

PROBLEMÁTICAS AMBIENTALES EN LA GESTIÓN TURÍSTICA DE LAS PLAYAS BONAERENSES

ESTUDIO DE CASO: LAS DIRECTRICES DE PLAYAS Y
BALNEARIOS EN EL CONSORCIO DE GESTIÓN DE
PUNTA MOGOTES



Ángel Somma

Tesis de grado - Licenciatura en Turismo

Julieta Agustina Fernández Guzmán

Director: Mg. Mauro Beltrami

Codirector: Dr. Gabriel Comparato

14 de agosto de 2022

Leg.: 88721/7

agustinafernandezguzman@gmail.com

Agradecimientos

A mi Director, Mauro, por haberme guiado desde el principio y darme el lugar para involucrarme de lleno en este trabajo.

A mi Codirector, Gabriel, por ser para mí un referente en la carrera y por haberme transmitido no solo sus conocimientos si no también apoyado motivacionalmente.

A las entrevistadas, por su tiempo y predisposición.

A mi familia, que siempre me acompaña.

A mis amigas de la vida y amigos de la carrera, por todo lo compartido durante este proceso. Por estar, escuchar y aconsejar.

A Eduardo De Giusti, Paz Colombo y Fabricio Gliemmo, por considerar a cada uno de ellos, desde diferentes roles, mis mentores en el ámbito académico.

A todos ellos, muchas gracias.

Agustina

Índice de contenido

Resumen	3
Introducción	4
Objetivos.....	6
Objetivo general	6
Objetivos específicos	6
Metodología.....	7
Capítulo 1: Marco teórico.....	9
1.1. Desarrollo sustentable, turismo, cambio climático y ambiente	9
1.1.1. Desarrollo sustentable y turismo	9
1.1.2. Cambio climático y ambiente	12
1.2. Calidad turística.....	14
1.2.1. Calidad	14
1.2.2. Normalización	16
1.2.3. Sistemas de gestión de calidad.....	17
1.2.4. Calidad y normalización en el ámbito turístico	18
1.3. Gestión ambiental y gestión de playas	21
1.4. Problemáticas ambientales en las playas	23
Capítulo 2: Presentación del caso de estudio	29
2.1. Complejo balneario Punta Mogotes.....	29
2.2. Contextualización del caso de estudio.....	31
2.2.1. Desarrollo de la práctica turística en Argentina	31
2.2.2. Marco jurídico normativo aplicable a las playas del complejo Punta Mogotes	33
2.3. Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos	38
Capítulo 3: Análisis del caso de estudio.....	40
3.1. Proceso de implementación de las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos (DGAPyB).....	40
3.2. Problemáticas ambientales en las playas de Punta Mogotes y estrategias de gestión de la Administración Punta Mogotes (APM).....	51
3.3. Actores sociales en el marco de implementación de las DGAPyB.....	62
Conclusiones	69
Recomendaciones	72
Bibliografía consultada.....	73
Anexos	80

Resumen

La presente investigación analiza las estrategias de gestión llevadas a cabo por la Administración Punta Mogotes (APM) en relación a las problemáticas ambientales que afectan al área del complejo homónimo, en el marco del proceso de implementación de las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos (DGAPyB) del Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) durante el año 2021. En este marco, se describe cómo se llevó adelante dicho proceso para luego exponer las problemáticas ambientales en el caso de estudio e identificar a los actores vinculados. Para ello, se realiza un estudio metodológico cualitativo a partir de entrevistas semiestructuradas a informantes clave, observación no participante, visitas de campo y análisis de un Informe de Implementación elaborado por los consultores técnicos por parte de la Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires. Se concluye en la importancia de la existencia de una gestión ambiental basada en parámetros de calidad donde se replanteen acciones sectoriales y específicas enfocadas en el corto, mediano y largo plazo, insertas en un marco institucional y normativo concreto.

Palabras clave: calidad turística – problemáticas ambientales – gestión ambiental de playas y balnearios – complejo Punta Mogotes

Introducción

Desde los primeros desarrollos turísticos en el país, las playas de la costa atlántica bonaerense han sido el principal recurso turístico de la Provincia de Buenos Aires (Dadón, 2002; Hernández, 2018). Como afirman Botana y Gliemmo (2019), la valorización turística del litoral marítimo bonaerense es consecuencia del surgimiento de los primeros balnearios, posibilitado por políticas públicas concretas de finales del siglo XIX. Así, en el año 1874 se fundó la ciudad de Mar del Plata, que, en términos de Bertoncello (2006), fue un destino turístico icónico tanto de la etapa del *turismo de elite* como durante la masificación del mismo. Esta última, consolidada a mediados del siglo XX, configurada en torno a la modalidad denominada *sol y playa* y caracterizada por el desarrollo inmobiliario indiscriminado, transformó fuertemente el espacio costero, una zona ecológicamente frágil. Dicha transformación territorial tiene como consecuencia diversas problemáticas, sobre todo las referidas a la calidad ambiental. En este sentido, como sostienen Bertoni, López y Testa (2015), es necesaria la gestión ambiental basada en parámetros de calidad donde se replanteen acciones sectoriales y específicas enfocadas en el largo plazo.

En este marco, la entonces Secretaría de Turismo de la Nación propició la creación en el año 2008 del Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) conforme al alcance de su competencia y al principio de calidad enunciado en el artículo 2 de la Ley Nacional de Turismo N° 25997. El objetivo de su creación fue consolidar a la Argentina como un referente por la calidad y excelencia en los servicios turísticos. En este sentido, el SACT *“se basa en un conjunto de herramientas especialmente diseñadas para promover la calidad en cada una de las prestaciones turísticas que brindan los destinos en todo el territorio nacional.”*¹ Entre los instrumentos de gestión de calidad que propone este sistema, para el caso de estudio de la presente investigación, conciernen particularmente las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos (DGAPyB).

