


Dinámicas sociales y gestión sustentable en el Partido del Pilar, área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina

Social dynamics and sustainable management in the Partido del Pilar, metropolitan area of Buenos Aires, Argentina

Ayala, Mariana, F.; González Escobar, Carlos, H.

 **Mariana, F. Ayala** marianafayala@gmail.com
Universidad de Manizales, Colombia

 **Carlos, H. González Escobar**
consultor.carloshg@gmail.com
Universidad de Manizales, Colombia

Geográfica Digital

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

ISSN-e: 1668-5180

Periodicidad: Semestral

vol. 21, núm. 41, 2024

geogra@hum.unne.edu.ar

Recepción: 15 Mayo 2023

Aprobación: 21 Febrero 2024

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/615/6154859001/>

DOI: <https://doi.org/10.30972/geo.21416670>

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Resumen: La presente investigación tiene como finalidad establecer la correspondencia entre agendas ambientales y planes de gestión y dinámicas sociales en el Partido del Pilar, Provincia de Buenos Aires, para comprender los factores que generan la desconexión entre las dinámicas sociales, culturales, económicas y ecológicas de las comunidades con los procesos de planificación del desarrollo y gestión ambiental.

Para la concreción del mismo se examinaron las actuaciones y diagnósticos sobre la situación de planes de gestión ambiental, se identifican los niveles de articulación entre los procesos de planificación del desarrollo local y los planes de gestión ambiental, a través de la revisión de los criterios, principios y orientación y evaluación de las agendas y planes de acción ambiental territorial. Esto se concretó mediante un análisis documental: registro de planes ambientales y de desarrollo en el periodo 2018-2021, revisión y análisis histórico de las organizaciones sociales y ambientalistas periodo 2001- 2021, y entrevistas profundas a funcionarios públicos, líderes sociales y ambientales.

Como conclusión de la investigación se evidencia que en los procesos de planificación hay una ausencia de la ciudadanía con relación al acceso a información, participación y decisión respecto a la visión y gestión de desarrollo. La agenda pública se ha realizado desde los niveles jerárquicos de poder y control del territorio, a través de acuerdos en grupos de elite política y económica, configurando un territorio de carácter insustentable.

Palabras clave: Planificación territorial, Gestión asociada, Sustentabilidad.

Abstract: The purpose of this research is to establish the correspondence between environmental agendas and management plans and social dynamics in the Partido del Pilar, Province of Buenos Aires, to understand the factors that generate the disconnection between the social, cultural, economic and ecological dynamics of the communities with development planning and environmental management processes.

For the concretion of the same, the actions and diagnoses on the situation of environmental management plans were examined, the levels of articulation between the local development

planning processes and the environmental management plans were identified, through the review of the criteria, principles and orientation and evaluation of the agendas and territorial environmental action plans, this was specified through a documentary analysis: review of environmental and development plans in the period 2018-2021, review and historical analysis of social and environmental organizations period 2001- 2021, and in-depth interviews with public officials, social and environmental leaders.

As a conclusion of the investigation, it is evident that in the planning processes there is an absence of citizenship in relation to access to information, participation and decision regarding the vision and management of development. The public agenda has been carried out from the hierarchical levels of power and control of the territory, through agreements in groups of political and economic elite, configuring an unsustainable territory.

Keywords: Territorial Planning, Associated Management, Sustainability.

1. Introducción

Las agendas públicas locales que se constituyen como soporte de decisiones políticas tienen dificultades de concreción por la falta de correspondencia entre objetivos y resultados de los programas de gestión ambiental sustentable en el Partido del Pilar. En los objetivos generales se plasma la intención de cuidar el ambiente desde esa visión, pero luego no se observa el propósito de ambientalización en cada una de las obras de desarrollo propuestas, en el sentido de ser observadas desde: líneas de base, informes o evaluaciones de impactos ambientales. A esto se suma que en la mayoría de las acciones se desestima o desconoce la gestión asociada y compartida; y por otro lado se incumplen cronogramas de trabajo proyectados porque se atienden problemáticas emergentes potenciadas por el riesgo de lo imprevisto o situaciones ponderadas en el ámbito mediático (inundaciones, incendios forestales, contaminaciones extendidas por fumigaciones).

La ausencia de planes integrales y participados configurados por todos los sectores involucrados territorialmente son reemplazados por programas que recurren a la inmediatez de los tiempos políticos y se resuelven desde la denominada eficacia y eficiencia del corto o mediano plazo; dejando de lado las cuestiones trascendentes de largo plazo que dan entidad a la sustentabilidad.

Existen planes estratégicos perfilados a nivel nacional pero que responden a constructos teóricos surgidos en países desarrollados que desconocen contextos del subdesarrollo local y que se configuran desde diagnósticos simulados o disimulados, que se denominan participativos pero que ignoran o desestiman la gestión asociada y vinculante.

Las desconexiones señaladas permiten suponer que la falta de concreción de obras planificadas se debe a que existe una temática ambiental que se inserta en el plano discursivo de lo científico-técnico que suele desconocer contextos de vida; y una resolución de problemáticas que se ubican en el ámbito de la indeterminación política.

Como objetivo general de la investigación se plantea comprender y analizar los factores que generan la desconexión entre las dinámicas sociales, culturales, económicas y ecológicas de las comunidades con los procesos de planificación del desarrollo y gestión ambiental del territorio en el Partido del Pilar, Provincia de Buenos Aires, República Argentina. Los objetivos específicos son describir las dinámicas sociales, culturales, económicas y ecológicas de las comunidades frente a los procesos de planificación del desarrollo y gestión ambiental del territorio, analizar los niveles de conexión y articulación entre las dinámicas comunitarias y los procesos de planificación del desarrollo y la gestión ambiental e interpretar las dinámicas sociales los procesos de planificación del desarrollo y la gestión ambiental en la construcción de un territorio sustentable.

Para lograr esta investigación se llevaron a cabo entrevistas profundas a representantes claves de la población y un análisis documental de legislación vigente y de historia de las organizaciones sociales del Partido del Pilar.

