

BORDES QUE CONECTAN, FRONTERAS QUE VINCULAN.
Construir interfaces, redes, circuitos y protocolos en/desde el sector público estatal para orientar y conducir la gestión del riesgo hídrico

Autores: Jorge Karol, Gustavo San Juan

Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido (IIPAC – FAU – UNLP/CONICET)

Este artículo reconoce como antecedentes la presentación y discusión de sendos trabajos de los mismos autores en las Primeras y Segundas “Jornadas para el estudio, diseño y gestión de los territorios fluviales” (“Nuevas perspectivas”, UNLP, UNSAM, noviembre, 2017; “Confluencias”, UNLP, UBA, UNSAM, mayo 2019), así como en el 3º Congreso de las Regiones sobre Impacto y Protección Ambiental (CRIPA, La Plata, septiembre 2019), en las que se discutieron diversos aspectos metodológicos y temáticos generados durante la vigencia del proyecto PIO CONICET/UNLP 27CO “Saber qué hacer. Construcción de un sistema de gestión integrado de gestión del riesgo hídrico en la región del Gran La Plata” (Karol y San Juan (eds.), 2018a).

Correo electrónico: jorge.karol@gmail.com

RESUMEN

1. Justificación del aporte al tema y a la gestión urbana y territorial de la Microrregión de LP, B y E.

Las principales falencias del modelo de gestión pública que coadyuvaron a la producción social del riesgo frente a la inundación del 2 de abril de 2013 en Ensenada, Berisso y La Plata, y a que las respuestas desde el sector público estatal resultasen “tardías, caóticas e insuficientes” (FI-UNLP, 2013) pueden explicarse por: (a) la debilidad o ausencia de integración de/entre capacidades institucionales de alerta, prevención, preparación y respuestas y (b) la desarticulación de/entre actores institucionales, así como entre ellos y la población y sus organizaciones civiles y comunitarias.

En el sector público estatal, esas desintegraciones y desarticulaciones –temporales, temáticas, instrumentales, políticas, intra/inter jurisdiccionales e intra/inter institucionales– son estructurales. Desde el ángulo de la gestión del riesgo hídrico, es posible encarar esas desarticulaciones a través de una construcción progresiva de puentes que conecten operativamente a quienes están a unos y otros lados de una muy intrincada malla de bordes y fronteras institucionales que operan en el territorio de la cuenca hídrica involucrada en la región. Ese abordaje implica varios encuadres contraintuitivos orientados a: (a) construir interfaces entre la producción de conocimientos científicos y la formulación de políticas públicas; (b) establecer redes entre actores públicos estatales y no estatales; (c) especificar circuitos de comunicación entre esos actores y (d) formular protocolos de gestión de información y de intervención, procurando modificar algunos de los procesos y prácticas vigentes que condicionan la producción del riesgo. Esto permitiría encarar la transformación del abordaje fragmentario y asistémico de los diseños organizacionales y de los instrumentos de intervención del sector público estatal. El plan del capítulo es como sigue. Al desarrollar este abordaje, en primer término, se presenta y justifica el foco central del artículo, que es el proceso de construcción de una autoridad de gestión del riesgo hídrico en la región, con el propósito de efectivizar la instalación de capacidades institucionales para ejecutar un plan para la reducción de riesgos de desastres. A continuación, se discute el concepto de producción social del riesgo y se revisan algunas características de los modelos organizacionales canónicos en sector público, así como algunas trabas que obstruyen la articulación institucional.

2. Objetivos. Marco teórico y metodológico

2.1. Objetivo

Entre diciembre de 2018 y septiembre de 2019, un convenio entre la Municipalidad de La Plata y la UNLP permitió sistematizar los principales análisis, conclusiones, recomendaciones e instrumentos derivados de aquellos proyectos originales en un Plan de Reducción de Riesgo por Inundaciones para el partido de La Plata, que produjo avances significativos en materia de mapas de riesgo hídrico, planes de acción, manuales y protocolos, con un inusual nivel de desagregación territorial que comprendió muchos y diversos barrios de La Plata. El Plan da acabada cuenta de dos dimensiones cruciales: (a) la descripción del evento natural extremo y la explicación de las condiciones del desastre (el objeto de las investigaciones) y (b) un conjunto amplio y detallado de iniciativas a desplegar para enfrentar algunas de aquellas condiciones (la acción del Plan). A propósito de la posible implementación de algunos aspectos institucionales de ese plan a lo largo de los próximos años, este artículo discute una tercera dimensión ineludible que –sin embargo– adolece de baja visibilidad: la *construcción* del actor (colectivo) del sistema de gestión (quienes harán que, como, cuando y como se articularán). Para ello, se propone, discute y fundamenta una estrategia de desarrollo y articulación progresiva de capacidades institucionales, en rigor, una construcción orientada de puentes y conexiones capaces de atravesar y superar bordes, límites y fronteras, de articular saberes y recursos y de vincular actores, que podría culminar en la instalación de una Autoridad Regional de Gestión de Riesgo.