Por otro lado, en la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, a partir del año 2021 la Dirección de Normalización y Calidad Turística de la Subsecretaría de Turismo perteneciente al Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica, ha impulsado la implementación de dichas Directrices, concretamente, en las áreas correspondientes al complejo Punta Mogotes y al Puerto de Mar del Plata, partido General Pueyrredón, Provincia de Buenos Aires. Ambas organizaciones son administradas por una figura jurídica particular inserta en la gestión pública bonaerense: el consorcio de gestión.

Con el objetivo de realizar un recorte espacial por las limitaciones propias del presente trabajo, se tomó al complejo Punta Mogotes como unidad de análisis. Motivó esta elección el hecho de que este podría ser considerado un consorcio netamente turístico (es decir, sus misiones y funciones se enfocan en la administración y el uso turístico de un espacio costero), no así el que gestiona el Puerto de Mar del Plata (que está asociado a múltiples usos del territorio, fundamentalmente de carácter productivo y comercial, además de turístico).

Con una superficie total aproximada de 930.000 m², el área correspondiente al complejo Punta Mogotes está compuesta por 24 balnearios y 5 lagunas. Sus tierras son de dominio provincial y están administradas por el consorcio: una entidad pública interjurisdiccional definida como Administración Punta Mogotes (APM)².

Desde los inicios de su desarrollo, el complejo se definió como un área turística y de playa con la particularidad de constituir el 45% de la superficie de playa de la ciudad de

¹ Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/turismo/sistema-argentino-de-calidad-turistica> (08/06/2021)

² Recuperado de <https://www.puntamogotes.gob.ar/index.html> (24/05/2021)

Mar del Plata, lo cual lo constituyó como un eje fundamental del crecimiento turístico de la misma. Como fue expresado con anterioridad, dicho crecimiento trae aparejadas ciertas problemáticas relacionadas con la actividad turística. Siguiendo lo expuesto por Benseny (2013), Bono, López, Ríos, Rocca y Seimandi (2012), Botana y Gliemmo (2019), Cruz (2020) y Dadón (2002), en los principales balnearios de la costa bonaerense se visibilizan desde hace años algunas de estas problemáticas, entre las que se destacan: la contaminación de la playa y el mar, las construcciones duras sobre la arena, la impermeabilización de la superficie, la alteración del ambiente natural, la erosión costera y la privatización del espacio público en el área litoral. El complejo Punta Mogotes no es una excepción a las mismas.

En este sentido, surgieron interrogantes tales como ¿qué problemas ambientales se originan por consecuencia de la actividad turística en la zona del complejo Punta Mogotes? ¿Cómo se gestionan desde el consorcio? ¿En qué medida la implementación de las DGAPyB en el complejo Punta Mogotes puede contribuir a paliar las problemáticas históricas del área de playas alcanzada por este estudio?

Así, en la presente investigación se pretendió analizar las estrategias de gestión en relación a las problemáticas ambientales del complejo Punta Mogotes, Mar del Plata, en el marco de la implementación de las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos durante el año 2021.

Objetivos

Objetivo general

Analizar las estrategias de gestión en relación a las problemáticas ambientales del complejo Punta Mogotes, Mar del Plata, en el marco de la implementación de las “Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos (DGAPyB)” durante el año 2021.

Objetivos específicos

1. Describir el proceso de implementación de las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos (DGAPyB) en el complejo Punta Mogotes durante el año 2021.
2. Exponer las problemáticas ambientales asociadas al área de intervención del consorcio del complejo Punta Mogotes relacionadas a la actividad turística.
3. Identificar los actores vinculados al abordaje de las problemáticas ambientales en el caso de estudio.

Metodología

El estudio ha sido de tipo descriptivo y analítico ya que estudió aspectos de un fenómeno y sus componentes (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2006). En otras palabras, se buscó especificar las propiedades o características relevantes del fenómeno bajo análisis. Para ello, se utilizaron técnicas propias de la perspectiva metodológica cualitativa. En una primera instancia, se llevó a cabo una revisión bibliográfica de fuentes científicas y académicas secundarias a fin de dar contexto a la propia investigación y proporcionar un marco teórico adecuado.

En lo que respecta a las técnicas de recolección de datos se recurrió a:

1. Realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave del sector público turístico provincial más precisamente del área de calidad; del sector público turístico nacional –también del área de calidad y en particular en relación directa con las DGAPyB-; de la administración del complejo Punta Mogotes; y a especialistas en ambiente y paisaje.
2. Asimismo, se realizó una observación no participante del proceso de implementación de las DGAPyB. En este sentido, se participó de cinco (5) reuniones técnicas en las que se fueron registrando las minutas correspondientes. Esto se consideró de utilidad por la posibilidad de observar y registrar el nivel de involucramiento de los actores sociales y el proceso de adopción de las pautas de las DGAPyB por parte de los responsables de la Administración Punta Mogotes (APM).
3. Asimismo, se realizaron dos visitas de campo. La primera ocurrió los primeros días de noviembre del 2021, período en el cual transcurrió la evaluación de las Directrices tanto en el complejo Punta Mogotes como en el Puerto de Mar del Plata contando con Helena Havrylets como evaluadora y referente del Ministerio Nacional de Turismo y Deportes en cuanto a Directrices de Gestión Ambiental. En esa instancia, fue posible presenciar el proceso, asistiendo a los encuentros en los que los responsables de ambos consorcios debían dar cuenta del cumplimiento de los ejes propuestos en las DGAPyB. La segunda visita de campo se realizó los primeros días de enero del 2022 con el objetivo de obtener registros fotográficos correspondientes a la temporada alta.
4. Por último, se analizó el Informe de Implementación elaborado por los consultores técnicos por parte de la Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires.

Para el cumplimiento de los objetivos, se procedió de la siguiente manera: en una primera instancia se recurrió a las minutas mencionadas con anterioridad para describir el proceso de implementación de las DGAPyB agrupando las reuniones técnicas en categorías según la metodología planteada en la planificación de la Dirección de Normalización y Calidad Turística de la Provincia de Buenos Aires.

