



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA Y TURISMO**

**TESIS DE DOCTORADO EN GEOGRAFÍA**

**“El ordenamiento territorial en los espacios  
protegidos costero-marinos Mar Chiquita y  
Bahía de San Antonio. Hacia una gestión  
sustentable del uso público”**

**Tesista: Juan Pablo Morea**

**Directora: Mónica Cristina García**

**Co-Directora: Patricia Ercolani**

**BAHÍA BLANCA, 2017**

## Prefacio

Esta tesis se presenta como parte de los requisitos para optar al grado Académico de Doctor en Geografía, de la Universidad Nacional del Sur y no ha sido presentada previamente para la obtención de otro título en esta universidad u otra. La misma contiene los resultados obtenidos en investigaciones llevadas a cabo en el ámbito del Departamento de Geografía y Turismo durante el periodo comprendido entre el 27 de noviembre de 2012 y el 1 de diciembre de 2017, bajo la dirección de la Doctora Mónica Cristina García de la Universidad Nacional de Mar del Plata y la Doctora Patricia Susana Ercolani de la Universidad Nacional del Sur

Juan Pablo Morea



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR  
Secretaría General de Posgrado y Educación Continua

La presente tesis ha sido aprobada el .../.../..... , mereciendo la calificación de .....(.....)

## Resumen

Los espacios protegidos como histórica estrategia de conservación de la diversidad biológica se han enfrentado en los últimos años a un proceso de transformación y reconversión. Este proceso se origina a partir de las grandes dificultades que estos espacios han tenido para alcanzar sus objetivos primordiales, y para propiciar una gestión eficiente. Pero también, a raíz de un contexto actual que les presenta nuevos desafíos y que en cierta forma tiene un componente de amenaza.

Los documentos de análisis y evaluación de espacios protegidos han servido para identificar problemas y amenazas, en donde los conflictos por la tenencia y el uso de la tierra ocupan un lugar preponderante. La expansión de las fronteras urbanas y productivas generan una fuerte competencia por el espacio y representan una gran amenaza para la perdurabilidad de los espacios protegidos.

Esta competencia extrema por el espacio y la expansión de las urbanizaciones tiene su mayor impacto en las zonas costeras. Paradójicamente, la interfaz marino-costera nunca ha sido el principal foco de atención en materia de conservacionismo. Por los motivos expuestos, el tema abordado en esta tesis trata sobre el ordenamiento territorial en los espacios protegidos costero-marinos de Argentina.

La hipótesis central sostuvo que...*El ordenamiento territorial y la planificación de las actividades productivas se presentan como herramientas clave para garantizar la permanencia y viabilidad a mediano y largo plazo de los espacios protegidos.* En base a esta hipótesis, los objetivos principales del trabajo de tesis han sido: *proponer lineamientos de ordenamiento y ordenación territorial de los EPMC seleccionados, que contribuyan al desarrollo de su gestión eficiente y prolongada en el tiempo; y proponer lineamientos para un Ordenamiento Ambiental del Uso Público en los espacios protegidos estudiados, compatible con los objetivos de conservación.*

Para lograr los objetivos propuestos se estableció un método de trabajo con un diseño de tipo flexible que permitiera combinar las distintas técnicas necesarias para cada etapa. Este tipo de diseño permitió aunar estrategias metodológicas como la investigación documental y los estudios de caso, con técnicas de construcción de datos como la observación participante, las notas de campo, los registros fotográficos y las entrevistas semiestructuradas.

Los resultados presentados en el trabajo de tesis permiten establecer distintas conclusiones. Respecto a la gestión de los EPCM la más importante indica que, más allá de las particularidades de cada caso, los problemas estructurales se relacionan con la debilidad institucional, la ausencia de un ordenamiento territorial y la falta de planificación del uso público.

Pero la conclusión más importante surge a raíz de la articulación de los postulados teóricos con los resultados de los trabajos de campo. Esta articulación permitió verificar la hipótesis establecida y reafirmar la idea de que un proceso de ordenamiento territorial, entendido bajo los términos de esta tesis, realmente puede ser una contribución para mejorar la efectividad de la gestión de los espacios protegidos a largo plazo.

## **Abstract**

The protected spaces as a historical strategy for the conservation of biological diversity have faced in recent years a process of transformation and reconversion. This process originates from the great difficulties that these spaces have had to reach their primary objectives, and to promote an efficient management. But also, because of a current context that presents new challenges and that in some way has a threat component.

The documents of analysis and evaluation of protected areas have served to identify problems and threats, where conflicts over land tenure and land use take a prominent place. The expansion of the urban and productive boundaries generates a strong competition for space and pose a great threat to the sustainability of the protected areas.

This extreme competition for space and the expansion of urbanizations has its greatest impact in coastal areas. Paradoxically, the marine-coastal interface has never been the main focus of attention in the field of conservationism. For the above reasons, the topic addressed in this thesis is about land use planning in the coastal-marine protected spaces of Argentina.

The central hypothesis held that ... Land use planning and the planning of productive activities are presented as key tools to guarantee the permanence and medium and long-term viability of protected spaces. Based on this hypothesis, the main objectives of the thesis work have been: to propose guidelines for land use planning of the selected MCPE, which contribute to the development of their efficient and prolonged management over time; and propose guidelines for an Environmental Regulation for Public Use in the protected spaces studied, compatible with the conservation objectives.

To achieve the proposed objectives, was established a methodology with a flexible design that would allow combining the different techniques necessary for each stage. This type of design allowed us to combine methodological strategies such as documentary research and case studies, with data construction techniques such as participant observation, field notes, photographic records and semi-structured interviews.

The results presented in the thesis work allow to set different conclusions. Regarding the management of the MCPE, the most important one indicates that, beyond the particularities of each case, the structural problems are related to the institutional weakness, the absence of a land use planning and the lack of public use planning.

But the most important conclusion arises as a result of the articulation of the theoretical postulates with the results of the work of field. This articulation allowed to verify the hypothesis established and reaffirm the idea that a land use planning process, understood under the terms of this thesis, really can be a contribution to improve the effectiveness of the management of protected spaces in the long term.

## **Agradecimientos**

Son muchas las personas que de alguna u otra manera me han ayudado y me han apoyado para realizar esta tesis. Quiero agradecer en estas breves líneas a quienes considero han sido las más importantes.

En primer lugar, a mis directoras la Dra. Mónica Cristina García y la Dra. Patricia Ercolani. Quiero agradecerles por su tiempo y su dedicación, por sus consejos y sus aportes académicos. Pero fundamentalmente, por haber confiado en mí y en mi proyecto desde el principio, y por haberme dado la oportunidad de iniciar un camino en la investigación. Hoy estoy finalizando una etapa que comenzó gracias a la enorme generosidad que han tenido.

Quiero agradecer también al Dr. Gustavo Pagnoni, quien ha sido una fuente de inspiración desde el comienzo y a lo largo de todo el proceso. Gracias por las charlas, los consejos y las enseñanzas.

Al CONICET, por permitirme transitar esta etapa de mi vida y darme la oportunidad de continuar con mi formación. A la Universidad Nacional del Sur y en particular al Departamento de Geografía y Turismo. Gracias a todo el personal, los docentes e investigadores que han sido una parte fundamental de este proceso.

Gracias a todas las personas que han participado y colaborado con este proyecto, especialmente a aquellos que han contribuido con los trabajos de campo. Gracias también, a todos los compañeros con quienes hemos compartido viajes, horas de cursada e intercambio de ideas.

A Camilo por los años de amistad y por ayudarme cuando más lo necesitaba.

Finalmente, quiero agradecer a mi familia. Especialmente a Vicky, mi mujer, por su amor y su apoyo incondicional en esta aventura que comenzó como un sueño lejano. Gracias por comprenderme y acompañarme en los momentos difíciles.

A mis padres por estar siempre ahí, por apoyarme, acompañarme, por el esfuerzo y por darme la oportunidad de estudiar y formarme como persona. A mis hermanos por estar siempre dispuestos a ayudarme en lo que necesite, y en especial a Ale por ayudarme a dar los primeros pasos en esta carrera.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>11</b>
Método de trabajo .....	18
Estrategias metodológicas.....	19
Investigación documental.....	19
Estudios de caso .....	20
Técnicas de construcción de datos .....	21
Procesamiento de los datos y presentación de los resultados.....	24
La validez de los datos .....	25
Estructura del documento .....	27
<b>CAPITULO I</b> .....	<b>31</b>
<b>1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL</b> .....	<b>31</b>
1.1 Un concepto clave para el ordenamiento territorial: El espacio geográfico. ....	31
1.2 La interpretación del Territorio para su ordenamiento .....	39
1.3 Entonces ¿Qué se entiende por Ordenamiento Territorial? .....	42
1.4 Enfoques y paradigmas del ordenamiento territorial .....	47
1.4.1 Enfoque científico-técnico .....	49
1.4.2 Enfoque de los sistemas .....	50
1.4.3 Enfoque de los escenarios .....	51
1.4.4 Enfoque ambientalista .....	53
1.5 Posicionamientos actuales y exigencias futuras .....	54
1.6 El rol de la Geografía en el Ordenamiento Territorial.....	56
1.6.1 La Manifestación de las Teorías Geográficas en los Planes de Ordenamiento Territorial .....	62
1.7 El uso público y el uso público turístico.....	68
1.7.1 El uso público sustentable .....	72
<b>CAPÍTULO II</b> .....	<b>78</b>
<b>2. LA GESTIÓN DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS COSTERO-MARINOS (EPCM)</b> .....	<b>78</b>
2.1 Los espacios protegidos y la necesidad de un ordenamiento territorial.....	78
2.1.1 Tamaño, diseño y zonificación.....	82
2.2 La gestión de los espacios protegidos costero-marinos (EPCM) .....	89
2.2.1 Contexto Latinoamericano y situación en Argentina. ....	89
2.2.2 Principales problemáticas y deficiencias.....	95
2.3 La gestión del uso público en los espacios protegidos .....	100

2.3.1 Principales propuestas de planificación y gestión del uso público .....	103
2.3.2 Perspectivas y desafíos de la gestión del uso público .....	107
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>109</b>
<b>3. ÁREA DE ESTUDIO .....</b>	<b>109</b>
3.1 Identificación y descripción de las Áreas de Estudio .....	109
3.2 Reserva de biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito (RBPAMC) .....	110
3.2.1 Características ambientales generales .....	111
3.2.2 Importancia para la conservación de la diversidad biológica .....	113
3.2.3 Caracterización socioeconómica .....	116
3.3 Área Natural Protegida Bahía de San Antonio .....	117
3.3.1 Características ambientales generales .....	117
3.3.2 Importancia para la conservación de la diversidad biológica .....	119
3.3.3 Caracterización socioeconómica .....	121
3.4 Marco legal y su vinculación con las áreas de estudio .....	123
3.4.1 Reglamentaciones que afectan al ordenamiento territorial .....	124
<b>CAPÍTULO IV.....</b>	<b>129</b>
<b>4. ESTUDIOS DE CASO: PLANIFICACIÓN Y CRITERIOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (OT) .....</b>	<b>129</b>
4.1 Reserva de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito (RBPAMC) .....	130
4.1.1 Objetivos del espacio protegido .....	130
4.1.2 Criterios de planificación y ordenamiento territorial adoptados. ....	132
4.1.3 Tamaño, diseño y zonificación del espacio protegido. ....	134
4.1.4 Localización de usos y actividades. ....	137
4.2 Área Natural Protegida Bahía de San Antonio (ANPBSA).....	141
4.2.1 Objetivos del espacio protegido .....	141
4.2.2 Criterios de planificación y ordenamiento territorial adoptados .....	143
4.2.3 Tamaño, diseño y zonificación del espacio protegido. ....	148
4.2.4 Localización de usos y actividades .....	152
<b>CAPÍTULO V .....</b>	<b>158</b>
<b>5. ESTUDIOS DE CASO: GESTIÓN Y MANEJO .....</b>	<b>158</b>
5.1 Estado de la gestión .....	159
5.2 Reserva de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito (RBPAMC) .....	162
5.2.1 Órgano de gestión del espacio protegido .....	162
5.2.2 Estrategias de gestión y manejo .....	164
5.2.3 Deficiencias y necesidades en la gestión.....	166

5.2.4 Impactos negativos y problemáticas .....	167
5.2.5 Evaluaciones y estudios .....	171
5.3 Área Natural Protegida Bahía de San Antonio .....	172
5.3.1 Órgano de gestión.....	173
5.3.2 Estrategias de gestión y manejo .....	175
5.3.3 Deficiencias y necesidades en la gestión.....	181
5.3.4 Impactos negativos y problemáticas .....	184
5.3.5 Evaluaciones y estudios .....	187
<b>CAPÍTULO VI.....</b>	<b>191</b>
<b>6. ESTUDIO DE CASOS: USO PÚBLICO Y UTILIZACIÓN DEL ESPACIO</b>	<b>191</b>
6.1 Reserva de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito (RBPAMC) .....	191
6.1.1 Objetivos del uso público y del uso público turístico .....	193
6.1.2 Planificación del uso público .....	194
6.1.3 Importancia y visión del uso público .....	195
6.1.4 Estructura territorial del uso público.....	196
6.1.5 Dinámica y uso real del espacio .....	197
6.2 Conflictos que afectan al manejo del espacio protegido.....	199
6.2.1 Conflictos entre uso y conservación.....	201
6.2.2 Conflictos por disfuncionalidades entre usos y actividades.....	202
6.2.3 Conflictos de nivel político-institucionales.....	204
6.2.4 Conflictos por cambio de uso del suelo .....	205
6.3 Zonas críticas y estratégicas. ....	208
6.4 Área Natural Protegida Bahía de San Antonio (ANPBSA).....	210
6.4.1 Objetivos del uso público y del uso público turístico .....	210
6.4.2 Planificación del uso público .....	212
6.4.3 Importancia y visión del uso público .....	214
6.4.4 Estructura territorial del uso público.....	216
6.4.5 Dinámica y uso real del espacio .....	216
6.5 Conflictos que afectan al manejo del espacio protegido.....	219
6.5.1 Conflictos entre uso y conservación.....	219
6.5.2 Conflictos por incompatibilidades entre distintos usos y actividades.....	222
6.5.3 Conflictos de nivel político-institucionales.....	223
6.5.4 Conflictos por cambios de uso del suelo.....	225
6.6 Zonas críticas y estratégicas .....	229



<b>CAPÍTULO VII</b> .....	<b>233</b>
<b>7. PROPOSICIÓN Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>233</b>
7.1 Proposiciones para los espacios protegidos estudiados .....	234
7.1.2 Bases para la construcción de una imagen objetivo y escenarios futuros....	235
7.1.3 Reserva de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito.....	235
7.1.4 Área Natural Protegida Bahía de San Antonio.....	238
7.2 Premisas, objetivos, lineamientos y recomendaciones para avanzar hacia un ordenamiento del territorio. ....	240
7.2.1 Reserva de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito .....	241
7.2.2 Área Natural Protegida Bahía de San Antonio.....	248
7.3 Verificación de la hipótesis.....	254
<b>Conclusiones</b> .....	<b>260</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>269</b>
<b>Anexo I. Modelo de entrevista</b> .....	<b>281</b>

### Índice de Figuras

Figura 1 Hipótesis y objetivos.....	17
Figura 2 Etapas del proceso metodológico.....	23
Figura 3 Relación objetivos - técnicas.....	24
Figura 4 Influencias de los paradigmas geográficos en el ordenamiento territorial.....	68
Figura 5 Planificación en los EPCM .....	93
Figura 6 Áreas de estudio seleccionadas .....	110
Figura 7 Localización Reserva de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito .....	112
Figura 8 Principales unidades de vegetación de la Reserva de Biósfera Mar Chiquita	115
Figura 9 Límites Área Natural Protegida Bahía de San Antonio .....	118
Figura 10 Mapa de vegetación del Área Natural Protegida Bahía San Antonio .....	121
Figura 11 Esquema de zonificación de la RBPAMC .....	136
Figura 12 Dominio de la tierra y localización de usos. ....	139
Figura 13 Unidades de vegetación RBPAMC.....	140
Figura 14 Etapas del Plan de Manejo del ANPBSA .....	144
Figura 15 Zonificación establecida en el Plan Director de Ordenamiento Territorial de San Antonio .....	146
Figura 16 Zonificación del ANPBSA.....	150
Figura 17 Cartel en el acceso a la Zona Crítica Los Álamos .....	152
Figura 18 Organigrama de gestión del espacio protegido .....	174

Figura 19 Estructura territorial del uso público en la RBPAMC .....	200
Figura 20 Zonas críticas y estratégicas en la RBPAMC .....	209
Figura 21 Estructura territorial del uso público en el ANPBSA .....	220
Figura 22 Zonas críticas y estratégicas para el ANPBSA .....	230

### **Índice de Tablas**

Tabla 1 Técnicas y procedimientos para la recolección y procesamiento de los datos..	26
Tabla 2 Definiciones de Uso Público. ....	70
Tabla 3 Grupos faunísticos y cantidad de especies. ....	116
Tabla 4 Grupos faunísticos y cantidad de especies. ....	121
Tabla 5 Normativo de los espacios protegidos estudiados .....	125
Tabla 6 Patrones identificados en las entrevistas (Cap.IV). ....	131
Tabla 7 Patrones identificados en las entrevistas (Cap. IV) .....	142
Tabla 8 Efectividad del manejo por ámbitos en provincia de Buenos Aires.....	160
Tabla 9 Efectividad del manejo por ámbitos provincia de Río Negro .....	161
Tabla 10 Patrones identificados en las entrevistas (Cap. V) .....	163
Tabla 11 Principales impactos relevados. ....	169
Tabla 12 Patrones identificados en las entrevistas (Cap. V) .....	173
Tabla 13 Evaluación de la implementación de los programas de manejo.....	177
Tabla 14 Patrones identificados en las entrevistas (Cap. VI) .....	192
Tabla 15 Patrones identificados en las entrevistas (Cap. VI) .....	211

## INTRODUCCIÓN

En Argentina, los primeros acercamientos hacia la creación de espacios protegidos datan del año 1903, cuando Francisco P. Moreno realizó una donación de 7500 hectáreas de tierras de su propiedad al Estado Nacional. Sin embargo, la creación del primer Parque Nacional, denominado del Sud, se concretó recién en el año 1922. Desde ese entonces, la evolución de los espacios protegidos en la Argentina ha pasado por diversas etapas, que han marcado los distintos objetivos y políticas de las mismas.

Desde sus inicios, el objetivo de preservar las bellezas escénicas y paisajísticas se ha mantenido, aunque con el correr de los años se le ha dado importancia a cubrir otros aspectos ambientales, culturales, científicos, educativos y sociales. En la década de los años ochenta, el notable incremento en la cantidad de espacios protegidos y el aumento del interés por parte de la sociedad civil, llevaron a las autoridades de la Administración de Parques Nacionales (APN) a pensar una estrategia que favoreciera la planificación y el manejo de dichas áreas.

A partir de ese momento, lograr una gestión<sup>1</sup> eficiente ha sido un objetivo recurrente en la agenda gubernamental. Por ello, en el año 2001 se elaboró el documento “Plan de Gestión Institucional para los Parques Nacionales” (en adelante PGI), con el objetivo primordial de lograr una planificación a largo plazo que escapara a los cambios en la política institucional.

Los espacios protegidos constituyen una importante estrategia para la conservación de la biodiversidad y para la protección de espacios con alto valor ecológico y paisajístico. Pero la declaración de un área como espacio bajo protección no es suficiente para alcanzar los objetivos mencionados y se entiende que no son capaces de garantizar resultados exitosos por sí mismas.

Iniciativas como el PGI representan la voluntad y el desafío de los espacios protegidos de mejorar su funcionamiento y concretar los objetivos para los cuales fueron creados. Es cierto que la viabilidad de estos espacios depende en gran medida de procesos de ordenamiento territorial que exceden a su escala de análisis. Sin embargo, las amenazas

---

<sup>1</sup> Se entiende en este caso como el conjunto de acciones necesarias para alcanzar los objetivos definidos para los espacios protegidos; para lograr la articulación entre los distintos usos y para reducir al mínimo posible los impactos negativos y las externalidades.

no son únicamente externas y es necesario comenzar por mejorar la planificación y gestión internas de cada unidad, para estar en condiciones de pensar conjuntamente las estrategias de integración y articulación a otras escalas.

La preocupación por resolver los problemas internos de los espacios protegidos es un fenómeno global y existen procesos comparables entre varios países. Independientemente de los contextos específicos de cada país, lo cierto es que la región viene trabajando en conjunto desde hace muchos años, incentivados por organismos internacionales que proponen encuentros, jornadas y congresos sobre estas problemáticas.

En 1997 se realizó el Primer Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas en la ciudad de Santa Marta, Colombia y en 2007 se realizó la segunda edición en Bariloche, Argentina. En estos encuentros no sólo se identifican problemáticas comunes; también se piensan estrategias de acción y lineamientos comunes.

Aparte de las conclusiones de estos encuentros, desde distintos organismos internacionales se han elaborado documentos que intentan poner de manifiesto la situación de Latinoamérica: “Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas de América Latina y el Caribe” (De la Maza *et al.*, 2003) “Gestión de áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad: evidencias de Brasil, Honduras y Perú” (Dourojeanni & Quiroga, 2006) o “Las Áreas Protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro”(Elbers, 2011), representan algunos ejemplos emblemáticos de la última década.

El grado de desarrollo de los sistemas de espacios protegidos cambia de país en país y es cierto que existen divergencias que son propias de cada contexto. Igualmente, las deficiencias en la planificación, los conflictos por la tenencia de las tierras, la falta de infraestructuras básicas, el incumplimiento de la legislación y la insuficiente extensión de territorio que los espacios protegidos ocupan hoy en día son problemas destacados en todos los casos.

La experiencia de Argentina ha ido en línea, acompañando las tendencias globales e incluso, ha sido gran protagonista de iniciativas de trabajo conjunto. No obstante, en el transcurso de esta década, diversas publicaciones han demostrado que el estado de la gestión y la efectividad en el manejo de los espacios protegidos sigue siendo una cuenta

pendiente (Gómez Mendoza & Valle Buenestado, 1999; Burkart, Brown, Martínez Ortiz, Acerbi, & Corcuera, 2005; Almirón et al., 2007; Giaccardi & Tagliorette, 2007). Precisamente las conclusiones de estos trabajos son las que dan pie a la creación de nuevos proyectos de investigación que se ocupen de las principales problemáticas actuales.

Consciente de ello, la propia APN diseñó hace algunos años una estrategia de investigación aplicada a la conservación y el manejo (Administración de Parques Nacionales, 2007), dentro de la cual se destaca un estado de situación de carencia de conocimiento útil y adecuado a los objetivos de conservación de los espacios protegidos. Respecto a esto, Auditoría General de la Nación (AGN) en su documento denominado “Examen Plan de Gestión Institucional de la Administración de Parques Nacionales Período 2001-2009, identificó siete puntos críticos asociados a esta temática, entre los que se destacaba que:

- Los proyectos de investigación responden más a preguntas importantes en el sistema académico donde fueron generadas, pero de menor aplicación a preguntas relacionadas con los problemas de conservación y el uso sustentable de los recursos del área.
- Las investigaciones realizadas hasta la actualidad presentan un importante sesgo hacia el área de las ciencias naturales y escaso desarrollo en el área de las ciencias sociales, situación que también se da a nivel internacional.
- La política de investigación en el ámbito nacional, no prioriza las investigaciones en conservación y uso de la biodiversidad y los recursos culturales (Auditoría General de la Nación, 2010)

Existe una necesidad concreta de realizar proyectos de investigación que proporcionen una base teórica sólida para ser transferida posteriormente en acciones concretas. Los documentos de análisis y evaluación de espacios protegidos han servido para identificar problemas y amenazas, en donde los conflictos por la tenencia y el uso de la tierra ocupan un lugar preponderante.

Esta competencia extrema por el espacio y la expansión de las urbanizaciones tiene su principal foco en las zonas costeras. Para el año 2030 se estima que habrá alrededor de 1.75 billones de habitantes urbanos más y que la población urbana total rondará el 80% (Desa, 2010).

Históricamente las poblaciones se han asentado en las proximidades de espacios marítimos y fluviales y esa tendencia se ha ido acrecentando con el paso de los años. Desde la década del 90' hasta la actualidad se ha registrado una importante migración hacia las zonas costeras y sus proximidades y en la actualidad un gran porcentaje de la población urbana vive en ciudades costeras.

Paradójicamente, la interfaz marino-costera nunca ha sido el principal foco de atención en materia de conservacionismo. La mirada del hombre siempre ha sido hacia el interior y dando la espalda al mar. Los océanos cubren 70% de la superficie del planeta y 95% del espacio habitable en volumen. Contrariamente, menos del 1% de sus ecosistemas, su flora y su fauna están protegidos dentro de áreas marinas protegidas y sólo una pequeña fracción de este porcentaje está bajo protección efectiva.

Según el Centro de Seguimiento de la Conservación Mundial del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (WCMC-UNEP), en el año 2009 en el mundo, había poco más de 5.000 áreas marinas protegidas, cubriendo una superficie de más de 3.1 millones de km<sup>2</sup> (menos del 1% de la superficie de la tierra), comparado con los más de 115.000 espacios protegidos terrestres que se extienden por 18 millones km<sup>2</sup> (el 11.9% de la superficie de la tierra).

En Argentina, los primeros espacios protegidos costero-marinos (en adelante EPCM) en el litoral atlántico se establecieron en la década del '60: el Parque Nacional Tierra del Fuego y Punta Loma, Punta Norte e Isla de los Pájaros. Este número se incrementó posteriormente, al establecerse siete espacios protegidos en la década del '70, diez en los '80 y dieciséis en la década del '90 (Giaccardi & Tagliorette, 2007). Desde el año 2000 en adelante se han establecido alrededor de 13 EPCM, con distintos grados de protección y gestión efectiva, lo que redunda en un número total de entre 45 y 54 unidades de conservación.

Algunas de estas áreas de conservación sólo incluyen territorios costeros, otras abarcan espacios marinos y un tercer grupo, una combinación de ambos. En cuanto al porcentaje efectivo de protección, el caso argentino no dista demasiado de las estadísticas mundiales, aunque existen discrepancias de acuerdo con las fuentes. Para Giaccardi y Tagliorette (2007) la superficie protegida de ecosistemas marinos (incluyendo intermareal) totaliza 792.708 hectáreas y representa alrededor del 0,79% de la superficie total estimada de estos ambientes en la Argentina. La fundación Vida Silvestre estima

que la superficie actual de mar y costa con algún grado de protección representa el 4% y Elbers (2011) estima la cobertura marina protegida en 0.9%.

Más allá de la diferencia en los valores y de los criterios adoptados para la elaboración de las estadísticas, está claro que en todos los casos se está lejos del 10% de superficie marina protegida que el Convenio sobre Diversidad Biológica estableció como meta para el 2020. Por eso, en los últimos años este tipo de espacios protegidos (Marinos y Costero-Marinos) son los que más han crecido y su expansión se ha convertido en una prioridad mundial.

La expansión de las fronteras urbanas y productivas generan una fuerte competencia por el espacio y representan una gran amenaza para la perdurabilidad de los espacios protegidos. Los debates actuales en el campo de la biología de la conservación se centran en cómo desarrollar nuevas alternativas para lograr una verdadera representación en la protección de especies y recursos a nivel global. Los espacios protegidos no pueden continuar siendo tratados como unidades de conservación aisladas y deben encuadrarse en el marco de un esquema regional, nacional y hasta transnacional.

Paralelamente, en los últimos años diversos estudios se han ocupado de evaluar los efectos de la expansión de las urbanizaciones sobre los espacios protegidos y la conservación de la biodiversidad (McDonald et al., 2009; McDonald, Kareiva, & Forman, 2008). Las evidencias demuestran que la distancia entre los espacios protegidos y las urbanizaciones más próximas se reducirá notablemente en el futuro, produciendo un conjunto variable de impactos negativos e incrementando el riesgo de desaparición.

La búsqueda de estas nuevas alternativas no puede ser pensada sin incluir la presencia del hombre como agente activo y sin intentar aunar las actividades de uso y conservación. La planificación, la regulación y la gestión se convierten entonces en las vías principales para alcanzar una optimización en el uso del espacio y para lograr una compatibilización entre el binomio uso-conservación.

Lo que impulsa este interés no es solamente el bajo porcentaje de alcance de la protección, sino además la alta densidad de ocupación, la multiplicidad de usos que se desarrollan y la gran diversidad de intereses que pujan por el aprovechamiento de estas

zonas. En consecuencia, la planificación, la gestión y el ordenamiento territorial en los EPCM, resultan de vital importancia y de extrema urgencia.

Esta urgencia viene dada en primer lugar, por el avance de la urbanización en el frente costero y la cada vez menor disponibilidad de áreas para establecer nuevos espacios protegidos. Pero también, por la gran cantidad de usos y actividades que tienen lugar en este tipo de unidades de conservación. Habitualmente el uso público dentro de los espacios protegidos se limita al turismo, las tareas de investigación y de educación ambiental. En cambio, sólo por nombrar algunos ejemplos, en los EPCM conviven usos turísticos, urbanos, comerciales, pesqueros y hasta industriales.

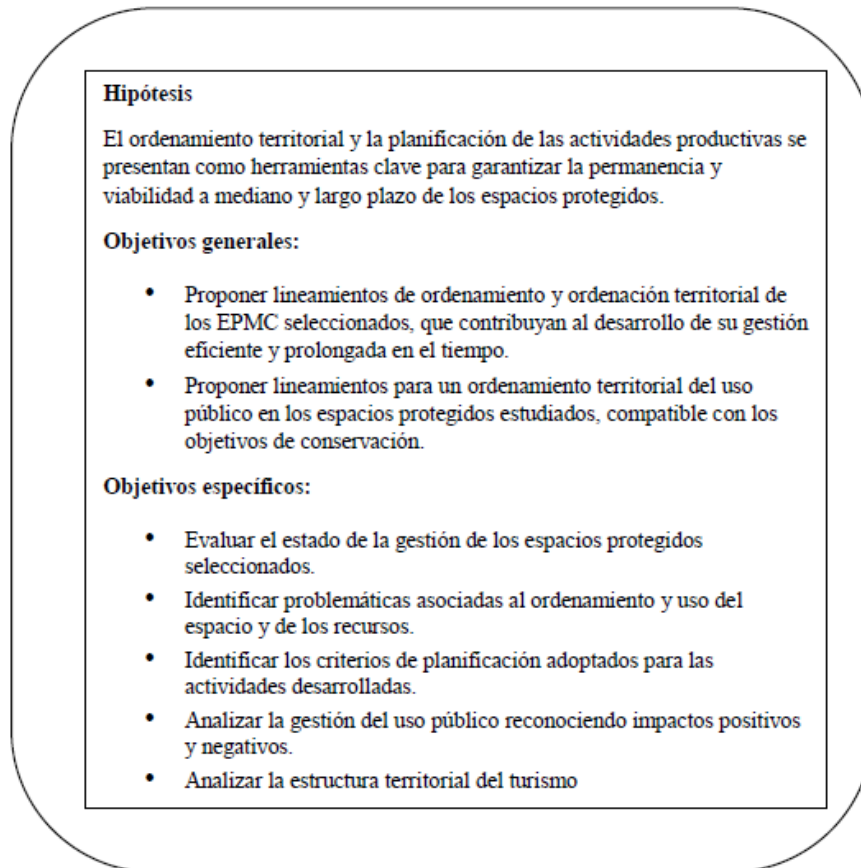
Ante este panorama queda claro que la planificación del uso público deviene de vital importancia y que deberá orientarse en pos de establecer estrategias de uso del suelo y aprovechamiento de los recursos que se integren a las estrategias de conservación. En consecuencia, el desafío a futuro para los espacios protegidos será lograr establecer un ordenamiento territorial que sea capaz de compatibilizar uso y conservación en las dos escalas de análisis a las que estos espacios se enfrentan. Por un lado, la escala interna, vinculada a las zonificaciones y las actividades dentro de cada espacio, y por otro, la escala externa, necesaria para frenar la expansión urbana y productiva y estrechamente ligada al tamaño, el diseño y los límites de cada Reserva.

Esta complejidad del espacio costero en general, y de los EPCM en particular; sumadas a las deficiencias y carencias identificadas por estudios previos lleva a establecer la hipótesis y los objetivos de trabajo de esta tesis doctoral. Estos se reflejan en la Figura 1.



Figura 1

### Hipótesis y objetivos



Fuente: Morea, J. P., 2017

La hipótesis que guía la investigación expresa que: *El ordenamiento territorial y la planificación de las actividades productivas se presentan como herramientas clave para garantizar la permanencia y viabilidad a mediano y largo plazo de los espacios protegidos.* El fundamento principal de esta hipótesis parte de los argumentos enunciados previamente, pero esencialmente de la percepción de una latente necesidad de propiciar estudios centrados en los factores sociales. Los abordajes tradicionales enmarcados en las ciencias naturales no han logrado establecer mecanismos de planificación, diseño y zonificación de estos espacios que alcancen altos valores de efectividad.

Para lograr reducir las disfuncionalidades entre uso y conservación se debe focalizar en el estudio de los componentes sociales vinculados a estos espacios. Esto no significa relegar o desconocer los factores naturales; por el contrario, implica entender el carácter

dinamizador del hombre y comprender la necesidad de repensar su accionar respecto a ellos.

En consecuencia, para verificar la hipótesis se establecen como objetivos generales de esta tesis:

- Proponer lineamientos de ordenamiento y ordenación territorial de los EPMC seleccionados, que contribuyan al desarrollo de su gestión eficiente y prolongada en el tiempo.
- Proponer lineamientos para un Ordenamiento Ambiental del Uso Público en los espacios protegidos estudiados, compatible con los objetivos de conservación.

Para alcanzar estos objetivos generales se establecen los siguientes objetivos específicos:

- Evaluar el estado de la gestión de los espacios protegidos seleccionados.
- Identificar problemáticas asociadas al ordenamiento y uso de espacio y de los recursos.
- Identificar los criterios de planificación adoptados para las actividades desarrolladas.
- Analizar la gestión del uso público turístico reconociendo impactos positivos y negativos.
- Analizar la estructura territorial del turismo.

### **Método de trabajo**

El foco de análisis de este trabajo estuvo puesto en la relación existente entre el rol del ordenamiento territorial como instrumento de planificación y de política pública y el alcance de los objetivos de conservación y de uso público. El diseño de investigación seleccionado fue de tipo flexible y reúne una combinación de enfoques y abordajes no experimentales que permitieron la adopción de una postura crítica sobre los hechos estudiados.

El trabajo desarrollado relacionó la utilización de perspectivas crítico-analíticas con la implementación de trabajos de campo -en los estudios de caso seleccionados- para lograr la comprensión y comprobación de los postulados teóricos abordados. El enfoque

aplicado fue de índole cualitativo, aunque se consideraron de manera complementaria datos cuantitativos estadísticos y de localización para la consecución de determinados objetivos.

La unidad de estudio de interés de la presente tesis doctoral estuvo constituida por los Espacios Protegidos Costero-Marinos de la Argentina y como unidad de análisis se han seleccionado la Reserva MAB Parque Atlántico Mar Chiquito en la provincia de Buenos Aires y el Área Natural Protegida Bahía de San Antonio, en la provincia de Río Negro.

Como se mencionó anteriormente, el diseño de tipo flexible permitió combinar en una misma investigación distintas perspectivas teóricas, fuentes de datos, métodos y técnicas. En este caso, facilitó aunar estrategias metodológicas como la investigación documental y los estudios de caso, con técnicas de construcción de datos como la observación participante, las notas de campo, los registros fotográficos y las entrevistas semiestructuradas.

## **Estrategias metodológicas**

### **Investigación documental**

La investigación documental y la revisión bibliográfica se consideraron estrategias metodológicas esenciales para la consecución de los objetivos de esta tesis. Su aplicación resultó fundamental para entender la problemática general, describir el estado de la cuestión y elaborar el marco teórico conceptual. A su vez, devinieron importantes para la contextualización de las áreas objeto de estudio y para la obtención de información estadística, cartográfica, referida al marco legal y a la problemática de los espacios protegidos en su conjunto.

Entre las principales fuentes documentales consultadas se destacaron numerosas revistas científicas de nivel internacional. Entre ellas, se encontraron las pertenecientes a las bases bibliográficas de Elsevier, ScienceDirect, Scielo, Latindex, Geocrítica, entre otras. Otra fuente importante fueron documentos técnicos, evaluaciones y documentos oficiales. Se analizaron datos estadísticos a escala regional y local, planes de manejo de los espacios protegidos, evaluaciones internas de cada reserva y externas realizadas por ONGs y organismos de la administración pública.

La última gran fuente de información correspondió al marco legislativo. Con el objetivo de contextualizar desde punto de vista jurídico-administrativo las problemáticas territoriales identificadas, se recopilaron y analizaron legislaciones inherentes a la cuestión tanto a nivel nacional, como provincial y local. Además, se analizaron las reglamentaciones y documentos técnicos de la APN.

### **Estudios de caso**

La estrategia del estudio de caso complementó la revisión bibliográfica a partir de la observación de una unidad de análisis dentro de un determinado universo (Sabino, 1996). El objetivo consistió en la comprobación y la identificación de los fenómenos generales relevados durante la revisión bibliográfica, pero además en la obtención de una perspectiva precisa sobre algunas problemáticas particulares de cada unidad (Guber, 2001).

Dentro de la amplia variedad de métodos y técnicas que permitieron obtener diversos puntos de vista del objeto de estudio, el trabajo desarrollado se dividió en dos etapas. La primera de ellas se refirió a la descripción del área de estudio, mediante técnicas como la observación de campo y participante, los registros fotográficos y las notas de campo. En un segundo momento el objetivo se orientó hacia el análisis de datos primarios. Predominaron las técnicas de construcción de datos como las entrevistas semiestructuradas, la observación participante, el diálogo con informantes clave, entre otras.

Las tareas de campo en las unidades seleccionadas fueron realizadas en dos etapas para el caso de Mar Chiquita. La primera entre los meses de marzo y abril de 2016 y la segunda entre los meses de octubre y noviembre del mismo año. Durante estos trabajos se aplicaron un total de seis entrevistas semiestructuradas dirigidas hacia los responsables de la gestión del espacio protegido a escala local y provincial, y diez entrevistas no estructuradas dirigidas a prestadores de servicios, residentes y usuarios del lugar.

En el caso de Bahía de San Antonio los trabajos de campo se realizaron durante el mes de abril de 2017. Durante estos trabajos se aplicaron un total de diez entrevistas semiestructuradas dirigidas hacia los responsables de la gestión del espacio protegido a

escala local y provincial, y doce entrevistas no estructuradas dirigidas a prestadores de servicios, residentes y usuarios del lugar.

### **Técnicas de construcción de datos**

Las técnicas de construcción de datos permitieron obtener información que se consideró importante y necesaria para los objetivos de la investigación. El objetivo principal fue complementar la investigación documental profundizando ciertas cuestiones de interés y obteniendo datos adicionales que no hubieran podido ser obtenidos previamente.

Durante los trabajos de campo se implementaron una serie de técnicas que, en su conjunto, posibilitaron la obtención de los datos requeridos. En este caso se articularon observaciones de campo, entrevistas semiestructuradas y entrevistas no estructuradas con informantes claves (Ander-Egg, 2001; Guber, 2001).

La observación participante y los registros de campo se constituyeron en técnicas ideales para el análisis crítico de conceptos y postulados teóricos en el marco de situaciones concretas. Las problemáticas generales de los espacios protegidos, enunciadas por diversos estudios y evaluaciones, pudieron ser contrastadas con las realidades específicas de los casos de estudios seleccionados.

La observación de campo y participante permitieron también al investigador asumir distintos roles dentro de la comunidad local y generar interacciones que facilitaron el entendimiento de las subjetividades de distintos actores sociales (Guber, 2001). Al mismo tiempo, estas interacciones ayudaron a comprender el desarrollo y funcionamiento de las actividades que allí tenían lugar.

Las observaciones de campo se articularon también con técnicas para obtener relevamientos de los distintos sectores, equipamientos e infraestructuras, atractivos turísticos y canales de relación. Se organizaron tareas de reconocimiento del territorio donde se realizaron registros fotográficos, notas de campo y se reconocieron sectores, canales de relación y puntos de interés mediante la utilización de un dispositivo GPS. La combinación de estas técnicas posibilitó la descripción, caracterización y el entendimiento de la unidad de análisis como un sistema territorial complejo.

Para complementar el abordaje y obtener información y datos específicos de cada unidad de análisis se realizaron en una segunda etapa de los trabajos de campo, entrevistas semiestructuradas y no estructuradas. La entrevista semiestructurada permitió una modalidad con un guion de temas y objetivos que se consideraron

importantes, pero a la vez contemplaron un margen de libertad y flexibilidad (Ander-Egg, 2001). Este tipo de entrevistas se diseñó específicamente para entrevistados involucrados en la gestión de los espacios protegidos, ya fuera a nivel nacional, provincial, municipal o en las unidades de análisis concretamente.

La elección de esta modalidad respondió a la necesidad de obtener cierta información esencial respecto a la planificación, la gestión y el ordenamiento territorial para ser comparada a través de la visión de los distintos sectores involucrados. Sin embargo, se consideró necesario también establecer un grado de flexibilidad que permitió profundizar ciertas cuestiones por sobre otras, de acuerdo con la experticia, el conocimiento y la experiencia que cada entrevistado poseía de acuerdo con el rol que ocupaba.

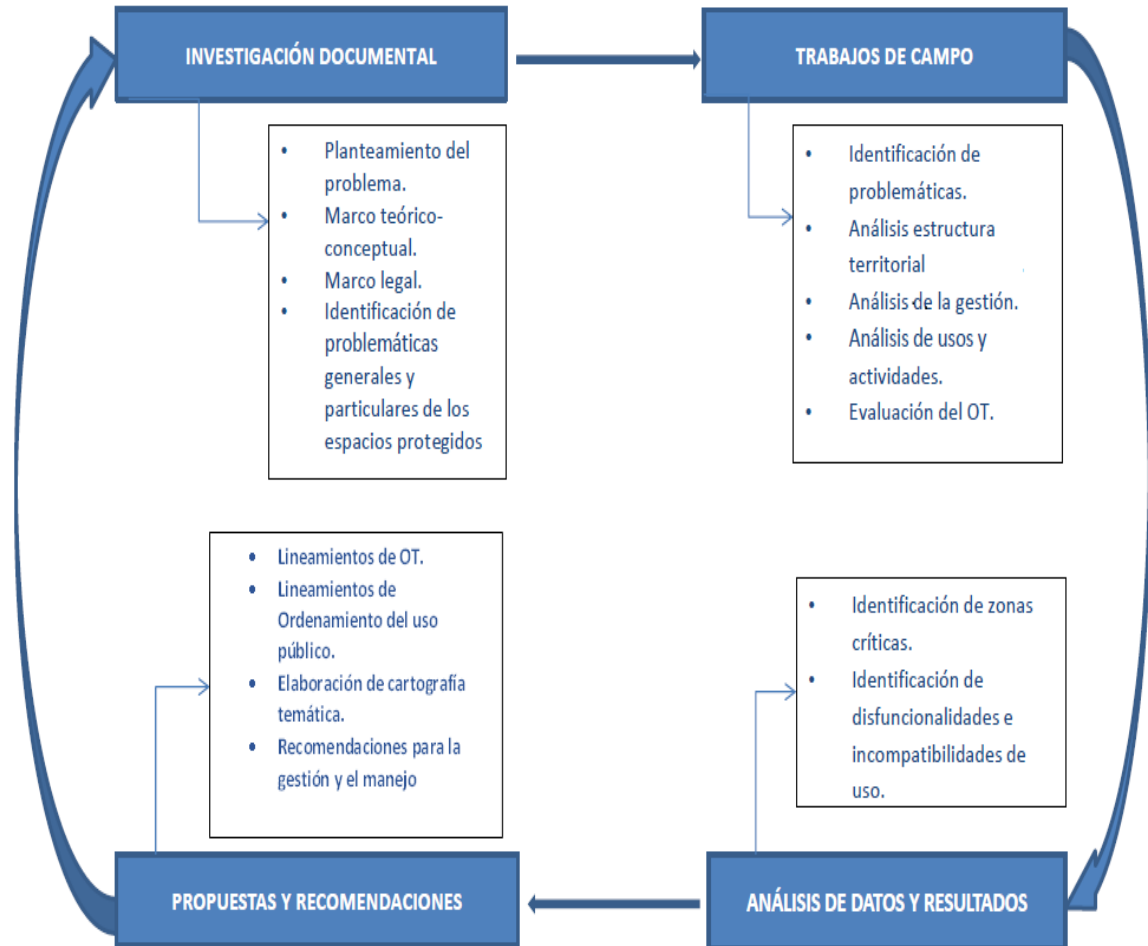
La entrevista no estructurada, en cambio, no se sustentó en una lista de temas específicos y su aplicación se concretó mediante preguntas abiertas que son respondidas en el marco de una conversación distendida. Este tipo de entrevistas se consideró propicio para acceder a un grupo seleccionado de informantes clave, constituido por pobladores locales, empresarios, operadores turísticos y usuarios del lugar.

La elección de esta modalidad se relacionó con el objetivo de acceder a la visión de los distintos actores sobre los hechos sociales de interés de este trabajo (Guber, 2001). Pero fundamentalmente con la búsqueda de información para relevar el uso real del espacio y entender la verdadera dinámica de cada espacio protegido como sistema territorial.

El diseño metodológico de la tesis se sintetizó en las figuras 2 y 3. La Figura 2 refleja las etapas y pasos del proceso metodológico y de elaboración de la tesis; mientras que la Figura 3 expresa la relación entre los objetivos, las técnicas empleadas y la construcción de los resultados. Para la elección de estas técnicas fueron importantes distintas propuestas de evaluación, planificación y manejo de espacios protegidos que fueron identificadas durante la revisión bibliográfica (Antón Clavé y González Reverté, 2011; Hull et al., 2011; Sánchez Crispín et al., 2012; Santos & del Álamo, 2012).

Figura 2

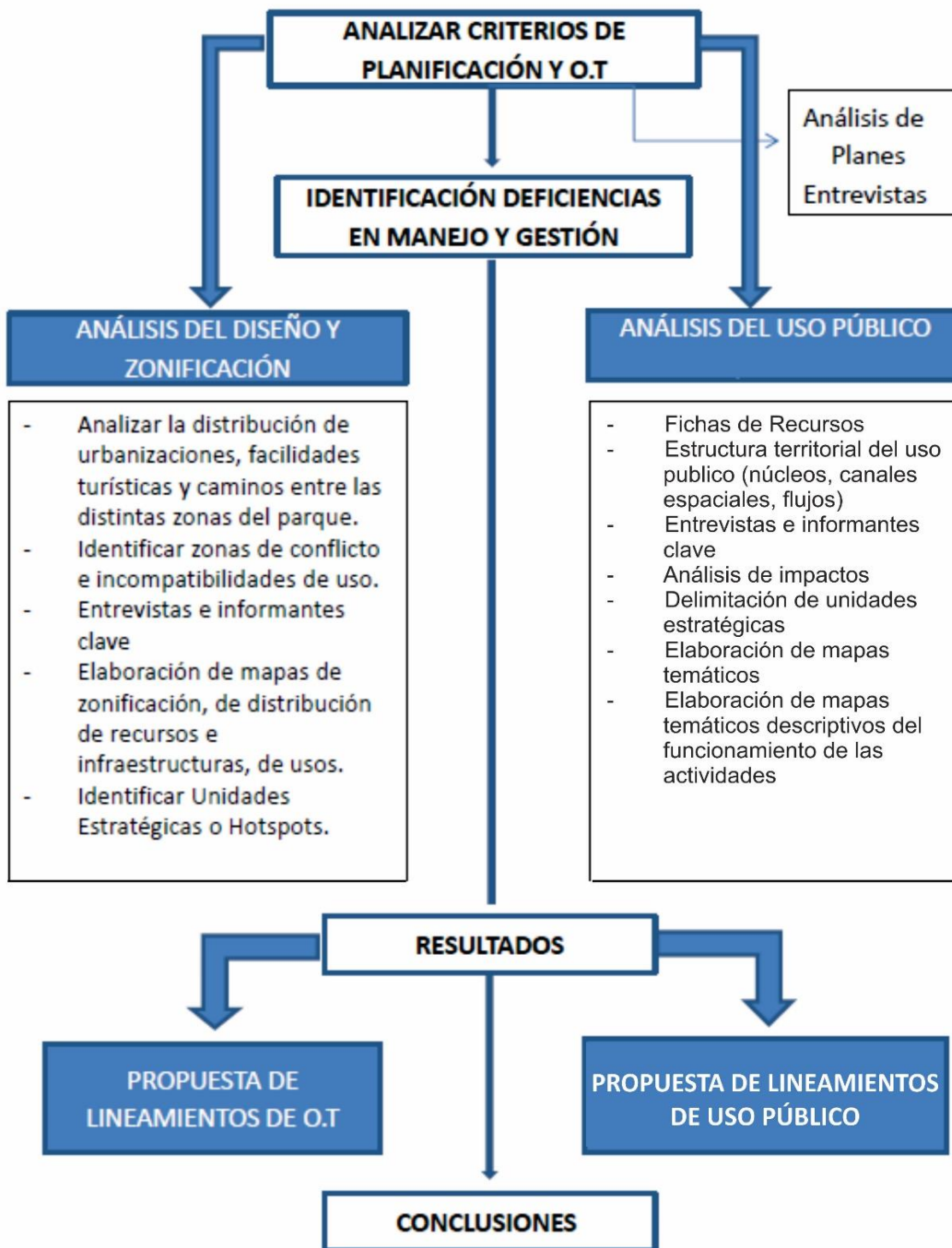
**Etapas del proceso metodológico.**



Fuente: Morea, J. P., 2017

Figura 3

**Relación objetivos - técnicas**



Fuente: Morea, J. P., 2017

**Procesamiento de los datos y presentación de los resultados**

Las técnicas empleadas permitieron acceder a la recopilación y construcción de los datos necesarios. Se procedió a realizar su tratamiento de acuerdo con un marco de



referencia que permitiera establecer correctamente las relaciones entre ellos y permitir la validación de los datos mediante el proceso de triangulación. Cada una de las técnicas seleccionadas implicó la realización de determinadas actividades y procedimientos tanto para la recolección o construcción de los datos para su síntesis y presentación en forma de resultados.

La obtención y construcción de los datos precisó de la utilización de los instrumentos de medición y recolección elegidos, como las entrevistas, las fichas de recursos, cámaras fotográficas o GPS. Pero a su vez, el proceso requirió de la realización de tareas complementarias como la selección de los entrevistados; el diálogo con los informantes clave y con los residentes; la realización de recorridos por el territorio, visitas guiadas, excursiones y la práctica de actividades recreativas y/o deportivas; entre otras.

Por su parte, el procesamiento de los datos obtenidos y su presentación como resultados dependió en primera instancia de la forma de registración de esos datos en el campo y posteriormente, de su análisis y sistematización a través de distintos métodos. En algunos casos, la información y los datos recolectados fueron presentados en el formato en que fueron obtenidos, en otros casos fueron sistematizados mediante cuadros, tablas y matrices; mientras que en ciertas ocasiones fueron insumos para la elaboración de productos más complejos como esquemas de relación o mapas temáticos. La correlación entre las técnicas de recolección de datos, las actividades realizadas y la presentación y sistematización de los resultados se reflejaron en el Tabla 1.

### **La validez de los datos**

La elección de un método de investigación implicó aceptar sus ventajas y sus limitaciones. La validez de los datos vino dada en primer lugar a partir de un adecuado proceso de recolección o construcción y para ello, fue necesario no sólo seleccionar las técnicas e instrumentos a utilizar, sino además conocer sus limitaciones y los factores factibles de viciarlos de nulidad.

Tabla 1

**Técnicas y procedimientos para la recolección y procesamiento de los datos.**

<b>Técnicas</b>	<b>Acciones</b>	<b>Forma recolección de datos</b>	<b>Presentación/síntesis de resultados</b>
<b>Observación de campo</b>	Recorridos por el territorio. Visitas guiadas.	Registros fotográficos. Notas de campo. Levantamiento de datos con GPS.	Matrices de datos. Listas de chequeos. Cuadros. Mapas temáticos. Fichas de recursos turísticos.
<b>Observación participante</b>	Recorridos por el territorio. Realización de actividades recreativas	Diálogos con usuarios del lugar. Realización e involucramiento en actividades sociales y recreativas.	Notas y observaciones.
<b>Entrevista semiestructurada</b>	Entrevistas con responsables de la gestión de las reservas a escala local, provincial y nacional	Preguntas abiertas según lista de temas a tratar. Grabación.	Desgravación. Agrupamiento de respuestas por ejes temáticos. Elaboración de cuadros.
<b>Entrevista no estructurada</b>	Entrevista con informantes clave: residentes, el sector privado y usuarios del lugar.	Diálogo desestructurado. Notas.	Agrupamiento de respuestas por ejes temáticos. Elaboración de cuadros.

Fuente: Morea, J. P., 2017

En la observación participante fue importante considerar el rol que el investigador va a asumir en cada ocasión, pensando siempre en propiciar las situaciones más adecuadas y en no condicionar el desarrollo de los acontecimientos. En la entrevista fue sustancial el diseño de las preguntas y los temas a tratar, pero también, la forma en que fueron enunciadas, el rol del entrevistador y el contexto en el que se desarrolló. De igual manera, a la hora de realizar las observaciones de campo fue indispensable diseñar recorridos adecuados, realizar precisas y completas notas de campo y obtener con precisión las mediciones y los registros relevados con el GPS.

Más allá de estas consideraciones importantes, los datos obtenidos de cada una de las técnicas utilizadas fueron sintetizados y validados a partir de un procedimiento conocido como triangulación. Este procedimiento permitió la combinación en un mismo

estudio de distintas técnicas o fuentes de datos, de forma que cada una de ellas sirvió para corroborar las restantes, tal como lo plantea Giddens (2000).

La triangulación fue concebida como una forma de protegerse de ciertos vicios y tendencias del investigador y también para confrontar y someter a un control los relatos de los diferentes informantes y las fuentes bibliográficas. En ese sentido, la aplicación de diversas técnicas no sólo persiguió el fin de obtener distintos resultados, datos e informaciones; sino además revalidar los mismos a partir de su contrastación.

De acuerdo con el diseño metodológico de esta tesis doctoral, la triangulación se articuló sobre tres ejes: el relevamiento bibliográfico, las observaciones de campo y las entrevistas. El proceso se desarrolló de forma continua y sobre una relación de múltiple influencia, donde lo analizado en los documentos escritos pudo ser contrastado con la realidad, a la vez que los enunciados de los entrevistados y los registros de campo pudieron no sólo validarse entre sí, sino además en su confrontación con las fuentes bibliográficas.

### **Estructura del documento**

El trabajo realizado puede ser dividido en tres etapas o momentos principales. La primera, dedicada a la elaboración de un marco teórico conceptual, la segunda, específicamente abocada a los estudios de caso, y la tercera, relacionada con las proposiciones, recomendaciones y conclusiones.

La primera etapa está constituida de tres capítulos. En el **capítulo I** se abordan los conceptos y las nociones principales que hacen al desarrollo teórico de la tesis. El objetivo principal de este capítulo es definir un posicionamiento y una interpretación del concepto de ordenamiento territorial. Esta interpretación será ajustada a los objetivos y fines de esta tesis y serán la referencia para los análisis posteriores.

Si bien el concepto clave es el de ordenamiento territorial, para alcanzar una buena comprensión de sus implicancias fue necesario analizar otras nociones y conceptos anexos. Es por eso que, durante este capítulo se establecen debates acerca de las interpretaciones del espacio geográfico, sobre el concepto de territorio, sobre el uso público y sobre el uso público sustentable.

Por otro lado, en este capítulo también se realiza un análisis que permite encuadrar en tema de estudio dentro de la Geografía. Se presenta un debate acerca de la importancia que puede tener el conocimiento geográfico para los procesos de ordenamiento territorial y se cuestiona cuál es el rol que los geógrafos profesionales deben desempeñar en este tipo de iniciativas.

El **capítulo II** está dedicado a analizar la gestión de los EPCM. En este capítulo se profundiza el estado de la cuestión y el planteamiento del problema presentado en la introducción. En principio, se busca comprender por qué los espacios protegidos necesitan de procesos de ordenamiento territorial y qué soluciones podrían aportar este tipo de procesos de planificación.

En segundo lugar, se persigue el objetivo de conocer con mayor detalle cuáles son las principales problemáticas y deficiencias registradas en este tipo de espacios protegidos, tanto en el contexto argentino como a nivel Latinoamericano. Dentro de este segmento se incluye un análisis de las principales propuestas de planificación y gestión, un estudio sobre el manejo del uso público y finalmente, se presentan las perspectivas y desafíos de la gestión del uso público.

El **capítulo III** está dedicado a la presentación de las áreas de estudio. En este capítulo se incluye la identificación y descripción básica sobre los dos espacios protegidos seleccionados. Dentro de esta información se resumen las características ambientales generales, la importancia que tienen las áreas para la conservación de la diversidad biológica, y las características socioeconómicas. Complementariamente, se realiza un análisis del marco legal de cada espacio protegido y su vinculación con el ordenamiento territorial.

La segunda etapa de las tesis está conformada por los capítulos IV, V y VI. En estos capítulos se presentan los resultados de los trabajos de campo y los diversos análisis realizados en ambos casos de estudio. Cada uno de estos capítulos gira en torno a un eje temático y se incluyen una serie de apartados que son replicados para cada espacio protegido.

En el **capítulo IV** el eje temático es la planificación y los criterios de ordenamiento territorial. Para cada espacio protegido se propuso un análisis dividido en cuatro apartados fundamentales: los objetivos del espacio protegido; los criterios de

ordenamiento territorial adoptados; el tamaño, el diseño y la zonificación; y la localización de usos y actividades.

El objetivo principal de este capítulo es reconocer el grado de avance y las experiencias pasadas en cuanto a la planificación y el ordenamiento territorial de cada espacio. La comprensión de los objetivos y de los criterios básicos de planificación y ordenamiento territorial son fundamentales para interpretar el funcionamiento de cada espacio protegido.

La información reunida en este capítulo sienta las bases para la comprensión de muchas situaciones, problemáticas y conflictos que tienen lugar en cada Reserva. Las dificultades para alcanzar objetivos, para implementar programas de manejo, y la existencia de disfuncionalidades de uso, pueden tener su origen en las falencias de los procesos de planificación y en la falta de criterios de ordenación del espacio.

El **capítulo V** se refiere a la gestión y el manejo de los espacios protegidos estudiados. En este caso, el objetivo principal es conocer cómo se lleva adelante la gestión en cada unidad de análisis y evaluar el grado de aplicación de los programas de manejo. Los temas principales abordados se refieren a la conformación de los órganos de gestión, a la existencia de programas de gestión y manejo, y al reconocimiento de problemáticas e impactos negativos.

Los resultados presentados en este capítulo permiten comprender de mejor manera porqué hasta el momento no se ha podido establecer modelo de gestión efectiva para los espacios protegidos. A partir de los análisis realizados es posible explicar las causas y los orígenes de las principales deficiencias en la gestión, y es posible también, reconocer algunos factores clave que podrían ser considerados al momento de proponer correcciones en el manejo de cada Reserva.

El **capítulo VI** tiene como eje temático al uso público y la utilización del espacio. El objetivo principal de este capítulo es caracterizar el uso público de los espacios protegidos entendiendo su dinámica y funcionamiento, su estructura territorial y su dimensión espacial. A través de ello, se pretende alcanzar una comprensión acerca de lo que podría denominarse como uso real del espacio.

La temática que aborda este capítulo es amplia y para alcanzar los objetivos previstos han debido considerarse muchos aspectos. Se parte de una caracterización del uso público, de una identificación de los objetivos y de la visión expresada respecto a esta

cuestión, y fundamentalmente del análisis de la estructura territorial del uso público. Posteriormente, se realiza una evaluación de la dinámica y el uso real del espacio, y de los distintos tipos de conflictos, lo que permitió identificar zonas críticas y estratégicas.

Los tres capítulos dedicados al estudio de casos dan lugar a la última etapa de la tesis. Esta etapa está constituida por el **capítulo VII** y se refiere a las proposiciones y recomendaciones para los espacios protegidos estudiados. El objetivo final de este capítulo es el sustento de la verificación de la hipótesis y de las conclusiones generales de la tesis.

El desafío más importante fue lograr articular los elementos abordados y trabajados a lo largo de los capítulos anteriores, de manera tal, que permitan construir una visión de síntesis. A partir de la interrelación entre el corpus teórico y los análisis de los espacios protegidos se presentan un conjunto de proposiciones y recomendaciones referidas al ordenamiento territorial de cada unidad de análisis.

## CAPITULO I

### 1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Uno de los principales desafíos que afronta la investigación de esta temática es la dispersión conceptual. El marco conceptual principal de esta tesis, parte desde una perspectiva crítica del ordenamiento territorial (OT). Este concepto, que ya posee varios años de historia y debate, todavía presenta divergencias en su interpretación y especialmente en su aplicación.

Transitar un camino hacia su comprensión requiere profundizar acerca de sus alcances e implicancias; que deviene necesario para discutir sus posibilidades y sus formas de aplicación. La elaboración conceptual más acabada tiene su manifestación en las múltiples definiciones y enfoques que se le dan al concepto en sí mismo, pero conlleva el entendimiento y la interpretación de otras nociones colaterales. La comprensión del ordenamiento territorial parte de la definición de dos conceptos clave: espacio y territorio.

La definición de estos conceptos también admite discusiones, que determinan distintas posturas y que, en definitiva, le otorgan mayor complejidad conceptual al ordenamiento territorial. En este apartado no se pretende crear nuevas definiciones conceptuales, pero sí realizar un repaso de las interpretaciones más difundidas, para poder construir y adoptar una postura propia que estructure los posteriores análisis.

#### **1.1 Un concepto clave para el ordenamiento territorial: El espacio geográfico**

Las acepciones del término espacio son muy variadas, tanto dentro de la Geografía como en el lenguaje cotidiano de la sociedad. La Geografía ha tenido arduos debates incluso para definirse como ciencia espacial y para identificar al espacio como principal objeto de estudio. Milton Santos (1997) decía que la definición del espacio ha representado un desafío para muchas disciplinas, desde la Geografía hasta la planificación territorial. Para este autor, de la definición de este concepto depende el buen resultado de los análisis de la situación y de los enfoques prospectivos. En este

marco, las definiciones han ido cambiando en función de las diversas corrientes de pensamiento. Pillet Capdepón (2004) asocia los principales paradigmas de la Geografía con una acepción específica del espacio:

- Geografía regional: *espacio concreto*
- Geografías neopositivistas o empírico-analíticas: *el espacio abstracto*
- Geografías histórico-hermenéuticas: *espacio subjetivo*
- Geografías críticas: *el espacio social*
- Eclecticismo geográfico actual: *el espacio local globalizado*.

Las implicancias del concepto de espacio son tan variadas que se articulan con muchos otros conceptos como el de territorio, medio, paisaje, entorno o región, sólo por nombrar algunos. La carencia de una precisión conceptual lleva a la utilización de todos estos términos a veces como sinónimos y en otras, hasta para significar ideas contrapuestas.

A pesar de ello, autores como Ortega Valcárcel (2000) apoyado en la visión de Simonsen (1996) consideran que todas las acepciones pueden nuclearse alrededor de tres enfoques principales. Para ellos existe un enfoque materialista del espacio en donde confluyen la visión naturalista, las visiones regionalistas y del paisaje los espacios diferenciales y la visión del espacio como contenedor o escenario.

El segundo enfoque, contrapuesto a esta concepción objetiva del espacio, responde a la subjetividad. En esta línea se enmarcan las Geografías humanistas y posmodernistas. Finalmente, el tercer enfoque es el del espacio construido. En esta interpretación se encuadran las propuestas donde las prácticas sociales tienen preponderancia y donde el espacio es visto como un producto social (Ortega Valcárcel, 2000).

Pero entonces *¿Qué importancia tienen todas estas acepciones de espacio para el ordenamiento territorial? ¿Cuál de todas ellas es la más adecuada?* La respuesta no es sencilla, en primer lugar, porque ordenar un territorio es una tarea compleja. Compleja por la cantidad de factores y variables que están en juego y por la necesidad de articularlas.

El eclecticismo geográfico dirá que ninguna es necesariamente más adecuada que otra y que todas son importantes a la vez. Algo de cierto en ello hay, porque como dice Valcárcel (2000), el espacio es material, es subjetivo y es construido al mismo tiempo.



En las distintas fases de un proceso de ordenación del territorio, la visión del espacio va mutando. El espacio es real, es concreto, es región y es paisaje cuando se lo circunscribe a un territorio y se lo delimita bajo algún criterio. El espacio es abstracto y es matemático cuando se lo representa y se lo digitaliza para su análisis. El espacio es subjetivo, cuando se lo interpreta y cuando se participa y se democratiza su planificación. El espacio es local, cuando se analizan sus particularidades y a la vez global cuando se observa su conexión, su integración y su interdependencia con otros espacios. El espacio es construido y es producido, cuando se piensa en su desarrollo, en su aprovechamiento y en su utilización.

Todos esos espacios, son espacios del ordenamiento territorial. Algunos con mayor presencia, otros con mayor incidencia y otros, a veces olvidados o menospreciados. Estos espacios conviven y en congeniarlos está el mayor desafío. Algunos de estos espacios son concebidos por una cuestión funcional- casi inevitable- de acuerdo con determinados objetivos planteados.

En un proceso habitual de ordenamiento territorial muchos de estos espacios se incorporan automáticamente como una necesidad dentro de las distintas etapas de un plan. Pero estos espacios necesitan ser pensados, como también es necesario preguntarse para qué es necesario organizar un territorio. De esa respuesta surgirán conceptualizaciones del espacio estructurales e ideológicas. Porque el ordenamiento territorial es esencialmente un proceso abordado desde las esferas políticas y liderado por la administración pública.

Desde ese lugar será entonces necesario preguntarse *¿Qué tipo de conceptualización del espacio será la dominante? ¿Qué tipo de conceptualización estructurará los objetivos y lineamientos de un plan?* Sin olvidar las demás conceptualizaciones; porque un eclecticismo bien entendido impulsa a utilizar una amplia gama de conceptos y teorías, a pesar de que siempre existirán ideas rectoras. En un plan de ordenamiento territorial las ideas rectoras y conceptuales sobre el espacio son fundamentales. Pueden variar en relación con los objetivos del plan y por eso es tan importante preguntarse el porqué y el para qué de ellos.

La visión epistemológica e ideológica del espacio, que estructura una iniciativa de ordenamiento territorial, es un animoso condicionante de la totalidad del proceso. A partir de ellas se pueden entender aspectos económicos, comprender visiones del

desarrollo, evaluar el interés hacia la consideración de aspectos ambientales e interpretar otros conceptos anexos.

Si se habla de espacios protegidos en el marco del OT, probablemente se deba remitir a varias, por no decir a todas, las interpretaciones del espacio. Pero el objetivo de este análisis es elucidar cuál o cuáles de estas nociones son estructurantes, condicionantes o rectoras de su espacialidad. El análisis debe abordarse entendiendo tanto su espacialidad interna como externa. Internamente, en el proceso de selección de una unidad de conservación, como también en la determinación de su tamaño, en el establecimiento de sus límites y su zonificación; rigen, fundamentalmente, principios vinculados con la Biogeografía, la Biología de la conservación y la Ecología (Morea, 2015).

En esta espacialidad interna se conjugan mayormente las nociones del enfoque material del espacio. El espacio geométrico, matemático y abstracto, junto a la visión regionalista, son en este caso valorados. Pero este espacio que se denomina interno también es un espacio local globalizado. Es un espacio que se distingue por sus singularidades, pero a su vez, forma parte de una red que se articula a nivel nacional e internacional.

Los espacios protegidos no pueden seguir siendo concebidos como islas. Deben pensarse en el marco de un sistema complejo, que reviste importancia en su conjunto para la conservación de la biodiversidad. Por consiguiente, independientemente del aporte del enfoque material, es la concepción de un espacio local globalizado la que debe estructurar la espacialidad interna de un espacio protegido.

Esta conexión que un espacio protegido -como espacio local- tiene con un sistema que escapa a sus límites concretos, no debe confundirse con la espacialidad externa. Si bien en parte se establece una relación con el exterior, es una vinculación con un sistema mayor al cual pertenece y que posee una cierta unicidad en sus características.

La espacialidad externa plantea la relación de los espacios protegidos con su entorno. Entorno compuesto no ya, por otros espacios naturales o unidades de conservación, sino por espacios urbanizados y espacios productivos. Entorno que incluye fundamentalmente, la relación con el hombre como principal agente dinamizador y propiciador de este tipo de espacios.

La existencia de esta relación centra su mirada en el espacio social, en la construcción del espacio y en la producción del mismo. La espacialidad externa de un espacio

protegido tiene estrecha vinculación con las amenazas a las que se encuentra expuesto y con la competencia por el espacio. Las implicancias de esta construcción conceptual-la producción del espacio- se convierten entonces, en la principal amenaza. El ordenamiento territorial de los espacios protegidos, visto desde su espacialidad externa, significa la armonización de la relación entre las fuerzas de producción del espacio y las prioridades de conservación de la biodiversidad.

El principal objetivo de un plan de ordenamiento territorial en su búsqueda del equilibrio será considerar seriamente a la protección y conservación de la naturaleza como un uso necesario. En esta última palabra se manifiesta el carácter innovador que un plan así concebido tendría. La protección de un espacio o de una serie de ellos, deja de ser vista como un uso posible, para transformarse en un uso clave en la consecución de ese afamado equilibrio. De esta forma, el rol y la importancia que la conservación del ambiente tiene dentro de una propuesta de ordenamiento territorial, puede servir de indicador para evaluar las posibilidades de alcance del equilibrio y la sustentabilidad.

Deviene importante entonces, entender por qué la producción del espacio es la principal amenaza de los espacios protegidos. Existen múltiples aristas que pueden ser consideradas bajo el tópico de “producción del espacio”, pero todas parten de la existencia de un espacio social. Este espacio social que no es solamente un espacio continente y soporte y que no parte de la relación hombre-naturaleza como elementos disociables.

Por el contrario, Milton Santos (1997) por ejemplo, defendía la idea de que hoy no hay una separación entre hombre y naturaleza, ya que el hombre está presente y ha conquistado todos los espacios naturales, aunque no les haya otorgado un uso específico. Por esta razón, el espacio que se estudia en el ordenamiento territorial no existe independientemente de las prácticas sociales: es esencialmente el espacio de la reproducción de estas relaciones.

Esto no significa que el espacio natural desaparece totalmente, pero es visto como un punto de partida, como la materia prima en el proceso de producción. La naturaleza sigue siendo un factor clave, porque no existe una iniciativa de ordenación, de promoción o de desarrollo que no parta de un análisis territorial. Igualmente, en esta línea de pensamiento, la naturaleza se encuentra en una situación de debilidad. Porque, aunque todos parecen apreciarla, quieren defenderla y protegerla y aunque nadie manifieste querer destruirla, pareciera inevitable que esto ocurra.

Esta construcción conceptual es importante porque sus principales teorizadores la han aplicado esencialmente a la organización del espacio y a la planificación del mismo. Con una marcada orientación hacia las zonas urbanas, quizás, pero extensible a lo natural también. Es un tema recurrente en casi la totalidad de la obra de autores referentes como David Harvey o Milton Santos; porque ha sido la corriente radical la que más se ha ocupado de esta cuestión. Justamente por ello, el espacio producido tiene habitualmente una connotación negativa, por su rol en el enfrentamiento dialéctico capitalismo-marxismo.

A pesar de ello, el entendimiento de las implicancias de este concepto debe servir-como defendía Lefebvre (1974)- a la construcción de una teoría unitaria del espacio, que incluya lo físico, lo mental y lo social. Bajo esta perspectiva, el espacio social (producido, o no) no necesariamente tiene implicancias negativas o destructoras. Suena utópico probablemente, pero si una iniciativa de ordenamiento territorial no parte de la posibilidad de la existencia de un espacio social no destructivo o equilibrado, no sólo estará destinada al fracaso, sino que irá en contra de la esencia del concepto mismo.

Retomando la idea anterior y sin la pretensión de redescubrir el concepto de espacio producido, queda pendiente explicar por qué representa una amenaza para los espacios protegidos. En la producción del espacio como amenaza sí predominan las visiones de la Geografía radical o de la ecología marxista. Predominan porque la amenaza se relaciona básicamente con dos factores: la competencia por el espacio y la incompatibilidad de uso.

El espacio producido se convierte en amenaza en la medida en que su producción sea desregulada, descontrolada y no planificada. Cuando la producción del espacio se rige por las leyes del mercado, por los intereses económicos y por voluntades sectoriales; las iniciativas de conservación y protección quedan muy relegadas.

La producción del espacio debe ser entendida como el resultado de toda práctica social, a través de múltiples factores, actores e instituciones que intervienen. Los espacios son producidos utilizando a la naturaleza como materia prima y son productos de actividades en donde la economía y la técnica están involucradas; pero son a la vez productos políticos y espacios estratégicos.

Cada sociedad construye su espacio social o tiene un espacio construido que le es propio. Este espacio social necesita ser defendido y reproducido y cada sociedad busca

hacerlo a través de los poderes del Estado. El poder político es muy importante, pero la producción del espacio no puede ser atribuida a un individuo, a un grupo o a una entidad. Es más bien el resultado de superestructuras sociales, que exigen sus espacios y la ordenación de los mismos de acuerdo con requerimientos específicos. Decía Lefebvre (1974):

(...) la búsqueda de la capacidad productiva y del proceso creativo nos lleva en muchos casos hacia un poder (político). ¿Cómo se ejerce tal poder? ¿Se contenta con mandar? ¿Acaso no es también demandante? ¿Cuál es la naturaleza de su relación con los grupos subordinados, también demandante y a veces ordenantes, y siempre participantes? Es un problema histórico –el problema de todas las ciudades, de todos los monumentos, de todos los paisajes-. El análisis de un espacio conduce hacia esa relación dialéctica mandar-demandar, con sus consiguientes preguntas: ¿quién?, ¿para quién?, ¿por quién?, ¿por qué y cómo? (p. 170).

Esta relación dialéctica mandar-demandar y las subsiguientes preguntas reflejan la razón de ser del ordenamiento territorial. En él, el poder político expone su relación con los grupos subordinados y encuentra en los planes de OT y en los equipos técnicos, el brazo ejecutor de su anhelo de coordinación de las demandas sociales. Pero es necesario aclarar que incluso bajo las normas del sistema capitalista, planificadores y técnicos no producen un espacio con plena conciencia de las causas, efectos, motivos e implicaciones (Lefebvre, 1974).

Esta labor resulta muy dificultosa, en primer término, porque estos planificadores, mediante la creación de modelos y escenarios, generan representaciones del espacio que suelen ser fragmentarias o al menos incapaces de concebir un espacio totalizador. Pero lograr plena conciencia del espacio que se produce es muy difícil también por las propias contradicciones que el sistema capitalista genera.