2. Antecedentes

El presente proyecto se enmarca en un antecedente vinculado con un trabajo de pasantía para la obtención del título de Técnica en Información Ambiental y el trabajo final para la cumplimentación de la carrera de Licenciatura en Información ambiental de la Universidad Nacional de Luján. Estos proyectos fueron: 'La construcción de agendas de ordenamiento ambiental desde criterios múltiples para el Municipio de Moreno' año 2013 y 'Agendas ambientales y gestión participada de riesgos: Componentes de relevancia para una ordenación ambiental desde multicriterios para el municipio de Moreno, Localidad Cuartel V' año 2017. La experiencia recogida permite desarrollar antecedentes y reseña del estado de investigación que se pergeña como producto de la participación como alumna investigadora en proyectos llevados adelante en el Departamento de Ciencias Sociales:

- 2014-2015: Gestión Participada de Riesgo. Construcción de procedimientos al resguardo de una epistemología ampliada (Investigación), (Resolución del Consejo Directivo Departamento Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján [CDD-CS - UNLu] N° 114/14);

- 2014-2015: Investigación y Desarrollo Territorial Local: Acople de saberes para la construcción y gestión de agendas ambientales municipales (Extensión), (Resolución de la Secretaría de Políticas Universitarias [SPU] N° 3272/14);

- 2014-2016: Investigación y Desarrollo Territorial (III etapa) Agendas ambientales y gestión participada de riesgos: componentes de relevancia para una ordenación ambiental desde multicriterios. (Investigación), (Resolución del CDD-CS - UNLu N° 180/14);

- 2016-2017: Gestión Participada de Riesgo. El principio de convergencia en la reescritura de enunciados de base para renovar instrumentos metodológicos. (Investigación), (Resolución del CDD-CS - UNLu N° 234/16) y;

- 2018-2020: se continúa con participación como graduada en Gestión de Riesgo Ambiental Local. La observación de planes operativos para la gestión asociada de RSU en los Municipios de Luján, Mercedes y Gral. Rodríguez, (Resolución del CDD-CS - UNLu N° 202/18).

Una síntesis de los resultados obtenidos que se toman a manera de estado del arte para el desarrollo del presente proyecto, se visualiza en la Figura 1:

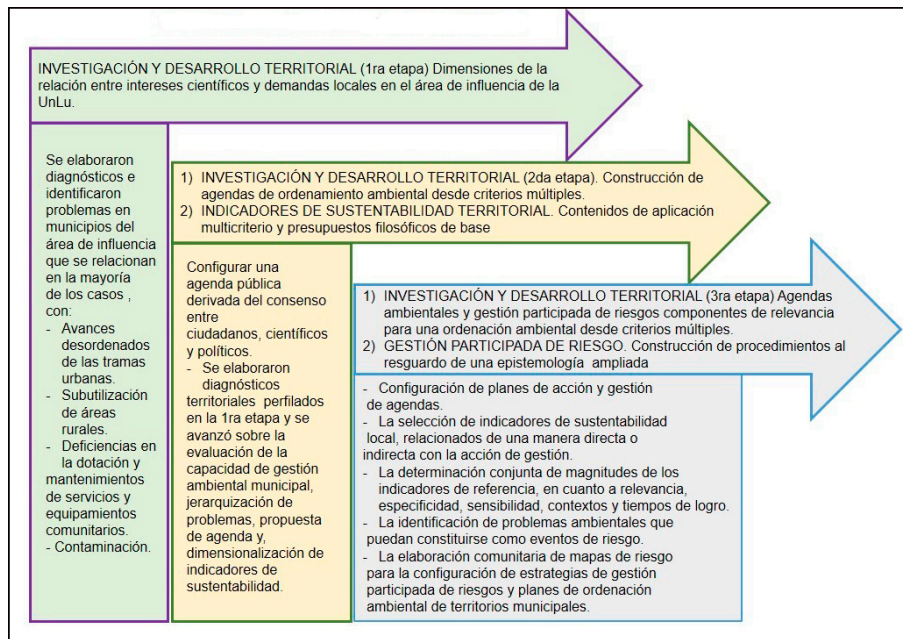


Figura 1.
Secuencia del desarrollo de investigación.

Fuente: da Costa Pereira y Poggi (2018)

3. Marco teórico

El logro de políticas de resguardo ambiental sustentable requiere necesariamente de una interpretación y valoración extendida a los distintos actores sociales involucrados porque la dimensionalidad de las características de un problema se significa desde una multiplicidad de criterios; cualquier problema de decisión se identifica por conflictos entre valores e intereses que compiten y diferentes grupos y comunidades que los representen. Las diferentes dimensiones de valor pueden estar en conflicto entre sí y dentro de sí mismas, y cualquier decisión otorgará diferentes opiniones tanto en forma espacial como temporal. Para solucionar estos conflictos se puede tomar a Munda (2004), el cual señala que para resolverlos se han desarrollado y aplicado a lo largo de los últimos veinte años una variedad de métodos multicriteriales como base para los procesos de toma de decisiones en materia territorial y ambiental. Los métodos multicriteriales no asumen la conmensurabilidad de las diferentes dimensiones del problema; ya que no proveen un único criterio de elección (económico, social, cultural) y ayudan a encuadrar y presentar el problema, facilitando el proceso decisor y la obtención de acuerdos políticos.

Se trata de establecer la significación del acople de múltiples criterios para el diagnóstico y planificación del desarrollo territorial local, se considera de suma importancia determinar un marco de referencia conceptual y de accionar político- técnico, que sirva como fortalecimiento de las ideas que fijarán los procedimientos, los observables a tener en cuenta y las dimensiones a disponer.

Dimensiones como sentidos a seguir en torno de las hipótesis pergeñadas y como elemento constitutivo de los indicadores y de su garantía de validez. Los

conceptos que configuran los entes de estudio, que guiaron la determinación de principios para disponer características relevantes y que orientaron el establecimiento de procedimientos y dimensiones para atribuir variables de trabajo y proposiciones, se vinculan con apreciaciones en torno de Planificación territorial, Gestión asociada y Sustentabilidad.

3.1 La Planificación Territorial

La planificación territorial se presenta como una modalidad de planificación referida a un objeto de intervención denominado territorio y no necesariamente sobre una localidad o una región. Este tipo de planificación es funcional a la definición del territorio, relacionada desde sus orígenes con la idea de dominio o gestión dentro de un espacio determinado (Correia de Andrade, 1996). El cual se encuentra relacionado a la idea de poder público en todas sus escalas de análisis (Geiger, 1996); se vinculan temáticas tales como: la relación urbano- rural; la planificación de cuencas hidrográficas; la planificación de la gestión de riesgos, y aspectos físicos de la planificación, como la infraestructura y localización de las actividades, zonificaciones, entre otros.