Como segundo paso, para la identificación de las problemáticas ambientales se tomaron los estudios de los autores expuestos en el marco teórico entendiendo que muchas de esas problemáticas corresponden también al área gestionada por la Administración Punta Mogotes (APM). Luego, se cruzó dicha información con la recabada tanto en el proceso de implementación y evaluación de las DGAPyB como la expuesta por las personas entrevistadas y aquellas exhibidas en el Informe Final de Implementación de la Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires.

Finalmente, para cumplir con la identificación de los actores vinculados al abordaje de las problemáticas ambientales en el caso de estudio se utilizó la información recabada mediante las cuatro (4) técnicas de recolección de datos mencionadas en el presente apartado.

Asimismo, se presentaron las estrategias de gestión de la Administración Punta Mogotes (APM) en relación a cada una de las problemáticas ambientales previamente expuestas. Para la identificación de dichas estrategias, se recurrió al Informe Final de Implementación previamente mencionado. El mismo cuenta con un apartado conformado por una planilla de planificación elaborada por el consorcio en cuestión. En ella se plasman cada uno de los ejes de las DGAPyB con sus objetivos, metas, acciones y plazos de concreción. A los fines del presente estudio, se tomaron aquellas acciones que se catalogaron como *implementadas*.

Así, para la consecución del objetivo general del presente estudio y a los efectos de sintetizar y articular los hallazgos teóricos y prácticos se presentó la Matriz N° 1. Ésta pretende plasmar las estrategias de gestión implementadas por la APM en base a las problemáticas ambientales previamente identificadas. Asimismo, se presenta la relación de cada una de ellas con los ejes de las Directrices y la bibliografía en la que se basó el análisis. Podría decirse que se trata de una triangulación de fuentes primarias y secundarias.

Cabe especificar que las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos (DGAPyB) son una herramienta específica cuya aplicación es de carácter voluntaria. Está enmarcada en el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT), diseñado para asegurar el desarrollo del turismo sustentable y la calidad de los destinos turísticos nacionales en su conjunto, siguiendo los principios de la Ley Nacional de Turismo N° 25997. Los detalles respecto a las Directrices serán especificados en la presentación del caso (Capítulo 2).

Capítulo 1: Marco teórico

El marco teórico del presente trabajo se divide en cuatro (4) secciones. El primer apartado pretende enmarcar el caso de estudio –en términos generales- en el concepto *desarrollo sustentable*. Se entiende al *ambiente* como una dimensión sobre la que la práctica turística incide directamente, más aún cuando se trata de un recurso ecológicamente frágil como lo son las playas. La segunda sección está destinada a conceptualizar la calidad y la normalización y su incorporación en el ámbito de la gestión y del turismo. El tercer apartado pretende vincular el concepto de calidad con la gestión ambiental y específicamente, con la gestión de las playas. Por último, la cuarta y última sección presenta las problemáticas ambientales en el territorio costero bonaerense según los autores seleccionados.

1.1. Desarrollo sustentable, turismo, cambio climático y ambiente

1.1.1. Desarrollo sustentable y turismo

El término desarrollo sustentable lleva décadas siendo utilizado en diferentes ámbitos, sobre todo para planes de acción tanto de organismos públicos como privados en torno a estrategias de desarrollo y gestión ambiental. Sin embargo, desde su surgimiento no ha existido un único discurso en torno a qué se entiende por el mismo. Gudynas (2003) y Pierri (2005) realizan una memoria histórica sobre este debate y cómo fue mutando dicho concepto. Incluso el primer autor especifica que existe una discusión entre “sustentable” y “sostenible” y que, aunque muchos otros no lo utilizan como sinónimo, él elige hacerlo.

Así, en ese repaso histórico, se vislumbra cómo diferentes organismos, académicos y políticos han intervenido en la conceptualización de este término. Asimismo, se identifica un conflicto entre quienes defendían la conservación y quienes apelaban al progreso (traducido como crecimiento) económico. En un principio, los aspectos ambientales no eran considerados dentro de la postura económica (Gudynas, 2003). Por tanto, se concluye en que las problemáticas ambientales están directamente relacionadas con los modelos de desarrollo y sus estructuras socioeconómicas.

En la agenda internacional, desde la década de 1970 se sucedieron una serie de antecedentes institucionales que fueron marcando la importancia creciente que ha tenido la dimensión ambiental y el entendimiento de los límites de la racionalidad económica. Gudynas (2003) y Pierri (2005) destacan el reporte “Los límites del crecimiento” elaborado por el Meadows y colab. en el año 1972, el cual fue realizado en el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) por encargo del Club de Roma³. Su importancia radica en su contribución a implantar el debate sobre lo ambiental y a instalarlo en el ámbito político (una cuestión antes reservada a círculos más tradicionales) (Pierri, 2005).

El mismo año, en 1972, estas discusiones continuaron en lo que la literatura señala como el primer gran hito a nivel internacional en cuanto a la vinculación de la naturaleza con el desarrollo: la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente (denominada Primera Cumbre para la Tierra). Fue desarrollada en Estocolmo y en ella se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el primer programa de las Naciones Unidas asociado netamente a cuestiones ambientales (Gliemmo y Moscoso, 2018). De dicha Conferencia surgieron también 26 principios pensados para la gestión

³ El Club de Roma es un grupo de expertos internacional cuyo objetivo es promover una serie de ideas centrales: una perspectiva global y de largo plazo y el concepto de “problematique”, un conjunto de problemas globales entrelazados (económicos, ambientales, políticos o sociales). En la actualidad, incluye 35 asociaciones nacionales y más de 100 miembros activos de pleno derecho. Club de Roma (2022). Recuperado de <https://www.clubofrome.org/history/> (12/01/2022)

racional del ambiente, al mismo tiempo que marcó el comienzo de un diálogo entre países respecto al crecimiento económico, los impactos ambientales (sobre todo aquellos efectos sobre los recursos naturales) y cuestiones de índole social a nivel mundial (Rossi, 2018).