La escuela de ecología marxista identifica como una de las contradicciones del capitalismo a la apropiación y uso económicamente autodestructivos no sólo de la fuerza de trabajo sino de la infraestructura, el espacio urbano y la naturaleza (O'Connor, 2001). Este uso autodestructivo genera un enorme cúmulo de externalidades e impactos negativos, que además de implicar costes sociales, obligan a desarrollar mecanismos para la remediación ambiental, como pueden ser la recuperación de tierras, las políticas de poblamiento y de salud, la planeación de la eliminación de los desechos tóxicos, la reforestación y muchas otras más.

El mercado habitualmente no regula lo suficiente la producción del espacio ni el acceso del capital a la naturaleza. La sobreexplotación y la inercia de expansión del capitalismo llevan a la búsqueda constante de nuevos espacios y al abandono de tierras degradadas para su descarte o refuncionalización. La producción del espacio bajo estas condiciones se constituye en la principal amenaza de los espacios protegidos. Esta expansión desregularizada del capital genera una fuerte competencia por el espacio, que lleva indefectiblemente a la aparición de incompatibilidades en el uso del suelo.

Los espacios protegidos se ven cercados por la expansión de las ciudades, de la frontera agraria, de la deforestación, de la explotación minera y, en definitiva, de cualquier otro tipo de utilización que sea rentable en términos económicos. La crisis ambiental actual ha llevado al Estado a ejercer mayor control sobre las formas de producción del espacio. Esta necesidad de control es la que dispara una multitud de nuevos instrumentos de planeación más flexibles, más sociales y más participativos.

La concepción ambientalista reclama la limpieza, restauración y protección del ambiente, y se habla entonces de un espacio enfermo, que necesita ser sanado. Aquí el rol de urbanistas y planificadores ha llevado a la creación de nuevos movimientos como “la planificación ambiental”, el “eco diseño” o el “eco urbanismo”. Pero la destrucción ambiental puede llevar a la creación de nuevas grandes industrias destinadas a restaurarlo, que contribuyen más a paliar que a resolver los problemas.

En este punto, vuelve a ponerse en discusión el rol de los cuadros técnicos en los que se apoya el Estado en sus iniciativas de planificación y control. Según la Geografía radical, estos sirven -voluntariamente o no- a los intereses del capitalismo desde el momento en que dedican sus esfuerzos a estudiar las condiciones de control de los problemas y no a su solución. Una fuerte crítica a una Geografía tecnocrática al servicio de “la ley y el orden”(Racine, 1977).

Por todo lo antedicho, queda claro por qué el concepto de producción del espacio es estructurante en los planes de ordenamiento territorial. Porque, de la interpretación de sus implicancias dependerá que sus objetivos se orienten hacia la búsqueda del equilibrio y la limitación de las condiciones de producción o, por el contrario, se favorezca su reproducción. La dicotomía redundará en que se busquen verdaderas soluciones a las problemáticas mediante la proposición de un esquema sustentable o que se continúe una línea de corrección de externalidades que garantice la sostenibilidad del esquema de utilización del espacio actual.

Con respecto al concepto de espacio social y de producción del espacio es preciso hacer dos aclaraciones. En primer término, estos conceptos no deben quedar circunscriptos a la ideología marxista o liberal, porque el espacio social (y su producción) existe y seguirá existiendo independientemente del sistema capitalista o de un nuevo sistema que se imponga. En segundo lugar, el espacio social, su producción y reproducción no debe interpretarse por vía exclusiva de un autor, ya que existen discrepancias incluso entre sus principales referentes como Henry Lefebvre, Manuel Castells o David Harvey (Baringo Ezquerro, 2014) y no debe limitarse su aplicación al espacio urbano, independientemente de que sea éste, el ámbito donde mayor desarrollo y teorización ha tenido.

Por otra parte, resulta importante superar la visión de la producción del espacio como una lucha dual entre un poder hegemónico (Estado y/o Capital) y el resto de la sociedad. Cora Escolar (2000), retomando el pensamiento de Olac Fuentes (1981), justifica este argumento en base a tres problemas: La imposibilidad del capital y del Estado de unificar intereses absolutos a largo plazo; la imposibilidad de gobernar en nombre de una sola clase; y la evidente participación de grupos subalternos en los aparatos del Estado y no como meros objetos pasivos de dominación. Esto no implica que la visión economicista de la producción del espacio no sea válida o deba dejarse de lado, sino que existen otros ámbitos y otras instituciones en donde la producción del espacio social tiene lugar.

El actual eclecticismo geográfico debe permitir tomar las posiciones de distintos autores y conjugarlas en pos de objetivos específicos, como también adaptar su ámbito de aplicación a otros contextos no necesariamente idénticos al de su proveniencia. En definitiva y como conclusión de parte, el ordenamiento territorial debe ejecutarse desde un sólido conocimiento del espacio geográfico; que interprete todas las visiones y acepciones, pero que sienta sus bases sobre las nociones que se identificaron como estructurantes: el espacio social y el espacio global localizado.

## **1.2 La interpretación del Territorio para su ordenamiento**

El segundo concepto clave para el abordaje del ordenamiento territorial es el de territorio. Esta palabra proveniente del latín "*territorium*" tenía una utilización clara en el sistema jurídico romano. Justamente con ella se designaba a la apropiación de una

determinada porción de tierra dentro de los límites de una jurisdicción político-administrativa. Al igual que con el concepto de espacio, las definiciones de territorio también son muy diversas. De todas formas, existe una prevalencia de interpretaciones que lo definen a partir de la tradicional concepción romana. Esta interpretación tiene una fuerte ligazón con la idea del bien común. Particularmente en este caso, se entiende que el territorio es un bien común para la sociedad y como tal, se extienden derechos, voluntades, intereses y responsabilidades para su acceso, administración y uso.

Históricamente, el principal responsable de la administración y regulación de este bien común ha sido el Estado y por eso resulta difícil disociar el binomio Estado-Territorio. Por este motivo, se hace referencia a un ordenamiento territorial y no a un ordenamiento espacial. Porque este rol que el Estado ha desempeñado como responsable de impartir políticas vinculadas con la regulación de usos y actividades en un espacio delimitado ha condicionado la utilización de este término.

Romero y Vázquez (2005), por ejemplo, destacan que:

El territorio es un complejo sistema de componentes y relaciones entre la naturaleza y la sociedad, cuyos elementos y objetos son difíciles de separar y, por lo tanto, de comercializar. De allí que el territorio deba ser conceptualizado esencialmente como un bien común, lo que constituye la razón por la que los estados asumen la formulación de políticas públicas para su administración y mantienen aún grandes extensiones bajo el dominio público o bien son objeto de regulaciones especiales dado su carácter y naturaleza como bien común (p.91).

Para la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública Argentina (2008):

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 organización particulares. En este marco, la dinámica del desarrollo territorial es resultado de la forma en que se despliegan las políticas públicas a todos los niveles de gobierno, junto con las tendencias sociales, el avance tecnológico y las fuerzas del mercado en cada período histórico (p.36).

Lo que se refleja en estas definiciones es que la noción de territorio reúne dos componentes principales: el natural y el social. En la complejidad de la interacción de estos factores es en donde radica la necesidad de una regulación del territorio y desde



donde se origina el ordenamiento territorial como una herramienta de planificación y gestión esencial en las atribuciones del Estado.

En el análisis de esta relación de aspectos naturales y sociales la interpretación del territorio se complejiza. Aquí es donde aparecen otro tipo de definiciones que incorporan visiones que escapan a la de un territorio administrativo. Para el ordenamiento territorial importa entender a qué nos referimos con el término territorio, pero más interesa aún comprender sus elementos y su dinámica.

Milton Santos (1997) en su teorización del espacio incorpora el concepto de configuración territorial: “conformado por la disposición de los elementos naturales y artificiales de uso social sobre el territorio: plantaciones, canales, caminos, puertos y aeropuertos, redes de comunicación, edificios residenciales, comerciales e industriales, etc.” (p.90). A su vez, esta configuración territorial, articula con la dinámica social o el conjunto de relaciones que definen una sociedad en un momento dado.

Esta visión del territorio es la más interesante para el abordaje de esta tesis. Se entiende que el objetivo esencial de una propuesta de ordenamiento territorial es trabajar sobre la configuración territorial. Es entender esa configuración y su dinámica social, con el objetivo de re adaptarla o re configurarla a los fines de un nuevo propósito y una nueva visión de la dimensión territorial.

La concepción del territorio como unidad administrativa sólo importa a los fines de la determinación de las escalas de análisis y de la asignación de responsabilidades de gestión. Pero, cuando se habla de territorio en el marco de una política de ordenamiento territorial se refiere a esta concepción más compleja, que se ocupa de la estructura, la configuración, la dinámica social y los intercambios de flujos entre los distintos elementos que conforman ese territorio.

Para Mateo Rodríguez (2015) para entender el territorio en un proceso de planificación, es necesario considerar tres dimensiones:

- **La dimensión material:** relacionada con el espacio geográfico, que se origina por la interacción compleja entre las categorías de espacio natural, espacio económico, hábitat, espacio social y espacio cultural.
- **La dimensión simbólica:** esta dimensión se sustenta en el hecho de que lograr el funcionamiento estable del territorio, sólo es posible si sus habitantes se

identifican con sus espacios, sus lugares, sus paisajes, con sus recursos, y con su población.

- **La dimensión política:** esta dimensión es el fruto de las relaciones de poder. El territorio se considera como un campo de fuerzas sociales, económicas y políticas que influyen en las relaciones de poder que se delimitan espacialmente y que operan como un sustrato referencial.

### 1.3 Entonces ¿Qué se entiende por Ordenamiento Territorial?

El concepto de ordenamiento territorial tiene muchas acepciones y se pueden encontrar numerosas definiciones entre la bibliografía de distintos países e incluso dentro de un mismo país. La primera discrepancia que suele observarse se manifiesta en la definición de los conceptos de ordenamiento territorial y ordenación territorial. Mientras que muchos autores los utilizan como sinónimos, hay quienes entienden que el primer término involucra a toda la normativa que regula el uso del territorio, definiendo los usos posibles para las diversas áreas en que se lo ha dividido. En cambio, al proceso y la técnica para llegar a dicha normativa y para su aplicación se los conoce como “ordenación territorial”.

Lo cierto es que el concepto de ordenamiento territorial es muy amplio y ambicioso, debido a la cantidad de cuestiones y situaciones que contempla. Por este motivo, resulta tan dificultoso definirlo en pocas líneas. Quizás una de las definiciones más resonantes y que marcó un camino en estas transformaciones, fue realizada por la Carta Europea de Ordenación del Territorio en 1983:

La ordenación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio. (...) es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. (Consejo de Europa, 1983, p. 5)

De esta definición se pueden extraer algunas ideas que representan esa esencia que diferencia al ordenamiento territorial de la planificación tradicional. El desarrollo

equilibrado, la organización del espacio, la integración, la utilización racional de los recursos y la protección del ambiente son premisas fundamentales.

Otra definición interesante es la que expresan Gómez Orea y Villarino (2013). Según estos autores:

La Ordenación territorial es la Construcción planificada del sistema territorial hacia un futuro definido en un horizonte temporal, o indefinido. Se trata de una función de la Administración Pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todas las componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria. (p.46)

La noción del concepto de sistema, la transversalidad, el equilibrio y la calidad de vida, son los aportes principales que esta definición otorga a la construcción del entendimiento del concepto de ordenamiento territorial que se plantea en este apartado.

Por su parte, Antón Clave y González Reverté (2011) sin proponerse definir el concepto, entienden al ordenamiento territorial como una opción indispensable de consenso social y económico y un instrumento para la armonización territorial y la legibilidad espacial. Para ellos el ordenamiento territorial no consiste simplemente en ejecutar un ejercicio colectivo de discusión sobre cómo debe establecerse un espacio dado, sino también un instrumento preventivo y/o atenuador de conflictos territoriales existentes o latentes.

Otros autores, han emprendido la tarea de recopilar distintas definiciones de este concepto como instancia previa para la adopción de una postura a este respecto. Massiris Cabezas (2002), en su artículo sobre el ordenamiento territorial en América Latina realiza esta labor para finalmente concluir:

La ordenación del territorio es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo. (p.5)

En los últimos años, ha surgido un desprendimiento dentro del ordenamiento territorial, más preocupado por la dimensión ambiental y ecológica. La fundación Cambio Climático y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales proponen un:

Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) como una herramienta de política ambiental, que puede ser caracterizada como “mecanismo de comando y control”, en tanto se consolida a través de regulaciones estatales directas que resultan obligatorias para todos y que tiene por objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial determinado. (Psathakis, 2010, p. 29)

La entonces Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) también adoptó esta visión del ordenamiento ambiental y en el marco de la Política Ambiental Nacional dice que:

(...) es una prerrogativa del Estado para el logro del bien común y se caracteriza como un instrumento clave para hacer efectiva y materializar la integración de las variables ambientales, sociales y económicas para el desarrollo. Entendemos al ordenamiento ambiental del territorio como conjunto articulado y dinámico de acciones proactivas, orientadoras y cuando corresponda reguladoras del Estado que responden a las resultantes de un proceso sistemático de planificación política, técnica y administrativa ajustado a los principios definidos en la Ley General del Ambiente. (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2015, p. 69)

Por último, en cuanto a definiciones, el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento territorial de la Argentina, define al concepto, en su anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento territorial (2012), de la siguiente manera:

El Ordenamiento Territorial es una política pública, destinada a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. El Ordenamiento Territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar de los agentes privados y públicos sobre el uso del suelo (p.2).

Esta definición refuerza varias de las premisas destacadas anteriormente, pero incorpora a su vez, los conceptos de aprovechamiento democrático de los recursos y el de producción social del espacio. En definitiva, independientemente de la dificultad de

expresar en pocas líneas la totalidad de los aspectos que una definición de ordenamiento territorial debe tener, a través del repaso de distintas definiciones, se puede extraer ciertas nociones esenciales que deben estar presentes:

- Organización y regulación del espacio y las actividades
- Integración (en todas sus dimensiones)
- Desarrollo equilibrado
- Utilización racional de los recursos
- Aprovechamiento y acceso democrático al territorio y sus recursos
- Protección y conservación del medio ambiente
- Calidad de vida.

Lo cierto es que a la hora de analizar si una política, una Ley o un plan verdaderamente responden a los parámetros del ordenamiento territorial, gran parte sino todas estas nociones deben estar presentes. Presentes no necesariamente en una definición que las nuclea, sino concretamente a través de los objetivos y las iniciativas que de ellos se desprendan. Por eso, no se pretende generar una nueva definición que sea integradora ni superadora de las ya existentes, pero sí establecer una postura conceptual que identifique los elementos que son considerados indispensables.

A partir de entonces, cuando se haga referencia al ordenamiento territorial, estarán implícitos los alcances y las nociones que se le han dado a este concepto. A raíz de esas nociones clave que se han mencionado, cuando hablamos de ordenamiento territorial nos referimos a la planificación de un territorio determinado y de las actividades humanas que en él se desarrollan, o podrían desarrollarse.

De acuerdo con esta interpretación, el ordenamiento territorial es entendido como una herramienta o instrumento para guiar de forma planificada la evolución del sistema territorial. El objetivo principal es lograr resolver los conflictos que todo sistema contiene, en pos del interés público; con una visión a largo plazo que permita un desarrollo sustentable del territorio.

Básicamente, el ordenamiento territorial se manifiesta a través de un proceso de planificación y al igual que sucede con cualquier proceso de este tipo, ha ido variando y cambiando con el tiempo. De la misma forma en que el concepto de planificación ha

aceptado modificaciones y que los planes de hoy en día han dejado de ser sectoriales para transformarse en estratégicos y participativos, se puede decir que los planes de ordenamiento territorial no son iguales hoy que hace 40 años.

El aporte de la teoría de sistemas, la imposibilidad de abordar ciertas problemáticas con visiones sesgadas, la especialización científico-técnica y la creciente tendencia al trabajo interdisciplinario en la ciencia, han modificado notablemente la tarea de planificadores y gestores. Por estos motivos, el territorio debe ser visto como un sistema; un complejo entramado donde el medio físico, la población, las actividades humanas, los canales de relación, las instituciones y agentes, el marco legal, las infraestructuras de transporte y comunicaciones generan permanentemente relaciones de múltiple influencia que necesitan ser ordenadas para garantizar su supervivencia.

El ordenamiento territorial es habitualmente una función de la administración pública, donde es tan importante definir lo que se puede hacer, como lo que no se puede hacer. La característica distintiva de este proceso radica en su capacidad de integrar las voluntades de todos los sectores y actores involucrados, como también de analizar las capacidades del medio natural.

En ese sentido, resulta indispensable diferenciar al ordenamiento territorial de cualquier otro tipo de iniciativa de planificación u ordenamiento de índole sectorial. Los planes urbanísticos, los planes estratégicos de ciudades, los planes de ordenamiento rural, entre muchos otros ejemplos, no constituyen verdaderas propuestas de ordenación del territorio. Si bien, en algunos casos, la estructura de los planes y la metodología utilizada puedan responder a ciertos parámetros del ordenamiento territorial, habitualmente carecen de la visión integradora y del concepto de igualdad.

El ordenamiento territorial por esencia debe bregar por favorecer los usos del suelo más adecuados de acuerdo con las características del medio físico, con las necesidades de la población y en pos del bien común. Cuando se realizan procesos de planificación en donde la premisa es favorecer determinadas iniciativas o a sectores específicos, resulta imposible respetar la esencia del concepto de ordenamiento territorial, y esta desigualdad atenta contra la sustentabilidad del sistema territorial.

Justamente, superar las visiones parciales y sectoriales es la principal dificultad de las verdaderas propuestas de OT. Aunque se crea necesario realizar un enfoque

multidisciplinar y participativo, las distintas definiciones, alcances y objetivos plantean sesgos que en muchos casos se transfieren en enfoques y paradigmas del OT.

#### **1.4 Enfoques y paradigmas del ordenamiento territorial**

La complejidad del concepto de ordenamiento territorial no sólo ha dado lugar a la aparición de numerosas definiciones, sino que además han sido muy variadas las interpretaciones que del mismo han surgido. Estas interpretaciones se han canalizado a través de lo que se puede definir como enfoques o paradigmas del ordenamiento territorial.

En algunos casos los cambios de enfoque o el traspaso de un paradigma hacia otro se han dado de forma cronológica. Los diversos intentos por desarrollar leyes e implementar planes van generando un proceso de modificación y actualización a medida que se encuentran con dificultades. La necesidad de adaptarse a situaciones y problemáticas reales va transformando el proceso, incorporando ciertos aspectos, en detrimento de otros que van quedando relegados o descartados.

Este tipo de cambio es lógico y casi inevitable. En general, se originan lentamente a través de una serie de discusiones, debates y consensos que devienen en un cambio de enfoque. Paralelamente, existe otro tipo de cambio, que no está necesariamente ligado al paso del tiempo, sino que está relacionado con posiciones y debates de fondo, que en muchos casos responden a las distintas ciencias o especialidades que abordan esta temática, o a debates internos dentro de cada campo de conocimiento.

De estos últimos provienen los cambios más sustanciales, los que verdaderamente podríamos denominar cambios de paradigmas. Geógrafos, arquitectos, ingenieros, economistas, entre otros profesionales de disciplinas vinculadas con la planificación territorial tienen distintas visiones sobre el ordenamiento territorial y en la defensa de sus posturas, intentan imponer sus formas y sus metodologías.

Villarino y Orea (2013) identifican las seis visiones parciales más habituales: a) la conservacionista, que vincula a la OT con la gestión racional de los ecosistemas; b) la urbanista, que se centra en la ordenación urbana interna y su crecimiento y la clasificación y calificación del suelo urbano; c) la participacionista, enfocada en la población, la capacitación y los recursos humanos; d) la economicista, que pretende solucionar los desequilibrios económicos y se preocupa por la localización de las

inversiones; e) la infraestructuralista, preocupada por la localización de infraestructuras, la movilidad y el transporte y f) la legalista, que entiende el uso del territorio desde la cuestión legal.

Dependiendo de que concepción se parta, el resultado del análisis de situación y las fases prospectivas será distinto. Una marcada especialización puede generar que algunas iniciativas se centren más sobre aspectos físicos y ecológicos, mientras que otras lo hagan desde el urbanismo, las infraestructuras o las actividades económicas. Lo cierto es que el ordenamiento territorial demanda visiones integradoras e interdisciplinarias, donde la participación, la igualdad y la democracia se vuelven indispensables para garantizar un desarrollo equilibrado.

Los enfoques o paradigmas más recientes son los que más se acercan –o al menos intentan- a este tipo de iniciativas de carácter más inclusivas. No obstante, a lo largo de los años se pueden identificar distintas tendencias que han marcado una forma de proceder en determinados contextos históricos, algunas de las cuales aún hoy en día conviven.

A grandes rasgos se pueden identificar cuatro enfoques del ordenamiento territorial. Al primero de ellos se lo denomina científico-técnico y está relacionado con el surgimiento del concepto y con los primeros años de su implementación. El segundo es el enfoque de los sistemas, que surge desde las concepciones de la planificación física y territorial, pero que incorpora la teoría de los sistemas de von Bertalanffy (1968). El siguiente enfoque es el de los escenarios, llamado así por la influencia que ha tenido esta técnica en las etapas prospectivas de los planes de ordenamiento territorial.

Por último, pero de gran importancia, están los enfoques ecologistas o ambientalistas. Sin estar limitados a contextos históricos, reúnen las visiones más críticas y radicales y han sido el motor principal de muchos cambios que se han registrado en los procesos de planificación más tradicionales.

La identificación de estos cuatro enfoques es necesaria para entender la teoría y los métodos actuales del ordenamiento territorial. Justamente el agrupamiento elegido responde a la influencia que, en mayor o menor medida, han dejado en la conformación actual.



### 1.4.1 Enfoque científico-técnico

Los antecedentes de iniciativas de planificación vinculadas al territorio y a los espacios urbanos se remontan a comienzos del siglo XIX, e incluso existen experiencias anteriores. De hecho, el mariscal Vauban (1633-1707), mayormente reconocido por la construcción de fortificaciones, es mencionado también como uno de los primeros teóricos y prácticos franceses de lo que hoy se denomina la ordenación del territorio.

Sin embargo, estos antecedentes no representan procesos que pueden encasillarse dentro del ordenamiento territorial. Para acercarse a este concepto o por lo menos al surgimiento del mismo, es necesario analizar a partir de finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX.

La denominación de este período como científico-técnico responde a la influyente participación de profesionales y especialistas en los procesos de planificación encarados por ámbitos públicos. Una marcada especialización, poca articulación interdisciplinaria y escasa participación de la sociedad civil eran las características más sobresalientes de esta etapa.

Los comienzos o antecedentes del ordenamiento territorial están estrechamente vinculados con la planificación física y dentro de la misma, con la planificación urbana y sectorial. En Estados Unidos y gran parte de Europa la aparición de este concepto está ligada a la perspectiva de la Planificación Regional o Regional Planning, desde donde se comienza a replantear la relación de las ciudades con el territorio que las albergaba y con el entorno natural que las rodeaba.

La aparición de estas tendencias de planificación y la preocupación por entender las relaciones del hombre con su entorno no son casuales, sino que se encuadran en los debates internos de la denominada “Geografía moderna” (Ortega Valcárcel, 2000). Autores como Paul Vidal de la Blache, Friedrich Ratzel, Carl Ritter y posteriormente Richard Hartshorne - precursores y pioneros de la Geografía regional y la Geografía humana-, tuvieron gran influencia en el estudio de las relaciones existentes entre el medio físico y la vida del hombre.

El desafío de la Geografía moderna consistía en estrechar los vínculos entre la Geografía física y el estudio del hombre. La propuesta de Ratzel, Antropogeografía (1882), que luego se conocería como Geografía humana, resulta emblemática en esta búsqueda. La Antropogeografía de Ratzel se centraba en el estudio de tres elementos:

establecer la manera como los hombres se hayan distribuidos y agrupados en la tierra; la explicación de esta distribución de acuerdo con los movimientos de los pueblos y finalmente, los efectos que el medio físico puede producir en los individuos y sociedades (Ortega Valcárcel, 2000).

El Regional Planning se encontraba expresamente influido por las tendencias de la época y conjugaba influencias de la planificación física, del determinismo ambiental y de las investigaciones regionalistas. Por primera vez, la distribución de la población y sus actividades, el uso de los recursos naturales y la disposición de infraestructuras y equipamientos comenzaban a ser eje en la planificación de ciudades.

No obstante, las políticas derivadas de este movimiento seguían centrándose en la planificación urbana y en la relación ciudad-campo. De ella derivaron diversas iniciativas de planificación sectorial, sobre todo a partir de los años 30' y 40'. El período de pre y pos guerra marca el auge de la planificación económica, preocupada por la creación de puestos de trabajo, el incentivo a la industria y la localización de estas actividades.

En la actualidad este estilo de planificación puede ser utilizado en aquellos casos en que los fines específicos de un determinado estudio así lo requieran y pueden ser de cierta utilidad. A pesar de ello y en lo que a ordenamiento territorial respecta, estos estudios han perdido protagonismo en la medida en que fueron incapaces de abarcar la complejidad de las problemáticas territoriales del mundo moderno.

#### **1.4.2 Enfoque de los sistemas**

Este segundo enfoque es quizás el que más influencia y perdurabilidad ha tenido. La teoría general de los sistemas que Ludwig von Bertalanffy desarrolló en 1968 ha sido adaptada por numerosos campos de estudio y ha generado transformaciones contundentes.

Este enfoque incorpora el concepto de “sistema territorial”, entendido como el resultado de las múltiples y complejas interacciones que tienen lugar en el territorio. En los planes de ordenamiento territorial es habitual utilizar la visión de sistema, en donde los distintos componentes como el medio físico, la población, el poblamiento, las actividades humanas, los canales de relación y las instituciones y agentes son vistos como subsistemas dentro de este gran sistema territorial.

A partir de este momento se marca un cambio de tendencia que acerca, en parte, al concepto de ordenamiento territorial tal como se lo describió a comienzos del capítulo. A través de la interpretación del territorio como un sistema complejo es que se comienzan a abordar las problemáticas de forma integral. Esta concepción no deja de ser un desprendimiento de la planificación física, pero ya no exclusivamente vinculada al urbanismo y la planificación sectorial, sino más bien relacionada con lo que algunos autores definen como planificación territorial (Clavé & Reverté, 2011).

Dentro de las temáticas que comienzan a imponerse en estos estudios, Pujadas y Font (1998) mencionan: la redistribución de la población y las actividades económicas del territorio; la formulación de directrices globalizadoras para la planificación sectorial; la formulación de directrices para la planificación urbana; la definición de ámbitos para la planificación territorial de nivel inferior; y la zonificación del territorio acorde a las problemáticas específicas de cada área. Los temas a ser considerados han ido cambiando e incorporando nuevas problemáticas, pero lo que estos autores marcan, es una forma integral y sistémica de abordar las problemáticas territoriales.

La visión sistémica ha sido incorporada en la mayor parte de los procesos de planificación actuales, independientemente del título que ese proceso de planificación lleve. En la planificación territorial y estratégica se habla del sistema territorial y los subsistemas físico, productivo, relacional y económico.

En el ordenamiento territorial se hace referencia al sistema territorial y sus componentes: medio físico, población, poblamiento, actividades humanas, canales de relación, instituciones, agentes, marco legal (Massiris Cabeza, 2002; Villarino & Orea, 2013). Incluso en procesos de ordenación de espacios específicos como los de Manejo Integrado de Zonas Costeras se interpreta a partir de una visión del sistema litoral, la existencia de tres subsistemas: Subsistema físico-natural; subsistema socio-productivo y el subsistema jurídico-administrativo (Barragán Muñoz, 2003).

### **1.4.3 Enfoque de los escenarios**

En el ordenamiento territorial las fases prospectivas son importantes al igual que en todo proceso de planificación. Así como la visión sistémica ha logrado instalarse de forma masiva, también lo han hecho la construcción de escenarios y modelos.

Según Villarino y Gómez Orea (2013), los escenarios son visiones de medio y largo plazo basadas en conjeturas más o menos inciertas sobre la evaluación de aspectos relevantes del sistema. El objetivo principal de la construcción de escenarios es poder definir con la mayor precisión posible el futuro, para poder establecer las estrategias adecuadas en el presente.

Las denominaciones pueden variar, pero existe un consenso en identificar tres grandes grupos de escenarios: el escenario tendencial; el óptimo o ideal y el de concertación. El escenario tendencial describe el futuro más probable. Establece cual será la continuidad lineal de las variables del presente. El escenario óptimo se refiere al futuro más deseable del sistema territorial. Parte de una suposición en la cual no existan restricciones de ningún tipo.

Finalmente, el escenario de concertación suele ser un escenario más viable dentro de ciertos límites de racionalidad. Se realiza tomando elementos de los otros escenarios y a través de la negociación y la conciliación entre los distintos agentes intervinientes en el sistema. Los escenarios tienen su máxima expresión en la construcción de los modelos de ordenación o modelos territoriales. Éste resulta ser el fin último de las etapas prospectivas y propositivas del ordenamiento territorial actual.

Las ideas de modelo territorial y modelo de ordenación territorial han reaparecido en el lenguaje normativo y técnico en los últimos años del siglo XX, rescatadas por el nuevo impulso dado a la planificación territorial regional desde ámbitos comunitarios. También, en gran medida, al relanzamiento de la ordenación territorial en los estados europeos de organización federal, así como en los unitarios que han impulsado más decididamente la regionalización (Naranjo, 2006).

El abordaje desde este paradigma escenarios-modelos ha sido foco de críticas también, pero debe entenderse como una simple representación sintética de los principios y los objetivos del OT. Lo que puede generar el fracaso de este tipo de enfoques es su mala implementación, su excesiva rigidez o las inadecuadas políticas que se utilicen. Este enfoque de construcción de “modelos territoriales voluntaristas” ha tenido gran difusión como oposición a la no intervención del Estado y a la libertad de acción de grupos poderosos que imponen sus decisiones sobre el territorio y son los grandes generadores de desequilibrios y conflictos sociales, ambientales y económicos.

#### 1.4.4 Enfoque ambientalista

Los movimientos ambientalistas y ecologistas no pueden ser encuadrados en un único momento histórico. Tampoco pueden ser nucleados bajo una misma denominación, porque los orígenes y los intereses han sido distintos a lo largo del tiempo. Referidos a la problemática territorial, estos enfoques han funcionado como propuesta de equilibrio ante el excesivo perfil económico y desarrollista de la mayoría de los planes.

Esencialmente los paradigmas ambientales operacionalizan acciones tendientes a proteger componentes vulnerables, a minimizar cargas ambientales y a prevenir problemas. La ecología del paisaje, surgida en la década del 30', pero con auge en el paradigma de la Geografía cuantitativa, introdujo algunas de las primeras técnicas de evaluación y análisis de unidades morfológicas o ambientales que se utilizarían para tomar decisiones de planificación.

No obstante, una de las propuestas más reconocidas de planificación del territorio proveniente de la planificación ecológica fue la de Ian McHarg (*Design with Nature*) en los años 70'. De esta idea algunos principios han permanecido activos en procesos posteriores vinculados al ordenamiento territorial: 1) abandonar el antropocentrismo y la idea de superioridad del hombre; 2) la consideración del proceso natural como un elemento clave en la planificación; 3) el método de planificación más perfecto es aquel que incorpora el valor de los recursos sociales y estéticos; 4) el método de planificación debe permitir usos complementarios del suelo; 5) el proceso de planificación debe ser adaptativo y 6) la utilización del método cartográfico de comparación de capas (McHarg, 1995).

Este método de McHarg, que pone énfasis en los aspectos físico-naturales se contrapone con los enfoques científico-técnicos y con el determinismo económico reinante en esos años. En los años 80' fueron los enfoques del eco desarrollo y el desarrollo sustentable las principales iniciativas que intentaron propiciar una planificación más responsable, y en la década del 90' las iniciativas mutaron hacia agendas sobre desarrollo y medio ambiente y hacia la planificación ambiental.

En el ordenamiento territorial los enfoques ambientalistas han sido grandes contribuyentes en la evolución del concepto y en la incorporación de aspectos y variables que en otros tiempos estaban muy relegados. A tal punto es así que existen

movimientos actuales que proponen abandonar la denominación de ordenamiento territorial y sustituirla por ordenamiento ambiental u ordenamiento ambiental territorial.

### **1.5 Posicionamientos actuales y exigencias futuras**

El ordenamiento territorial representa un determinado estilo de planificación, que se ha ido conformando con el transcurrir de los años y de muchas experiencias. Posee características propias que hoy permiten hablar de sus valores intrínsecos, como concepto y como instrumento de planificación.

Pero no puede desprenderse de las influencias de las distintas corrientes y tendencias dentro de la planificación. Algunos autores consideran que el ordenamiento territorial es precisamente la evolución de los distintos métodos de planificación ligados al territorio, como la planificación regional, el urbanismo, la planificación económica y la ambiental (Massiris Cabeza, 2002; Gudiño, 2010).

Siguiendo esta idea, los enfoques antes referidos no existen en estado puro en el ordenamiento territorial como aquí se lo concibe. Pero cada uno de ellos ha dejado conceptos, técnicas, métodos y procedimientos que son visibles en distintos tipos de planes o en determinadas etapas dentro de cada plan.

Las influencias de cada uno de estos enfoques no se presentan en forma perfectamente amalgamada y la preponderancia de alguno de ellos puede generar posteriores desequilibrios en el proceso de ordenación territorial. Por eso, la complejidad del concepto de ordenamiento territorial no viene dada solamente por la dificultad de aunar una definición, sino más bien por el inconveniente de lograr compensar las múltiples influencias que se arrastran.

Estas influencias no sólo son técnicas, también las hay ideológicas, políticas y hasta culturales. En este punto es donde puede observarse que la ordenación del territorio cambia de país en país y de cultura en cultura. John Friedmann (2005) en su trabajo “Globalization and the emerging culture of planning” analiza como la cultura de planificación cambia dependiendo el país, el grado de desarrollo, el tipo de gobierno y el tipo de sociedad.

Sin embargo, en un mundo globalizado, a pesar de las diferencias se pueden encontrar ejes comunes. Para Friedmann, por ejemplo, la Estrategia Territorial Europea comparte

muchos aspectos con las formas de planificación anglosajonas como el Regional Planning, el Spatial Planning o el Strategic Planning.

Es preciso salir del simplismo de la denominación y realizar abordajes más profundos. Un proceso de planificación puede responder a los principios del ordenamiento territorial independientemente del nombre que lleve. De la misma forma que titular a un plan como de ordenamiento ambiental no garantiza por sí mismo que las problemáticas ambientales estén en el centro de la escena. Existen ejemplos de buenas y malas prácticas bajo el más amplio espectro de denominaciones.

Todos los estilos de planificación pueden tener cierta validez, pero según Friedman (2005): “(...) traditional concern with land use needs to be brought into relation with sustainable economic growth, social diversity and justice, and the stewardship of the Earth” (p.215)<sup>2</sup>. Este autor entiende que: “(...) Spatial planning is best viewed as a set of interdependent processes involving multiple actors that seek to create more livable, life-enhancing cities and regions” (p.213)<sup>3</sup>.

El ordenamiento territorial se presenta entonces, como una alternativa llamada a saldar las deficiencias de experiencias anteriores en planificación. Al entender de esta tesis, para que este objetivo se materialice, será necesario responder a una serie de exigencias que se desprenden de las falencias e inconvenientes de estas prácticas pasadas. Las exigencias y los desafíos principales que el ordenamiento territorial deberá lograr concretar a futuro son:

- 1) Propiciar un **equilibrio** territorial a todas las escalas.
- 2) Garantizar la **equidad** social en todas las dimensiones.
- 3) Establecer principios de **sustentabilidad** que sean ejes articuladores de los planes.
- 4) Desarrollar mecanismos de **participación social** realmente representativos, que tengan influencia en la toma de decisiones y que estén presentes a lo largo de todo el proceso de planificación y gestión.

---

<sup>2</sup>[La mirada tradicional del ordenamiento territorial tiene que ser puesta en relación con el crecimiento económico sostenible, la diversidad social y la justicia y la administración de la tierra (Friedmann, 2005).] (Traducción. de Morea, J. P.)

<sup>3</sup>[La planificación espacial es mayormente vista como un conjunto interdependiente de procesos que involucran múltiples actores que buscan crear ciudades y regiones más habitables y con mejor calidad de vida (Friedmann, 2005).] (Traducción de Morea, J. P.)

- 5) Lograr generar **espacios más habitables** y de calidad, tanto en entornos urbanos como en zonas rurales y naturales.
- 6) Optimizar los mecanismos de **gestión**; propiciar **una planificación orientada a la acción** y generar procesos mucho más **versátiles y dinámicos**.

### 1.6 El rol de la Geografía en el Ordenamiento Territorial

Encuadrar al concepto de ordenamiento territorial dentro de una única corriente epistemológica sería simplista y erróneo. Es cierto que la vinculación más fuerte y directa es con la denominada Geografía Aplicada, pero justamente la conexión con esta noción es la que le otorga complejidad y controversia. Esta Geografía Aplicada puede ser entendida, en su concepción amplia y desprejuiciada, como la aplicación de las teorías y métodos geográficos a una realidad determinada, como la utilización de los saberes de la Geografía para la resolución de problemáticas sociales y, en definitiva, como la ciencia puesta al servicio del bien común.

Esta interpretación parece sencilla, pero la Geografía Aplicada ha generado mucha controversia dentro de la historia del pensamiento geográfico. No se repasa aquí casi 60 años de debates sobre la Geografía Aplicada, que parecieran estar ampliamente superados y que en todo caso no son exclusivos de la Geografía.

A pesar de ello, en relación directa con las implicancias del ordenamiento territorial, hay al menos tres cuestionamientos que merecen ser destacados y que todavía revisten de actualidad: *¿Cómo debe ser una verdadera Geografía Aplicada?*, *¿Cuál es la postura que deben adoptar los geógrafos aplicados?* y *¿Cuáles son las teorías y los métodos de aplicación?*

La Geografía ha sido históricamente un conocimiento útil y utilizado. Incluso antes de que alcanzara el estatus de ciencia, muchos profesionales han dispuesto sus conocimientos del territorio con fines exploratorio, de control o de expansión. Por ende, no puede afirmarse que la aplicación en Geografía sea una cuestión moderna, o derivada de una ciencia inicialmente teórica o básica. Aunque el propio Michel Phlipponneau reconozca que la construcción del concepto “Geografía Aplicada” es una expresión antigua que representa a ciertas formas históricas de hacer Geografía, fue su obra “Geografía y Acción: Introducción a la Geografía Aplicada”(Phlipponneau, 1960) la que dio inicio a fuertes debates en torno al término.



Diversos autores acuñaron términos similares como la Geografía Voluntaria (Labasse, 1966) o Geografía Aplicable (Beaujeu-Garnier *et al.*, 1971) y establecieron críticas de distinta índole e intensidad a la Geografía Aplicada de Phlipponneau. Sin embargo, las críticas más radicales y emblemáticas están representadas en la obra de Pierre George “Geografía Activa” (George *et al.*, 1966).

Ante la pregunta sobre la necesidad o la existencia de una Geografía Aplicada, la respuesta de George es contundente: no. A su entender y el de sus colaboradores existe una Geografía Activa, cuya función es científica y debe ser diferenciada de la Geografía Aplicada o de la aplicación de datos provistos por la Geografía. Esta última labor corresponde a técnicos, especialistas e incluso a administradores, pero jamás debe ser de incumbencia del geógrafo.

Pierre George concibe a la Geografía como una ciencia de síntesis y de integración. El geógrafo es por definición el agente de coordinación, el intermediario entre el grupo de técnicos especialistas y la administración o la política que adopta las decisiones (George *et al.*, 1966). En definitiva, según manifiestan sus creadores:

El objeto de la Geografía Activa consiste en percibir las tendencias y las perspectivas de evolución a corto plazo, medir en intensidad y con proyecciones espaciales las relaciones entre las tendencias de desarrollo y sus antagonistas, definir y evaluar la eficacia de los frenos y los obstáculos. Es a través de estos aspectos como la Geografía puede dirigirse hacia su aplicación (p.35).

Pero *¿cuál es entonces el rol o la postura que deben adoptar los geógrafos frente a esta situación?* La revolución cuantitativa en Geografía, desarrollada a partir de los años 50' tiene mucho que ver en este debate. La redefinición de la Geografía física, la tecnología, los sistemas computarizados y el auge de los métodos cuantitativos en general, incitaron a muchos geógrafos a iniciarse en campos de aplicación, a participar de procesos de planificación y a especializarse cada vez más en subcampos específicos, funcionales a estas nuevas tendencias.

Es esta conversión de muchos geógrafos en técnicos especialistas el blanco de la crítica de la Geografía Activa. Crítica que se manifiesta por partida doble, debido a la pérdida de la visión integral y del rol coordinador del geógrafo por un lado y a la postura preponderante en la toma de decisiones por el otro. La participación del geógrafo en este tipo de iniciativas no es negada totalmente por la Geografía activa, pero sí se

discute el rol y las incumbencias del geógrafo, tal cual se manifiesta en el siguiente fragmento:

Sigue siendo evidente que, si bien tiene la responsabilidad del diagnóstico y comparte la de la posología con los representantes de las ciencias económicas y sociales, no le corresponde adoptar las decisiones ni aplicar los remedios y ello tanto más porque en la mayoría de los casos, una situación actual presenta varias posibilidades de evolución, según que influyamos de manera diferente sobre sus mecanismos. Frente a cada situación se impone una elección. Esta elección supone la concesión de ciertas ventajas, el sacrificio de ciertos privilegios. Es, por consiguiente, de carácter político. Ahí se sitúa la línea de demarcación entre la Geografía Activa y la acción administrativa (George *et al.*, 1966, p. 45).

Esta discusión cobra real importancia para esta tesis ya que es el propio Phlipponneau quien considera que la ordenación del espacio es, efectivamente, el ámbito esencial de aplicación de la Geografía; de intervención del geógrafo profesional. Ella debería decir a los que están a la cabeza del gobierno: cómo hay que distribuir a las personas, distribuir las fuerzas, centralizar o descentralizar, crear aquí un polo industrial, allí una agro ciudad, porque éstas serían las condiciones en las que la eficacia de la acción del Estado y de los grupos humanos se ejercerían con el máximo provecho (Phlipponneau, 2001).

La pérdida de protagonismo de los geógrafos en los procesos de planificación ha dado lugar a grandes especialistas en problemas relativos a la localización de actividades, la planificación regional y la ordenación del territorio, principalmente provenientes de la economía, la arquitectura, la ingeniería e incluso la sociología. Para Phlipponneau (2001) esta abstención en la organización y la gestión del espacio plantea al geógrafo una cuestión de ética:

¿Puede éste permanecer indiferente cuando constata que la ausencia de preocupaciones geográficas al elaborarse los primeros Planes se traduce en un incremento de los desequilibrios regionales, que ciertos errores manifiestos en la reconstrucción y la ordenación de las ciudades, la modernización brutal de las estructuras agrarias, la localización de las actividades, hubieran podido evitarse mediante investigaciones previas, dirigidas por un espíritu geográfico? (p.15).

La respuesta a esta cuestión ética podría depender de la respuesta a otra pregunta: *¿Bajo qué condiciones se debe participar?* Los cuestionamientos de la Geografía activa y de

gran parte de la Geografía radical apuntan a la pérdida de independencia y de libertad en el trabajo del geógrafo, como así también sobre el control de los resultados. Esta crítica en muchos casos no ha podido separarse de una crítica ideológica expresada por numerosos autores y correctamente reflejada por Jean Bernard Racine en su “Discurso geográfico y discurso ideológico” (1977):

(...) a veces, la acusación irá dirigida contra la función ideológica explícita de un discurso que hace la apología de un cierto tipo de sociedad. En el terreno de la Geografía, ésta es la acusación de un David Harvey o un Richard Peet lanzan contra hombres como Malthus, evidentemente, pero también contra Brian Berry (uno de los padres "no arrepentidos" de la nueva Geografía) o Keith D. Harris, cuyos enfoques ligados a una concepción de la sociedad llamada "liberal", sirven, voluntariamente o no, a los intereses del capitalismo monopolista de Estado desde el momento que orientan la investigación al estudio de las condiciones de control de los problemas y no a su solución, y ello a pesar de los objetivos sociales que se fijan estos expertos de la Geografía. Lo que se impugna en este caso, es ciertamente una Geografía de tipo tecnocrático, orientada a la "ordenación" y al control, y por tanto, al servicio de "la ley y el orden" (p.12).

Lo que Racine (1977) intenta manifestar es que, en este punto, ya no importa tanto el qué y el cómo de una Geografía Aplicada, sino el por qué. Un porqué que puede ser transformado en un para qué. Para ser serviciales y funcionales a las fuerzas dominantes y transformarse en una herramienta de control o para ser una Geografía revolucionaria – como pretende Harvey- que se preocupe por cambiar el mundo y no sólo por comprenderlo. Quizás haya sido Yves Lacoste (coautor de Geografía Activa), con su obra “Geografía: Un arma para la guerra”(1976) quien más fuertemente haya cuestionado la funcionalidad de la Geografía a fines ex propios y el rol de los geógrafos aplicados en causas que les eran ajenas.

No obstante, Phlipponneau y los defensores de la Geografía aplicada consideraban infundadas las críticas recibidas, al alegar que muchas de las cuestiones materiales y deontológicas ya habían sido consideradas en el coloquio de Geografía Aplicada de Estrasburgo (1961). Para ellos, la investigación por contratos no implica una pérdida de la independencia material y moral del geógrafo y no importa cuál sea el color político del contratista, puesto que no busca imponer la respuesta sino una justificación a sus decisiones.

Es cierto que, como dice Juillard (1958), los mismos métodos de investigación presiden los trabajos en ambos casos, puesto que los factores que están en juego no cambian de naturaleza, según desemboquen o no en un problema de acción. Sin embargo, la libertad de elaboración del trabajo y de publicación total de los resultados, que es una regla absoluta para un investigador, puede no serlo para un geógrafo profesional, ni tampoco para un geógrafo considerado como experto.

Los debates concretos sobre la existencia o la utilidad de una Geografía Aplicada hoy día parecieran estar superados, pero en este punto las críticas de la Geografía Activa siguen teniendo actualidad y el dilema ético para los geógrafos sigue latente en la medida en que tengan que decidir su involucramiento en proyectos de aplicación según las condiciones que le sean exigidas. Entonces, el por qué y el para qué de la aplicación siguen estando vigentes en la Geografía actual.

El abordaje de estas problemáticas no es exclusivo de la Geografía radical o crítica. Los “riesgos” de transformar la Geografía aplicada en una simple receta, en una técnica limitada o de convertir a los geógrafos en “títeres” del poder político, no son desconocidos por los defensores de esta rama de la ciencia. Si bien, para los geógrafos aplicados, los aportes de sus investigaciones a la ciencia geográfica ya no están en discusión, las mismas no deben desviarse de los objetivos y principios científicos. Así lo manifiesta Olcina Cantos (1996), por ejemplo:

(...) la participación del geógrafo docente universitario en proyectos financiados por agentes sociales públicos o privados debe tenerse como un medio de transmitir los conocimientos desarrollados en la investigación universitaria mediante su aplicación a problemas concretos planteados. En ningún momento, la colaboración en trabajos de orientación aplicada debe verse como un medio de incrementar los honorarios mensuales. La Geografía práctica y aplicada no debe ser refugio de docentes geógrafos universitarios que se preocupan sólo por la adoración al becerro de oro, sin considerar los beneficios que su colaboración en los trabajos encargados debe suponer para su enriquecimiento científico y para la posterior docencia en aulas (p.103).

Queda claro, de esta forma, la necesidad de la aplicación en Geografía, las características que debe tener, los objetivos que debe perseguir y también las dificultades y los riesgos que debe sortear. Aquí es donde el rol y la postura que adopte el geógrafo deviene fundamental para el desarrollo de una verdadera Geografía

aplicada, que cumpla con los principios científicos, con una visión integral y sosteniendo una postura crítica e independiente.

Situar al ordenamiento territorial en estos debates es indispensable no sólo porque la ordenación del territorio es el principal campo de acción de la Geografía Aplicada, sino también porque estos procesos suelen darse en el marco de organismo públicos, donde las cuestiones políticas e ideológicas son preponderantes y en donde además están en juego intereses económicos y de distintos grupos sociales. En definitiva, es un contexto en donde la visión integral, el poder de síntesis y la mirada crítica e independiente del geógrafo deben ponerse de manifiesto en su máxima expresión.

La pregunta que queda pendiente responder y que se desprende de lo anteriormente dicho es: *¿Cuáles son entonces las teorías y los métodos de aplicación de la Geografía?* El actual eclecticismo geográfico permite elaborar un corpus epistemológico con las principales aportaciones de los distintos paradigmas. El territorio puede ser abordado como un sistema, cuyos subsistemas responden a distintas ramas de la Geografía, fundamentales para el análisis y el diagnóstico, pero también para la prospección.

Esta tesis está referida al ordenamiento territorial en espacios protegidos y al analizar la configuración actual de los planes de ordenamiento territorial (principal instrumento de canalización de estas políticas), se observan fuertes influencias de distintas corrientes del pensamiento geográfico. Estas influencias se remontan incluso a la segunda mitad del siglo XIX con la denominada “Geografía moderna” y a partir de ese momento, cada paradigma de la Geografía ha dejado su aporte en el ordenamiento territorial; aporte que, en mayor o menor medida, aún hoy en día puede ser evidenciado.

Esto no significa que se adopten todas las teorías y métodos de cada paradigma. Justamente, el valor de una Geografía aplicada precisa radica en identificar de acuerdo con el tipo de investigación, aquellas que le sean más significativas. Los planes de ordenamiento territorial, como principal campo de aplicación de la Geografía, reúnen una particular combinación de influencias, que probablemente en otro tipo de estudios no sea tan rica.

Cuando se hace referencia a aportes paradigmáticos visibles –sobre todo en el caso de los más antiguos- no quiere significarse que estas influencias se manifiesten en sus concepciones originales o puras. Por el contrario, lo que se observa es la actualización y

renovación de conceptos, teorías y métodos que han ido evolucionando juntamente con las tendencias de planificación y ordenamiento del territorio.

Los planes de ordenamiento territorial actuales reflejan a lo largo de sus distintas fases y etapas mayor preponderancia de ciertos paradigmas por sobre otros. De esta forma, se pueden diferenciar teorías que realizan un gran aporte en las fases de evaluación y diagnóstico; otras son más preponderantes en etapas de diseño y prospectivas; y otras que han contribuido a la facilitación de cambios estructurales en todo el proceso.

### **1.6.1 La Manifestación de las Teorías Geográficas en los Planes de Ordenamiento Territorial**

Independientemente de la discusión sobre el momento exacto de aparición del concepto de ordenamiento territorial, se entiende que surge de la preocupación por entender las relaciones del hombre con su entorno, discutidas en la “Geografía moderna”. Como se expresó anteriormente, autores como Paul Vidal de la Blache, Friedrich Ratzel, Carl Ritter y posteriormente Richard Hartshorne - precursores y pioneros de la Geografía regional y la Geografía humana-, tuvieron gran influencia en esta cuestión.

La Geografía regional francesa encabezada por Vidal de la Blache merece ser destacada porque ha establecido criterios y métodos habitualmente aplicables a los planes de ordenamiento territorial. El concepto de región y la definición que Vidal de la Blache le otorgó con sus trabajos sobre las regiones de Francia (1888) y luego con su Geografía universal (1927), fueron notablemente influyentes y algunos de sus principios todavía perduran.

Aunque el concepto de región no fue introducido por este autor, sino que proviene de concepciones positivistas previas (Ortega Valcárcel, 2000), es la aplicación y el uso que de este concepto se hace, lo más significativo. Pero Vidal de la Blache no sólo dejó la herencia de un concepto; los métodos y técnicas de su Geografía regional consisten no sólo en identificar dentro de un espacio las distintas regiones, sino en realizar profundas descripciones de ellas respecto al clima, relieve, vegetación, población entre otros aspectos, siguen siendo aplicados. Es esta la labor que se realiza en los diagnósticos del medio físico y la determinación de tamaños, límites, diseños y zonificaciones de espacios protegidos está emparentada con algunos principios de la regionalización vidaliana también.

Es cierto que en este último caso no sólo hay influencias de la Geografía regional (Biología, Ecología, Biogeografía). Es cierto también, que los criterios de zonificación pueden responder a objetivos distintos a los de Vidal de la Blache, pero sin dudas hay principios comunes. La influencia de la región vidaliana fue notoria a tal punto que Yves Lacoste (1976) llegó a denominar a la región como un “concepto obstáculo”, que ha impedido por muchos años la toma en consideración de otras formas de representación espacial.

Probablemente, la influencia regionalista en el ordenamiento territorial actual se encuentre más emparentada con la denominada “Nueva Geografía Regional” o la “Geografía Regional Reconstruida”. Sin embargo, no podemos desconocer su influencia en las etapas de diagnóstico y en la construcción de conceptos más actuales como el de unidad ambiental.

Al analizar la aplicación en Geografía y puntualmente la ordenación del territorio, debe decirse que la nueva Geografía o Geografía cuantitativa ha dejado un legado muy influyente. Esta corriente epistemológica implicó una renovación total de la teoría y métodos en Geografía, estrechando su vinculación con los principios positivistas reinantes en las ciencias exactas y naturales.

Los modelos matemáticos, estadísticos y la incorporación de la tecnología y los sistemas computarizados son una característica de este periodo. Pero, más allá de estos cambios, lo que interesa destacar es su rol protagónico sacando a los geógrafos de los centros docentes y de investigación para acercarlos al mundo de la industria, los negocios, el comercio y la administración pública.

Sin dudas la organización del espacio era un tema central en los estudios de la nueva Geografía, pero con la incorporación de una visión y un cuerpo teórico distintos al de la Geografía regional. Las influencias de la ecología humana de la escuela de Chicago y de la ecología del paisaje fueron importantes para la construcción de los conceptos de unidad ambiental y “patches”, que todavía son frecuentemente utilizados en las etapas de diagnóstico de muchos planes.

No obstante, fue sin dudas la adaptación de la Teoría de los Sistemas de von Bertalanffy (1968) por parte de los geógrafos cuantitativos, la más determinante en el ordenamiento territorial. Este paso de una Geografía teórica a una Geografía sistémica ha marcado un punto de inflexión. Con ella, la región pasa a ser interpretada como un sistema

abierto y aparecen los conceptos de región sistémica, región funcional y una región concebida para la planificación. Estas influencias perduran en la actualidad y en los planes de ordenamiento territorial es casi inevitable hablar del sistema territorial y la articulación interna entre los distintos subsistemas que lo componen.

Igualmente, el concepto o la visión de sistema actual ha evolucionado y puede no siempre responder a la misma interpretación que los padres de la Geografía cuantitativa le dieron. Actualmente predomina la noción de los sistemas complejos, en donde el todo es más que la suma de las partes y en donde los procesos sociales generan otra dinámica que transforma la estructura rígida de la concepción de sistema tradicional.

Pero, esta corriente de pensamiento no sólo ha tenido influencias en el nivel teórico. Uno de sus mayores legados ha sido el interés por las técnicas instrumentales, los modelos estadísticos y los Sistemas de Información Geográfica, que han abierto un campo de exploración propio y extensible a otras ramas de la ciencia. Los avances en la representación cartográfica, y del espacio en general, son siempre bien recibidos en cualquier proceso de organización espacial, y para muchos es lo único que ha perdurado de la Geografía cuantitativa.

No obstante, se entiende que la Geografía cuantitativa tuvo además un fuerte impacto a nivel estructural en la planificación en general y en el ordenamiento territorial también. La propuesta cuantitativa marca un cambio entre una Geografía retrospectiva y del presente a una Geografía prospectiva, preocupada por el futuro. La influencia positivista o neopositivista proponía un camino que indefectiblemente debía llevar a la construcción de modelos y leyes de ordenación espacial.

En las distintas ramas de la planificación esta propuesta se materializó a través de una idea básica que buscaba conocer el presente para pensar el futuro. De esta concepción proviene el paradigma de la creación de modelos y escenarios y las etapas propositivas de todo plan. El diagnóstico, se convierte entonces, en una fase clave que nos permite describir el modelo actual y pensar en los posibles escenarios futuros; para finalmente concebir el modelo deseado y proponer los lineamientos para alcanzarlo.

Este modelo neopositivista de planificación, a pesar de haber sido arduamente criticado en años posteriores, no ha sido totalmente erradicado. En el mejor de los casos ha sido atenuado en cuanto a su búsqueda de leyes y modelos generales, tendiendo un poco más hacia la flexibilización y la adaptación a situaciones particulares.



Las críticas a los estudios cuantitativos que proliferaron en esta época provinieron fundamentalmente de la Geografía radical. Estas críticas fueron de diversa índole, pero se concentraron en el fracaso del desarrollo de modelos y leyes aplicables, en la irrelevancia de ciertas investigaciones y en la incapacidad de los métodos cuantitativos para ofrecer explicaciones a los problemas sociales, económicos y ambientales.

No todas las críticas son relevantes en este caso, como tampoco son relevantes todas las investigaciones cuantitativas. Lo más significativo de la aparición de esta corriente crítica se produce a partir de la vuelta de los geógrafos al campo, al terreno, a la ciudad. Es decir, un retorno a la observación, a la experiencia y al contacto con las problemáticas reales.

Aunque opuestos en cuanto a teoría, método e ideología; cuantitativos y radicales comparten el interés por ciertos objetos de estudio. Kirk Mattson (1978) identifica al espacio como un concepto clave para los cuantitativistas y con él, el interés por la organización espacial de la sociedad, el movimiento de ideas, productos y población, el comportamiento espacial humano, la estructura espacial y la interacción espacial.

Estas mismas cuestiones que despertaban el interés en los cuantitativos, también eran clave para los radicales y para el ordenamiento territorial. La diferencia estaba en la forma de interpretar y definir los conceptos y en los métodos seleccionados para realizar sus investigaciones.

Quizás las Geografías radicales se hayan centrado en exceso en la crítica teórica, filosófica e ideológica, oponiéndose a una sociedad llamada liberal y a los grandes poderes económicos que dominaban y dominan al mundo. La dificultad de trasladar esos postulados teóricos a la concreción de un nuevo modelo es el principal cuestionamiento que reciben.

Sin embargo, esta preponderancia ideológica no le quita veracidad a todo el planteamiento radical. De hecho, a pesar de no lograr imponer completamente sus ideas, han surgido a partir de ellas cambios y transformaciones no poco significantes. Han logrado poner en consideración y discusión aspectos que previamente no revestían de gran interés como la desigualdad, la justicia social y los desequilibrios ambientales.

Ya ha sido motivo de análisis en esta tesis el impacto que las críticas a la Geografía aplicada y al rol de los geógrafos profesionales han producido. Si bien no se puede desconocer que esta crítica manifestaba por elevación un cuestionamiento a un modelo

económico y social capitalista y liberal; despertó los debates internos de la disciplina respecto a esta situación. Fueron los propios defensores de una ciencia aplicada quienes, en su afán de responder a los cuestionamientos, debieron replantearse los alcances de sus investigaciones y establecer límites y reglas para su ejercicio.

Por otra parte, aunque centrada en la problemática urbana, la planificación y el ordenamiento territorial fueron temas centrales para la Geografía crítica y radical. A tal punto es así, que algunos autores han ensayado sus propias definiciones del OT (Lacoste, 1976; Santos, 1997). El enfoque de estas Geografías se ha ido transformando respecto a sus orígenes, pero mantienen el espíritu crítico hacia los desequilibrios del sistema. Este espíritu crítico en la actualidad se manifiesta como una vertiente de otros paradigmas como la Geografía humana, incluso llegando a creer que la Geografía se ha transformado esencialmente en una ciencia crítica (Unwin, 1995).

En las últimas décadas las influencias de la Geografía humanista y las denominadas Geografías emergentes se han hecho notorias en los planes de ordenamiento territorial. Influencias que son muy variadas por la complejidad de temáticas y enfoques que abarcan, que parten de las diferentes denominaciones y las incumbencias que distintos autores le otorgan a esta corriente de pensamiento.

Geografías humanistas, Geografía humana, Geografías del comportamiento, Geografías de la percepción o Geografías personales, son algunos de los nombres que podemos encontrar repasando el pensamiento de autores referentes en la materia (Unwin, 1995; Olcina Cantos, 1996; Ortega Valcárcel, 2000). Teniendo en cuenta la temática de esta tesis, quizás sean las miradas de Rogers Downs (1970) y Lindón *et al.*(2006) las más significativas para entender los aportes de esta corriente al ordenamiento territorial.

Downs plantea la Geografía humanista sobre la base de tres perspectivas complementarias: la Geografía humanista (enfoque preferencial), la Geografía del comportamiento (enfoque evaluativo) y la Geografía de las representaciones (enfoque estructuralista). De estas tres perspectivas se desprenden líneas de investigación importantes para los procesos de planificación como las referidas a las diferencias en las percepciones individuales; la percepción de riesgos; las preferencias espaciales; la valoración y uso de los recursos; la conciencia territorial; la percepción del paisaje; o el proceso de formación de imágenes y mapas mentales (Downs, 1970).

De la propuesta de Lindón *et al.* (2006) sobre la Geografía humana se destacan los campos o las Geografías emergentes. Estas Geografías emergentes proponen el estudio de nuevos temas desde la Geografía que es importante para el ordenamiento territorial, como pueden ser el desarrollo local, la mundialización, el turismo, o el consumo.

Pero tan importante como los nuevos temas de estudio son las propuestas metodológicas que son comunes a varias de estas tendencias emergentes. Propuestas que son necesarias para el análisis de las dinámicas sociales, de la desigualdad, de la exclusión y la participación ciudadana. Esto ha llevado a modificar ciertos métodos e instrumentos tradicionales y a desarrollar nuevas técnicas. Se le ha dado una refuncionalización a las encuestas, las entrevistas, a la observación e interpretación de fenómenos sociales y se han propiciado mecanismos de participación ciudadana y talleres-debates (Lindón *et al.*, 2006)

Algunos de los grandes desafíos y obstáculos que los procesos de ordenamiento del territorio no han podido superar surgen como resultado de las propuestas teóricas derivadas de estas perspectivas. La necesidad de incorporar la participación ciudadana y de democratizar los procesos de planificación es una de las principales problemáticas de los últimos años y da cuenta de la importancia de las nuevas tendencias y de la necesaria actualización de los métodos de análisis de las problemáticas territoriales.

La búsqueda de estos nuevos métodos y técnicas para la resolución de los conflictos territoriales latentes ha sido y continúa siendo el principal aporte de la Geografía como ciencia al ordenamiento territorial. De todas formas, la influencia y los aportes que las distintas corrientes de pensamiento geográfico han tenido sobre el ordenamiento territorial son muy diversos siendo los más significativos los que se reflejan en la Figura 4.

Figura 4

**Influencias de los paradigmas geográficos en el ordenamiento territorial**



Fuente: Morea, J. P., 2017

**1.7 El uso público y el uso público turístico**

Otras construcciones conceptuales que merecen ser definidas para el desarrollo de esta tesis son las de uso público y uso público turístico. La segunda construcción deriva de la concepción básica de uso público utilizada para los espacios protegidos, pero se centra fundamentalmente en la actividad turística como eje principal para el análisis del uso del espacio.

El turismo desde su arista económica es una de las actividades que mayor y más rápido crecimiento ha experimentado en los últimos años, y precisamente la modalidad que más lo ha hecho es el denominado turismo de naturaleza. Se calcula que ha pasado de representar sólo un 2% de todo el turismo a finales de los '80 a constituir el 20% en la actualidad (Santos & del Álamo, 2012). Es cierto que el turismo de naturaleza engloba una gran variedad de actividades y tipologías de destinos, pero según la Organización Mundial del Turismo(OMT) el 68% de los turistas que practican esta modalidad lo hacen dentro de espacios protegidos (EUROPARC Federation, 2007).

Pero la capacidad de atracción de turistas que tienen estos lugares vulnerables y de gran riqueza natural y cultural, son la razón de que el turismo sea también cada vez más una fuente de tensión para los ecosistemas frágiles. Esta tensión se resume en las directrices sobre diversidad biológica y desarrollo turístico (2004) a través de la siguiente expresión:

Las ganancias a corto plazo pueden anteponerse a consideraciones ambientales a largo plazo, tales como las de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. Sin embargo, los ecosistemas naturales y los recursos biológicos que pudieran estar amenazados por el desarrollo turístico son precisamente los que aportan bienes y servicios considerables de los que depende la supervivencia de esa misma industria turística (p.1).

De esta forma se observa una creciente demanda de turismo de naturaleza en espacios protegidos que se refleja en las cifras de visitantes. Los 50 millones que arriban a los parques de España, los más de 300 millones que visitan el Sistema de Parques Nacionales de EE. UU. y los 265 millones que suman los Parques Nacionales de Canadá, son un claro ejemplo de ello.

En el caso de Argentina existen datos y estadísticas que demuestran la importancia del turismo para la economía y lo identifican como el principal uso actual en los espacios protegidos. A nivel nacional, se estima que los ingresos por turismo representan alrededor del 7% del PBI y año tras año se evidencia un crecimiento tanto del turismo interno como internacional (Almirón et al., 2007).

En el caso de los espacios protegidos, según datos que la misma APN aporta, los ingresos por entradas y prestaciones turísticas superan los 6 millones de pesos (Morea, 2014), mientras que el número de visitantes en los Parques Nacionales pasó de 1,8 millones de en 2003 a 3,6 millones en 2014 (Informe anual de visitantes, 2014).

Estos datos y tendencias confirman la visión expresada en esta tesis respecto a la imposibilidad de concebir a los espacios protegidos como espacios dedicados exclusivamente a la conservación y disociados de las actividades humanas. Donaire, González y Puertas (2005) señalan que las funciones otorgadas a los espacios protegidos han variado desde sus orígenes. Actualmente, se reconocen tres funciones fundamentales: la conservación del patrimonio natural y cultural asociado, el desarrollo socioeconómico y la mejora de la calidad de vida de las comunidades locales; y el uso público y social de los mismos (Clavé *et al.*, 2008).

Existe un consenso a nivel mundial en denominar como “uso público” a todas aquellas actividades que no están relacionadas con las tareas de conservación, aunque ciertamente esta noción suele estar asociada con la actividad turística. Si bien es cierto que el turismo está presente en casi todos los casos y que suele ser la principal actividad en este tipo de espacios, bajo la denominación del uso público pueden comprenderse muchas otras actividades.

Se pueden encontrar espacios protegidos donde además de las actividades de conservación, investigación y educación ambiental, conviven usos turísticos, urbanos, comerciales, pesqueros y hasta industriales. Las distintas definiciones del concepto de uso público que pueden encontrarse no distan demasiado de las nociones explicitadas en el párrafo anterior. En la Tabla 2 se resumen algunas de ellas.

Tabla 2

**Definiciones de Uso Público.**

<b>Autor</b>	<b>APN (Balabusic et al., 2003)</b>	<b>EUROPARC-España, 2005</b>	<b>Plan Director de la Red de Parques Nacionales España, 2007</b>	<b>GRUBER &amp; BENAYAS, 2002</b>
<b>U s o p ú b l i c o</b>	conjunto de actividades desarrolladas por los visitantes que concurren a un Área Protegida con fines recreativos, interpretativos y/o educativos, que se desarrollan en el marco de los lineamientos de planificación y de las normas existentes.	conjunto de programas, servicios, actividades y equipamientos que, independientemente de quien los gestione, deben ser provistos por la Administración del espacio protegido con la finalidad de acercar a los visitantes a los valores naturales y culturales de éste, de una forma ordenada, segura y que garantice la conservación, la comprensión y el aprecio de tales valores a través de la información, la educación y la interpretación del patrimonio	el conjunto de prácticas y actividades que se derivan del uso y disfrute por parte de las personas que acuden a los espacios protegidos, individual o colectivamente, de forma espontánea y organizada con el fin principal de disfrutar de sus valores naturales, ambientales, estéticos, paisajísticos o culturales”	conjunto de actividades, servicios e instalaciones, en espacios naturales, con el fin de acercar a visitantes y habitantes a sus valores tanto naturales como culturales, de una forma ordenada que garantice la conservación de dichos recursos a través de mensajes educativos, utilizando la interpretación del patrimonio como estrategia de comunicación, y así mismo garantice y promueva el desarrollo sostenible del espacio

Fuente: Morea, J.P., 2017, sobre la base de Gruber y Benayas, 2002; Balabusic *et al.*, 2003; EUROPARC, 2005; Red de Parques Nacionales de España, 2007.

Cada una de las definiciones presenta sus particularidades y centra la atención sobre determinados aspectos. Sin embargo, se puede observar una clara preponderancia de las actividades turístico-recreativas como eje principal del uso público. Facilitar y promover la visita del público a través de la creación de productos que permitan

divulgar los valores ambientales del espacio protegido (Gómez-Limón *et al.*, 2000) es la esencia de la función de uso público y una de las principales vías para avanzar en términos de desarrollo territorial.

En general, aunque deban englobarse dentro de este concepto, las definiciones no suelen hacer mención directa a otro tipo de usos como los urbanos o los productivos. Si nos centramos en el caso argentino, en primera instancia los programas de uso público estaban incluidos dentro de los planes de manejo de cada espacio. Posteriormente, comenzaron a elaborarse de forma diferenciada, pero según la propia APN: (...) “Con una visión parcial en la que no eran contemplados ni el lenguaje ni algunos de los ingredientes correspondientes a la planificación turística desde la óptica de un especialista en esta última materia”. (Almirón *et al.*, 2007, p. 57)

Esta situación fue la que motivó la elaboración de un documento específico para la planificación del uso público. En la actualidad, la planificación del uso público en un espacio protegido bajo la gestión de las APN tiene como objetivos:

- Diseñar una estrategia que permita lograr el desarrollo sustentable del turismo en un espacio de valor para la conservación de la biodiversidad, con los correspondientes efectos positivos y la mitigación de los negativos.
- Desarrollar proyectos turísticos y otras alternativas productivas de manera compatible con los objetivos de conservación.
- Promover en los visitantes, una actitud de interés y cuidado para con la naturaleza y las culturas locales.
- Obtener amplios consensos en la detección y el diseño del uso público, mediante la aplicación de metodologías participativas que lleven al logro del compromiso social con la conservación en el área (Balabusic *et al.*, 2003)

En este punto es importante mencionar el documento de evaluación de la gestión de la APN llevado a cabo por Auditoría General de la Nación, porque hace referencia especialmente a la planificación del uso público. En esta evaluación se menciona la creación del documento por parte de la APN en el cual se establecen lineamientos generales para el desarrollo del uso público en las unidades de conservación. Auditoría resalta de este documento una serie de acciones que se promueven, de las que se consideran como más relevantes:

- Desarrollo del turismo sustentable y de oportunidades de trabajo asociadas a diferentes servicios de la actividad turística.
- Los mecanismos de cooperación con universidades u otras organizaciones afines, en temas relacionados con la planificación, desarrollo e implementación de las actividades en los Parques Nacionales.
- La elaboración de los planes de uso público para cada área protegida en el marco de los planes de manejo, como instancia previa a la ejecución de las acciones relacionadas con la actividad turística
- El desarrollo de proyectos turísticos y otras alternativas productivas que sean compatibles con los objetivos de conservación, a partir de los criterios de manejo y uso asignados a las diferentes categorías y zonificación de las AP (Auditoria General de la Nación, 2010)

Lo que se refleja en las líneas anteriores es una clara priorización del turismo como actividad esencial del uso público. Algunas definiciones ni siquiera dan lugar a la posibilidad de incluir al resto de las actividades bajo este concepto y en general cuando se menciona la necesidad de planificar el uso dentro de los espacios protegidos se hace referencia a la planificación del turismo concretamente.

No obstante ello, tampoco se niega la existencia de otros usos y en el caso de la APN se esboza la posibilidad de desarrollar alternativas productivas compatibles con la conservación. Atendiendo a esta tendencia, en esta tesis el desarrollo de la actividad turística tendrá una consideración particular y se acuñará el término “uso público turístico” para referirse específicamente a ella.

Sin embargo, teniendo en consideración las características específicas de las unidades de análisis seleccionadas, el resto de las actividades productivas o que no se relacionen con la conservación también serán abordadas, utilizando la concepción de “uso público” para referirse a cualquiera de ellas.

### **1.7.1 El uso público sustentable**

Quizás lo más destacable de las definiciones citadas y de los objetivos y las acciones que se promuevan en el marco del uso público, es la subyacencia del concepto de sustentabilidad y la idea de la articulación entre objetivos de conservación, objetivos



recreativos-educativos; y objetivos de desarrollo. Remitiéndonos al marco del turismo, esta relación de objetivos se expresa como un trinomio turismo-ambiente-desarrollo, que en la actualidad se interpreta a partir del paradigma de la sustentabilidad.

Este debiera ser el principal marco de referencia para la gestión del uso público en espacios protegidos, buscando el equilibrio entre la conservación, el desarrollo económico y la equidad social. De hecho, algunas interpretaciones como la de la Estrategia Territorial Europea proponen que una gestión prudente de la naturaleza y del patrimonio cultural pueden actuar como catalizador del desarrollo e instar en particular a la necesidad de hacer una gestión creativa de los paisajes culturales y del patrimonio cultural (Clavé *et al.*, 2008).

Desde esta perspectiva, puede plantearse el turismo en los espacios protegidos como un instrumento para la ordenación, gestión y puesta en valor del territorio. Sin embargo, debe pensarse que sus oportunidades se fundamentan en la adecuación de las posibilidades del espacio a las expectativas de la demanda turística y en su capacidad de adaptación a los actuales sistemas de producción turística flexibles, segmentados e integrados. Debe entenderse también, que el reto a satisfacer es conseguir un modelo de desarrollo que adopte un compromiso estable entre los principios de una correcta conservación del valor de los recursos, la autenticidad y la identidad del medio natural y cultural y las necesidades del negocio turístico (Clavé *et al.*, 2008).

El turismo al igual que muchas otras actividades económicas han debido replantearse sus modelos de desarrollo ante la creciente crítica por parte de diversas corrientes de pensamiento, y ante los evidentes impactos y consecuencias negativas derivados de su práctica como actividad de desarrollo. Estas razones motivaron la adopción del modelo de sustentabilidad e impulsaron la búsqueda de estrategias que se adaptaran a este paradigma (Vargas Martínez *et al.*, 2011).

Como consecuencia, modelos de turismo sustentable o de ecoturismo son los que se han impulsado como principal alternativa para desarrollar la actividad dentro de espacios protegidos, partiendo del supuesto de que la actividad bajo estas formas se puede llevar a cabo sin modificar o impactar significativamente en el entorno. Ahora bien, las posibilidades de su desarrollo están condicionadas por la fragilidad del sistema natural y por su potencial capacidad de recepción de visitantes, entre otros factores.