El estado se encuentra conformado por un conjunto de instituciones que tienen la potestad para definir formas de regulación de su sociedad orientada a la búsqueda del bien común, el proceso de planificación se orientó a participar en la conformación de los estados nación como las estructuras modernas de gobierno de un territorio.

En la República Argentina el Plan Estratégico Territorial [PET]^[1], es un proceso de construcción conducido por el gobierno nacional mediante la formación de consensos, para el despliegue territorial de la inversión pública en el cual se definieron objetivos rectores de la política del estado nacional en la materia y se estableció la puesta en marcha de un conjunto de instrumentos de planificación, concebidos como herramientas para gestionar el logro de tales objetivos. El plan estratégico territorial ha sido elaborado según las pautas metodológicas propuestas en su momento, dichas pautas suponían en primera instancia la convocatoria a los gobiernos provinciales a participar en su producción, asumiendo una dinámica de trabajo conjunto, no definida desde estamentos técnicos del estado nacional sino apelando al conocimiento de los protagonistas de cada realidad provincial.

En este PET se define desarrollo territorial al proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio, transformándolos en forma positiva para realizarlo disponible a su uso social. Un territorio es una unidad espacial conformada por un tejido sociopolítico, el cual se estructura sobre determinadas formas de producción, consumo e intercambio, sobre una base de recursos naturales y sobre instituciones y formas de organizaciones particulares, las actividades socioeconómicas y las instalaciones físicas han evolucionado, estas permiten su funcionamiento y se relacionan con el tiempo y los recursos del territorio: se trata de la relación sociedad- naturaleza, la cual debe garantizar su adecuación en el presente y su sustentabilidad para las generaciones futuras.

La protección de los recursos naturales y el medio ambiente, así como el desarrollo sustentable involucra no solo a quienes tienen a cargo la gestión

ambiental sino también a los diferentes actores de la sociedad civil. Es por ello que la creación de canales adecuados de información y mecanismos formales de participación social son fundamentales a la hora de diseñar programas y políticas estatales eficaces para transformar la realidad y encontrar soluciones a problemáticas ambientales complejas que afectan los derechos humanos básicos y el desarrollo.

Partiendo de este marco, se realizará un análisis de los conceptos de gestión participada como aquella que implica las tres instancias de la participación: información, consulta y cogestión, cuando la consulta es vinculante, la gestión (cogestión) se vuelve asociada; es posible encontrar en la práctica y en el discurso comunitario un común acuerdo respecto a la construcción, a través de las prácticas de participación de procesos ampliatorias de ciudadanía, se dan de diversas formas: por la valoración del altruismo y la solidaridad, por la capacidad adquirida de expresión de ideas e intereses, por el respeto logrado por parte de sus asociados y otros eventuales interlocutores, por la incorporación consciente de la necesidad de construir consensos y promover el dialogo, produciendo un crecimiento en la práctica organizacional y personal.

3.2. La Gestión Asociada

La gestión asociada permite 'la construcción', en la que se desarrollan acciones en conjunto entre la comunidad y el estado, donde los canales de participación dan lugar a la elaboración de acuerdos, negociaciones o concertaciones, partiendo de reconocer los conflictos, diseñando propuestas y acciones que integran visiones e intereses contrapuestos. Este enfoque, que se posiciona como transformador de los discursos y prácticas de las lógicas habituales de planeación social, constituye un fundamento para generar una propuesta de evaluación de política pública municipal.

Así, Ruiz (2004), en Organizaciones comunitarias y gestión asociada, establece una tipología de la gestión asociada: subordinada, en pie de igualdad e incorporada.

3.2.1. Gestión asociada subordinada

Es la asociación típica de los proyectos que propician la participación de los pobladores del área de intervención en las actividades planeadas, excluyendo a las organizaciones comunitarias de la toma de decisiones. Esta pseudo gestión asociada puede significar para la organización comunitaria, una realización de cursos, aprendizajes institucionales, una gestión del proyecto que mejore las condiciones de vida de la población, pudiendo darse, incluso, un proceso ampliatorio de ciudadanía. Sin embargo, al no haber existido un ámbito de discusión y negociación igualitaria será casi imposible que los representantes comunitarios comprendan y se apropien de esta estrategia, esta forma asociativa se puede vincular a asociaciones sin historia y a liderazgos autoritarios.

3.2.2. *Gestión asociada en pie de igualdad*

Se establece en un ámbito de igualdad de participación con las organizaciones comunitarias. Para que se dé esta situación es imprescindible que las instituciones no comunitarias estén dispuestas a compartir ese espacio de negociación y discusión, dando voz y voto a los representantes comunitarios, es difícil que, al inicio, las mismas comprendan el avance de la propuesta y cuenten con los elementos que les permitan reclamar el uso de ese espacio de negociación y acuerdo. Esta práctica asociativa requiere contextos que busquen prácticas más democráticas y organizaciones de base con un cierto grado de organización e historia de lucha. Puede darse inicialmente, aún con estilos de liderazgos autoritario y prácticas clientelares, pero ambos se irán modificando si la estrategia se mantiene como mecanismo de funcionamiento. De esta manera, la asociación con actores diferentes, la búsqueda de consensos de intereses y la de toma de decisiones en un ámbito donde las reglas son iguales para todos les permitan percibir y ejercitar nuevas formas de accionar y modificar, en alguna medida, las propias condiciones de vida, implicando así un primer paso hacia la ciudadanía emancipada.

3.2.3. *Gestión asociada incorporada*

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

Violeta Ruiz concluye advirtiendo que la gestión asociada es un modelo de gestionar la pobreza, la carencia, en una forma de participación comunitaria que no busca el desarrollo inclusivo, sino la privatización de las políticas sociales. Continúa diciendo Ruiz que, si se trata de generar sociedades más equitativas, inclusivas y sustentables, el tipo de articulación que requiere una gestión asociada implica una inversión deliberada, sostenida y orientada hacia el beneficio de los grupos sociales más desfavorecidos. Esto debería producirse en un marco de cogestión de los riesgos ambientales, que involucre a una amplia gama de actores sociales. Esta red de relaciones es importante para dimensionar conjuntamente los riesgos y reflejarlos en una modelística científico/ política que resuma la codificación conjunta de los mismos.