A partir de la Primera Cumbre de la Tierra (1972), proliferaron estudios académicos sobre impactos ambientales y se inició una corriente de análisis basada en la sensibilidad ambiental (Gudynas, 2003). Luego, Gliemmo y Moscoso (2018), Gudynas (2003) y Rossi (2018) reconocen un segundo hito de gran importancia ocurrido en el año 1987: la publicación y divulgación del informe “Nuestro Futuro Común” (también conocido como Informe Brundtland), presentado por la Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Su relevancia radica en la propuesta de la definición de *desarrollo sustentable* ya que aún en la actualidad es ampliamente difundida. Se define al *desarrollo sustentable* como un proceso que permite que las generaciones presentes satisfagan sus necesidades sin comprometer a las generaciones futuras de satisfacer las propias. De este modo, como afirman Ramírez Treviño, Sánchez Núñez y García Camacho (2004), se observa que, por un lado, existe un componente ecológico-natural; y por otro lado, se adopta el principio de solidaridad lo que da cuenta de un componente ético-social los cuales confluyen en este nuevo modelo de desarrollo. A este último componente que rescatan los autores, Riechmann (1995) ya había adicionado el de “político”, al mencionar que *desarrollo sustentable* incluye necesariamente un componente ético-político (Imagen N° 1). Asimismo, Gudynas (2003) agrega que el componente económico sigue estando presente, y que, a partir de la definición propuesta en el Informe Brundtland, se consigue “re-interpretar” la relación naturaleza-economía entendiéndolo que el ambiente es un medio necesario para asegurar el crecimiento económico y no un limitante como algunas posturas sostenían hasta el momento.

Imagen N° 1. Componentes del desarrollo sustentable.



Fuente: Elaboración propia en base a Gudynas (2003), Ramírez Treviño, Sánchez Núñez y García Camacho (2004) y Riechmann (1995)

Aunque la definición de desarrollo sustentable propuesta en el Informe Brundtland fue globalmente difundida y aceptada, Riechmann (1995) y Ramírez Treviño et al. (2004) realizan una crítica al concepto. Los autores entienden que su amplitud da lugar a diferentes interpretaciones al mismo tiempo que la ausencia de operatividad impide traducirlo en acciones concretas o incluso en políticas públicas. Asimismo, Gudynas (2003) y Riechmann (1995) expresan que, al fin y al cabo, dicha conceptualización se centra en cómo generar mayor crecimiento económico; es decir, aunque el Informe

Brundtland logra incorporar la dimensión ambiental en el desarrollo, nunca abandona la inclinación por el crecimiento económico.

Ahora bien, el debate entre naturaleza vs. crecimiento económico se sucedió en un lapso de 20 años, los cuales separaron la Primera Cumbre para la Tierra (1972) de la segunda Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente -más conocida como la Cumbre de Río de Janeiro (1992)-. Para cuando esta última fue celebrada, ya existía evidencia académica de la presencia de problemas ambientales a escala global por causas generadas por el ser humano, tales como la reducción de la capa de ozono y su consecuente calentamiento global y la pérdida de biodiversidad en gran parte dada por la destrucción de áreas silvestres (Gudynas, 2003). Así, la Cumbre de Río 1992 reconoce cómo los distintos elementos sociales, económicos y ambientales son interdependientes al mismo tiempo que evolucionan juntos (Naciones Unidas, s/f⁴). Los documentos más significativos surgidos de dicho encuentro fueron la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con los 27 principios de desarrollo sustentable; y la Agenda 21, la cual consiste en un programa de acciones concretas y prácticas (Rossi, 2018).

La tercera Cumbre fue celebrada en Johannesburgo, en el año 2002, siendo también reconocida como Río +10. Entre los años 1992 y 2002, la institucionalización ambiental continuó creciendo, aunque con signos de ralentización. Sin embargo, las problemáticas del calentamiento global y cambio climático (reconocidas ya en Río 1992) quedaron firmemente instaladas en la agenda internacional (Gudynas, 2003), sucediéndose convenciones vinculadas a ello. Retomando las especificaciones de la tercera Cumbre de la Tierra (2002), la misma tuvo la intención de ahondar en el análisis sobre el desarrollo sustentable y buscar acciones públicas concretas (Gudynas, 2003; Rossi, 2018). Diez años después, se llevó a cabo la Cumbre Río +20 (2012) que, aunque culminó con un documento que contiene pasos claros y prácticos para la implementación del desarrollo sostenible, fue ampliamente criticado (Rossi, 2018).

Por último, se puede reconocer como un último hito importante en esta historización sobre el modelo de desarrollo sustentable a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en el año 2015. Llevada a cabo en Nueva York, su objetivo principal fue aprobar una nueva agenda para el desarrollo sustentable. A ella se la denominó “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” e incluía una declaración, 17 objetivos de desarrollo sostenible (actualmente conocidos como ODS –Anexo 3-) y 169 metas (Naciones Unidas, s/f).

Ahora bien, el turismo no ha sido ajeno a la creciente importancia que se le ha dado al ambiente a nivel mundial. Antes de explicitar la relación entre turismo y desarrollo sustentable, es preciso conceptualizar al primero. La Organización Mundial del Turismo (OMT) define al turismo como “*las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros.*” (1994 en Sancho, 1998, p. 11). Sin embargo, a través de los años, se han realizado diversos trabajos y análisis respecto a cómo debería definirse este concepto, complejizándolo cada vez más. Bertonecello (2002) expone que la definición propuesta por la OMT tiene como aspecto positivo el hecho de ser precisa y simple, aunque esto conlleva a que sea un concepto limitado y difícil de operacionalizar, al mismo tiempo que se percibe un enfoque sobre el turista como actor fundamental y no toma en cuenta al territorio en que se desarrolla la actividad ni a los procesos sociales que se dan en torno a él. Por ende, el mismo autor define al turismo como una práctica social con implicancias en el territorio en el que se desarrolla. En adición, Hiernaux (2002) explica que el turismo no es una actividad económica en sí sino un inductor de las mismas al ofrecer bienes y servicios en función de la demanda del turista, al mismo tiempo que propone partir de su definición

⁴ Recuperado de <https://www.un.org/es> (12/01/2022)

como proceso societario. Por otro lado, Jafari (2005) plantea estudiar a la actividad turística desde un enfoque interdisciplinar, entendiendo que distintas disciplinas tales como geografía, historia, economía, derecho, sociología, ciencia política, entre muchas otras, hacen al entendimiento de la misma. Dicha conclusión la extrae del análisis de programas y tesis sobre turismo, al entender a esta práctica como una disciplina universitaria.