2.2. Marco teórico y metodológico

En el marco de una compilación ya clásica, Lavell (1993) sostenía que, en América Latina, las capacidades de gestión de la problemática de desastres estaban atravesadas por diversas fragilidades e inconsistencias: (a) en su conceptualización, por entonces concebidos como eventos naturales, únicos, anormales, irregulares, que quiebran “la vida cotidiana, ordenada y predecible de pobladores, comunidades o regiones” (p. 115); (b) en su –consecuentemente inadecuada– ubicación institucional en el ámbito de la Defensa y la Seguridad nacional; (c) en su abordaje disciplinar prevalente desde ciencias básicas y naturales; (d) focalizadas en la predicción, prognosis, monitoreo y control estructural de esos eventos; (e) sin dar cuenta del carácter “eminente social [...] del impacto [...] de sus orígenes, [...] reacciones y respuestas [...] de parte de] la sociedad política y civil” (p. 111); (f) ni de la combinación de procesos y “causalidades social e históricamente condicionadas” (p. 116) que conforman las condiciones para la ocurrencia de los desastres y que explican sus impactos; así como (g) en la debilidad, irregularidad y baja consolidación de las conexiones entre las comunidades académica y de planificación urbano-ambiental.

En Argentina, la respuesta del sector público estatal a las manifestaciones y consecuencias de la inundación de abril de 2013 en Gran La Plata fue evaluada (FI-UNLP, 2013) como “tardía, caótica e insuficiente”. En cuatro trabajos anteriores (Karol y San Juan, 2017; 2018a; 2018b; 2019) hemos sostenido que los principales déficits del modelo de gestión de la atención de desastres vigente en las ciudades de La Plata, Ensenada y Berisso cuando se desencadenó la inundación de 2013 – que coadyuvaron con la producción del riesgo– fueron: (a) la ausencia de integración entre las (escasas) capacidades disponibles de atención y respuesta a desastres con competencias funcionales, dispositivos y medidas de prevención, preparación, adaptación y mitigación en planes de intervención, sistemas y redes orientados a la gestión del riesgo hídrico; y (b) la desarticulación entre actores institucionales (públicos, privados y comunitarios), así como entre ellos y la población y sus organizaciones. La palabra que resumía la clave del carácter “tardío, caótico e insuficiente” de aquella respuesta fue la desarticulación.

Las siguientes podrían ser un conjunto inicial de estrategias para ir construyendo, mediante aproximaciones sucesivas, esas capacidades (interinstitucionales, interjurisdiccionales, regionales, temáticas, instrumentales, etc.) de articulación, que se expresarán eventualmente en la construcción

de un dispositivo institucional:

- a. Revisar juntos las incumbencias y los circuitos de decisión e identificar cuellos de botella (intra/inter institucionales, intra/inter jurisdiccionales, etc.) de diversa índole.
- b. Consensuar agendas mínimas y viables de trabajo para co-construir conexiones y circuitos virtuosos, con protocolos compartidos claros.
- c. Generar conjuntamente redes de aprendizaje en el sector público, en el campo académico y en las relaciones (de ambos) con la comunidad.

- d. Propender a la construcción de una Autoridad de Gestión del Riesgo Hídrico en la región, que dé cuenta de todos los territorios comprendidos en la cuenca hídrica intermedia de la vertiente Río de La Plata (que integra a la totalidad de los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada y algunos segmentos no urbanizados en otros partidos de la provincia de Buenos Aires).
- e. Construir soportes relacionales –desde el punto de vista organizacional, institucional, normativo y económico– para sostener y fortalecer la continuidad de la gestión del riesgo hídrico como política de Estado.

3. Resultados que incluyan recomendaciones y /o propuestas para su gestión.

En síntesis, proponemos que la construcción de estos modelos de gestión del riesgo hídrico tenga lugar mediante la implementación de procedimientos progresivos y sistemáticos, orientados a vincular o establecer puentes entre procesos que se despliegan y entre actores que actúan en campos o dominios (“mundos”) diversos, a través de la construcción –por aproximaciones sucesivas– de redes continuas de aprendizaje compartido entre los agentes involucrados.