En el marco del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas [PNUD] se dice:

El desarrollo humano es crecimiento económico equitativo y sostenible, es además un concepto superior e incluyente en el sentido de que abarca los conceptos sinónimos de desarrollo sostenible, sostenibilidad y sustentabilidad, esto indica por consiguiente que todos y cada uno de los diferentes sectores (económicos, sociales,

políticos y ecológicos, entre otros) deberían tener como meta el desarrollo humano y no solo el económico. (PNUD, 2011, p. 11)

Desde este programa se corresponde al concepto de sustentabilidad con los siguientes componentes:

- la productividad: permite que las personas participen en el proceso de generación de ingresos plenamente y en el empleo remunerado, invirtiendo tiempo, dinero y/o dedicación en un marco de crecimiento económico;
- la equidad: genera el acceso a la igualdad, implicando que todo individuo, sin importar raza, sexo, edad, condición social, origen, religión u otro, está en el derecho de tener acceso a las mismas oportunidades para crecer como persona;
- la sustentabilidad: implica que las oportunidades de desarrollo humano sean accesibles a las generaciones actuales y futuras, reponiendo a todas las formas de capital físico, humano y ambiental con una responsabilidad transgeneracional;
- la potenciación: conlleva a reconocer el derecho de todo individuo para participar y decidir en el cómo cambiar sus vidas, teniendo plena participación en todas las decisiones y procesos. Abordar esta temática implica una tarea que debe moverse en un ámbito de racionalidad ampliada.

3.3 Sustentabilidad

Respecto a la sustentabilidad del desarrollo, Leff (2000) anuncia el límite de la racionalidad económica, proclamando los valores de la vida, la justicia social y el compromiso con las generaciones venideras. La racionalidad modernizadora ha generado las externalidades económicas y sinergias negativas del crecimiento sin límites que ha llevado a la insustentabilidad: al desequilibrio ecológico, la escasez de recursos, la pobreza extrema, el riesgo ecológico y la vulnerabilidad de la sociedad. En cuanto a la racionalidad ambiental, la misma se plantea como la reanudación de procesos en el sentido de la sustentabilidad, la transición hacia la sustentabilidad convulsiona los tiempos donde se entrecruzan las inercias en aceleración de las racionalidades establecidas y el desencadenamiento de nuevos procesos para desarrollar el potencial ambiental, conformando nuevas conciencias, constituyendo nuevos actores y la producción de cambios institucionales movilizadas por nuevos valores y racionalidades.

A esta sustentabilidad no se la puede dejar de asociar la sustentabilidad urbana, implementando la metáfora ciudad-empresa, que proyectan en 'la ciudad sustentable' algunos supuestos conocidos como atributos de actividad de las inversiones en el contexto de la competencia global.

Conducir las ciudades para un futuro sustentable significa en este caso "promover la productividad en el uso de los recursos medioambientales y fortalecer las ventajas competitivas" (Acselrad, 1999, p. 28).

Una ciudad sustentable será aquella que, para una misma oferta de servicios, minimiza el consumo de energía fósil y de otros recursos materiales, explorando al máximo los flujos locales, satisfaciendo el criterio de conservación de stock y de la reducción del volumen de residuos; en cambio, la insustentabilidad urbana es una expresión social de la irreversibilidad termodinámica, se considera a la ciudad como un lugar por excelencia de la pérdida de capacidad de transformación de la energía en trabajo, le correspondería al planeamiento urbano minimizar la degradación energética y desacelerar la trayectoria de la irreversibilidad.

4. Materiales y Métodos

4.1 Metodología

Desde un criterio de epistemología ampliada, el proceso metodológico se focaliza en un diseño cualitativo-hermenéutico- interpretativo que contempla la multiplicidad de criterios. Desde lo cualitativo se utilizará la recolección de datos sin medición numérica para describir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación, desde lo hermenéutico- interpretativo se buscará indagar sobre el lenguaje, la tradición, la verdad adecuada y la finitud, interpretando cualitativamente las entrevistas y las observaciones documentales, basado en significaciones que fortalezcan la necesidad de una gestión sustentable, potencializada desde el trabajo con todos los actores involucrados en el problema a resolver, contemplando criterios de políticos y ciudadanos.

Para ello se llevaron a cabo ocho entrevistas profundas a representantes claves, como se observa en la Tabla 1. Se realizaron entrevistas semiestructuradas de acuerdo a preguntas guías comunes a todos, focalizadas en responder los objetivos específicos de la investigación, la valorización y jerarquización personal de los mismos, la obtención de opiniones sobre la Planificación Territorial, Gestión asociada y Sustentabilidad en el Partido del Pilar.

Al abordar las entrevistas con preguntas abiertas, se ha buscado otorgar al entrevistado la oportunidad de expresarse y al entrevistador, la posibilidad de recabar información valiosa para esta investigación.

Tabla 1.
Matriz de objetivos, técnicas e instrumentos

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	TÉCNICA	INSTRUMENTO
1-Describir las dinámicas sociales, culturales, económicas y ecológicas de las comunidades frente a los procesos de planificación del desarrollo y gestión ambiental del territorio.	Análisis Documental	Ficha bibliográfica, matriz de análisis.
	Entrevista semiestructurada a expertos y funcionarios.	Guía de entrevista.
2-Analizar los niveles de conexión y articulación entre las dinámicas comunitarias y los procesos de planificación del desarrollo y la gestión ambiental.	Análisis documental	Revisión de los planes de desarrollo y las agendas ambientales del periodo 2018- 2021. Ficha bibliográfica, matriz de análisis
	Entrevistas a funcionarios públicos.	Guía de Entrevista.
	Entrevistas a líderes ambientales	Guía de Entrevista.
	Entrevistas a expertos	Guía de Entrevista.
3-Interpretar las dinámicas sociales los procesos de planificación del desarrollo y la gestión ambiental en la construcción de un territorio sustentable.	Entrevista a corporación Ambiental Regional	Guía de Entrevista.
	Entrevistas semiestructuradas a expertos y funcionarios públicos.	Guía de Entrevista.
	Entrevistas semiestructuradas a líderes sociales y ambientales	Guía de Entrevista.
	Revisión Documental	Revisión de políticas, planes, agendas ambientales, estrategias de conservación, restauración y protección ambiental. Ficha bibliográfica, Matriz de Análisis.