Asimismo, Comparato y Moscoso (2014) realizan una aproximación y reflexión del estudio del turismo desde la epistemología. En dicho trabajo, a partir del pensamiento de Jafari (2005), Campodónico y Chalar (2010) y Panosso Netto (2007), reflexionan sobre la necesidad de superar el enfoque interdisciplinar, para tomar el transdisciplinar. Expresan que el estudio transdisciplinario consiste tanto en la convergencia de saberes como en un proceso de construcción del conocimiento basado en la crítica y la reflexión (Ob. Cit., 2014).

En este sentido, Ospital (2005) entiende que, desde una mirada optimista, la multiplicidad de enfoques para abordar el estudio de la práctica turística les confiere interés y riqueza a dichas investigaciones; pero desde una postura más crítica, representa dificultades para su entendimiento, a lo cual Gliemmo y Moscoso (2018) agregan que la inexistencia de un consenso unánime en cuanto a la definición del turismo sería producto de la complejidad del mismo.

Retomando la importancia del ambiente y su inserción en el ámbito turístico, la Organización Mundial del Turismo (OMT) expone que *“el desarrollo turístico sustentable reconoce las necesidades actuales de los turistas y de las regiones locales, protegiendo y mejorando las oportunidades para el futuro. Se prevé que conduzcan a la gestión de todos los recursos de manera tal que, los derechos económicos y sociales puedan ser cumplidos, al tiempo que se mantiene la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y las condiciones de vida.”* (En Rossi, 2018, p. 19). Asimismo, Gliemmo (2021) en base a Linares y Morales Garrido (2014) describe una serie de características del turismo sustentable:

- La administración, la planificación y la política son esenciales para dar respuesta a problemáticas causadas por el deficiente manejo de recursos naturales y humanos.
- La planificación debe ser entendida como estratégica a largo plazo.
- La gestión del turismo sustentable es ambiental, social, cultural, política y administrativa. Todos los interesados deben ser consultados y tener acceso a la información.
- Debe existir una preocupación evidente por la equidad, la igualdad y la justicia, entendiendo la importancia de satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas.
- Para transformar las buenas intenciones en prácticas palpables, es necesaria la comprensión de las economías de mercado, las culturas, los procedimientos de gestión de los negocios del sector privado, las organizaciones del sector voluntario/público y las actitudes de los consumidores y prestadores de servicio.

En este punto resulta necesario abordar brevemente otro concepto ya mencionado: cambio climático.

1.1.2. Cambio climático y ambiente

En el marco de la legislación argentina, la Ley Nacional N° 24.295 (1993) de aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático -celebrada en Rio de Janeiro en el año 1992-, define a este último como el *“cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la*

atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.” (art. 1, inc. 2.).

En la agenda internacional, se ha posicionado cada vez más la importancia de tomar acciones para limitar los impactos del cambio climático. Así, a la Cumbre de Río de 1992, le han sucedido una serie de convenciones y protocolos con el objetivo de generar acuerdos multilaterales y planes de mitigación. Leff (2005) se refiere a ellos como los acuerdos multilaterales ambientales (AMAs) y considera dentro de los mismos a los Convenios de Cambio Climático y Diversidad Biológica, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía y los protocolos de Cartagena sobre Bioseguridad, de Kyoto sobre Cambio Climático y de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.

Asimismo, en el año 1994 comienza a funcionar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Conferencia de Partes (COP) – asociación de todos los países que forman parte de la Convención-. Uno de los resultados más importantes de la CMNUCC ha sido el Acuerdo de París, firmado en el año 2015, el cual establece acciones para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y realiza un llamamiento a reforzar medidas que ayuden a reducir el calentamiento global. Específicamente, el artículo 2 de este Acuerdo, propone *“mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático.”* (Naciones Unidas, 2015, p. 3). La importancia del Acuerdo de París radica en que, según Ban Ki-Moon -Secretario General de la ONU al momento de la firma del Acuerdo-, por primera vez todos los países del mundo se comprometieron a reducir sus emisiones de GEI y actuar de manera conjunta en pos del ambiente (Zubillaga, 2015).

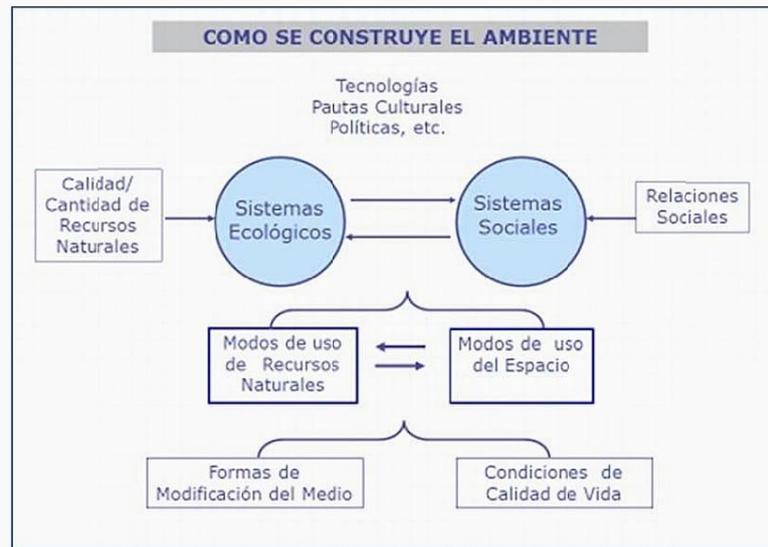
En adición, otro hito reciente en materia de cambio climático ha sido la celebración de la COP26, llevada a cabo entre los meses de octubre y noviembre del año 2021, en la ciudad de Glasgow. En ella, los países reafirmaron el objetivo expuesto en el artículo 2 del Acuerdo de París, aunque reconocieron que los impactos del cambio climático serían mucho menores con un aumento de la temperatura de 1,5 °C antes que de 2 °C, resolviendo así realizar esfuerzos para limitar el incremento de la temperatura a 1,5 °C. (Pacto de Glasgow para el Clima, 2021, p. 3).