Esa construcción requerirá desarrollar instrumentos de comunicación adecuados, que habiliten y apoyen la construcción de interfaces entre la producción de conocimiento científico, la formulación de políticas públicas y la gestión urbano-ambiental y la del riesgo hídrico. Todos estos desarrollos deben dar cuenta de la naturaleza y escala de los diversos sistemas socioespaciales sobre los que el dispositivo de gestión habrá de intervenir, por lo que deberán estar adaptados (o ser adaptables) a instancias territoriales específicas.

Acerca de la construcción de ese modelo de gestión del riesgo hídrico, proponemos también que atravesase transversalmente la estructura organizacional formal del sector público estatal, comenzando no desde lo que hemos llamado la oferta institucional (esto es, los sectores / las funciones existentes), sino desde la demanda final, es decir, desde el problema a resolver. Este desplazamiento desde la oferta institucional preexistente hacia la capacidad de encarar y solucionar el problema exige reformular la pregunta que guiará el proceso, que puede ser enunciada como: ¿qué tipo de vínculos será necesario organizar y establecer comunicaciones eficientes y eficaces para que todos los involucrados (dentro y fuera del sector público estatal) sepan qué hacer frente a la materialización de la amenaza? Al ir desarrollando esa tarea, será preciso cuidar que los protocolos de intervención (¿qué hacer quiénes, ¿cuándo?) y los circuitos de información y decisión (¿quiénes lo hacen y cómo se comunican?) se definan de manera recíproca (el uno al otro y viceversa) y simultánea (al mismo tiempo). Es esencial que los protocolos definitivos sean elaborados y formulados –mediante aproximaciones sucesivas– por los propios responsables de ejecutar las acciones que en ellos se especifiquen, de modo que puedan apropiarse efectivamente de ellos. Esa apropiación se torna una condición de factibilidad para resolver las demoras, las desarticulaciones y las insuficiencias iniciales.

Referencias

- FI-UNLP. (2013). Estudio sobre la inundación ocurrida los días 2 y 3 de abril de 2013 en las ciudades de La Plata, Berisso y Ensenada. La Plata: Publicación del Departamento de Hidráulica, Facultad de Ingeniería, UNLP.
- Karol, J. L. (2016). “El lenguaje como campo de batalla (o ¿De qué se habla cuando se dice ‘sustentabilidad’, ‘equidad’ o ‘inclusión urbana’?”). Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la UNLP. Mesa 29: La cuestión urbana interrogada. La Plata, 5 de diciembre.
- Karol, J. L. y San Juan, G. (2017). “Construcción de un sistema integrado de gestión del riesgo hídrico en la región del gran la Plata”. Ponencia presentada en las Primeras Jornadas Ríos Urbanos. Nuevas perspectivas para el estudio, diseño y gestión de los territorios fluviales. UNLP-UNSAM. La Plata y San Martín, 2 y 3 de noviembre. Recuperado de <https://bit.ly/3ad8uj0>.
- Karol, J. L. y San Juan, G. (Comps). (2018a). Saber qué hacer. Construcción de un sistema para la gestión integrada del riesgo hídrico en la región del Gran La Plata. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Karol, J. L. y San Juan, G. (2018b). “Para articular la gestión del riesgo hídrico en el Gran La Plata. Preguntas, hipótesis, métodos e instrumentos hacia la construcción de interfaces entre la producción de conocimientos y la formulación de políticas públicas”. Estudios del Hábitat, 16(2), e048. <https://doi.org/10.24215/24226483e048>.

- Karol, J. L. y San Juan, G. (2019). "En torno a la articulación de las capacidades de gestión del riesgo hídrico". Ponencia presentada en las Segundas Jornadas Ríos Urbanos. Confluencias para el estudio, diseño y gestión de los territorios fluviales. UNLP-UBA-UNSAM. La Plata, San Martín y Buenos Aires, 8 al 10 de mayo.
- Karol, J. L. y Suárez, P. (2007). "Adaptación al cambio climático, estructuras fractales y trampas discursivas. De la construcción del objeto a la construcción de la acción". *edio Ambiente y Urbanización*, 67, 25-44.
- Karol, J., Natenzon, C. y Murgida, A. (2006). "Análisis de la capacidad de adaptación frente a los eventuales impactos del Cambio Climático en Argentina". En Serman & Asociados, *Impacto socio-económico del Cambio Climático, Informe Final* (cap. 9, Actividades Habilitantes para la Segunda Comunicación Nacional del Gobierno de la República Argentina a las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático). Buenos Aires.
- Lavell, A. (1993). "Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso". En Maskrey, A. (Comp.), *Los desastres no son naturales* (pp. 111-137). Colombia: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Recuperado de <https://bit.ly/2JU0BVa>