Fuente: Elaboración propia.

El presente proyecto está centrado en el ‘Modelo Ternario’ (Samaja, 2005), dentro de esta estructura se configura un elemento: el objeto modelo, que derivado de la praxis (conocimiento de los encuestados), media en el inter juego científico de las reglas teóricas y la empírica. Desde la praxis como cantera de modelos construidos a partir de la macro semiótica del mundo natural (método de la tenacidad), del lenguaje natural (método de la autoridad), jurídico estatal (método de la metafísica) y técnica económica (método de la eficacia). Se confecciona una preconcepción del problema sujeto a laboreo cognitivo que se constituye como reflexión filosófica, como hermenéutica de textos relevantes y como visión panorámica de las ideas previas. Esta reflexión surgida del mundo de la vida y no de la teoría establecida, puede provocar rupturas epistemológicas y generar innovaciones científicas.

4.1.a Unidad de análisis y unidad de trabajo

Sectores sociales identificados en el Partido del Pilar (Figura 2)



Figura 2.
Sectores de la Sociedad involucrados
Fuente: Elaboración propia.

El abanico de sectores de la sociedad quedó integrado por los siguientes representantes, de los cuales no se cita a expertos ya que algunos de los funcionarios y de organizaciones ambientalistas lo son, según Tabla 2:

Tabla 2.
Representantes de la sociedad

FUNCIONARIOS PUBLICOS	Subsecretario de Medio Ambiente
	Coordinadora General Subsecretaria de Economía Social
ORGANIZACIONES SOCIALES	Movimiento Evita
	Somos Barrios de Pie
	Corriente Clasista y Combativa
	Movimiento de Trabajadores Excluidos
	Movimiento Popular Nuestra América
ORGANIZACIONES AMBIENTALISTAS	Patrimonio Natural y Cultural

Fuente: Elaboración propia.

4.1.b. Técnicas e Instrumentos

Para la metodología de investigación se realizó una búsqueda de información sobre la planificación territorial, gestión asociada y sustentabilidad mediante la confección de entrevistas profundas a ocho representantes claves, las cuales se recopilaron, analizaron e interpretaron en el sentido de las variables (con medidas de centralización y dispersión) y en el sentido de las unidades de análisis (entrevistados) con tipologías y correlaciones.

Para las entrevistas profundas, se aplicó el análisis de contenido y el modo analítico de Demaziere y Dubar en Guarate (2019), que proponen analizar las construcciones de los entrevistados sobre los temas a través de la identificación de las principales categorías que organizan sus relatos y sus opuestos.

Para llevarlo a cabo se seguirán los siguientes pasos:

-Se especificaron las categorías de análisis según objetivos específicos.

-Se definieron las guías de preguntas para las entrevistas profundas o semiestructuradas.

-Se interpretaron los datos obtenidos mediante los giros lingüísticos, genealógicos y hermenéuticos.

A partir del análisis e interpretación de los datos es posible detectar emergentes, elaborar tipologías y desarrollar nuevas categorías.

Se entienden a las entrevistas cualitativas en profundidad según Taylor y Bogdan (2000) como encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, estos encuentros están dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como lo expresan con sus propias palabras. Las entrevistas siguen el modelo de una conversación entre iguales, y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas, lejos de asemejarse a un robot recolector de datos, el propio investigador es el instrumento de la investigación, y no lo es un protocolo o formulario de entrevista; el rol del entrevistador no solo implica obtener respuestas, sino también aprender qué preguntas hacer y cómo realizarlas.

El entrevistador debe avanzar lentamente al principio, tratando de establecer rapport^[ii] con los informantes. La entrevista se llevó a cabo en un lugar debidamente preparado. En la Tabla 3 se pueden observar las ventajas y desventajas de las entrevistas profundas.

Tabla 3.
Ventajas y desventajas de las entrevistas profundas

CARACTERISTICAS	VENTAJAS	DESVENTAJAS
Los intereses de la investigación son relativamente claros y están relativamente definidos.	La claridad y la especificidad de lo que se está interesado en estudiar varía según los investigadores.	Los datos que se recogen en ella consisten solamente en enunciados verbales o discursos.
Los escenarios o las personas no son accesibles de otro modo.	Cuando se desea estudiar acontecimientos del pasado o no se puede tener acceso a un particular tipo de escenario o de personas.	Los relatos verbales de la gente pueden aportar comprensión sobre el modo en que piensan acerca del mundo y sobre el modo en que actúan, es posible que exista una gran discrepancia entre lo que dicen y lo que realmente hacen.
El investigador posee limitaciones de tiempo.	Los entrevistadores pueden enfrentar diferentes problemas del tipo: ubicar escenarios, negociar accesos, concertar visitas, llegar a conocer a los informantes, etc.; por lo general pueden completarse en un lapso más breve que otras técnicas similares.	
La investigación depende de una amplia gama de escenarios o personas.	Un "grupo de uno" puede ser tan esclarecedor como una muestra grande (y con mucha frecuencia lo, es más), también se puede estudiar en mayor amplitud toda una gama de lugares y personas.	Como los visitantes no observan directamente a las personas en su vida cotidiana, no conocen el contexto necesario para comprender muchas de las perspectivas en las que están interesados.
El investigador quiere esclarecer experiencias humanas subjetivas.	Se refiere a historias de vida basadas en entrevistas profundas.	Son susceptibles de producir falsificaciones, engaños, exageraciones y distorsiones que caracterizan el intercambio verbal entre cualquier tipo de personas.

Fuente: Elaboración propia en base a Taylor y Bogdan (2000)

4.2 Análisis Documental

En una primera instancia se identifican y localizan los documentos que traten sobre las temáticas trabajadas: para esta investigación se observó legislación y planes de gestión y ordenamiento territorial. Una vez identificados, se procedió a un análisis externo o formal, según su descripción y luego fueron categorizados.

En una segunda instancia se llevó a cabo un análisis interno sobre los contenidos puntuales, realizando un resumen de los aspectos más importantes, esta información es volcada en una matriz.

El análisis documental ha sido considerado como el conjunto de operaciones destinadas a representar el contenido y la forma de un documento para facilitar su consulta o recuperación, o incluso para generar un producto que le sirva de sustituto. Según Clausó García (1993) existen dos tipos de análisis documentales, externo e interno, como se describe en la Figura 3: en esta oportunidad, solo analizaremos el externo ya que es el de mayor relevancia para este artículo.