En este sentido, diferentes áreas temáticas relacionadas con el cambio climático han acordado acciones en el marco de la última CMNUCC. En el caso del turismo, diversas organizaciones, encabezadas por la OMT se comprometieron con la acción climática a través de la firma de la Declaración de Glasgow. En la misma, se reafirma el conocimiento sobre la dependencia del sector a los combustibles fósiles, el uso insostenible de los recursos naturales y el consumo capitalista, lo cual profundiza el cambio climático. Al mismo tiempo, se explicita que el virus SARS-CoV-2 ha ayudado a concientizar respecto a la relación entre los impactos del cambio climático y los riesgos para la salud humana. Se plantea el compromiso global de reducir las emisiones al menos a la mitad para 2030 y alcanzar “Net Zero” antes de 2050, lo antes posible, mientras que expresa que se generarán acciones en línea con lo propuesto por la COP26: un aumento de la temperatura de no más de 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales para 2100.

Entonces, como fue mencionado con anterioridad, no puede obviarse la significancia del *ambiente*. Éste toma un rol sumamente importante a la hora de pensar y planificar las prácticas y acciones humanas. En términos de Rossi (2018) el *ambiente* es un sistema complejo y dinámico que surge de la interacción sociedad-naturaleza. Como todo sistema, está compuesto por partes que actúan de forma integrada e interrelacionada.

La autora explica que para entender al ambiente, es necesario dar cuenta de esos componentes y para ello propone la imagen explicativa que se muestra a continuación:

Imagen N° 2. Construcción del ambiente y la interrelación de sus componentes.



Fuente: Rossi (2018)

Como puede observarse en la Imagen N° 2, los componentes del ambiente no funcionan de manera aislada. Desde la perspectiva turística, el ambiente es el entorno en el cual se da esta práctica y resulta, en mayor o menor medida, dependiente de él por ser muchas veces el propio atractivo turístico de un destino. Incluso Quintero Santos (2004) entiende que buena parte del turismo se desarrolla en ambientes vulnerables a la presión humana por su fragilidad ecológica (como puede ser las zonas costeras) y enumera una serie de impactos ambientales consecuencia de la actividad turística tales como contaminación y generación de desechos que pueden originar problemas de depuración de aguas residuales, recogida de basura y creación de vertederos incontrolados; desaparición o degradación de espacios naturales; erosión y degradación del entorno en zonas litorales y rurales; y polución arquitectónica y contaminación paisajística. En apartados posteriores se ahondará sobre problemáticas de esta índole en las playas.

Dadón (2002) le otorga importancia al ambiente en el turismo al tomar una cita de la OCDE (1980) que afirma que *“la razón de ser del turismo es un ambiente sin contaminación (impoluto) de alta calidad; la preservación de ese ambiente resulta del mayor interés para todos los que viven del turismo y para quienes el turismo es una forma de recreación.”* (p. 102). Esto deja evidenciado el requerimiento del turismo de una alta calidad ambiental. Para ello, el cuidado del ambiente de un destino debe basarse en una correcta planificación y gestión integral, conociendo las formas y procesos naturales y entendiendo la fragilidad de los recursos naturales.

1.2. Calidad turística

1.2.1. Calidad

La norma ISO 9000:2015 define a la calidad como el *“grado en que un conjunto de características inherentes de un objeto cumple con los requisitos.”* (p. 19). Sin embargo, el concepto de calidad no siempre fue entendido del mismo modo si no que ha ido evolucionando en base al mercado en donde se insertan las necesidades de sus principales actores: el prestador y el consumidor (Beltrami y Dangelo Martínez, 2017).

Biondo (2015) coincide con Camisón, Cruz y González (2006) al expresar que a lo largo del siglo XX comienzan a reflejarse diferentes indicios de la necesidad de la calidad en el sistema productivo. El abordaje de la gestión de la calidad en sus diferentes etapas o enfoques ha tenido aportes de disciplinas diversas tales como la ingeniería, la estadística, los recursos humanos, la administración, el marketing y la estrategia, las cuales hoy en día, desde una mirada global, logran explicar la calidad total (Ob. Cit., 2006).

En este sentido, autores como Yepes Piqueras, Chapapría y Serra Peris (1999), Romero (2011) y Beltrami y Dangelo Martínez (2017) coinciden en que pueden considerarse tres etapas de la evolución del concepto de calidad a partir de lo cual podría existir una correlación con las disciplinas que fueron abordando este término:

1. Inspección y control de la calidad
2. Aseguramiento de la calidad
3. Calidad Total

En este marco, la primera etapa se caracterizó por estar sesgada a la calidad del producto final (inspección) y a la producción del mismo (control). Aunque desde una posición reactiva, se procuraba que al cliente le llegase el producto en condiciones de ser utilizado. La segunda etapa se distingue a partir de la formulación de las normas ISO 9000, las cuales establecían un sistema de gestión y con él un conjunto de acciones planificadas, con énfasis en la documentación y la mejora continua. Por último, la Calidad Total o Total Quality Management (TQM) es un enfoque que integra a toda la organización, en todos sus niveles jerárquicos, tomando aspectos internos y externos. En este último enfoque o etapa, la implicancia de la alta dirección y su capacidad de gestionar toma un rol preponderante en la elaboración de una política de calidad integral.