La sustentabilidad es un concepto recurrente en la actualidad en muchos ámbitos de la ciencia, pero también en el discurso político y en los organismos de gestión. Pero *¿qué implicancias tiene este concepto? ¿Qué significa desarrollar una actividad bajo el paradigma de la sustentabilidad?*

Resulta difícil responder estas preguntas porque el término ha adquirido difusión, pero no dispone aún de la claridad suficiente. La cantidad de nociones y enfoques que integran el paradigma del desarrollo sustentable le han impedido materializarse y convertirse en un concepto concreto.

De esta manera, el desarrollo sustentable si bien representa el ideal que se busca, carece de estrategias que permitan delinear acciones específicas para poder llevarlo a cabo. O tal como lo establece García (2005), se habla mucho del desarrollo sustentable, pero todavía no se sabe bien qué significa, ni cómo se puede medir.

No es la intención en esta oportunidad abrir el debate sobre las numerosas definiciones e interpretaciones que existen, ni sobre los cambios y las tendencias que se han sucedido a lo largo de los años. Pero es importante resaltar que estos vaivenes y esta dispersión conceptual le han valido al desarrollo sustentable de numerosas críticas.

La principal, referida a que el desarrollo sustentable no genera una revalorización del capital natural que sea realmente efectiva; ve a la humanidad fuera de la naturaleza, y a la naturaleza como un recurso o capital a ser explotado, y sólo le asigna la necesidad de mantener el desarrollo dentro de los límites de capacidad de carga del planeta (Vicencio Murillo, 2012). Esto refuerza las teorías de la ecología marxista y ubica al desarrollo sustentable como un enfoque con base en el crecimiento económico que no logra desprenderse de ese modelo tradicional.

Muchos autores han debatido respecto a esta cuestión (Clavé & Reverté, 2011; Vargas Martínez *et al.*, 2011; Vicencio Murillo, 2012; Bertoni, 2013) tratando de identificar las distintas interpretaciones y alcances a las que el desarrollo turístico sustentable ha dado lugar. Los planteamientos de Vicencio Murillo (2012) y de la ecología marxista critican las concepciones del desarrollo sustentable desde las posturas más blandas o livianas, que no proponen un verdadero cambio de paradigma.

Pero existen también otras interpretaciones más fuertes y transformadoras que se construyen sobre los principios de la ecología. Dependiendo entonces de la interpretación que se haga del concepto, los alcances de los modelos de sustentabilidad

podrán ser más rígidos o más flexibles y oscilarán entre aquellos que privilegian el crecimiento económico y aquellos que consideran que en determinadas circunstancias el turismo (o cualquier otra actividad económica) debiera ser desalentado (Hunter, 1997).

En todo caso, la zonificación debe establecer el grado de desarrollo de las diferentes funciones, incluyendo la de uso público, en el territorio protegido. Es habitual que, tomando como marco la zonificación, se establezca la posibilidad o no de desarrollar determinadas actividades o usos, y de implantar ciertos equipamientos (Inskeep, 1987).

Las discusiones sobre el turismo sustentable sintetizan los debates y las tensiones existentes en la relación sociedad-naturaleza, que como expresa Leff (2005), se manifiestan a partir de la controversia sobre una economización de la naturaleza o una ecologización de la economía. Como resultado, las perspectivas teóricas desde las que se aborde el discurso del desarrollo sustentable marcarán una preponderancia de los factores económicos por sobre los ecológicos (perspectiva de la economía ambiental) o viceversa (perspectiva de la economía ecológica).

En este punto es donde se encuentra uno de los ejes centrales de la discusión respecto a este concepto y que ha dado lugar también a una confusión terminológica: sostenibilidad o sustentabilidad. Muchas veces se utilizan como sinónimos y en otras se trata de una diferencia en la traducción del término sustainability del inglés.

Sin embargo, existe una postura que interpreta a la sostenibilidad como una continuidad del modelo de desarrollo tradicional que incorpora ciertas medidas paliativas que sólo logran una prolongación de la agonía, del colapso y de la destrucción del sistema. Mientras que la sustentabilidad es vista como una propuesta de cambio de paradigma, en donde el modelo de desarrollo se sustenta sobre una base de equilibrio entre uso y conservación de los recursos, que pueda prolongarse indefinidamente en el tiempo, sin llegar a la situación de colapso y sin transitar el camino hacia la autodestrucción del sistema que representa el modelo actual de explotación.

Esta última interpretación pareciera ser la más adecuada, al igualar los factores ecológicos a los económicos; la que mejor se adecua al concepto de ordenamiento territorial definido en esta tesis, y la que aún no tenemos claro cómo implementar, cómo evaluar y cómo medir. La respuesta a estos interrogantes y cuestionamientos al concepto surgirán de la búsqueda y la prueba de nuevos modelos de producción y de desarrollo de las actividades; y fundamentalmente del conocimiento de las

problemáticas y los impactos negativos que generan las actividades bajo el modelo productivo actual.

Una propuesta de ordenamiento territorial de estas características podría convertirse en una estrategia en la búsqueda de un modelo de desarrollo para las actividades económicas y productivas enmarcado en los principios del paradigma de la sustentabilidad. Pero deberá ser bajo un esquema innovador que contribuya a la materialización de este concepto sobre un espacio, permitiendo su dimensionamiento, su evaluación y su reinterpretación.

A manera de **síntesis** de este capítulo es posible resaltar algunas ideas, conceptos y nociones que son importantes para el desarrollo de los capítulos subsiguientes. En ese sentido, el principal concepto a tener en cuenta es el de ordenamiento territorial. En la visión de esta tesis doctoral más que un concepto aislado es una construcción conceptual que incluye varios conceptos e interpretaciones que hacen a una definición ajustada a los objetivos planteados.

Esta construcción conceptual, debe ser entendida en el marco de un sólido conocimiento del espacio geográfico; que interprete todas las visiones y acepciones de este concepto, pero que sienta sus bases sobre las nociones que se identificaron como estructurantes en este capítulo: el espacio social y el espacio global localizado.

Estas dos concepciones del espacio son importantes para el ordenamiento territorial en los espacios protegidos, entendiendo la doble dimensionalidad definida: la interna y la externa. A través de estas dos dimensiones podrá pensarse a los espacios protegidos desde sus problemáticas internas, desde su funcionamiento como sistemas territoriales, en su relación de múltiple influencia con el entorno, y en su rol como parte de un sistema que escapa a sus fronteras.

La interpretación del ordenamiento territorial como instrumento de planificación parte de estas concepciones del espacio, y también de la interpretación del territorio no sólo como una mera división administrativa sino también desde la visión de la configuración territorial y como espacios de poder (Santos, 1997; Mateo Rodríguez, 2015). Por su parte, el análisis de las distintas definiciones, de la evolución y de los distintos paradigmas que el ordenamiento territorial ha experimentado, han permitido adoptar una postura propia que será la utilizada de aquí en adelante.

Una verdadera propuesta de ordenamiento territorial deberá basarse entonces en seis elementos clave: propiciar el equilibrio territorial; garantizar la equidad social; definir los principios de la sustentabilidad; desarrollar una verdadera participación social; propiciar espacios más habitables y de calidad y optimizar los mecanismos de planificación y gestión.

En la misión de alcanzar este objetivo es donde se entiende que la visión integral, el poder de síntesis y la mirada crítica e independiente del geógrafo deben ponerse de manifiesto en su máxima expresión. La búsqueda de nuevos métodos y técnicas para la resolución de los conflictos territoriales latentes ha sido y continúa siendo el principal aporte de la Geografía como ciencia al ordenamiento territorial.

Otro de los conceptos fundamentales para el desarrollo de la tesis es el de uso público. Es importante destacar que, aunque este concepto esencialmente abarca la existencia de todas las actividades no relacionadas con la conservación, tiene una clara orientación hacia las actividades turísticas. Atendiendo a esta tendencia, en esta tesis el desarrollo de la actividad turística tendrá una consideración importante y se acuñará el término “uso público turístico” para referirse específicamente a ella. Sin embargo, teniendo en consideración las características específicas de las unidades de análisis seleccionadas, el resto de las actividades productivas o que no se relacionen con la conservación también serán abordadas, utilizando la concepción de “uso público” para referirse a cualquiera de ellas.

Por último, relacionado con el concepto de uso público pero importante también para el ordenamiento territorial, es necesario retomar el concepto de uso público sustentable. En la búsqueda del equilibrio y la equidad, la sustentabilidad es vista como una propuesta de cambio de paradigma, en donde el modelo de desarrollo se sustenta sobre una base de correcta articulación entre uso y conservación de los recursos, que pueda prolongarse indefinidamente en el tiempo.

Por eso, la propuesta de reordenar los espacios protegidos y de construir un modelo territorial o un esquema de uso público funcional, debe siempre enmarcarse en esta visión de la sustentabilidad. Desde la visión de esta tesis, el abordaje de la cuestión del uso público será siempre teniendo como horizonte la articulación del binomio uso-conservación.

## CAPÍTULO II

### 2. LA GESTIÓN DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS COSTERO-MARINOS (EPCM)

#### 2.1 Los espacios protegidos y la necesidad de un ordenamiento territorial

La necesidad de vincular los sistemas de espacios protegidos a los procesos de ordenamiento territorial se relaciona con lo que fuera definido como la espacialidad tanto externa como interna de las unidades de conservación. La primera de ellas plantea la relación de los espacios protegidos con su entorno. Entorno compuesto no ya, por otros espacios naturales o unidades de conservación, sino por espacios urbanizados y espacios productivos. Entorno que incluye fundamentalmente, la relación con el hombre como principal agente dinamizador y propiciador de este tipo de espacios.

Espacio y sociedad poseen un vínculo histórico y una relación dinámica que ha ido evolucionando y mutando con el paso del tiempo. El rol desarrollado por el hombre, planteaba Isnard (1975), se fue complejizando en la medida en que las sociedades evolucionaron y desarrollaron una gran cantidad de medios para volver cada vez más funcional el espacio a las expectativas y deseos humanos. Con el advenimiento de las sociedades modernas y la incorporación de los medios de capital financiero, la búsqueda y conquista de nuevos espacios se extendió de forma tal, que la escasez de nuevos territorios se ha vuelto una característica de los tiempos actuales.

En el capítulo I se analizó cómo el ordenamiento territorial en los espacios protegidos, visto desde su espacialidad externa, significaba la armonización de la relación entre las fuerzas de producción del espacio y las prioridades de conservación de la biodiversidad y se constituía como la principal amenaza. Esta amenaza surge de la relación sociedad-naturaleza que, como planteaba Isnard (1975) es histórica y que en muchos casos es disfuncional y generadora de problemas ambientales y conflictos sociales.

La manifestación problemática de la relación sociedad-naturaleza se ha profundizado en los últimos tiempos al llevar al extremo la premisa del dominio de la naturaleza para el crecimiento ilimitado, sustentado en una racionalidad económica e instrumental. En la visión de Leff (2005): “Hemos atravesado un proceso de cinco siglos de economización

del mundo que culmina con su saturación y el límite de su extrema voluntad de globalizar el planeta traduciendo todos sus elementos a los códigos de la racionalidad económica” (p. 1).

Pero esta idea del crecimiento ilimitado choca con los límites de la propia naturaleza. La expansión de las sociedades hacia nuevos territorios genera una competencia y una disputa creciente por el espacio. La especulación se incrementa especialmente con la aparición de los capitales financieros y ante la escasez, el espacio se vuelve cada vez más codiciado.

Sin embargo, en la medida en que se agota el modelo de explotación y el capitalismo necesita expandirse, se renuevan las disputas por el dominio de los territorios. Si entendemos que la conservación de la biodiversidad siempre se hizo sobre espacios que el capitalismo resignó (sea por desinterés o sea por conquistas de otros grupos sociales); la problemática hoy, ante la escasez y ante el alto grado de degradación del resto de los territorios, es que los espacios protegidos pasan a ser vistos como grandes áreas de reservas de recursos naturales de todo tipo.

Se produce entonces una nueva situación que algunos autores han definido como “geopolítica de la biodiversidad” (Leff, 2005) o “nuevos procesos de cercamientos” (Harvey, 2004; Collective, 2012; De Angelis, 2012; Galafassi, 2012) donde las fuerzas de capital o los intereses económicos buscan expandirse hacia territorios que se habían mantenido al margen de los esquemas productivos tradicionales y que hoy pasan a ser piezas clave para la transformación del sistema productivo global.

El concepto de geopolítica de la biodiversidad hoy plantea una lucha en donde el capital busca establecer nuevas reglas y un nuevo orden para poder expandir su área de influencia y empezar a dominar estos espacios excluidos del sistema productivo. Esto puede ser interpretado como una nueva lógica expansionista, distinta a la de la época de la colonización y del imperialismo, pero que tiene principios básicos comunes.

La situación política actual obliga a la búsqueda de nuevas lógicas que habiliten el uso y la refuncionalización de estos lugares de forma encubierta o solapada: “Se trata de expandir los espacios alcanzados por la propiedad privada o recuperarse en aquellos ámbitos en los cuales había tenido que ceder cierto terreno” (Galafassi, 2012, p.5). Esta refuncionalización se produce en el marco de conflictos sociales entre quienes bregan

por la preservación de estos territorios y quienes pretenden imponer el desarrollo de cualquier tipo de actividad que sea “más rentable” en términos económicos.

La problemática territorial en torno a los espacios protegidos se manifiesta en forma de una doble amenaza. Por un lado, la escasez de territorios lleva a estos nuevos procesos de cercamientos definidos por Galafassi (2012) y otros autores, que requieren que todos los territorios aptos para usos productivos, o para cualquier tipo de explotación económica, sean utilizados para dicho fin. Estos procesos ya han comenzado a disminuir la distancia entre los espacios protegidos y las zonas urbanas y productivas, colonizando áreas de amortiguación. Por otro lado, la amenaza más importante viene dada por el objetivo de refuncionalizar completamente estos lugares, eliminando o disminuyendo al mínimo las restricciones y los niveles de protección.

Queda claro ante esta situación, que los espacios protegidos no escapan a las problemáticas territoriales existentes, fundamentalmente articuladas en torno a la tenencia de las tierras y los conflictos por incompatibilidades de uso. Estos son los principales motivos que llevan a una urgente necesidad de establecer un ordenamiento territorial que permita frenar esta expansión autodestructiva.

En los últimos años diversos documentos y evaluaciones han resaltado la necesidad de establecer un ordenamiento territorial en relación con los espacios protegidos. En el documento elaborado por Almirón *et al.*(2007), además de analizar el estado general de la gestión de los espacios protegidos, se expusieron los temas de agenda gubernamental a futuro. En principio se plantea que la fuerte expansión de las actividades del sector primario genera una preocupación en relación con los fuertes impactos sobre el medio natural. Por este motivo:

(...) Medidas de gobierno encaminadas a minimizar o compensar esos costos ambientales y sociales se están orientando en varios países del continente con vistas a un ordenamiento territorial, que planifica la distribución en el espacio de tales actividades en expansión, resguardando a su vez, las porciones de territorio donde se conserven muestras adecuadas del patrimonio natural y cultural de cada ecorregión. De ahí que, una política de Áreas Protegidas esté ineludiblemente ligada a un ordenamiento territorial y éste, a la conducción responsable de una expansión productiva que responda a la favorable coyuntura del mercado mundial, pero salvaguardando tales “muestras de naturaleza” integrales, representativas y viables de la diversidad de ecosistemas del país. Esta misión



del Estado está comenzando a tomar forma, aunque con cierta lentitud, en la agenda gubernamental (p.6).

En este mismo documento la cuestión del ordenamiento territorial se plantea también en torno a dos grandes debilidades del sistema actual, que se convierten en ejes estratégicos a futuro:

- La creación de modelos de gestión territorial compartida; de participación social; de interacción con particulares, organizaciones o instituciones del entorno de las unidades; de valoración de los servicios ambientales que brindan los espacios protegidos; de promoción y estímulos para la conservación y uso sustentable; de un ordenamiento territorial con enfoque ecosistémico que incluya la función biodiversidad y funciones derivadas de ésta (representatividad de las áreas a declarar protegidas, conectividad, amortiguamiento)
- La implementación de mecanismos financieros para incrementar el auto sustento económico de los sistemas de espacios protegidos, como ser el pago de servicios ambientales (protección de cuencas, sumideros de carbono) generación de ingresos a través de actividades productivas dentro de los espacios protegidos cuya categoría lo permita (turismo, aprovechamiento forestal, ganadero, de fauna, etc.) fondos financieros constituidos por compensaciones provenientes de actividades que implican daño ambiental (grandes obras de infraestructura, deforestación para agricultura) (Almirón *et al.*, 2007, p. 10).

El interés y el reconocimiento de la necesidad de realizar procesos de ordenamiento territorial a nivel mundial está muy vinculado a las estrategias de diseño de espacios protegidos y de los Sistemas de Espacios Protegidos. Las propuestas de la Declaración de Santa Marta de lograr un mayor desarrollo de espacios núcleo, de crear bioregiones y corredores biológicos y la implementación de sistemas de espacios protegidos nacionales como estrategias para lograr una integración de los espacios protegidos con otros espacios, se relaciona directamente con esta necesidad (Guerrero *et al.*, 2007).

Por eso, en el segundo congreso de Áreas Protegidas realizado en Bariloche, se reforzó la idea de la consolidación de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas (SNAP), para que no existan sólo en los papeles; de asegurar la sostenibilidad financiera de los SNAP; de garantizar que los SNAP tengan mayor estatus político en la estructura

gubernamental y promover estrategias de co-gestión a nivel bilateral o regional (Guerrero *et al.*, 2007).

En otro documento denominado *Las Áreas Protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro* (Elbers, 2011), además de reconocer la necesidad de consolidar los SNAP y de que los mismos formen parte de una estrategia de ordenamiento ambiental integral de cada país, se analizó la situación en 22 países respecto a esta cuestión.

Se reconoce que existe una gran variación en el desarrollo de estos sistemas en los distintos países. Mientras que algunos tienen bastante avanzado su sistema o se encuentran en una etapa de actualización (Chile), otros todavía no han comenzado o están en una etapa de formación como es el caso de Uruguay (Elbers, 2011).

Esta necesidad de un ordenamiento territorial se manifiesta en la relación que las reservas mantienen con su entorno. Pero también existe una problemática interna, porque las reservas necesitan ordenar los usos y actividades que en ellas se desarrollan. Debido a la gran diversidad de intereses que pujan por el aprovechamiento de estas zonas, la planificación, la gestión y el ordenamiento territorial en los espacios protegidos resultan de vital importancia.

En definitiva, para abarcar esta doble dimensionalidad en las políticas de ordenamiento territorial se requiere un fuerte trabajo de articulación basado en tres aspectos esenciales para la ordenación: el tamaño, el diseño y la zonificación de los espacios protegidos.

### **2.1.1 Tamaño, diseño y zonificación**

Una cuestión fundamental a la hora de crear un espacio protegido es la determinación de su tamaño y diseño. Sobre esta problemática mucho se ha debatido y existen distintos criterios que pueden adoptarse. La teoría de la Biogeografía de islas (MacArthur & Wilson, 1967) estableció los primeros fundamentos y ha dado origen a posteriores debates acerca de este tema. En realidad, el tamaño ideal de una reserva para preservar todas sus especies a largo plazo depende de la necesidad de los ambientes y de las especies a conservar.

La determinación del tamaño y el diseño de espacios protegidos constituyen decisiones que están muy relacionadas con los criterios de creación de unidades de conservación.

Inicialmente, la creación de estos lugares respondía al objetivo de preservar bellezas paisajísticas, pero con el paso del tiempo, otros factores fueron cobrando importancia y entrando en consideración. La teoría de la Biogeografía de islas no fue elaborada inicialmente para crear y pensar espacios protegidos, sino para explicar la existencia de un equilibrio dinámico entre especies que colonizan y especies que se extinguen dentro de una isla.

De todas formas, la teoría ha sido utilizada como base para establecer ciertos principios básicos para el diseño de espacios protegidos. Uno de los primeros autores en hacerlo fue Diamond (1975), quien propuso que las áreas sean diseñadas en concordancia con algunos fundamentos de esta teoría:

- Reservas grandes son preferibles a reservas pequeñas.
- Reserva única es mejor que varias de tamaño acumulativo equivalente.
- Reservas próximas son preferibles a reservas más espaciadas.
- Reservas agrupadas alrededor de un centro son mejores que aquellas dispuestas en una fila.
- Reservas circulares son preferibles a reservas alargadas.
- Reservas conectadas por corredores, son preferibles a reservas que no están conectadas.

La discusión sobre el tamaño de un espacio protegido muchas veces se plantea como una dualidad entre grandes áreas contra pequeñas, o en términos de un único gran espacio protegido en lugar de varios pequeños. De hecho, este debate ganó incluso un acrónimo: SLOSS [single large or several smalls, (una grande o varias pequeñas)] o el surgimiento de importantes proyectos específicos como el Proyecto de Dinámica Biológica de Fragmentos de Bosque Tropical (desarrollado en el Amazonas).

En general, se acepta que las reservas grandes son más apropiadas, debido a que conservan mayores números de especies y están constituidas por poblaciones suficientemente grandes para evitar los problemas de las poblaciones pequeñas, tales como la pérdida de variabilidad genética, fluctuaciones demográfica y variabilidad ambiental (Primack, 1993).

Lo cierto es que éstos no son los únicos criterios para establecer espacios protegidos o determinar su tamaño. El paso del tiempo y las discusiones en derredor de este tema han proporcionado numerosos criterios. Es indudable también, que resulta difícil encontrar

un tamaño que sea ideal y funcional a todos los objetivos de un espacio protegido. Para la creación y selección de áreas a proteger, han predominado mayormente criterios vinculados con la Biogeografía y la ecología; sin embargo, también es necesario considerar aspectos relacionados con la economía, la política, la cultura o el turismo, entre otros aspectos.

Castaño-Villa (2005) recopila algunos de los enfoques más utilizados en los últimos años. Entre ellos, se destacan los relacionados con las escalas de protección (global, local, meso escala); los enfoques de representación y complementariedad; enfoques sobre las especies, donde se incluyen las especies indicadoras, las especies sombrillas, las especies bandera y las especies focales.

En las últimas décadas, una tendencia creciente ha manifestado su preocupación por la viabilidad a largo plazo de las unidades de conservación. Se cree que los espacios protegidos tendrían mayores posibilidades de contribuir a la conservación de la biodiversidad si formaran parte de un sistema representativo; de una red.

Por eso, la discusión no sólo pasa por la elección de un sitio para crear un espacio protegido o por el tamaño que el mismo debiera tener; sino también por el modo que la combinación de diversas áreas puede conformar un conjunto representativo de reservas. En concordancia con esta línea de pensamiento, han surgido diversos proyectos que buscan la creación y el diseño de un sistema de espacios protegidos, que permita conservar la biodiversidad, incluso a nivel global.

Ejemplo de esto son el modelo de planificación sistemática de la conservación creado en Australia, que propone una guía metodológica que va desde el mapeo y medición de la biodiversidad hasta la gestión y monitoreo de reservas (Margules & Pressey, 2000); o el análisis global de lagunas desarrollado en Estados Unidos (Rodrigues *et al.*, 2003). Este análisis tiene como objetivo principal evaluar la adecuación de la red mundial de espacios protegidos, a fin de orientar su futura expansión de la protección y garantizar una mayor representatividad.

Pero diseñar un espacio protegido no sólo consiste en determinar su tamaño o su extensión total. Una vez que se ha elegido el lugar donde emplazar un espacio protegido es necesario delimitarlo. Para ello, se debe considerar que es preciso contener no sólo los valores o recursos que se desea proteger, sino además, áreas de seguridad circundantes y espacio para instalaciones y servicios. Existen límites que se presentan

naturalmente en el territorio, pero rara vez pueden ser utilizados por problemas de tenencia de tierras o por la inconveniencia de interrumpirlos con límites artificiales.

Los ecosistemas de un parque inevitablemente se ven influenciados por los territorios aledaños. El objetivo de su delimitación es maximizar la integridad ecológica, independientemente de su tamaño. Como principios básicos, se deberá tender a incluir y no amenazar procesos geomorfológicos e hidrológicos; no perjudicar los objetivos bióticos; evaluar si se incluyen todos los terrenos que ejercen influencia sobre el área y si se dispone de suficiente espacio para las instalaciones y construcciones indispensables.

Los límites están muy relacionados con la forma que adoptan las Reservas y mucho se ha discutido también sobre esta cuestión. Existe consenso en que las Reservas debieran diseñarse con el fin de minimizar los perjuicios del efecto de borde - entendiéndose al mismo como el conjunto de todos los cambios que se dan dentro de una Reserva - por el hecho de estar contigua a hábitats que no son específicamente los mismos (Barragán, 2001).

Las zonas cercanas a los bordes sufren cambios climáticos por el incremento del viento, el aumento de luz y temperatura y la disminución de la humedad; además de estar expuestas a especies invasoras. De todas formas, los efectos de borde podrán ser mayores o menores, dependiendo de cuán diversos sean los territorios contiguos a las Reservas.

Las áreas circulares minimizan este efecto, generando que el centro se encuentre más alejado del borde, en comparación con otro tipo de diseños (Primack, 1993). En general, más allá de que existan ciertos principios aplicables al diseño y que haya un consenso con la forma circular; la mayoría de las Reservas tienen formas irregulares. Esto se debe fundamentalmente a problemas vinculados con la adquisición de las tierras y con la preexistencia de territorios privados donde se desarrollan actividades económicas.

Por eso, la discusión sobre el tamaño y diseño de los espacios protegidos ha dejado de ser una problemática individual de cada espacio y se ha ido transformando en una discusión más amplia. La preocupación sobre el tamaño y el diseño de unidades de conservación se ha orientado más hacia la creación de sistemas nacionales, regionales o globales de espacios protegidos que en su conjunto puedan cubrir la superficie necesaria para garantizar la biodiversidad. Las discusiones sobre la forma y el diseño de cada

unidad han perdido lugar, dando paso a las evaluaciones sobre el funcionamiento de las redes, los corredores y los sistemas en su conjunto.

La discusión sobre estas cuestiones ha trascendido las fronteras de cada país, más allá de que cada uno de ellos ha realizado su propia valorización y ha establecido prioridades y lineamientos, de acuerdo con las especificidades de sus ambientes y territorios. Las conclusiones ya citadas de los encuentros en Bariloche y Santa Marta son un fiel reflejo de este cambio de tendencia, mientras que (Elbers, 2011) hace referencia a las necesidades de fortalecer la Red Latinoamericana de Parques; aumentar la representatividad de los sistemas; promover la colaboración bilateral y regional y garantizar la financiación de los SNAP (Elbers, 2011).

Argentina a través de la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica establece un conjunto de políticas referidas al tamaño y diseño de espacios protegidos que incluyen objetivos específicos como consolidar el SIFAP y darle el marco jurídico institucional para su implementación; la ampliación de la cobertura de cada ecorregión, creación de corredores ecológicos; impulsar la creación de nuevas Reservas que complementen las actuales y funcionen como zona de amortiguación y generar estrategias conjuntas con países limítrofes para la gestión de áreas de interés (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2003).

Por otro lado, en el informe temático sobre áreas protegidas se manifiestan muchas de las estrategias que Argentina estaba llevando a cabo, no sólo en materia de gestión, también en cuanto a criterios de selección, tamaño y diseño de la red de espacios protegidos. Para la selección se mencionan proyectos del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), identificando eco-regiones y áreas prioritarias de conservación, además de determinar el tamaño suficiente para asegurar los procesos ecológicos de largo plazo.

Se destacan también diversas iniciativas a nivel regional como la creación del Parque y Reserva Binacional Argentino-Uruguayo; el corredor andino-norpatagónico (con Chile) y el corredor biológico de las yungas (con Bolivia), entre otros casos (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2004). Otros ejemplos de la voluntad argentina por propiciar diseños en red y gestiones participativas son el Sistema Inter-Jurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas, con implementación 2010-2014 o el Parque Interjurisdiccional Marino Costero de la Patagonia Austral.

Resulta evidente que la mayor preocupación está focalizada en diseñar un sistema integral de espacios protegidos que responda, no sólo a las necesidades del país sino al contexto regional y global. Sin embargo, el tamaño, el diseño y los límites de cada unidad individual no pueden dejarse de lado.

La fragmentación interna, las divisiones producidas por la creación de caminos, senderos, cercas o el desarrollo de actividades productivas, funcionan como bordes dentro del Parque. Por este motivo, resulta interesante también, analizar la zonificación dentro de un área protegida; herramienta fundamental del ordenamiento territorial para el diseño interno de una unidad de conservación.

Para el caso argentino, la zonificación es uno de los pasos indispensables en la elaboración de los planes de manejo. Se lo considera una herramienta esencial para el manejo de los espacios protegidos, cuya finalidad es orientar, distribuir y regular los usos y actividades admitidas en cada uno de ellos. La zonificación consiste básicamente, en una subdivisión interna de carácter funcional que ordena el uso del espacio y logra con mayor eficacia el cumplimiento de los objetivos de la unidad de conservación (Ley Nacional 22.351 11/80 Res: 24564).

Existen documentos elaborados por la APN que marcan los lineamientos que debieran seguirse o tenerse en cuenta, al momento de definir estas cuestiones. En la Guía para la Elaboración de Planes de Gestión en Áreas Protegidas (APN, 2010), se establecen algunos criterios referidos a estas cuestiones. Una de las primeras recomendaciones se relaciona con la determinación del alcance geográfico de un espacio protegido; un factor muy importante a considerar para el establecimiento de los límites que refiere a la situación ambiental del espacio protegido y de su entorno, a la identificación de unidades geográficas y a la individualización de la zona de influencia.

El diseño interno y zonificación de las unidades de conservación también es abordado en el documento anteriormente mencionado, pero la APN elaboró con anterioridad las Directrices para la Zonificación de las Áreas Protegidas (Administración de Parques Nacionales, 2002). Estas directrices no establecen una metodología específica que se aplica de la misma forma en todos los casos.

Lo que se propone son una serie de lineamientos que deben seguirse y una división en 6 (seis) zonas. Algunos de los lineamientos más destacables son: La extensión de las zonas de alta restricción debe ser acorde con el tamaño relativo del área; se debe aplicar

el principio de precaución antes de permitir cualquier uso; los límites deben ser de fácil ubicación; se deberá aplicar una zonificación según la categoría de manejo del área y se deberá realizar una fundamentación de la misma.

Respecto a las zonas de manejo, las que se proponen en este documento son: Zona Intangible; Zona de Uso Público Extensivo; Zona de Uso Público Intensivo; Zona de Uso Especial; Zona de Aprovechamiento Sostenible y Zona de Amortiguación (APN, 2002). Es importante mencionar, que no necesariamente todas las AP deben incluir las seis zonas antes descritas. Los criterios para elegir qué zonas se aplican, qué tamaño tiene cada una de ellas y cuál es la forma que adoptan, son responsabilidad de la unidad elaboradora del Plan de Manejo.

Otro aspecto a considerar es que la Zona de Amortiguación no siempre está incluida dentro de los límites de la Reserva, y por eso, su planificación y gestión requieren de un especial cuidado. Esta cuestión es destacada en ambos documentos, pero es especialmente importante a la hora de pensar en los espacios protegidos como un sistema integrado, conectado y perteneciente a una eco-región. La adecuada administración de estos espacios puede transformarse en un factor clave para el buen funcionamiento. De lo contrario, podría generar un efecto de aislamiento.

Está claro que aquellas áreas que dependen de la APN deberán presentar su propuesta de zonificación ante este organismo y recibir la aprobación. Sin embargo, además de las directrices que establece la APN, existen otros criterios que intervienen en la zonificación de los espacios protegidos. Un ejemplo claro de esto son las categorías de manejo que establece la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), según las cuales se recomiendan ciertos tipos de uso para cada categoría. Además, muchas Reservas deben ajustarse a legislaciones provinciales que establecen sus propios criterios y exigencias, que no siempre son del todo coincidentes con los organismos anteriormente mencionados.

Se entiende entonces que la zonificación como principal instrumento de ordenación del territorio dentro de un espacio protegido, deberá orientarse en pos de establecer estrategias de uso del suelo y aprovechamiento de los recursos que se integren a las estrategias de conservación. Pero las zonificaciones y los diseños que se han implementado en este tipo de espacios se han caracterizado por una excesiva orientación hacia los aspectos físico-naturales y no han tenido demasiado en cuenta a los aspectos sociales. Existe una ausencia de planificación del turismo y de otras actividades o usos



productivos, o en muchos casos estos procesos de planificación se llevan a cabo de forma aislada y sin integrarse en los Planes de Manejo o en los planes operativos de cada parque.

No puede desconocerse que se produjeron en los últimos años diversas iniciativas y estudios que se han centrado en estudiar y reevaluar los criterios de planificación y zonificación adoptados. No obstante, como consecuencia de las tendencias mencionadas, se evidencian aún grandes disfuncionalidades e incompatibilidades de usos que no permiten la consecución de los principales objetivos planteados por cada Reserva.

Sin embargo, esta dificultad que plantea un gran desafío puede considerarse también como una oportunidad. En este contexto de competencia por el espacio, difícilmente se puedan imaginar espacios protegidos enteramente dedicados a las funciones de conservación y preservación.

Cada vez más se requiere su multifuncionalidad y su integración con los intereses y las actividades de las comunidades cercanas. La adaptación de los espacios protegidos a ciertas prácticas económicas de bajo impacto podría resultar una estrategia de disminución de los conflictos sociales, permitiendo su subsistencia a largo plazo.

En consecuencia, el desafío a futuro para los espacios protegidos será lograr establecer un ordenamiento territorial que sea capaz de compatibilizar uso y conservación en las dos escalas de análisis a las que estos espacios se enfrentan. Por un lado, la escala interna vinculada a las zonificaciones y las actividades dentro de cada espacio protegido y por otro la escala externa, necesaria para frenar la expansión urbana y productiva y estrechamente ligada al tamaño, el diseño y los límites de cada Reserva y su relación con otros espacios.

## **2.2 La gestión de los espacios protegidos costero-marinos (EPCM)**

### **2.2.1 Contexto Latinoamericano y situación en Argentina**

Los mares y océanos de América Latina son de una gran riqueza a causa de las condiciones oceanográficas y de la morfología costera tan variada que alberga ecosistemas y bellezas naturales casi inigualables. Los ecosistemas marinos y costeros desempeñan funciones importantes para nuestras vidas porque además de proporcionar

un hábitat fundamental para especies silvestres de toda índole, representan una de las principales fuentes de alimentación para los habitantes de todo el mundo.

Ambientes como manglares, arrecifes, marismas y humedales desempeñan funciones ecológicas muy importantes y mantienen hábitats críticos (zonas de alimentación y desove, zonas de crianza y rutas migratorias) para una amplia variedad de vida marina. Estas condiciones no han sido del todo aprovechadas para el desarrollo de una estrategia de conservación y manejo de los recursos a largo plazo, lo que ha permitido que muchas de estas riquezas hayan sido destruidas, saqueadas o degradadas.

Uno de los medios más efectivos para la protección de la biodiversidad en la zona costera es la creación de EPCM, entendidos por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) como áreas de terreno mareal o inter-mareal, junto con las aguas subyacentes, la flora y fauna asociada y sus rasgos históricos y culturales que han sido reservados para la protección. Los orígenes de los EPCM en el subcontinente latinoamericano se enmarcan dentro del mismo contexto descrito respecto de la evolución de otro tipo de espacios protegidos. Quizás al ser las zonas costeras espacios importantes para los asentamientos humanos y para el desarrollo de diferentes actividades económicas, el establecimiento de espacios protegidos ha sido más escaso y ha cobrado relevancia en un periodo más reciente.

La conservación de las zonas marinas y costeras siempre ha estado relegada, a pesar de la gran superficie que ocupan los mares y océanos en nuestro planeta. Las estimaciones del Centro de Seguimiento de la Conservación Mundial del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (WCMC-UNEP) indican que alrededor del 1% de estos espacios están protegidos dentro de áreas marinas y costeras protegidas y sólo una pequeña fracción de este porcentaje está bajo protección efectiva.

No caben dudas que el surgimiento de este tipo de espacios se ha desarrollado en las décadas pasadas de forma paulatina y mucho después que la corriente que impulsó los espacios protegidos terrestres. Los primeros fueron emblemáticos por la gran diversidad, el endemismo y la importancia para la pesca y estaban asociados a archipiélagos como Galápagos en Ecuador, Abrolhos y Atos das Rocas en Brasil y Paracas en Perú.

La necesidad de implementar espacios protegidos marinos y costeros surge como un debate pos cumbre de la tierra (Río de Janeiro, 1992) emparentados al tema del manejo

integrado de zonas costeras y en paralelo con la tendencia de proteger especies marinas carismáticas como ballenas, lobos o pingüinos. Pero la expansión de este tipo de áreas ha sido muy paulatina y en la actualidad el hombre se enfrenta al desafío de fortalecer la institucionalidad y definir formas eficientes para la conservación de la diversidad marina y costera.

En la región, el proceso de fortalecimiento de estos espacios ha venido creciendo gracias al accionar de distintas organizaciones, fundamentalmente gracias al Convenio sobre Diversidad Biológica que fue adoptado por la mayoría de los países y al apoyo del GEF que ha financiado gran número de proyectos para la consolidación de los EPCM. Lo cierto es que la región, independientemente del contexto específico de cada país, viene trabajando en conjunto y algunos encuentros y congresos internacionales han sido importantes para definir políticas comunes.

En los dos Congresos Latinoamericanos de Parque Nacionales (1997 y 2007) quedó manifiesta esta intención. Las conclusiones y declaraciones de estos congresos instaban al trabajo en red y al establecimiento y fortalecimiento de los sistemas de espacios protegidos y la articulación de corredores biológicos.

Respecto de los espacios marino-costeros puede decirse que el segundo congreso marca un antes y un después, dándole institucionalidad e impulso a su creación, consolidando el debate entre las actividades económicas y los espacios protegidos y generando nuevos desafíos en cuestión. Algunas de las recomendaciones más destacadas de este congreso apuntaban a romper con el paradigma de la gestión terrestre, aumentar los presupuestos en conservación de los espacios marinos y lograr un manejo que permita mejorar el desarrollo de las actividades económicas y generar nuevas actividades que sean compatibles con la conservación (Guerrero *et al.*, 2007).

El principal objetivo planteado para seguir estas recomendaciones se basa en la creación de una red o sistema de EPCM a nivel global que considere los aspectos políticos, económicos, sociales y legales, para que posteriormente en instancias regionales y nacionales se pueda establecer un plan de prioridades de EPCM. En el capítulo I se mencionaba el origen de los EPCM en Argentina en la década del 60', con un lento crecimiento que ha llevado a la situación actual de entre 45 y 54 unidades de conservación, lo que representa menos del 1% de territorio protegido.

Independientemente de las características particulares de este tipo de espacios protegidos, la efectividad en el manejo y la gestión es una preocupación al igual que en el resto de los espacios. Muchas de las problemáticas generales que se enuncian dentro de los sistemas de espacios protegidos son aplicables a este tipo de espacios, aunque existen también evaluaciones específicas que caracterizan su situación.

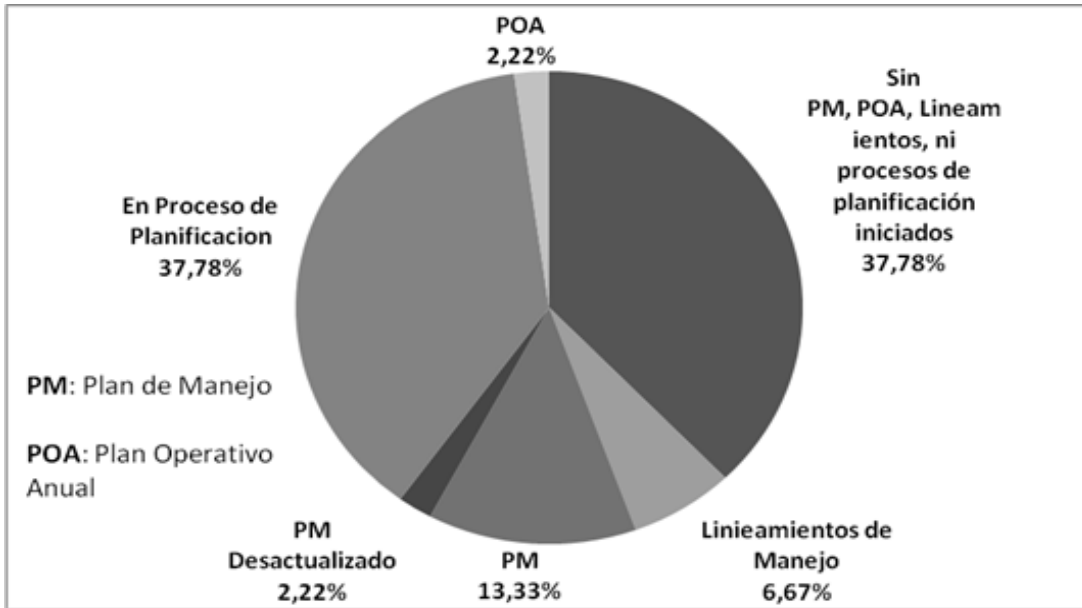
Una de las más importantes es un documento elaborado en colaboración por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Fundación Vida Silvestre y la Fundación Patagonia Natural (Giaccardi y Tagliorette, 2007) que analizó la efectividad del manejo de los espacios protegidos marino costeros de la Argentina. Los resultados generales reflejaron que el 19.4% de las EPMC poseen un manejo medianamente satisfactorio, el 52.8% tiene un manejo poco satisfactorio y el 27.8% un manejo insatisfactorio. Esto quiere decir que más del 80% no tiene recursos para satisfacer el manejo básico (Giaccardi & Tagliorette, 2007).

En todas las jurisdicciones es coincidente que el ámbito mejor posicionado es el político institucional, ello se debe principalmente a que 27 de los espacios protegidos evaluados están creados por ley y 8 por decreto, instrumentos jurídicos considerados del más alto nivel. Por otro lado, el ámbito que muestra menor nivel de efectividad en 3 jurisdicciones (Buenos Aires, Río Negro y Santa Cruz) es Infraestructura y Equipamiento, debido básicamente a la escasa o inexistente infraestructura para el manejo básico y el desarrollo de programas específicos.

A esto pueden sumarse deficiencias en la planificación y el financiamiento. En este estudio se refleja además que más del 86% de los espacios protegidos costero-marinos carecían de planes vigentes y en implementación y su operatividad estaba vinculada a decisiones espontáneas (Giaccardi & Tagliorette, 2007). Según este mismo estudio la situación de la planificación en los EPMC se refleja de acuerdo con los valores que presenta la Figura 5.

Figura 5

**Planificación en los EPCM**



Fuente: Giaccardi y Tagliorette, 2007

Más allá de las conclusiones generales, es necesario resaltar que no todos los espacios protegidos tienen los mismos problemas y que la efectividad varía según las jurisdicciones. Es así como se puede destacar a la APN con el mayor nivel de efectividad y a la provincia de Santa Cruz, con el menor (Giaccardi & Tagliorette, 2007). Se puede remarcar también una de las conclusiones que se plantea en este documento, que refleja en gran medida la importancia que podría tener a futuro comenzar a desarrollar iniciativas en este sentido:

(...) En este contexto, si no existe un real fortalecimiento de los organismos e instituciones encargadas del manejo, será una tarea muy difícil garantizar la permanencia y viabilidad a mediano y largo plazo de las AP, esto también será válido para las que se crearen en el futuro. Este riesgo será mayor para aquellas áreas que están sometidas a usos o tienen potencialidad para el desarrollo de actividades productivas. En este marco, si bien pueden plantearse actividades productivas no consuntivas y de bajo impacto como el turismo, de no ejecutarse reglas claras de manejo, las mismas pueden tener un alto impacto con la consecuente pérdida del recurso (p.86).

De esta frase puede concluirse, en primer lugar, que la necesidad de mejorar el manejo no pasa por una cuestión de optimización o de apuntar a la excelencia, sino por una

necesidad de supervivencia de estas áreas. En segundo lugar, es de real importancia cómo se desarrollen las actividades productivas, ya que las mismas pueden colaborar o interferir con los objetivos de cada Reserva.

Los resultados de esta evaluación son un punto de partida para posteriores análisis, pero es importante resaltar que Argentina ha participado y ha tenido un rol preponderante en todas las iniciativas que se han preocupado por la conservación de la biodiversidad. En relación con las recomendaciones de los congresos de Santa Marta y Bariloche se destaca la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SIFAP) en el 2003 y el Sistema Inter-Jurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas impulsado a partir de 2010, además de diversas iniciativas para desarrollar las ecorregiones y los corredores biológicos en el marco de proyectos GEF.

Además, Argentina adhiere al Convenio Internacional sobre Diversidad Biológica y establece la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica. A raíz de esta Estrategia se realizaron diversas iniciativas, como el informe temático sobre áreas protegidas elaborado por la SAyDS en colaboración con la APN en 2004 o el programa de trabajo sobre la diversidad biológica marina y costera.

Este programa se creó para aplicar el Mandato de Yakarta y contribuir a la conservación de la diversidad marina y costera a nivel nacional, regional y mundial. Fue articulado sobre cinco elementos clave: la ordenación integrada de las zonas marinas y costeras; el manejo de los recursos vivos marinos y costeros; la gestión de las zonas marinas y costeras protegidas; la planificación de la maricultura y los genotipos y el manejo de las especies exóticas.

Todos estos objetivos son importantes para la conservación de la biodiversidad, pero para la gestión de los EPCM especialmente interesan las acciones ejecutadas en el marco de la ordenación de las zonas costeras y de la gestión de espacios protegidos. Las propuestas más destacadas en ese sentido se refieren a la integración de los problemas relativos a la diversidad biológica en todos los sectores socioeconómicos que tienen efectos adversos en el medio costero y marino; la identificación o el establecimiento de procesos subregionales, regionales o mundiales para elaborar orientaciones sobre la aplicación de la ordenación de estos espacios y la promoción de la protección adecuada de zonas de importancia para la reproducción, como por ejemplo las zonas de desove y de crianza y la restauración de esas zonas y otros hábitats de importancia para los recursos vivos marinos.

Es notoria la preocupación argentina por la conservación de la biodiversidad a través de la participación en los encuentros internacionales más importantes, de la adhesión a los distintos convenios y estrategias y de la voluntad de llevar a cabo evaluaciones y elaborar estrategias propias. No obstante, las diversas iniciativas y proyectos desarrollados no han logrado alcanzar las principales metas y objetivos propuestos y existen muchas problemáticas y deficiencias comunes a muchos de estos espacios que necesitan ser subsanadas.

### **2.2.2 Principales problemáticas y deficiencias**

De acuerdo con el abordaje desarrollado en esta tesis, se entiende que existe una necesidad de implementar una estrategia de ordenamiento territorial que incluya a todos los espacios protegidos para poder mejorar su gestión y resolver muchos problemas estructurales que son la causa de otras problemáticas. Por el momento, la información disponible sobre la gestión de los espacios protegidos posibilita determinar cuáles son las principales problemáticas y deficiencias a las que se enfrentan en general la mayor parte de estos espacios.

En primer lugar, se puede afirmar que los resultados de los estudios referidos a esta cuestión no son muy alentadores. Se evidencian importantes falencias que dificultan el cumplimiento de los objetivos primordiales de conservación. Esto se debe, esencialmente, a la dificultad que presenta gestionar territorios tan vastos, pero también, a la ausencia de criterios de planificación unificadores y de mecanismos de coordinación adecuados.

Lógicamente cada unidad de conservación tiene un contexto propio que la diferencia del resto y que en muchos casos, no permiten que se hagan generalizaciones acerca de los problemas que las atañen. Sin embargo, lo que no las diferencia es el contexto político argentino.

Particularmente, se hace referencia a la falta de financiamiento, que compromete la dotación de recursos y de personal. Si bien es cierto que algunos espacios protegidos pueden tener mayor o menor necesidad en estos aspectos, se puede dar por seguro que en ninguno de los casos se está en una situación ideal.

En el documento *“Las áreas protegidas en la argentina herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural”* (Almirón et al., 2007), se

realiza un análisis de las problemáticas y de la gestión de los espacios protegidos del país. Respecto de la planificación, menciona que el 71% de los espacios protegidos nacionales contaban en el 2007, con planes de manejo aprobados o en proceso de elaboración y en los últimos años se ha continuado con los esfuerzos por incrementar este número.

Sin embargo, se reconoce que, en muchos casos, estos planes se diseñaron en dependencias técnicas con escasa intervención del personal de las propias unidades, con enfoques restringidos y con escasa elaboración en ámbitos como la planificación regional, los aspectos socioculturales y la participación pública. De todas maneras, el problema no es sólo elaborar los planes de manejo, sino poder ejecutarlos con efectividad y es en este punto, donde muchas veces se falla.

Con respecto a esto, en 2003 se llevó a cabo el V Congreso Mundial de Parques de la UICN, al cual Argentina suscribió y se propuso que todos los espacios protegidos deberían tener un manejo efectivo para el 2015; objetivo que no ha sido cumplido.

Por otro lado y si bien este es un documento realizado por la APN (2007), la cuestión del manejo en las áreas Provinciales también es una preocupación. A este respecto han concluido que:

Sólo 3 ó 4 provincias poseen una capacidad aceptable de gestión, con un órgano de competencia específica, dotado de infraestructura y equipamiento propio y de personal administrativo, técnico y de guarda parques diferenciado y especializado. Misiones y Mendoza cuentan incluso con escuela de guarda parques propia y esta última, posee un fondo autárquico de disponibilidad de su propia recaudación por el turismo, para soporte financiero de todo su sistema de AP. El resto de las Provincias está en una situación intermedia del desarrollo institucional de las AP (p.57).

Además, también se estipula que: “una alta proporción de las AP existentes adolece de escasa o nula presencia institucional, que cumpla funciones esenciales de la gestión territorial, como son planificación, regulación, control y manejo” (p.58).

Siguiendo con la efectividad de la gestión, vale la pena mencionar nuevamente el documento denominado “Examen Plan de Gestión Institucional de la Administración de Parques Nacionales Periodo 2001-2009” elaborado por la AGN. En él se abordaron algunas problemáticas inherentes a este proyecto como la evaluación del PGI, el uso público, la planificación y la investigación.



Con respecto al PGI, se destacó que la mayoría de las metas pautadas para este período no se han cumplido. Por ejemplo, no se ha logrado cubrir un 5% del territorio nacional, no se ha logrado la integración entre las áreas nacionales, provinciales y privadas como así tampoco la articulación con la SAyDS (Auditoría General de la Nación, 2010).

Con respecto a la planificación, se reconoce que actualmente sólo el 27% de los espacios protegidos nacionales tiene un plan de manejo, aunque el 100% poseen planes operativos anuales. En cuanto al uso público la AGN menciona la creación de un documento por parte de la APN en el año 2000 (Balabusic *et al.*, 2003), en el cual se establecen lineamientos generales para el desarrollo del uso público en las unidades de conservación.

A pesar de la existencia de este documento se concluye que, del total de los Parques de la APN sólo el 13% posee un plan de uso público aprobado. Además, en algunos de los Parques objeto de estudio, ni siquiera se estudia el turismo y tampoco están preparados para recibirlo (AGN, 2010).

Las conclusiones más destacadas de estos documentos hacen hincapié en la necesidad de mejorar el marco institucional y legislativo, en solucionar los problemas de gestión y en la necesidad de planificar la actividad turística. Las dificultades existentes pueden deberse, como se cita en el documento de Giaccardi y Tagliorette (2007), a la escasa valoración de la importancia y el rol de los espacios protegidos por parte de los diferentes actores de la comunidad. Pero en la visión de esta tesis, se entiende que los problemas estructurales se relacionan con la debilidad institucional, la ausencia de un ordenamiento territorial y la falta de planificación del uso público.

Cuando se menciona a la debilidad institucional, se hace referencia a la dispersión legislativa que existe en la materia y a la pluralidad de jurisdicciones intervinientes. Hasta el momento, no se han desarrollado mecanismos que permitan dinamizar el flujo de información, unificar criterios de acción y coordinar a los distintos sectores involucrados en la gestión.

Lógicamente, esta situación dificulta la tarea de los gestores de cada Reserva, que en muchos casos no cuentan ni con el apoyo ni con los elementos necesarios para cumplir con sus objetivos. A su vez, la debilidad institucional de los organismos administradores es motivo de que hasta hoy, en muchas provincias los espacios protegidos sean poco numerosos y de tamaño reducido.

Por ello, una alta proporción de las Reservas existentes adolece de escasa o nula presencia institucional que cumpla funciones esenciales de la gestión territorial, como son la planificación, la regulación, el control y el manejo. Esta fragilidad no sólo evidencia impactos negativos en el contexto actual, sino que pone en riesgo la continuidad de estas unidades de conservación.

La segunda gran problemática actual es la ausencia de un ordenamiento territorial. Esta es una cuestión que se ve mencionada en muchos estudios y que en los últimos años ha cobrado gran relevancia. Esto se debe a la gran cantidad de sectores involucrados en la puja por el usufructo de las tierras, que en muchos casos deriva en incompatibilidad de uso.

El mayor problema suele ser que los sectores económicos avanzan con un dinamismo mucho mayor que los organismos gubernamentales. Por este motivo, establecer un ordenamiento territorial es hoy en día un tema central en la agenda política, no sólo dentro de los espacios protegidos, sino también en todo el territorio nacional.

En tercer lugar, se identifica a la planificación del uso público como otro de los problemas centrales de la gestión. Es evidente que en la mayoría de los espacios no existe un plan de uso público vigente o actualizado, a pesar de que la propia APN ha elaborado una guía al respecto.

A este hecho, hay que sumarle que la mayoría de los planes hasta el momento confeccionados, se han hecho sin la visión de un experto en la materia y dentro de procesos de planificación aislados de los planes de manejo u operativos. Esto genera que muchas de las acciones inherentes al uso público se contrapongan a los intereses de conservación de las Reservas y al mismo tiempo, se transforme en amenaza una herramienta que debiera servir como mecanismo de financiación o auto sustento.

Los EPCM representan un conjunto particular de Reservas, pero se encuentran enmarcadas dentro del mismo contexto general especificado en las líneas anteriores. Se hizo referencia previamente a la evaluación de la efectividad en el manejo de este tipo de espacios y se presentaron los principales resultados. En términos generales la efectividad en el manejo de la mayor parte de los EPCM es baja y puede decirse que los ámbitos donde se han encontrado las mayores deficiencias son coincidentes con el panorama general de los espacios protegidos del resto del país.

Pero para profundizar el análisis sobre la gestión de este tipo de Reservas, es necesario identificar con mayor precisión cuáles son las principales deficiencias encontradas y los problemas más comunes o frecuentes a los que se enfrentan. Es cierto que existe una escasa valoración de los espacios protegidos por parte de distintos actores de la comunidad que deriva en una serie de deficiencias y carencias que dificultan la gestión de estos espacios.

Esta poca valoración comienza en el sector público, generando deficiencias vinculadas con la implementación de políticas en materia de conservación, deficiencias de financiamiento y de asignación de recursos para infraestructuras y equipamiento e incumplimiento parcial o bajo nivel de aplicación de la normativa vigente. Estas insuficiencias crean dificultades en las políticas de contratación y estabilidad del personal, una inadecuada distribución de fondos y dificultades para llevar a cabo las tareas de monitoreo, fiscalización y control dentro de cada Reserva.

Pero la escasa valoración de los espacios protegidos está presente tanto en el accionar del sector público y los responsables de la gestión como en la sociedad civil. Por parte del sector público, esta postura además de producir falencias para el desarrollo de las tareas de gestión resulta en la inexistencia o la insuficiencia de programas de educación ambiental y estrategias de comunicación sobre el valor y la importancia que poseen estos espacios. Esto redundando finalmente en una falta de conciencia por parte de la comunidad, que no contribuye a la protección y conservación de espacios que no considera importantes desde la visión ambiental y con los que posee una relación histórica exclusivamente relacionada con el uso y aprovechamiento para la satisfacción de sus necesidades.

Esta situación genera problemas en un doble sentido. Por un lado, aquellos mencionados como consecuencia de la falta de políticas conservacionistas, de la escasez de recursos y de la baja capacidad de actuación sobre el territorio y por otro, una serie de problemas generados por una inadecuada utilización y aprovechamiento de este tipo de espacios, que son producto de la poca consideración y cuidado que tienen los usuarios del lugar.

En las distintas evaluaciones de los EPCM del país o a nivel mundial se pueden identificar problemas comunes a la mayoría de las Reservas cuyo origen proviene de los dos factores de generación identificados en el párrafo anterior. Los problemas más frecuentes asociados a las incapacidades de los responsables de la gestión son:

inadecuación en la definición de límites en los instrumentos de creación de los espacios protegidos; inadecuación entre los límites y el diseño de cada unidad en relación con los objetivos perseguidos; ausencia de mecanismos de coordinación interjurisdiccional e intersectorial; y conflictos por la tenencia de tierras. Por el lado de los usuarios del lugar, los principales problemas relevados se relacionan con la competencia por el uso del suelo y las incompatibilidades entre los usos y actividades productivas y las acciones de conservación (Giaccardi & Tagliorette, 2007).

A partir de los problemas antes citados se manifiestan otros, como la transgresión de los límites y zonificaciones establecidas; la práctica de actividades prohibidas o la violación de las cuotas o capacidades determinadas; la expansión de la urbanización y la circulación de vehículos por zonas indebidas. Además, existen algunos impactos derivados del desarrollo inadecuado de las distintas actividades como pueden ser: la contaminación en sus diversas formas; la degradación de recursos y ambientes; la erosión costera por factores antrópicos; la extracción de áridos y la caza ilegal de especies.

Analizando las deficiencias y los problemas identificados se puede considerar que muchas de ellas son resultado de un inadecuado uso del espacio. En consecuencia, algunos problemas se producen por incompatibilidades entre distintos usos y actividades, por falta de control y monitoreo, por ausencia de regulaciones o por violación de los criterios de ordenación establecidos. Por este motivo, la planificación y gestión del uso público fue identificada como una de las principales problemáticas que afectan a la efectividad del manejo de las distintas Reservas.

### **2.3 La gestión del uso público en los espacios protegidos**

En la actualidad, existe una conciencia cada vez mayor acerca de los dilemas más importantes que afectan a los espacios protegidos y de la incidencia que tienen los factores sociales en esos dilemas. Como se analizó previamente, el uso público y en especial el uso público turístico ha experimentado un crecimiento notable en los últimos años y esta situación plantea importantes disyuntivas respecto a la gestión al reconocer que todo uso recreativo de un espacio lleva siempre asociado un impacto; por mínimo que éste sea.

La falta de eficacia en el alcance de los objetivos de conservación es lo que ha motivado la búsqueda de estrategias complementarias a las tradicionalmente predominantes. En los últimos 20 años la preocupación por ordenar las actividades de uso público dentro de estos espacios ha cobrado un gran ímpetu, entendiendo que la disminución de los impactos negativos de este tipo de actividades puede contribuir a la mejora del manejo general de los espacios protegidos.

La principal actividad de uso público en espacios protegidos es el turismo. Por eso, en una primera instancia surgieron muchos documentos, guías y manuales que apuntaban a mejorar las prácticas de esta actividad. La “Cumbre de la Tierra” en Río de Janeiro (1992) o la Carta Mundial del Turismo Sostenible (Lanzarote, 1995) son importantes antecedentes que dieron notoriedad e importancia a esta cuestión.

A raíz de estas primeras iniciativas, distintos modelos y metodologías han intentado llevarse a cabo para lograr la relación adecuada entre el medio protegido y el resto de las potenciales actividades. Se pueden citar las Directrices sobre turismo en ecosistemas vulnerables (Convenio sobre la Diversidad Biológica); la Carta internacional sobre el turismo cultural: la gestión del turismo en sitios importantes para el patrimonio (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios); la Declaración de Quebec sobre Ecoturismo; El turismo sostenible en las áreas protegidas: directrices para la planificación y gestión (Comisión Mundial de áreas Protegidas de la UICN); el Código mundial de ética para el turismo (Organización Mundial del Turismo) y la Carta Europea del Turismo Sostenible, como documentos referentes en esta cuestión.

La intención de todos estos documentos y directrices es propiciar información, técnicas y metodologías de apoyo para afrontar el reto de gestionar el uso público. Existe una innumerable cantidad de documentos abocados a esta cuestión y cada uno de ellos presenta un enfoque y una orientación particular de acuerdo con los fines que se entienda que deba perseguir el uso público o a los objetivos que se considere prioritarios.

De todas formas, desde aquellas primeras propuestas hasta la actualidad, se ha llegado a una idea síntesis que es la de generar un “modelo de uso público” que debe quedar reflejado en los planes de manejo o en los planes de uso público. Este modelo tendrá como fin principal orientar no sólo el desarrollo de las actividades en cada espacio, sino además establecer las estrategias de gestión de cada una de ellas.

La necesidad de planificar el uso en los espacios protegidos se viene manifestando desde hace muchos años, pero todavía sigue latente el desafío de insertar adecuadamente estos procesos de planificación en los planes de manejo, articulando adecuadamente uso y conservación. Gran parte de los países con tradición en materia de conservación han establecido guías metodológicas para planificar el uso público con un perfil preponderante hacia las actividades turísticas. Esta situación incluye el caso argentino a través de la propuesta ya mencionada elaborada por la APN. No obstante, según los estudios encabezados por la AGN (2010) el grado de elaboración y aplicación de este tipo de planes es muy bajo.

La aparición de la noción de modelo de uso público es un intento manifiesto por replicar una de las principales estrategias de los planes de ordenamiento territorial, que buscan propiciar modelos territoriales para reorientar el uso de un determinado territorio. Santos y del Álamo (2012) reflejan que, para el caso del uso público la Federación EUROPARC-España entiende al modelo como:

El esquema teórico de uso público, incluido en un plan director o en un plan de uso público y aplicable a su ámbito respectivo, para cuyo desarrollo deben de ponerse en marcha un conjunto coherente de objetivos, estrategias, programas, medidas, actuaciones, etcétera, ejecutables o no en un plazo fijado. El enfoque de un modelo determinado de uso público puede ser diverso, dependiendo del espacio protegido de que se trate, de circunstancias regionales específicas o de la capacidad de gestión de la Administración, pudiendo abarcar temáticas tales como los criterios con los que se gestionarán los equipamientos, el enfoque de la prestación de servicios básicos y complementarios y de las correspondientes fórmulas de prestación, los esquemas de distribución en el territorio de instalaciones y servicios, las estrategias presupuestarias, las formas de participación, las relaciones a mantener con el sector turístico del entorno, por citar algunos ejemplos (p. 12).

La búsqueda del establecimiento de un modelo de uso público para cada unidad de conservación ha impulsado en los últimos tiempos a la creación de metodologías y estrategias para el diseño de dichos modelos, atendiendo a las características particulares de cada tipo de Reservas. Los enfoques de estas propuestas presentan sus diferencias, pero la mayor parte de ellos tiene un arraigo significativo en el ordenamiento territorial.

### **2.3.1 Principales propuestas de planificación y gestión del uso público**

El primer grupo de iniciativas o de intentos de planificación del uso público lo constituyen aquellas derivadas de los resultados de las evaluaciones sobre la efectividad de la gestión y del manejo de espacios protegidos. Estos documentos elaborados por los principales organismos de conservación de la naturaleza a nivel mundial y por las administraciones de muchos países, implementaron metodologías basadas en la utilización de indicadores e índices para identificar las principales problemáticas y deficiencias del sistema de espacios protegidos.

El objetivo de estos documentos no era planificar el uso público, pero sí puede afirmarse que los resultados obtenidos evidenciaron que muchas problemáticas estaban relacionadas con las incompatibilidades de uso y a la falta de una adecuada planificación y gestión de las actividades. A raíz de esto, documentos complementarios han desarrollado una estrategia de planificación del uso público basada en subsanar y resolver los problemas identificados por las evaluaciones; algunas de ellas incluso utilizando parte de los indicadores propuestos en esos documentos.

Dentro de este grupo pueden incluirse numerosas experiencias, sobre todo la de algunos planes de manejo elaborados recientemente, la guía metodológica para la planificación del uso público en Argentina o la propuesta de “Evaluación del uso público en la red de parques nacionales de España” (Santos & del Álamo, 2012). Este último documento es un caso particular ya que propone una metodología de evaluación de la calidad del uso público, que a partir de sus resultados permite identificar lineamientos de planificación.

La aplicación de la metodología propone evaluar distintos aspectos influyentes en el uso público, como los accesos, la zonificación, los programas de interpretación, de educación ambiental, de gestión del visitante, aspectos económicos, entre otros factores. Los resultados de la aplicación de esta evaluación en algunos parques seleccionados permiten realizar recomendaciones para cada uno de los aspectos estudiados y en conjunto conforman las bases para lograr la planificación y la gestión del uso público (Santos & del Álamo, 2012).

Otro caso que merece ser destacado son las “Directrices sobre diversidad biológica y desarrollo del turismo” (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2004). Este trabajo tiene una visión diferente al anterior y analiza los impactos del turismo relacionados con el medio ambiente y con la diversidad biológica.

Las directrices tienen un enfoque hacia la gestión del impacto como estrategia para planificar la actividad. Dentro de las propuestas realizadas pueden incluirse, entre otras medidas, lo relativo al emplazamiento del desarrollo de actividades turísticas, incluyendo el establecimiento de actividades adecuadas en distintas zonas designadas.

La iniciativa consiste en diferenciar entre los impactos de diversos tipos de turismo y medidas para controlar las corrientes turísticas en los destinos turísticos y en sus alrededores, así como en emplazamientos importantes, para promover la conducta adecuada de los turistas. El objetivo final es establecer límites en cuanto al número de visitantes, reducir a un mínimo los impactos y mantenerlos dentro de los límites de cambio aceptable en cualquier emplazamiento (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2004).

Los ejemplos citados son experiencias destacadas, pero este tipo de métodos quizás sean los más utilizados y los que mayor concentración de experiencias reúnan. La toma de decisiones sobre la gestión del uso público suele estar asociada con la corrección de los impactos y externalidades que genera. Es habitual en los planes de manejo considerar a las distintas actividades como amenazas para la conservación de los valores naturales y gestionarlas a partir de medidas de corrección o de prohibición, de acuerdo con las distintas zonas.

Otro tipo de estrategias de planificación y gestión del uso público en espacios protegidos tienen un fuerte basamento en el territorio y en la territorialidad de las actividades que se realizan. Este tipo de propuestas se articulan sobre la base de tres ejes principales: la identificación de atractivos y zonas de interés, la conectividad entre los distintos puntos y los flujos que se crean a partir de ellos.

En general, se trata de iniciativas muy vinculadas con el concepto de ordenación territorial y a algunos principios de la planificación ambiental. La definición de unidades ambientales o unidades territoriales y la creación de modelos del territorio basados en diagnósticos previos son frecuentes en este tipo de propuestas y suelen articularse con la utilización de cartografía temática y la implementación de sistemas de información geográfica (SIG).

Dentro de esta línea puede mencionarse en España la propuesta de “Planificación territorial del turismo” de Antón Clave y González Reverté (2011). Si bien no está



referida únicamente a espacios protegidos, su propuesta metodológica vinculada con el territorio la vuelve muy a fin a la planificación de este tipo de lugares.

Se parte desde un diagnóstico territorial que incluye un análisis de los atractivos, los recursos, los agentes intervinientes y sus relaciones, para posteriormente definir un modelo territorial turístico. Se propone que este modelo territorial responda al paradigma escenario-mercado-producto y se elabore mediante la delimitación de unidades ambientales turísticas, en torno a las cuales se desarrollará efectivamente la actividad (Antón Clavé y González Reverté, 2011).

Siguiendo con el caso español “El plan de acción para los espacios naturales protegidos del Estado español” como otros documentos de la federación EUROPARC también se erigen dentro de este grupo de metodologías. Este documento proporciona elementos clave para la planificación y gestión de los espacios protegidos y recomienda para los planes de uso público un abordaje dentro del esquema básico de la ordenación del territorio.

Experiencias vinculadas a la planificación y ordenamiento territorial también pueden ser encontradas fuera de Europa. En México se ha desarrollado una escuela de estudios del turismo a partir del concepto de estructura territorial. Esta noción tomada de la escuela soviética de Geografía se refiere a la identificación de los elementos implantados en el espacio organizado en función de lugares de producción, lugares de consumo y sus interconexiones físicas y funcionales (Sánchez Crispín *et al.*, 2012).

Para el caso mexicano nuevamente se denota la preponderancia del turismo dentro de los espacios protegidos, pero el concepto de estructura territorial surge con la intención de ser aplicado a cualquier tipo de actividad económica por lo que podría ser extensible a otros usos que pudieran existir. El sentido principal de estos estudios es entender la funcionalidad de la actividad turística como sistema territorial para poder establecer su planificación y gestión. Sustentados en esta construcción teórica se han llevado a cabo numerosos estudios a lo largo del territorio mexicano, pero también de muchos otros países de Centroamérica como Costa Rica, Guatemala, Panamá o Nicaragua (Sánchez Crispín *et al.*, 2005; Sánchez Crispín *et al.*, 2008; Sánchez Crispín *et al.*, 2012).

Muchas de las propuestas que intentan ordenar el territorio de los espacios protegidos buscan generar mecanismos que ayudan a la toma de decisiones. Algunas de ellas se concentran en una dimensión específica como puede ser la movilidad dentro de estos

espacios (Ibeasa *et al.*, 2014) o el análisis de las relaciones de compatibilidad entre distintas actividades como pueden ser el turismo, la pesca, las actividades náuticas, entre otras (Lopes *et al.*, 2015). En otros casos las perspectivas son más generales y se busca ordenar el uso público con la utilización de metodologías para el diseño integral de los espacios protegidos desde la combinación de aspectos naturales y sociales para mejorar la toma de decisiones (Chen *et al.*, 2015; Ruiz-Frau *et al.*, 2015).

En esta última línea pueden encontrarse diversas iniciativas que intentan reevaluar el ordenamiento de los espacios protegidos mediante la identificación de incompatibilidades y disfuncionalidades entre las zonificaciones establecidas y el uso real del espacio. Los estudios que pueden encuadrarse dentro de esta orientación proponen metodologías de planificación del uso público integradas a los procesos de zonificación, independientemente de las técnicas y los procedimientos específicos que cada experiencia requiera.

En Italia, Senes y Toccolini (1998) propusieron una metodología de planificación del uso público en espacios protegidos rurales denominada Ultimate Environmental Threshold. Esta propuesta se compone de una primera fase de identificación y evaluación de los recursos territoriales (tanto naturales como humanos), una segunda fase de definición de los distintos usos que se desarrollan en el área, con el subsecuente análisis de las interrelaciones entre recursos y actividades y una tercera fase de identificación de las posibles zonas para la expansión de las actividades.

Este esquema permite definir criterios para el uso del suelo, pero también prever la posible expansión de las actividades y reevaluar la zonificación en base a estos análisis. De esta forma se busca evitar futuras incompatibilidades y mejorar la funcionalidad general.

Otra experiencia desarrollada en Italia es una propuesta de zonificación para la conservación y el uso, basada en un análisis multicriterio (Geneletti & Van Duren, 2008). Esta metodología utiliza una combinación de índices para reevaluar la zonificación, divididos en factores ambientales, socioeconómicos y turístico-recreativos. Identifica zonas adecuadas para distintos usos, zonas de conflicto y zonas que pueden combinar distintos niveles de protección. El objetivo final es proteger valores naturales y culturales, pero a la vez determinar cómo las facilidades turísticas se insertan adecuadamente dentro del esquema de zonificación.

Otro caso destacable fue experimentado en China donde se llevó a cabo una metodología de evaluación de la eficacia de la zonificación en espacios protegidos (Hull *et al.*, 2011). La metodología se desarrolla a partir de un SIG que permite superponer capas de la zonificación vigente en cada parque, con capas de usos humanos y usos animales. Mediante la realización de trabajos de campo se analiza la distribución de urbanizaciones, facilidades turísticas y caminos entre las distintas zonas del parque y se propone una posible corrección de la zonificación a partir de la identificación de áreas estratégicas desfasadas con el uso sugerido en la zonificación actual.

### **2.3.2 Perspectivas y desafíos de la gestión del uso público**

Las diversas experiencias analizadas permiten observar que el futuro de la planificación y gestión del uso público está estrechamente vinculado con el desarrollo de metodologías sólidas e innovadoras. Más allá de las especificidades de cada uno de los estudios citados, todos ellos intentan proponer nuevos métodos y técnicas para generar un cambio en la forma en que los usos y actividades son planificados y gestionados dentro de cada unidad de conservación.

Podría decirse que estos estudios coinciden en entender que una de las claves del éxito para la correcta articulación del binomio uso-conservación reside en establecer nuevas metodologías de planificación. Cada una de las propuestas analizadas formula una estrategia que centra su interés en determinadas cuestiones, como las vinculadas al ordenamiento y planificación territorial; las que ponderan la zonificación como herramienta; las que se concentran en la planificación de actividades específicas o las que se preocupan por evaluar la calidad y la efectividad.

Sin embargo, en general se destaca la necesidad de abordajes integrales y se entiende el rol de cada iniciativa en el marco de un sistema complejo de relaciones. El objetivo, en definitiva, es compensar la primacía que han tenido los factores ambientales en la planificación de los espacios protegidos, proponiendo modelos de gestión del uso público que puedan integrarse y articularse con las acciones de conservación.

Desde la visión planteada en esta tesis el principal desafío para la gestión del uso público consiste en lograr establecer modelos territoriales socioambientales para los espacios protegidos. Se trata de pensar a estos espacios como espacios sociales, en donde las necesidades naturales y humanas sean articuladas de forma tal, que permitan

su planificación conjunta, en pos de optimizar las funciones y los objetivos para los cuales estos espacios fueron creados.

A modo de **conclusiones** parciales de este capítulo pueden rescatarse algunas ideas rectoras provenientes de los debates establecidos en cada uno de los apartados. La necesidad de propiciar un ordenamiento territorial se manifiesta fundamentalmente al entender a la producción del espacio como principal amenaza de los espacios protegidos. El fenómeno expansionista de las últimas décadas y el acortamiento de las distancias entre los espacios protegidos y los espacios urbanos y productivos han alertado sobre la necesidad de establecer un freno a este fenómeno de expansión.

Distintas publicaciones y documentos de carácter internacional han manifestado la necesidad de establecer un ordenamiento territorial a escalas nacionales y regionales como estrategia para controlar el avance desregulado de las fuerzas productivas. En ese contexto, desde la visión de la tesis se entiende la necesidad de incluir a los espacios protegidos dentro de estos procesos de ordenamiento territorial en el marco de la dimensionalidad interna y externa identificadas en el capítulo anterior.

Por un lado, la escala interna vinculada a las zonificaciones y las actividades dentro de cada espacio protegido y por otro la escala externa, necesaria para frenar la expansión urbana y productiva y estrechamente ligada al tamaño, el diseño y los límites de cada Reserva y su relación con otros espacios.