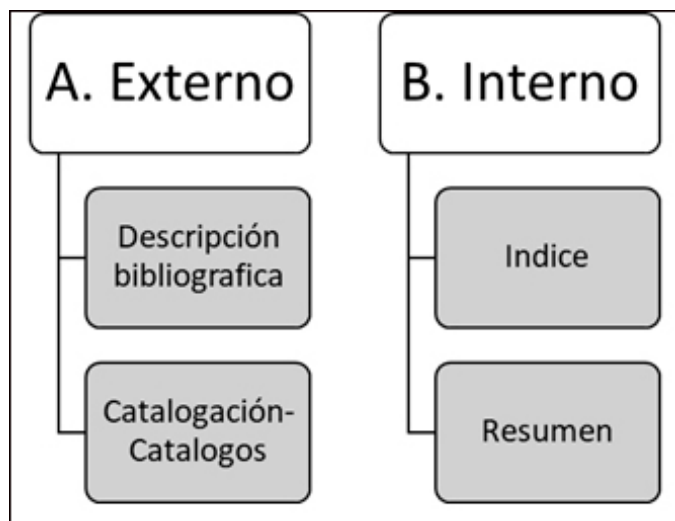


Figura 3.

Análisis Documental

Fuente: Clausó García (1993)

4.2.a. Análisis Documental Externo

Se lleva a cabo esta técnica ya que es una descripción y análisis a nivel internacional, nacional, provincial y municipal de la legislación vigente y un estudio de la historia de las organizaciones sociales del Partido del Pilar. A continuación se explica la metodología.

Se diferencia entre descripción bibliográfica y catalogación, que sin ser contrapuestas, tampoco se pueden considerar idénticas desde un punto de vista operacional, ya que la primera se ocupa exclusivamente de la redacción del asiento bibliográfico, no recogiendo nada sobre encabezamientos, confección de fichas secundarias y su ordenación en los catálogos, así como tampoco de la ubicación del documento dentro de una colección determinada.

La descripción bibliográfica es la numeración de cualidades y elementos fundamentales de una persona u objeto, de manera que la misma que la efectúa

pone en conocimiento de otros los rasgos determinantes que identifican lo que describe; es la operación encargada de recoger del documento aquellos elementos que posibiliten su identificación en una colección determinada; por tanto, es el análisis llevado a cabo por un analista sobre los fondos y documentos a fin de sintetizar y condensar todos aquellos elementos, aparentes y convencionales del documento.

La finalidad se encuentra relacionada con la actividad descriptiva física o externa del documento y proporciona representaciones normalizadas para cada unidad de información, facilitando así su rápida identificación; este proceso según Guichat y Menou (1989), en introducción a las ciencias y técnicas de la información y la documentación posee varias etapas:

- examen previo del documento para conocerlo, determinar el tipo de documento para saber las normas a aplicar, decidir el nivel de descripción que se va a utilizar, identificar los elementos que interesen del documento siguiendo el orden de áreas que indican las normas, transcribir los datos con exactitud, trasladar dichos datos al soporte documental elegido donde se completan con la catalogación;

- la catalogación es aquella operación que completa los datos obtenidos a través de la descripción bibliográfica, dotando al asiento producto de la descripción, de encabezamientos, puntos de acceso secundarios, signatura topográfica, etc.; a través de este proceso los datos técnicos de un documento, extraídos por medio de la descripción, son trasladados a un soporte documental; el proceso de catalogación se centra en dos fases fundamentales: la primera permite determinar y concretar al punto de acceso y la forma de encabezamiento con el fin de identificar, en forma completa, cada unidad documental y así poder diferenciarla de las demás, es descriptiva, y responde a la necesidad de identificar, desde el punto de vista intrínseco y extrínseco un documento cualquiera; la segunda se relaciona con la tarea de confección del catálogo, producto final de la catalogación, es por el contrario distribuidora y va dirigida a sistematizar el conjunto bibliográfico para darle unidad y coherencia.

5. Resultados

A continuación se presentan resultados del análisis documental sobre la revisión de planes ambientales y de desarrollo, legislación internacional, nacional, provincial y municipal, examinando sus actuaciones y diagnósticos sobre la situación de cada uno, en la Figura 4 a nivel regional.

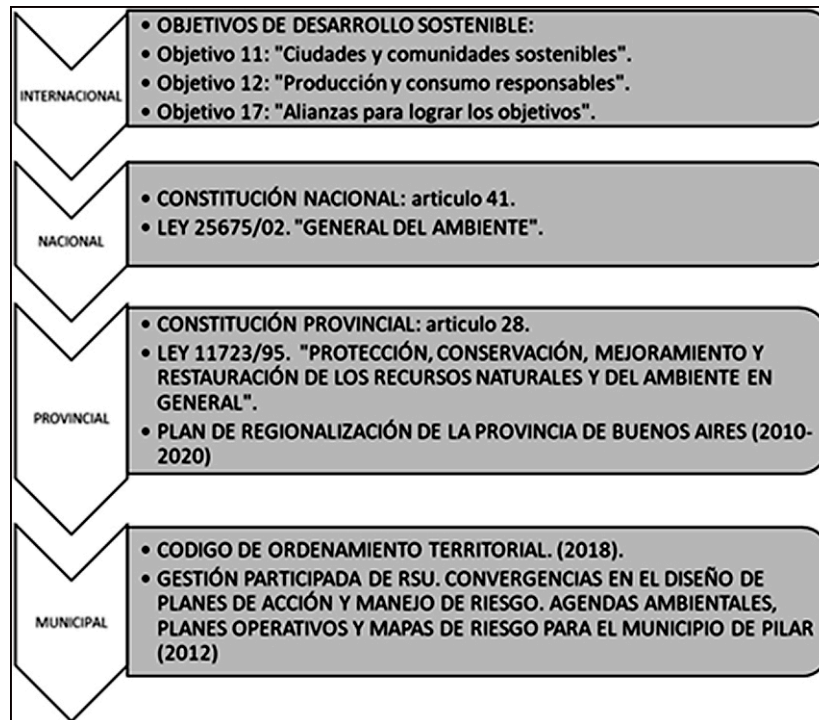


Figura 4.