Así, Yepes Piqueras et al. (1999) explican que *“la GCT (Gestión de la Calidad Total) es una filosofía de cultura empresarial que surge cuando se comprende la importancia de la calidad en el éxito empresarial y se precisa de ella, no sólo desde la perspectiva técnica, sino también desde la perspectiva de la gestión.”* (p. 32). Asimismo, Biondo (2015) agrega que aplicar la calidad tanto en la gestión privada como en la pública, se traduce en apostar a un proceso de modernización y profesionalización, sin descuidar las dimensiones sociales y ambientales (además de la económica) en las que se basa el modelo de sustentabilidad. Respecto a esto último, Beltrami y Dangelo Martínez (2017) afirman que el concepto de calidad difundido en la actualidad otorga cada vez más peso a las cuestiones socioambientales.

Aunque hasta aquí se han tomado únicamente las tres etapas en las que coinciden los autores citados con anterioridad, la historia de la calidad es digna de ser abarcada en un trabajo aparte. A fines de presentar con un poco más de profundidad las etapas previamente plasmadas, en la Tabla N° 1 se expone una adaptación del cuadro realizado por Murano (2019), tomado de Avedissian, Castillo, Chanin, Ferrari y González Escudero (2006).

Tabla N° 1. Evolución del concepto de calidad.

ÉPOCA	RELACIÓN CON LA CALIDAD
Previo a la Revolución Industrial	Destreza de los artesanos transmitida a los aprendices.
Fines del S. XVIII	Dificultades para controlar la calidad en producciones masivas.
Fines del S. XIX y principios del S. XX	Trabajador funcional a partir del Shop Management. Taylorismo.
1910-1960	Control de la calidad por el uso de métodos estadísticos y cuantitativos. Fordismo.
1960-1970	Control del proceso como forma de control del producto.
1970-1980	Organización de los procesos tendientes a minimizar los costos de producción.
1980-1990	Normas y premios a la calidad. Modelos de gestión basados en la calidad y la excelencia.
1990-actualidad	Relación entre calidad, excelencia y competitividad + cuidado del medio ambiente.

Fuente: Elaboración propia en base a Murano (2019)

1.2.2. Normalización

Una norma es un documento -determinado por consenso y aprobado por un organismo reconocido en el área de la normalización- que establece criterios y reglas para actividades o resultados de una organización en pos de optimizar su ordenamiento (Castellucci, 2011). En este sentido, la International Organization for Standardization (ISO) define a la normalización como un proceso cuyo objeto es implantar disposiciones destinadas a usos comunes y repetidos con el mismo fin que persigue una norma. Entonces, como expresan Beltrami y Dangelo Martínez (2017) la normalización como proceso cuenta con una serie de objetivos a la vez que ayuda a la consecución de beneficios tales como:

- La creación de un idioma técnico común para organizaciones y actores de diferentes ámbitos, sean públicos o privados.
- Provisión de referencia para el cumplimiento de requisitos mínimos para procesos, productos, servicios y personas.
- Promoción de la eficacia, eficiencia y la competitividad empresarial.
- Fomento de la innovación y la mejora continua de procesos y productos.
- Impulso a la competitividad al conocer mejor tanto a los mercados como a sus tendencias.
- Elaboración de políticas públicas orientadas a la eficacia y a la eficiencia, en el marco de procesos de modernización del Estado.

Ahora bien, existen normas *obligatorias* y otras de carácter *voluntarias*. Las obligatorias o reglamentarias son aquellas dadas por la legislación vigente, las cuales, por su razón de ser, su cumplimiento no puede ser obviado. Las normas voluntarias, de carácter público y conocidas como normas técnicas, se componen de diferentes herramientas con la finalidad de que una organización pueda mejorar la calidad de sus procesos, productos y servicios para satisfacer los requisitos de sus clientes (Moreno, 2021). Como expresa Malvicino (2001), las *normas voluntarias* generalmente son utilizadas para:

- Mejorar aspectos de la organización en cuanto a programar, registrar y verificar la aplicación de procedimientos conducentes a la obtención de un producto, bien o servicio diferenciable.
- Establecer nuevas bases de negociación con clientes y proveedores.
- Mejorar el marketing de productos o servicios.
- Adelantarse a posibles exigencias de compradores o mercados que pretenden producciones diferenciadas.
- Certificar el sistema, los procesos, productos o servicios para obtener un reconocimiento explícito utilizables como símbolo de compromiso con la calidad.

Según Moreno (2021), las *normas técnicas* pueden clasificarse según:

- origen: pudiendo ser internacionales, regionales o nacionales;
- tipología: de acuerdo a su finalidad, entre las que se encuentran las normas de producto o de sistemas de gestión;
- objeto: pudiendo ser certificables o no certificables. Aquí se insertan las directrices definidas por la autora como recomendaciones hacia una organización para la mejora del desempeño; y
- alcance: según su campo de aplicación, pudiendo ser genéricas o sectoriales.

Como fue expresado con anterioridad, las normas deben contar con la aprobación de un organismo de normalización. En el plano internacional, este rol lo ocupa la ISO, una organización no gubernamental independiente que cuenta con 167 miembros (organismos nacionales de normalización). A través de estos últimos, la ISO desarrolla normas internacionales voluntarias, basadas en el consenso con relevancia para el

mercado, respaldando la innovación y ofreciendo soluciones a problemáticas globales. Al mismo tiempo, como expresa Biondo (2015), esta organización tiene como principal objetivo igualar el resultado de todos aquellos que apliquen una norma. Particularmente, la serie ISO 9000 es ampliamente difundida desde hace varios años a nivel mundial y sin distinción del ámbito en el cual esté inserta la organización interesada en aplicar la norma.

Por otro lado, en el plano nacional existe el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM): una asociación civil privada sin fines de lucro, único representante de ISO en la Argentina y con marco en el Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación. Este último fue creado en 1994 bajo el Decreto N° 1474, reconociendo a IRAM como el organismo nacional de normalización y a la importancia de la actividad normativa como sustento de la gestión de la calidad (Castellucci, 2010). Desde su año de surgimiento (1935), IRAM trabaja en el desarrollo de normas técnicas y actualmente ofrece servicios para certificar su cumplimiento, brinda capacitaciones y se reconocen como socios estratégicos de las organizaciones.