Respecto a la gestión de los EPCM, las diversas iniciativas y proyectos desarrollados demuestran que no se ha logrado alcanzar las principales metas y objetivos propuestos y existen muchas problemáticas y deficiencias comunes a muchos de estos espacios que necesitan ser subsanadas. Se entiende que más allá de las particularidades de cada caso, los problemas estructurales se relacionan con la debilidad institucional, la ausencia de un ordenamiento territorial y la falta de planificación del uso público.

Justamente respecto a este último se reconoce un interés cada vez mayor. La búsqueda del establecimiento de un modelo de uso público para cada unidad de conservación ha impulsado en los últimos tiempos a la creación de metodologías y estrategias para el diseño de dichos modelos, atendiendo a las características particulares de cada tipo de Reservas. Los enfoques de estas propuestas presentan sus diferencias, pero se destaca que la mayor parte de ellos tiene un arraigo significativo en el ordenamiento territorial.

## CAPÍTULO III

### 3. ÁREA DE ESTUDIO

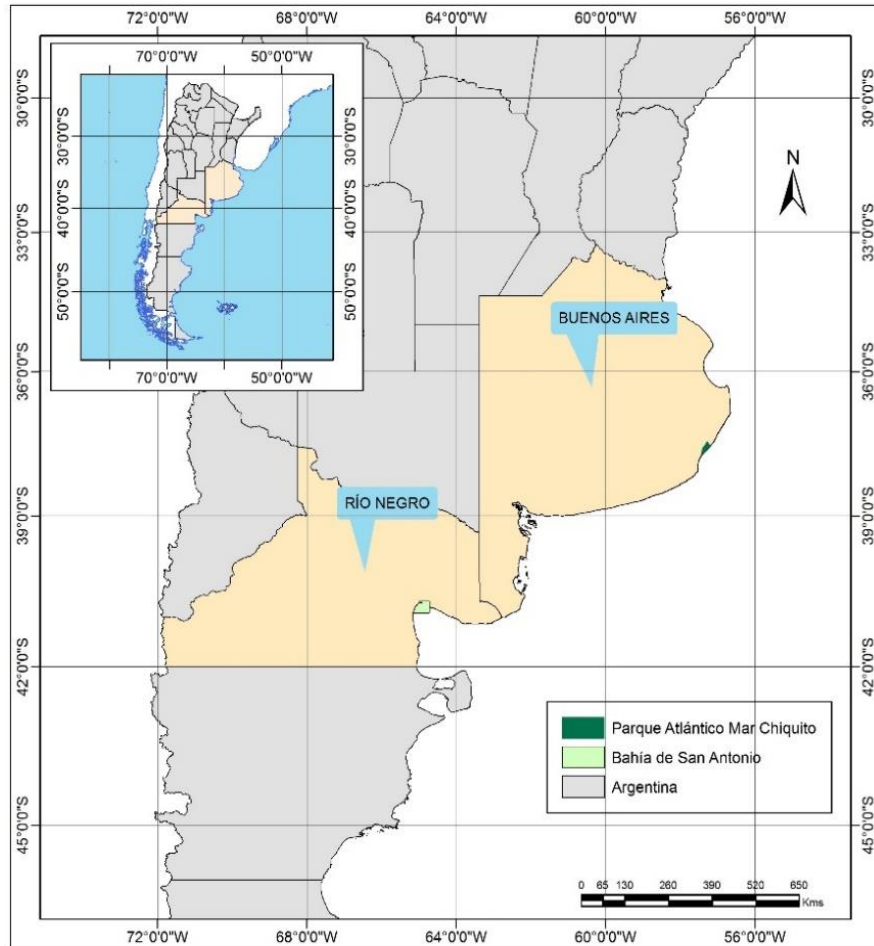
#### 3.1 Identificación y descripción de las Áreas de Estudio

La unidad de estudio de interés de la presente tesis está constituida por los espacios protegidos costero-marinos de la Argentina y como unidades de análisis se han seleccionado la Reserva MAB Parque Atlántico Mar Chiquito (RBPAMC) en la provincia de Buenos Aires y el Área Natural Protegida Bahía de San Antonio (ANPBSA), en la provincia de Río Negro (Figura 6).

Las áreas de estudio seleccionadas comparten ciertas características que permiten realizar un análisis comparado. Se trata de unidades de conservación que, además de ubicarse en la interfaz marino-costera, poseen similitudes que facilitan la aplicación de un mismo método de trabajo: tienen características de humedales; son lugares estratégicos para las aves migratorias; son atractivas para la práctica del turismo de sol y playa y se encuentran cerca de centros turísticos importantes para esa modalidad; poseen población de residencia permanente dentro de sus límites y conviven acciones de conservación con actividades económicas, productivas o industriales.

La selección no se realizó pensando en la búsqueda de Reservas idénticas, sino en la identificación de las características intrínsecas propias de cada espacio, a partir de un contexto general de semejanza. Por otra parte, se tuvo en cuenta para la elección, la representación de las dos regiones geográficas del país que contienen espacios protegidos costero-marinos: Mar Chiquita perteneciente a la Región Pampeana y Bahía de San Antonio en representación de la Región Patagónica.

Figura 6

**Áreas de estudio seleccionadas**

Fuente: Morea, J. P., 2017

### 3.2 Reserva de biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito (RBPAMC)

La Reserva de Biosfera “Parque Atlántico Mar Chiquito” ( $37^{\circ} 32'$  a  $37^{\circ}45'$  S y  $57^{\circ}19'$  a  $57^{\circ}26'$  W) se encuentra situada en el Partido de Mar Chiquita, en la costa sudeste de la Provincia de Buenos Aires, con una superficie de 26.488 ha. (Figura 7). La laguna de Mar Chiquita es la única laguna del tipo semiobturada de canal largo de la Argentina y la más austral de esta categoría en América del Sur. Posee una forma elongada, con una orientación general NNO-SSE, una longitud de 25 km y con un ancho variable entre 100 y 4500 m.

Tiene un área total de 46 km<sup>2</sup> con una cuenca tributaria de 10.000 km<sup>2</sup>. Está separada del océano por una amplia cadena de médanos desarrollados en el Pleistoceno y su conexión con el océano abierto se realiza por medio de un canal de aproximadamente 6 km de largo, 200 m de ancho y una profundidad que varía entre 3 y 0,5m. Además de la superficie específica de la laguna, se deben considerar el resto de los territorios aledaños que conforman la Reserva de Biosfera “Parque Atlántico Mar Chiquito”, alcanzando las 26.488 has (Cousseau *et al.*, 2003).

### **3.2.1 Características ambientales generales**

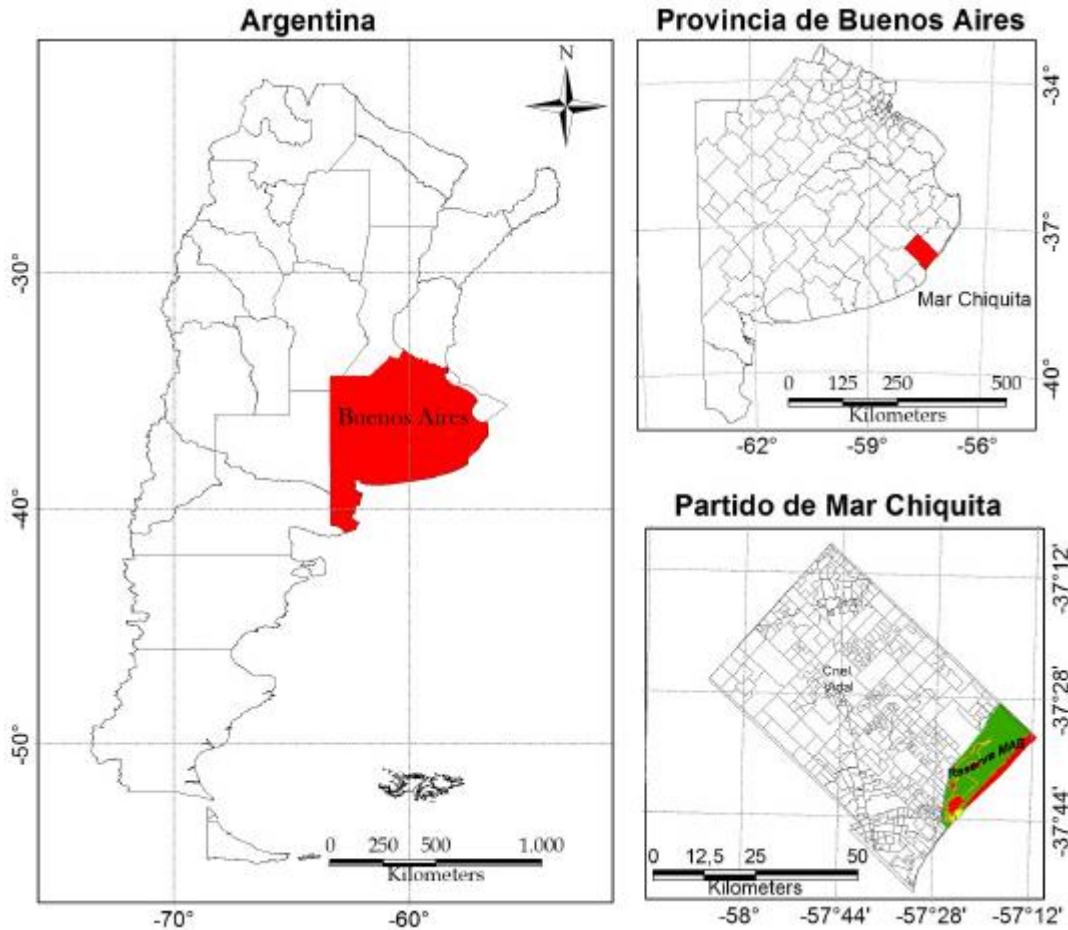
Las lagunas costeras son ambientes localizados en zonas de transición ubicadas entre ecosistemas terrestres y zonas marinas adyacentes. Estos ecosistemas están controlados por interacciones complejas entre la tierra, el océano y la atmósfera, lo cual los hace ambientes altamente fluctuantes y vulnerables (Viaroli, Lasserre, & Campostrini, 2007). En la mayoría de los casos, las actividades humanas poseen una fuerte influencia en estos procesos e interacciones.

Específicamente el paisaje de la Reserva de Biosfera de Mar Chiquita se caracteriza por ser llano con una suave pendiente hacia el Este. Los rasgos positivos que se destacan en la zona son los médanos de limo por el Oeste y los médanos de arena que forman una barrera litoral por el Este. La Laguna Mar Chiquita conforma el rasgo negativo más importante. Hacia el oeste, existen numerosas depresiones como son las lagunas Nahuel Rucá, Hinojales, Sotelo, entre otras. La zona se caracteriza por la presencia de canales artificiales (5 y 7) excavados con el fin de evitar inundaciones (Isla, 2001). En la albúfera de Mar Chiquita desembocan en forma directa o a través de canalizaciones numerosos arroyos que tienen sus orígenes en las Sierras de Tandil y Balcarce.

Por su ubicación, Mar Chiquita está inscripta en la Región Pampeana. Pertenece a una zona templada y está afectada tanto por la influencia de los vientos del sistema de altas presiones del Atlántico Sur como por los vientos cargados de humedad originados por la proximidad al mar (Reta *et al.*, 2001).

Figura 7

**Localización Reserva de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito**



Fuente: Informe reservas de biosfera, 2010.

En esta laguna se han desarrollado una fauna y una flora específica relacionadas con sus diferentes subambientes: planicies mareales, llanuras de inundación, marismas (distinguiendo dentro de éstas espartillares, hunquillares, duraznillares), deltas mareales, depresiones intermedanasas y paleoplayas compuestas por valvas de moluscos (Isla & Gaido, 2001).

La Reserva de Biosfera incluye también una porción representativa del litoral marítimo bonaerense, que comprende la zona litoral desde Punta Rasa hasta Bahía Blanca (Gómez & Torresani, 1999). La línea de costa argentina se extiende por 4725 km (Instituto Geográfico Militar, 2001) y puede dividirse en dos grandes sectores: el pampeano y el patagónico fueguino (Dadón & Matteucci, 2006). Mar Chiquita comparte características de la costa pampeana, la cual se presenta baja, con escasos



accidentes y poblada de médanos formando cordones paralelos a la costa. En general, el mar y el viento generan amplias playas medanosas que obstruyen parcial o totalmente el desagüe de los cursos fluviales que bajan hacia el mar, originándose lagunas, bañados y esteros de suelos salinos y con problemas de acidez.

Además de este mosaico de ambientes, en torno a la laguna existen unas 19.000 ha de campos aledaños de uso principalmente ganadero, que representan una importante diversidad de ambientes característicos de la Región Pampeana: playas, dunas, pastizales, talares, arroyos y canales.

### 3.2.2 Importancia para la conservación de la diversidad biológica

En la costa Sureste de Sudamérica (Este de Argentina, Uruguay y Sur de Brasil) se encuentra una extensa área de lagunas costeras las cuales cubren el 12,2 % de sus costas y se conectan con el Océano Atlántico. Muchos de estos sistemas se encuentran legalmente protegidos por su alta diversidad biológica, por ser sitios relevantes para aves migratorias y por representar importantes refugios y zonas de cría de especies de interés comercial.

Estos ecosistemas sustentan la pesca artesanal y una importante producción agropecuaria en su cuenca, por lo que suele observarse un gradiente desde lagunas prístinas a eutróficas. Debido a su particular funcionamiento hidrológico, su extensión y su calidad ambiental, estas lagunas son sitios mundialmente singulares para la conservación y el estudio de procesos naturales y del impacto antrópico (Beltrame, 2008).

En el documento de reválida de la Reserva de Biosfera de Mar Chiquita presentado ante el comité MAB, se identificaron las unidades ambientales representadas en la Figura 8:

- **Pastizales halófilos:** terrenos bajos inundables, con **espartillares** (*Spartinadensiflora*), **hunquillares** (*Juncusacutus*) y **parches de *Sarcocornia perennis***.
- **Bañados:** zonas muy bajas con acumulaciones transitorias de agua de lluvia y con vegetación acuática y palustre (**Juncuales** de *Schoenoplectus californicus*).
- **Lagunas:** Espejo de agua y costa de la Albufera Mar Chiquita. La Albufera es un ambiente acuático único en el país, posee características ecotonaes por

confluir el agua dulce con el ingreso de agua de mar. La zona de la boca de la albufera tiene mayor incidencia del mar y es donde se desarrollan extensos bancos de arena.

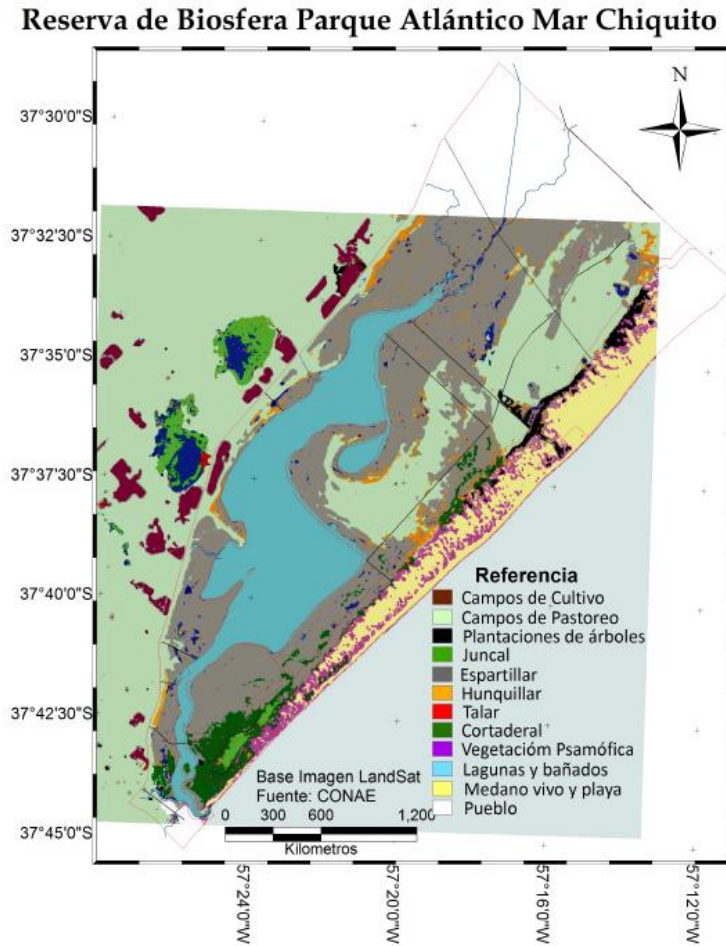
- **Médanos y costa marina:** zona litoral con playas arenosas y dunas anteriores, intermedias y posteriores con gradiente vegetacional. La vegetación que crece sobre médanos se denomina **psamófitas**.
- **Cortaderales:** En las áreas intermedanasas más húmedas crecen pajonales de *Cortaderia selloana* (cola de zorro o cortadera).
- **Zonas urbanizadas:** incluyen viviendas y un alto grado de modificación.
- **Campos agrícolas:** corresponde a áreas reemplazadas por cultivos.
- **Campos de pastoreo:** Campos donde se realiza explotación ganadera sobre pastizales naturales, pero donde la fisonomía original ha sido reemplazada por pastos cortos.
- **Arboledas implantadas:** cultivos de arboledas exóticas.

Además de la importancia de esta zona por sus ambientes singulares y por las especies de flora mencionadas, la RBPAMC y zonas circundantes constituyen un área de interés faunístico. Desde el punto de vista biogeográfico, se encuentra en un área de transición entre la Zona o Dominio Subtropical y la Zona o Dominio Patagónico y la presencia de ambientes estuariales y una laguna costera, hacen de la zona un biotopo único en su tipo.

Numerosos estudios científicos se han llevado a cabo en este espacio con el fin de relevar la diversidad y las características principales de las especies presentes. Muchos de estos trabajos fueron compilados en el libro “Reserva de Biosfera Mar Chiquita: características físicas, biológicas y ecológicas” (Iribarne, 2001) y han servido para valorizar esta zona como un espacio importante para la conservación.

Los grupos faunísticos principales y la cantidad de especies pertenecientes a cada uno de ellos se reflejan en la Tabla 3. Se destacan especialmente la fauna ictícola, las especies de aves y los mamíferos. Dentro del primer grupo fundamentalmente las especies de interés para la pesca, como la Lisa, el Pejerrey, la Corvina, el Lenguado, la Anchoa de río, el Cornalito y los Tiburones.

Figura 8

**Principales unidades de vegetación de la Reserva de Biósfera Mar Chiquita**

Fuente: Isaach, J. P., 2001.

En cuanto a las aves, se registran 182 especies distribuidas en 47 familias, destacándose los jilgueros, chingolos, tordos, patos, benteveos, churrinches, gaviotas, gaviotines, horneros, golondrinas, chorlos, garzas, gallaretas y pollas (Martínez, 2001). Por su parte, dentro de los mamíferos se puede destacar a las especies de comadreja, peludos, mulitas, zorro pampeano, zorrino, gato montés, jabalí, lauchas, ratas y ratones, carpinchos, vizcachas y liebres (Bó, Isacch, Malizia, & Martínez, 2002)

Tabla 3

**Grupos faunísticos y cantidad de especies.**

<b>Grupos Faunísticos</b>	<b>Cantidad de especies</b>
<b>Invertebrados</b>	<b>26</b>
<i>Moluscos</i>	16
<i>Anélidos</i>	3
<i>Crustáceos</i>	6
<i>Equinodermos</i>	1
<b>Peces</b>	<b>28</b>
<b>Anfibios</b>	<b>11</b>
<b>Reptiles</b>	<b>17</b>
<b>Aves</b>	<b>182</b>
<b>Mamíferos</b>	<b>28</b>
<b>Total de especies</b>	<b>292</b>

Fuente: Morea, J. P., 2017, sobre la base de Iribarne, O., 2001.

**3.2.3 Caracterización socioeconómica**

Una de las particularidades que presentan las áreas de estudio elegidas es la presencia de urbanizaciones dentro de los límites de las Reservas. Esto implica no sólo que existen residentes permanentes, sino además que se incluyen construcciones, canales de comunicación, infraestructuras y diversas actividades económicas, comerciales, recreativas y culturales.

En el caso de la Reserva MAB, la población con residencia permanente no es numerosa. Los distintos censos realizados reflejan poblaciones estables de 133 habitantes en 1980; 162 habitantes en 1991; 394 habitantes en 2001 y 487 habitantes en el 2010 (INDEC, 1980, 1991, 2001, 2010). Actualmente el número de pobladores permanentes apenas supera los 500 habitantes, mientras que los residentes estacionales constituyen aproximadamente otros 3000 habitantes.

Las actividades económicas históricamente presentes en Mar Chiquita son la ganadería, la agricultura y la pesca artesanal. El complemento ha sido la actividad turística y recreativa, aunque la localidad y la Reserva nunca se han caracterizado por ser de los destinos más concurridos de la provincia. No obstante, la actividad turística conlleva el desarrollo de ciertas construcciones e infraestructuras y la prestación de servicios esenciales para el funcionamiento de la actividad.

La pesca artesanal y recreativa tiene lugar en la desembocadura de la laguna y otros sectores del frente costero de la zona de amortiguación de la Reserva. Además, existen dos recreos pesqueros (San Gabriel y Juan y Juan) que realizan la actividad de pesca

embarcada dentro del espejo de agua. Se registran también dentro del espacio protegido seis establecimientos agropecuarios de tenencia privada, que desarrollan la ganadería extensiva y en algunos sectores reducidos, la agricultura. Anteriormente se practicaba la actividad forestal cerca del sistema de médanos costeros que, aunque no continúan siendo explotados, han dejado un relicto de bosques no autóctonos.

### **3.3 Área Natural Protegida Bahía de San Antonio**

El Área Natural Protegida Bahía de San Antonio (ANPBSA) se encuentra ubicada al noroeste del Golfo San Matías (40°42' a 40°50'S y 64°43' a 65°07' W), provincia de Río Negro. Posee una superficie aproximada de 81.200 ha, de las cuales aproximadamente 20.300 ha, corresponden a la parte continental y aproximadamente 60.900 ha, al sector marino.

Por su emplazamiento comprende sectores del Puerto San Antonio Este, de la ciudad de San Antonio Oeste y del Balneario Las Grutas, además de sus áreas de adyacencias. Abarca playas arenosas, de conchillas y con restingas, conjuntamente a una extensa marisma que conforma la Bahía de San Antonio, la que se descubre en bajamar, exponiendo un amplio espartillar-cangrejal y grandes planicies arenosas, surcadas por canales de desagüe. Los límites y principales sectores se representan en la Figura 9.

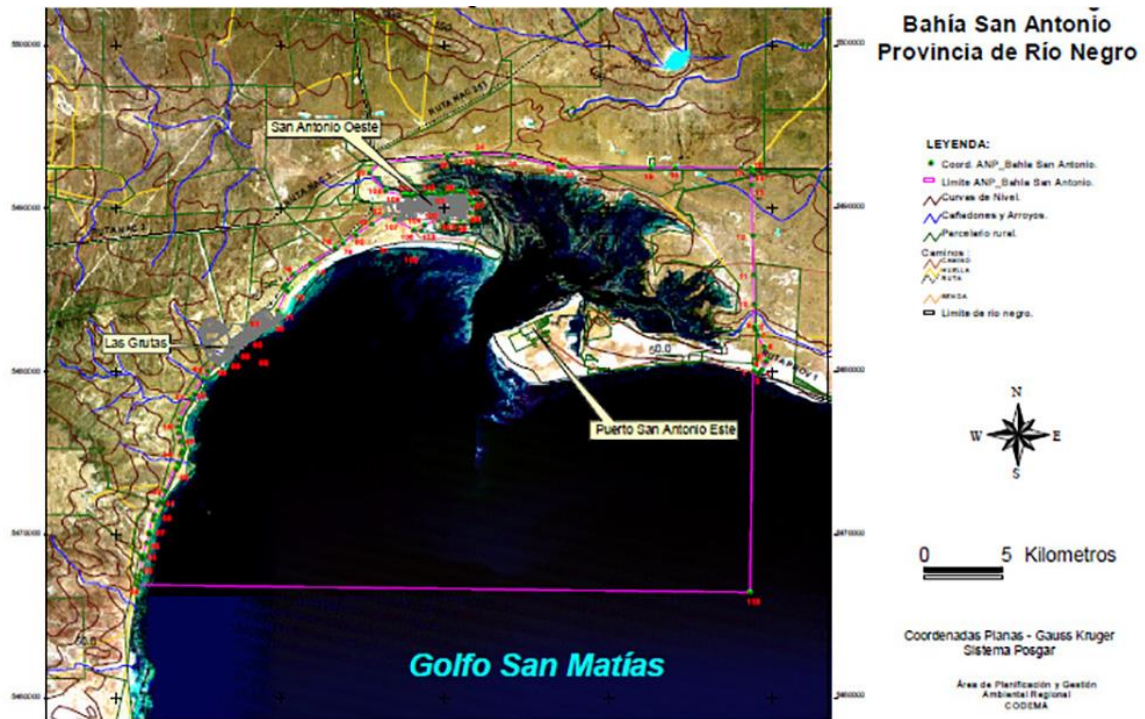
#### **3.3.1 Características ambientales generales**

La Bahía de San Antonio posee una superficie total aproximada de 12.772 ha y se comunica con las aguas del Golfo San Matías mediante una boca de aproximadamente 5 km de ancho. Por su ubicación la Reserva de San Antonio se inserta en la región extra andina costera patagónica y comprende una franja continental sobre la línea de máxima pleamar, un vasto sector de intermareal y área marítima. Pertenece a un área de clima Templado Semiárido de Meseta. Este tipo climático se encuentra comprendido entre los Ríos Limay y Negro y la franja costera desde San Antonio Oeste hasta Puerto Deseado.

La composición geomorfológica del espacio protegido puede dividirse a grandes rasgos en seis grupos: planicies de marea; acumulaciones eólicas; cordones litorales; playas antiguas; playas actuales; plataformas de abrasión y acantilados activos (Giaccardi & Reyes, 2012).

Figura 9

**Límites Área Natural Protegida Bahía de San Antonio**



Fuente: Plan de manejo ANPBSA, 2012.

Al norte, la bahía está bordeada por una planicie baja, conformada por espigas de rodados y arenas que se entremezclan con las planicies de marea. Son en su mayor parte, llanuras de fango intermareal sobre las que se observa una densa red de canales de marea. En las cabeceras de estos últimos se evidencian procesos que contribuyen a la sedimentación de los mismos. Al sur, las costas desarrolladas en las espigas mencionadas se destacan por los fenómenos de acreción de sus costas (Carbone, Perillo,& Piccolo, 2007)

En el área cercana al Balneario Las Grutas, los acantilados no superan los 10 m de altura y tienen rasgos erosivos en retracción como consecuencia de la acción hídrica continental evidenciada por la presencia de cañadones. Hacia el sur del balneario se observa la presencia de acantilados activos con muescas en la base. Este tipo de erosión es generada por la acción de las olas y marea junto a la abrasión física de los rodados existentes en el sector de playas. A lo largo de todo este sector además de los acantilados y depósitos arenosos, aparecen en forma continua plataformas de abrasión

rocosas que, en algunos sectores se presentan parcialmente cubiertas por materiales sueltos tales como arenas, gravas, etc. (Carbone, Piccolo, & Perillo, 2011).

La vegetación predominante es la estepa arbustiva perenne de jarilla (*Larrea* sp.) con elementos florísticos patagónicos en el estrato inferior y elementos florísticos del monte en el estrato arbustivo. En la región patagónica esto incluye formas arbustivas de *Prosopis* sp. y presencia de los géneros *Lycium*, *Salix*, *Monttea*, *Condalia*, *Prosopidastrum*, pastizal-pajonal de gramíneas esclerófilas; pastizal de efímeras; cardonal y prado de efímeras. La fuerte influencia marina en la zona costera produce una disminución de la amplitud térmica y un leve incremento de las lluvias, que favorece el establecimiento de estepas de cojines, pastizales y comunidades en las cuales se mezclan elementos florísticos pampeanos y del Monte, como así también especies xerofíticas patagónicas (Giaccardi & Reyes, 2012).

### **3.3.2 Importancia para la conservación de la diversidad biológica**

La importancia de esta zona para la conservación de la biodiversidad es visible a través de los reconocimientos y declaratorias que ha recibido a nivel nacional e internacional. En primer lugar, la Bahía de San Antonio ha sido considerada un humedal de importancia según los criterios 2 y 3 de los Sitios Ramsar. También fue declarada Reserva Internacional de la Red Hemisférica de Reservas de Aves Playeras (RHRAP) por contener especies de importancia económica y especies carismáticas. Es considerada a su vez, Área de Importancia para la Conservación de Aves (AICA) por la presencia de 16 especies globalmente amenazadas. Finalmente, la Bahía de San Antonio fue declarada como Zona de Protección Especial por la Prefectura Naval Argentina (Giaccardi & Reyes, 2012).

Pero la relevancia ambiental de esta bahía se explica a partir de sus características oceanográficas y fisiográficas. Esta bahía presenta un régimen de circulación de agua con un patrón particular, caracterizado por una baja tasa de renovación, característica que también es propia del sector norte del golfo San Matías, contribuyendo al incremento de la temperatura de las masas de agua en el sector norte.

El movimiento del agua está determinado principalmente por corrientes de marea reversibles de ciclo semidiurno normal. Durante los períodos de reflujo (corriente saliente), aproximadamente el 85 % de la superficie interna de la bahía permanece al

descubierto quedando agua sólo en estrechos canales de poca profundidad y pozas de marea (Giaccardi & Reyes, 2012).

También quedan expuestos, durante las bajamares, importantes franjas costeras que en algunos sitios (ej. Banco Reparó) llegan a tener más de 5.000 metros de extensión. Estos sectores intermareales representan uno de los más importantes ecosistemas de la región, tanto por sus riquezas naturales, como por la influencia que ejercen sobre la vida y el ambiente de toda la zona.

La tasa de renovación del agua es particularmente baja, produciéndose una recirculación de la misma, donde una alta proporción del agua que sale en los reflujos, vuelve a ingresar con la inversión de la dirección de la corriente de marea. En la parte externa de la bahía todo parece indicar que la onda de marea sigue la forma de la costa y que la acción de freno de los bancos Reparó y Lobos y la Punta Villarino la obligan a girar en el sentido horario.

Este patrón de circulación casi cerrado determina que todo el sistema se comporte como área de retención de organismos planctónicos y, por lo tanto, de alta productividad primaria y secundaria. Esta circulación a la vez contribuye en el proceso de calentamiento del agua (que alcanza durante el verano temperaturas superiores a los 28°C) (Giaccardi & Reyes, 2012).

Todos estos factores, determinan una gran disponibilidad de alimento y de refugios contra predadores y hacen que la zona se encuadre dentro de los llamados ambientes costeros protegidos. Estos ecosistemas son muy importantes para la vida marina porque, además de caracterizarse por su alta biodiversidad, constituyen importantes zonas de alimentación para gran cantidad de especies y son escogidos por muchas de ellas como áreas de reproducción y cría de larvas y juveniles (Giaccardi & Reyes, 2012).

En el Plan de manejo del ANPBSA se destacan las principales unidades de vegetación de este espacio, representadas en la Figura 10. Por otro lado, la Reserva presenta una variada fauna que incluye tanto invertebrados como vertebrados, algunos de ellos de importancia comercial o bien de alto valor para la conservación. En la Tabla 4 se resumen los grupos faunísticos y la cantidad de especies relevadas.



Figura 10

**Mapa de vegetación del Área Natural Protegida Bahía San Antonio**

Se observa la presencia de Aridisoles (color rosado) y Entisoles (color amarillo) (modificado del Pasma II, Secretaría de Minería, junio 2000).



Fuente: Plan de Manejo ANPBSA, 2012.

Tabla 4

**Grupos faunísticos y cantidad de especies.**

<b>Grupos Faunísticos</b>	<b>Cantidad de especies</b>
<b>Invertebrados terrestres</b>	<b>60</b>
<i>insectos</i>	39
<i>Arácnidos</i>	21
<b>Invertebrados acuáticos</b>	<b>41</b>
<b>Peces</b>	<b>22</b>
<b>Anfibios</b>	<b>2</b>
<b>Reptiles</b>	<b>27</b>
<b>Aves Costero-Marinas</b>	<b>86</b>
<b>Aves Continentales</b>	<b>121</b>
<b>Mamíferos</b>	<b>70</b>
<b>Total de especies</b>	<b>429</b>

Fuente: Morea, J. P., 2017, sobre la base del Plan de Manejo del ANPBSA, 2012.

**3.3.3 Caracterización socioeconómica**

Según el censo poblacional 2010, el Departamento San Antonio posee 29.284 habitantes (INDEC, 2010). La población se concentra principalmente en tres puntos: San Antonio

Oeste, Las Grutas y el Puerto San Antonio Este; pero existen otras pequeñas zonas urbanas y rurales distribuidas en distintos sectores de la Reserva. Es una zona de alta productividad primaria que aloja una rica diversidad de especies marinas y costeras de importancia regional. Las actividades económicas más importantes se relacionan con la pesca artesanal y la pesca de arrastre, la planta de soda Solvay y el turismo.

En lo referente a las instalaciones de servicios, se destaca el Puerto San Antonio Este que cuenta además con un Frigorífico y Sala de Transferencias para almacenar hasta 2000 pallets de fruta, una Plazoleta para Contenedores Refrigerados con capacidad para 40 contenedores y una Sala de Consolidado de Contenedores de 644 m<sup>2</sup> de superficie cubierta climatizada. En el ámbito espacial de la zona portuaria, se localizan también dos plantas pesqueras que procesan capturas provenientes de las flotas que operan en la pesquería provincial del Golfo San Matías y en aguas de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) nacional. Es el principal exportador de frutas, hortalizas y sus derivados en Patagonia y en menor proporción, exporta pescado (Giaccardi & Reyes, 2012).

La pesca artesanal también es una actividad histórica en esta zona que se desarrolla en distintos sectores de la bahía y zonas aledañas. Principalmente se realiza bajo la modalidad de buceo, pesca de costa y pesca embarcada.

En cuanto al turismo, existe una marcada estacionalidad, pero se destaca la importancia de la actividad por la diversidad de atractivos y las distintas zonas en donde esta práctica se lleva a cabo. Como epicentro de esta actividad debe mencionarse a la localidad de Las Grutas, localizada en el Golfo de San Matías y con una población permanente de 3000 habitantes. Este lugar concentra la mayor cantidad de infraestructura turística y de servicios.

Las tres principales localidades de esta zona conforman un circuito turístico que articula distintas modalidades turísticas y gran diversidad de actividades recreativas. La práctica del turismo de sol y playa se desarrolla en casi toda la zona, pero Las Grutas se destaca dentro de este esquema complementándolo con actividades deportivas y de entretenimiento. Las ciudades de San Antonio Este y Oeste son núcleos de actividades menos masivas y vinculadas con la observación y apreciación de la naturaleza.

Otras actividades económicas que se registran dentro del espacio protegido son la acuicultura, que se lleva a cabo en sectores definidos para el cultivo del Mejillón; la extracción de áridos en suelos rurales y alejados de la costa y la planta de producción de

carbono de sodio ALPAT localizada en Punta Delgado, a 25 km al sudoeste de San Antonio Oeste.

### **3.4 Marco legal y su vinculación con las áreas de estudio**

Las Reservas seleccionadas como áreas de estudio de esta tesis pueden ser interpretadas como pequeños sistemas territoriales que poseen su propia relación espacio temporal, y que establecen regulaciones que estructuran su funcionamiento interno. Pero a su vez, estos espacios se insertan en sistemas territoriales mayores como pueden ser los provinciales, los regionales, los nacionales y hasta el propio sistema de espacios protegidos del país.

Esta relación de los espacios protegidos con su entorno y su contexto regional y nacional genera un complejo marco legal o entramado jurídico-administrativo. Como se describió anteriormente, los casos analizados representan a dos provincias y a dos regiones distintas, además de las especificidades que conllevan las declaratorias de cada tipo de Reserva.

En el caso de Mar Chiquita conviven la declaratoria de la Reserva de Biosfera por la UNESCO en 1996 y la figura de Reserva Natural de Uso Múltiple y Reserva Complementaria de Vida Silvestre por la provincia de Buenos Aires, realizada en 1999. Para la gestión local y regional, las competencias sobre la Reserva se distribuyen entre la municipalidad de Mar Chiquita como autoridad competente de la Reserva MAB y el gobierno provincial, representado en el territorio por el servicio de guardaparques. No obstante, la gestión debe realizarse siguiendo las recomendaciones internacionales de las Reservas MAB, manifiestas en la estrategia de Sevilla.

El marco legal principal está constituido por la Ley de Parques y Reservas Naturales de la provincia de Buenos Aires (Ley 10.907/94); por las leyes y regulaciones de la zona costera y marina de ámbito provincial; y por las ordenanzas municipales del Partido de Mar Chiquita, que son de gran importancia considerando la existencia de urbanizaciones, población y actividades económicas dentro de los límites de la Reserva. A nivel nacional la Reserva debe articular con las políticas de espacios protegidos y conservación del ambiente desarrolladas por distintos ministerios, e integrarse al Sistema Federal de Áreas Protegidas.

El Área Natural Protegida Bahía de San Antonio fue creada por la Ley provincial de Río Negro N° 2670/1993. Por Resolución 296/11 del Consejo de Ecología y Medioambiente de la Provincia de Río Negro (CODEMA) se le otorga al ANPBSA las Categorías de Manejo VIII (Reserva de Uso Múltiple) y Categoría V (Paisaje Protegido), de acuerdo con lo estipulado en la Ley 2669.

Al comprender sectores del Puerto de San Antonio Este, de la ciudad de San Antonio Oeste y del Balneario Las Grutas confluyen varias jurisdicciones: provincial, municipal y nacional. En el plan de manejo de la Reserva se mencionan diversas leyes y reglamentaciones de las tres jurisdicciones que tienen injerencia sobre la gestión y el manejo de este espacio.

En cuanto al marco institucional, la responsabilidad de la gestión provincial recaía en primera instancia en el Consejo Provincial de Ecología y Medio Ambiente (CODEMA), que actualmente fue reemplazado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable dependiente de la Secretaría General. A nivel local desde el 2004 existe un consejo asesor de la secretaria de ambiente que está conformado por autoridades provinciales, autoridades de las distintas municipalidades involucradas, representantes del consejo deliberante de la zona y representantes de la Fundación Patagonia Natural.

Las regulaciones que de forma directa o indirecta afectan al funcionamiento de cada Reserva son muy numerosas. Además de la normativa ambiental a nivel nacional, en la Tabla 5 se pueden observar las principales normativas que regulan y condicionan el desarrollo de la gestión de las áreas de estudio.

### **3.4.1 Reglamentaciones que afectan al ordenamiento territorial**

El marco legal e institucional influye sobre diversos aspectos que atañen a las Reservas, pero para los fines de esta tesis adquieren un interés particular aquellas que intervienen directamente sobre el ordenamiento territorial de estos espacios. La concepción del ordenamiento territorial planteada en esta tesis lleva a considerar a la legislación que de alguna forma condiciona el uso del territorio, pero también otros instrumentos como planes, convenios, informes técnicos, entre otros documentos. Por eso y teniendo en cuenta las características descriptas en el apartado anterior, puede decirse que existen dos grandes grupos de reglamentaciones: aquellas de carácter normativo obligatorio y aquellas de aplicación optativa.

Tabla 5

**Normativa de los espacios protegidos estudiados**

Espacios Protegidos	Reglamentaciones que afectan al Ordenamiento Territorial	
	RBPAMC	ANPBSA
<b>Provincial</b>	Ley 10.907 Parques y Reservas Naturales de la provincia de Buenos Aires	Ley Nº 2669 Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas
	Ley 11,723 Protección, conservación y mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general	Ley Nº 3193 del 14/05/1998 sustitución parcial - Modifica Art. 6 y 8- de pobladores áreas protegidas
	Ley 12,122 Declaración zona de emergencia a las costas del litoral marítimo del partido de mar chiquita	Ley Nº 3333 del 14/12/1999 - Protección a los recursos naturales
		Ley Nº3541 del 10/08/2001 - Sendas ecológicas
		Ley Nº 3690 del 14/10 2002 concreción de planes de manejo de las Áreas Naturales Protegidas.
		Ley Nº 3895 del 16/12/2004 - Determina el derecho preferente de adjudicación en igualdad de condiciones de la provincia en aquellos casos en que propietarios de inmuebles ubicados en Áreas Naturales Protegidas, resuelvan enajenarlas
		Ley Nº 3896 del 16/12/2004 - Determina que previo al otorgamiento de permiso precario de ocupación de una unidad económica de explotación ubicada dentro de un área natural protegida se deberá solicitar conformidad del Consejo de Ecología y Medio Ambiente.
		Ley Nº 1960. Declara Reserva Pesquera de la Provincia de Río Negro, al mar territorial y su costa de dominio y jurisdicción provincial. Crea Registro General de Actividades Pesqueras
<b>Local</b>	Ordenanza 838/80 Zonificación según usos para la subárea semiurbanizada	Ley 2670-27/09/2002 creación ANP Bahía de San Antonio
	Ordenanza 796/79 Delimitación preliminar de áreas del partido de mar chiquita	Resolución 01/99 CODEMA prohíbe la circulación de vehículos en la zona intermareal, playas y dunas, el acceso público a las áreas críticas de alimentación de aves y la extracción de áridos
	Ordenanza 169/90 de creación de la reserva municipal	Resolución 296/11 CODEMA Otorga al ANP Bahía de San Antonio las Categorías de Manejo VIII (Reserva de Uso Múltiple) y Categoría V (Paisaje Protegido),
		Ley Nº4644 de conservación de aves playeras y migratorias
		Ordenanza 34/88 declara de interés municipal, la preservación y el manejo racional del lobo marino
		Ordenanza 4/88 Crea el Parque Submarino Municipal. El mismo comprende un área de 2000 metros de frentepor 2000 metros de fondo, a una distancia de 1600 metros de la línea de alta marea del Balneario Las Grutas. Prohíbe la pesca, la caza submarina y la extracción de cualquier especie
		Ordenanza 2254/05 Aprueba la delimitación de las áreas portuarias operativas e inactivas del Puerto San Antonio Este.

		Ordenanza 2698 (promulgada Decreto 3049/07) Incorpora especificaciones sobre la zonificación de Puerto de San Antonio Este
--	--	---

Fuente: Morea, J. P., 2017

Dentro del primer grupo puede hacerse una subdivisión entre las leyes, decretos y ordenanzas que norman aspectos generales e integrales del ordenamiento del territorio y aquellas que regulan o prohíben aspectos o actividades sectoriales. Deben incluirse en este grupo las leyes específicas sobre espacios protegidos (en especial los artículos que establecen la categoría de manejo y reglamentan la zonificación), las normativas sobre los derechos de acceso y uso de los recursos naturales y culturales, los códigos de ordenamiento territorial, la normativa respecto a la urbanización y normativas y planes referidos a actividades productivas.

El segundo grupo está conformado por convenios, recomendaciones, planes y estrategias que no implican su implementación obligatoria, pero que establecen criterios para la ordenación del espacio que pueden ser adoptados por las Reservas. En este grupo se incluyen por ejemplo la Estrategia de Sevilla, las categorías de manejo de la UICN, las guías de planificación de la APN, las recomendaciones para la gestión de los sitios RAMSAR y diversos convenios y documentos de carácter internacional.

Los documentos referidos son muchos (Tabla 5), pero pueden diferenciarse para cada caso aquellos que tienen mayor relevancia. La herramienta principal para la ordenación del territorio en los espacios protegidos es la zonificación, y las leyes o documentos que contribuyan o reglamenten dicha herramienta se convierten en los más importantes.

Las leyes provinciales de espacios protegidos establecen dentro de sus artículos cuáles son las categorías de manejo posibles, cuáles son las actividades permitidas y no permitidas y bajo que modelos o esquemas básicos de zonificación deberán constituirse cada una de las Reservas. Complementariamente, pueden existir leyes que condicionen el ordenamiento del territorio de una Reserva a través de la regulación de zonas específicas como pueden ser la zona costera, sectores marítimos, zonas urbanas e industriales, entre otras.

Estas leyes introducen las condiciones esenciales para la zonificación de los espacios protegidos, que posteriormente deberán ser adaptadas por cada Reserva a través de su plan de manejo y las regulaciones a escala local. En ese sentido, se puede decir que el

ANPBSA posee un mayor grado de desarrollo que Mar Chiquita al tener elaborado y aprobado su plan de manejo, poseer un Plan Director de Ordenamiento Territorial del municipio de San Antonio Oeste y distintas ordenanzas que regulan la zona costera y marina.

En Mar Chiquita, la falta de un plan de manejo y de planes de ordenamiento territorial a nivel partido y provincia, no implica que no existan regulaciones sobre el uso del suelo en la Reserva. Documentos como la revisión periódica para las Reservas de Biosfera, la Estrategia de Sevilla, los planes operativos anuales de la Reserva provincial y la Ley de Reservas Provinciales, han guiado la zonificación y el proceso de ordenamiento territorial vigentes.

El desafío para cada Reserva es lograr articular todas las normativas inherentes al ordenamiento del territorio, para obtener un esquema de zonificación que permita compatibilizar los distintos usos y actividades en el marco de un consenso social, que transforme ese esquema en un modelo territorial verdaderamente eficaz para la consecución de los objetivos de la Reserva y para la satisfacción de las necesidades de la población. En ambos casos la zonificación está planteada y resta saber si en su funcionamiento, efectivamente se constituyen en una propuesta de ordenamiento del territorio satisfactoria.

Como **síntesis** de este capítulo es necesario resaltar algunos de los aspectos más importantes de cada uno de los espacios objeto de estudio. La caracterización realizada ayuda a entender cuáles son los valores y aspectos diferenciales que convierten a estos espacios en lugares de gran importancia para la conservación de la diversidad biológica, y para el desarrollo de los distintos usos y actividades presentes. Permite acercarse también, a la comprensión del funcionamiento de estos espacios como sistemas territoriales.

Pero fundamentalmente la descripción de las particularidades de ambos espacios sienta las bases para la realización de un análisis comparado. A través de la información presentada en este capítulo es posible identificar semejanzas y diferencias sobre cuestiones que serán esenciales para los posteriores análisis, como pueden ser los aspectos ambientales, biológicos, referidos al marco legal e institucional, o los aspectos socioeconómicos.

Teniendo en cuenta esto, puede decirse que las áreas de estudio seleccionadas comparten ciertas características básicas y a la vez necesarias para poder establecer comparaciones que sean valederas. Poseen un alto grado de similitud en cuestiones ambientales, comparten el reconocimiento de ser áreas importantes para las aves, son áreas que concentran también diversas actividades económicas y que incluyen en sus límites ejidos urbanos y pobladores permanentes. Comparten también la existencia de un complejo entramado jurisdiccional y sus respectivas declaratorias como espacios protegidos han sido prácticamente simultáneas.

Pero para establecer un análisis comparado que permita extraer conclusiones enriquecedoras también es necesario que existan diferencias entre ambas unidades de análisis. En ese sentido, la diferencia principal viene dada por la escala y la magnitud que tiene el ANPBSA. El tamaño de la Reserva, de los ejidos urbanos, la cantidad de población y el desarrollo de las actividades económicas son considerablemente de mayor embargadura que en Mar Chiquita. Esta situación implica un mayor número de actores intervinientes, la necesidad de disponer de más infraestructuras y personal, mayores dificultades para controlar y gestionar el uso público, y mayores posibilidades de generación de impactos negativos o externalidades.

Otra diferencia importante la constituye el marco legal y el avance sobre el desarrollo de instrumentos de planificación y gestión. Mientras que la legislación que afecta a Mar Chiquita es dispersa y poco ajustada a las especificidades del espacio protegido, en Bahía de San Antonio se registra un amplio y variado marco legal y diversas experiencias de planificación y ordenamiento territorial.

Todas estas cuestiones se constituyen entonces en un punto de partida para el desarrollo de los capítulos subsiguientes. Tanto al momento de realizar las evaluaciones previstas como en la etapa propositiva y de elaboración de conclusiones deberán tenerse en cuenta los aspectos presentados en este capítulo.



## CAPÍTULO IV

### 4. ESTUDIOS DE CASO: PLANIFICACIÓN Y CRITERIOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (OT)

En el capítulo I se ha manifestado la interpretación del ordenamiento territorial como un estilo específico de planificación que se presenta como el resultado o la evolución de distintas corrientes y tendencias de planificación que se han sucedido con el paso del tiempo. Se ha expresado a su vez, que el ordenamiento territorial implica el cumplimiento de ciertas premisas que van más allá de la denominación o el nombre que se le asigne a un determinado proceso de planificación. Por eso, el análisis de los criterios de planificación y ordenamiento territorial de un espacio protegido trasciende a la existencia o no de un plan de manejo o de ordenamiento territorial.

La declaratoria y el establecimiento de un espacio protegido implican de por sí, la toma de ciertas decisiones básicas respecto del ordenamiento del territorio. El transcurrir de la gestión de ese mismo espacio conllevará a la adopción de medidas y regulaciones complementarias que no necesariamente responderán a un proceso de planificación previa. Por eso, para caracterizar cabalmente los criterios de ordenación de un territorio es preciso comprenderla dinámica territorial y el uso real del espacio.

Esta situación impulsa a la combinación de distintas técnicas de análisis que permitan complementar la información obtenida de las fuentes bibliográficas y de los planes, leyes y documentos técnicos. Los resultados presentados en este capítulo serán el fruto de la revisión documental, pero además, de las observaciones de campo, de las entrevistas realizadas a los responsables de la gestión y de los diálogos con informantes clave.

Las entrevistas realizadas se organizaron sobre la base de los cinco ejes que se consideraron fundamentales para evaluar la situación actual del espacio protegido en materia de planificación y ordenamiento territorial. Estos mismos ejes serán los que estructurarán el desarrollo del capítulo y permitirán en primera instancia, contrastar la visión de los entrevistados con otras fuentes de información y posteriormente, establecer un análisis comparado entre las dos áreas de estudio seleccionadas.

Para alcanzar una mejor organización se realizarán los análisis sobre el caso de Mar Chiquita en primer término y luego sobre el área de San Antonio. La subdivisión de apartados será la misma para ambos espacios, lo que permitirá realizar una comparación hacia el final del capítulo

#### **4.1 Reserva de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito (RBPAMC)**

Los actores seleccionados para el caso de la RBPAMC fueron funcionarios del Partido de Mar Chiquita como el Intendente, las responsables de la Secretaría de Medio Ambiente y de Turismo, los guardaparques provinciales, investigadores que trabajan en la Reserva y actores clave que viven, trabajan o desarrollan actividades en la misma. Los cinco ejes seleccionados sobre los que fueron consultados han sido: a) los objetivos del espacio protegido, b) la existencia de planes vigentes, c) la existencia de lineamientos de ordenamiento territorial, d) los criterios de selección, tamaño y diseño del espacio y e) la distribución de usos y actividades.

El procesamiento de las entrevistas realizadas ha permitido identificar ciertos patrones para cada uno de los ejes, que marcan las visiones o los criterios coincidentes entre los distintos actores y sirven al mismo tiempo para establecer un punto de partida para los subsiguientes análisis. En la Tabla 6 se resumen los patrones identificados para el caso de Mar Chiquita.

##### **4.1.1 Objetivos del espacio protegido**

Como se refleja en la Tabla 6 existe una visión coincidente en considerar a la conservación de la biodiversidad y la articulación con actividades económicas como el principal objetivo del espacio protegido. La idea más recurrente en referencia a esta cuestión ha sido la de articular la relación entre el hombre y la naturaleza.

No obstante, la Reserva de Biosfera de Mar Chiquita no cuenta con un plan de manejo que defina claramente los objetivos para el espacio protegido. Su carácter de Reserva de Biosfera es la primera referencia para abordar esta cuestión, tomando como parámetro los objetivos generales que la UNESCO establece para todas las Reservas de esta categoría.

Tabla 6

**Patrones identificados en las entrevistas.**

<b>EJE TEMÁTICO: PATRONES IDENTIFICADOS</b>	
<b>Planificación y OT</b>	
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservar la biodiversidad y lograr la articulación con actividades económicas.</li> </ul>
<b>Planes vigentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay planes de manejo.</li> <li>• Existen POA para la reserva provincial.</li> <li>• Necesidad de articulación intersectorial.</li> </ul>
<b>Lineamientos de OT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay planes ni lineamientos específicos de OT.</li> <li>• Coincidencia en la utilización de la ley provincial como único instrumento de prohibición y regulación.</li> <li>• Desde la municipalidad existe una categorización de tierras para distintos usos.</li> <li>• Coincidencia de la necesidad de la colaboración del sector privado.</li> </ul>
<b>Tamaño y diseño</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los límites y la forma responden a límites políticos, a remanentes de tierras fiscales y límites naturales.</li> <li>• Hay una zonificación de consenso, no legalmente constituida.</li> <li>• La zonificación está muy limitada por las tierras privadas.</li> <li>• Se denota igualmente alto grado de conformidad con la zonificación.</li> </ul>
<b>Distribución de usos y actividades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La distribución responde a las limitaciones de la tenencia de la tierra.</li> <li>• La zona de la boca y el espejo de agua concentran la mayor cantidad de actividades.</li> <li>• En los campos privados uso ganadero y agrícola y dos recreos de pesca.</li> </ul>

Fuente: Morea J. P., 2017.

La implementación de las tres funciones básicas (conservación, desarrollo e investigación) definidas para este modelo de Reservas tiene como objetivo la concreción de una correcta articulación entre la conservación de un espacio determinado y el desarrollo sustentable de las comunidades locales. Esta intención se desprende de documentos como la Estrategia de Sevilla (1995), el Plan de Acción de Madrid para Reservas de Biosfera (2008) o el Plan de Acción de Lima (2016) que mediante objetivos y recomendaciones pretenden orientar la gestión de estos lugares a nivel mundial.

Los objetivos definidos por la UNESCO sirven para contextualizar hacia donde debieran orientarse las acciones de gestión de la reserva, pero los objetivos de cada espacio son establecidos por los responsables de la gestión. Es cierto que la visión que tienen todos los actores consultados es muy coincidente con los objetivos esenciales planteados por la UNESCO, pero existen algunos matices que marcan las diferencias en los roles de cada uno de ellos.

Los guardaparques provinciales, por ejemplo, tienen una visión más acotada a la conservación y destacan como principal objetivo proteger la diversidad de los pastizales, la laguna y la playa y al mismo tiempo, lograr que el hombre no afecte a dichos ambientes. Por su parte, desde la gestión municipal se destacó la necesidad de promover el desarrollo de la comunidad local juntamente con la conservación, propiciando una Reserva abierta, pero en el marco de la sustentabilidad. En esta última línea de pensamiento se encuadran también distintos actores de la comunidad local, quienes entienden la importancia de conservar el espacio, pero manifiestan la necesidad de desarrollar actividades económicas que les permitan la subsistencia.

#### **4.1.2 Criterios de planificación y ordenamiento territorial adoptados**

La identificación de los criterios de planificación y ordenamiento territorial se desprende en principio de la existencia de planes de este tipo o de la existencia de lineamientos de ordenamiento territorial. En Mar Chiquita realizar este análisis no es una tarea simple. El primer aspecto a destacar es que, hasta el momento, no se ha elaborado un plan de manejo para la Reserva y no existen perspectivas de realización inminente de ningún tipo de proceso de planificación en este espacio.

Los únicos procesos de planificación que se llevan a cabo en la actualidad son los Planes Operativos Anuales (POA) elaborados por los guardaparques provinciales, que si bien incluyen a la Reserva de Biosfera, pertenecen a la Reserva provincial. Estos planes se dividen en subprogramas de acuerdo a las tareas de gestión que encabeza el cuerpo de guardaparques: control y vigilancia, control de pesca y caza, rescate de animales, incendio, apoyo a la ciencia, alojamiento y asistencia al visitante.

En la Tabla 6 se observa que los distintos actores entrevistados coincidieron en reconocer la necesidad de establecer definitivamente un plan de manejo que articule a todos los sectores y que proponga lineamientos marcados y claros para todos los

involucrados. Se reconoce también la importancia de la colaboración del sector privado en esta tarea, ya que sin ellos sería muy difícil establecer regulaciones de uso efectivas.

Desde la Municipalidad de Mar Chiquita se cree que existe mucha información y diversas experiencias pasadas que deben ser retomadas y reencauzadas para la elaboración del plan. Existe una intención manifiesta por parte del intendente del Partido y de la Secretaría de Medio Ambiente de que el órgano responsable de la elaboración de un futuro plan de manejo sea el Comité de Gestión (actualmente comenzando a funcionar nuevamente).

Respecto de la existencia de lineamientos específicos de ordenamiento territorial puede afirmarse que tampoco existe ningún plan ni documento que los establezca de forma directa hacia la Reserva. No obstante, el intendente manifestó que está en proceso de elaboración un Plan Estratégico para todo el Partido de Mar Chiquita que incluirá lineamientos de uso para la Reserva y su entorno.

Por otro lado, es necesario resaltar que, a pesar de la inexistencia de un plan de ordenamiento territorial, hay regulaciones que pueden tener influencia sobre esta cuestión. En realidad, no se trata de verdaderos lineamientos de ordenamiento territorial, sino más bien de limitaciones de uso o prohibiciones.

La Ley provincial 10.907/94 es el instrumento regulatorio más fuerte que establece que actividades están permitidas y cuáles no dentro de la Reserva de usos múltiples. Esta Ley le da autoridad al cuerpo de guardaparques para realizar controles, efectuar decomisos, y establecer multas y sanciones a los infractores.

Pero además, al estar incluido el ejido urbano de la localidad de Mar Chiquita las ordenanzas del Partido tienen aplicación sobre el territorio de la Reserva. Las más influyentes son la clasificación de usos del suelo, que fundamentalmente diferencia los suelos urbanizables de aquellos productivos; las prohibiciones de acampe, de circulación de vehículos por la playa, y de realización de fuegos. Las autoridades de control de estas actividades son la policía local y la policía rural.

La situación descrita en los párrafos anteriores refleja el momento actual respecto de los procesos de planificación y los criterios de uso o prohibición de uso del espacio. No obstante, al comienzo del capítulo se resaltó la importancia que tiene la adopción de ciertas decisiones a la hora de crear o establecer un espacio protegido. Decisiones que representan las bases para establecer el ordenamiento del territorio en un espacio

protegido y que pueden resumirse en tres grandes aspectos: tamaño, diseño y zonificación.

#### **4.1.3 Tamaño, diseño y zonificación del espacio protegido**

Las decisiones respecto de la elección del tamaño, diseño y zonificación siempre han sido importantes y fundamentales para la creación de espacios protegidos. Tal como se refleja en el capítulo II, los criterios para abordar este tema han ido cambiando y hay muchos aspectos que deben ser tenidos en cuenta.

La experiencia demuestra que, a pesar de existir fuertes consensos sobre algunos argumentos que se consideran premisas fundamentales o criterios ideales para abordar este asunto y optimizar el funcionamiento de cada espacio, al momento de establecer una unidad de conservación es habitual tener que lidiar con condicionantes que no permiten la libre determinación de estas cuestiones. Estos condicionantes pueden tener diversos orígenes, pero principalmente se trata de limitaciones referidas a la disponibilidad de tierras y al marco legal o normativo que afecta al territorio.

Para analizar el caso de Mar Chiquita una fuente ineludible la constituye el documento de revisión periódica para Reservas de Biosfera presentado en 2010 ante la UNESCO. La primera mención que debe hacerse es que los criterios que rigieron la determinación del tamaño y los límites del espacio protegido no son abordados en este informe. Únicamente se hace referencia a la cuestión de forma descriptiva e informativa de cuál es la situación actual de referencia.

Contrariamente, la zonificación es un tema de importancia dentro del documento y se esgrimen los criterios seleccionados para su establecimiento. El esquema elaborado responde al diseño propuesto por la UNESCO para este tipo de Reservas, que divide al espacio en tres grandes conjuntos: zona núcleo, zona de amortiguación y zona de transición. De acuerdo con este informe, la zonificación propuesta en 2010 modifica el esquema original de zonificación (1996) por considerar que en ese entonces, no había información suficiente para analizar algunos elementos importantes.

La zonificación actual fue consensuada con el Comité de Gestión, integrado por los representantes de los organismos con intereses sobre la misma (municipio, productores rurales, guardaparques, científicos, fuerza aérea, pescadores, habitantes). El proceso consistió en el análisis de dos propuestas básicas de zonificación y luego de un debate

con los integrantes del comité se consensuó el diseño definitivo. Una de las propuestas provino de los guardaparques provinciales y la otra de los integrantes de la base militar CELPA, aunque esta última, se limitaba a los usos y actividades dentro de los territorios de la base.

Siguiendo con lo expresado en este documento se decidió que las áreas de dominio privado (66% de la superficie) fueran establecidas como zona de transición debido a la imposibilidad de establecer regulaciones de uso. El espejo de agua fue designado como zona de amortiguación, instituyendo ciertas restricciones de uso y protegiendo ciertas zonas consideradas importantes para el asentamiento de aves y peces.

Con respecto a la zona núcleo se manifiesta que se incluyen todos los ambientes naturales representativos de la Reserva: médanos, pastizales y costa, a excepción de la laguna, que mayormente se extienden por el frente costero Norte y en las cercanías de la base CELPA. En la Figura 11 se representa el esquema de zonificación mencionado.

Para cotejar la información reunida en el informe de revisión periódica, los criterios para la determinación del tamaño, diseño y zonificación fueron también motivo de consulta en las entrevistas realizadas a los responsables de la gestión. Los patrones reflejados en la Tabla 6 marcan algunas diferencias respecto de lo expresado en el informe de revisión periódica.

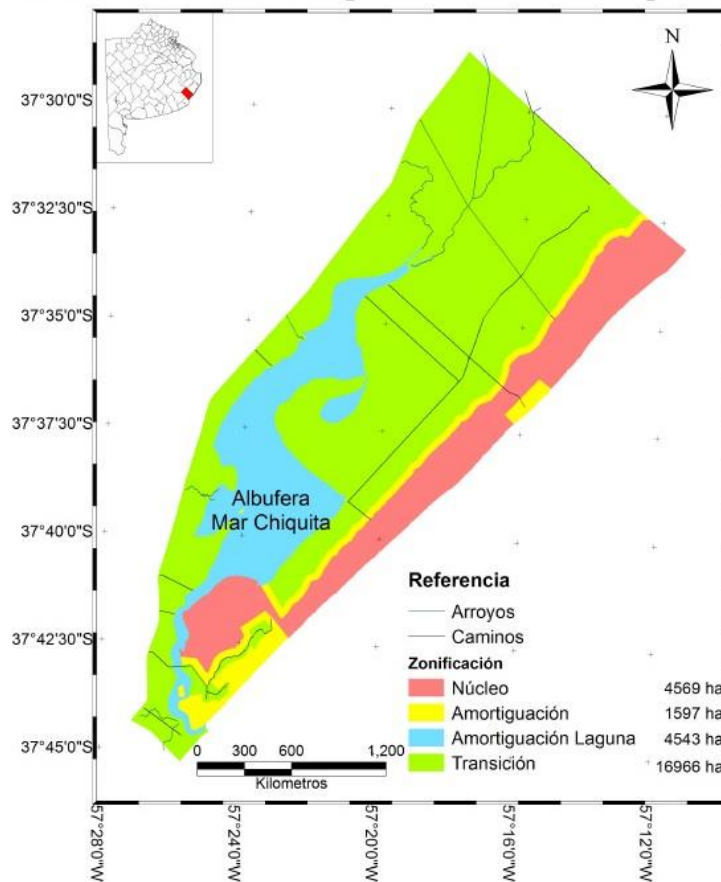
Por un lado, hay coincidencia en reconocer que la zonificación que se establece en el documento no está legalmente constituida y que la misma está muy limitada por las condiciones de tenencia de la tierra. Por otra parte, respecto a los límites y el tamaño del espacio protegido se menciona que el espacio protegido fue creado sobre un remanente de tierras fiscales y que estuvo condicionado a su vez, por límites político-administrativos preexistentes y por las características del medio natural.

Los patrones identificados facilitan el acercamiento hacia la construcción de una visión más amplia respecto de la esbozada en el informe de reválida. Pero es importante entender que dentro de estos patrones existen matices que expresan visiones más críticas o más conformistas en relación con el diseño de la Reserva.

Figura 11

**Esquema de zonificación de la RBPAMC**

**Reserva de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito**



Fuente: Isaach J. P., 2010

Respecto de la zonificación, es cierto que el esquema propuesto reúne un amplio consenso; no obstante, es importante resaltar que el hecho de no estar constituida legalmente, en la visión de algunos entrevistados es casi equivalente a no tener zonificación. En la mirada de estos actores, la debilidad jurídica redonda en la imprecisión de los límites y en un esquema que no tiene una lógica de planificación que vaya más allá de respetar la propiedad de la tierra.

En relación con los límites del espacio protegido, que determinan su diseño y su tamaño definitivo, son innegables las fuertes limitaciones impuestas por la tenencia de la tierra y por las condiciones del medio natural a la hora de crear la Reserva. En la visión de la mayoría de los actores se expresa que el tamaño actual es suficiente para alcanzar los objetivos del espacio. La única salvedad sería la posible extensión del límite Norte hasta



el Faro Querandí para abarcar de forma más completa el sistema de médanos que se protege actualmente.

Por su parte, el diseño configurado se presenta irregular y lejos de alcanzar la forma circular que se propone como ideal para el funcionamiento de estos espacios. Esto constituye también una limitación para pensar el esquema de zonificación.

Complementariamente, las observaciones de campo permitieron relevar sobre el territorio algunos de los aspectos identificados mediante las técnicas anteriores. Se observó una importante deficiencia en cuanto a señalética e identificación de los límites del espacio protegido y de las distintas zonas que componen la Reserva. Los límites mejor identificados son los coincidentes con límites administrativos o naturales como la ruta 11 al Oeste y la línea de costa al Este.

No existe cartelería ni señalética suficiente que indique cuál es la zonificación de la Reserva, cuáles son los canales de acceso y las vías de circulación permitidas o que identifique claramente los usos y actividades permitidas en cada sector. Se rescatan la presencia únicamente de dos carteles informativos, uno que indica el ingreso al espacio protegido y otro sobre el margen de la laguna que identifica los sectores principales de la misma y algunas de las especies de aves que pueden ser avistadas.

En definitiva, lo que se aprecia es un espacio que ha debido adaptar las decisiones referidas al tamaño y al diseño de la Reserva a factores y limitaciones preexistentes a toda iniciativa de planificación. Sumado a ello, la falta de un plan de manejo y de un marco legal que avale la zonificación consensuada ha impedido la ejecución de las acciones necesarias para informar a los usuarios y dar visibilidad en el territorio de los aspectos fundamentales del diseño que hacen al funcionamiento del espacio como sistema territorial.

#### **4.1.4 Localización de usos y actividades.**

El análisis de usos y actividades se relaciona con los conceptos de uso público y de uso público turístico definidos en el capítulo I. La localización de dichas actividades está directamente vinculada con el diseño del espacio protegido y al ordenamiento territorial. La situación descrita en el apartado anterior refleja ciertos condicionantes que afectan a la posibilidad de desarrollo de los distintos usos registrados y son especialmente importantes al momento de analizar la distribución de dichos usos en el espacio.

La tarea de identificar y analizar el uso del espacio en Mar Chiquita implica conocer las distintas zonas que componen la Reserva, cómo está distribuida la propiedad de la tierra y quiénes son los responsables de la gestión del territorio. De acuerdo con el informe de reválida de la Reserva de Biósfera elaborado en 2010, el 66% de las tierras son de dominio privado, mientras que el resto de la superficie se divide entre las jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal (Isaach, 2010).

El mismo informe identifica como usos y actividades en la Reserva a los siguientes: agricultura, ganadería, turismo, náutica, pesca deportiva, investigación científica, forestales, adiestramiento militar y urbanización. A estos usos es preciso agregarle la caza y la pesca furtiva, que aunque lógicamente no son usos deseados, no puede negarse su existencia. En las Figuras 12 y 13 se representan la tenencia de la tierra y la localización de los principales usos.

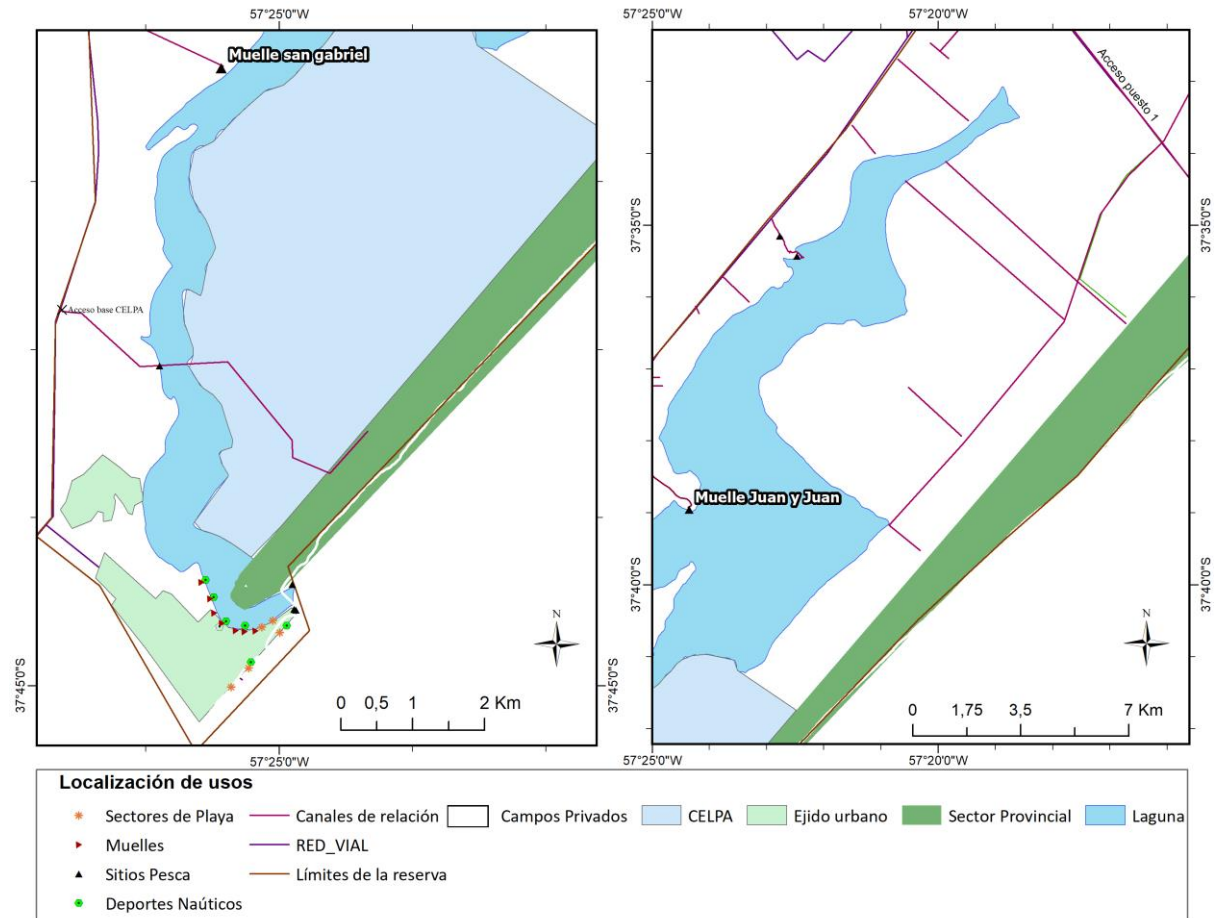
Como se observa en esta última, la ganadería y la agricultura se realizan en las tierras de dominio privado. La agricultura es de menor importancia y se realiza en pequeños relictos a lo largo del límite Oeste de la Reserva. En el resto del territorio se practica la ganadería extensiva ocupando la mayor parte del espacio (Isaach, 2010).

La pesca artesanal y recreativa tiene lugar en distintas zonas de la Reserva. Los tres puntos principales son los recreos de pesca apostados en el interior de la laguna y la zona de la desembocadura. También se realiza pesca embarcada dentro de la laguna y en el mar y se registran también casos de pesca furtiva a lo largo de los canales y en distintas zonas de la laguna.

Con respecto a las actividades turístico-recreativas es preciso diferenciarlas por tipo, debido a los distintos emplazamientos que cada una de ellas tiene. Se estiman un total de 60000 visitantes y 10000 pernóctes por año (Municipalidad de Mar Chiquita. Dirección de Turismo, 2016). La actividad turística conlleva el desarrollo de ciertas construcciones e infraestructuras y la prestación de servicios esenciales para el funcionamiento de la actividad. La mayor parte de estas infraestructuras se encuentran en el casco urbano y es en este sitio además donde se permite el pernócte.

Figura 12

**Dominio de la tierra y localización de usos.**

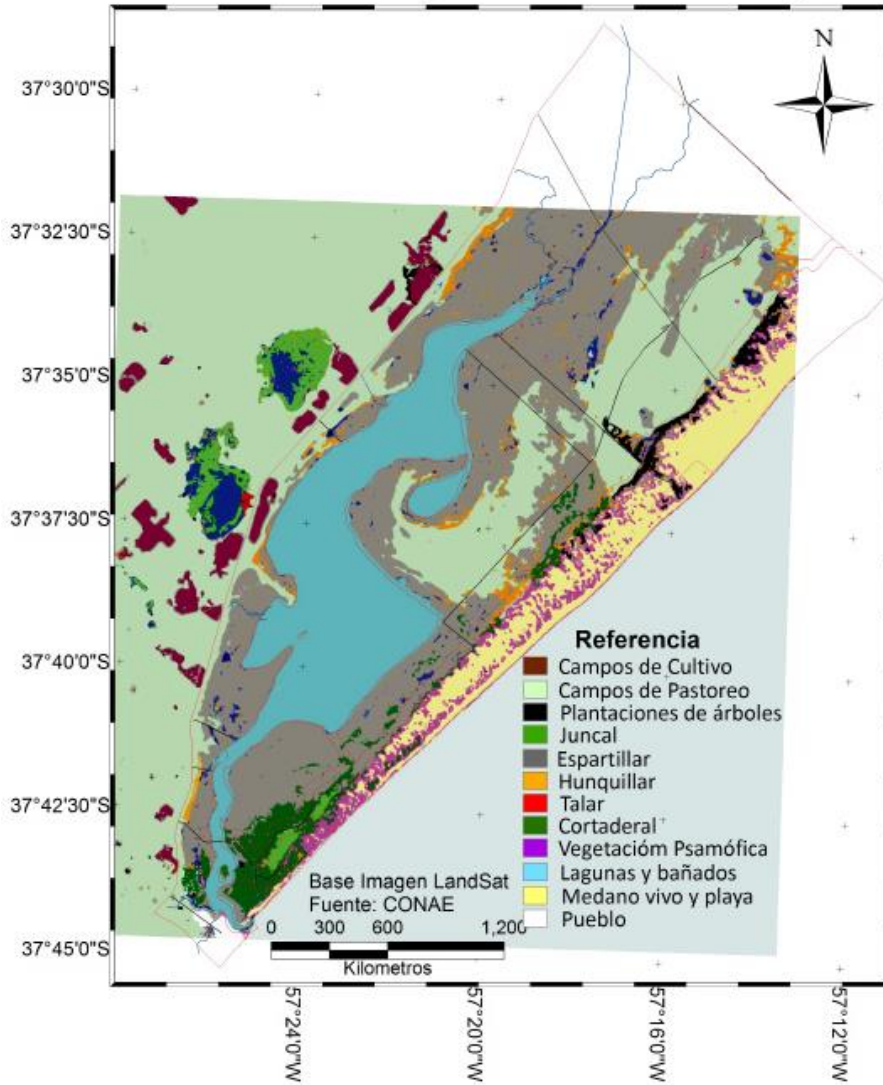


Fuente. Morea, J. P., 2017.