Análisis documental de planes ambientales y de desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

5.1 Análisis de la historia de las organizaciones sociales del Partido del Pilar

Para comprender el origen y desarrollo de los movimientos sociales en la República Argentina es necesario reconocer el contexto internacional de fines de los '80', caracterizado por la vigencia del consenso de Washington y la hegemonía ideológica de la doctrina del pensamiento único neoliberal, lo cual para América Latina se convirtió en políticas de ajuste económico, flexibilización laboral y soberanía del mercado.

En la República Argentina todo esto se observó en la privatización de empresas públicas, desregulación del mercado financiero y el achicamiento del estado como tal, junto con su papel de interventor, en paralelo la apertura comercial irrestricta afectó a la industria local, generando una creciente descentralización. Estas políticas, junto con la flexibilización de las leyes laborales, produjeron graves consecuencias en la sociedad Argentina debido a la precarización laboral se generó una elevada desocupación y una importante franja de la población en estado de pobreza, como se observa en la Figura 5.

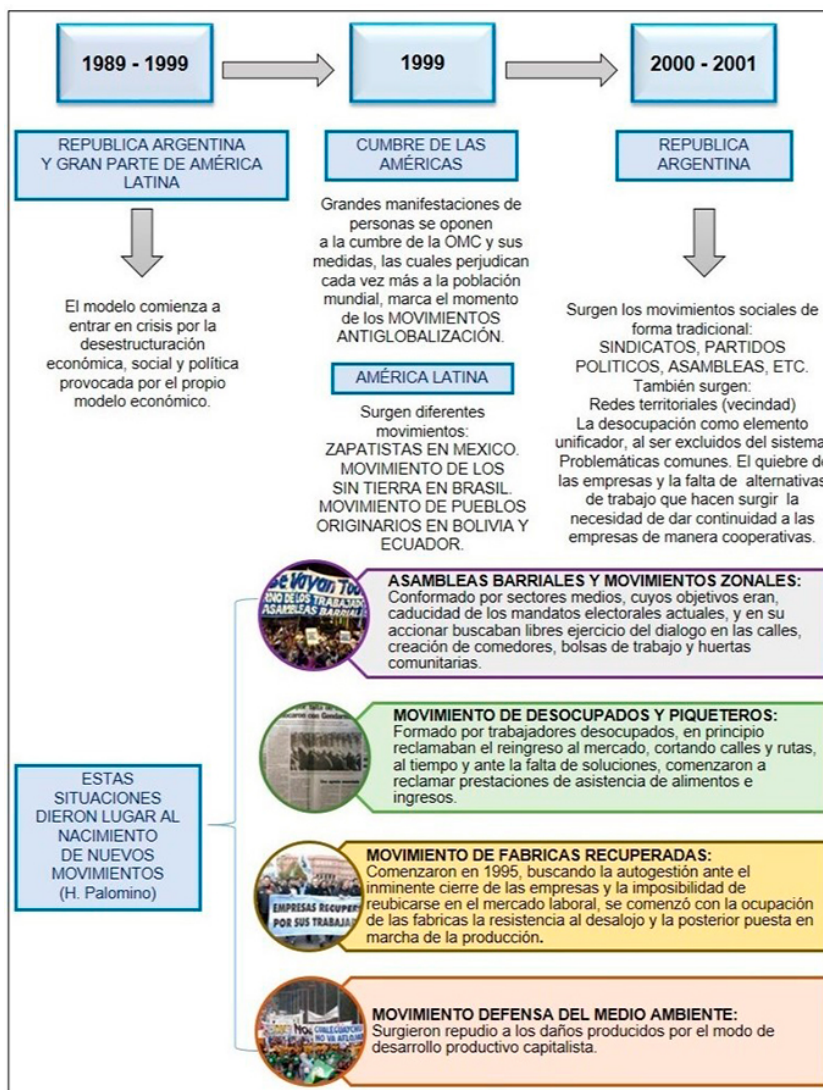


Figura 5.

Surgimiento de los movimientos Sociales a nivel regional y nacional

Fuente: Elaboración propia en base a Rodríguez (2013)

En este contexto, luego de la crisis del año 2001, en el Partido del Pilar se asientan los siguientes movimientos sociales: Movimiento Evita, Barrios de Pie, Corriente Clasista y Combativa, Movimiento de Trabajadores Excluidos, Movimiento Popular Nuestra América y toma mayor fuerza la Organización Ambientalista Patrimonio Natural, como se observa en la Figura 6.



Figura 6.

Organizaciones sociales y ambientales del Partido del Pilar

Fuente: Elaboración propia.

5.2 Análisis del código de ordenamiento territorial del Partido del Pilar

El partido del Pilar cuenta con un Código de Ordenamiento Territorial [COT] del año 2018 aprobado por la (Ordenanza 255/18) y el mismo se debe actualizar durante doce meses anteriores al cuarto aniversario de su entrada en vigencia, y a partir de ese momento, cada cuatro años, considerando mecanismos de consulta y participación ciudadana. En el año 2022 se debería haber actualizado lo cual no se realizó.

El análisis del Código de Ordenamiento del Partido del Pilar se realiza en base a la Guía de Planificación Territorial (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2016), la cual se basa en cuatro características generales: sistémico e integral, participativo, flexible y prospectivo.

Sistémico e integral: debe abordar todas las dimensiones territoriales: social, económico, ambiental, físico y jurídico- administrativo.

Participativo: debe generar efectos directos e indirectos sobre diversos actores públicos y privados del territorio sobre el que se interviene.

Flexible: debe ser dúctil para adaptarse a los convenios que se producen en el territorio, de modo que se pueda reorientar según nuevos contextos y necesidades.

Prospectivo: debe pensarse con una visión a corto, mediano y largo plazo.

En el análisis del Código de Ordenamiento Territorial del Partido del Pilar se detecta que es:

- sistémico, ya que asegura la preservación del espacio ambiental de la cuenca del río Luján y su accesibilidad; asegura la preservación de la vena de los arroyos; propicia la conectividad de las localidades promoviendo los usos en las avenidas y rutas que los conectan; propicia la movilidad sustentable en los centros urbanos y entre las distintas localidades; resguarda el desarrollo sustentable de las áreas rurales y agro-productivas; consolida los espacios de actividad industrial con condiciones de sustentabilidad ambiental; preserva los espacios de escala barrial, propicia espacios de protección urbana, establece un plan temático que involucra la protección ambiental máxima, limitada; protección cultural, colecciones y objetos; fondos no documentales; expresiones y manifestaciones intangibles; almacenes, comercios o bases notables y sitios de interés municipal,

- participativo, ya que posee participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial generando una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales,

- flexible, por establecer una adaptación al territorio variado del Partido del Pilar, según los contextos y necesidades,

- prospectivo ya que el mismo está pensado con una visión de mediano y largo plazo según las obras a realizarse.

