidad de vida y salud humana*. Rosario, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, Centro de Estudios Interdisciplinarios.