Figura 13

**Unidades de vegetación RBPAMC**

**Reserva de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito**



Fuente. Isaach, J. P., 2010

Las actividades que realizan los visitantes en Mar Chiquita, que se corresponde con el concepto de uso público turístico, pueden catalogarse en tres tipos: la actividad de baño o turismo de sol y playa, que se desarrolla en parte del frente costero y en un pequeño sector de la laguna cercano a la desembocadura; el turismo de naturaleza que incluye la llegada al puesto de guardaparques en la zona núcleo y el avistaje de fauna y los deportes náuticos que se concentran sobre la laguna e incluyen el kayak, windsurf, kitesurf y pesca embarcada.

## **4.2 Área Natural Protegida Bahía de San Antonio (ANPBSA)**

Los actores seleccionados para el caso del ANPBSA fueron funcionarios de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la provincia de Río Negro, funcionarios del Ministerio de Turismo de la misma provincia, el coordinador territorial del espacio protegido, integrantes del cuerpo de guardas ambientales en las localidades de San Antonio Oeste, San Antonio Este y Las Grutas, investigadores que trabajan en la Reserva, miembros de la Fundación Inalafquen y actores clave que viven, trabajan o desarrollan actividades en la Reserva. Con el fin de desarrollar el análisis comparado, los ejes abordados son coincidentes con el caso de Mar Chiquita.

El procesamiento de las entrevistas realizadas ha permitido identificar ciertos patrones para cada uno de los ejes que marcan las visiones o los criterios coincidentes entre los distintos actores, y sirven al mismo tiempo para establecer un punto de partida para los subsiguientes análisis. En la Tabla 7 se resumen los patrones identificados para el caso de Bahía de San Antonio.

### **4.2.1 Objetivos del espacio protegido**

El plan de manejo del ANPBSA establece los siguientes objetivos:

- Conservar la biodiversidad, las cualidades naturales y culturales, los procesos ecológicos y los servicios ambientales que brinda el ANP.
- Conservar los sitios de importancia paleontológica, arqueológica y manifestaciones histórico - culturales.
- Conservar el paisaje.
- Propiciar y facilitar la investigación y el monitoreo del patrimonio natural y cultural.
- Promover el compromiso de la comunidad local y visitantes, con la conservación del ANP.
- Estimular que los usos dentro del ANP se realicen mediante prácticas responsables que aseguren la conservación y el aprovechamiento permanente de los recursos.
- Promover el desarrollo de actividades turísticas y recreativas responsables.
- Promover y fortalecer espacios interinstitucionales de gestión.

- Garantizar los mecanismos de gestión responsable del área (Giaccardi & Reyes, 2012, p. 140)

Como puede observarse estos objetivos son amplios y abarcativos de muchas dimensiones y aspectos que son importantes para la conservación integral de la Bahía de San Antonio. No están referidos únicamente a la conservación de la biodiversidad y es destacable que se incluyan aspectos culturales, cuestiones que hacen al uso del espacio, a la vinculación con las comunidades locales y especialmente a la gestión y al manejo.

Tabla 7

### Patrones identificados en las entrevistas

<b>EJE TEMÁTICO: PATRONES IDENTIFICADOS</b>	
<b>Planificación y OT</b>	
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservación de aves playeras.</li> <li>• Concientización y educación ambiental.</li> <li>• Articulación conservación y uso.</li> </ul>
<b>Planes vigentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicación parcial del PM.</li> <li>• No hay POA ni actualizaciones.</li> <li>• Se reconocen avances en los últimos años.</li> <li>• Falta difusión en la comunidad.</li> </ul>
<b>Lineamientos de OT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay plan de OT y lineamientos marcados en el PM.</li> <li>• Coincidencia en que no se respetan y son de difícil aplicación.</li> <li>• Disputa judicial entre municipio y provincia por cambios en el plan de OT original.</li> </ul>
<b>Tamaño y diseño</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los límites y la forma responden a criterios de conservación y ecosistémicos.</li> <li>• El tamaño es grande pero se reconoce un pedido de ampliación hacia el norte.</li> <li>• No están claros los límites ni la zonificación en el territorio.</li> </ul>
<b>Distribución de usos y actividades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se discutió la localización en el PM.</li> <li>• Se respetaron las zonas urbanas como áreas de uso intensivo.</li> <li>• Se priorizó la protección de sitios clave para las aves.</li> <li>• Está cambiando el uso de la bahía y se requiere actualización.</li> </ul>

Fuente: Morea, J. P., 2017

Respecto de la información recabada durante las entrevistas y los trabajos de campo, es posible afirmar que el principal objetivo identificado por todos los actores fue la conservación de las aves playeras migratorias. Este objetivo no es mencionado de forma tan manifiesta en el plan de manejo, aunque se entiende que el objetivo número uno es abarcativo de esta cuestión. El contraste que puede marcarse respecto del plan de manejo es que, en la visión de los entrevistados se denota que la conservación de las aves ha sido el motivo de la creación del espacio protegido y en consecuencia el resto de los objetivos deben supeditarse a él.

La cantidad de objetivos enunciados en el plan de manejo es superior a la reflejada en la Tabla 7. No obstante, en ambos casos se le otorga importancia a cuestiones como la concientización y educación ambiental y a la articulación de la conservación con otros usos y actividades.

#### **4.2.2 Criterios de planificación y ordenamiento territorial adoptados**

Para analizar la planificación y el ordenamiento territorial en Bahía de San Antonio es necesario tener en cuenta muchos factores y distintas etapas y procesos que el área ha atravesado en los últimos años. También es preciso caracterizar la lógica de los distintos actores que tienen poder de decisión y competencia sobre la planificación y la gestión del espacio.

El primer punto a considerar es que en el año 2013 se estableció el plan de manejo del espacio protegido y que este plan de manejo se constituye como una normativa con carácter de Ley provincial. Los planes de manejo son la principal herramienta de planificación para establecer un ordenamiento territorial en los espacios protegidos y el hecho de que se constituya con fuerza de Ley le otorga en principio mayores posibilidades de aplicación.

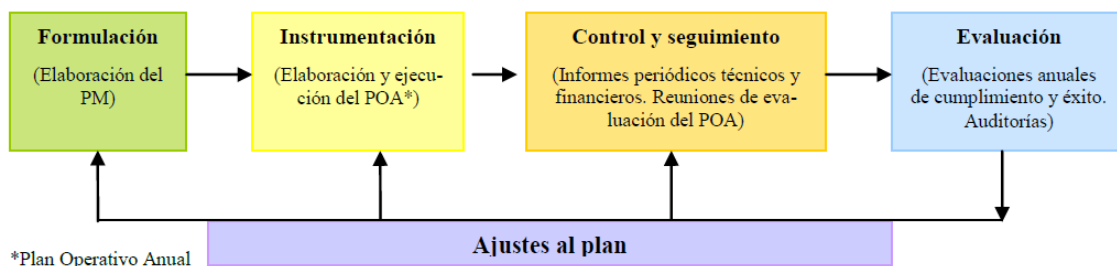
En primer lugar, un aspecto que interesa conocer es la visión general y las expectativas con las que el plan de manejo fue concebido. El análisis de la aplicación de un plan y el cumplimiento de sus objetivos debe partir necesariamente del entendimiento de los criterios utilizados para su elaboración y definición. El documento del plan de manejo establece en ese sentido que: “Este PM tiene por objeto brindar pautas claras y consensuadas para que la autoridad de aplicación pueda ejercer una gestión ordenada, con metas precisas y bajo determinadas normas”(Giaccardi & Reyes, 2012, p. 11). A su vez, instruye que:

(...) El eje central es la adecuada especificación de objetivos mensurables que conduzcan el manejo del área. El PM debe estar sujeto a revisiones y actualizaciones periódicas dentro del período de su vigencia, estimada en 5 años, validando los cambios mediante el mismo proceso con el cual se elaboró (p.11).

Es importante destacar también que el plan de manejo se enuncia como un proceso participativo y dinámico que debe ajustarse y adaptarse a los cambios del ambiente y del entorno. El proceso integral de planificación debería regirse de acuerdo con el diagrama presentado en la Figura 14.

Figura 14

**Etapas del Plan de Manejo del ANPBSA**



Fuente: Giaccardi, M. & Reyes, L., 2012.

No obstante ello, los patrones identificados en las entrevistas indican que si bien ha habido progreso en la gestión del espacio, la aplicación del plan de manejo ha sido parcial. Tampoco se han elaborado los planes operativos anuales previstos para la instrumentación y como estrategia de actualización o complementación del plan original.

Si bien no se ha cumplido el plazo de cinco años para la actualización, hasta el momento la producción de informes periódicos y evaluaciones ha sido muy baja y en general proveniente de los intereses individuales de investigadores que trabajan en el área. Las razones esgrimidas para la falta de aplicación total del plan de manejo y del seguimiento de los pasos previstos en el diagrama se relacionan con la escasez de presupuesto, con la falta de voluntad política y con la multiplicidad de actores e intereses que pujan por el uso del espacio y que en ocasiones dificultan la implementación de las acciones de gestión y manejo necesarias.



Con respecto de la existencia de lineamientos de ordenamiento territorial en el ANPBSA no sólo deben considerarse aquellos que propone el plan de manejo, existe un marco regulatorio que antecede al plan y que complementa al mismo. Como se analizó en el capítulo III, la legislación que afecta al ordenamiento territorial en Bahía de San Antonio es muy amplia. Algunas de ellas establecen lineamientos parciales o específicamente referidos a recursos y actividades muy puntuales que llevarían a adentrarse en cuestiones que escapan a los objetivos de esta tesis.

Una de las normativas que mayor interés despierta es la Ley 2951 de la provincia de Río Negro que instruye el marco regulatorio para la utilización protección y aprovechamiento de la zona costera de la provincia, promulgada en 1996. Esta Ley establece una serie de lineamientos que tienen una clara orientación hacia la protección de esta zona.

Por eso, se promueve que el desarrollo de actividades económicas esté supeditado a la conservación del ambiente y que la instalación de todo tipo de construcciones, edificaciones y actividades permanentes esté sujeta a la autorización previa de la autoridad de aplicación (provincia de Río Negro). De todas formas, se pretende que las construcciones y otro tipo de obras sean las indispensables para garantizar el acceso y para las tareas de gestión ambiental, desalentando los loteos urbanos o de servicios complementarios.

La otra norma de importancia es el Plan Director de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Antonio Oeste, elaborado en el año 2005 (ordenanza 2402/05). Como se mencionara al describir las áreas de estudio, dentro del ANPBSA se incluyen tres ejidos urbanos (San Antonio Oeste, Puerto San Antonio Este y Las Grutas) que dependen de la administración de la localidad de San Antonio Oeste. Esta administración local tiene competencias de planificación y gestión sobre estos territorios y es imprescindible considerar la influencia de las decisiones de la administración municipal sobre la Reserva.

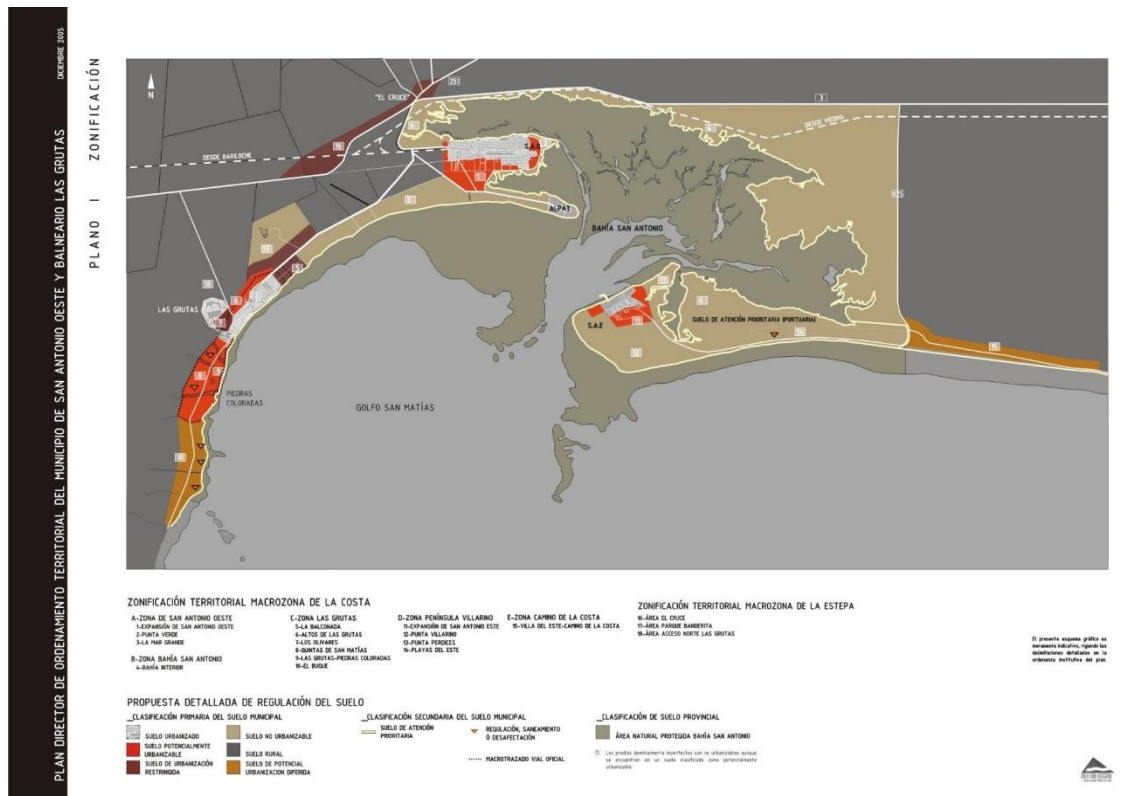
El mencionado plan de ordenamiento territorial se elaboró con anterioridad al plan de manejo y según lo expresado por varios actores entrevistados, era un plan con una visión proteccionista y que fue una fuente importante al momento de creación del plan de manejo. Según se refleja en el propio plan de manejo, muchas de las directrices del

plan de ordenamiento territorial se refieren a la importancia de la conservación de las características principales de la Bahía de San Antonio.

Pero los aspectos más condicionantes del ordenamiento territorial del espacio protegido son, por un lado, las zonificaciones que el plan de ordenamiento territorial proponía y además, las recomendaciones respecto al desarrollo urbanístico municipal. La zonificación que se proponía, junto con los usos permitidos en cada una de ellas se representa en la Figura 15.

Figura 15

### Zonificación establecida en el Plan Director de Ordenamiento Territorial de San Antonio



Fuente: Plan Director de Ordenamiento Territorial de San Antonio Oeste, 2005

Por otro lado, es interesante resaltar cuál era la visión que se tenía al momento de elaborar el plan respecto al crecimiento y desarrollo futuro de los tres municipios. Las pautas que se establecían eran las siguientes:

- a) Fortalecer los desarrollos contiguos en San Antonio Oeste.

- b) Acotar el desarrollo de nuevas expansiones o urbanizaciones en San Antonio Este y en la Península Villarino, habilitándose, en caso de demanda y en una visión territorial más amplia, suelo cercano para tales actividades sobre el camino de la costa, siempre y cuando se cumplan con las pautas de este plan y con el resto del marco estratégico y regulatorio municipal y provincial.
- c) Orientar el desarrollo de las Grutas hacia el sur, no hacia el norte, dada la mayor fragilidad ambiental en esta última área; ello podrá hacerse por expansiones contiguas o habilitando desarrollos puntuales.
- d) Minimizar la localización de emprendimientos turísticos y residenciales en la proximidad de las áreas productivas o ambientalmente más críticas, salvo que con ello se fortaleciese sus objetivos de desarrollo y conservación.
- e) Generar suelos de amortiguación no urbanizables o de urbanización muy restringida en las áreas contiguas a los ámbitos críticos del área intermareal protegida (áreas de descanso y alimentación de aves migratorias) (Giaccardi & Reyes, 2012, p. 90)

Se entiende a partir de estos elementos el porqué de la mancomunación que hubo entre el plan de manejo y el plan de ordenamiento territorial. El trabajo realizado durante la elaboración de este último, propone una visión muy ligada hacia la conservación del ambiente y un desarrollo equilibrado y por ello, se constituyó como un instrumento de base muy importante para la elaboración del plan de manejo.

Por eso, muchos de los actores que vivenciaron ambos procesos de planificación reconocieron la armonización que existía entre ambos documentos. Sin embargo, tomando como parámetro los patrones identificados en las entrevistas puede decirse que más allá de la existencia de lineamientos de ordenamiento territorial y de la compatibilidad existente entre ambos planes, el grado de aplicación y cumplimiento de estos lineamientos ha sido bajo.

Por otro lado, para Cecilia Vinci (responsable de la revisión y reedición del documento del plan de manejo) en particular, quizás uno de los errores más importantes del plan de manejo fue justamente el haberse supeditado demasiado a este plan de ordenamiento territorial, perdiendo en consecuencia un poco de autonomía y de fuerza regulatoria propia (comunicación personal, 5 de abril de 2017). Esta debilidad quedó expuesta cuando en el año 2015 la municipalidad de San Antonio Oeste elaboró un nuevo plan de

ordenamiento territorial que derogó al anterior y se contrapuso en muchos aspectos, mediante una visión más desarrollista.

Este cambio propuesto desde el gobierno municipal afectó al ordenamiento territorial del espacio protegido: primero, mediante la aparición de un conflicto de intereses entre la administración local y la provincia de Río Negro que fue llevado hasta instancias judiciales (esta cuestión será profundizada en el capítulo siguiente) y segundo, propiciando que actualmente no haya un plan de ordenamiento vigente que permita efectivamente controlar el uso del suelo y limitando en consecuencia, la aplicación del plan de manejo.

A pesar de esta situación conflictiva, en principio se entiende que la existencia de un plan de ordenamiento territorial es un instrumento muy favorable e importante para lograr un mejor manejo del espacio protegido. Más allá de la posibilidad de aplicar la totalidad de los lineamientos previstos en los planes, hay ciertas decisiones que son indispensables tomar al momento de la creación del espacio protegido, como son el tamaño, el diseño y la zonificación.

#### **4.2.3 Tamaño, diseño y zonificación del espacio protegido**

Uno de los objetivos más importantes que persigue todo plan de manejo de un espacio protegido es establecer el diseño de la unidad de conservación. En ese sentido, el ANPBSA gracias a la existencia del plan de manejo y a los antecedentes de procesos de planificación previa ha podido definir con claridad los aspectos más importantes que hacen al diseño del espacio. El resultado final de los análisis referidos al diseño es la elaboración de un mapa de zonificación en donde esencialmente se deja constancia de los límites del espacio, la forma y el tamaño que adquiere en consecuencia y las distintas zonas en las que se subdivide la unidad.

Para el ANPBSA el primer paso de este proceso fue la definición de sus límites. Al momento de su creación (1993) se establecieron límites provisorios que únicamente buscaban cumplir los requisitos mínimos para la aprobación, con el compromiso de definir los límites reales en el futuro. Recién en el año 2008, mediante la aprobación de un decreto, se modificaron los límites del espacio protegido.

Estos nuevos límites tuvieron carácter provisorio hasta su confirmación final con la aprobación del plan de manejo. Los límites actuales han determinado un espacio

protegido de más de 81000 hectáreas entre zonas terrestres y marinas protegidas y se constituye como una de las unidades de conservación más grandes de la provincia.

La conformidad con el tamaño de la unidad de conservación fue constante durante el proceso de entrevistas. No obstante, algunos actores manifestaron la existencia de un pedido de ampliación sobre el frente costero Norte que no fue aceptado en su momento y que permitiría incorporar una zona de médanos y de descanso de algunas aves playeras.

Se denota igualmente una conformidad respecto a los límites y el tamaño actual al considerar que los criterios predominantes para su definición fueron ecosistémicos y ambientales. No obstante ello, hubo condicionantes y límites fijos o preexistentes que debieron adoptarse, como los correspondientes a los ejidos urbanos y a las rutas.

Por otro lado, durante los trabajos de campo pudo observarse una ausencia casi total de señalética y demarcación de límites en el territorio, coincidente con lo expresado por la mayoría de los entrevistados. Al respecto, Cecilia Vinci manifestó que:

...Un problema que tienen los límites es que se pusieron haciendo un dibujo en un papel, entonces al tomar límites que son ecosistémicos cuando tenés que gestionar no tenés un límite preciso para tomar una decisión y los dueños de la tierra tienen que poder saber si están adentro o afuera del espacio protegido o de una determinada zona (comunicación personal, 5 de abril de 2017).

Por último, puede decirse que los límites establecidos generan un diseño del espacio protegido en forma similar a un cuadrado, con una mayoría de límites en línea recta. Este diseño se aleja bastante de la forma circular habitualmente recomendada para el diseño de unidades de conservación y la vuelve un espacio más vulnerable y donde se maximiza el efecto de borde.

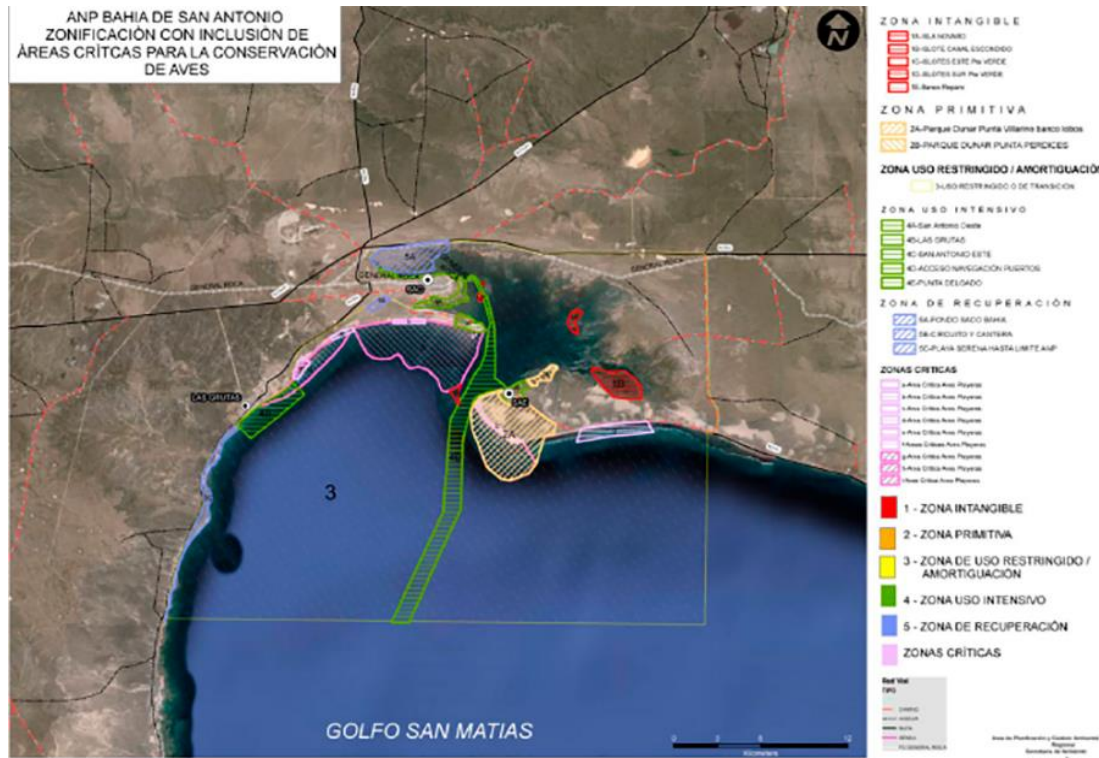
Al igual que ocurre con los límites, al momento de establecer la zonificación del espacio protegido hubo ciertos condicionantes que debieron ser tenidos en cuenta. El objetivo principal de esta zonificación era proteger las áreas importantes para las aves migratorias, pero según expresa el plan de manejo, la zonificación ha sido consensuada en talleres participativos, teniendo en cuenta los elementos del patrimonio natural y cultural más importantes y la intensidad y temporalidad de los usos.

En base a estos criterios, considerando la existencia de los tres ejidos urbanos y las infraestructuras existentes se definieron cinco zonas de manejo y una serie de áreas

críticas que son de importancia para las aves playeras. En la Figura 16 se representa la zonificación integral del ANPBSA.

Figura 16

**Zonificación del ANPBSA**



Fuente: Giaccardi, M. & Reyes, L., 2012.

Cada una de las zonas fue asociada a una categoría de manejo en particular. La zona intangible se corresponde con una Reserva natural estricta; la zona primitiva con una Reserva natural manejada; la zona de uso restringido se relaciona con la categoría de paisaje protegido y las zonas de uso intensivo y de recuperación están asociadas a la categoría de Reserva de usos múltiples. Con respecto de las áreas críticas, están divididas en dos tipos, aquellas de importancia para el descanso de las aves y las importantes para la alimentación.

De acuerdo con el plan de manejo, cada una de estas zonas posee una justificación, un objetivo de manejo y una serie de actividades permitidas y no permitidas. Los criterios principales han sido el de respetar las zonas urbanizadas, sus adyacencias y la zona portuaria como zonas de uso intensivo, mientras que los espacios importantes para las aves migratorias se incluyeron como zonas intangibles o zonas primitivas y de uso

restringido. El resto de los espacios incluidos dentro de la Reserva se distribuyen en las distintas zonas como zonas de amortiguación o transición entre las áreas de mayor restricción con las de mayor uso.

Si se observa la Figura 16 y se utiliza la información provista por el plan de manejo, se podrá apreciar que la delimitación de cada una de las zonas es clara y muy precisa. Incluso los usos permitidos y no permitidos se encuentran bien explicitados en este documento.

Pese a ello, la totalidad de los entrevistados coincidieron en manifestar que la zonificación no está delimitada en el territorio y la mayoría de los usuarios del lugar sólo reconoce algunas de las áreas críticas debido a la presencia de los guardas ambientales. Este problema está asociado a la falta de demarcación de los límites del espacio protegido y al igual que en ese caso, la zonificación es sólo un dibujo en un mapa que no ha podido ser trasladado íntegramente al territorio.

Durante los trabajos de campo y en el diálogo con los entrevistados y con informantes clave se pudo observar esta falta de claridad sobre la zonificación. No existe un centro de interpretación, cartelería ni señalética en general, que indique cual es la zonificación de la Reserva.

Por el contrario, la poca cartelería que existe se ubica únicamente en las cercanías de las áreas críticas más importantes y en las proximidades de los refugios de los guardas ambientales. Esta situación no contribuye a la concientización y al conocimiento de la Reserva y por el contrario pareciera que la misma se emplaza únicamente en estos lugares y no en la totalidad del territorio. En la Figura 17 se observa un cartel cercano al área crítica Los Álamos que refleja esta situación y donde además puede apreciarse su mal estado de conservación.

En definitiva, lo que se advierte es que la existencia de un plan de manejo ha permitido analizar y tomar las decisiones más importantes respecto al diseño integral del espacio protegido. Ciertamente es también, que ha debido adaptar las decisiones referidas al tamaño y al diseño de la Reserva a factores y limitaciones preexistentes a toda iniciativa de planificación. Sumado a ello, la falta de precisión y claridad a la hora de establecer los límites y la zonificación ha impedido para informar adecuadamente a los usuarios y dar visibilidad en el territorio a los aspectos fundamentales del diseño que hacen al funcionamiento del espacio como sistema territorial.

Figura 17

**Cartel en el acceso a la Zona Crítica Los Álamos**

Fuente: Morea, J. P., 2017

**4.2.4 Localización de usos y actividades**

La situación descrita en el apartado anterior refleja los criterios utilizados para la determinación de las distintas zonas y la posibilidad de desarrollo de los distintos usos en cada una de ellas. Como se mencionó previamente, en el plan de manejo cada zona establecida posee una justificación, un objetivo y una serie de usos previstos permitidos y no permitidos.

Durante las entrevistas los actores coincidieron en manifestar que la cuestión del uso público fue considerada y muy discutida durante la elaboración del plan. Se reconoció también que los criterios que primaron para la localización de usos y actividades fueron esencialmente respetar las zonas importantes para las aves playeras y concentrar el uso intensivo en las áreas urbanas.

En la caracterización del área de estudio se identificaron los principales usos presentes en el ANPBSA. Hay que tener en cuenta que la presencia de tres urbanizaciones dentro de los límites de la Reserva además de implicar el uso residencial conlleva al desarrollo de diversos usos productivos, comerciales e industriales. Además de las actividades científicas, de investigación y ligadas a la conservación del ambiente, las principales actividades económicas son la pesca artesanal y de arrastre, junto con todas las



instalaciones, infraestructuras e industrias complementarias a la actividad portuaria; la planta de producción de soda ALPAT y el turismo.

De acuerdo con lo establecido en el plan de manejo la distribución de los usos tendría que tener lugar siguiendo los objetivos definidos para cada una de las zonas de manejo y áreas críticas. De los lineamientos establecidos para cada zona los que se consideraron los más importantes para analizar la localización de usos son los siguientes:

### **Zona intangible**

Esta zona por definición incluye superficie poco alteradas y se caracteriza por tener ambientes y recursos de alto valor. Estas zonas, que se distribuyen en distintos sectores de la Reserva y que se marcan con el color rojo en el mapa de zonificación, deben estar resguardadas de todo tipo de uso público salvo las actividades de conservación del ambiente y la investigación científica. Se entiende, en consecuencia, que cualquier otro tipo de uso se encuentra prohibido, incluso el acceso de personas no autorizadas y la circulación de cualquier tipo de vehículos.

### **Zona primitiva**

La definición de este tipo de zona se corresponde con áreas que tienen ecosistemas, especies o recursos de importancia biológica y científica pero que son relativamente resistentes a un moderado uso público. En general, se trata de zonas que ya se encuentran, aunque sea mínimamente intervenidas por el hombre. Esta zona está compuesta por los parques dunares o medanosos Punta Villarino y Punta Perdices y además de conservar estos ambientes y los procesos ambientales, son importantes para la conservación de aves playeras y lobos marinos.

En este caso, los usos permitidos están referidos a estas actividades de conservación, pero también se prevé la realización de actividades turístico-recreativas y de adecuación ambiental de bajo impacto, en pequeños sectores específicamente destinados a tal fin. Es destacable que en esta zona se prohíben todo tipo de construcciones edilicias, la circulación de vehículos, los asentamientos humanos y el acampe.

### **Zona de uso restringido/de transición/amortiguación**

Estas zonas, como indica su nombre, buscan ser una transición entre las zonas más restringidas y las zonas de uso intensivo. Son espacios que se encuentran más intervenidos por el hombre, pero que igualmente concentran algunos valores

ambientales y paisajísticos destacados. El objetivo es mantener estas cualidades ambientales, pero a la vez propiciar actividades de bajo impacto. Por eso, en esta zona pueden desarrollarse actividades turístico-recreativas, avistaje de fauna marina, ganadería de baja intensidad, pesca deportiva y artesanal.

Las restricciones de uso están referidas a la realización de actividades de uso público fuera de los espacios previstos; se mantiene la restricción de circulación de vehículos por la playa y a campo traviesa; el acampe libre y el hostigamiento a la fauna silvestre. Asimismo, las construcciones e instalaciones necesarias para la práctica de las actividades permitidas deberán ser siempre de bajo impacto y no contraponerse a los objetivos de conservación del área.

### **Zona de uso intensivo**

En este caso por definición se hace referencia a zonas que poseen modificaciones antrópicas de relevancia y con ecosistemas degradados. Se incluyen en este grupo todas las zonas urbanas y periurbanas y algunos otros espacios históricamente dedicados a usos productivos e industriales. En este caso, el objetivo pasa por garantizar las condiciones para el mantenimiento adecuado del espacio protegido, compatibilizar los usos existentes con los objetivos de la Reserva y controlar los impactos negativos.

En estos espacios se concentran casi todas las actividades presentes en la zona, desde las urbanas hasta las portuarias, industriales y turísticas. Se deben destacar igualmente algunas restricciones particulares como la pesca con redes fijas o todo tipo de actividad pesquera no aprobada por la autoridad de pesca; la circulación de vehículos por zonas no previstas o las construcciones de cualquier tipo que no estén debidamente autorizadas por la autoridad de aplicación del espacio protegido. También se establece que las edificaciones deben ajustarse a los lineamientos previstos en el plan de ordenamiento territorial de la municipalidad de San Antonio Oeste.

### **Zonas de recuperación**

Las zonas de recuperación están definidas como zonas con impactos significativos y alteraciones que requieren de acciones de remediación ambiental. El objetivo particular de estas zonas es justamente reparar o mitigar los daños hasta devolver a esos ambientes lo más cercano posible a sus condiciones originales. No existen en este caso usos permitidos ni restricciones de usos específicas, pero se deja constancia que no serán

utilizadas hasta haber alcanzado su objetivo de recuperación. Una vez recuperadas podrán pasar a formar parte de otras zonas.

### **Áreas críticas para la conservación de aves**

Este tipo de áreas se incluyen generalmente dentro de las zonas intangibles o primitivas, pero poseen lineamientos de manejo específicos. Las actividades permitidas además del control y la investigación son el uso público de baja escala en lugares definidos para tal fin, la educación ambiental y la pesca en el período de mayo a mediados de septiembre. En cuanto a las restricciones, además de las correspondientes a la zona de manejo en la que se encuentren, se añade el paso de personas en los periodos de cría y migración de aves (entre mediados de septiembre y fines de abril), durante las pleamares.

A **modo de cierre** de este capítulo debe decirse que en principio existe una gran diferencia entre ambos espacios protegidos en relación con los temas tratados. Los resultados más importantes están relacionados con el cumplimiento de dos de los objetivos específicos definidos: la identificación de criterios de planificación y OT y la identificación de problemáticas asociadas al ordenamiento territorial. Aunque en este último caso el análisis será profundizado en los capítulos siguientes.

Mar Chiquita carece de procesos formales de planificación y ordenamiento territorial y se caracteriza por un funcionamiento basado en acuerdos no refrendados formalmente, que sólo le han permitido adoptar algunos criterios básicos para el funcionamiento de la Reserva como sistema territorial. Contrariamente, en Bahía de San Antonio se encuentra un importante historial de iniciativas de planificación que en los últimos años han redundado en la confección de un plan de manejo y un plan de ordenamiento territorial.

A pesar de las importantes carencias en materia de planificación que posee la RBPAMC, se destaca un elevado nivel de coincidencia entre los distintos actores respecto del objetivo principal que debe perseguir la Reserva. Se destaca también que como resultado del informe de revisión periódica de Reservas de Biósfera se haya podido consensuar un esquema de zonificación para el espacio protegido.

Sin embargo, los aspectos negativos y las limitaciones encontradas son mucho más importantes. El factor clave que condiciona la posibilidad de desarrollar cualquier tipo proceso de planificación es la preponderancia del sector privado. La toma de decisiones en materia de planificación y ordenamiento del territorio se encuentran supeditadas y

limitadas a las condiciones de titularidad de la tierra previas al establecimiento de la Reserva.

Los límites, el tamaño y la zonificación de dicha Reserva se establecieron en base de esta condición de la propiedad de la tierra. La distribución de usos y actividades y los accesos a los distintos sectores tampoco ha sido una elección libre. Por este motivo, se observa como una importante debilidad a la dependencia del sector privado y su voluntad de colaboración para poder establecer verdaderos procesos de ordenamiento territorial.

Por su parte, el principal valor por destacar del ANPBSA lo constituye el plan de manejo. Este plan, en conjunto con el plan de OT, le otorga claridad al espacio protegido en cuanto a objetivos, zonificación, límites, tamaño y otros aspectos que hacen al ordenamiento territorial y que son instrumentos importantes para la gestión. Sin embargo, este valor que en principio se constituía como una ventaja respecto a Mar Chiquita, se ve desaprovechado a causa de diversos factores.

La raíz del problema es que más allá de ciertos avances de los últimos años, la aplicación del plan de manejo ha sido parcial. A su vez, no se han realizado las actualizaciones ni se han activado los mecanismos de evaluación y control previstos. Por otro lado, la falta de articulación entre municipio y provincia, que ha llegado a una disputa judicial, también ha dificultado el avance en la aplicación del plan.

Todo ello deriva en que no se conozcan y no se respeten los límites y la zonificación, que no estén demarcados correctamente en el territorio; que los lineamientos de OT definidos y marcados no sean respetados y que exista un gran desconocimiento de estos aspectos por parte de la comunidad. En definitiva, esto motiva que no se hayan podido materializar los criterios básicos de ordenamiento territorial que servirían como elementos indispensables para implementar una gestión eficiente del espacio protegido.

Como conclusión de parte es posible afirmar que ambos espacios protegidos presentan grandes debilidades y deficiencias en cuanto a los criterios de planificación y ordenamiento territorial. Los orígenes y las causas de estas deficiencias son distintas y se reconocen grandes diferencias en cuanto al avance en procesos de planificación. Pese a ello, ambos espacios protegidos se asemejan en cuanto a las dificultades que han tenido para establecer zonificaciones funcionales, para regular efectivamente el uso del

espacio y para sentar las bases del ordenamiento territorial indispensables para gestionar el espacio protegido.

## CAPÍTULO V

### 5. ESTUDIOS DE CASO: GESTIÓN Y MANEJO

El objetivo general de este capítulo es caracterizar y comprender cómo se lleva adelante la gestión y el manejo de los espacios protegidos estudiados. Para ello es necesario identificar a los actores involucrados en este proceso y las competencias que cada uno de ellos tiene sobre el territorio. Son motivo de evaluación entonces, las estrategias de manejo aplicadas, las principales deficiencias y problemáticas para llevar adelante la gestión y los impactos negativos registrados en cada espacio.

Estas evaluaciones se realizan teniendo en cuenta los objetivos de cada espacio protegido y los criterios de planificación y ordenamiento territorial, identificados y analizados en el capítulo anterior. Este análisis permitirá conocer el grado de discrepancia existente entre los objetivos y el funcionamiento previsto de los espacios protegidos como sistemas territoriales y la situación actual de la gestión territorial. Se busca caracterizar de esta forma, la brecha existente entre planificación y gestión, entendida también, como la diferencia entre el ordenamiento territorial y la ordenación territorial.

Al igual que ocurriera en el capítulo anterior, los resultados presentados en este capítulo son el fruto de la revisión documental. A ello se suman aquellos derivados de las observaciones de campo, de las entrevistas realizadas a los responsables de la gestión y de los diálogos con informantes clave.

Las entrevistas efectuadas se realizaron sobre la base de los cinco ejes que se consideraron fundamentales para evaluar las estrategias de gestión del espacio protegido. Estos mismos ejes serán los que estructuran el desarrollo de este capítulo y permiten en primera instancia, contrastar la visión de los entrevistados con otras fuentes de información y posteriormente establecer un análisis comparado entre las dos áreas de estudio seleccionadas.

Los cinco ejes que orientaron las entrevistas fueron: a) órgano de gestión; b) principales estrategias de manejo implementadas; c) deficiencias y problemáticas en la gestión; d) conflictos identificados y e) evaluaciones y estudios permanentes. El procesamiento de

las entrevistas ha permitido identificar patrones comunes de respuesta para cada espacio protegido que serán presentados mediante un cuadro resumen.

### **5.1 Estado de la gestión**

La problemática de la gestión de los espacios protegidos es de interés mundial desde hace más de una década y por ese motivo, en los últimos años han proliferado los documentos referidos a metodologías de evaluación y medición sobre el estado o la efectividad en la gestión de estos espacios. Teniendo en cuenta las áreas de estudio seleccionadas para esta tesis doctoral, el documento de evaluación de referencia es “El estado de la gestión de las Áreas Protegidas Marino Costeras de la Argentina” elaborado en el año 2007 a partir de la ejecución de diversos proyectos encabezados por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Fundación Patagonia Natural y la Fundación Vida Silvestre.

Este documento propuso un esquema de evaluación de los EPMC basado en dos propuestas metodológicas reconocidas a nivel internacional (de Faria, 1993; Cifuentes, Izurieta, & de Faria, 2000), pero adaptándolas al contexto estudiado. El esquema aplicado se organizó a partir de la definición de 70 variables distribuidas en cinco ámbitos: Personal, Equipamientos e Infraestructuras, Financiamiento, Planificación y Aspectos Político-Institucionales. Para cada una de estas variables y estos cinco ámbitos se establecieron los parámetros de satisfacción y se procedió a elaborar la evaluación de la efectividad alcanzada por cada Reserva.

En el capítulo II se detallaron los resultados generales presentados en este documento, pero interesa abordar con detalle la situación de los dos EPMC estudiados en esta tesis. El caso de Mar Chiquita presenta la particularidad de situarse dentro del grupo de EPMC que mayor porcentaje de efectividad han obtenido, alcanzando un 59,1%.

En cambio, Bahía de San Antonio con una efectividad del 32,7% se encuadra dentro del grupo de EPMC con menor efectividad. De acuerdo con los porcentajes obtenidos y la valoración conceptual establecida por el propio documento, Mar Chiquita tenía un nivel de manejo que se consideraba como “Medianamente Satisfactorio”, mientras que el manejo de Bahía de San Antonio se consideraba como “Insatisfactorio”.

Si bien los resultados de este documento no son determinantes para establecer el estado actual de la gestión de los espacios protegidos, son un punto de partida para conocer

cuáles eran las principales deficiencias y problemáticas identificadas y para analizar la evolución y los cambios producidos desde entonces. En las Tablas 8 y 9 se presentan los resultados obtenidos en cada ámbito para cada uno de los espacios protegidos analizados.

Tabla 8  
Efectividad del manejo por ámbitos en provincia de Buenos Aires.

Matriz resumen								
Nivel: I: ≤35% = insatisfactorio II: 35-50%= poco satisfactorio III: 51-75%= medianamente satisfactorio IV: 76-89%= satisfactorio V: ≥90%= muy satisfactorio	Ámbitos analizados							
	Personal	Infraestructura y equipamiento	Planificación	Financiamiento	Político-Institucional	Total alcanzado general	Total óptimo general	% del óptimo general
Mar Chiquita	32	22	49	12	48	163	276	59,1
Arroyo Zabala	26	19	26	9	28	108	276	39,1
B. Samborombón	28	11	20	11	33	103	276	37,3
Rincón de Ajó	28	6	23	11	35	103	276	37,3
Bahía Blanca	33	8	30	12	28	111	276	40,2
Bahía San Blas	8	4	17	10	25	64	276	23,2
<b>Total alcanzado</b>	<b>155</b>	<b>70</b>	<b>165</b>	<b>65</b>	<b>197</b>	<b>652</b>		
<b>Total óptimo</b>	<b>432</b>	<b>288</b>	<b>480</b>	<b>168</b>	<b>312</b>		<b>1680</b>	
<b>% del óptimo alcanzado por ámbito</b>	<b>35,9</b>	<b>24,3</b>	<b>34,4</b>	<b>38,7</b>	<b>63,1</b>			<b>38,81</b>

Fuente: Giaccardi, M. y Tagliorette, A., 2007.

Los resultados reflejados en las matrices permiten extraer ciertas conclusiones. Lo más destacado, más allá del porcentaje total, es diferenciar aquellos ámbitos más consolidados y aquellos otros que presentan las mayores deficiencias. Para el caso de Mar Chiquita se puede destacar al ámbito político-institucional con un 92,3% de efectividad, mientras que el resto de los ámbitos rondan el 45%, siendo el financiamiento el ámbito menos efectivo con un 42,9%. En el caso de Bahía de San Antonio nuevamente se observa que el ámbito político-institucional es el más efectivo, pero alcanza sólo un 55,8%. Dentro de los ámbitos menos efectivos se encuentran infraestructuras y equipamientos con 16,7% y financiamiento con un 25%.



Tabla 9

**Efectividad del manejo por ámbitos provincia de Río Negro**

Matriz Resumen								
Nivel: I: ≤35% = insatisfactorio II: 35-50%= poco satisfactorio III: 51-75%= medianamente satisfactorio IV: 76-89%= satisfactorio V: ≥90%= muy satisfactorio	Ámbitos analizados							
	Personal	Infraestructura y equipamiento	Planificación	Financiamiento	Político-Institucional	Total alcanzado general	Total óptimo general	% del óptimo general
Punta Bermeja	32	31	28	13	28	9	272	48,5
Caleta de Los Loros	32	23	28	12	30	125	272	46
Bahía San Antonio	22	8	23	7	29	89	272	32,7
Complejo Islote Lobos	16	0	10	5	23	54	272	19,9
Puerto Lobos	16	0	10	5	17	48	272	17,6
<b>Total alcanzado</b>	<b>118</b>	<b>62</b>	<b>99</b>	<b>42</b>	<b>127</b>	<b>448</b>		
<b>Total óptimo</b>	<b>360</b>	<b>240</b>	<b>360</b>	<b>140</b>	<b>260</b>		<b>1360</b>	
<b>% del óptimo alcanzado por ámbito</b>	<b>32,8</b>	<b>25,8</b>	<b>27,5</b>	<b>30</b>	<b>48,8</b>			<b>32,94</b>

Fuente: Giaccardi, M. y Tagliorette, A., 2007.

Este documento de evaluación es un importante punto de partida para analizar la gestión de las áreas de estudio seleccionadas, pero a diez años de su publicación la situación en ambos espacios ha cambiado considerablemente. Los documentos más importantes que reflejan esta situación son por el lado de Mar Chiquita la presentación en el año 2010 del informe de Revisión Periódica para Reservas de Biósfera exigido por la UNESCO y en el caso de Bahía de San Antonio la elaboración del Plan de Manejo y los estudios anexos en el año 2014.

Cierto es que muchas de las variables consideradas en este documento, sobre todo aquellas referidas a los ámbitos político-institucional y personal, presentan una continuidad y son poco permeables al cambio. La situación jurídico-administrativa, las categorías de manejo, el personal afectado a la Reserva y las condiciones de laborales de los mismos, como otro tipo de variables consideradas en estos ámbitos prácticamente no registran modificaciones respecto a la situación encontrada diez años atrás.

Sin embargo, respecto a cuestiones vinculadas con la planificación, la ordenación del territorio y los impactos y problemáticas de cada Reserva, los cambios son más notorios. Sobre la base de los documentos antes citados y complementándolos con las

entrevistas y las observaciones de campo realizadas se elabora el análisis de la situación actual.

## **5.2 Reserva de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito (RBPAMC)**

Independientemente de los resultados de esta evaluación de la efectividad y como quedó reflejado en los capítulos anteriores, la RBPAMC no posee un plan de manejo ni ningún otro tipo de instrumento que nucleee todas las aristas que la gestión de un espacio protegido requiere. De igual manera, en los capítulos III y IV se hizo mención a distintos hechos y situaciones que ayudan a entender cómo es el manejo actual del área.

Sin embargo, para alcanzar el objetivo de entender el estado de situación de la gestión en la RBPAMC, la visión de los actores que de alguna manera están vinculados a esta cuestión cobra un importante interés. Los patrones identificados durante el proceso de entrevistas se presentan en la Tabla 10.

### **5.2.1 Órgano de gestión del espacio protegido**

En Mar Chiquita actualmente conviven dos declaratorias de espacio protegido. Una de ellas - la que interesa estudiar en esta tesis- es la de Reserva de Biosfera de la UNESCO. Según lo establece la propia declaratoria, la gestión de dicha Reserva debe estar a cargo de la Municipalidad de Mar Chiquita. En la visión de los entrevistados no ha quedado ningún tipo de duda respecto a esta cuestión, lo que en principio se erige como un aspecto favorable.

De todas formas, mediante las entrevistas y los trabajos de campo pudo verificarse que recién durante el año 2017 se ha reflatado la idea de tener un órgano de gestión específico de la Reserva. En los 21 años de existencia de la Reserva de Biósfera solamente durante el período 2004-2010 funcionó un Comité de Gestión. Este Comité no solo se disolvió, sino que además nunca tuvo las competencias bien definidas, ni realmente la responsabilidad de establecer estrategias de manejo. El nuevo Comité tiene como desafío principal subsanar estos aspectos.

Tabla 10

**Patrones identificados en las entrevistas.**

<b>EJE TEMÁTICO: PATRONES IDENTIFICADOS</b>	
<b>Manejo y gestión</b>	
<b>Órgano de gestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La autoridad administrativa de la Reserva de Biósfera es la Municipalidad de Mar Chiquita.</li> <li>• Hay coincidencia en que la gestión debiera estar a cargo del Comité de Gestión.</li> <li>• Dicho Comité de Gestión debiera ser reestructurado y tener mayor peso legal.</li> <li>• La única gestión actual la hacen los guardaparques provinciales.</li> </ul>
<b>Estrategias implementadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las únicas estrategias son las marcadas por los POA provinciales.</li> <li>• Hay coincidencia en que será responsabilidad del comité de gestión, sobre todo orientado al ordenamiento del uso.</li> <li>• Como antecedente, lo único que se logró hacer es el informe periódico para MAB.</li> </ul>
<b>Deficiencias en la gestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se coincide en que el problema madre es la carencia de un órgano de gestión con competencias claras.</li> <li>• La falta de coordinación, de articulación y de trabajo conjunto.</li> <li>• Desde la visión provincial la escasez de recursos para las tareas de fiscalización y control.</li> </ul>
<b>Evaluaciones y estudios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se participa en los estudios de efectividad en el manejo desarrollados por Patagonia Natural.</li> <li>• Se llevan registros sobre las actividades de control que proponen los POA.</li> <li>• Estudios de demanda turística.</li> </ul>

Fuente: Morea, J. P., 2017

Los interrogantes que surgen entonces son *¿Quiénes tienen competencias sobre la gestión de la Reserva?* y *¿Quiénes son los responsables de llevar adelante las acciones de manejo?* Las respuestas a estas preguntas no pueden establecerse con claridad, en primer lugar, porque no existe un plan de manejo que las establezca; en segundo término, porque la municipalidad de Mar Chiquita no dispone de un organigrama específicamente elaborado para la gestión de la Reserva, ni tampoco reconoce a ningún órgano concreto como el responsable máximo de esta tarea.

Lo cierto es que desde la municipalidad la gestión se lleva a cabo indirectamente a través de las distintas Secretarías que dispone el gobierno. De esta forma, las Secretarías de Ambiente, de Planificación, de Producción y la Subsecretaría de Turismo, deben considerar en su accionar la existencia de la Reserva y se ocupan de establecer acciones parciales que influyen sobre la misma.

Por supuesto que en la visión expresada por los responsables de algunas de estas Secretarías y por el propio Intendente, se manifiesta que se trabaja de forma articulada y con una visión que apunta a la sustentabilidad como premisa para el desarrollo. No obstante, no se ha podido establecer una estrategia integral hasta el momento, que atraviese a todas estas áreas para la construcción de una visión a futuro de la Reserva.

Respecto de las competencias y responsabilidades en la gestión, cabe hacer mención a otras dos cuestiones importantes que pueden contribuir a responder a los interrogantes planteados. Por un lado, durante las entrevistas también fue unánime la idea de que la gestión debiera estar a cargo del Comité de Gestión. Esto fue expresado por actores de distintos sectores y fue refrendado por los funcionarios municipales, quienes coincidieron en manifestar la necesidad de constituir un nuevo Comité de Gestión que esté respaldado por el Consejo Deliberante del Partido de Mar Chiquita y que tenga competencias bien definidas.

La segunda cuestión está referida al rol que debe desarrollar la Reserva Provincial de Usos Múltiples. Hay que tener en cuenta que esta Reserva abarca la totalidad de la Reserva de Biósfera y se extiende además por otros sectores que escapan a sus límites.

La superposición de ambas Reservas obliga a considerar y a delimitar las responsabilidades y competencias de gestión que le caben a cada una de las administraciones. Hasta el momento la colaboración entre ambas administraciones ha sido buena y se registran antecedentes de trabajo conjunto, aunque restaría articularlo mediante el fruto de acuerdos formales, que abarquen todos los aspectos y no sólo cuestiones sectoriales.

### **5.2.2 Estrategias de gestión y manejo**

Para analizar la implementación de estrategias de gestión y manejo debe considerarse la existencia de instrumentos que faciliten esta tarea. En Mar Chiquita este tipo de

documentos no abundan; por eso, la gestión y el manejo han dependido mayormente de otros factores.

Desde la Municipalidad la única experiencia concreta de establecer estrategias de gestión estuvo y está vinculada con el Comité de Gestión. A pesar de que el único objetivo importante conseguido por dicho Comité fue elaborar el documento de revisión periódica de la Reserva, desde el gobierno local se entiende que las estrategias de manejo deben salir de este Comité y aún conservan la expectativa de que su reactivación sirva para elaborar finalmente un plan de manejo.

Contrariamente, desde la mirada de algunos de los ex miembros del Comité, las competencias de este órgano nunca estuvieron claras y nunca estuvo planteado realmente el objetivo de elaborar el plan de manejo. Incluso algunos miembros consideraron que esta tarea debía ser encargada a un grupo profesional y no a un órgano consultivo.

No existe entonces un plan que defina programas ni acciones de manejo, pero igualmente existen algunos otros instrumentos que pueden utilizarse. El propio documento de revisión periódica de la Reserva contiene elementos que sirven para encauzar ciertas acciones. La identificación de zonas de importancia para las aves y peces, el mapa de zonificación y algunos de los impactos negativos relevados en ese informe, son de gran utilidad para intentar llevar adelante tareas de gestión y control sobre el espacio.

El resto de los instrumentos que utiliza el gobierno municipal se corresponden con distintas ordenanzas que prohíben la realización de algunas actividades u ordenan el uso del suelo, especialmente en el ejido urbano. Durante los trabajos de campo pudo observarse el accionar de la policía realizando el control de actividades ilegales o regulando la circulación de vehículos por la playa. En la temporada estival se destaca también la tarea del cuerpo de guardavidas controlando no sólo las zonas permitidas para los bañistas sino, además dando parte a las autoridades sobre otras prácticas indebidas.

En este punto es necesario mencionar el rol de la provincia de Buenos Aires. En materia de instrumentos para el manejo, la Ley 10.907 que regula los espacios protegidos provinciales se constituye como la herramienta más fuerte para establecer controles sobre la Reserva. Uno de los patrones reflejados en la Tabla 10 muestra una coincidencia

en reconocer que las únicas tareas de control y gestión actualmente son las que realizan los guardaparques provinciales.

Amparados en esta Ley, el cuerpo de guardaparques puede realizar controles sobre la caza, la pesca y la circulación de vehículos, estableciendo multas y decomisos en los casos en que sea necesario. Estas acciones se llevan adelante en el marco de los Planes Operativos Anuales, divididos en subprogramas dedicados al control de las actividades prohibidas y otras tareas como la educación ambiental, el rescate de fauna o el manejo del fuego.

En definitiva, no existen estrategias o programas de manejo diseñados para la Reserva de Biosfera. Desde el gobierno local sólo se establecen controles en el área urbana, que responden al cumplimiento de ordenanzas vigentes que prohíben la circulación de vehículos por la playa, el acampe libre y la realización de fuegos. Si bien estas acciones son complementadas por la actividad de los guardaparques provinciales, las mismas también están muy dirigidas a garantizar el cumplimiento de la Ley provincial y no tanto hacia el funcionamiento de la Reserva y la gestión de los usos presentes.

### **5.2.3 Deficiencias y necesidades en la gestión**

En el estudio de evaluación de la efectividad del manejo de los EPCM como en otro tipo de documentos evaluatorios que han sido utilizados en esta tesis se deja constancia que la gestión de los espacios protegidos es deficitaria y se enfrenta a grandes problemas. En el capítulo II se manifestó que, a pesar de las particularidades que cada caso presenta, se pueden establecer orígenes comunes para la mayoría de los problemas de gestión que tienen los espacios protegidos en el país.

Cuando se analizó esta situación, los tres grandes ejes problemáticos identificados fueron la debilidad institucional, la falta de un ordenamiento territorial y la ausencia de planificación del uso público. A partir de estos tres factores se pueden explicar la mayoría de las deficiencias en el manejo de los espacios protegidos.

El objetivo en este apartado es verificar si estos tres ejes problemáticos se presentan en Mar Chiquita y cuáles son las deficiencias y necesidades que surgen a partir de ellos. Si se observa la Tabla 10 los patrones que a este respecto se identificaron fueron la falta de un órgano de gestión con competencias claras, como problema madre; la falta de coordinación, articulación y trabajo conjunto entre los distintos sectores y

particularmente desde la visión provincial, la escasez de recursos para las tareas de fiscalización y control.

Las tres deficiencias identificadas en las entrevistas denotan una importante debilidad institucional. La imposibilidad de constituir un órgano de gestión, de encarar procesos de planificación y sobre todo, la incapacidad de reunir los consensos necesarios entre los distintos sectores habla de una administración local débil o por lo pronto, poco comprometida con el objetivo de manejar adecuadamente el espacio protegido.

Por su parte, el reclamo de mayores recursos provinciales para realizar las tareas de fiscalización es un problema que se relaciona directamente con la falta de presupuesto y financiación. Si se consideran los criterios que se reflejan en la Tabla 8, el financiamiento, la dotación de personal o las infraestructuras son ámbitos diferenciados de la cuestión político-institucional. Pero no puede desconocerse que detrás de la escasez de recursos o de la falta de asignación de las partidas presupuestarias necesarias, también existe una debilidad institucional.

Respecto de esta cuestión fueron justamente los funcionarios de la administración local los que con mayor insistencia mencionaron la falta de coordinación y de trabajo en conjunto como principal deficiencia. En la visión del Intendente, el problema es que no han logrado que todos los actores trabajen en la misma dirección y bajo el mismo objetivo (comunicación personal, 28 de junio de 2016), mientras que la subsecretaria de turismo fue quien manifestó expresamente que la falta de una zonificación y un ordenamiento de las actividades es la principal dificultad que encuentran para llevar a cabo las tareas de gestión (comunicación personal, 28 de junio de 2016).

El reclamo específico manifestado por los guardaparques está referido a la necesidad de contar con mayor personal y con mayor cantidad de vehículos. Por el momento, son sólo cuatro los guardaparques afectados a la gestión y sólo una camioneta para realizar todas las recorridas. Anteriormente se contaba con otros vehículos que fueron quedando inutilizados y de hecho, el problema no sólo es la compra de vehículos sino también las dificultades para su mantenimiento y reparación.

#### **5.2.4 Impactos negativos y problemáticas**

La presencia de usos y actividades en un espacio protegido implican la existencia de ciertos impactos negativos y problemáticas; por más mínimos que éstos sean. Se

entiende que, cuanto más numerosas sean las actividades presentes y menores los controles y las estrategias de manejo, mayores serán las posibilidades de proliferación de este tipo de impactos.

En principio, de acuerdo con los análisis practicados hasta el momento, la RBPAMC se encuadra dentro de este parámetro. En los últimos años diversas publicaciones han abordado esta cuestión proponiendo relevamientos de distintos impactos en la Reserva de Biósfera.

El informe de revisión periódica presenta en algunos de sus apartados información que da cuenta de los principales impactos negativos que se registran dentro de sus límites y las especies y/o ambientes que se encuentran amenazados. En la Tabla 11 se presenta el listado de los principales impactos relevados en relación con los usos y actividades que tienen lugar dentro de la Reserva.

La relación de los impactos enumerados en la Tabla 11 con los ambientes y las especies amenazadas es directa. Dentro de los ambientes presentes, uno de los valores naturales más destacados de este espacio son los pastizales pampeanos.

Estos pastizales constituyen un ambiente muy poco representado dentro del sistema de espacios protegidos del país y algunos de los impactos listados, como la circulación de vehículos por zonas indebidas, la presión de los animales, la quema o el reemplazo del pastizal para actividades agropecuarias, se constituyen como las principales amenazas. Otros impactos que afectan al ambiente son la contaminación sobre los cuerpos de agua, las playas y las zonas urbanas; la utilización de fertilizantes sobre los suelos y el agua, la erosión costera sobre las playas y las quemadas o incendios sobre los campos y relictos de bosque.

Existen otros documentos que también han estudiado los efectos de las actividades económicas sobre el ambiente. En lo referido a la contaminación del agua en la cuenca de la laguna de Mar Chiquita se han realizado diversos estudios, especialmente referidos a la contaminación por desechos y metales pesados. La escorrentía urbana y agrícola y los desechos municipales e industriales son consideradas las principales fuentes de contaminación que alcanzan las aguas superficiales (Menone, Aizpún de Moreno y Moreno, 2001).



Tabla 11

**Principales impactos relevados.**

Usos y Actividades	Turismo	Act. Agropecuaria	Act. Urbanas	Act. Militares
<b>Impactos Relevados</b>	Circulación de vehículos por zonas donde no hay camino	Disminución del pastizal autóctono por aumento en la carga de animales	Incremento del frente de edificación urbano	Riesgo de Incendio en Operativos
	Generación de residuos en las playas	Desplazamiento de la fauna autóctona	Uso de pozos ciegos	Emisión de Ruido
	Generación de residuos en zona de la laguna	Riesgo de incendio por quemas no controladas adecuadamente	Gestión de residuos domiciliarios inadecuado	
	Incremento del nivel sonoro en zonas de playas y cuerpo de la laguna	Quemas fuera de época o en época de reproducción	Erosión costera	
	Incremento de extracción de especies (cangrejos, navajas, lisas etc.)	Aplicación de fertilizantes y herbicidas	Actividades económicas	
	Incremento en el consumo de agua	Incremento de zona con monocultivo	Pesca artesanal	
	Incremento en el consumo de energía	Ingreso a los cuerpos de agua de fertilizantes y herbicidas		
	Incremento en la generación de residuos sólidos urbanos			
	Incremento en la generación de residuos cloacales			
	Incremento de la actividad náutica en el cuerpo de la laguna			
	Incremento de la actividad pesquera en el cuerpo de la laguna			
	Pesca indiscriminada del lenguado			

Fuente: Isaach, J. P., 2010.

Por su parte Beltrame (2008) estimó que la presencia de metales pesados en la Laguna de Mar Chiquita presenta valores de estos elementos similares a los que se presentan en ambientes considerados contaminados. A su vez, concluyó que los resultados obtenidos

en cuanto a la presencia de nutrientes y metales pesados dentro de la laguna y en su cuenca de drenaje muestran una fuerte influencia de las actividades que se desarrollan en esta cuenca, especialmente de las actividades agro-ganaderas.

Más recientemente y referido a este último punto, Zelaya *et al.*, (2016) estimaron que, durante los últimos trece años el número de cultivos ha aumentado gradualmente en la cuenca de Mar Chiquita. Según este estudio, entre 1999 y 2013 el número de explotaciones agrícolas sufrió un aumento del 124%, y el número de explotaciones hortícolas y de producción mixta crecieron un 62% y un 19% respectivamente. Por el contrario, el número de establecimientos ganaderos ha disminuido un 41%. Estos datos permitirían inferir que la contaminación de la laguna puede ser mayor hoy en día.

Otros de los impactos reflejados en la Tabla 11 es la erosión costera. En la tabla, este impacto está asociado a las actividades urbanas, pero hay que tener en cuenta que existe una fuerte influencia de procesos naturales. La erosión costera ha sido uno de los problemas más antiguos y persistentes en Mar Chiquita. Numerosos estudios a lo largo del tiempo se han abocado a dimensionar este fenómeno estimando que el retroceso de la línea de costa alcanzó entre 299 y 320 metros entre 1949 y 2007 (Lagrange, 1993; Merlotto & Bértola, 2009).

Las causas que han inducido a un proceso de tal dimensión han ido cambiando con el paso de los años, pero entre las más importantes han estado la extracción de áridos, la fijación y remoción de médanos para la urbanización, la construcción de viviendas sobre la línea de costa y el desarrollo de obras de infraestructura (especialmente obras de defensa costera que sólo han generado acumulación de arena en un sector y han trasladado el proceso erosivo hacia el Norte).

La erosión costera es vista como un impacto originado por las actividades antes descritas, pero es a la vez generadora de otros. A consecuencia de este fenómeno se han perdido numerosas viviendas y lotes, alcanzando las 451 propiedades en total (Merlotto & Bértola, 2008). Por otro lado, genera la pérdida del recurso playa produciendo un deterioro del ambiente, pero también del espacio turístico recreativo.

El desarrollo en conjunto de los distintos usos y actividades y los impactos derivados de ellos induce a un impacto mayor que es la degradación ambiental. Pero estos impactos no sólo afectan directamente al ambiente, sino que además ponen en riesgo la subsistencia de muchas de las especies que habitan esta zona. En los últimos años los

trabajos de investigación sobre la fauna en la Reserva han permitido evaluar cuáles son las especies más vulnerables y amenazadas. Entre ellas se encuentran:

- Invertebrados: Almeja amarilla
- Reptiles: Lagartija de los médanos
- Aves: Ñandú, Petrel Gigante, Burrito negruzco, Gaviota de Orlog, Playerito canela, Espartillero enano, Espartillero pampeano.
- Mamíferos: Carpincho, Hurón negro, Zorrino, Gato Montés, Colicorto pampeano
- Peces: Pejerrey, Lengüado, Lisa, Corvina negra (Isaach, 2010)

A esta lista de especies hay que sumarle otros grupos que se ven amenazados por situaciones particulares. Por un lado, están aquellas especies que se utilizan como carnada para la pesca deportiva como la almeja navaja, los cangrejos y la almeja amarilla y por otro, están las especies amenazadas por la práctica de una actividad no permitida como es la caza. En este segundo grupo se incluyen el coipo, la vizcacha, el chancho, la liebre, el ñandú, el carpincho, el zorro, el gato montés y las perdicés.

### **5.2.5 Evaluaciones y estudios**

Otro de los puntos que se consideraron importantes para analizar la gestión y el manejo es la realización periódica de estudios y evaluaciones. La generación de información ambiental, el conocimiento del funcionamiento, la dimensión y el impacto del uso público; como así también la evaluación de las acciones y los programas de gestión es fundamental para la toma de decisiones.

Durante el proceso de entrevistas se consultó sobre este tema, obteniendo como principales respuestas las reflejadas en la Tabla 10. Quienes están más vinculados con este tipo de procesos son los guardaparques provinciales y los investigadores que trabajan en el área. Los guardaparques manifestaron que el espacio protegido sigue participando de las evaluaciones de efectividad del manejo que conduce la fundación Patagonia Natural y a la vez, llevan un control y elaboran estadísticas sobre los planes operativos anuales (POA).

Respecto de la evaluación presentada por Giaccardi y Tagliorette en 2007, los guardaparques expresaron que los resultados no han presentado variaciones en estos diez años. Por otro lado, las estadísticas provenientes de los POA reflejan información como la cantidad de infracciones labradas, los decomisos de armas y animales que estaban en manos de cazadores, la fauna rescatada y la cantidad de visitas de colegios y turistas que realizan la guiada al puesto 1 de guardaparques.

Desde el sector público municipal prácticamente no se realizan estudios y evaluaciones. Desde la Secretaría de Turismo se llevan adelante estudios de demanda turística orientados a conocer la afluencia que tiene el espacio protegido y algunas características que hacen al perfil de los visitantes del lugar. Respecto de estudios relacionados con la información ambiental y el manejo del espacio protegido, desde la Secretaría de Ambiente no se conducen actualmente estudios propios; no obstante, se pretende establecer convenios con universidades y otras instituciones que puedan aportar a esta cuestión.

Lo cierto es que la Reserva de Biósfera de Mar Chiquita ha sido un espacio de interés para muchos investigadores y los resultados de esas investigaciones han sido importantes para la elaboración de distintos documentos; incluso muchos de ellos han sido fuente de información para esta tesis. Sin embargo, una de las debilidades detectadas tanto por la APN (2005) como por la AGN (2010) fue que la mayor parte de las investigaciones llevadas a cabo en los espacios protegidos del país no surgían de las necesidades de estos lugares, sino que respondían generalmente a los intereses individuales de cada investigador.

Esta situación en ocasiones genera que la producción de información no sea tan provechosa para la toma de decisiones referidas al manejo y la gestión de los espacios protegidos. Por este motivo, la necesidad de articular y consensuar objetivos e intereses entre el municipio y las instituciones académicas es necesaria para mejorar la toma de decisiones de la Reserva.

### **5.3 Área Natural Protegida Bahía de San Antonio**

Si se observan los resultados reflejados en la Tabla 9 es posible decir que el estado de la gestión en el ANPBSA era insatisfactorio y presentaba importantes deficiencias en todos los ámbitos analizados. De todas formas, pasados diez años la situación en esta

Reserva ha sufrido cambios muy significativos. Por ende, analizar la gestión actual requiere focalizarse en estos cambios y la influencia que han tenido para mejorar la situación descrita en 2007.

Al igual que en el caso de Mar Chiquita, la visión de los actores que de alguna manera están vinculados a esta cuestión cobra un importante interés. Los patrones identificados durante el proceso de entrevistas se presentan en la Tabla 12.

Tabla 12

### Patrones identificados en las entrevistas.

<b>EJE TEMÁTICO: Manejo y gestión</b>	<b>PATRONES IDENTIFICADOS</b>
<b>Órgano de gestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La autoridad máxima es la Secretaría de Ambiente provincial.</li> <li>• Hay competencias de la municipalidad de San Antonio.</li> <li>• Existe una autoridad local de conservación de carácter consultivo.</li> </ul>
<b>Estrategias implementadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección de hábitat para las aves.</li> <li>• Mitigación de impactos y control de actividades.</li> </ul>
<b>Deficiencias en la gestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de presupuesto y escasez de recursos es el problema prioritario.</li> <li>• Personal, movilidad, señalética son las principales necesidades.</li> <li>• Se reconocen las discrepancias entre municipio y provincia como origen de muchos problemas.</li> <li>• Educación ambiental podría reducir conflictos con la comunidad.</li> </ul>
<b>Evaluaciones y estudios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realizan censos de aves.</li> <li>• El resto de los estudios son derivados a investigadores.</li> </ul>

Fuente: Morea, J. P., 2017.

#### 5.3.1 Órgano de gestión

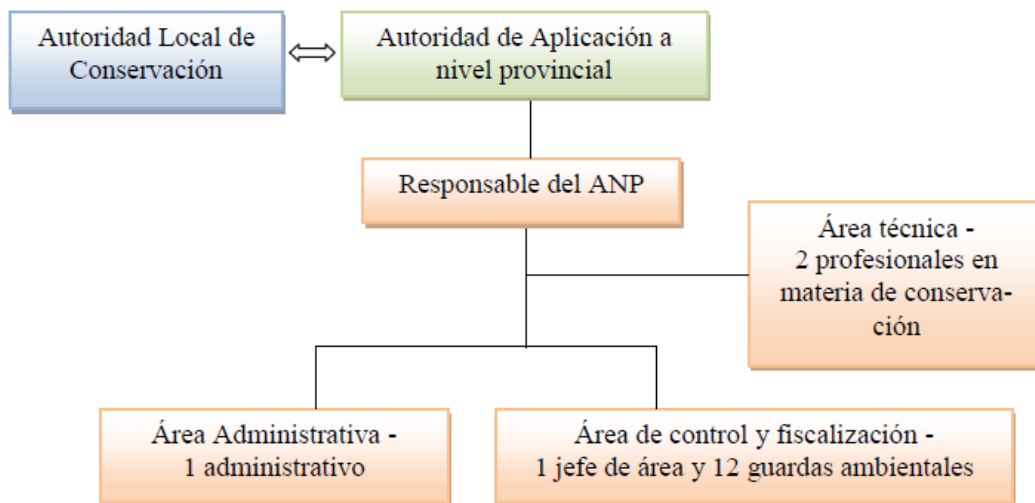
En referencia al órgano de gestión, los patrones identificados en las entrevistas indican a la Secretaría de Ambiente de la provincia de Río Negro como la autoridad de aplicación y principal responsable de la gestión de la Reserva. Se reconoce también que la municipalidad de San Antonio Oeste tiene competencias sobre el territorio, especialmente en los ejidos urbanos. Por otro lado, los actores entrevistados también

identificaron a la autoridad local de conservación como una estructura importante para la gestión, a pesar de estar constituido como un órgano consultivo.

Si se remite al plan de manejo se sugiere un modelo de organigrama que el espacio protegido debiera adoptar para poder abarcar la complejidad y la extensión que presenta esta Reserva. En la Figura 18 se representa el esquema propuesto.

Figura 18

**Organigrama de gestión del espacio protegido**



Fuente: Plan de manejo ANPBSA, 2012

Actualmente los asuntos operativos y administrativos se manejan desde la sede central de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable en Viedma. El resto de las acciones de gestión se instruyen a través de un delegado territorial de la Secretaría en San Antonio Oeste y un jefe de la unidad de conservación del cual depende un cuerpo de 6 guardas ambientales.

La autoridad local de conservación ha funcionado con intermitencias desde el año 2004, pero se rescata que es un órgano consultivo reconocido legalmente y donde tienen participación además representantes de la Secretaría de Ambiente, el Poder Ejecutivo de la Municipalidad de San Antonio Oeste, del Consejo Deliberante, del Centro de Investigación Aplicada y Transferencia Tecnológica en Recursos Marinos Almirante Storni (CIMAS) y de las fundaciones Inalafquen y Patagonia Natural.

Más allá del carácter consultivo de este órgano, desde la Secretaría de Ambiente manifestaron que las recomendaciones originadas por la autoridad de conservación suelen ser muy tenidas en cuenta para la toma de decisiones. Esto se debe a la pluralidad de actores que participan de los debates y al profundo conocimiento del espacio protegido que tienen sus miembros.

Si bien no se ha podido cumplir exactamente con el organigrama de gestión propuesto en el plan de manejo, puede observarse que existe un órgano de gestión conformado, reconocido y avalado por el plan de manejo y por las distintas leyes provinciales. Sin embargo, durante los trabajos de campo y en varias de las entrevistas realizadas con responsables de la gestión y con informantes clave, se ha podido determinar que no existe absoluta claridad sobre quienes tienen competencias sobre la gestión del territorio o específicamente, hasta donde llega el alcance de las competencias de cada uno de los responsables.

La principal discrepancia surge entre la administración provincial y el gobierno municipal de San Antonio Oeste. La reforma constitucional de 1994 otorgó autonomía a los municipios sobre la gestión del territorio, pero el problema es que no hay una reglamentación que diga hasta dónde llega dicha autonomía.