La visión del Código de Ordenamiento Territorial del Partido del Pilar tiene en sus objetivos un planteamiento sustentable, preservando áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico a fines de uso racional y educativo de los mismos; una visión participativa por parte de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar los intereses de la comunidad. Al indagar en el interior del documento se observa que es muy escaso el tratamiento que se realiza al respecto de estos temas enunciados en sus objetivos, ya que se tratan temas económicos, como ser banco de tierras del Municipio del Pilar, convenios urbanísticos, aportaciones urbanísticas, tipos de edificaciones, trazado de calles, infraestructura, servicios y equipamientos comunitarios y tipología de edificios residenciales.

Al cotejar la visión de los objetivos con el contenido del Código de Ordenamiento Territorial de Pilar, se puede observar que no se condice uno con el otro.

6. CONCLUSIONES

1. En los procesos de planificación se demuestra una ausencia de la ciudadanía con relación al acceso a información, participación y decisión respecto a la visión y gestión de desarrollo del territorio. Esto se convierte en un vacío en la estrategia de desarrollo porque no contempla las posibilidades y potencialidades de las

comunidades, su sentido de identidad y pertenencia, la colocación en el tiempo y espacio, la generación de capacidades para interpretar y comprender las dinámicas y dimensiones del desarrollo en su contexto y las alternativas de solución y gestión.

2. La forma como se han dado los procesos de exclusión muestran una actitud intencionada por parte de los agentes con capacidad de poder y decisión en el territorio, de esta manera se presenta un escenario permisivo para la manipulación de la información, el control total de las decisiones y lograr su imposición.

3. El diseño de los planes de desarrollo y ordenamiento del territorio se realiza en cabeza de expertos, quienes tienen el acceso y control total de la información, los análisis y estructura de los contenidos que se incorporan a la planificación, esto permite que los expertos dispongan de las condiciones y los espacios para imponer sus puntos de vista, sus racionalidades y conocimientos, definiendo y configurando los espacios del territorio de acuerdo con su dominio tecnocrático y sus metalenguajes.

4. La falta de una planificación pertinente, eficiente, incluyente y en el marco de las condiciones ambientales del territorio se debe a que no existe interacción, ni consenso entre el Estado y la Comunidad, y hay carencia de equipos técnicos al interior de las organizaciones sociales.

5. Existen serias dificultades en la formulación y gestión de la planificación del territorio porque generalmente los planes obedecen al solo cumplimiento de las normas establecidas, pero no se conciben de manera articulada como un sistema de planificación local.

6. Los procesos de planificación no han conducido a resolver los conflictos sociales y ambientales, por el contrario, han profundizado los problemas estructurales del desarrollo. En los actores sociales se espera que la configuración del territorio sea con enfoque sustentable, pero es un anhelo, una idea en sus mentes, no es algo que se esté buscando o concretado, se queda en una expectativa, una probabilidad que se dé por azar o por alguien que ejerza ese liderazgo y asume ese rol.

7. La agenda pública se ha realizado desde los niveles jerárquicos de poder (Top Down) y control del territorio, en acuerdo con grupos de interés selectos o de elite, grupos políticos y administración local, regional y nacional. Las decisiones sobre las agendas públicas se toman desde arriba, se verticalizan y determinan sin observancia sobre la comunidad.

Referencias bibliográficas

- Acselrad, H. (1999). Sustentabilidad y Ciudad. *EURE*, 25(74), 35-46. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1183/0>.
- Clausó García, A. (1993). Análisis Documental: El análisis formal. *Revista General de Información y Documentación*, 3 (1), 11. <https://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/RGID9393120011A>.
- Correia de Andrade, M. (1996). Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional, e do fragmentario. En *Territorio: Globalização e fragmentario* (pp. 110 - 114). Editora Hucitec.

- da Costa Pereira, N. y Poggi, M. C. (2018). *Libro Agendas de Ordenamiento Ambiental. Procedimientos de gestión asociada en territorios municipales*. Edunlu.
- Geiger, P. (1996). *Desterritorialización y espacio en territorio. Globalizagao e fragmentagao*. Editorial Hucitec.
- Guarate, Y. C. (2019). Análisis de las entrevistas en la investigación cualitativa: Metodología de Demazière D. y Dubar C. *Enfermería Investiga*, 4(5), 14–23. <https://revistas.uta.edu.ec/erevista/index.php/enfi/article/view/711>
- Guichat, C. y Menou, M. (1989). *Introducción general a las ciencias y técnicas de la información*. Unesco.
- Leff, E. (2000). Tiempo de Sustentabilidad. *Ambiente & Sociedade*, Año III(6/7).
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (mayo 2016). *GUÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/AS_14659169801.pdf
- Munda, G. (2004). *Métodos y procesos multicriterio para Evaluación Social de las políticas públicas*. Universitat Autònoma de Barcelona, Departament d' Economia; Historia Econòmica
- Ordenanza 255/18 de 2018 [Municipio del Pilar]. Código de Ordenamiento Territorial Municipio de Pilar. 23 de Agosto de 2018.
- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. (2011). *Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*. Ediciones Paraninfo S.A. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/HDR_2011_ES_Complete.pdf
- Rodríguez, S. (2013). Los movimientos sociales en la Argentina a partir de la década del '90' [ponencia]. *XVIII Encuentro Nacional de Economía Política*, Belo Horizonte, Brasil.
- Ruiz, V. (2004). *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de una ciudadanía emancipada*. Paidós.
- Samaja, J. (2005). *Epistemología y metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica* (3ªed., 6ª Reimpresión). EUDEBA.
- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (2000). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. PAIDOS.

Notas

[i] Ministerio de planificación federal, inversión pública y servicios (avances 2008) 1816- 2016 Argentina del bicentenario.

[ii] Reseña, reportaje, informe (exposición oral o escrita sobre el estado de una cosa).