Específicamente en materia ambiental, hay cuestiones que son difusas y el municipio en ocasiones avanza en contraposición de lo establecido por el plan de manejo o aprovechando quizás, la falta de definiciones contundentes de este documento. Por este motivo, la articulación y la buena relación entre ambas administraciones resultan de gran importancia para el manejo del espacio protegido.

### **5.3.2 Estrategias de gestión y manejo**

Los planes de manejo se han constituido como principal herramienta para proyectar las estrategias y los programas de gestión de un espacio protegido. En el caso del ANPBSA el plan de manejo se comenzó a implementar en el año 2013 con un horizonte de trabajo y actualización de cinco años.

La elaboración de un plan de manejo conlleva necesariamente la adopción de las principales decisiones de gestión para un espacio protegido. Los objetivos enunciados y la determinación de la categoría de Reserva de uso múltiple son los primeros elementos que deben guiar a la posterior gestión de la unidad de conservación. Pero aún más

importante para el diseño de las estrategias y programas de manejo es la elaboración de una zonificación.

Sin una zonificación acordada es muy difícil establecer cualquier tipo de acción de manejo y gestión de un espacio. Pero la zonificación no es solamente una subdivisión del territorio útil para establecer acciones de manejo. Su establecimiento implica en sí mismo la toma de muchas decisiones inherentes al manejo, como la identificación de las zonas prioritarias para la conservación o determinar objetivos y usos permitidos y prohibidos para cada rincón del espacio protegido.

En el capítulo anterior se hizo mención a las cinco zonas de manejo y a las áreas críticas para la conservación de aves en las que se subdivide el ANPBSA. También se destacaron las recomendaciones de uso más destacadas de cada zona, a las que hay que sumarle algunas medidas generales de manejo que se enuncian también en el plan de manejo.

Más allá de todos estos elementos que constituyen una base para el manejo, interesa particularizar sobre los programas y acciones específicas de manejo propuestos en el plan de manejo y su grado de implementación en el territorio. Existen cuatro programas de manejo con sus respectivos subprogramas que deben implementarse y revisarse anualmente para efectuar los ajustes correspondientes:

- **Programa de conservación y manejo del patrimonio natural y cultural:** subprogramas de conservación y protección; recuperación y mitigación de impactos; investigación y monitoreo.
- **Programa de usos sustentables:** subprogramas de turismo y recreación; pesca; actividades industriales; asentamientos humanos.
- **Programa educación, concientización y capacitación.**
- **Programa de gestión operativa y relaciones institucionales:** subprogramas de gestión; infraestructura, equipamiento y servicios; control y fiscalización; financiamiento.

Cada uno de estos programas ha sido definido con objetivos, acciones estratégicas, metas, indicadores de cumplimiento, lineamientos de manejo y normas de manejo. No es el objetivo de esta tesis llevar a cabo las mediciones de cada uno de los indicadores, pero sí analizar la aplicación de las acciones estratégicas a través de la información



recabada durante los trabajos de campo, las entrevistas con los responsables de la gestión y los actores clave.

El programa de manejo principal es el de conservación del patrimonio, debido a que el resto de las acciones se encuentran relacionadas y supeditadas al funcionamiento de este programa. En la Tabla 13 se presenta un resumen de las acciones estratégicas de cada programa, algunos de los indicadores o metas definidos y una evaluación de su grado de aplicación.

Tabla 13

**Evaluación de la implementación de los programas de manejo**

<b>Programa</b>	<b>Conservación y manejo del patrimonio natural y cultural</b>	
<b>Subprograma</b>	<b>Conservación y protección</b>	
<b>Acción estratégica</b>	<b>Indicador de cumplimiento definido en PM</b>	<b>Evaluación de aplicación</b>
Adecuar los usos actuales y potenciales a la zonificación propuesta.	Porcentaje de acuerdos firmados con los propietarios, usuarios y autoridades respecto del total previsto.	Existe gran conflictividad con los propietarios y la municipalidad.
Conservar los ambientes de alimentación y descanso de las aves playeras migratorias.	Monitoreo de indicadores acerca de la condición de las aves.	Se realizan estudios, controles, capturas y seguimiento de aves.
Conservar los bosques maduros de chañares y las especies animales asociadas ubicados al sur de Las Grutas.	PM del bosque maduro de chañar; Informes de monitoreo semestrales; Plan de monitoreo estacional del número de especies de aves que utilizan el sitio.	No existe PM y no hay acciones de manejo en ese sector.
Conservar los ambientes marinos y los elementos naturales asociados.	Reportes bimensuales de los controles efectuados por los guardas ambientales; Zonas de pesca con red definidas; Reglamentación específica elaborada.	No se realizan controles ni acciones de gestión en zona marina. No se dispone de vehículos tampoco.
Conservar los ambientes medianos e intermedanosos y los elementos naturales.	Reportes bimensuales de los controles efectuados por los guardas ambientales; Informes conteniendo los resultados del monitoreo de las especies y recomendaciones de manejo ajustadas en función de los mismos.	No se elaboran informes. Los guardas realizan controles, pero se registran numerosas vulneraciones e impactos en la zona.
Posibilitar que los usuarios conozcan las pautas de manejo del área y su ámbito.	Cartelería colocada en los principales accesos; N° de folletos entregados; Pagina web diseñada e implementada.	La cartelería es muy escasa, el resto de los indicadores no se cumplen.
Coordinar las formas de manejo y control de las zonas limítrofes y de amortiguación.	Informe con la propuesta de mecanismos de control y manejo de zonas limítrofes; Plan de acción acordado con los actores directamente vinculados.	Se han realizado algunos acuerdos vinculados a mitigar impactos y al saneamiento ambiental.
<b>Subprograma</b>	<b>Recuperación y mitigación de impactos</b>	

Remediar y mitigar los daños ambientales ocasionados por actividades antrópicas preexistentes en la zona de usos restringido.	Informes semestrales de situación; mapeo de zonas degradadas.	No se realizan informes, no existen mapeos complementarios a los del PM.
Retirar cualquier tipo de infraestructura que no condiga con los objetivos del ANPBSA y ponga en riesgo la integridad de los objetos de los ambientes a conservar.	Informe con el inventario de instalaciones a ser retiradas y propuestas para la remediación de los sitios alterados por ellas. Instalaciones retiradas y sitios de implantación remediados.	Se han identificados infraestructuras a retirar y se ha avanzado en el proceso, pero aún están en conflicto y no han sido retiradas.
Mitigar y prevenir impactos ambientales ante intervenciones antrópicas futuras.	Evaluaciones de impactos de los proyectos de obras y actividades.	La secretaria de ambiente evalúa todas las propuestas antes de aprobarlas.
Implementar un programa que promueva la sustentabilidad ambiental de la actividad ganadera.	Programa elaborado donde se establezcan los mecanismos para la reducción paulatina de la actividad ganadera.	No se ha elaborado ningún programa de manejo ganadero.
Recuperar las zonas degradadas y una vez logrado esto, incorporarlas a las categorías de zonificación establecidas.	Informe conteniendo la re-categorización de zonas degradadas que han alcanzado una recuperación significativa, justificando su incorporación.	No se han hecho trabajo sobre las zonas de recuperación y no han sido incorporadas a otras zonas.
<b>Subprograma</b>	<b>Investigación y monitoreo</b>	
Promover la investigación en las áreas del conocimiento de los ambientes de la Bahía.	Acuerdos firmados con instituciones de investigación; Permisos de investigación otorgados.	Se han firmado diversos acuerdos con universidades. La secretaria lleva un control de las tareas de investigación.
Evaluar el estado de conservación de poblaciones animales y vegetales.	Programas de monitoreo desarrollados y en implementación.	Solo se aplican sobre las aves.
Evaluar el efecto de las actividades humanas sobre los ambientes del ANP.	Capacidad de carga; Intensidad de uso; afluencia turística.	Solo se llevan estadísticas de afluencia turística y perfiles de demanda.
<b>Programa</b>	<b>Usos Sustentables</b>	
Aplicar medidas de manejo específicas para el aprovechamiento sostenible de los distintos componentes ambientales.	Elaborar los programas de manejo sectoriales para los usos permitidos dentro del ANP.	No se han elaborados planes sectoriales.
<b>Subprograma</b>	<b>Turismo y recreación</b>	
Promover el desarrollo de actividades recreativas y turísticas compatibles con los objetivos de conservación del área.	Senderos realizados en el sector dunar y el apostadero de lobos; Programa de seguridad para los visitantes elaborado; Campings diseñados.	Se han realizado algunos senderos, pero no suficientes, no existen campings ni planes de seguridad.
Captar el segmento de turismo de naturaleza.	Nº de agencias con vinculación internacional. Nº de apariciones del ANP en páginas de internet. Encuestas de satisfacción.	Se han hechos estudios de demanda y encuestas para el segmento.
Promover al desarrollo de actividades turísticas de bajo impacto.	Estudios de capacidad de carga. Programa de monitoreo de impactos de la actividad.	No se han realizado.

<b>Subprograma</b>	<b>Pesca</b>	
Regular la pesca deportiva de costa y la extracción con fines comerciales de mariscos.	N° de pescadores informados/ pescadores totales; N° de controles realizados en un bimestre; N° de carteles, folletos, talleres informativos; Planes de manejo específicos.	Los guardas realizan controles y concientización, falta mayor cartelera y difusión. No hay PM.
<b>Subprograma</b>	<b>Actividades industriales</b>	
Asegurar que las actividades industriales dentro del ANP se realicen bajo las más estrictas normas de compromiso ambiental.	Asegurar cumplimiento norma provincial; Evaluaciones periódicas de calidad de agua (ver subprograma de investigación y monitoreo). N° de relevamiento realizados.	Se registran falta de estudios y controles en muchas actividades, especialmente ALPAT y zona portuaria.
<b>Subprograma</b>	<b>Asentamientos humanos</b>	
Evitar el desarrollo de nuevos asentamientos y loteos en el ANP que atenten contra los objetivos de conservación del área.	Consensuar con el Plan Director de Ordenamiento Territorial de San Antonio Oeste y la Ley de Costas. Articular con el Municipio de SAO controles continuos y estrictos.	Existen muchos conflictos por la expansión urbana. Municipio y provincia se encuentran en juicio por el plan de OT.
<b>Programa</b>	<b>Educación, concientización y capacitación</b>	
Posibilitar que los usuarios conozcan el ámbito geográfico del ANP y sus normas de manejo.	Demarcación de límites realizada en las áreas de ingreso al ANP. N° de materiales informativos entregados a los usuarios.	Falta demarcación de límites, la cartelera es muy limitada, la folletera es muy escasa.
Educar y concientizar a usuarios, habitantes y visitantes del ANP.	Plan de educación ambiental elaborado y en implementación. N° de escuelas y colegios visitados/año. Centro de interpretación en Pla Villarino.	No hay plan de educación ambiental y no hay centro de interpretación. El trabajo con las escuelas es relativamente bajo.
Divulgar información científica actualizada.	N° de copias de trabajos de investigación, disponibles en la administración del ANP. N° de solicitudes y de informes de investigación de los proyectos que se llevan a cabo dentro del ANP.	Si bien la difusión aun es baja, la secretaria realiza el pedido de informes de investigación en el área.
Capacitar al personal afectado al ANP.	Programa de capacitación ambiental diseñado y en implementación. N° de guardas ambientales y personal del ANP capacitado de acuerdo con lo establecido en el programa.	No existe un programa de capacitación, pero se ha incrementado la cantidad de guardas y la instrucción de los mismos.
<b>Programa</b>	<b>Gestión operativa y relaciones institucionales</b>	
<b>Subprograma</b>	<b>Gestión</b>	
Dotar de personal que desempeñe funciones en cumplimiento del PM.	Guardas ambientales permanentes. Guardas temporarios.	Se ha aumentado la cantidad de guardas en ambas modalidades, pero no alcanzando la cantidad prevista.
Crear una sede local de manejo.	Sede local creada a través de instrumento legal.	Existe una delegación de manejo local creada.
Realizar los planes operativos bianuales.	Planes Operativos Bianuales realizados.	No se ha cumplido la meta.
<b>Subprograma</b>	<b>Infraestructuras, equipamientos y servicios</b>	

Dotar al ANP de la infraestructura, equipamiento y servicios necesarios.	Sede local en funcionamiento; Centro de interpretación construido y en funcionamiento; Refugios construidos; Senderos construidos; Miradores construidos; N° de carteles colocados/N° de carteles propuestos.	Se construyó sede local, no hay centro de interpretación, los refugios son pocos y precarios, los carteles son escasos al igual que los miradores y senderos.
Mantener limpia el ANP mediante una adecuada recolección y posterior transporte de la basura.	N° de contenedores colocados/N° de contenedores previstos; N° de limpiezas por año.	Baja cantidad de contenedores y limpiezas.
<b>Subprograma</b>	<b>Control y fiscalización</b>	
Implementar un sistema eficiente de comunicación y control entre los guardas a través de radios.	Proveer al personal del equipamiento necesario para los controles. Disponer de vehículos adecuados para el desplazamiento dentro del área.	Falta equipamiento de todo tipo, los existentes son insuficientes.
Instrumentar mecanismos efectivos de control y vigilancia.	N° de recorridas y reportes mensuales.	Dificultad para realizar recorridas en ciertas zonas y falta de vehículos.
<b>Subprograma</b>	<b>Financiamiento</b>	
Garantizar el financiamiento para implementar las acciones estratégicas.	Presupuesto real obtenido /presupuesto requerido. Acuerdo con organismos de financiamiento.	El presupuesto y las fuentes de financiamiento son insuficiente.

Fuente: Morea, J. P., 2017, sobre la base del Plan de Manejo del ANPBSA, 2012.

En la Tabla 12 fue posible observar los patrones identificados en las entrevistas respecto de la implementación de estrategias de manejo. Estos patrones en comparación con lo reflejado en la Tabla 13 permite obtener una visión amplia sobre esta cuestión.

Los actores consultados coincidieron en identificar a la protección de hábitats para las aves, la mitigación de impactos y el control de actividades como las únicas acciones de manejo implementadas actualmente. Desde la Secretaría de Ambiente se manifestó además que hasta el momento, no ha habido ningún tipo de actualización del plan ni evaluaciones anuales de los programas de manejo como estaba previsto.

Lo expresado por los entrevistados es un claro indicador del bajo porcentaje de aplicación de la mayoría de las acciones estratégicas mencionadas en cada programa. La Tabla 13 refleja de manera bastante coincidente la visión de los entrevistados. La mayor parte de los avances realizados están referidos al programa de conservación del patrimonio natural y específicamente a la conservación de las aves playeras y los ambientes críticos para su conservación. De la misma forma, muchas de las acciones estratégicas de otros programas sobre las que se ha podido avanzar están estrechamente vinculadas con los objetivos de conservación de las aves.

En el resto de los programas se registran grandes deficiencias y dificultades para el alcance de los objetivos y las metas previstas. En algunas acciones estratégicas se han podido realizar progresos parciales, pero sin llegar a conseguir los niveles ideales.

Teniendo en cuenta el objetivo de analizar la gestión en el marco del ordenamiento territorial del espacio protegido, existen algunas acciones estratégicas que cobran especial interés. La contribución de las acciones estratégicas a este objetivo fue el principal criterio utilizado para la elaboración de la Tabla 13 y en ella pudo apreciarse la evaluación de cada acción. No obstante, las implicancias de algunas de estas acciones merecen ser analizadas con mayor detalle ya que son un reflejo de las principales deficiencias y necesidades en la gestión.

### **5.3.3 Deficiencias y necesidades en la gestión**

Siguiendo el mismo criterio aplicado para Mar Chiquita, uno de los aspectos a verificar fue si en el ANPBSA también se manifiestan los tres grandes ejes problemáticos (debilidad institucional, la falta de un ordenamiento territorial y la ausencia de planificación del uso público) que son comunes a muchos espacios protegidos. Para comenzar a responder a esta cuestión es necesario remitirse nuevamente a la tabla 12. En ella se expresan los factores que dificultan la gestión de la unidad de conservación.

El principal problema identificado ha sido la falta de presupuesto y la escasez de recursos. Concretamente esta falta de presupuesto tiene impacto sobre la cantidad de personal afectado al área, sobre los equipamientos disponibles y en la insuficiencia de señalética. Además, los entrevistados han manifestado que las discrepancias existentes entre municipio y provincia son el origen de muchos de los problemas actuales y una causal importante de la imposibilidad de lograr mayores progresos en el manejo del espacio protegido.

Por otro lado, en la visión de varios responsables de la gestión y algunos informantes clave se detecta una gran deficiencia en la implementación de estrategias de comunicación y educación ambiental que, bien aplicadas, podrían convertirse en una importante fuente de resolución de conflictos con la comunidad local.

Además de las opiniones y visiones de los entrevistados, es posible comprender muchas de las deficiencias y necesidades de la gestión a partir de verificar la aplicación de los programas de manejo y en todo caso, de entender las razones que no han permitido su

concreción. Dentro de las acciones estratégicas analizadas en la Tabla 13 deben destacarse aquellas significativas para profundizar este análisis.

En primer lugar, respecto del programa de conservación y manejo del patrimonio natural las principales deficiencias se observan en la implementación de acciones fuera de las áreas críticas para las aves. No hay planes de manejo específicos de otras áreas, no se han realizado tareas sobre las zonas de recuperación; no se realizan controles sobre la zona marina; los ambientes medanosos e intermedanosos son de difícil control y se encuentran impactados. Tampoco se realizan acciones sobre los bosques de chañares.

En relación con los programas de gestión y de infraestructuras y equipamientos, en la Tabla 13 quedan reflejadas como principales deficiencias la falta de mayor cantidad de guardas ambientales, la falta de vehículos, de equipos de comunicación, de cartelera y de refugios adecuadamente preparados. Pero fundamentalmente se destaca la necesidad de implementar las actualizaciones del plan de manejo, la elaboración de los planes operativos anuales y la evaluación y actualización de los programas de manejo.

Las recorridas organizadas por los distintos sectores del espacio protegido fueron importantes también para contrastar la información obtenida durante el relevamiento bibliográfico y las entrevistas. Durante el acompañamiento a los guardas ambientales en sus tareas, pudo apreciarse la falta de materiales para el trabajo como binoculares, teléfonos, radios y fundamentalmente, vehículos para desplazarse por el lugar. La mayoría de los guardas se desplazan por transporte público, bicicletas o a pie.

Otra de las deficiencias observadas es la baja cantidad de refugios existentes y la precariedad de algunos de ellos. El refugio ubicado en Los Álamos es apenas una casilla de madera que sirve para resguardarse y realizar observaciones del territorio durante el día. Por su parte, el refugio de Punta Villarino está armado sobre un viejo contenedor, equipado con dos camas y elementos básicos de cocina y está preparado para su utilización sólo durante la temporada estival.

Para subsanar muchas de estas necesidades, la fundación Inalafquen ha conseguido financiamiento para contratar personal extra para tareas de gestión y control y han sido los responsables de comprar la indumentaria, el calzado y parte de los equipos que los guardas ambientales poseen hoy en día para realizar su trabajo. Esto, por un lado, ha permitido mejorar parcialmente la gestión, pero evidencia a la vez las dificultades que

tiene la Secretaría de Ambiente para movilizar los fondos necesarios para gestionar el espacio protegido.

Otras deficiencias importantes se encuentran asociadas al Programa de Usos Sustentables. Hasta el momento no se ha podido alcanzar el objetivo principal de elaborar planes sectoriales para cada actividad. Sobre la actividad turística se han llevado a cabo estudios y se ha intentado desarrollar productos vinculados al turismo de naturaleza, pero lo cierto es que los flujos del turismo de sol y playa se han incrementado considerablemente y el manejo de la actividad se ha vuelto de mayor complejidad.

La otra gran deficiencia detectada en este programa proviene de las dificultades de implementar una adecuada gestión de los asentamientos humanos. No se ha logrado la articulación entre el plan de manejo y el plan de ordenamiento territorial de San Antonio Oeste y se han realizado loteos y proyectos inmobiliarios en zonas que afectaban a la Reserva.

Por último, uno de los programas que menor grado de cumplimiento de las acciones estratégicas posee es el de educación, concientización y capacitación. En coincidencia con lo expresado por los actores consultados, aún no se ha elaborado un plan de educación ambiental, no hay centro de interpretación, la cartelería es muy limitada y no se ha realizado la demarcación de límites en el territorio.

Todo ello conduce a la imposibilidad de que los usuarios del lugar conozcan el ámbito geográfico del espacio protegido y a la dificultad de educar y concientizar a usuarios y visitantes. Por eso, la educación, la difusión y la concientización no sólo son una deficiencia actual, sino además una importante necesidad para la gestión futura.

Retomando la idea de los tres grandes ejes problemáticos de la gestión de los espacios protegidos, es posible observar que el ANPBSA no representa un caso excepcional. Por el contrario, las deficiencias y necesidades descritas en los párrafos anteriores se condicen con cada uno de estos grandes ejes.

Se entiende que la debilidad institucional atraviesa y es causal de la mayoría de las deficiencias en la gestión. En este caso la mayor manifestación de esta debilidad se observa en las dificultades que la Secretaría de Ambiente ha tenido para coordinar acciones con el Municipio de San Antonio Oeste y para establecer estrategias de manejo sustentable con los distintos sectores o actividades económicas. Sumado a esto, la

debilidad institucional también se manifiesta en la incapacidad de articular los mecanismos financieros necesarios para dotar al espacio protegido del personal, los equipamientos y las infraestructuras necesarias.

Por otro lado, el eje problemático referido a la ausencia de un ordenamiento territorial se manifiesta también en este caso, aunque con cierta particularidad. No se trata de la ausencia de un plan de ordenamiento territorial; se trata sobre todo de las enormes dificultades para su aplicación. La expansión urbana, las disputas entre municipio y provincia por las competencias sobre el territorio y el incumplimiento de las regulaciones establecidas en la zonificación son los ejemplos más concretos de esta problemática.

Por último, en cuanto a la ausencia de planificación del uso público en el ANPBSA también es factible encontrar situaciones que se encuadran dentro de este eje problemático. A pesar de que el uso público fue considerado al momento de la elaboración del plan de manejo, pocas son las acciones de regulación y gestión de los distintos usos y actividades presentes en el área. El Programa de Gestión de Usos Sustentables tiene un bajo nivel de aplicación, especialmente en las actividades económicas no relacionadas con el uso público turístico.

En definitiva, la combinación de los tres ejes problemáticos con sus manifestaciones específicas genera una serie de impactos negativos, problemáticas y conflictos que condicionan la efectividad del manejo del espacio protegido.

### **5.3.4 Impactos negativos y problemáticas**

De acuerdo con la visión expresada respecto al uso público, se entiende que todas las actividades y usos que tengan lugar en un espacio protegido generarán algún tipo de impacto, aunque sea mínimo. El ANPBSA se encuadra dentro del grupo de espacios protegidos que permiten usos muy diversos. Esta condición, sumada a una serie de factores que hacen a una gestión deficitaria, redundan en una serie de impactos negativos y problemas.

Para realizar un análisis sobre esta cuestión una fuente importante la constituye el plan de manejo. En este documento se listan los principales impactos relevados en el espacio protegido, de los cuales podemos rescatar los más significativos:



- Desaparición de los médanos costeros por extracción de material
- Extracción de conchillas y fósiles con el consecuente deterioro del patrimonio paleontológico.
- Deterioro ambiental progresivo de la franja costera, especialmente por loteos y desarrollo inmobiliario sobre zonas no sensibles y no habilitadas.
- Presencia de mascotas en el espacio protegido
- Circulación de vehículos por las playas y los médanos, sin circuitos establecidos.
- Usos diversos no adecuados, incluso en zonas críticas, particularmente en verano.
- Contaminación por metales pesados.
- Volcado de líquidos cloacales a la bahía desde piletas de decantación.
- Proliferación de basurales clandestinos como así también de residuos dispersos en el área.
- Disturbios a la fauna marina por parte de embarcaciones.

Este listado de impactos evidencia una fuerte relación con las actividades de uso público. Algunos de los impactos incluso representan en realidad a grupos de impactos que pueden ser desagregados o analizados en detalle, atendiendo a las características de la actividad generadora. Si se hace referencia, por ejemplo, a los residuos urbanos e industriales todas las actividades son generadoras de ellos de alguna forma.

La presencia de estos residuos también tiene distintas manifestaciones. Los residuos generados por el uso público turístico o por el desinterés de la población local se manifiestan en basurales clandestinos o en residuos aislados que luego son transportados por el viento o los animales.

Algunos de los informantes clave consultados han expresado que se han dado situaciones en donde el vertido de residuos en lugares indebidos ha contado con la anuencia de la municipalidad. Lo más grave de esta situación es que muchos de estos vertidos son provenientes de la actividad de la pesca o incluso de instituciones o dependencias del propio municipio.

La contaminación por metales pesados, en cambio, responde a la antigua fundición de la mina Gonzalito. Las escorias dejadas en las afueras de la ciudad de San Antonio Oeste no sólo generan filtraciones hacia el suelo que luego llegan hasta la bahía, sino que además por los efectos del viento se genera una alta dispersión.

Otra forma de contaminación se debe al inadecuado manejo de los efluentes. Los efluentes cloacales, por ejemplo, debido a la falta de confinamiento en las piletas de decantación y a la existencia de pozos ciegos, generan procesos de eutrofización y elevados niveles de contaminación bacteriana. Otro tipo de efluentes que tampoco tienen un manejo adecuado son los provenientes de talleres, estaciones de servicio, de las actividades portuarias y de la planta ALPAT.

Otro de los impactos listados hacía referencia a la degradación ambiental por loteos y desarrollos inmobiliarios. La expansión urbana, además de la presión sobre áreas sensibles, genera contaminación de distinto tipo. Impactos similares produce el incremento del uso público turístico, aunque en este caso hay que considerar también la circulación indebida de vehículos por la playa y los médanos, el disturbio a la fauna y el acceso a zonas vulnerables induciendo a nuevos focos de erosión.

Estos impactos registrados en el plan de manejo se condicen también con los resultados de otros estudios que se han ocupado total o parcialmente de esta cuestión. Carbone et al. (2011) elaboraron un índice de calidad ambiental para la Reserva llegando a concluir que existe una importante alteración de la condición natural de los ecosistemas, generada por la sobreexplotación del medio físico y la contaminación.

Los impactos más importantes relevados en este estudio hablan de una fuerte erosión costera en la zona de Las Grutas; una importante presión antrópica sobre los ecosistemas generada por el turismo y la expansión urbana; extracción de recursos mineros y pesqueros; vertido de efluentes cloacales sin tratamiento; basurales clandestinos y localización de escorias en el suburbio de San Antonio Oeste con contaminación por materiales pesados.

En otro estudio, Carbone et al.(2014) identificaron a la producción de derivados de carbonato de sodio de la planta localizada en Punta Delgado, a las manufacturas de productos derivados del pescado, como también a aquellas desarrolladas en décadas pasadas asociadas principalmente con la producción de plomo metálico, como las actividades humanas más generadoras de impactos negativos en la Reserva.

Durante los trabajos de campo muchas de las problemáticas identificadas y los impactos derivados pudieron ser registradas. En especial aquellos que son más visibles sobre el territorio como los restos de basura, las huellas de los vehículos sobre la playa y los médanos, las construcciones sobre la costa y otras zonas no adecuadas, los depósitos de materiales pesados, los animales sueltos en la playa y el disturbio a las aves y la fauna marina.

### **5.3.5 Evaluaciones y estudios**

A lo largo de este capítulo y más de una vez se ha hecho referencia a la importancia que tiene contar con un plan de manejo elaborado. El plan de manejo fue la culminación de varios procesos de planificación, de talleres y de recopilación de muchos estudios que aportaron información para la elaboración del plan. Este proceso sirvió para profundizar la información ambiental de la bahía de San Antonio, pero también para caracterizar la situación socioeconómica.

Aunque hayan pasado varios años desde su elaboración, mucha de la información presentada en el plan de manejo es hoy en día de gran utilidad para analizar situaciones del contexto actual. Sin embargo, en el propio plan de manejo se deja constancia de la necesidad de propiciar una evaluación permanente de las condiciones del espacio protegido para poder realizar los ajustes pertinentes al plan de manejo.

En el capítulo anterior se hacía referencia a un diagrama realizado en el plan de manejo que proponía la elaboración de planes operativos anuales y la puesta en marcha automáticamente de una etapa de control y seguimiento con la elaboración de informes técnicos y financieros y reuniones de evaluación de los POA. Esta etapa de control debía ser articulada con una tarea de evaluación y auditoría anual del cumplimiento y el éxito del plan de manejo para posteriormente realizar los ajustes necesarios.

Por otro lado, si se observa la Tabla 13 en varias de las acciones enunciadas para los programas de manejo se establece la necesidad de realizar estudios sobre especies, ambientes y diversas actividades económicas que permitirían subsecuentemente elaborar planes sectoriales complementarios del plan de manejo. Además, algunas acciones de manejo del Programa de Conservación del Patrimonio son consideradas también como una suerte de proceso de evaluación que tienen como fin generar un nuevo proceso de toma de decisiones o acciones de manejo derivadas.

Este contexto es una manifestación concreta de la necesidad de realizar estudios y evaluaciones permanentes. A pesar de ello, la mayoría de las iniciativas de control, seguimiento y evaluación del plan de manejo no se han llevado adelante. Tampoco se han realizado los POA ni los planes sectoriales previstos para muchas actividades de uso público. En las entrevistas realizadas los actores participantes coincidieron en identificar a los censos y capturas de aves como los únicos estudios frecuentes que se realizan en el espacio protegido.

Desde la Secretaría de Ambiente no se han realizado en los últimos años estudios y evaluaciones, pero se lleva adelante una política de control de los permisos de investigación otorgados para el espacio protegido, exigiendo a los investigadores que reporten los resultados obtenidos para una posible utilización por parte de la Secretaría. Un accionar similar se ha manifestado desde la Secretaría de Turismo de la provincia de Río Negro, pero en este caso ha sido la propia Secretaría quien ha encargado a investigadores que realicen estudios específicos que puedan ayudar a la creación de nuevos productos turísticos para el área.

Complementariamente la fundación Inalafquen, la fundación Patagonia Natural como así también diversas universidades y centros de investigación del Conicet realizan estudios en el área, aunque estos son independientes de los intereses o las necesidades del espacio protegido.

Los resultados de este capítulo permiten adelantar algunas **conclusiones** respecto al estado y al tipo de modelo de gestión presente en cada espacio protegido. Justamente el objetivo específico que ha guiado el capítulo ha sido el de evaluar el estado de la gestión. Nuevamente el mayor avance en los procesos de planificación en el ANPBSA se presenta a priori como una ventaja, pero se observan igualmente muchas dificultades en ambas unidades de conservación.

La RBPAMC al no disponer de un plan de manejo no posee estrategias de gestión y manejo específicamente definidas. Si bien está claro que el gobierno municipal es la autoridad administrativa de la Reserva, una de las debilidades más importantes relevadas es la imposibilidad que ha tenido hasta el momento de ejercer plenamente este rol de administrador. La cantidad de actores intervinientes, la superposición de

jurisdicciones y el importante peso que tiene el sector privado han conspirado contra la administración y gestión del espacio protegido.

La ausencia de instrumentos de planificación y de marcos regulatorios fuertes es la principal causa de que no existan competencias y responsabilidades de gestión claras y definidas. Se destaca únicamente las tareas desarrolladas por los guardaparques provinciales, amparados en la Ley provincial. Como consecuencia de estas deficiencias en la gestión se registran diversos impactos, derivados del inadecuado manejo de la Reserva y específicamente del uso público.

El ANPBSA por su parte presenta mayor claridad respecto a muchos de los elementos centrales que hacen a la gestión. Una de las utilidades que tiene el plan de manejo es que permite definir claramente cuáles son las autoridades y las competencias sobre la gestión, al mismo tiempo que propone una estructura para el órgano de gestión con los consecuentes mecanismos de actuación. Otro aspecto positivo del plan es que ha definido programas de manejo específicos para la Reserva, con objetivos, metas e indicadores de cumplimiento.

Sin embargo, como ocurre con el plan en general, en este último aspecto también existe un bajo nivel de aplicación. Las estrategias de manejo que se han aplicado con mayor regularidad son las referidas a la conservación de las aves. Son pocos los objetivos de otros programas que han podido concretarse y el caso más emblemático lo constituye el programa de educación, concientización y capacitación que registra una prácticamente nula aplicación. El resultado de la baja aplicación de estos programas se manifiesta también a través de los distintos impactos negativos y problemáticas identificadas.

Al comparar la situación de las unidades de conservación estudiadas, se observa que la principal ventaja del ANPBSA es contar con un plan de manejo que establece los lineamientos fundamentales para llevar adelante la gestión. Este plan posee además fuerza de Ley provincial, lo que permite respaldar las acciones regulatorias que deben aplicarse. Al no existir en Mar Chiquita instrumentos semejantes, la posibilidad de aplicación de estrategias de manejo es más limitada o se ve supeditada a la previa elaboración de instrumentos de esta índole.

Sin embargo, en ambos espacios se han registrado impactos negativos asociados al uso público y deficiencias y necesidades para llevar a cabo la gestión. Los impactos son distintos de acuerdo con las diferentes actividades presentes y con las características

propias de las dinámicas de uso de cada Reserva. Pero en cuanto a las deficiencias y las necesidades de la gestión se aprecia una gran semejanza en ambos casos.

Si bien las problemáticas son específicas de cada Reserva, los resultados del capítulo permiten encuadrarlas dentro de los tres grandes ejes problemáticos identificados en el capítulo II: la debilidad institucional, la falta de un ordenamiento territorial y la ausencia de planificación del uso público. A partir de estos tres factores se pueden explicar la mayoría de las deficiencias en el manejo de ambos espacios protegidos.

La debilidad institucional en los dos espacios se manifiesta mediante la escasez de recursos económicos que garanticen las necesidades para llevar adelante las tareas de gestión y también, a través de la falta de articulación intersectorial. En cuanto al ordenamiento territorial y a la planificación del uso público, en Mar Chiquita hace falta definir y establecer lineamientos al respecto, mientras que en Bahía de San Antonio lo que falta es avanzar en la aplicación de los lineamientos existentes. Más allá de esta diferencia, en ambos casos se registran impactos asociados a las deficiencias en estos dos aspectos.

En los dos casos abordados se registran muchas deficiencias en materia de gestión y manejo, pero quizás el resultado más importante de este capítulo haya sido identificar al trabajo conjunto y la coordinación entre los distintos sectores como la principal necesidad para establecer modelos de gestión efectiva.

En el caso de Mar Chiquita, cubrir esta necesidad se presenta como un elemento indispensable para poder encauzar finalmente los procesos de planificación necesarios para permitir posteriormente crear instrumentos de gestión con posibilidades concretas de ser aplicados. Para el caso de Bahía de San Antonio suplir esta necesidad es fundamental para subsanar los conflictos entre el gobierno provincial y el municipal y para lograr la articulación con otros sectores que permitirá finalmente lograr los acuerdos necesarios para implementar las estrategias definidas en el plan de manejo.-

## CAPÍTULO VI

### 6. ESTUDIO DE CASOS: USO PÚBLICO Y UTILIZACIÓN DEL ESPACIO

El tercer eje temático en el que se ha subdividido el abordaje de los casos de estudio corresponde al uso público y la utilización del espacio. El objetivo principal de este capítulo es caracterizar el uso público del espacio protegido, entendiendo su dinámica y funcionamiento, su estructura territorial y su dimensión espacial. A través de ello, se pretende alcanzar una comprensión acerca de lo que podría denominarse como uso real del espacio.

Esta forma de aproximación a la utilización del espacio es la que permite analizar la concordancia entre las previsiones de uso de los esquemas de zonificación y de los planes existentes y el funcionamiento efectivo o real que el uso público tiene en cada espacio protegido. Este trabajo deviene fundamental para la identificación de incompatibilidades y conflictos de uso y para la definición de unidades estratégicas y unidades críticas.

Desde el aspecto metodológico debe decirse que fueron esenciales las recorridas y actividades organizadas en ambos espacios protegidos, como así también las entrevistas con los responsables de la gestión y especialmente el diálogo con los informantes clave. La aportación de los residentes, comerciantes, productores y agentes económicos de cada espacio protegido fue fundamental para conocer el uso real del espacio y entender la dinámica de funcionamiento de cada Reserva.

#### 6.1 Reserva de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito (RBPAMC)

Las temáticas que serán de interés de este capítulo fueron divididas en cinco grandes tópicos que fueron motivo de consulta durante el proceso de entrevistas. Los patrones identificados en este proceso se presentan en la Tabla 14 y serán el punto de partida para desarrollar el abordaje del capítulo.

Tabla 14

**Patrones identificados en las entrevistas**

<b>EJE TEMÁTICO: Uso Público y utilización del espacio</b>	<b>PATRONES IDENTIFICADOS</b>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiciar actividades sustentables que se articulen con la conservación de la biodiversidad.</li> </ul>
<b>Planificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay plan de uso público.</li> <li>• La gestión del uso público es responsabilidad de la municipalidad.</li> <li>• La provincia maneja la entrada a la zona núcleo.</li> <li>• El objetivo principal de un plan de uso público debe ser ordenar las actividades que confluyen en la boca de la laguna.</li> </ul>
<b>Importancia y Visión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se coincide en que manejar las actividades de uso público es manejar la reserva.</li> <li>• Se reconoce como fundamental trabajar en conjunto con los propietarios de la tierra.</li> <li>• Desde el gobierno municipal se considera importante utilizar la reserva para inspirar prácticas económicas sustentables.</li> </ul>
<b>Dinámica y Funcionamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se identifica a la laguna y su desembocadura como principales espacios de uso.</li> <li>• Accesos permitidos por los recreos de pesca, los canales 5 y 7, y el ingreso al puesto 1 de guardaparques.</li> <li>• Desde la municipalidad visión crítica de esta única forma de acceso a la reserva provincial.</li> <li>• Bajaron mucho las visitas guiadas a la reserva.</li> <li>• Se observa crecimiento de actividades agropecuarias y cambios en el uso del suelo.</li> </ul>
<b>Canales informales y uso real del espacio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La falta de una zonificación, de mapas, señalética y límites claros dificulta la movilidad interna.</li> <li>• La hostilidad del ambiente y los campos privados ayudan a limitar la libre circulación.</li> <li>• Los furtivos ingresan por la ruta 11, por los canales, por la playa desde el norte y algunos en kayak por la laguna.</li> </ul>

Fuente: Morea, J. P., 2017



### **6.1.1 Objetivos del uso público y del uso público turístico**

La primera cuestión por considerar a fin de poder obtener una amplia comprensión del uso real del espacio es conocer cuáles son los objetivos definidos o esperados para el uso público. Conocida es ya la carencia de planes o instrumentos legales específicos que definan con amplitud los objetivos y las funciones de la Reserva de Biósfera.

No obstante, la pertenencia al modelo de Reservas MAB es un fuerte condicionante de las expectativas de uso público de este espacio. Atendiendo a esta cuestión, los actores consultados han sido contundentes al definir como objetivo principal el intentar propiciar actividades sustentables que se articulen con la conservación de la biodiversidad.

Propiciar actividades sustentables articuladas con la conservación de la biodiversidad es la idea que subyace a las distintas respuestas brindadas por los entrevistados. Sin embargo, se registran algunos matices que pueden ser importantes para diferenciar los distintos intereses y motivaciones que existen sobre el uso del espacio.

Así por ejemplo, desde los ámbitos académicos y en la visión de los guardaparques se denota un interés por lograr la articulación entre el hombre y la naturaleza. Un interés que pretende alcanzar objetivos más profundos y a largo plazo, relacionados con la concientización, la educación ambiental e incluso proponiendo un cambio de mentalidad en la gente y en su forma de relacionarse con el ambiente.

Desde otros ámbitos como los vinculados a la gestión municipal se busca propiciar una Reserva abierta, que sea de fácil acceso para la comunidad y permita el desarrollo de distintas actividades económicas que satisfagan las necesidades de los residentes. Por supuesto que este desarrollo debe hacerse de forma ordenada, planificada y guardando una armonía con el ambiente.

Respecto del uso público turístico, desde la Secretaría de Turismo del Municipio se tiene como objetivo desarrollar las distintas localidades del partido de Mar Chiquita con un sentido de sustentabilidad que signifique un complemento para mejorar la calidad de vida del residente. Se pretende también desarrollar nuevas propuestas y productos turísticos asociados a la Reserva de Biosfera que actualmente son muy limitados.

### **6.1.2 Planificación del uso público**

En el capítulo IV ya se reflejó la no existencia de planes vigentes de ningún tipo en este espacio protegido y esto se hace extensivo al uso público también. Esto se aprecia en la Tabla 14, aunque lo más interesante no sea detenerse en la existencia de un plan, sino quizás, analizar las competencias y responsabilidades para un supuesto proceso de planificación y los aspectos críticos que deberían incluirse.

Como responsables de la gestión de la Reserva en general, el Municipio también debe asumir el compromiso de gestionar el uso público. Pese a ello, hay que destacar que actualmente el acceso a las zonas más restringidas de la misma y la coordinación de las visitas guiadas está en manos de los guardaparques provinciales.

Respecto del principal desafío que enfrentaría un plan de uso público en Mar Chiquita, los distintos actores consultados han mencionado que la mayor concentración de actividades se produce en la desembocadura de la laguna y por eso, se considera fundamental que el plan sirva para establecer un ordenamiento de ese sector. Desde los distintos sectores del gobierno municipal se ha manifestado la necesidad de establecer un plan de manejo que incluya un plan de uso público y que fundamentalmente sea de utilidad para ordenar las actividades actuales, para definir pautas y restricciones de uso.

Los únicos elementos con los que cuenta la Reserva de Biósfera son un conjunto de restricciones de uso y un esquema de zonificación consensuado hace algunos años, pero sin estar refrendado legalmente. Las restricciones de uso vienen dadas por la Ley 10907/94 que aplican los guardaparques y por las propias limitaciones de acceso que establecen la propiedad privada y en ocasiones el mismo ambiente. La zonificación no aporta mayores contribuciones a la regulación de uso, ya que la misma se encuentra muy sujeta a la tenencia de la tierra.

Pero un plan de uso público no es solamente un conjunto de restricciones y regulaciones. Un plan de este tipo debe definir un modelo de uso del espacio, promoviendo las actividades deseadas y pensando en la adecuada articulación entre uso y conservación. Debe también atender a otras cuestiones esenciales como las infraestructuras, los canales de relación que serán utilizados y las estrategias de comunicación, difusión y promoción.

### 6.1.3 Importancia y visión del uso público

Antes de profundizar en los análisis del uso del espacio deviene pertinente cuestionarse cuál es la importancia y la visión que se tiene del uso público. Fundamentalmente desde aquellos agentes responsables de la planificación y gestión del espacio protegido, pero sin dejar de considerar la mirada de los usuarios del lugar.

La Tabla 14 presenta tres patrones identificados al respecto de esta cuestión. En principio, es interesante destacar un concepto esgrimido por el gobierno municipal que hace referencia a la importancia que podría tener la Reserva de Biósfera para inspirar prácticas económicas sustentables. La visión del uso público asociada a esta idea pretende utilizar la filosofía propuesta por el modelo MAB para generar una reconversión del uso público hacia un modelo de sustentabilidad.

Los otros dos patrones identificados se sustentan en las condiciones de la propiedad de la tierra en Mar Chiquita. Debido al hecho de que el 66% de la tierra es de tenencia privada, prácticamente la totalidad de los entrevistados han manifestado que es necesario trabajar en conjunto con sus propietarios para establecer el manejo del uso público.

Por este motivo, han coincidido en apreciar también que manejar adecuadamente las actividades de uso público sería sinónimo de manejar eficientemente la Reserva. En esta última idea se refleja la importancia que tiene el uso público en Mar Chiquita y la necesidad de establecer tanto un proceso de planificación como un modelo de gestión.

Al igual que en otros casos, los patrones identificados durante las entrevistas representan los puntos de coincidencia, pero no la totalidad de las visiones. En ese sentido, se puede mencionar que los guardaparques tienen una visión del uso público más relacionadas con la educación ambiental y el desarrollo de actividades turísticas sólo en la parte que ocupa el ejido urbano.

Desde la Secretaría de Turismo la importancia que se le da al uso público está orientada a este tipo particular de uso y se intenta promover una visión de desarrollo genuino y auténtico, trabajando sobre la identidad local para generar una mirada más sustentable y amigable con el ambiente.

Por otro lado, desde la visión del ejecutivo municipal, la mirada del uso público es más amplia y se extiende hacia otro tipo de actividades económicas y productivas. La

expectativa es lograr un trabajo conjunto con el sector privado, demostrándoles que se puede trabajar productivamente y al mismo tiempo preservar la Reserva.

Por otra parte, desde el punto de vista de los usuarios del lugar las visiones son más amplias y diversas. La valoración que se tenga del ambiente y del conocimiento y la importancia que se le otorgue a la Reserva, son factores fundamentales.

#### **6.1.4 Estructura territorial del uso público**

En el capítulo II se hizo una breve mención sobre el concepto de estructura territorial. Este concepto, dentro de la historia del pensamiento geográfico, es atribuido a la escuela de Geografía soviética en los años 20', como un concepto clave para la organización espacial en la economía socialista (Buch Hanson & Nielson, 1977).

Posteriormente, muchas de las nociones y las metodologías de la organización territorial soviética fueron importantes para la planificación regional y la planificación territorial. Esencialmente, lo que ha perdurado es esta forma de entender las actividades económicas presentes en un territorio, a partir de los elementos implantados en el espacio organizado en función de lugares de producción, lugares de consumo y sus interconexiones físicas y funcionales (Sánchez Crispín *et al.*, 2012).

Muchos autores que han teorizado sobre los conceptos de espacio y territorio han retomado algunas ideas y elementos que hacen a la estructura territorial. No es la intención volver a abordar cuestiones que fueron desarrolladas en el capítulo I, pero sí rescatar aquellas cuestiones que pueden aportar al desarrollo de este apartado.

Santos (1997) por ejemplo, incorpora las nociones de configuración territorial y dinámica social como elementos indispensables del espacio geográfico para encauzar procesos de planificación y prospección. El primer concepto se refiere a los elementos naturales y artificiales implantados en el territorio y el segundo, al conjunto de relaciones que definen una sociedad en un momento dado.

Otro concepto relacionado es el de sistema territorial. Se define básicamente como un conjunto de componentes del espacio, con sus canales de relación, su estructura, sus flujos y la dinámica que le da funcionamiento a un territorio determinado. Bustos Cara (1998) interpreta el concepto de territorio diciendo que el mismo es un espacio con sentido. Un espacio que mediante la adquisición de un sentido hegemónico, organizador u orientador convierte al espacio preexistente en territorio, asignándole un sentido.

Este pasaje del espacio al territorio se hace mediante un proceso de territorialización que crea sentidos no solamente territoriales sino, además, relacionados con la actividad humana. Los espacios protegidos son espacios con sentido y por ende, es posible definirlos como territorios.

La etapa de creación y diseño de un espacio protegido constituye el proceso de territorialización y estructuración. Es a través de la creación de estos sentidos donde estos espacios, de características singulares, se convierten en territorios.

Todas estas construcciones conceptuales comparten la idea de analizar un territorio, identificando los elementos y las estructuras que lo componen e interpretando la dinámica y los procesos sociales que los transforman y los movilizan. La estructura territorial del uso público puede ser entendida entonces, como la identificación y caracterización de todos los elementos importantes para el desarrollo de los distintos usos y actividades y la comprensión de la dinámica social que determina el uso real del espacio.

Dentro del abordaje de esta tesis uno de los elementos que se consideró importante a la hora de analizar un proceso de OT es definir la espacialidad interna y externa de cada Reserva. Una parte de la espacialidad interna se construye a raíz del proceso de selección, de la determinación del tamaño, los límites y la zonificación, tal como se analizó previamente. Otra parte está referida a los criterios de planificación y ordenamiento territorial que establecen la localización y distribución de los distintos usos y actividades. Existe un tercer factor de esta espacialidad, asociada al uso real que se hace del espacio y a la dinámica del mismo.

### **6.1.5 Dinámica y uso real del espacio**

Los primeros dos componentes de esta espacialidad interna fueron analizados en el capítulo IV. Una vez identificados los usos y actividades y localizados en el espacio protegido, es necesario comprender la dinámica y el funcionamiento para poder determinar el uso real del espacio y completar el abordaje de la estructura territorial.

La Tabla 14 reflejó algunos patrones importantes para comenzar a desarrollar este análisis. A partir de ellos es posible definir núcleos importantes para las actividades, los canales espaciales que articulan a cada actividad y los flujos que se crean a partir de este espectro.

Los núcleos principales para el uso público son la laguna y su desembocadura, el frente costero y la zona del puesto 1 de guardaparques. Los canales espaciales en esta Reserva están bien diferenciados. Los principales están representados por la Ruta 11, el camino de acceso principal a la Reserva y la totalidad del trazado del ejido urbano.

Complementariamente existen otras vías formales que permiten el acceso a sectores particulares como pueden ser los accesos a los recreos de pesca, la entrada a la base CELPA y el camino de acceso al puesto 1. A estos canales es necesario agregarle las vías informales de comunicación dentro de las que se pueden incluir los accesos por la playa, la utilización de los canales 5 y 7 y diversos senderos o huellas que se encuentran dentro de los campos privados y que son utilizados mayormente por cazadores y pescadores furtivos.

Respecto de los flujos y la dinámica que adquiere el espacio protegido existen algunos factores que actúan como condicionantes. Por un lado, varios entrevistados han coincidido en observar que los flujos de personas se encuentran limitados por la propia hostilidad del ambiente que dificulta el acceso a ciertos sectores y también por la gran extensión de los campos privados que impiden acceder a ciertas zonas de la Reserva.

Estos dos factores favorecen al control del espacio protegido al limitar la libre circulación. Sin embargo, también existe una dinámica irregular o poco controlada que está asociada a la falta de una zonificación legalmente constituida, a la falta de educación y concientización y a la gran escasez de señalización, cartelería y demarcación de límites y zonas en el territorio.

Para comprender cabalmente el uso real del espacio es preciso también focalizarse en la evolución y en los cambios en ciertas prácticas. Aquellos referentes que están vinculados a la Reserva desde hace muchos años han podido observar la aparición de nuevas tendencias. Hay coincidencia en señalar que el uso del espacio se ha incrementado mucho en los últimos años.

Particularmente estos cambios que pueden a mediano y largo plazo transformar la dinámica de uso del espacio están referidos a las actividades recreativas, productivas y de expansión urbana. Lo que se observa es que la agricultura avanzó mucho y hoy en día, se ven explotaciones agropecuarias donde antes no había. La ganadería también ha crecido como consecuencia de la escasez de territorios fuera de los límites de la Reserva.

Desde la visión de la municipalidad despierta preocupación la expansión urbana. Si bien todavía no se registran grandes cambios en la Reserva, existen muchos proyectos e intereses por desarrollar la urbanización en el sector costero del partido de Mar Chiquita. La población de residencia permanente ha tenido un crecimiento moderado, pero el proyecto del barrio cerrado Lagos del Mar pretende alcanzar una dimensión que superarían el tamaño del ejido urbano ya existente.

Por su parte, las actividades recreativas también se han modificado. Los deportes náuticos se han incrementado y han aparecido nuevas prácticas como el kitesurf, que han alterado significativamente la dinámica de uso de la laguna. En cuanto al ingreso de turistas se registra un aumento en los ingresos a la localidad de Mar Chiquita y de presencias de usuarios en los sectores de playa y la laguna.

Sin embargo, la dificultad de acceso al corazón de la Reserva ha reducido mucho las visitas al puesto 1 de guardaparques. Según registros del propio cuerpo de guardas se ha pasado de un promedio de 1500 visitantes por año hasta 2008 a un promedio actual que apenas supera las 100 visitas. En la Figura 19 se representa la estructura territorial del uso público.

## **6.2 Conflictos que afectan al manejo del espacio protegido**

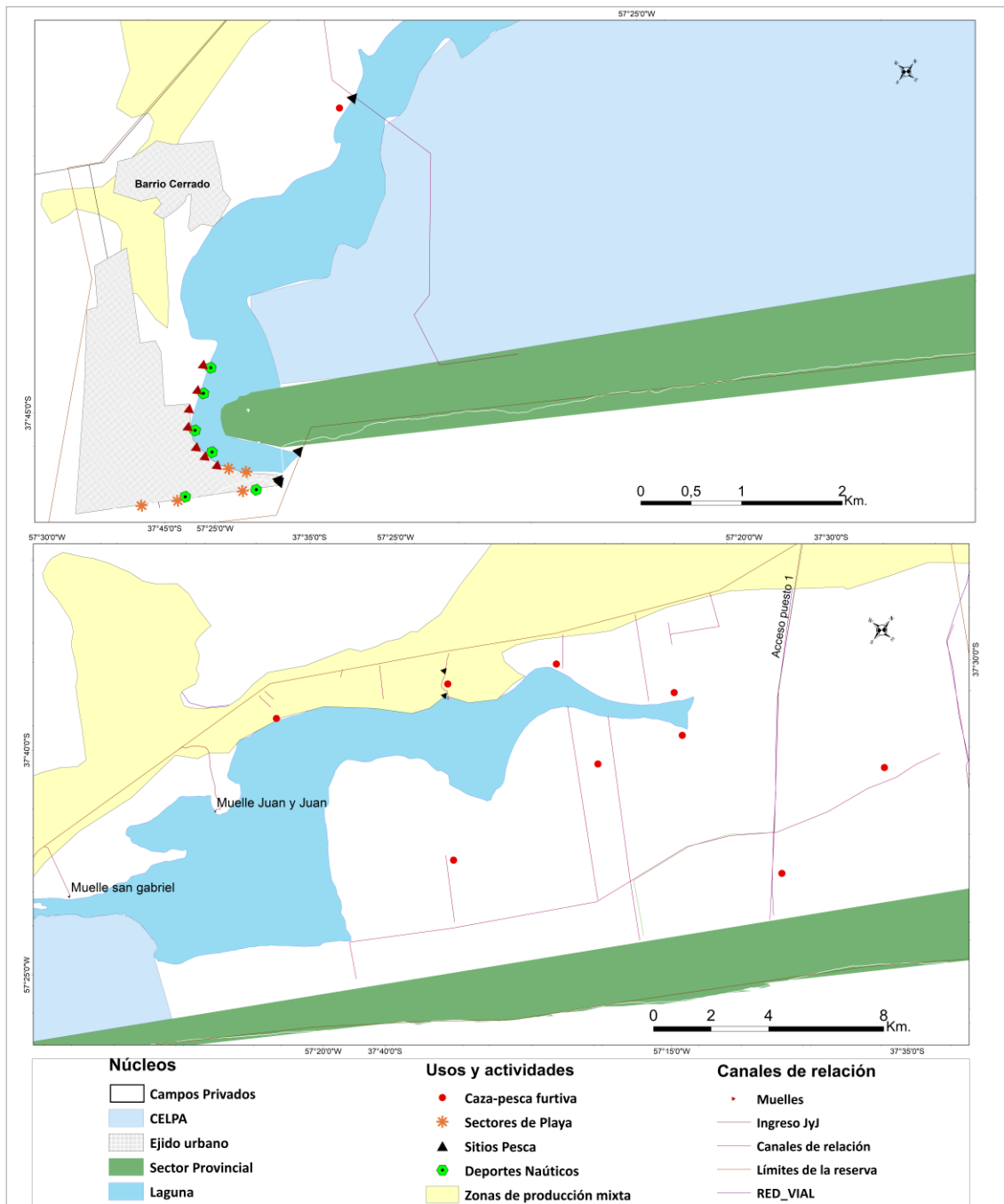
Existen distintas clasificaciones y tipologías que pueden ser útiles para abordar la conflictividad en un espacio determinado. En este apartado deviene necesario analizar aquellos conflictos que afectan directamente a la gestión del espacio protegido. Aquellos factores de conflictividad que impiden o dificultan que se alcancen los objetivos previstos, y aquellas razones que no permiten la aplicación de las regulaciones y los programas de manejo necesarios.

Los análisis practicados en los apartados anteriores indican que una parte sustancial de las deficiencias en el manejo y de las dificultades de implementar los programas de gestión se deben a conflictos no resueltos. Estos conflictos pueden ser de distinta índole, pero lo importante es que todos ellos sumados dificultan el alcance de los objetivos y redundan en un bajo porcentaje de efectividad en el manejo. Los resultados de los trabajos realizados permiten identificar cuatro tipos distintos de conflictos:

1. Conflictos entre usos y conservación.
2. Conflictos por incompatibilidades entre distintos usos y actividades.

3. Conflictos de nivel político institucionales.
4. Conflictos por cambios de uso del suelo.

Figura 19  
**Estructura territorial del uso público en la RBPAMC**



Fuente: Morea, J. P., 2017



Es importante entender que los conflictos tienen una doble dimensionalidad. Por un lado, la dimensión social, que se manifiesta a partir de los desacuerdos entre los distintos actores y que en general está vinculada con las expectativas de desarrollar distintos usos y actividades en el espacio. Por otro, la dimensión territorial que se relaciona con los lugares específicos dentro del espacio protegido donde estos conflictos se materializan.

### **6.2.1 Conflictos entre uso y conservación**

Si bien es cierto que desde una concepción amplia todos los conflictos que se presentan en un espacio protegido plantean una dicotomía entre uso y conservación, en esta sección se pretende profundizar sobre aquellos usos y actividades que interfieren directamente con las tareas de conservación del espacio protegido. Para el caso de Mar Chiquita los trabajos de campo y las entrevistas realizadas han permitido identificar cuatro tipos de conflictos entre uso y conservación: a) la caza y la pesca furtivas; b) la circulación de vehículos por zonas indebidas; c) la práctica de actividades náuticas en zonas de importancia para las aves y d) las prácticas de tiro.

Inicialmente los conflictos surgen de la existencia de intereses por desarrollar actividades que en algún punto se contraponen con los objetivos de conservación. Pero también que detrás de los cuatro conflictos se denota un desinterés por la conservación ambiental o una baja valoración de la importancia del espacio protegido.

En la Tabla 14 se reflejaron algunos conflictos identificados por los entrevistados en donde se resaltan especialmente las actividades furtivas y la circulación de vehículos. La caza y la pesca son actividades históricas de la zona que se desarrollan desde mucho tiempo antes de que existiera la Reserva de Mar Chiquita. Son prácticas que para determinados grupos sociales son culturales y tradicionalmente se han transmitido de generación en generación. Por este motivo, las restricciones y la protección sobre las especies que se implementa dentro de la Reserva no han sido eficientes en el objetivo de frenar este tipo de actividades.

En cuanto a la dimensión territorial se reconoce que estas prácticas pueden realizarse en gran parte de las zonas núcleo y de transición. Las formas de acceso y vulneración de estas zonas son muy variadas y pueden producirse en cualquier día, horario y condición climática. Los accesos principales identificados son el margen de la ruta 11 a través de

campos privados, los márgenes de los canales 5 y 7 por el sector de playas accediendo desde el Norte y en algunos casos en kayak desde la boca de la laguna hacia el interior.

Otro de los problemas identificados es la circulación de vehículos por zonas no permitidas. Las restricciones de circulación se deben a la búsqueda de proteger la cadena de médanos y el recurso playa, evitando además el disturbio a las aves. Estas restricciones se contraponen con los intereses de quienes pretenden hacer uso de estos espacios para circular con cuatriciclos y motos.

Estas prácticas pueden observarse en ocasiones en los sectores de playa cercanos al ejido urbano y en especial en la zona de médanos al Norte del espacio protegido. Quienes lo hacen en este último sector generalmente provienen de la localidad de Villa Gesell.

La práctica de actividades náuticas es otro tipo de uso que genera un conflicto con la conservación. En la Tabla 14 se reflejó que una de las zonas de mayor conflicto es la desembocadura de la laguna por la gran cantidad de actividades que concentra.

En el documento de revisión periódica se menciona que fue necesario consensuar los límites de la zonificación en la desembocadura, debido a la existencia de apostaderos de aves y zonas de alimentación. Específicamente las lanchas de pesca embarcada y la práctica del kitesurf son las actividades que más disturbio genera a las aves en este lugar. Lo cierto es que ambas actividades se han incrementado y no existe un ordenamiento claro en ese sector.

Por último, dentro de este grupo de conflictos se incluye a las prácticas de tiro. Esta actividad es realizada por el personal de la base militar CELPA generando disturbios a las aves por los estruendos de las bombas y quema de pastizales. Esta actividad se realiza lógicamente al interno de la base desde hace muchos años y a pesar de las numerosas críticas se sigue realizando. Ni siquiera el convenio con la APN ha logrado detener estas prácticas.

### **6.2.2 Conflictos por disfuncionalidades entre usos y actividades**

La segunda tipología de conflicto tiene un origen distinto y se corresponde con los intereses de los distintos actores sociales que pujan por hacer uso de un mismo espacio. En este caso la dimensión territorial del conflicto cobra mucha significancia porque en general, los conflictos se originan debido a la escasa disponibilidad de espacio para la

práctica de todos los usos deseados. No se trata de usos que sean incompatibles de por sí; se trata de usos que se vuelven disfuncionales al superponerse y tener que convivir en un espacio limitado.

Cuando se analizó la localización y distribución de usos y actividades pudo apreciarse que la mayor concentración se produce en la zona de la desembocadura de la laguna. En este sector conviven la pesca embarcada, el kayakismo, el kitesurf, la pesca de orilla, los bañistas y en ocasiones, algunos otros deportes náuticos. Por este motivo, los entrevistados coincidieron en identificar a este sector como el más conflictivo de toda la Reserva.

Según expresaron desde las Secretarías de Turismo y de Ambiente, al no existir un ordenamiento territorial de esta zona ni otro tipo de regulación o reglamentación, cada uno de los usuarios del lugar se comporta libremente en este sector. Esto lleva en determinados momentos a la aparición de rispideces y conflictos entre los distintos usuarios.

Cada una de las actividades mencionadas genera en mayor o menor medida algún tipo de disturbio hacia las demás. Sin embargo, las opiniones recolectadas señalan al kitesurf como la actividad más conflictiva. Esta práctica requiere de una gran superficie para desplazarse por el espejo de agua. Además, la utilización de velas y cables de acero supone un riesgo para quien realiza la práctica, pero también para aquellos que se encuentren cerca.

Uno de los conflictos más fuertes se produce entre quienes realizan kitesurf y quienes realizan pesca embarcada. Se han producido choques y los pescadores se quejan de que los kitesurfistas se interponen en su trayectoria. También se han registrado incidentes con bañistas que han sido golpeados por la caída de los cables, las velas o incluso las tablas. Es importante resaltar que no sólo el kitesurf genera conflictos, también los hay entre las demás actividades e incluso se registran conflictos dentro de cada actividad entre distintos usuarios o prestadores de servicio.

De todas maneras, este tipo de conflictos se producen en épocas y momentos particulares. La estacionalidad que tiene el espacio protegido y las condiciones climáticas son condicionantes fuertes para la afluencia. Generalmente la manifestación más fuerte se produce durante la temporada estival, en algunos fines de semana largos y excepcionalmente, algún domingo de primavera.

### **6.2.3 Conflictos de nivel político-institucionales**

De acuerdo con los análisis realizados en el capítulo dedicado a la gestión y el manejo del espacio protegido pudo observarse que en la Reserva de Biosfera existe un complejo entramado interjurisdiccional y una particular situación respecto al dominio de la tierra. Los conflictos de nivel político-institucionales aparecen en el marco de esta complejidad y como resultado de las indefiniciones de las competencias en la gestión.

A pesar de que el gobierno municipal tiene la responsabilidad de gestionar esta Reserva de Biosfera, el escaso dominio territorial que posee es un factor de generación de conflictos al momento de establecer estrategias de manejo integrales para el espacio protegido. Este tipo de conflictos se producen entre los cuatro grandes grupos intervinientes: la Municipalidad de Mar Chiquita, la provincia de Buenos Aires, el Ejército Nacional y los propietarios de los campos privados.

El conflicto principal de esta tipología lo constituye la imposibilidad de construir una visión de conjunto para la Reserva de Biosfera que sea adoptada por estos cuatro grandes grupos y que sea representativa de los intereses y los objetivos de todas las partes. No se han logrado los acuerdos necesarios para avanzar en verdaderos procesos de integración territorial que permitan flexibilizar las barreras institucionales y progresar en la planificación y gestión de la Reserva. Cada sector individualmente intenta cubrir sus necesidades y cumplir con sus tareas y los conflictos se generan cuando alguna de las partes se excede en ciertas prácticas o no respeta los acuerdos mínimos establecidos al momento de la creación de la Reserva.

La administración local y el gobierno provincial trabajan articuladamente con una visión que privilegia la conservación y que le da importancia a la Reserva de Biosfera. Esto no significa que exista una coincidencia absoluta o que no se registren discrepancias respecto de ciertas cuestiones. Quizás los conflictos no sean tan visibles debido a una división territorial de tareas que más que propiciar una gestión conjunta evita la confrontación. En ese sentido, el Municipio ha delegado en los guardaparques provinciales el manejo de la zona núcleo y de gran parte de las zonas de transición; mientras que el ejido urbano y las zonas aledañas son responsabilidad del Municipio.

Respecto del Estado Nacional los conflictos dentro de esta categoría se producen tanto con el resto de las administraciones públicas como con la comunidad en general. La

representación es a través de la base militar CELPA y mediante un convenio realizado en los últimos años, también debiera intervenir la APN.

La situación de conflicto en este caso se produce por dos motivos. El más importante son las prácticas de tiro que se realizan en la base que desde hace muchos años son criticadas por todos los sectores, que han hecho muchos pedidos solicitando su cese. Sin embargo, no sólo no se ha accedido a esta petición, sino que desde la base militar se han presentado estudios justificando el bajo impacto que tienen dichas prácticas. El segundo motivo de conflicto es la inaccesibilidad a los territorios de la base, denegando el ingreso incluso para la realización de tareas de conservación de los pastizales y de investigación.

El último tipo de conflicto de esta categoría se genera entre los campos privados y las administraciones municipales y provinciales. Los conflictos pueden generarse a partir de dos situaciones: los permisos de acceso y el tipo de actividades desarrolladas.

El acceso a gran parte de las zonas de transición y núcleo únicamente puede realizarse atravesando campos privados. Tanto los guardaparques como las autoridades municipales dependen de los acuerdos y autorizaciones de los propietarios para poder acceder a estos sectores. Si bien en cierto que hasta el momento los acuerdos se cumplen, el acceso a estas zonas se realiza por un sólo camino.

La segunda situación que puede generar conflictos se relaciona con el tipo de actividades que se realizan. En este caso, el conflicto está latente porque los acuerdos sólo se limitan al acceso a estos sectores, pero no al desarrollo de tareas de gestión, ni intervenciones de ningún tipo que estén relacionadas con la conservación y la investigación.

Pero, además, porque las prácticas de agricultura y ganadería no han sido reconvertidas hacia modelos más sustentables y se desarrollan bajo los parámetros del sector privado. Los incrementos en dichas actividades o las nuevas propuestas que pudieran surgir, son motivo de conflicto con la administración pública.

#### **6.2.4 Conflictos por cambio de uso del suelo**

Los conflictos por cambio de uso del suelo se originan a partir de lo que fuera definido como la espacialidad externa de los espacios protegidos. Esta espacialidad plantea la relación de un espacio protegido con su entorno y con las amenazas a las que se

encuentra expuesto. Tal como se reflejaba en el capítulo I, esta condición de amenaza se manifiesta en un contexto de expansionismo económico y de escasez de espacios productivos, que generan disputas por el uso del suelo y la tenencia de la tierra.

La escasez de territorios lleva a estos nuevos procesos de cercamientos definidos por Galafassi (2012) que requieren que todos los territorios aptos para usos productivos o para cualquier tipo de explotación económica, sean utilizados para dicho fin. La amenaza más importante viene dada por el objetivo de refuncionalizar completamente estos lugares, eliminando o disminuyendo al mínimo las restricciones y los niveles de protección.

Estos procesos ya han tenido impacto en la Reserva de Biosfera y se vislumbra un escenario de incremento de este tipo de situaciones. La manifestación de estos conflictos en Mar Chiquita ha venido asociada a procesos de cambio de uso del suelo generados principalmente por dos tipos de actividades: las agrícola-ganaderas y la expansión urbana.

Respecto a la agricultura y la ganadería debe decirse que ambas actividades han sido siempre de pequeña dimensión debido a la baja calidad de los suelos. Pero el proceso expansivo, especialmente de los cultivos de soja en la provincia de Buenos Aires, ha desplazado a la ganadería y a la producción de otros cultivos hacia tierras marginales o de menor rendimiento. La superficie sembrada en esta provincia ha pasado de poco más de 2 millones de hectáreas en el año 2000 a un total 6 millones de hectáreas en 2016 (Sistema Integrado de Información Agropecuaria del Ministerio de Agroindustria de la Nación, 2015/2016).

Esta situación ya se ha hecho visible en Mar Chiquita y la necesidad de nuevas tierras productivas puede llevar no sólo a un mayor incremento de estas prácticas dentro de la Reserva sino quizás a la búsqueda de desafectar definitivamente estas tierras como parte de la misma. En los últimos años algunos estudios se han ocupado de dimensionar este fenómeno confirmando que el proceso de intensificación agropecuaria de toda la Región Pampeana también tuvo lugar en esta zona.

Celemin (2009) estimó para el periodo 1998-2004 un incremento en la superficie cultivada de 68% en la zona del Refugio de Vida Silvestre (lindante con la Reserva de Biósfera), pasando de ocupar 6918.21 has. a abarcar 11625.75 has. En referencia a esta misma situación, Maceira *et al.*, (2005) manifestaban en ese entonces que no sólo

podían esperarse incrementos de superficies agrícolas en la zona del Refugio de Vida Silvestre, sino que además cierta proporción de los pastizales de la Reserva de Biósfera podrían ser también reemplazados por pasturas cultivadas.

Por su parte, Zelaya *et al.*, (2016) realizaron un análisis de los cambios en la cobertura del suelo en la cuenca de Mar Chiquita. De acuerdo con este estudio entre 1999 y 2013 el número de explotaciones agrícolas sufrió un aumento del 124% y el número de explotaciones hortícolas y de producción mixta crecieron un 62% y un 19%, respectivamente. Por el contrario, el número de establecimientos ganaderos ha disminuido un 41%.

Otro aspecto importante para destacar de este estudio es que las explotaciones agrícolas en el área se han extendido ocupando prácticamente la totalidad de los márgenes de la Reserva e incluso se registran aumentos de las explotaciones al interior de la misma. Esto ha sido confirmado por guardaparques e investigadores que, en su labor cotidiana en la Reserva, han podido apreciar el desarrollo de nuevas explotaciones.

El otro factor de conflicto por cambios de uso del suelo lo representa el desarrollo inmobiliario. El control de la urbanización y de la especulación inmobiliaria fue uno de los elementos clave identificados por el Intendente de la localidad a la hora de elaborar un plan de manejo o de ordenamiento territorial de la Reserva. Una de las manifestaciones más importantes de este fenómeno ha sido el auge de los country, los barrios privados, los clubes de campo, entre otras figuras legales que refieren a barrios cerrados.

Pero el problema de este tipo de expansión urbana es que en muchos casos se han utilizado mecanismos de apropiación ilegales o de legalidad difusa y se han privatizado espacios y recursos naturales. Según Vidal (2015):

En distintas ciudades costeras del país se están instalando barrios cerrados que dejan en su interior playas y áreas de Reserva de recursos naturales, sin contar con el consenso de la comunidad y apelando a excepciones en las normas de zonificación vigente (p.1).

A raíz de este tipo de proyectos, en Mar Chiquita se originó un conflicto cuando en el año 2012 el gobierno municipal autorizó un cambio de uso del suelo, transformando una porción del territorio incluida dentro de la zona de transición de la Reserva. Este espacio lindante con la laguna de Mar Chiquita pasó de uso rural a uso urbanizable y se autorizó el desarrollo del barrio privado “Lagos del Mar”. El proyecto avanzó llegando a

realizarse el trazado de las calles internas, la entrada principal y las instalaciones de luz, hasta que una medida judicial suspendió la continuidad de la obra por denuncias sobre los impactos ambientales y la ilegalidad de la aprobación de esta obra.

Actualmente el conflicto no tiene una resolución definitiva, aunque durante estos años se han llevado adelante diversos estudios y evaluaciones de impacto ambiental para determinar la viabilidad de la obra. En ese sentido, mientras la Universidad Nacional de Mar del Plata determinó que el barrio tendría un impacto negativo importante en la laguna; el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible consideró que el proyecto era viable al encontrarse dentro de la zona de transición de la Reserva.

La aprobación de este proyecto materializa la amenaza en un doble sentido. El primero, constituido por la desafectación de esas tierras como zona de transición con los impactos que la urbanización podría generar, y el segundo, por el antecedente de la metodología de apropiación utilizada. La autorización de cambios en el uso del suelo en el marco de una Reserva con un 66% de tierras de dominio privado podría significar la refuncionalización de prácticamente la totalidad de las zonas de amortiguación y transición.

### **6.3 Zonas críticas y estratégicas**

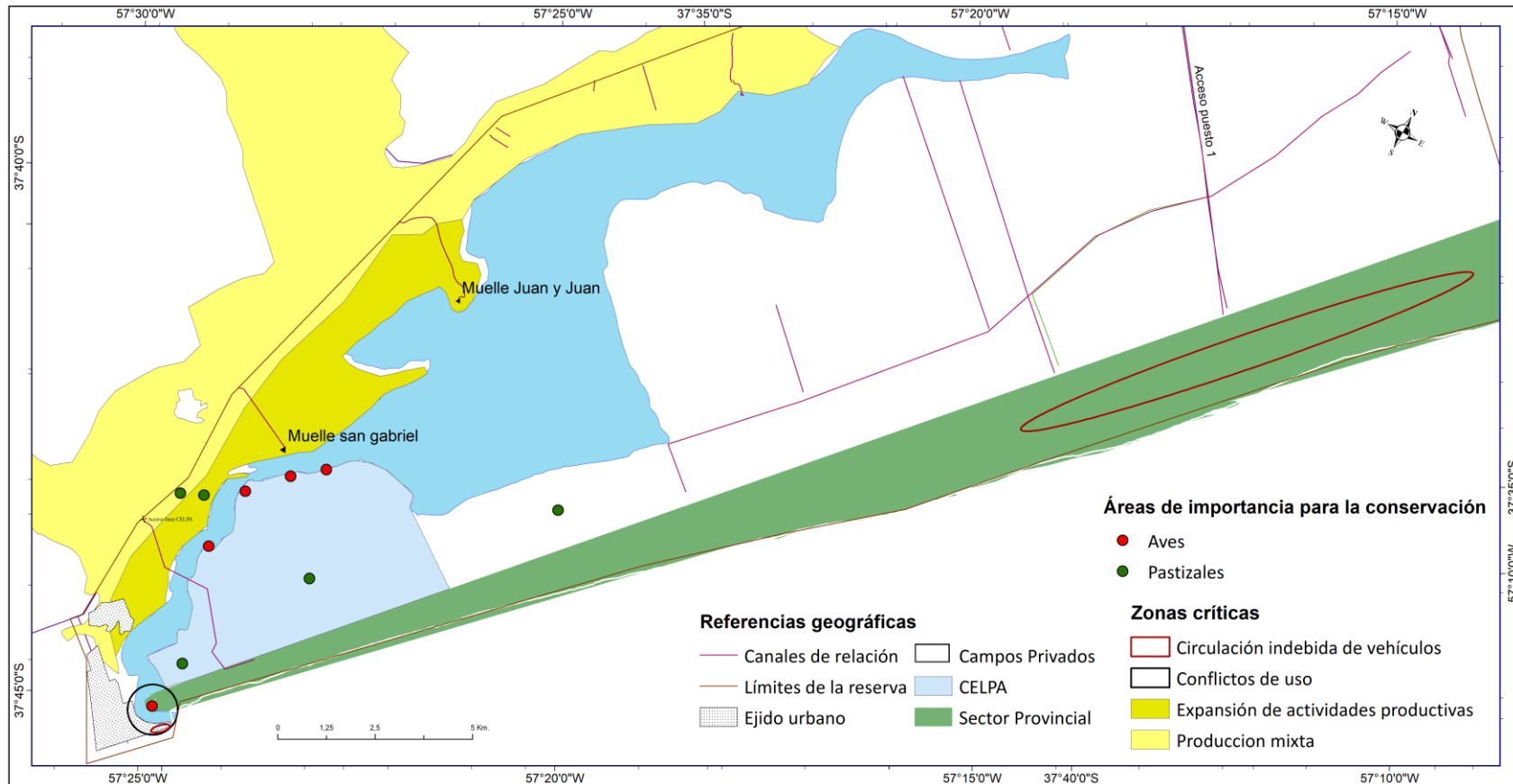
A partir de la definición de la estructura territorial del uso público y del análisis de los distintos conflictos existentes, es posible identificar una serie de zonas críticas y estratégicas. Estas zonas deben ser entendidas como espacios en disputa, que conjugan el interés de distintos sectores y que son a su vez importantes para la conservación. En la Figura 20 se representan las zonas identificadas para este caso.

Las zonas críticas identificadas en la Figura 20 deben entenderse a partir de los distintos tipos de conflictos identificados en el apartado anterior. Estas zonas se constituyen como la dimensión territorial de esos conflictos. El resultado de los análisis practicados permite entonces determinar cuatro zonas principales: zonas de circulación indebida de vehículos, zonas de conflictos de uso, zonas afectadas por las actividades productivas y zonas con potencial cambio de uso del suelo.

Se representan también algunas áreas de importancia para la conservación de las aves y los pastizales. La identificación de estas áreas es importante para determinar algunas zonas críticas o para visualizar la superposición o la cercanía que los principales usos de



Figura 20  
**Zonas críticas y estratégicas en la RBPAMC**



Fuente: Morea, J. P., 2017

la Reserva tienen con estas zonas. Si bien la cantidad de áreas de importancia que podrían ser identificadas es más amplia, se representan especialmente aquellas que se encuentran en mayor riesgo debido a la presión ejercida por otros usos presentes o intereses potenciales.

Por último, se identifican las zonas de producción mixta y las zonas de potencial expansión de actividades económicas. Estas zonas representan coincidentemente territorios con intereses actuales y potenciales para el desarrollo de actividades económicas y además sitios de importancia para la conservación de las aves y los pastizales. Las zonas de producción mixta representan la expansión ya registrada de la agricultura y la ganadería. En cambio, las zonas de expansión potencial identifican a aquellos sectores donde el riesgo de cambios de uso del suelo es mayor, ya sea por la cercanía a emprendimientos productivos existentes o por los intereses manifiestos de realizar otro tipo de usos en ese sector (tal es el caso del barrio privado Lagos del Mar).

La estrecha relación y los efectos que las zonas críticas tienen hacia la conservación convierten estas zonas críticas en zonas estratégicas. Estas zonas indican cuáles son aquellos espacios que requieren de mayor atención y de la implementación de medidas de manejo que permitan ordenar de mejor manera el uso público. La resolución de las situaciones de conflictividad y la adecuada gestión de estas zonas puede constituirse como una importante estrategia para mejorar la efectividad en manejo del espacio protegido.

#### **6.4 Área Natural Protegida Bahía de San Antonio (ANPBSA)**

Para el caso del ANPBSA también se ha desarrollado de modo similar un proceso de entrevistas divididas en cinco grandes tópicos y los patrones identificados durante este proceso se reflejan en la Tabla 15.

##### **6.4.1 Objetivos del uso público y del uso público turístico**

Conocer los objetivos definidos para el uso público del espacio protegido es un factor indispensable para los posteriores análisis. Como ya fuera expresado en otros capítulos el ANPBSA cuenta con la ventaja de poseer un plan de manejo aprobado y en vigencia. Este hecho es favorable para el abordaje al permitir comparar los objetivos enunciados con aquellos identificados por los actores entrevistados.

Tabla 15

**Patrones identificados en las entrevistas**

<b>EJE TEMÁTICO: Uso Público PATRONES IDENTIFICADOS y utilización del espacio</b>	
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar actividades compatibles con la conservación.</li> <li>• Promover conocimiento y disfrute del lugar.</li> </ul>
<b>Planificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El uso público estuvo considerado en el PM.</li> <li>• Hace falta planificar nuevas actividades y usos.</li> </ul>
<b>Importancia y Visión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de compatibilizar uso y conservación.</li> <li>• La educación ambiental y la concientización de la población se consideran aspectos fundamentales.</li> </ul>
<b>Dinámica y Funcionamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No están claras las zonas de uso ni los límites.</li> <li>• Las áreas urbanas concentran el uso intensivo y turístico.</li> <li>• Hay múltiples canales de acceso.</li> </ul>
<b>Canales informales y uso real del espacio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se la reconoce como un área vulnerable y permeable.</li> <li>• Gran cantidad de caminos informales.</li> <li>• Principales caminos ilegales a lo largo de la playa y por el margen de la ruta 1.</li> <li>• Se registran disfuncionalidades en varias zonas.</li> <li>• Hay falta de información sobre la zonificación y los usos permitidos.</li> </ul>
<b>Conflictos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frecuentes conflictos con comunidad local.</li> <li>• Principal conflicto de uso el avance de la urbanización.</li> <li>• Conflictos con industrias pesadas.</li> <li>• Circulación de vehículos por la playa.</li> <li>• Falta de coordinación entre municipio y provincia.</li> </ul>

Fuente: Morea, J. P., 2017

En el capítulo IV fueron listados los objetivos generales para el espacio protegido y en este apartado interesa destacar aquellos específicamente relacionados con el uso público:

- Estimular que los usos dentro del ANP se realicen mediante prácticas responsables que aseguren la conservación y el aprovechamiento permanente de los recursos.
- Promover el desarrollo de actividades turísticas y recreativas responsables.

Estos objetivos plantean las intenciones generales que se pretenden para el uso público en el espacio protegido. Sobre la base de estas premisas es que en el programa de usos sustentables se profundiza sobre cómo deberá implementarse el manejo del uso público. Los objetivos definidos para el programa de usos sustentables son:

- Asegurar que las actividades desarrolladas en el área sean de bajo impacto ambiental y no impliquen el deterioro para los recursos naturales y culturales.
- Elaborar pautas de manejo específicas que permitan el aprovechamiento sustentable de los distintos componentes ambientales.
- Propiciar el ordenamiento de las actividades vinculadas con la relación entre los pobladores locales y el ANP.

Un punto importante por destacar es que el programa está conformado por cuatro subprogramas que indican cuáles son los usos existentes y previstos: a) turismo y recreación; b) pesca artesanal y deportiva; c) actividades industriales; d) asentamientos humanos.

#### **6.4.2 Planificación del uso público**

En cuanto a la planificación del uso público, los patrones identificados en las entrevistas marcan una importante diferencia entre pasado y presente. Por un lado, todos los actores coincidieron en señalar que el uso público estuvo considerado al momento de elaboración del plan de manejo. Dentro de la diversidad de actores convocados a participar, muchos estaban relacionados con los usos y actividades presentes en el espacio protegido.

Por otro lado, el segundo patrón identificado plantea una problemática reciente respecto a este tema. Desde el momento de elaboración del plan de manejo hasta hoy en día muchas situaciones han cambiado y el contexto no es el mismo. En los últimos años se han producido cambios de tendencias de uso del suelo y fundamentalmente han surgido

nuevos intereses por desarrollar actividades antes no previstas o en sectores no previstos.

Esta situación ha propiciado que muchos entrevistados manifestaran la necesidad de realizar una actualización del plan de manejo y específicamente del programa de usos sustentables. Varios de ellos han mencionado la aparición de actividades como el avistaje de ballenas y de fauna marina, el kitesurf, la realización de actividades de camping en zonas no previstas y la constante aparición de proyectos de desarrollo inmobiliario.

Más allá de la necesidad de una actualización, desde la Secretaría de Ambiente se cree que es prioritario tener un contacto y un trato cotidiano con la comunidad local para hacerlos parte de la política de conservación y hacer un uso precautorio del espacio. Por su parte, en la Secretaría de Turismo de la provincia de Río Negro se reconoce que la mayoría de los usos son anteriores a la Reserva y aunque se ha trabajado participativamente para la elaboración del plan de manejo, todavía se entiende que la conservación pone en riesgo al turismo y otras actividades.

El abordaje del uso público en el plan de manejo se realiza en una doble dimensionalidad. Primero en una etapa de descripción, caracterización y diagnóstico de las actividades económicas y los asentamientos humanos. Posteriormente, a través del programa de manejo de usos sustentables en donde se definen acciones estratégicas, metas, lineamientos de manejo e indicadores de cumplimiento.

Este programa de manejo no se constituye como un plan de uso público. Es en realidad un conjunto de acciones y lineamientos que deberían guiar la planificación del uso público o ser utilizados para establecer un modelo de gestión del uso público. Un indicador de ello es la acción estratégica principal del programa sobre la cual deberán desarrollarse el resto de los subprogramas de manejo. De acuerdo con esta acción el objetivo del programa debe ser: “Aplicar medidas de manejo específicas para el aprovechamiento sostenible de los distintos componentes ambientales” (Giaccardi & Reyes, 2012, p. 193)

Profundizando un poco más el análisis, es interesante observar cuál es la meta definida para esta acción estratégica principal. La misma enuncia que se deben “elaborar los programas de manejo sectoriales para los usos permitidos dentro del ANP: uso pesquero, uso turístico, uso ganadero y uso portuario” (Giaccardi & Reyes, 2012, p.

193). Como lineamientos de manejo para alcanzar esta meta se establece que los planes sectoriales deben estar estrechamente vinculados al plan de manejo, que deben ser impulsados conjuntamente por municipio y provincia y deben tener en cuenta el Plan Director de Ordenamiento Territorial.

Es decir que el programa de usos sustentables sentó las bases para encauzar procesos de planificación complementarios y para comenzar a implementar algunas estrategias de gestión y manejo del uso público. Sin embargo, como se analizó en el capítulo anterior, hasta el momento, prácticamente ninguna de las acciones estratégicas fue implementada, no existen planes sectoriales, la relación municipio-provincia es conflictiva y el plan de ordenamiento territorial fue modificado y no está en aplicación actualmente. Quizás la contribución más destacada que el programa de usos sustentables aporta al espacio protegido es la construcción de una visión del uso público, determinando que tipo de actividades se busca promover e incentivar y cuáles desalentar o prohibir.

### **6.4.3 Importancia y visión del uso público**

Conocer la importancia y la visión que los distintos actores tienen sobre el desarrollo y el rol que el uso público pueda cumplir en el espacio protegido puede ser importante para caracterizar y entender algunos aspectos del funcionamiento de la unidad. Si se observa la Tabla 15 se identifican dos ideas principales respecto a esta cuestión.

Por un lado, se expresa una visión a futuro de que el uso público debe ser funcional a la necesidad de compatibilizar uso y conservación. Por otro lado, se cree que la educación ambiental y la concientización de la población deben ser elementos fundamentales para articular el uso público.

Estas ideas guardan estrecha relación con la visión general para el espacio protegido expresada en el plan de manejo:

La Bahía de San Antonio es un área protegida única por sus humedales y los hábitats de las aves playeras migratorias, destinada a la conservación de su patrimonio natural, paisajístico y cultural, reconocida local, regional, nacional e internacionalmente como un modelo de coexistencia de usos sustentables y gestionada de manera eficiente; sus habitantes se identifican y están comprometidos con ella (Giaccardi & Reyes, 2012, p. 137).

Esta visión general del espacio protegido le otorga mucha importancia al uso público a través de una idea de propiciar un modelo de sustentabilidad y de compromiso y valoración de la comunidad local. Esta visión es refrendada también en el programa de manejo de usos sustentables, cuya definición expresa que este programa: “comprende todas aquellas actividades y servicios relacionados a los usos dentro del ANP, teniendo como premisa que la conservación de los valores ambientales y culturales es prioritaria” (Giaccardi & Reyes, 2012, p. 192).

Nuevamente en este caso se hace referencia a la necesidad de promover un desarrollo en equilibrio con el ambiente, garantizando justamente la conservación de los valores naturales. Pero además de esta idea de equilibrio y articulación entre uso y conservación lo que mantienen en común todas estas visiones es la valoración del ambiente.

En el capítulo anterior retomábamos la idea de que la escasa valoración que se tiene de los espacios protegidos es quizás una de las razones principales de la baja efectividad en el manejo. Es el origen y la razón de muchos de los impactos, problemáticas y conflictos sociales y puede ser una gran dificultad para implementar un modelo de uso público basado en la sustentabilidad y en la sensibilidad ambiental.

Por este motivo, es indispensable conocer la posición que adoptan respecto a esta cuestión otros actores importantes para el espacio protegido. El plan de manejo fue elaborado con multiplicidad de actores y las ideas y objetivos propuestos son el resultado de los consensos obtenidos durante su proceso de elaboración.

Sin embargo, hay que considerar el dinamismo que poseen las estructuras económicas y sociales que hacen al cambio de ciertas condiciones o a la aparición de nuevas situaciones. El cambio más significativo que ha afectado a la visión del uso público se debe a un cambio de gobierno en el municipio de San Antonio Oeste que ha impulsado una visión mucho más desapegada de la cuestión ambiental y más cercana al desarrollo de actividades económicas. Esta visión más desarrollista se manifiesta concretamente en el nuevo Plan Director de Ordenamiento Territorial y en los desacuerdos y la actitud conflictiva que han tenido municipio y provincia durante los últimos años.

Por el lado de la comunidad local es posible afirmar que la visión que se tiene del uso público está relacionada con la búsqueda del desarrollo económico. Contrariamente a lo que expresa la visión general del espacio protegido, no se observa una valoración, ni un fuerte compromiso de la comunidad local con la Reserva.

Por el contrario, se reconoce en algunos casos desconocimiento sobre el espacio protegido y en otros, una escasa valoración de la importancia de la Reserva y de los valores ambientales que se preservan. Esta actitud de gran parte de la comunidad local se ve materializada en los conflictos y discusiones frecuentes que tienen con los guardas ambientales, en la trasgresión de límites y en la reiteración de prácticas indebidas. Este tipo de situaciones fueron confirmadas no sólo por los responsables de la gestión sino, además, por algunos informantes clave que forman parte de la comunidad más sensibilizada con la problemática ambiental.

#### **6.4.4 Estructura territorial del uso público**

En base de la definición establecida previamente, para establecer la estructura territorial del uso público en el ANPBSA se identifican y caracterizan todos los elementos importantes para el desarrollo de los distintos usos y actividades. Al igual que en el caso de Mar Chiquita la definición de la espacialidad interna y la comprensión de la dinámica social que determina el uso real del espacio serán elementos fundamentales para este objetivo.

La distribución de los usos tendría que tener lugar siguiendo los objetivos definidos para cada una de las zonas de manejo y áreas críticas que se establecen en el plan de manejo. Hay que tener en cuenta también lo establecido por el Plan Director de Ordenamiento Territorial, tanto en su versión original como en la última modificación que intentó implementarse a partir de 2015.

#### **6.4.5 Dinámica y uso real del espacio**

El paso siguiente a la identificación y localización de los usos y actividades es el de comprender la dinámica y el funcionamiento para poder determinar el uso real del espacio y completar el abordaje de la estructura territorial. La Tabla 15 reflejó algunos patrones que hacen posible definir núcleos importantes para las actividades, los canales espaciales que articulan a cada actividad y los flujos que se crean a partir de este espectro.

Los núcleos principales que articulan el uso público en la Reserva lo constituyen las tres grandes áreas urbanas. Estas áreas lógicamente concentran mayormente el uso intensivo y turístico y fueron definidas de esa manera en el plan de manejo. Los otros núcleos



importantes que se pueden mencionar están vinculados con la conservación y lo representan las áreas de importancia para las aves.

Sobre la base de estos dos grupos de núcleos se estructura el uso del espacio en la bahía. De hecho, el resto de las tipologías de zonas de uso definidas en el plan de manejo han sido pensadas para ser funcionales a estos núcleos principales. Sin embargo, como resultado de las entrevistas y los trabajos de campo realizados se desprende que las zonas de uso no están claras y que la falta de señalización y demarcación de límites afecta a la dinámica del espacio protegido.

Los canales de relación y las interconexiones espaciales entre los distintos núcleos realmente son un factor condicionante del uso en el ANPBSA. En los patrones identificados en la Tabla 15 se reconoce a este espacio protegido como un área vulnerable y permeable, en donde existen múltiples canales de acceso formales y una gran cantidad de caminos informales.

Como principales vías de acceso se destacan las rutas nacionales 3 y 251 y las rutas provinciales 1 y 2. A esto hay que sumarle los caminos de acceso y conexión a los ejidos urbanos y las interconexiones entre rutas. En cuanto a los canales informales los actores consultados han coincidido en que son muy numerosos y que en general se trata de una zona que permite un acceso relativamente fácil a la costa.

Los principales caminos de este tipo se encuentran por el margen de la ruta 1, en la zona de Punta Perdiz y en el sector al sur de Las Grutas. Pero lo cierto es que cualquier persona con una camioneta, un cuatriciclo o cualquier vehículo todo terreno tienen la posibilidad de acceder a prácticamente cualquier sector de playa o del frente costero.

Lo que advierten los responsables de la gestión es que la vulnerabilidad del espacio protegido viene dada en cierta forma porque hay una costumbre de que cada uno abra su camino para llegar a donde quiere. Esto redundo en numerosos senderos, huellas y bajadas a la costa no autorizadas, visibles en la totalidad del espacio protegido.

Respecto a los flujos, la dinámica y el uso real que adquiere el espacio protegido, a partir de la situación antes descrita es posible afirmar que existen importantes disfuncionalidades respecto de lo establecido en el plan de manejo. Los entrevistados han coincidido en observar que se registran disfuncionalidades de uso en varias zonas y que esto se debe a que ni las zonas de uso ni los límites están claras.

Esta situación, sumada a la permeabilidad del área, determina una serie de flujos desordenados y multidireccionales. Es cierto igualmente, que los canales formales concentran la mayor parte de estos flujos en un sentido bidireccional Norte-Sur conectando los distintos sectores de la bahía entre el Puerto San Antonio Este y Las Grutas.

Por otro lado, más allá de la facilidad de acceso a casi toda la bahía, no debe desconocerse que el ambiente también impone ciertas limitaciones que dificultan el acceso a determinadas zonas. Gracias a ello algunas de las zonas con mayor nivel de protección son inaccesibles para pobladores y turistas.

Para el caso del ANPBSA los cambios en ciertas prácticas y las nuevas tendencias de uso también son un factor clave para comprender el uso real del espacio protegido. Cuando se analizó la planificación y el ordenamiento territorial en esta Reserva muchos de los actores involucrados en la elaboración del plan de manejo se refirieron a la necesidad de actualizar los programas de gestión del uso. Esto se debe a los cambios en ciertas prácticas asociadas al uso que se han hecho visibles en los últimos años.

El primer cambio por destacar está relacionado con los flujos turísticos. El posicionamiento de Las Grutas como principal destino turístico de sol y playa de la Patagonia ha generado una saturación de este núcleo como concentrador de los usos intensivos de la Reserva. La búsqueda de tranquilidad y espacios de recreo menos concurridos ha trasladado los flujos hacia los extremos norte y sur de Las Grutas y fundamentalmente hacia la zona del Puerto San Antonio Este.

Este último espacio ha sido identificado como un sector clave para el funcionamiento futuro de la bahía. El acceso a las playas de este sector, las actividades de camping, la pesca y el avistaje de fauna marina son algunos de los usos que comienzan a hacerse presentes. Se han concentrado diversos intereses que están transformando el uso actual de esta zona y que ya comienzan a pujar por imponerse.

El otro gran agente de cambio en el uso del espacio es la expansión urbana. En parte surgida del interés turístico que ha despertado la bahía, y en parte, derivada del crecimiento poblacional. En el primer caso la necesidad de brindar servicios para un mayor flujo de turistas ha impulsado la expansión urbana en los sectores al sur y al norte de Las Grutas y en algunos otros sectores particulares de la bahía. El segundo caso responde a procesos de expansión urbana asociados al crecimiento previsto por el Plan

de Ordenamiento Territorial. En la Figura 21 se representa la estructura territorial definida para esta Reserva.

### **6.5 Conflictos que afectan al manejo del espacio protegido**

Mediante el mismo abordaje utilizado para el caso de Mar Chiquita, los resultados de los trabajos realizados en el ANPBSA también han permitido identificar conflictos enmarcados en las cuatro tipologías definidas:

1. Conflictos entre usos y conservación.
2. Conflictos por incompatibilidades entre distintos usos y actividades.
3. Conflictos de nivel político institucionales.
4. Conflictos por cambios de uso del suelo.

Durante el proceso de entrevistas con los responsables de la gestión, la existencia de conflictos fue abordada desde una visión que intentaba comprender en qué aspectos cada uno de ellos entorpecía o impedía el desarrollo de las acciones de gestión. Teniendo en cuenta este criterio, en la Tabla 15 se resumieron los ejes de conflicto más significativos.

#### **6.5.1 Conflictos entre uso y conservación**

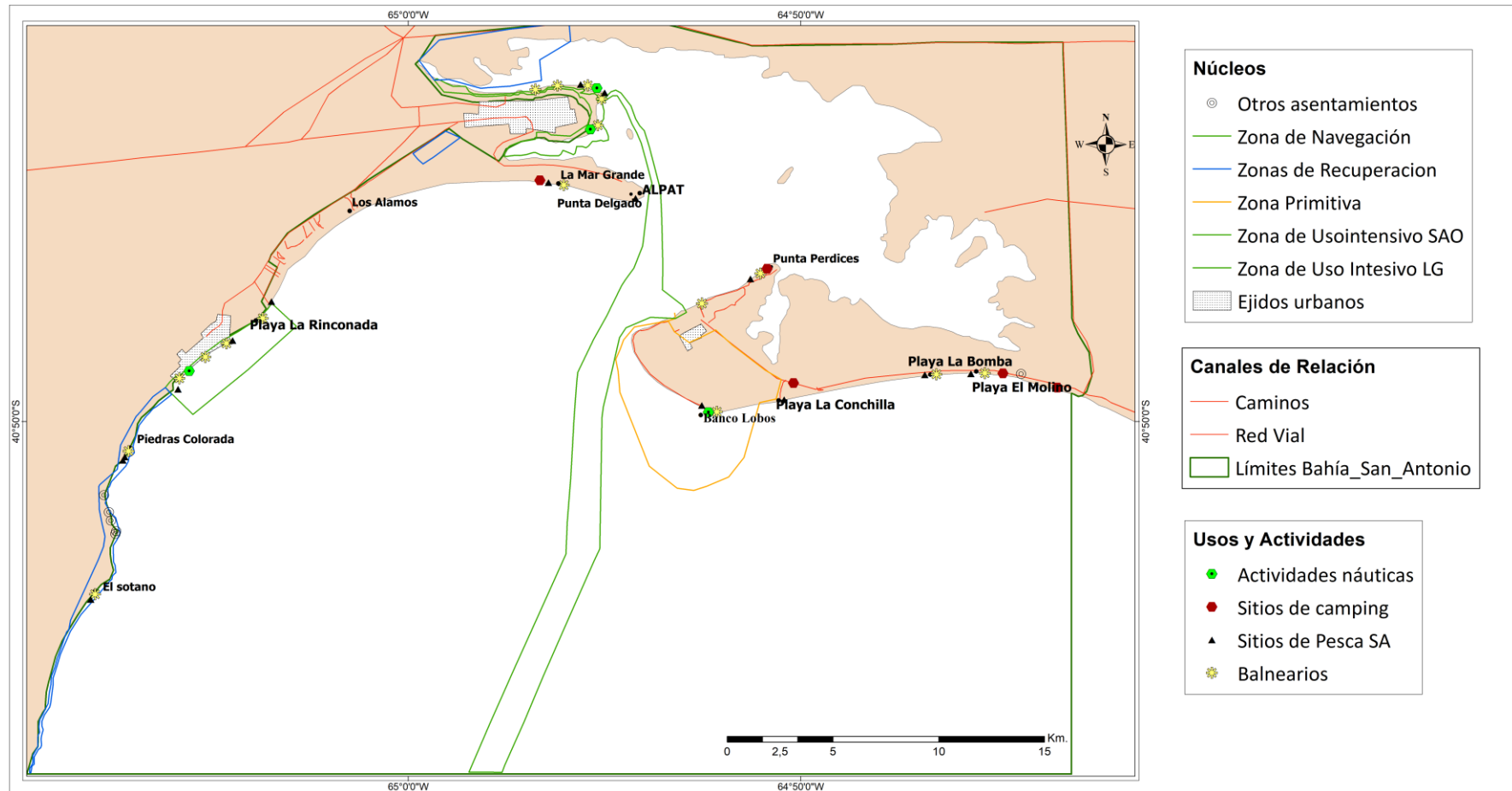
En referencia a esta tipología de conflicto, los patrones identificados en la Tabla 15 reflejaron que en la visión de los entrevistados la circulación de vehículos por la playa y la existencia de industrias pesadas son los más significativos. El conflicto entre uso y conservación a raíz de la circulación de vehículos se produce por tres tipos de impacto principales: la compactación de arena, la destrucción de médanos y otros ambientes y el disturbio a las aves.

El conflicto de intereses se produce entre los guardas ambientales que deben salvaguardar valores ambientales y proteger áreas de importancia para las aves y distintos sectores de la comunidad local que pretenden realizar actividades recreativas o están acostumbrados al libre acceso y circulación por la playa.

La dimensión territorial de este conflicto es amplia y se extiende prácticamente por la totalidad del sector de playas comprendido entre Las Grutas y San Antonio Oeste y

Figura 21

### Estructura territorial del uso público en el ANPBSA



Fuente: Morea, J. P., 2017

particularmente en la cadena de médanos que se ubica en Punta Piedras en Puerto San Antonio Este. Estos se constituyen como los epicentros del conflicto, pero es cierto también, que la facilidad de acceso a la costa genera conflictos en otros sectores, como en las cercanías de las distintas localidades y en los márgenes de la ruta 1.

Las actividades industriales que generan conflictos son la planta de producción de soda ALPAT, la actividad portuaria y la minería. En este caso, el conflicto entre uso y conservación se manifiesta a partir de la dimensión y el alto impacto ambiental que pueden generar cada una de estas actividades. El mayor grado de conflicto se presentaría en un escenario en donde la dimensión de alguna de estas actividades la transforme definitivamente en incompatible con la conservación.

El puerto de San Antonio Este es muy importante para la región y además del tráfico marítimo hay que considerar las infraestructuras necesarias para el desarrollo de todas las actividades vinculadas. El conflicto principal está asociado a la contaminación que producen las embarcaciones, al deficiente manejo de los desechos y al impacto a ciertas especies marinas como el caballito de mar. Pero el riesgo mayor viene dado por los diversos proyectos que en distintos momentos han intentado propiciar un dragado para luego expandir el puerto.

El conflicto con ALPAT viene desde hace muchos años y contrasta el interés de continuar con una industria importante para la región que es proveedora de la mayoría de las empresas consumidoras de carbonato de sodio y el alto riesgo que este tipo de producción implica para los ambientes de la bahía. La mayor crítica a esta planta es que nunca funcionó bien en cuanto al manejo de los desechos líquidos. Siempre se cuestionó como iba a funcionar el área de sacrificio y los resultados muestran que los impactos previstos se han producido. Además, afecta a la conservación mediante la contaminación sonora y el disturbio a las aves que se alimentan en zonas aledañas.

En cuanto a la minería los conflictos pueden diferenciarse en dos. Por un lado, si bien existe una regulación acerca de las zonas en las que se permite la extracción de áridos, todavía se registran pequeñas canteras o sitios menores de extracción en distintos puntos de la franja costera. Esto se contrapone con la conservación al alterar e impactar distintos sectores de playa y al destruir recursos protegidos como las conchillas.

Por otro lado, los restos de la vieja mina “Gonzalito” han dejado depósitos de metales pesados que han generado a lo largo de los años problemas de contaminación. La

contaminación por metales pesados que provienen de una fundición de plomo perteneciente a esa mina que estaba en plena planta urbana. Aunque esa fundición quebró en los 80', todos los desechos los tiraban en el cruce de rutas y ahí quedó una zona de contaminación por plomo al aire libre. Distintos estudios han evaluado que la contaminación por plomo ha afectado a distintas zonas de la bahía y ha llegado a contaminar las napas freáticas también.

La circulación de vehículos y las industrias pesadas son los principales conflictos entre uso y conservación. Sin embargo, como se mencionó al inicio del apartado, existe otro tipo de actividades que también generan conflicto con la conservación. Algunas que pueden identificarse son la extracción de conchillas, el acampe libre en zonas de importancia para las aves, el trekking en zona de médanos, la pesca en áreas de alimentación o descanso para las aves o el paseo de perros por la playa, entre otras.

### **6.5.2 Conflictos por incompatibilidades entre distintos usos y actividades**

El ANPBSA no se caracteriza por ser un espacio muy conflictivo en este sentido. La gran extensión territorial y la distancia que existe entre los tres principales centros poblados han favorecido a la articulación de los distintos usos y actividades. De hecho, cada uno de estos tres centros posee un perfil determinado, bien diferenciado del resto y que concentra cierto tipo de actividades. San Antonio Oeste es el centro urbano e industrial principal, San Antonio Este concentra las actividades portuarias y Las Grutas funciona como centro turístico.

Esto no significa que no puedan existir incompatibilidades o puja de intereses por promover determinados usos en zonas coincidentes. Pero hasta el momento no han adquirido una dimensión tal que puedan considerarse como conflictos que afectan al manejo del espacio protegido.

Esta tipología de conflictos para esta Reserva se presenta de una forma incipiente y como un desafío a futuro, que precisa de la toma de decisiones en el presente. El importante desarrollo que ha tenido esta zona en los últimos años y el auge de Las Grutas como destino turístico han generado la saturación de algunas playas y zonas de recreo, fundamentalmente durante la temporada estival. Este contexto está impulsando flujos turísticos hacia otros sectores de la bahía y está propiciando también la aparición de actividades complementarias.

Respecto a esta cuestión diversos actores consultados han comentado que la zona del Puerto San Antonio Este es la que mayor potencialidad de desarrollo posee y que está despertando el interés de muchos sectores. Por este motivo, es indispensable que en el corto plazo se definan las perspectivas de crecimiento futuro de esta zona, para poder ordenar las diversas actividades que allí podrían conjugarse.

Actualmente ya se observa la aparición de nuevas actividades; la búsqueda de las playas menos concurridas de esta zona; los acampes en Punta Perdiz y sobre el frente costero de la ruta 1; el crecimiento del apostadero de lobos y el avistaje de fauna marina. Los conflictos que se vislumbran se relacionan con la superposición de estas actividades con la pesca industrial y artesanal, lo que podría llegar a generar incompatibilidades. Por otro lado, los distintos proyectos de crecimiento y expansión del puerto podrían afectar el desarrollo de las actividades turístico-recreativas de San Antonio Este y especialmente de Punta Perdiz.

### **6.5.3 Conflictos de nivel político-institucionales**

Para el caso del ANPBSA los conflictos de esta tipología tienen dos facetas bien diferenciadas. Una está referida a la relación entre los responsables de llevar adelante la gestión del espacio protegido y la comunidad local. La otra se refiere a la relación entre la Secretaría de Ambiente provincial y el gobierno de la localidad de San Antonio Oeste.

El principal conflicto identificado tanto por guardas ambientales como desde la Secretaría de Ambiente fue la relación con la comunidad local. Este conflicto se expresa a partir de una disconformidad de los pobladores locales con algunas de las regulaciones de uso del suelo establecidas en el plan de manejo. Se observa una renuencia por parte de los pobladores que históricamente han habitado este territorio a modificar ciertas prácticas que eran habituales para ellos.

Este conflicto genera un problema de doble dimensión para el espacio protegido. En primer lugar, porque la realización de actividades no permitidas o en lugares no adecuados o previstos en el plan de manejo es generadora de muchos de los impactos registrados. La segunda dimensión del problema está referida a las rispideces, altercados y hasta agresiones físicas que se han producido entre los responsables de ejercer las tareas de control y distintos habitantes, comerciantes y empresarios de la zona.

En esta línea de conflictos se registran algunos altercados con dueños de hoteles y prestadores de servicio que ofrecen excursiones. Es habitual que recomienden paseos, excursiones o visitas a zonas donde no está permitido el libre acceso y esto genera enfrentamientos con los guardas ambientales. Otro recurrente caso de discusiones lo genera el paseo de perros por la playa que, en una ocasión particular finalizó con un enfrentamiento a golpes de puño entre un poblador y un guarda ambiental. El incidente más grave registrado lo constituye el atropello de un guarda ambiental por parte de un vehículo que circulaba a alta velocidad por la playa.

La raíz de este tipo de conflictos no es fácil de identificar y las razones pueden ser múltiples. En el capítulo II se debatía una idea expresada en Giaccardi y Tagliorette (2007) acerca de que la escasa valoración del ambiente y de los espacios protegidos es el origen de las deficiencias en el manejo. El diálogo con los informantes clave y las observaciones de campo han permitido encuadrar al ANPBSA en el contexto de este debate e identificar al desinterés por la protección del ambiente como el desencadenante del conflicto con la comunidad local.

Pero tal como se expresó en el capítulo II, la escasa valoración proviene tanto de la comunidad local como del Estado o los responsables de la gestión. En este caso, se manifiesta en la prácticamente nula aplicación del programa de comunicación, educación y concientización ambiental previsto en el plan de manejo y en la vinculación que tiene una parte de la comunidad local, exclusivamente relacionada con el uso y aprovechamiento del ambiente para la satisfacción de sus necesidades.

Otro de los conflictos identificados en las entrevistas y que tiene una fuerte ligazón con el anterior es la falta de coordinación entre municipio y provincia. La relación interjurisdiccional es esencial para un adecuado manejo del espacio protegido, ya que ambas jurisdicciones tienen competencias sobre este territorio. Al momento de la elaboración del plan de manejo la relación era muy buena y este fue el motivo principal que llevó a una gran coincidencia y articulación entre el plan de manejo del espacio protegido y el plan de ordenamiento territorial del municipio de San Antonio Oeste.

Sin embargo, en los últimos años se produjo un fuerte distanciamiento a partir de una modificación del plan de ordenamiento territorial que podría implicar a futuro consecuencias negativas para el espacio protegido y grandes dificultades para la aplicación de los programas de manejo. Este conflicto fue llevado a instancias judiciales



y aunque todavía no se encuentra resuelto, desde la Secretaría de Ambiente provincial son optimistas en que el dictamen va a ser favorable a los intereses de la Reserva.

La raíz de este conflicto también responde a la visión y la importancia que se le otorga a la conservación del ambiente. Los intereses económicos, las oportunidades de negocio y el desarrollo de distintas actividades que pueden generar ingresos para la comunidad local han sido la prioridad de la gestión municipal, por sobre los intereses de conservación ambiental. La modificación del plan de ordenamiento del territorio está asociada entonces, a una necesidad de flexibilización regulatoria que facilite y justifique la aprobación de ciertos emprendimientos económicos, fundamentalmente los inmobiliarios.

Esta diferencia en la concepción del ambiente y en la visión del desarrollo, no solamente genera conflictos de uso o discrepancias a la hora de avalar determinados proyectos. También deriva en un desinterés por informar, educar y concientizar a la comunidad local y al turista. Resulta, además, en una actitud poco proactiva hacia el control de las actividades y sus impactos sobre el ambiente.

La actitud poco sensible a la conservación del ambiente proveniente del ejecutivo municipal se traslada a las políticas y las acciones de cada una de las Secretarías. Un ejemplo claro proviene de la Secretaría de Turismo. La promoción de las actividades turístico-recreativas se lleva adelante sin brindar suficiente información sobre los valores y la sensibilidad del espacio protegido. En ocasiones incluso se recomienda el acceso a zonas donde no está previsto el uso público turístico o se incentiva la realización de actividades que están expresamente prohibidas.

#### **6.5.4 Conflictos por cambios de uso del suelo**

Continuando con la visión que relaciona a los conflictos por cambios de uso del suelo con la espacialidad externa, en este caso los factores de amenaza provienen de la expansión urbana y del crecimiento del uso público turístico. La expansión urbana ha generado conflictos manifiestos en los últimos años y por eso ha sido identificada como el principal conflicto de este tipo por la mayoría de los actores consultados. El crecimiento del uso público turístico también es una problemática actual, pero es un fenómeno mucho más reciente y los conflictos han comenzado a tornarse visibles hace pocos años.

La expansión urbana genera conflictos que tienen varias aristas. La primera de ellas está asociada a un proceso de especulación inmobiliaria que pretende generar nuevos loteos y urbanizar distintas zonas de la Reserva, pero en especial aquellas que se encuentran sobre el frente costero. Según expresaron algunos entrevistados existe una histórica intención de conectar Las Grutas con San Antonio Oeste a través de un gran proceso de urbanización que afectaría directamente a una de las zonas críticas para la conservación de las aves.

Desde la Secretaría de Ambiente confirmaron también que es habitual recibir propuestas para autorizar nuevos loteos en zonas donde no está previsto ese tipo de usos. Los conflictos en ese sentido se han presentado cuando se avanzó con construcciones que no estaban autorizadas. En algunos casos las obras han podido ser frenadas o adaptadas a lo establecido en el plan de manejo, mientras que en otros casos los conflictos siguen sin resolución.

Un caso que generó conflicto fue la construcción del complejo de departamentos Costa Patagonia. Esta edificación se realizó muy cercana al frente costero de Las Grutas en una zona de médanos bajos. La construcción de esta edificación fue cuestionada desde un principio, pero el mayor conflicto se desató cuando se pretendió remover parte de los médanos para lograr una mejor vista al mar. Gracias a los reclamos y la presión ejercida se logró que los médanos no fueran removidos, pero no pudo evitarse la construcción del complejo.

Otro conflicto de características distintas es el del refugio de vida silvestre El Jahuel. Este lugar es una construcción ecológica desarrollada por la fundación Inalafquen y la fundación Azara con el objetivo de convertirse en un centro de interpretación para la Reserva. Está emplazado entre Las Grutas y San Antonio Oeste en tierras privadas, pero dentro de los límites del ANPBSA.

El conflicto se generó en este caso no sólo por donde está ubicada la construcción sino también por las actividades recreativas y educativas que se desarrollaban. Hoy en día el predio no tiene autorización para funcionar como centro de interpretación y sólo puede prestar servicios gastronómicos.

Otra de las aristas de este tipo de conflictos es la especulación inmobiliaria asociada con el turismo. El reposicionamiento de Las Grutas como el destino de sol y playa más emergente del país ha generado un importante crecimiento de los flujos turísticos. A

partir de ello comenzaron a surgir nuevos proyectos de loteos en territorios definidos en el plan de manejo como zonas de recuperación o incluso áreas de importancia para la conservación.

Esta situación ha generado conflictos no sólo con la Secretaría de Ambiente, sino también con la Secretaría de Turismo de la Provincia. Desde de esta última Secretaría han planteado que el turismo está despertando otro tipo de negocios que nada tienen que ver con la visión que ellos han establecido para el espacio protegido. Los loteos de casas de fin de semana no son un verdadero desarrollo turístico y menos aún puede ser considerado sustentable. En este caso vuelve a ponerse de manifiesto la falta de coordinación entre municipio y provincia para aplicar una política de ordenamiento territorial.

La última arista conflictiva vinculada a la expansión urbana la constituyen los asentamientos irregulares. En el plan de manejo ya se dejaba constancia de esta problemática como una de las debilidades más importantes del espacio protegido.

El conflicto por cambios de uso del suelo en este caso surge a raíz de que este tipo de asentamientos no respetan ninguna de las regulaciones establecidas en el Plan Director de Ordenamiento Territorial ni en el plan de manejo. El conflicto en este caso no se circunscribe únicamente a las posibles interferencias que puedan generar con la conservación, sino a la proliferación de viviendas y construcciones en suelos no aptos, en ambientes frágiles o dentro del espacio definido como frente costero.

Los asentamientos que se han relevado se distribuyen en distintas zonas. Los más importantes se encuentran en el cruce de las rutas 3 y 251, a lo largo de la costa entre Punta Villarino y playa La Conchilla, en el margen sur de la Península Villarino y en algunos sectores rurales al oeste de la ruta 1 (Ver Figura 20).

El segundo factor de amenaza y que ya ha comenzado a generar conflictos por cambios de uso del suelo es el crecimiento del uso público turístico. Además de la especulación inmobiliaria asociada al incremento de los flujos turísticos, en los últimos años se han comenzado a desarrollar nuevas actividades que han alterado los usos del suelo previstos en el plan de manejo.

Según han podido identificar diversos entrevistados, desde el momento de elaboración del plan de manejo hasta la actualidad ha cambiado el uso que se hace dentro del

espacio protegido. En algunos casos se trata de la aparición de nuevas actividades y en otros, de cambios de tendencias en los comportamientos habituales.

Un ejemplo claro de nuevas actividades lo representa el avistaje de fauna marina. Este tipo de avistaje se desarrolla en torno a un apostadero de lobos marinos en Punta Villarino y al avistaje de ballenas desde embarcaciones. Si bien el apostadero de lobos marinos es conocido hace tiempo, recién en los últimos años se constituyó como un atractivo turístico fuerte y esto ha incrementado la presencia de turistas en una zona antes poco concurrida.

Con respecto del avistaje de ballenas debe decirse que nunca fue una actividad típica de esta zona. La presencia de ballenas en esta bahía es un fenómeno reciente y ha impulsado a la Secretaría de Turismo de la provincia y a la municipalidad de San Antonio Oeste a tener que planificar un producto turístico con este recurso.

En ese sentido, se han llevado a cabo algunos estudios y se han realizado talleres con la comunidad y los prestadores de servicios para intentar ordenar el desarrollo de esta nueva actividad. Otra actividad de aparición reciente es el kitesurf, que comenzó a desarrollarse desordenadamente y aunque hay pedidos de delimitación de una zona para esta práctica, todavía no se ha podido avanzar en ese sentido.

Los cambios de tendencias en algunas actividades turístico-recreativas pueden asociarse también al incremento de los flujos turísticos. Este incremento ha inducido a una saturación del área central de Las Grutas, expulsando a muchos turistas y residentes hacia zonas menos colapsadas. Consecuentemente se han comenzado a desarrollar ciertas prácticas en zonas que antes estaban dedicadas a otros usos.

El área donde mayormente pueden observarse estos cambios se corresponde a las cercanías del Puerto San Antonio Este. Se ha observado una tendencia hacia la búsqueda de playas “vírgenes” o menos concurridas que generó la presencia de turistas en zonas restringidas o con algún grado de protección.

Un caso particular es el de Punta Perdiz, que según expresaron algunos agentes de conservación, en los últimos veranos se ha puesto de moda como zona de acampe. Esta área definida como de uso restringido, hace poco tiempo se encontraba prácticamente desolada y hoy es común encontrar numerosas carpas, casillas y gente haciendo fogatas. Algo similar ocurre en el sector del frente costero que se encuentra sobre la ruta 1. Esta zona es de importancia para la alimentación y descanso de las aves, pero últimamente se

ha transformado en una zona de bajada de camionetas, casillas rodantes y también en zona de acampe.

Por último, en esta tipología de conflictos es necesario hacer mención a las actividades agropecuarias. Si bien no tienen la dimensión que se puede encontrar en la provincia de Buenos Aires, se ha registrado en tiempos recientes un avance de estas actividades en cercanías al espacio protegido. Todavía no puede constituirse como una amenaza real, pero ya en el programa de usos sustentables del plan de manejo se hacía referencia a la necesidad de establecer planes sectoriales para estas actividades.

## **6.6 Zonas críticas y estratégicas**

A partir de la definición de la estructura territorial del uso público y del análisis de los distintos conflictos existentes, es posible identificar una serie de zonas críticas y estratégicas. Estas zonas se reflejan en la Figura 22.

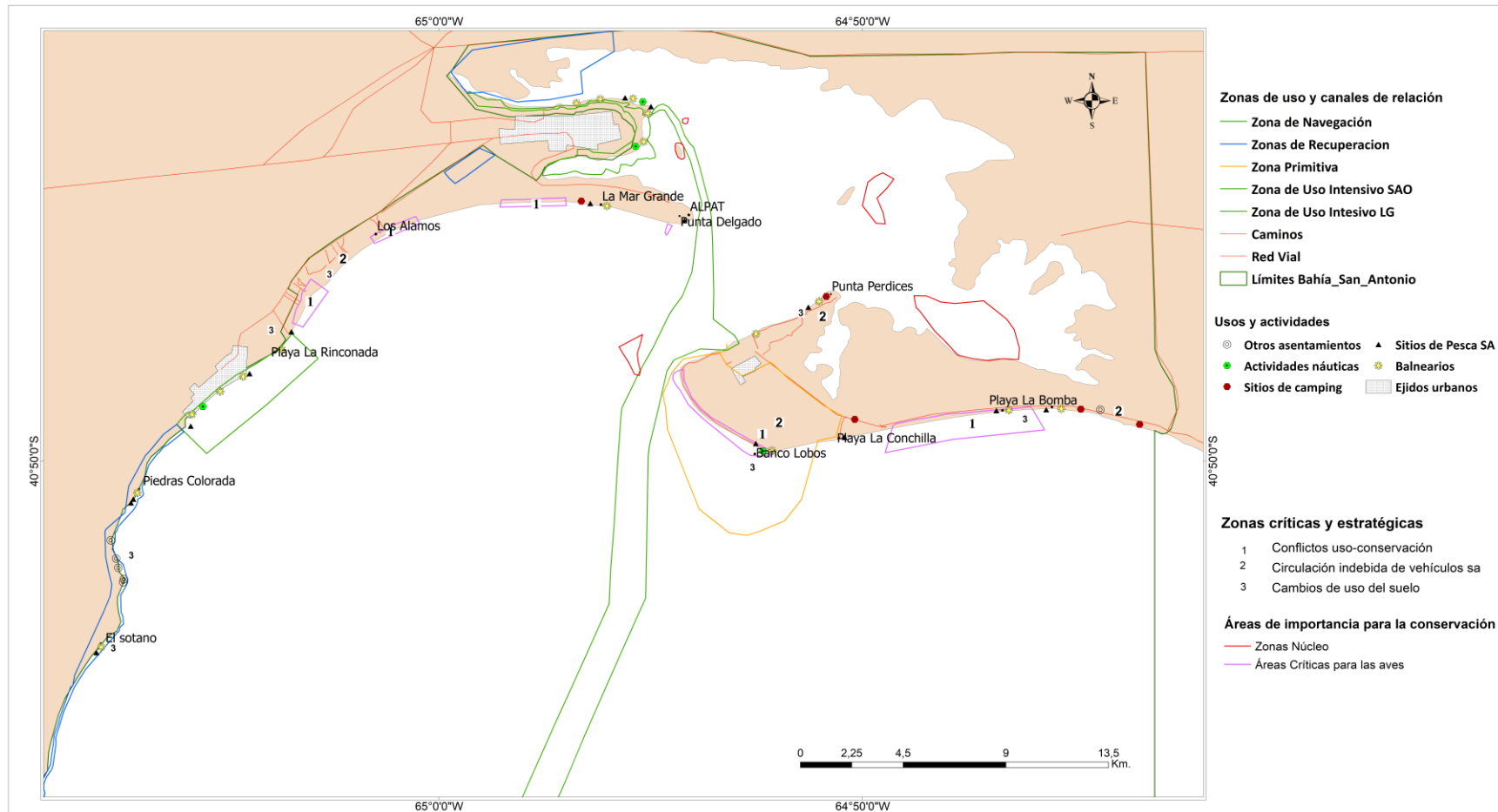
En este caso las zonas críticas y estratégicas identificadas son tres. Las que responden a los conflictos entre uso y conservación, las asociadas a la circulación indebida de vehículos, y las referidas a los cambios de uso del suelo. Además de estas zonas se muestran también, las distintas zonas de uso establecidas en el plan de manejo y las áreas de importancia para la conservación de las aves.

Estas zonas críticas representan el fenómeno de expansión de muchas actividades y reflejan también las transgresiones que se hacen a la zonificación. La superposición de las tres zonas críticas con las áreas de importancia para la conservación, con las zonas núcleo o con las zonas de recuperación nos indica que estas zonas además de críticas son estratégicas. Estratégicas porque requieren atención prioritaria en cuanto a medidas de manejo, y porque establecer gestionarlas adecuadamente significaría la resolución de los conflictos más importantes que tiene la Reserva.

Los resultados de este capítulo permiten extraer algunas **conclusiones** importantes acerca del funcionamiento de las unidades de análisis como sistemas territoriales. El aspecto más importante por destacar es que a pesar de las dinámicas de uso propias de cada espacio protegido se han podido identificar muchos patrones y problemáticas comunes a ambas unidades.

Figura 22

Zonas críticas y estratégicas para el ANPBSA



Fuente: Morea, J. P., 2017

Los principales objetivos específicos alcanzados han sido los de analizar tanto la gestión del uso público como la estructura territorial del uso público. Complementariamente también se ha profundizado el objetivo de identificar las problemáticas asociadas al uso del espacio.

En primer lugar, respecto al uso público debe decirse que en ambos espacios protegidos es considerado como un factor clave para inspirar prácticas sustentables y para propiciar la educación y la concientización ambiental en las comunidades locales y el turista. Sin embargo, hasta el momento no ha podido canalizarse de esa manera en ninguno de los dos casos. Por el contrario, se reconoce que el uso público no responde a una visión planificada y que en los últimos años se han registrado cambios en las dinámicas de uso del espacio que requieren medidas de manejo específicas.

Al caracterizar el uso público en ambos espacios protegidos se observan distintos tipos de transgresiones y vulneraciones a los esquemas de zonificación establecidos y a las normativas de regulación de uso vigentes. Los cambios de tendencia en el uso del suelo y la aparición de nuevos intereses han generado una superposición de usos y actividades que en ocasiones han derivado en incompatibilidades y conflictos de distinta índole.

Un factor importante para que esto suceda ha sido la falta de articulación y coordinación entre los distintos sectores de la sociedad. Sin embargo, mientras que en Mar Chiquita se observa que esta debilidad se asocia a una falta de voluntad en el trabajo conjunto, en Bahía de San Antonio se denota un importante nivel de conflictividad tanto con la comunidad local como entre los distintos niveles de la administración pública.

En definitiva, las evaluaciones sobre el uso público han permitido identificar para cada uno de los espacios protegidos una serie de zonas críticas y estratégicas, que reflejan justamente los desfases entre las dinámicas deseadas del uso público y el uso real que se hace del espacio. Como patrón común a ambos espacios se destacan los cambios en el uso del suelo asociados a la expansión urbana y al crecimiento del uso público turístico. Como elementos diferenciales se observa en el caso de Mar Chiquita una mayor incidencia de las actividades agrícola-ganaderas y en Bahía de San Antonio mayor protagonismo de las actividades industriales y de la pesca.

Otra de las importantes diferencias identificadas a partir de los resultados está referida a la movilidad interna y los canales de relación. Las condiciones de la propiedad de la tierra y la hostilidad del ambiente en algunos sectores dificultan la libre circulación o el

acceso a determinadas zonas en Mar Chiquita. Por su parte, bahía de San Antonio se presenta como una Reserva mucho más permeable y vulnerable en donde el control del acceso a zonas restringidas resulta más difícil.

Finalmente, puede concluirse que uno de los aportes más importantes de este capítulo ha sido la identificación de las zonas críticas y estratégicas. Teniendo en cuenta el objetivo principal de establecer lineamientos de ordenamiento territorial, conocer las zonas de mayor conflictividad o mayor superposición de usos, es un paso fundamental para orientar las medidas de gestión que podrían mejorar el funcionamiento de los espacios protegidos y aumentar la efectividad del manejo.



## CAPÍTULO VII

### 7. PROPOSICIÓN Y RECOMENDACIONES

El objetivo más importante de este capítulo es lograr articular los elementos abordados y trabajados a lo largo de los capítulos anteriores de manera tal, que permitan construir una visión de síntesis que se convierta en el sustento de las recomendaciones y conclusiones de la tesis.

Esta visión de síntesis e interpretación de los resultados deberá servir también para analizar la verificación de la hipótesis que ha guiado esta investigación. El principal desafío será, conjugar los aspectos centrales tratados durante el desarrollo teórico con los resultados más importantes obtenidos en los capítulos dedicados al análisis de casos.

Pero, más allá de establecer una conclusión general para la tesis, la interrelación entre el corpus teórico y los análisis de los espacios protegidos seleccionados tendrá el fin de generar un conjunto de proposiciones y recomendaciones referidas al ordenamiento territorial de cada unidad de análisis. Los objetivos generales de esta tesis proponían: establecer lineamientos de ordenamiento y ordenación territorial de los EPMC seleccionados, que contribuyan al desarrollo de su gestión eficiente y prolongada en el tiempo; y lineamientos para un ordenamiento ambiental del uso público, compatible con los objetivos de conservación.

Es preciso aclarar, a partir de la visión establecida acerca del ordenamiento territorial, que pretender que el resultado de una tesis se convierta en un plan de ordenamiento territorial sería contradictorio con esa visión, y rompería con uno de los principios más importantes de este estilo de planificación: la participación intersectorial para la construcción de una visión de conjunto.

Por eso, la etapa propositiva de esta tesis no tiene la intención de establecer un ordenamiento territorial real de los espacios protegidos, sino más bien, establecer algunos lineamientos que podrían contribuir a la resolución de las problemáticas identificadas y mejorar de esta forma la situación del ordenamiento territorial en cada espacio.

Desde el aspecto metodológico debe decirse que se tomarán como referencia algunas de las técnicas y procedimientos propios de las etapas prospectivas de los planes de ordenamiento territorial. Teniendo en cuenta el objetivo final de proponer lineamientos, serán de especial interés aquellas referidas a la construcción de escenarios futuros y modelos territoriales.

### **7.1 Proposiciones para los espacios protegidos estudiados**

En el capítulo I se analizaron los elementos estructurales de los planes de ordenamiento territorial en la actualidad. Esencialmente, la metodología de este tipo de planes tiene tres etapas: un análisis del sistema territorial; una etapa de planificación territorial o prospección; y un tercer momento dedicado a definir la gestión del territorio.

Los tres capítulos anteriores, dedicados al estudio de los espacios protegidos pueden encuadrarse dentro de la primera etapa de un plan, en donde se busca estudiar la estructura y el funcionamiento del sistema territorial; interpretar este funcionamiento para identificar problemáticas y potencialidades y finalmente construir un diagnóstico. Gran parte de estos objetivos se condicen con los resultados obtenidos en estos capítulos, pero de todas formas no sería adecuado considerarlos como un diagnóstico completo de los espacios protegidos.

De la misma manera, este capítulo tampoco puede convertirse en una etapa de planificación territorial; si se entiende que el objetivo de la misma es proponer un modelo territorial para cada espacio protegido, con los correspondientes objetivos, estrategias y medidas para alcanzarlos. Lo más correcto para este caso es pensar en elaborar una imagen objetivo, planteando posibles escenarios o situaciones futuras que surjan de los factores clave identificados durante los capítulos de evaluación. Los lineamientos de ordenamiento territorial se desprenderán entonces de estos análisis.

La última etapa, está referida a la propuesta de un modelo de gestión del territorio. Este tipo de propuestas están indefectiblemente asociadas al proceso de planificación, ya que lo que se busca es establecer los procedimientos y las acciones necesarias para dirigir el sistema territorial hacia la imagen objetivo o el modelo territorial deseado. En este caso, por los motivos ya explicados, las propuestas que puedan realizarse estarán asociadas a los resultados de las evaluaciones sobre los modelos de gestión practicados en el capítulo V. Las deficiencias y necesidades identificadas en la gestión de ambos espacios

protegidos serán el insumo principal para el establecimiento de propuestas y recomendaciones.

### **7.1.2 Bases para la construcción de una imagen objetivo y escenarios futuros**

La visión establecida en esta tesis refleja que el ordenamiento territorial no es solamente establecer zonificaciones y localización de infraestructuras. Se trata de generar modelos de desarrollo consensuados que surjan de las potencialidades de un territorio y que reflejen una visión de conjunto de las sociedades intervinientes.

El concepto de modelo territorial es amplio y complejo y generar uno, escapa a las posibilidades del trabajo realizado. Sin embargo, a partir de los resultados obtenidos es posible crear una imagen objetivo y pensar escenarios futuros que presenten una mejoría respecto de la situación actual y que reflejen una visión para el espacio protegido construida a partir de las observaciones y los datos obtenidos durante los trabajos de campo.

Para poder establecer objetivos es necesario partir del análisis de las principales deficiencias, problemáticas y debilidades identificadas. Uno de los resultados más importantes obtenidos en los capítulos pasados indica que la situación de ambos espacios protegidos responde a los tres grandes ejes problemáticos mencionados en el capítulo II: la debilidad institucional, la falta de un ordenamiento territorial y la ausencia o deficiencia en la planificación del uso público.

Estos ejes representan una síntesis de las problemáticas, pero resulta necesario puntualizar sobre algunas cuestiones más específicas. En ese sentido, para cada una de las temáticas abordadas en los tres capítulos de resultados -planificación y OT; manejo y gestión; uso público y utilización del espacio- pueden mencionarse deficiencias, debilidades y problemáticas concretas.

### **7.1.3 Reserva de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito**

Para el caso de esta Reserva de Biosfera se han podido identificar diversas problemáticas pertenecientes en cada uno de los capítulos. Respecto a la planificación y el ordenamiento territorial las cuestiones que merecen ser destacadas son las siguientes:

- La reserva carece de procesos formales de planificación y ordenamiento territorial.
- La definición de límites, tamaño y zonificación, como así también la distribución de usos y actividades y los accesos a los distintos sectores no han sido una elección libre.
- La toma de decisiones en materia de planificación y ordenamiento del territorio se encuentran supeditadas y limitadas a las condiciones de titularidad de la tierra.
- El uso del espacio no se ha podido regularizar y tampoco se han establecido las bases para un OT.

En cuanto al estado de la gestión y el manejo del espacio protegido las deficiencias y problemáticas más importantes son las siguientes:

- El problema madre es no tener un órgano de gestión con competencias claras.
- Las estrategias de gestión y manejo específicas para la reserva no se han definido hasta el momento.
- La cantidad de actores intervinientes, la superposición de jurisdicciones y el importante peso que tiene el sector privado han conspirado contra la administración y gestión del espacio protegido.
- Los recursos resultan insuficientes para llevar adelante las tareas de fiscalización y control.
- Los impactos registrados se derivan del inadecuado manejo de la reserva y específicamente de la ausencia de planificación del uso público.

Finalmente, respecto al uso público y los análisis del funcionamiento del sistema territorial se han podido identificar las siguientes debilidades y ejes problemáticos:

- La principal deficiencia es la inexistencia de un plan de uso público.
- Las transgresiones y vulneraciones a los esquemas de zonificación establecidos y a las normativas de regulación de uso vigentes influyen en su manejo.
- Los desfasajes entre las dinámicas deseadas del uso público y el uso real que se hace del espacio son el reflejo de una serie de unidades críticas y estratégicas no suficientemente consideradas.
- La superposición de usos y actividades deriva en incompatibilidades y conflictos de distinta índole.

- Los cambios en las dinámicas de uso del espacio requieren medidas de manejo específicas, especialmente por el crecimiento de actividades agropecuarias y proyectos de expansión urbana.

Todos estos elementos deben ser la base para definir algunos principios rectores y objetivos estratégicos que permitirán establecer los lineamientos de ordenamiento y ordenación territorial. Pero además de las deficiencias y problemáticas que constituyen esta suerte de diagnóstico del sistema territorial, es importante resumir también algunos de los objetivos, las visiones, los intereses y las metas manifiestas en los distintos documentos analizados, y expresadas por los distintos actores consultados.

En principio, es necesario destacar los objetivos y las visiones respecto a la función que debiera tener la reserva en general y el uso público en particular. El objetivo de máxima es lograr la correcta articulación entre uso y conservación y por eso, el objetivo principal del uso público debe ser propiciar actividades sustentables que se articulen con la conservación de la biodiversidad.

A través del trabajo realizado se ha podido reconocer que detrás de estos objetivos generales existen visiones respecto al espacio protegido y algunas premisas que podrían contribuir a su alcance. Existe una idea de que manejar adecuadamente el uso público sería sinónimo de manejar efectivamente la reserva.

Para ello, el trabajo en conjunto con los propietarios de la tierra es indispensable. En esta misma línea de pensamiento, algunos actores consultados han manifestado que la Reserva de Biosfera debería erigirse como una fuente de inspiración de prácticas económicas sustentables.

Específicamente relacionado con el uso público existen algunas premisas que un futuro plan debiera considerar. En principio, lograr un ordenamiento de los distintos usos y actividades, especialmente de aquellos que se concentran en la boca de la laguna. Además, propiciar un mayor número de visitas y actividades relacionadas con la educación y concientización ambiental. Finalmente, analizar la posibilidad de cambiar el acceso actual a la reserva, o generar accesos alternativos.

### 7.1.4 Área Natural Protegida Bahía de San Antonio

Para el caso de Bahía de San Antonio también se han podido identificar deficiencias y problemáticas en cada uno de los capítulos. En relación con la planificación y el ordenamiento territorial se destacan las siguientes:

- La principal deficiencia es la aplicación parcial del Plan de Manejo.
- Los planes operativos anuales no se han cumplido ni han tenido las actualizaciones previstas.
- El problema del ordenamiento territorial es que la disputa entre Municipio y Provincia no permite la aplicación de las regulaciones de uso del suelo.
- La falta de demarcación de límites en el territorio genera desconocimiento respecto a ellos y a la zonificación, y no permite la aplicación de muchos lineamientos.

En cuanto al capítulo dedicado a evaluar el manejo y la gestión los factores identificados son los siguientes:

- La principal deficiencia es el presupuesto insuficiente para proveer los elementos indispensables para llevar adelante la gestión.
- El órgano de gestión existente no es exactamente igual al previsto en el plan de manejo.
- Los programas de manejo tienen una aplicación muy baja y son pocos los objetivos que han podido concretarse.
- El resultado de la baja aplicación de estos programas se manifiesta también a través de los distintos impactos negativos y problemáticas identificadas.
- Las discrepancias respecto a la gestión entre municipio y provincia son el origen de muchas de las problemáticas identificadas.
- Las etapas de evaluación y revisión de la gestión establecidas en el plan de manejo no se han llevado a cabo.

Por último, respecto al uso público y al uso real del espacio los aspectos más importantes identificados son los siguientes:

- El área de estudio se la reconoce como un área vulnerable y permeable, con gran cantidad de caminos informales.

- Las disfuncionalidades entre la zonificación y los usos identificados complican su manejo.
- La descoordinación entre Municipio y Provincia es nuevamente la causa de la existencia de muchas de las disfuncionalidades registradas.
- Los cambios de tendencia en el uso del suelo observados no estaban previstos en el plan de manejo y están transformando la dinámica del espacio protegido.
- El avance de la urbanización, la circulación de vehículos y el crecimiento del turismo generan los principales conflictos.

Al igual que en el caso de Mar Chiquita, para poder construir una imagen objetivo, estas problemáticas y deficiencias deben entrecruzarse con los objetivos, los intereses y la visión que se tenga del espacio protegido. Pero a diferencia del caso anterior, el plan de manejo representa una referencia ineludible para abordar esta cuestión.

Al analizar la visión propuesta para el espacio protegido en el plan de manejo es posible identificar tres factores fundamentales que refieren a una situación de futuro ideal. En primer lugar, el reconocimiento a nivel nacional e internacional que tiene la reserva por la importancia de sus valores ambientales. El segundo factor es que debe ser una reserva gestionada eficientemente a través de un modelo de coexistencia de usos sustentables. El tercer factor lo constituye la identificación y el compromiso que los habitantes del lugar tienen hacia la reserva.

La imagen objetivo y los escenarios futuros debieran plantearse en torno a estos tres elementos. Lo cierto es que las evaluaciones practicadas indican que, si bien existe un reconocimiento de la importancia ambiental del espacio protegido, hasta el momento los objetivos expresados en los otros dos factores están lejos de alcanzarse.

Los objetivos enunciados en el plan de manejo están alineados con la visión expresada y hacen referencia fundamentalmente a la necesidad de preservar las áreas de importancia para la conservación y de propiciar usos sustentables. Pero además de estos objetivos es interesante contemplar la visión de los distintos actores sociales. En ese sentido, a partir de los análisis realizados es posible resumir algunas premisas:

- La prioridad de conservación son las aves migratorias.
- La necesidad de compatibilizar uso y conservación es fundamental.
- La educación y la concientización ambiental son reconocidas como indispensables para alcanzar el manejo eficiente.

- El interés desde distintos sectores por desarrollar nuevas actividades económicas o incrementar ciertos usos ya existentes es fuerte.
- Las Secretarías de Turismo buscan desarrollar nuevas actividades y promover el conocimiento y el disfrute del lugar.
- Los prestadores de servicios turísticos y gran parte de la comunidad local pretenden hacer un uso más libre de los espacios con potencialidad para la recreación.

## **7.2 Premisas, objetivos, lineamientos y recomendaciones para avanzar hacia un ordenamiento del territorio**

Las deficiencias y problemáticas, junto con las visiones e intereses listados en el apartado anterior, constituyen una suerte de resumen de los resultados obtenidos y son la base necesaria para realizar algunas proposiciones. A partir de estos elementos es posible establecer algunas premisas o ejes centrales para cada caso estudiado.

Estas premisas deben ser entendidas como una guía para el proceso de elaboración de las etapas propositivas y resumen los aprendizajes obtenidos a partir de los análisis realizados en cada espacio protegido. Las premisas se constituyen entonces, como aquellos ejes centrales que necesariamente deberán abordarse para poder progresar en el manejo del espacio protegido y avanzar hacia un ordenamiento territorial. Entonces, los objetivos y lineamientos deben orientarse hacia la resolución de las deficiencias o hacia la satisfacción de las necesidades planteadas en estas premisas.

Antes de comenzar con las propuestas es necesario realizar algunas aclaraciones respecto a qué se entiende por objetivos y lineamientos para este caso en particular. Se ha considerado adecuado adoptar las concepciones establecidas en la Ley 8051 de la provincia de Mendoza que ha regulado el Plan de Ordenamiento Territorial de dicha provincia.

En concordancia con lo establecido en el artículo 21 de esta Ley, los objetivos específicos surgen de los problemas estructurales detectados en las etapas de análisis preliminar y diagnóstico territorial. En este caso, las problemáticas y deficiencias, junto con los intereses y las visiones listadas en el apartado anterior, son las bases para establecer las premisas; y a partir de ellas los objetivos.



En cuanto a los lineamientos, tomando como referencia la misma Ley, el Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza (2013) establece que "...los lineamientos son pautas orientativas según las cuales se deben tomar las decisiones e intervenciones territoriales municipales e interjurisdiccionales" (p. 34). En base a este criterio los lineamientos propuestos deben ser entendidos como un conjunto de propuestas sugeridas para alcanzar los objetivos y las premisas y como alternativas para solucionar los problemas identificados.

### **7.2.1 Reserva de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito**

Los análisis realizados en torno a esta Reserva de Biosfera permiten identificar premisas o ejes que representan las principales necesidades o cuestiones a resolver para poder avanzar hacia un reordenamiento del espacio protegido:

- Fortalecimiento institucional y coordinación de los tres niveles del Estado a partir de un sistema de gestión compartida del territorio.
- Participación ciudadana y articulación entre sector público y privado, especialmente con los propietarios de la tierra.
- Desarrollo de patrones de uso del suelo y aprovechamiento de los recursos.

#### **7.2.1.1 Objetivos**

Tomando como parámetro estas premisas es posible enunciar una serie de objetivos a alcanzar:

- Formular políticas interinstitucionales para garantizar la puesta en marcha y ejecución de planes de manejo y ordenamiento territorial.
- Constituir un órgano de gestión participativo, que incluya a todos los sectores involucrados y que defina responsabilidades y competencias claras.
- Disminuir los impactos asociados a amenazas naturales y antrópicas para mejorar la conservación de la biodiversidad.
- Desarrollar un plan de uso público que contemple los distintos intereses y cambios en el uso del suelo para definir una identidad y un perfil de uso para la reserva.

### **7.2.1.2 Lineamientos**

#### **Para la planificación y el ordenamiento territorial**

Una de las mayores deficiencias mencionadas a lo largo de la tesis ha sido la inexistencia de planes de manejo y ordenamiento territorial en el espacio protegido. Como ha quedado reflejado en los distintos capítulos las causas que explican esta deficiencia son muchas. Sin embargo, la raíz del problema ha sido la falta de coordinación y de trabajo conjunto entre los distintos niveles de la administración pública, y entre el sector público y el sector privado.

En base a las premisas y los objetivos enunciados se plantean los siguientes lineamientos respecto a esta cuestión:

- El gobierno municipal deberá conformar un grupo profesionalizado y abocado a la tarea de elaborar un plan de manejo.
- El gobierno municipal deberá renovar la clasificación de tierras y concertar usos compatibles previos a la definición de una zonificación.
- El marco regulatorio a generar debe sentar las bases para encauzar procesos de planificación y ordenamiento territorial.
- El gobierno local deberá propiciar acuerdos formales con el sector privado para la definición de límites, zonificaciones y patrones de uso.
- Los acuerdos a formalizar entre los gobiernos municipales, provinciales y nacionales resultan imprescindibles para establecer roles e incumbencias en los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

#### **Para la gestión y el manejo del espacio protegido**

Las deficiencias y las problemáticas identificadas para este eje son también numerosas y responden a distintos factores. No obstante, el principal problema radica en que durante los últimos años no se ha contado con un órgano de gestión abocado al manejo de la reserva y con competencias claramente definidas. Este problema se origina en principio por la propia incapacidad del gobierno municipal de constituir un órgano de gestión, pero también por la multiplicidad de actores intervinientes y la falta de coordinación entre ellos.

Para avanzar hacia una mejoría en estos aspectos se proponen los siguientes lineamientos:

- El gobierno municipal deberá constituir un órgano de gestión amplio, con participación verdadera de todos los sectores y con competencias de gestión definida para cada uno de ellos.
- El gobierno local deberá articular políticas de gestión y manejo con los responsables de la base militar CELPA y con los guardaparques provinciales.
- El órgano de gestión deberá definir estrategias de gestión de la reserva que incluyan programas de manejo tanto en las tierras de dominio público como privado.
- Las unidades críticas y estratégicas deberán orientar los programas de gestión.
- Los responsables de la gestión deberán implementar programas de educación y concientización ambiental para aumentar la valoración del espacio protegido y generar un sentido de pertenencia.
- Los mecanismos de financiación a generar deben garantizar los recursos necesarios para llevar adelante la gestión.

### **Respecto al uso público y el uso real del espacio protegido**

En este caso las deficiencias y problemas identificados giran en torno a dos factores principales. Por un lado, la ausencia de un plan de uso público y cualquier otro tipo de proceso de planificación sectorial que dificultado establecer una gestión y un ordenamiento de las distintas actividades. Por otro lado, los cambios en las dinámicas de uso del suelo y la presión ejercida por distintos intereses económicos han propiciado transgresiones a los esquemas de zonificación o a las previsiones de uso del espacio. Estos dos factores son la causa principal de la mayoría de los impactos negativos registrados en la reserva.

Los lineamientos propuestos para alcanzar una solución a estas problemáticas son los siguientes:

- El órgano de gestión deberá propiciar la elaboración de un plan de uso público simultáneamente a la elaboración del plan de manejo.
- El perfil a crear para el uso público en general y para el uso público turístico dentro de la reserva, definiendo actividades deseadas y no deseadas, en base de las potencialidades y a la identidad territorial.

- Las condiciones a generar deben servir para encauzar procesos de planificación de actividades productivas, complementarios al plan de manejo
- El órgano de gestión deberá concertar usos compatibles para superar las incompatibilidades y conflictos de esta índole.
- Los programas de comunicación a establecer deberán fortalecer la información sobre la reserva, sus límites, zonificación y tipo de actividades permitidas.

### **7.2.1.3 Recomendaciones**

Más allá de la imposibilidad manifiesta de construir un verdadero modelo de ordenamiento territorial e incluso una propuesta más concreta referida a la planificación del uso público, el trabajo realizado ha permitido reconocer algunos factores y potencialidades que podrían dar origen a nuevos programas, proyecto o iniciativas. No se trata en este caso de objetivos concretos o lineamientos para la corrección de las deficiencias identificadas, sino más bien de ideas y recomendaciones que podrían ser tomadas en cuenta en futuros procesos de planificación.

En principio, es necesario realizar algunas recomendaciones generales para el espacio protegido. Estas recomendaciones se relacionan con el objetivo general de la reserva de biosfera, referido a la articulación entre uso y conservación. Pero también a la búsqueda de que la reserva se convierta en un modelo de inspiración de prácticas sustentables para los miembros de la comunidad de Mar Chiquita, que pueda extenderse fuera de los límites del espacio protegido.

Esta visión, sostenida por muchos de los actores entrevistados, es coincidente con lo expresado por el programa MAB de la UNESCO del cual Mar Chiquita forma parte. Sin embargo, la experiencia demuestra que esta reserva ha estado siempre un poco dissociada de los requerimientos y las líneas de acción que el programa ha ido generando a nivel internacional. Por este motivo, propiciar una mejor vinculación entre la reserva y la UNESCO, e intentar aplicar algunos de los lineamientos establecidos para este tipo de reservas, sería una acción muy recomendada.

En tiempos recientes la UNESCO ha propiciado diversas iniciativas y ha elaborado una serie de documentos que buscan establecer objetivos y líneas de acción con miras al periodo 2016-2030. Estas iniciativas parten de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable de la UNESCO, que se ha extendido a cada uno de los programas

específicos, como es el caso del programa MAB. Para este programa en particular la meta ha sido fijada en 2025 mediante dos documentos fundamentales: la Estrategia MAB 2015-2025 y el Plan de Acción de Lima para el Programa MAB y su Red Mundial de Reservas de Biosfera.

La estrategia MAB tiene como meta fundamental para el año 2025 garantizar que su red mundial de reservas de biosfera se constituya en un modelo que funcionan eficazmente en pos del desarrollo sustentable (UNESCO, 2015). Todos los objetivos y acciones estratégicas enunciadas en este documento deben ser considerados, pero particularmente pueden destacarse algunos que van en línea con lo expresado anteriormente.

Uno de los objetivos estratégicos expresa que se debe: “Contribuir a construir sociedades y economías sostenibles, saludables y equitativas, además de prósperos asentamientos humanos en armonía con la biosfera” (UNESCO, 2015, p. 10). Dentro de los resultados esperados de la aplicación de este objetivo se destacan:

- Las reservas de biosfera actúan como y son reconocidas y respaldadas por todos los niveles de gobierno como modelos para promover el desarrollo sostenible y avanzar en implementación de los Objetivos para el Desarrollo Sustentable relacionados con sociedades y asentamientos equitativos y saludables.
- Las reservas de biosfera actúan como modelos para explorar, establecer y demostrar sistemas económicos sostenibles que afectan positivamente a la conservación de la biodiversidad y su uso sostenible.

Por su parte, el Plan de Acción de Lima es un documento elaborado para la puesta en marcha de la Estrategia MAB. El plan incluye objetivos, acciones e indicadores de resultados y de cumplimiento que contribuirán a la efectiva aplicación de la Estrategia. Pero la principal recomendación de este documento es que cada reserva de biosfera elabore su propio Plan de Acción (UNESCO, 2016). Por este motivo, es recomendable que las propuestas realizadas en el Plan de Lima sean una guía para los futuros procesos de planificación en Mar Chiquita.

Un segundo grupo de recomendaciones está dirigido al uso público y al uso público turístico en la reserva. Haciendo referencia al uso público en general, las recomendaciones tienen que ver con una concepción más profunda o de fondo, que se vincula directamente con la idea de articular uso y conservación.

Una idea que en una reserva con 66% de las tierras en manos del sector privado supedita su éxito a las características y al tipo de actividades que se desarrollen en estas tierras. Esta condición en un contexto de avance de las actividades productivas y de la expansión urbana, constituye una latente amenaza para la conservación de la biodiversidad.

Por eso, es indispensable trabajar con los dueños de la tierra y los agentes económicos clave. Es necesario hacerles una propuesta atractiva desde la sustentabilidad antes que alguien más lo haga. Deviene fundamental generar formas de explotación y modelos de negocio que les brinden a los propietarios de la tierra una alternativa de diferenciación y una retribución económica suficiente como para lograr que se comprometan con la conservación.

El objetivo principal es lograr que cambien las condiciones en que se desarrollan las actividades económicas en la actualidad, y que este cambio esté vinculado a una forma de explotación sustentable. Pero el mayor desafío será lograr que esta nueva forma de explotación brinde oportunidades de negocio, generación de productos diferenciales e incremento de las retribuciones económicas, en condiciones tales que sea posible garantizar un equilibrio ambiental a largo plazo. En Mar Chiquita, esta tarea debe llevarse a cabo mediante un trabajo de colaboración entre todos los actores involucrados.

La recomendación que puede hacerse es la de pensar el uso público no como una cuestión aislada, sino a través del desarrollo de una estrategia socioambiental de uso público. Una estrategia que finalmente logre conseguir que el modelo MAB sea visto por los diferentes actores como una oportunidad de renovar y reinventar las actividades económicas que desarrollan, a la vez que contribuyen a la conservación del ambiente.

Las recomendaciones para el uso público turístico se corresponden con ideas más concretas, que se podrían implementar de forma parcial o integralmente en un potencial plan de uso público, en un modelo de uso público turístico o en una estrategia socioambiental de uso público. Se trata en este caso de recomendaciones dirigidas a crear un perfil claro para la reserva, diversificando las actividades presentes, pero siempre respetando una identidad territorial.

Este objetivo podrá requerir de la utilización de técnicas de prospección o de planificación territorial del turismo, pero sin dudas, deberá apuntar a realzar aquellos

valores diferenciales. En este punto, la concepción del espacio local globalizado, destacado como concepción del espacio estructurante para esta tesis tiene mucho que ver.

Las aves migratorias, los pastizales autóctonos, la existencia de una albufera y la cultura gaucha, son aquellos elementos del espacio local que le otorgan un valor diferencial y una importancia a esta zona a otras escalas y que pueden ser usufructuados para la construcción de un perfil para el uso público turístico.

Algunas de las ideas que se desprenden de las recorridas de campo y del diálogo con informantes clave son:

- La ampliación de la oferta de actividades recreativas, incorporando circuitos de trekking, actividades de campamentismo, circuitos de avistaje de aves.
- La necesidad de generar una vía de acceso a la reserva alternativa y no depender solo del acceso al puesto 1.
- La posibilidad de integrar la base CELPA a los recorridos por la reserva.
- La posibilidad de generar un producto vinculado al turismo rural, desarrollando un circuito por distintas estancias dentro y en los entornos de la reserva y propiciando el desarrollo de actividades que recuperen la cultura del gaucho y algunas de las tradiciones de la vida en el campo argentino.

El último grupo de recomendaciones puede hacerse respecto a la gestión. Si bien es cierto que en el último año se han realizado progresos en la conformación de un nuevo comité de gestión, históricamente ha sido uno de los mayores déficits y una de las razones por las que no se ha podido elaborar un plan de manejo. Respecto a esta cuestión existen dos ideas que resultan interesantes.

Por un lado, la de contar con un grupo de trabajo profesionalizado -incluso rentado- abocado específicamente a la elaboración de un plan de manejo. Por otro lado, una idea que supone que en una reserva con 66% de tierras en dominio privado, manejar adecuadamente el uso público es sinónimo de manejar la reserva.

Desde la visión que puede expresarse en esta tesis existen dos grandes potencialidades para avanzar hacia un modelo de gestión innovador y eficiente. Una de ellas se relaciona con el hecho de contar con una comunidad relativamente chica, lo que favorece la integración y la representación de todos los sectores. La otra, se refiere a la

baja escala o dimensión que tienen la mayoría de las actividades registradas, aspecto que las vuelve más fácilmente controlables y regulables.

A partir de esta situación, se podría conformar un modelo de gestión que podría ser administrado íntegramente por el sector público o bajo una figura mixta público-privado. Pero, lo diferencial sería su articulación mediante áreas funcionales y grupos de trabajo abocados a la resolución de tareas específicas en donde participa activamente el sector privado.

Bajo esta figura se busca obtener un mayor compromiso del sector privado, proponer una co-gestión del presupuesto entre los partners y realizar una gestión profesional, que mediante la distribución en grupos de trabajo sea más ágil y orientada a objetivos concretos.

### **7.2.2 Área Natural Protegida Bahía de San Antonio**

Los análisis realizados en torno a la Reserva de Biosfera permiten identificar las siguientes premisas o ejes que representan las principales necesidades o cuestiones a resolver para poder avanzar hacia un reordenamiento del espacio protegido.

- El fortalecimiento institucional debe ser considerado como eje fundamental para gestionar el espacio protegido.
- La información, la educación ambiental y la concientización de la comunidad local son factores clave para un manejo efectivo de la reserva.
- La brecha entre planificación y gestión debe ser subsanada.
- La revisión de las dinámicas actuales y las tendencias futuras respecto al uso real del espacio debe ser permanente.

#### **7.2.2.1 Objetivos:**

Tomando como parámetro las premisas se puede enunciar lo siguientes objetivos:

- Definir una visión de desarrollo sustentable conjunta entre municipio y provincia.
- Lograr la aplicación total del plan de manejo y de sus mecanismos de evaluación y revisión.
- Actualizar la planificación del uso público



- Desarrollar programas de educación y concientización ambiental dirigidos a los distintos sectores de la comunidad local y a los visitantes de la reserva.

### **7.2.2.2 Lineamientos**

#### **Para la planificación y el ordenamiento territorial**

En este aspecto la principal deficiencia identificada no está referida a la falta de procesos de planificación y ordenamiento territorial, sino al bajo porcentaje de aplicación que los distintos planes han tenido. Los motivos de esta baja aplicación principalmente se relacionan con la descoordinación entre municipio y provincia, con los conflictos con el sector privado y la comunidad local, y con la falta de asignación de los recursos necesarios para garantizar la aplicación de los diversos programas.

Los lineamientos sugeridos para abordar estas problemáticas son los siguientes:

- La formalización de un acuerdo entre Municipio y Provincia resulta prioritario para reafirmar los lineamientos de ordenamiento territorial para el espacio protegido, construyendo una visión de desarrollo futuro.
- El logro de consensos será necesario entre los dos niveles de la administración pública para lograr un programa de información y educación para residentes y turistas.
- El gobierno provincial deberá garantizar espacios de consulta con la comunidad local y los sectores económicos para realizar las evaluaciones y ajustes al plan de manejo.
- La generación de un plan de uso público complementario al plan de manejo y actualizado a las tendencias de uso actuales y futuras del espacio protegido, es imprescindible.
- Los mecanismos necesarios para desarrollar los diversos planes sectoriales indicados en el plan de manejo que permitirían la aplicación de muchos de los programas y acciones definidas para el espacio protegido deben estar garantizados.

#### **Para la gestión y el manejo del espacio protegido**

Los resultados del capítulo abocado a la gestión y el manejo del espacio protegido permiten identificar deficiencias concretas y algunos de los principales factores

causantes de estas deficiencias. La falta de presupuesto y de asignación de recursos junto con las discrepancias respecto a las competencias y responsabilidades de gestión son las causas a partir de las que pueden explicarse el resto de las problemáticas. Los impactos negativos, la baja aplicación de los programas de manejo y los conflictos existentes son resultado de estos dos factores.

En consecuencia, los lineamientos sugeridos para intentar avanzar en la efectividad del manejo de la reserva son los siguientes:

- La administración pública provincial y municipal deberán establecer competencias claras de gestión del espacio protegido o conformar un organismo de gestión mixto con representación de todas las áreas de incumbencia.
- Los mecanismos de financiación a buscar o desarrollar deben garantizar los recursos necesarios para la implementación de los programas de manejo.
- Los programas de manejo sobre la zona marina que actualmente no tiene ningún tipo de gestión deben ser generados.
- Los responsables de la gestión deberán actuar sobre las zonas de recuperación debido a los distintos intereses por asignarles nuevos usos.
- Los responsables de la gestión deberán implementar programas de educación y concientización ambiental para aumentar la valoración del espacio protegido y generar un sentido de pertenencia.
- La instauración de un programa específicamente dedicado a garantizar las evaluaciones permanentes de la gestión del espacio protegido es necesario.

### **Respecto al uso público y el uso real del espacio**

De los análisis realizados respecto de esta cuestión surgen dos elementos centrales. Por un lado, puede decirse que el uso real del espacio no es coincidente con el uso previsto en el plan de manejo. Esto se debe a que es una reserva muy permeable y de fácil acceso, donde se registran numerosos canales informales de relación.

Por otro lado, el crecimiento de ciertas actividades en los últimos años y los cambios de tendencia en el uso del suelo han propiciado la aparición de actividades no contempladas y la expansión de actividades ya existentes hacia otros sectores de la reserva. A estos dos elementos hay que sumarle nuevamente la falta de coordinación entre municipio y provincia y la escasez de recursos para establecer controles.

Teniendo en cuenta estos elementos se proponen los siguientes lineamientos:

- Los responsables de la gestión deberán generar una clara demarcación de los límites y las zonas de uso en el territorio, y propiciar la divulgación de esta información.
- Los acuerdos por generar entre los dos niveles de la administración pública, las fuerzas de seguridad y el sector privado son necesarios para mejorar los controles de acceso a ciertas zonas de la reserva.
- Los usos asignados a cada zona -en especial de las zonas de recuperación y amortiguación- en vista de los cambios de tendencia en el uso del suelo y de los nuevos intereses manifiestos deben ser reevaluados.
- El Municipio y la Provincia deberán consensuar la información que se le da al turista respecto a la reserva en general, y a la distintas zonas y actividades que están permitidas en cada una de ellas.
- El órgano de gestión deberá instaurar programas de concientización con la población local y controlar que se haga un uso y aprovechamiento más responsable de los recursos.
- El órgano de gestión deberá concertar usos compatibles para superar las incompatibilidades y conflictos de esta índole, prestando especial atención a las áreas estratégicas identificadas.

### **7.2.2.3 Recomendaciones**

Para el caso del ANPBSA también es posible realizar algunas recomendaciones que pueden ser de utilidad para concretar algunos de los objetivos del espacio protegido, o para avanzar hacia las premisas definidas en esta tesis. Algunas de estas recomendaciones son de índole más general y están referidas a cuestiones de fondo, mientras que otras son ideas concretas que podrían aplicarse en algunos de los programas definidos en el plan de manejo.

A diferencia del caso de Mar Chiquita, las recomendaciones para este caso están vinculadas a mejorar la gestión del espacio protegido y el manejo del uso público. Las recomendaciones más significativas que pueden realizarse están referidas a subsanar la brecha existente entre planificación y gestión. Este es un problema muy frecuente en

distintos tipos de procesos de planificación, que bajo el enfoque de esta tesis se entiende como la diferencia entre el ordenamiento y la ordenación del territorio.

En definitiva, se resume en la imposibilidad de implantar en el territorio las políticas, los programas y los proyectos definidos en las etapas de planificación. Subsanan esta cuestión requiere abordar algunos problemas de fondo, que posteriormente permitirían la aplicación de acciones específicas. Pero, abordar las cuestiones de fondo implica necesariamente establecer acuerdos formales de dos tipos.

Por un lado, un acuerdo entre los dos niveles de la administración pública que debe comenzar por delimitar hasta donde llega la autonomía del gobierno municipal en cuanto a las competencias de gestión del territorio. Otorgar claridad sobre esta cuestión permitirá reducir considerablemente el nivel de conflictividad en el espacio protegido y compensar muchas de las disfuncionalidades observadas en las zonas estratégicas.

Por otro lado, es necesario un acuerdo amplio con la comunidad local. Este acuerdo debe hacerse extensivo hacia dos aspectos centrales: la relación y la aproximación que los individuos tienen con el ambiente; y las formas de uso y aprovechamiento del espacio y de los recursos. El primer punto del acuerdo incluye un trabajo de educación y concientización ambiental que busque generar una mayor valoración del espacio protegido y que rompa con cierta omnipotencia del lugareño que se apropia del lugar sin reparos y que no quiere enterarse mucho de las cuestiones ambientales.

El segundo punto del acuerdo tiene como objetivo de máxima, construir una visión de conjunto sobre la sustentabilidad. Como se planteó en el capítulo II el concepto de desarrollo sustentable presenta aun poca claridad, sobre todo pensando en su forma de aplicación. Pero para cumplir con este objetivo, además de la intención y el compromiso del sector público es necesario propiciar acuerdos con los residentes, los comerciantes, las industrias, los desarrolladores inmobiliarios y los empresarios del sector turístico.

A partir de un mejor entendimiento dentro del sector público y de una articulación con el sector privado sobre estos aspectos centrales, se podrán corregir muchas de las deficiencias en la gestión y se podrán implementar de forma más cabal los programas de manejo existentes. Se dará lugar también, a la corrección de algunos aspectos relacionados con el uso público sobre los que pueden realizarse recomendaciones específicas.

Si se pudiera avanzar en la construcción de estos acuerdos amplios, la primera recomendación para reordenar el uso del espacio protegido estaría dirigida a los límites y la zonificación. Los límites y las zonas de uso definidas en el plan de manejo no han podido trascender a la elaboración cartográfica y existe poca información y poco conocimiento de los mismos.

Es necesario que el diseño del espacio protegido sea visible en el territorio para poder informar y dar difusión sobre sus implicancias, y para utilizarlos como herramientas para la gestión. Muchas de las incompatibilidades o las diferencias entre el uso previsto y el uso real que se hace del espacio se originan a partir de que los dueños de campos privados, los prestadores de servicio, y el usuario en general del lugar, desconocen los límites y la zonificación y no disponen de información en el territorio sobre los mismos.

Por otro lado, en el marco de estos acuerdos intersectoriales se deberán rediscutir algunos aspectos del diseño del espacio protegido, en vistas de los cambios de tendencia que se han registrado en los últimos años. Si bien la prioridad siempre debe tenerla la conservación del ambiente, se entiende que un proceso de zonificación implica que existan zonas de exclusión y de sacrificio tanto para el desarrollo económico como para la conservación; y en definitiva, se trata de una negociación.

Bajo esta concepción, algunas zonas de uso pueden ser reclasificadas o sufrir ciertas modificaciones en cuanto a las actividades permitidas y no permitidas; como también algunos límites pueden modificarse. Actualmente el límite sur no se condice con la realidad, ya que no se ha realizado ningún tipo de manejo de las zonas de recuperación que se encuentran al sur de Las Grutas. Existe una idea de canalizar los desarrollos inmobiliarios para ese sector, frenando así la avanzada en otros sectores cercanos a las áreas de importancia para las aves.

Lo que se evidencia es que el fruto de los acuerdos entre los distintos sectores involucrados permitiría avanzar hacia la otra gran deficiencia identificada para el espacio protegido, referida al manejo del uso público. La principal recomendación respecto a ello es la de establecer un verdadero plan de uso público, que lleve a la definición de un modelo integral de uso público para la reserva.

En el marco de las complejas relaciones que tiene el uso del espacio en Bahía de San Antonio, el abordaje que se le dio a esta cuestión en el plan de manejo no es suficiente. No alcanza con una actualización de las zonas de uso en base a los cambios de

tendencia. Es necesario definir un perfil claro para el uso público y encuadrar cada una de las actividades permitidas bajo un parámetro de sustentabilidad.

Este objetivo necesitará de procesos de planificación complementarios, que permitan encontrar las formas de desarrollo más adecuadas y el límite de crecimiento de cada una de las actividades existentes. También requerirá pensar cuáles de las actividades de aparición más reciente son realmente compatibles con la conservación y pueden ser un aporte a la construcción de un perfil diferencial para la reserva. De la misma forma deberán desalentarse aquellas actividades que no contribuyan a los objetivos.

Una recomendación que puede hacerse es la de consensuar un esquema de información y promoción de la reserva, que sirva para orientar hacia donde se quiere concentrar el uso público. Esto deviene fundamental en vistas de la detectada vulnerabilidad que tiene el espacio protegido y la facilidad de acceso que tienen tantos residentes como turistas a gran parte de la reserva.

La última recomendación está referida a la estructura del órgano de gestión. Al igual que en el caso de Mar Chiquita, las características de la reserva invitan a pensar en un modelo de gestión mixto con fuerte participación del sector privado. La posibilidad de establecer un órgano estructurado en base a áreas funcionales y grupos de trabajo divididos por actividades o productos podría contribuir a un manejo integrado entre todos los actores, para trabajar en una misma dirección e intentar estrechar los lazos entre uso y conservación.

### **7.3 Verificación de la hipótesis**

Al momento de realizar el planteamiento del problema se dieron argumentos tales, que además de permitir contextualizar la situación de los EPCM de la Argentina, sirvieron para establecer una hipótesis que guió esta investigación. Esta hipótesis expresaba que:

- El ordenamiento territorial y la planificación de las actividades productivas se presentan como herramientas clave para garantizar la permanencia y viabilidad a mediano y largo plazo de los espacios protegidos.

En base de los resultados presentados en esta tesis, la pregunta que surge en este momento es si es posible considerar a esta afirmación como verdadera. En principio, la respuesta que puede darse es contundente: Sí. Sin embargo, para justificar la

verificación de esta hipótesis es preciso profundizar sobre las distintas ideas que esta afirmación contiene, ya que, a la luz de los resultados obtenidos, los enunciados de esta hipótesis adquieren un significado más profundo que el reflejado en la introducción de la tesis.

Para comenzar con el análisis es necesario dar visibilidad a las tres grandes implicancias que esta hipótesis refleja. Por un lado, se parte de suponer que las actividades productivas o el uso público en general se desarrolla de forma desregulada, ineficiente y comprometiendo la funcionalidad de los espacios protegidos.

La segunda implicancia refleja que, de no tomarse medidas correctivas que puedan compatibilizar y articular el uso con la conservación, la viabilidad a largo plazo de los espacios protegidos se encuentra comprometida. La última idea contenida en esta hipótesis es que la planificación de estas actividades y más precisamente la figura del ordenamiento territorial se erigen como las herramientas más indicadas para subsanar las problemáticas asociadas al uso y mejorar el manejo de las unidades de conservación.

Lo que se desprende de la primera suposición es que la hipótesis no podría ser válida si el funcionamiento del uso público fuera adecuado, correcto o al menos de bajo impacto para los ambientes asociados. Los análisis realizados en la primera parte de la tesis reflejan que, tanto en Argentina como en Latinoamérica, una de las mayores dificultades que afrontan los espacios protegidos es alcanzar un manejo eficiente del uso público y controlar los impactos negativos asociados a cada actividad.

Por su parte, los resultados obtenidos en las unidades de análisis seleccionadas refrendan esta situación. El manejo del uso público en ambos espacios protegidos es deficiente y deviene en un gran obstáculo para la consecución de los objetivos de conservación. La planificación del uso público como conjunto y la planificación sectorial es inexistente en un caso y deficiente en el otro.

La consecuencia principal de esta situación han sido los diversos impactos negativos asociados a las distintas actividades registradas. Existe un uso desregulado del espacio que no se condice con el funcionamiento ideal de las unidades de conservación, y que genera incompatibilidades y conflictos que impiden avanzar hacia un manejo eficiente.

Ahora bien, verificadas las deficiencias en el manejo del uso público y reconocidas las interferencias que genera para el alcance de los objetivos de conservación, ¿Es

suficiente para afirmar que estos espacios protegidos tienen comprometida su viabilidad a largo plazo o están en riesgo de desaparición?

En este contexto no es posible responder con contundencia a esta pregunta. Pero el trabajo realizado ha tenido dentro de sus objetivos analizar la problemática territorial y verificar los efectos que la expansión económica tiene sobre las áreas de alto valor ecológico y paisajístico. Particularmente ha sido de interés verificar si los efectos de este proceso expansivo ya han logrado colonizar espacios dentro de las reservas o desafectar territorios que antes estaban abocados a la conservación.

Lo que se ha podido demostrar es que en ambos casos, existen intereses de distintos sectores económicos que vienen ejerciendo presión por incrementar la dimensión de sus actividades o refuncionalizar ciertos espacios. En el caso de Mar Chiquita estas presiones tienen su arraigo en la expansión urbana y en el incremento de las actividades agropecuarias, mientras que en Bahía de San Antonio provienen del sector inmobiliario, de la pesca y de distintas actividades turístico-recreativas.

Hasta el momento no sería correcto hablar de desafectación de territorios de importancia para la conservación, pero existen algunos ejemplos que despiertan preocupación sobre esta cuestión. Las disputas judiciales por el barrio cerrado Lagos del Mar en Mar Chiquita; el conflicto por el plan de ordenamiento territorial de SAO o la aparición de nuevos asentamientos en las zonas de recuperación y los diversos proyectos de expansión inmobiliaria hacia el Norte de Las Grutas, son algunos de los casos más problemáticos.

Si bien los casos mencionados aún no han tenido impacto directo sobre las zonas núcleo o las áreas de importancia para la conservación, representan una colonización parcial de los espacios protegidos. Debe entenderse que lo más significativo de estos casos es que no constituyen simples disfuncionalidades de uso. Representan casos en donde se ha recurrido a la trasgresión de las normas, se han aprovechado vacíos legales, debilidades institucionales o simplemente la falta de control.

Este tipo de prácticas son antecedentes peligrosos, que en la medida en que no se cuente con regulaciones fuertes vinculadas al uso del espacio y mientras no se tenga una visión clara y de futuro del perfil que se le quiere otorgar al uso público, más oportunidades habrá de que sean replicadas. En la medida en que esto suceda, los usos productivos y económicos irán ganando cada vez más territorios dentro de las reservas.



Es a partir de este contexto que puede considerarse que el uso público puede comprometer la viabilidad a largo plazo de los espacios protegidos. El mayor riesgo es que se produzca un proceso de cercamiento interno que vaya afectando a las áreas de transición y amortiguación hasta un punto tal en donde se comprometa la funcionalidad de las zonas núcleo y otras áreas de importancia.

Por este motivo, es que se cree que un adecuado manejo del uso público y un control o previsión del crecimiento y expansión de las actividades puede garantizar la viabilidad a largo plazo de los espacios protegidos o al menos disminuir el riesgo y la amenaza de colonización, desafectación o desaparición. Ahora bien, el factor que resta analizar es si el ordenamiento territorial es efectivamente una herramienta adecuada para abordar esta cuestión.

La respuesta depende de la consideración de dos aspectos centrales. Primero, es necesario retomar la interpretación que se la otorga al ordenamiento territorial como técnica de planificación y cuáles son las características principales que podrían ser de utilidad. En segundo lugar, es preciso analizar si las problemáticas identificadas en los casos de estudio responden mayormente a deficiencias en el ordenamiento territorial o podrían ser subsanadas bajo la aplicación de esta técnica.

En la interpretación de esta tesis el ordenamiento territorial se presenta como una alternativa llamada a saldar las deficiencias de experiencias anteriores en planificación. Para eso, es necesario volver a mencionar los principios u objetivos básicos que un proceso de ordenamiento territorial debe cumplir:

1. Propiciar un **equilibrio** territorial a todas las escalas.
2. Garantizar la **equidad** social en todas las dimensiones.
3. Establecer principios de **sustentabilidad** que sean ejes articuladores de los planes.
4. Desarrollar mecanismos de **participación social** realmente representativos, que tengan influencia en la toma de decisiones y que estén presentes a lo largo de todo el proceso de planificación y gestión.
5. Lograr generar **espacios más habitables** y de calidad, tanto en entornos urbanos como en zonas rurales y naturales.
6. Optimizar los mecanismos de **gestión**; propiciar **una planificación orientada a la acción** y generar procesos mucho más **versátiles y dinámicos**.

A partir de estos principios resta analizar la relación entre las problemáticas identificadas y esta visión del ordenamiento territorial. Sin pretender detallar nuevamente las problemáticas identificadas en cada espacio protegido, resulta conveniente mencionar algunas cuestiones fundamentales.

La relación más directa viene dada por la identificación de las zonas críticas y estratégicas. La existencia de éstas implica que existen vulneraciones a los límites, caminos informales, usos indebidos y transgresiones a las zonificaciones o al menos discrepancias entre el uso deseado y el uso real del espacio.

Pero la existencia de estas zonas es la consecuencia de deficiencias previas en el proceso de ordenación de un territorio. La primera de ellas se relaciona con una importante falta de acuerdos intersectoriales que son indispensables para poder aplicar cualquier tipo de iniciativa de ordenamiento u organización de un territorio. Especialmente si esta falta de acuerdos se produce entre los distintos niveles de la administración pública.

La segunda deficiencia, derivada de la anterior, ha sido la dificultad para llevar adelante una gestión del territorio basada en un correcto funcionamiento de los espacios protegidos. Uno de los problemas directamente asociados a esta cuestión ha sido la falta de demarcación de límites y zonas de uso y el consecuente desconocimiento por parte de los usuarios. Todas estas dificultades en el intento de establecer un orden para los espacios protegidos han propiciado la aparición de incompatibilidades de uso de distinta índole y la existencia de numerosos conflictos de intereses entre los distintos sectores.

Por todos estos factores, se entiende que las discrepancias entre el uso previsto y el uso real del espacio tienen su basamento en la incapacidad de implementar un ordenamiento territorial efectivo para el espacio protegido. Si se observan los principios enunciados para alcanzar un verdadero proceso de ordenamiento territorial en comparación con el origen de las principales problemáticas identificadas, se podrá observar una importante correlación.

A modo de cierre, puede decirse que si fuese posible establecer un proceso de ordenamiento territorial en donde realmente se cumplan y se respeten los principios enunciados, se podría avanzar seriamente hacia la resolución de las principales problemáticas y, por ende, garantizar la viabilidad a mediano y largo plazo de los espacios protegidos.

Bajo esta condición y sustentado en los resultados presentados a lo largo de la tesis es que la hipótesis se verifica y puede ser considerada como válida. Esto no significa que el ordenamiento territorial sea la única o la mejor herramienta para mejorar la gestión de los espacios protegidos; pero sí, que hay argumentos suficientes para creer que puede propiciar un importante acercamiento hacia el nivel óptimo.

## Conclusiones

Los espacios protegidos como histórica estrategia de conservación de la diversidad biológica se han enfrentado en los últimos años a un proceso de transformación y reconversión. Este proceso se origina a partir de las grandes dificultades que estos espacios han tenido para alcanzar sus objetivos primordiales, y para propiciar una gestión eficiente. Pero también, a raíz de un contexto actual que les presenta nuevos desafíos y que en cierta forma tiene un componente de amenaza.

El tema abordado en esta tesis es una propuesta cuyo objetivo principal ha sido verificar la validez del ordenamiento territorial como instrumento para abordar el contexto actual de los espacios protegidos y propiciar una gestión eficiente y prolongada en el tiempo. Este abordaje estuvo abocado a un conjunto particular de espacios protegidos como son los costero-marinos, debido a la importancia que han adquirido en el último tiempo las zonas costeras como espacios de conservación.

Las conclusiones que pueden establecerse a partir del desarrollo de esta tesis pueden dividirse en tres grupos. Por un lado, aquellas derivadas de los análisis teóricos llevados a cabo durante la elaboración del marco conceptual. En segundo término, las conclusiones que se desprenden de los resultados obtenidos para cada unidad de análisis. Finalmente, están aquellas conclusiones que hacen referencia a los aportes y contribuciones de la tesis y que permiten establecer una visión de futuro.

Uno de los objetivos del desarrollo conceptual de esta tesis ha sido el de comprender las características y las implicancias del contexto actual al que se enfrentan los espacios protegidos, por qué puede entenderse que existe un componente de amenaza, y por qué se detecta una necesidad de establecer procesos de ordenamiento territorial. En principio, todo esto se explica a partir de la existencia de una problemática territorial y una problemática ambiental.

En el contexto latinoamericano, la expansión desregulada de actividades económicas, favorecidas por un contexto internacional propicio, ha sido posible en gran parte gracias a la falta de procesos nacionales de ordenamiento territorial y por los débiles marcos

regulatorios respecto al uso de la tierra. El fenómeno expansionista de las últimas décadas y el acortamiento de las distancias entre los espacios protegidos y los espacios urbanos y productivos han alertado sobre la necesidad de establecer un freno a este fenómeno de expansión.

Estos procesos han sido analizados desde distintas visiones y teorías. En la bibliografía internacional existe una preponderancia de abordajes en el marco de las teorías críticas y dedicadas a analizar las relaciones de poder. La concepción del espacio producido, las teorías acerca de los procesos de cercamiento, y las visiones críticas de la biodiversidad con valor económica y como materia de cambio, son importantes para entender el contexto al que se enfrentan los espacios protegidos. En el marco de esta tesis, el desarrollo conceptual planteado respecto a estas cuestiones ha servido para comprender las implicancias de esta amenaza y para comprobar como este contexto ya está afectando a muchos espacios protegidos y es una de las causas de las dificultades para alcanzar la efectividad en el manejo.

Distintas publicaciones y documentos de carácter internacional han manifestado la necesidad de establecer un ordenamiento territorial a escalas nacionales y regionales como estrategia para controlar el avance desregulado de las fuerzas productivas. En ese contexto, se entiende la necesidad de incluir a los espacios protegidos dentro de estos procesos de ordenamiento territorial en el marco de una dimensionalidad interna y externa. La primera vinculada a las zonificaciones y las actividades dentro de cada espacio protegido y la segunda, necesaria para frenar la expansión urbana y productiva y estrechamente ligada al tamaño, el diseño, los límites de cada reserva y su relación con otros espacios. Por los motivos antes expuestos, el desarrollo conceptual principal de la tesis giró en torno al concepto de ordenamiento territorial.

Lo que debe destacarse es que este concepto, más que un concepto, es una construcción conceptual que incluye varios conceptos anexos y diversas interpretaciones. El ordenamiento territorial va mucho más allá de la tarea de establecer límites, zonificaciones y definir patrones de uso del suelo.

Ordenar un territorio implica construir visiones de futuro para el conjunto de la sociedad. Implica conjugar voluntades, reunir consensos, establecer prioridades y definir un modelo de desarrollo equilibrado, equitativo y perdurable en el tiempo.

Conseguir esta meta es una tarea muy compleja que requiere de establecer una base conceptual sólida.

Los análisis realizados en los capítulos iniciales de esta tesis demuestran la existencia de múltiples definiciones, interpretaciones y aplicaciones que el ordenamiento territorial ha tenido a lo largo de los años. Los resultados presentados en esta tesis permiten establecer que esta construcción conceptual debe ser entendida en el marco de un sólido conocimiento del espacio geográfico; que interprete todas las visiones y acepciones de este concepto, pero que sienta sus bases sobre las nociones que se identificaron como estructurantes: el espacio social y el espacio global localizado.

La interpretación del ordenamiento territorial como instrumento de planificación, parte de estas concepciones del espacio y también de la interpretación del territorio no solo como una mera división administrativa sino también desde la visión de la configuración territorial y como espacios de poder. Al entender de esta tesis, una verdadera propuesta de ordenamiento territorial deberá basarse entonces en seis elementos clave: propiciar el equilibrio territorial; garantizar la equidad social; definir los principios de la sustentabilidad; desarrollar una verdadera participación social; propiciar espacios más habitables y de calidad; y optimizar los mecanismos de planificación y gestión.

Por su parte, los resultados provenientes de los estudios de caso deben ser entendidos en el marco de una problemática que excede los propios límites de cada reserva. Los análisis practicados en cada una de ellas, además de ser un insumo para la realización de propuestas específicas, sirven para refrendar las problemáticas generales de los espacios protegidos. En ese sentido, la primera conclusión que puede establecerse es respecto a la gestión de los EPCM.

Las diversas iniciativas y proyectos de evaluación desarrollados demuestran que no se ha logrado alcanzar las principales metas y objetivos propuestos y existen muchas problemáticas y deficiencias comunes a muchos de estos espacios que necesitan ser subsanadas. Se entiende que más allá de las particularidades de cada caso, los problemas estructurales se relacionan con la debilidad institucional, la ausencia de un ordenamiento territorial y la falta de planificación del uso público.

Los resultados presentados en los tres capítulos dedicados a estudiar las problemáticas de los estudios de caso permiten establecer distintas conclusiones. La más importante es que los tres problemas estructurales, como comunes a la mayor parte de los espacios

protegidos, también se manifiestan de esa manera en ambas unidades. A partir de estos tres factores se pueden explicar la mayoría de las deficiencias en el manejo de ambos espacios protegidos.

La debilidad institucional es un factor fundamental y desencadenante de muchas problemáticas. En el caso de Mar Chiquita esta debilidad tiene su eje en la incapacidad de generar los acuerdos intersectoriales necesarios para establecer procesos de planificación e implementar una gestión del espacio protegido. En Bahía de San Antonio, la debilidad institucional se manifiesta en la incapacidad de aplicar debidamente el plan de manejo, en los numerosos conflictos existentes, y en las deficiencias para articular los mecanismos financieros necesarios para llevar adelante la gestión.

Los resultados presentados permiten concluir que ambos espacios protegidos presentan grandes debilidades y deficiencias en cuanto a criterios de planificación y ordenamiento territorial. Los orígenes y las causas de estas deficiencias son distintos. Pese a ello, ambos espacios protegidos se asemejan en cuanto a las dificultades que han tenido para establecer zonificaciones funcionales, para regular efectivamente el uso del espacio y para sentar las bases del ordenamiento territorial, indispensables para gestionar el espacio protegido.

Respecto a la gestión es posible establecer conclusiones. En los dos casos abordados se registran muchas deficiencias en materia de gestión y manejo, pero quizás el resultado más importante haya sido identificar al trabajo conjunto y la coordinación entre los distintos sectores como la principal necesidad para establecer modelos de gestión efectiva.

En el caso de Mar Chiquita, cubrir esta necesidad se presenta como un elemento indispensable para poder encauzar finalmente los procesos de planificación necesarios para permitir posteriormente crear instrumentos de gestión con posibilidades concretas de ser aplicados. Para el caso de Bahía de San Antonio suplir esta necesidad es fundamental para subsanar los conflictos entre el gobierno provincial y el municipal y para lograr la articulación con otros sectores que permitirá finalmente lograr los acuerdos necesarios para implementar las estrategias definidas en el plan de manejo.

Respecto al uso público, en ambos espacios protegidos se observan distintos tipos de transgresiones y vulneraciones a los esquemas de zonificación establecidos y a las

normativas de regulación de uso vigentes. Los cambios de tendencia en el uso del suelo y la aparición de nuevos intereses han generado una superposición de usos y actividades que en ocasiones han derivado en incompatibilidades y conflictos de distinta índole.

La conclusión más importante que puede establecerse en cuanto al uso público se vincula directamente con la identificación de unidades críticas y estratégicas para cada reserva. Estas zonas no son solo un reflejo de los desfases entre las dinámicas deseadas del uso público y el uso real que se hace del espacio. Representan conflictos de intereses y disputas por el uso del espacio.

Estos desfases no se explican solo a partir de la falta de demarcación de límites o del desconocimiento de la zonificación y no pueden ser corregidos solamente con una modificación en el diseño de los espacios protegidos. Estas unidades críticas son la manifestación concreta de las pujas de poder que existen en torno al binomio uso-conservación, pero también entre los distintos sectores de la sociedad.

Por eso, desde la visión planteada en esta tesis el principal desafío para la gestión del uso público consiste en lograr establecer modelos territoriales socioambientales para los espacios protegidos. Se trata de pensar a estos espacios como espacios sociales, en donde las necesidades naturales y humanas sean articuladas de forma tal, que permitan su planificación conjunta, en pos de optimizar las funciones y los objetivos para los cuales estos espacios fueron creados.

En esta visión se resume quizás la idea central de los desafíos y las líneas de investigación a futuro que se desprenden de este trabajo. Porque los resultados de esta investigación permiten también, establecer algunas conclusiones que constituyen los aportes y contribuciones más importantes de esta tesis.

Los resultados obtenidos para los estudios de caso han permitido verificar la hipótesis y establecer una serie de proposiciones y recomendaciones que podrían constituirse como un aporte para cada espacio protegido. La contribución más importante se desprende de la interpretación de los análisis de caso y de los resultados teóricos presentados. En ese sentido, los resultados de esta tesis contribuyen a reforzar la idea de que el uso público debe concentrar mayor atención y mayores esfuerzos por parte de las ciencias abocadas al estudio de la conservación de la biodiversidad, y por parte de los principales organismos dedicados a la gestión de los espacios protegidos.



Esta necesidad se vislumbra a lo largo de toda la investigación. Primero, a través de las distintas teorías que identifican a la expansión económica como principal amenaza para los espacios de conservación y también a través de la proliferación de numerosos documentos y evaluaciones internacionales sobre espacios protegidos que identifican al uso público como una de las principales interferencias para el alcance de los objetivos de conservación.

En segundo lugar, a través de los análisis practicados respecto al estado de la cuestión en los espacios protegidos costero-marinos en Argentina y mediante los resultados obtenidos en las dos unidades de análisis. En estos análisis se refleja que gran parte de las problemáticas identificadas, los impactos negativos y los conflictos, tienen una relación muy directa con la falta de planificación y el inadecuado manejo del uso público.

En definitiva, esto demuestra que si no se logra verdaderamente una correcta articulación del binomio uso-conservación no podrán resolverse la mayor parte de los problemas que se observan en los espacios protegidos. Por eso, las recomendaciones realizadas para los casos estudiados apuntan a construir fuertes lazos de trabajo y colaboración con el sector privado, y están dirigidas a acercarlos e involucrarlos con la conservación.

Estas recomendaciones pueden constituir un aporte para el desarrollo de modelos de gestión innovadores. Ambos espacios protegidos presentan características particulares para realizar propuestas de este tipo que puedan convertirlos en modelos inspiradores de prácticas sustentables.

Esto no significa que este tipo de propuestas puedan ser útiles en todos los casos o replicadas de forma exacta. Pero sí, que quizás exista una posibilidad de cambio, una oportunidad de intentar algo nuevo, algo diferente. Una oportunidad de entender las estrategias de conservación focalizando la mirada en las actividades económicas.

Durante muchos años las políticas en materia de conservación les han dado mayor importancia a los factores ambientales y la principal meta ha sido la preservación de los valores naturales. Quizás sea momento de entender la efectividad en el manejo de los espacios protegidos no solo como el resultado de alcanzar buenos niveles de protección de esos valores naturales o de las denominadas zonas núcleo, sino también intentando desarrollar estrategias socioambientales que sean capaces de incorporar las actividades

económicas dentro de un esquema de desarrollo territorial sustentable, que sean compatible con la conservación.

Para generar estrategias de esta índole y para propiciar modelos de gestión innovadores que busquen la articulación uso-conservación, se deberán responder al menos tres cuestionamientos sobre los que es necesario generar acuerdos: ¿Cómo se entiende la sustentabilidad? ¿Cómo se puede generar verdaderos modelos de participación social? ¿Se dispone de un marco legal que permita articular el sector público con el sector privado y propiciar estas nuevas estrategias de manejo?

Responder a estos interrogantes no es algo sencillo. Sin embargo, los resultados de esta investigación también constituyen un aporte para enriquecer las discusiones respecto a ellos. Los debates en torno al concepto de sustentabilidad, las imprecisiones aun existentes en cuanto a su interpretación y fundamentalmente respecto a su posible aplicación y medición fueron motivo de análisis en los capítulos iniciales.

Este abordaje permitió construir una visión propia y una interpretación de la sustentabilidad, particularmente del uso público y del uso público turístico sustentable. La postura adoptada en esta tesis y creada a partir de un universo específico de análisis puede ser una referencia y una importante contribución para la creación de modelos de uso público y para la transformación de los modelos de producción existentes.

En las dos reservas estudiadas existe un consenso acerca de la necesidad y el deseo de generar modelos de desarrollo sustentable y de reconvertir las actividades económicas según parámetros de sustentabilidad. Sin embargo, no sólo no se ha podido avanzar en esta dirección, sino que además no están definidos cuáles son esos parámetros, cómo lograr la reconversión, ni muchos menos como evaluar o medir esa sustentabilidad.

Respecto a la participación social y a la adecuación del marco legal a las necesidades del presente, los resultados de esta tesis también pueden considerarse como un aporte para poder avanzar hacia una solución. Se ha buscado darle al concepto de ordenamiento territorial una definición y una interpretación que dé lugar a propuestas articuladas sobre los principios de la equidad, la igualdad, el equilibrio territorial y la participación ciudadana.

Complementariamente, durante los trabajos de campo se ha buscado identificar los desequilibrios territoriales, pero también, evaluar el marco legal vigente, el compromiso

y la participación de la comunidad local, las visiones y posicionamientos de los distintos sectores sociales, los conflictos existentes, y la efectividad de los modelos de gestión.

A partir de ello, se han podido realizar propuestas y recomendaciones que pueden ser una contribución para el alcance de los principios fundamentales del ordenamiento territorial. Pero, además, la articulación de los postulados teóricos con los resultados de los trabajos de campo, han permitido verificar la hipótesis establecida y reafirmar la idea de que un proceso de ordenamiento territorial entendido bajo los términos de esta tesis realmente puede ser una contribución para mejorar la efectividad de la gestión de los espacios protegidos a largo plazo.

Por último, en cuanto a los aportes y contribuciones de esta investigación, pueden destacarse también los abordajes realizados respecto al lugar que ocupa la Geografía como ciencia vinculada a la planificación y el rol que deben ocupar los geógrafos profesionales. Lo más destacado es que se ha podido construir un marco teórico epistemológico en donde se ha puesto de manifiesto la influencia que los distintos paradigmas y corrientes de pensamiento de la Geografía han tenido y tienen en el ordenamiento territorial.

Los aportes de estos análisis son de dos tipos. En principio, han permitido reconocer distintos métodos, técnicas y abordajes propios de la Geografía que son muy importantes tanto en las etapas de diagnóstico, como en las fases prospectivas de los planes de ordenamiento territorial.

En segundo término, este análisis ha propiciado un debate complementario referido al lugar que debe ocupar la Geografía como ciencia y más específicamente el rol que los geógrafos profesionales deben desempeñar en este tipo de procesos. El trabajo desarrollado en esta investigación realiza una contribución en ese sentido, al retomar los debates entre la Geografía activa y la Geografía aplicada, pero en el marco del contexto actual y con el fin de fijar postura acerca de en qué circunstancias, en qué condiciones y según qué principios los geógrafos profesionales deben formar parte de este tipo de iniciativas.

A modo de cierre, puede decirse que el resultado más significativo de esta tesis ha sido el de haber podido tratar un tema de mucho interés para la Geografía, como es el ordenamiento territorial y abordarlo desde una articulación de sus aspectos teóricos y

prácticos. Este abordaje ha permitido construir un corpus teórico, establecer posicionamientos e identificar criterios y conceptos estructurales.

Se ha logrado, además, desarrollar una metodología específica, aplicada al contexto de los EPCM, que se ha regido por esos conceptos estructurales y que permitió realizar un estudio de casos. Se destaca, a su vez, la adecuación que ha tenido esta metodología para alcanzar los objetivos y la verificación de hipótesis planteada.

No se desconoce el valor que puedan efectivamente tener las proposiciones y recomendaciones para cada unidad de análisis. Sin embargo, teniendo en cuenta que se trata de una tesis para alcanzar el grado de doctor en Geografía, la articulación descripta anteriormente entre el corpus teórico, el diseño metodológico y los estudios de caso se considera la contribución más importante de esta investigación. -

## Bibliografía

- Administración de Parques Nacionales. (2002). *Directrices para la Zonificación de las Áreas Protegidas de la APN*. Buenos Aires: APN
- Administración de Parques Nacionales. (2007). *Documento Preliminar para una Estrategia de Investigación aplicada a la Conservación y Manejo en Áreas Protegidas de la APN*. Buenos Aires: APN
- Almirón, M., Balabusic, A., Bosso, A., Bukart, R., Carminati, A., Carpinetti, B., Somma, D. (2007). *Las Áreas Protegidas en la Argentina. Herramienta Superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultura*. Buenos Aires: APN y FVSA.
- Ander-Egg, E. (2001). *Métodos y técnicas de investigación social*. Buenos Aires: Grupo Editorial Lumen.
- Auditoría General de la Nación. (2010). *Examen del Plan de Gestión Institucional de la Administración de Parques Nacionales*. Buenos Aires: AGN.
- Balabusic, A., Caselli, R., Gallardo, A., Melhem, S. (2003). *Metodología para planificar el uso público en Áreas Protegidas bajo jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales*. Buenos Aires: APN.
- Baringo Ezquerria, D. (2014). La tesis de la producción del espacio en Henri Lefebvre y sus críticos: un enfoque a tomar en consideración. *Quid 16. Revista de Área de Estudios Urbanos*, (3), 119-135. Recuperado de <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1133>
- Barragán, K. B. (2001). Áreas Protegidas. *Boletín Geas*, 2(2), 9-18.
- Barragán Muñoz, J. M. (2003). *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la planificación y gestión integradas*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.
- Beaujeu-Garnier, J., & Géographe, F. (1971). *La géographie: méthodes et perspectives*. Masson.
- Beltrame, M. O. (2008). *Dinámica biogeoquímica de nutrientes y metales pesados en ambientes intermareales de la laguna costera Mar Chiquita: potenciales efectos ecotoxicológicos sobre especies claves del ecosistema* (Tesis doctoral). Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.

- Bertoni, M. (2013). *Turismo Sustentable y Transformaciones Territoriales El caso del Partido de Mar Chiquita, Provincia de Buenos Aires* (Tesis doctoral). Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.
- Bó, M. S., Isacch, J. P., Malizia, A. I., & Martínez, M. M. (2002). Lista comentada de los mamíferos de la Reserva de Biósfera Mar Chiquita, provincia de Buenos Aires, Argentina. *Mastozoología Neotropical*, 9(1), 5-11. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Renato\\_Gregorin/publication/237741477\\_Chave\\_artificial\\_para\\_a\\_identificacao\\_de\\_molossideos\\_brasileiros\\_Mammalia\\_Chiroptera/links/53f1d9790cf2711e0c460869.pdf#page=3](https://www.researchgate.net/profile/Renato_Gregorin/publication/237741477_Chave_artificial_para_a_identificacao_de_molossideos_brasileiros_Mammalia_Chiroptera/links/53f1d9790cf2711e0c460869.pdf#page=3)
- Buch-Hanson, M., & Nielson, B. (1977). Marxist geography and the concept of territorial structure. *Antipode*, 9(2), 1-12. doi: 10.1111/j.1467-8330.1977.tb00706.x
- Burkart, R., Brown, A., Martínez Ortiz, U., Acerbi, M., & Corcuera, J. (2005). Las áreas protegidas de la Argentina. *La situación ambiental argentina*, 399-404.
- Bustos Cara, R., & Cernadas de Bulnes, M. (1998). Espacio-tiempo y territorio. *Estudios regionales interdisciplinarios*, 67-83.
- Carbone, M. E., Melo, W. D., & Piccolo, M. C. (2014). Procesos ambientales que afectan la bahía San Antonio y su área de adyacencia (Prov. de Rio Negro). *Huellas* (18), 132-145. Recuperado de <http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/12565>
- Carbone, M. E., Perillo, G. M. E., & Piccolo, M. C. (2007). Dinámica morfológica de los ambientes costeros de Bahía San Antonio Oeste, Provincia de Rio Negro. *Geoacta*, 32, 83-91.
- Carbone, M. E., Piccolo, M. C., & Perillo, G. M. (2011). Zonificación ambiental de la reserva natural Bahía San Antonio, Argentina. Aplicación del índice de calidad ambiental. *Investigaciones Geográficas (Esp)*, (56), 49-67. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/176/17624330003/>
- Castaño-Villa, G. J. (2005). Áreas protegidas, criterios para su selección y problemáticas en su conservación. *Boletín Científico, Centro de Museos, Museo de Historia Natural*, 10, 79-102.
- Celemín, J. P. (2009). *Elaboración de cartografía de riesgo de inundaciones y propuesta de mejora de conservación de la cuenca y reserva MAB de Mar Chiquita, provincia de Buenos Aires, Argentina* (Tesis de maestría). Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla

- Chen, C.-T., Lin, H.-J., Ko, T.-T., Cheng, H.-C., Wright, J. R., & Chang, Y.-C. (2015). Spatial resource allocation modeling for marine protected areas design: The case of Kaomei coastal wetland. *Ocean & Coastal Management*, 110, 46-56. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2015.03.007>
- Cifuentes, M., Izurieta, A., & de Faria, H. H. (2000). Medición de la efectividad del manejo de áreas protegidas. Turrialba, CC.R.: WWF: IUCN: GTZ. Recuperado de [http://awsassets.panda.org/downloads/wwfca\\_measuring\\_es.pdf](http://awsassets.panda.org/downloads/wwfca_measuring_es.pdf)
- Clavé, S. A., Boqué, J. B., & Salvat, J. S. (2008). Turismo, actividades recreativas y uso público en los Parques Naturales: propuesta para la conservación de los valores ambientales y el desarrollo productivo local. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (48), 5-38.
- Clavé, S. A., & Reverté, F. G. (2011). *Planificación territorial del turismo*. Editorial UOC.
- Collective, M. N. (2012). Los nuevos cercamientos. *Theomai, Buenos Aires, [1990]*, (26). Recuperado de <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2026/MNC%20-%20Los%20nuevos%20cercamientos.pdf>
- Consejo de Europa. (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio.
- Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. (2012). *Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial*. Buenos Aires.
- Cousseau, M. B., Díaz de Astarloa, M., Figueroa, D., Martos, P. & Reta, R. (2003). *La Laguna Mar Chiquita, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Características físicas y fauna ícticola* (PNUD/GEF/RLA/99/631 Protección Ambiental del Río de la Plata y su frente Marítimo: Prevención y Control de la contaminación y Preservación de hábitats No. 1) (p. 20). Grupo Ictiología, Dto. De Ciencias Marinas, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, UNMdP.
- Dadón, J. R., & Matteucci, S. D. (2006). Caracterización de las grandes regiones costeras argentinas. *Manual de manejo costero para la provincia de Buenos Aires*. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, 11-39.
- De Angelis, M. (2012). *Marx y la acumulación primitiva. El carácter continuo de los "cercamientos" capitalistas"*. *Theomai* 26. Recuperado de <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2026/De%20Angelis%20-%20Marx%20y%20la%20acumulaci%C3%B3n%20primitiva.pdf>

- De Faria, H. H. (1993). *Elaboración de un procedimiento para medir la efectividad de manejo de áreas silvestres protegidas y su aplicación en dos áreas protegidas de Costa Rica.*, Turrialba: CATIE.
- De la Maza Elvira, J., Cadena González, R., Piguerón Wirz, C. (2003). Estado actual de las áreas naturales protegidas de América Latina y el Caribe. Quercus Consultora Ecológica.
- Desa, U. N. (2010). World urbanization prospects: the 2009 revision. *Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat*, New York.
- Diamond, J. M. (1975). The island dilemma: lessons of modern biogeographic studies for the design of natural reserves. *Biological conservation*, 7(2), 129-146. doi: [https://doi.org/10.1016/0006-3207\(75\)90052-X](https://doi.org/10.1016/0006-3207(75)90052-X)
- Donaire, J. A., González, F., & Puertas, J. (2005). Diseño de planes turísticos del territorio. *Clavé, S. y González, F.(coords). Planificación territorial del turismo. Barcelona: UOC*, 143-199.
- Dourojeanni, M. J., & Quiroga, R. (2006). Gestión de áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad: evidencias de Brasil, Honduras y Perú. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Downs, R. M. (1970). Geographic space perception: past approaches and future prospects. *Progress in geography*, 2(2), 65-108.
- Elbers, J. (2011). *Las áreas protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro*. UICN, Oficina Regional para América del Sur.
- Escolar, C. (2000). Topografías de la investigación. *Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Argentina: EUDEBA.
- EUROPARC Federation. (2007). *La Carta Europea del Turismo Sostenible en los espacios protegidos: texto oficial* (Europarc). Grafenau.
- Friedmann, J. (2005). Globalization and the emerging culture of planning. *Progress in Planning*, 64(3), 183-234. doi:10.1016/j.progress.2005.05.001
- Fuentes, O. (1981). *Universidad y democracia: una mirada hacia la izquierda*. En Foro de Investigación sobre Educación y Sociedad, México, Xalapa.
- Galafassi, G. (2012). Renovadas versiones de un proceso histórico en marcha. La predación del territorio y la naturaleza como acumulación. *Revista Theomai*, 25, 1-14. Recuperado de <http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero25/Galafassi.pdf>



- García, E. (2005). ¿Se hablará de sustentabilidad después del desarrollo? En *Las encrucijadas de la diversidad cultural* (pp. 279-312). Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Geneletti, D., & van Duren, I. (2008). Protected area zoning for conservation and use: A combination of spatial multicriteria and multiobjective evaluation. *Landscape and Urban Planning*, 85(2), 97-110. doi: <http://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2007.10.004>
- George, P., Guglielmo, R., Kayser, B., Lacoste, Y., & Bordonaba, P. (1966). *Geografía activa*. Ariel.
- Giaccardi, M., & Reyes, L. (2012). Plan de Manejo del Área Natural Protegida Bahía de San Antonio, Río Negro. *Gobierno de la provincia de Río Negro*.
- Giaccardi, M., & Tagliorette, A. (2007). Efectividad del manejo de las áreas protegidas marino costeras de la Argentina. *Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Fundación Patagonia Natural y Fundación Vida Silvestre Argentina*.
- Giddens, A. (2000). Manual de sociología. *Ciencias Sociales. Alianza Editorial. España*.
- Gómez Mendoza, J., & Valle Buenestado, B. (1999). Introducción al sistema de áreas protegidas de Argentina. *Geografía y espacios protegidos*, Asociación de Geógrafos Españoles y Federación de Espacios Naturales protegidos de Andalucía, 159-170.
- Gómez-Limón, J., de la Guerra, M. M., & de Lucio Fernández, J. V. (2000). *Los espacios naturales protegidos del Estado Español en el umbral del siglo XXI: de la declaración a la gestión activa*.
- Guber, R. (2001). *La etnografía: método, campo y reflexividad* (Vol. 11). Editorial Norma.
- Gudiño, M. E. (2010). Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de ordenamiento territorial. *Scripta Nova: revista electrónica de Geografía y ciencias sociales*, (14), 25. Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-25.htm>
- Gudiño, M. E. (2013). *Propuesta del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo y CONICET.

- Guerrero, E., Sguerra, S., & Rey, C. (2007). *Áreas Protegidas en América Latina: De Santa Marta 1997 a Bariloche 2007*. Bogotá: Parques Nacionales Naturales de Colombia y Comité Colombiano UICN.
- Harvey, D. (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist register*.
- Hull, V., Xu, W., Liu, W., Zhou, S., Viña, A., Zhang, J., Chen, X. (2011). Evaluating the efficacy of zoning designations for protected area management. *Biological Conservation*, 144(12), 3028-3037. doi: [doi.org/10.1016/j.biocon.2011.09.007](https://doi.org/10.1016/j.biocon.2011.09.007)
- Hunter, C. (1997). Sustainable tourism as an adaptive paradigm. *Annals of tourism research*, 24(4), 850-867. doi: [doi.org/10.1016/S0160-7383\(97\)00036-4](https://doi.org/10.1016/S0160-7383(97)00036-4)
- Ibeasa, A., Mouraa, J. L., dell'Olio, L., & Alonso, B. (2014). XVIII Congreso Panamericano de Ingeniería de Tránsito, Transporte y Logística. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 162, 1-5.
- INDEC, A. (1980). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1980*. Indec Buenos Aires.
- INDEC, A. (1991). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda*. Buenos Aires. Argentina.
- INDEC, A. (2001). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda*. Buenos Aires. Argentina.
- INDEC, A. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda*. Buenos Aires. Argentina.
- Inskeep, E. (1987). Environmental planning for tourism. *Annals of Tourism Research*, 14(1), 118-135. doi: [doi.org/10.1016/0160-7383\(87\)90051-X](https://doi.org/10.1016/0160-7383(87)90051-X)
- Instituto Geográfico Militar. (2001). *Atlas geográfico de la República Argentina*. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar.
- Iribarne, O. (2001). *Reserva de Biosfera Mar Chiquita: Características físicas, biológicas y ecológicas*. Mar del Plata, Argentina: Editorial Martín.
- Isaach, J. y colaboradores. (2010). Revisión periódica para reservas de biosfera: Reserva de biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito.
- Isla, F. I., & Gaido, E. S. (2001). Evolución geológica de la laguna Mar Chiquita. En: O. Iribarne, (Ed.). *Reserva de Biósfera Mar Chiquita: Características Físicas, Biológicas y Ecológicas* (19-30). Mar del Plata, Argentina: Editorial Martín.
- Isnard, H. (1975). L'espace du géographe. En *Annales de géographie* (pp. 174-187). JSTOR.

- Juillard, E. (1958). Utilité de la géographie. *Cahiers Pédagogiques pour l'Enseignement du Second Degré (L'Enseignement de la Géographie)*, 24-25.
- Labasse, J. (1966). *L'organisation de l'espace: éléments de géographie volontaire* (Vol. 1326). Hermann Paris.
- Lacoste, Y. (1976). *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*. La découverte.
- Lagrange, A. A. (1993). *Desde Mar del Plata una visión diferente: Mar, Playas y Puerto*. Mar del Plata: Ediciones Fundación Bolsa de Comercio de Mar de Plata.
- Lefebvre, H. (1974). *Le production de l'espace*. Paris: Anthropos.
- Leff, E. (2005). La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable. *Revista del Observatorio Social de América Latina*, 17. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp12.pdf>
- Ley N° 22.351. 4 de noviembre de 1980. Ley de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales. Buenos Aires, Argentina.
- Ley N° 10.907. 21 de febrero de 1994. Ley de Parques y Reservas Naturales de la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- Ley N° 2670. 26 de agosto de 1993. Ley de creación del ANP Bahía de San Antonio. Viedma, Argentina.
- Ley N° 2669. 26 de agosto de 1993. Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas, Viedma, Argentina.
- Ley N° 3193. 14 de mayo de 1998. Sustitución parcial - Modifica Art. 6 y 8- de pobladores áreas protegidas. Viedma, Argentina.
- Ley N° 11.723. 22 de diciembre de 1995. Ley de Protección, conservación y mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- Ley N° 12.122. 1 de julio de 1998. Declaración zona de emergencia a las costas del litoral marítimo del partido de mar chiquita. Buenos Aires, Argentina.
- Ley N°4644. 5 de diciembre de 2011. Ley de conservación de aves playeras y migratorias. Viedma, Argentina.
- Ley N° 2951. 28 de diciembre de 1995. Marco regulatorio para la utilización, protección y aprovechamiento de la zona costera de la Provincia de Río Negro. Viedma, Río Negro.
- Ley N° 8051. 22 de mayo de 2009. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Mendoza, Argentina.

- Lindón, A., Bertrand, G., & Hiernaux, D. (2006). *Tratado de Geografía humana*. Anthropos
- Lopes, P. F. M., Pacheco, S., Clauzet, M., Silvano, R. A. M., & Begossi, A. (2015). Fisheries, tourism, and marine protected areas: Conflicting or synergistic interactions? *Ecosystem Services*, 16, 333-340. doi: [doi.org/10.1016/j.ecoser.2014.12.003](https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2014.12.003)
- MacArthur, R. H., & Wilson, E. O. (1967). *The theory of island biogeography*. Princeton, New jersey.
- Maceira, N. O., Zelaya, D. K., Celemin, J. P., & Fernández, O. N. (2005). *Evaluación preliminar del uso de la tierra y elementos para el mejoramiento de la sustentabilidad: Reserva de la Biosfera de Mar Chiquita, Provincia de Buenos Aires. Informe final. Proyecto MAB*. UNESCO.
- Margules, C. R., & Pressey, R. L. (2000). Systematic conservation planning. *Nature*, 405(6783), 243-253.
- Martínez, M. M. (2001). Avifauna de Mar Chiquita. *Reserva de Biósfera Mar Chiquita: Características Físicas, Biológicas y Ecológicas*. En: O. Iribarne, (Ed.). *Reserva de Biósfera Mar Chiquita: Características Físicas, Biológicas y Ecológicas* (227-250). Mar del Plata, Argentina: Editorial Martín.
- Massiris Cabeza, Á. M. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova: revista electrónica de Geografía y ciencias sociales*, (6), 125. Recuperado de [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31080745/\\_images\\_stories\\_forma\\_altonivel\\_Ordenamiento\\_de\\_\\_territorio.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1510775992&Signature=%2FpJJ37NC8IHiHxvGOBZAemjKdls%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DOrdenacion\\_del\\_territorio\\_en\\_America\\_Lat.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31080745/_images_stories_forma_altonivel_Ordenamiento_de__territorio.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1510775992&Signature=%2FpJJ37NC8IHiHxvGOBZAemjKdls%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DOrdenacion_del_territorio_en_America_Lat.pdf)
- Mateo Rodríguez, J. M. (2015). Geografía y planificación territorial. *Entorno Geográfico*, (10). doi: [doi.org/10.25100/eg.v0i10.3647](https://doi.org/10.25100/eg.v0i10.3647)
- Mattson, K. (1978). *Una introducción a la Geografía radical*. Universidad de Barcelona. Recuperado de <http://www.sindominio.net/~pablo/GEOGRAF%CDA/Geograf%EDa%20radical.pdf>

- McDonald, R. I., Forman, R. T., Kareiva, P., Neugarten, R., Salzer, D., & Fisher, J. (2009). Urban effects, distance, and protected areas in an urbanizing world. *Landscape and Urban Planning*, 93(1), 63-75. doi: dx.doi.org/10.1016/j.landurbplan.2009.06.002
- McDonald, R. I., Kareiva, P., & Forman, R. T. (2008). The implications of current and future urbanization for global protected areas and biodiversity conservation. *Biological conservation*, 141(6), 1695-1703. doi: dx.doi.org/10.1016/j.biocon.2008.04.025
- McHarg, I. L. (1995). *Design With Nature*. New York: Natural History Press.
- Menone, M., Aizpun de Moreno, J., & Moreno, V. (2001). Contaminación actual de la laguna costera Mar Chiquita. En: O. Iribarne, (Ed.). *Reserva de Biósfera Mar Chiquita: Características Físicas, Biológicas y Ecológicas* (53-64). Mar del Plata, Argentina: Editorial Martín.
- Merlotto, A., & Bértola, G. R. (2009). Evolución de la línea de costa en el Balneario Parque Mar Chiquita, Argentina. *Ciencias marinas*, 35(3), 271-286. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-38802009000300003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-38802009000300003&script=sci_arttext)
- Morea, J. P. (2014). Situación actual de la gestión de las áreas protegidas de la Argentina: Problemáticas actuales y tendencias futuras. *Revista Universitaria de Geografía*, 23(1), 57-75. Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1852-42652014000100003](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42652014000100003)
- Morea, J. P. (2015). El Diseño de las Áreas Protegidas y su Influencia en el Desarrollo de Actividades de Uso Público: contexto Latinoamericano y situación en Argentina. *Anais Brasileiros de Estudos Turísticos*, 4(3), 69-80. Recuperado de <https://abet.ufjf.emnuvens.com.br/abet/article/view/2875/2203>
- Municipalidad de Mar Chiquita. Dirección de turismo. (2016). *Informe fin de temporada estival 2016*.
- Naranjo, F. Z. (2006). Modelos de ordenación territorial, 251-286. En actas de las Segundas Jornadas de Sociedad y Medio Ambiente, España, Salamanca. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2231277>
- O'Connor, J. R. (2001). *Causas naturales: ensayos de marxismo ecológico*. Siglo XXI.
- Olcina Cantos, J. (1996). La Geografía hoy: Reflexiones sobre el pensamiento geográfico, la región y la docencia de la Geografía. *Investigaciones geográficas*,

- nº 16, 1996; pp. 93-114. Recuperado de <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/457>
- Ortega Valcárcel, J. (2000). *Los Horizontes de la Geografía: Teoría de la Geografía*. Barcelona: Ariel.
- Phlipponneau, M. (1960). *Géographie et action: introduction à la géographie appliquée*. Paris: Colin.
- Phlipponneau, M. (2001). *Geografía aplicada*. Barcelona: Ariel.
- Pillet Capdepón, F. (2004). La Geografía y las distintas acepciones del espacio geográfico. *Investigaciones geográficas*, nº 34, 2004; pp. 141-154. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/176/17603407/>
- Primack, R. B. (1993). *Essentials of conservation biology*. Sunderland, Mass: Sinauer Associates.
- Psathakis, J. (2010). *Una aproximación al ordenamiento ambiental del territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socioambientales: volumen I*. Fundación Cambio Democrático.
- Pujadas, R., & Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.
- Racine, J. B. (1977). *Discurso geográfico y discurso ideológico: perspectivas epistemológicas*. Barcelona: Edicions Universitat Barcelona.
- Ratzel, F. (1882). *Anthropogeographie*. Editorial J. Engelhorn.
- Reta, R., Martos, P., Perillo, G. M. E., Piccolo, M. C., Ferrante, A., & Iribarne, O. (2001). Características hidrográficas del estuario de la laguna Mar Chiquita. En: O. Iribarne, (Ed.). *Reserva de Biósfera Mar Chiquita: Características Físicas, Biológicas y Ecológicas* (31-41). Mar del Plata, Argentina: Editorial Martín.
- Rodrigues, A. S. L., Andelman, S. J., Bakarr, M. I., Boitani, L., Brooks, T. M., Cowling, R. M., Hoffman, M. (2003). Global Gap Analysis: towards a representative network of protected areas. *Advances in applied biodiversity science*, 5. Recuperado de <http://www.citeulike.org/group/342/article/644034>
- Romero, H., & Vásquez, A. (2005). Pertinencia y significado del ordenamiento territorial en Chile. *Urbano*, 8(11), 91-99. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/198/19801112/>
- Ruiz-Frau, A., Possingham, H. P., Edwards-Jones, G., Klein, C. J., Segan, D., & Kaiser, M. J. (2015). A multidisciplinary approach in the design of marine protected areas: Integration of science and stakeholder based methods. *Ocean & Coastal Management*, 103, 86-93. doi: [doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2014.11.012](https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2014.11.012)

- Sabino, C. (1996). *Método y metodología, el proceso de investigación*. Buenos Aires. Editorial, Lumen–Humanistas.
- Sánchez Crispín, Á., López López, Á., & Propin Frejomil, E. (2005). Estructura territorial del turismo en la Zona Metropolitana de Monterrey, México. *Investigaciones geográficas*, (58), 80-105. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-46112005000300006>
- Sánchez Crispín, Á., Mollinedo Beltrán, G., & Propin Frejomil, E. (2012). Estructura territorial del turismo en Guatemala. *Investigaciones geográficas*, (78), 104-121. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-46112012000200009&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-46112012000200009&script=sci_arttext&tlng=pt)
- Sánchez Crispín, Á., Urbina Bravo, M. Á., & Porpin Frejomil, E. (2008). Rasgos territoriales del turismo en la isla de Ometepe, Nicaragua. *Cuadernos de Turismo*, (21), 159-179. Recuperado de <http://revistas.um.es/turismo/article/view/25031>
- Santos, M. (1997). *Metamorfosis del espacio habitado*. Sao Paulo, Brasil: Hucitec.
- Santos, M. M., & del Álamo, J. B. (2012). *El uso público en la red de parques nacionales de España una propuesta de evaluación*. Organismo Autónomo Parques Nacionales.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2003). *Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica. Su adopción*. Buenos Aires.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2004). *Convenio de Diversidad Biológica Argentina. Informe Temático sobre Áreas Protegidas*. Buenos Aires.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2015). *Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad y Plan de Acción 2015-2020*. Buenos Aires.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2004). *Directrices sobre Diversidad Biológica y Desarrollo del Turismo: Directrices internacionales para actividades relacionadas con el desarrollo del turismo sostenible en ecosistemas vulnerables, terrestres, marinos y costeros y hábitats de gran importancia para la diversidad biológica y áreas protegidas, incluidos los ecosistemas frágiles, ribereños y de montañas*. Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- Senes, G., & Toccolini, A. (1998). Sustainable land use planning in protected rural areas in Italy. *Landscape and urban planning*, 41(2), 107-117. doi: [doi.org/10.1016/S0169-2046\(97\)00064-9](https://doi.org/10.1016/S0169-2046(97)00064-9)

- Simonsen, K. (1996). What kind of space in what kind of social theory? *Progress in Human geography*, 20(4), 494-512. Recuperado de <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/030913259602000404?journalCode=phgb>
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. (2008). *Plan estratégico Territorial. Argentina del Bicentenario: 1816-2016. Avance I*. Buenos Aires.
- UNESCO. (2015). *MAB Strategy 2015-2025*. París: UNESCO
- UNESCO. (2016). *Lima Action Plan for UNESCO's Man and the Biosphere (MAB) Programme and its World Network of Biosphere Reserves (2016-2025)*. París: UNESCO
- Unwin, T. (1995). *El lugar de la Geografía*. Madrid: Cátedra.
- Vargas Martínez, E. E., Castillo Nechar, M., & Zizumbo Villarreal, L. (2011). Turismo y sustentabilidad: Una reflexión epistemológica. *Estudios y perspectivas en turismo*, 20(3), 706-721. Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-17322011000300010&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-17322011000300010&script=sci_arttext&tlng=en)
- Viaroli, P., Lasserre, P., & Campostrini, P. (2007). Lagoons and coastal wetlands. *Hydrobiologia*, 577(1), 1-3. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Paolo\\_Ciavola/publication/237050534\\_The\\_back-barrier\\_wetland\\_system\\_of\\_Vendicari\\_SR\\_prediction\\_of\\_dune\\_overwashing\\_using\\_shoreline\\_variability\\_indicators/links/0deec5262d048787ba000000/The-back-barrier-wetland-system-of-Vendicari-SR-prediction-of-dune-overwashing-using-shoreline-variability-indicators.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Paolo_Ciavola/publication/237050534_The_back-barrier_wetland_system_of_Vendicari_SR_prediction_of_dune_overwashing_using_shoreline_variability_indicators/links/0deec5262d048787ba000000/The-back-barrier-wetland-system-of-Vendicari-SR-prediction-of-dune-overwashing-using-shoreline-variability-indicators.pdf)
- Vicencio Murillo, Y. (2012). *Áreas Naturales y Turismo: Una ventana abierta para el buen vivir en Bahía de Los Ángeles*. (Tesis de Maestro en Administración Integral del Ambiente). Colegio de la Frontera, A.C. México.
- Vidal, S. (2015). Urbanizaciones privadas en zonas costeras: la costa atlántica argentina y las estrategias de ordenamiento territorial. *Argentina como Geografía*, 1, 101-115.
- Villarino, A. G., & Orea, D. G. (2013). *Ordenación territorial*. Madrid: Mundi-Prensa Libros.



Zelaya, K., van Vliet, J., & Verburg, P. H. (2016). Characterization and analysis of farm system changes in the Mar Chiquita basin, Argentina. *Applied Geography*, 68, 95-103. doi: [doi.org/10.1016/j.apgeog.2016.02.001](https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2016.02.001)

## **Anexo I. Modelo de entrevista**

### Planificación y Ordenamiento territorial

1. ¿Cuáles son los objetivos del EP y del turismo dentro de la misma?
2. ¿El EP posee planes de manejo u operativos vigentes, o en proceso de elaboración? ¿Cuál es la consideración y la importancia del turismo en esos procesos?
3. ¿Existen lineamientos de ordenamiento territorial dentro del EP y hacia el entorno?
4. ¿Cuáles fueron los criterios adoptados para la selección del tamaño y diseño del EP?
5. ¿Cómo es la distribución de los usos y actividades? ¿Existen disfuncionalidades o incompatibilidades relevadas?

### Gestión y Manejo del AP

1. ¿Cómo está compuesto el órgano de gestión del EP? ¿Cuáles son las principales estrategias de gestión diseñadas? ¿Cuáles son las principales deficiencias y necesidades?
2. ¿Existen conflictos y problemas dentro del EP entre distintos usos y actividades o entre los usuarios?
3. ¿Realizan estudios estadísticos y evaluaciones periódicas? ¿de qué tipo?

### Turismo y Uso Público

1. ¿Cuáles son los objetivos del EP y del turismo dentro de la misma?
2. ¿El EP posee planes de manejo u operativos vigentes, o en proceso de elaboración? ¿Cuál es la consideración y la importancia del turismo en esos procesos?
3. ¿Cuál es el funcionamiento y la dinámica del uso público y los canales de relación dentro del EP?
4. ¿Existen canales informales de relación? ¿El uso real del espacio es coincidente con lo establecido en la zonificación y los planes vigentes?