1.2.3. Sistemas de gestión de calidad

La norma ISO 9000:2015 establece que un sistema de gestión de calidad (SGC) *“comprende actividades mediante las que la organización identifica sus objetivos y determina los procesos y recursos requeridos para lograr los resultados deseados”* (p. 2). Por otro lado, podría definirse como un *“conjunto integrado por personas, recursos y procedimientos que interactúan en forma sistemáticamente organizada cuyo objetivo es implementar la gestión de la calidad”* (Serrano Aparicio en Biondo, 2015, p. 10).

Beltrami y Dangelo Martínez (2017) aclaran que un SGC podría considerarse como la estructura donde se sustenta la planificación de una organización según sus objetivos, las acciones para su consecución, la interacción constante de sus procesos y en donde tendrá lugar la mejora continua. Los autores explican que la implementación de un SGC consiste en establecer una política y objetivos que estén alineados con la calidad. La organización procurará cumplir con esos objetivos, para lo cual llevará a cabo acciones, las cuales requerirán un control de su cumplimiento. Al mismo tiempo, se establecerán responsabilidades, se asignarán recursos y se desarrollarán las actividades bajo un enfoque de procesos y determinación de procedimientos intentando estandarizar dichas actividades (siempre con el compromiso de la alta dirección y con énfasis en la interrelación de los procesos).

Como expresa Andrade (2015) la importancia de sistematizar radica en el resultado de la evidencia escrita a partir del control de los procesos en sus tres estadios: ex ante, durante y ex post. Además, permite comprender y explicar la realidad de una organización para luego proyectar posibles oportunidades de mejora y contribuir a la planificación desde la retroalimentación. Al mismo tiempo, es preciso aclarar que los SGC son de aplicación voluntaria y, por ser documentos que contienen especificaciones técnicas (Castellucci, 2011), guardan una estrecha relación con las normas de esta característica.

En el marco de los SGC, la ya mencionada norma ISO 9000:2015 define dos conceptos clave para la presente investigación: gestión y estrategia. Se entiende a la gestión como las *“actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización”* (p. 14) pudiendo incluir políticas, objetivos y procesos para la consecución de esos objetivos; y entiende por estrategia a todo *“plan para lograr un objetivo a largo plazo o global”* (p. 19)⁵.

⁵ Como se expondrá en apartados siguientes, a los fines de la presente tesis se analizarán únicamente aquellas estrategias que, aunque estén englobadas en una política ambiental, hayan sido efectivamente implementadas en el proceso de implementación de las DGAPyB durante el año 2021.

1.2.4. Calidad y normalización en el ámbito turístico

En los últimos 20 años, tanto desde el ámbito privado como el público, se han hecho esfuerzos por establecer códigos de conducta, estándares y sistemas de certificación turística con la finalidad de orientar tanto a las organizaciones prestatarias de servicios como a la comunidad local y a los turistas (Toselli y Godoy, 2011). Los autores entienden que esta tendencia demuestra que los turistas están cada vez más sensibilizados respecto a los impactos negativos que pueden ocasionar durante su estadía en un destino, por lo cual están exigiendo cada vez mejores estándares.

En el plano turístico internacional, según Moreno (2021), una de las primeras introducciones del concepto de calidad fue realizada en el año 1991 por la Organización Mundial del Turismo:

“El resultado de un proceso que implica la satisfacción de todas las necesidades, exigencias y expectativas legítimas de los consumidores respecto a los productos y servicios, a un precio aceptable, de conformidad a las condiciones contractuales mutuamente aceptadas y con los factores subyacentes que determinan la calidad tales como la seguridad, la higiene, la accesibilidad, la transparencia, la autenticidad y la armonía de una actividad turística preocupada por su entorno humano y natural.” (OMT, 1991, p. 13 en Moreno, 2021).

Siguiendo esta línea, Camisón (2004) analiza la certificación turística en España: en 1993 sólo una empresa del ámbito turístico de ese país contaba con una certificación ISO, mientras que a finales del 2002 existían 169 empresas certificadas por dicha norma, sumadas otras 350 con la marca Q del Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE)⁶. Wagner (2021) actualiza este dato exponiendo que hacia enero de 2003 el número de empresas distinguidas con la marca Q ascendía a 355. Además, la autora describe los antecedentes en materia de calidad turística que existieron en otros países tales como Francia, Dinamarca, Portugal, Costa Rica y México –la mayoría con acciones llevadas a cabo entre la última década del siglo XX y los primeros años del que transcurre-. Esto da cuenta del crecimiento e interés que existió a partir de principios del siglo que transitamos respecto a la calidad turística en el plano internacional. Al mismo tiempo, dichos antecedentes sirvieron como marco para que en el plano nacional se lograra institucionalizar a la calidad turística como política de Estado (Ob.Cit., 2021).

Concretamente, en el ámbito turístico nacional, la calidad comienza a tomar relevancia a partir de la promulgación de la Ley Nacional de Turismo N° 25997 en el año 2005 (Romero, 2011 y Beltrami y Dangelo Martínez, 2017). En la misma, se exponen una serie de principios rectores, entre los cuales se presenta la calidad en el sentido de la optimización de la misma tanto en las actividades turísticas como en los destinos en sí, con la finalidad de desarrollar una cultura de mejora continua y repensar la producción de servicios y métodos de gestión del sector⁷. El mismo año en que se promulga la Ley N° 25997 (2005), la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación junto a la Secretaría de Turismo de la Nación convocaron a diversos organismos e instituciones para integrar una Comisión Interdisciplinaria y Plurisectorial con la finalidad de redactar lo que se conocería como las primeras Directrices elaboradas por organismos nacionales (Toselli y Godoy, 2011). Dichas Directrices estuvieron abocadas a la mejora de la calidad turística y ambiental en los servicios de playa y fueron la primera versión de las hoy definidas como Directrices de Gestión Ambiental para Playas y

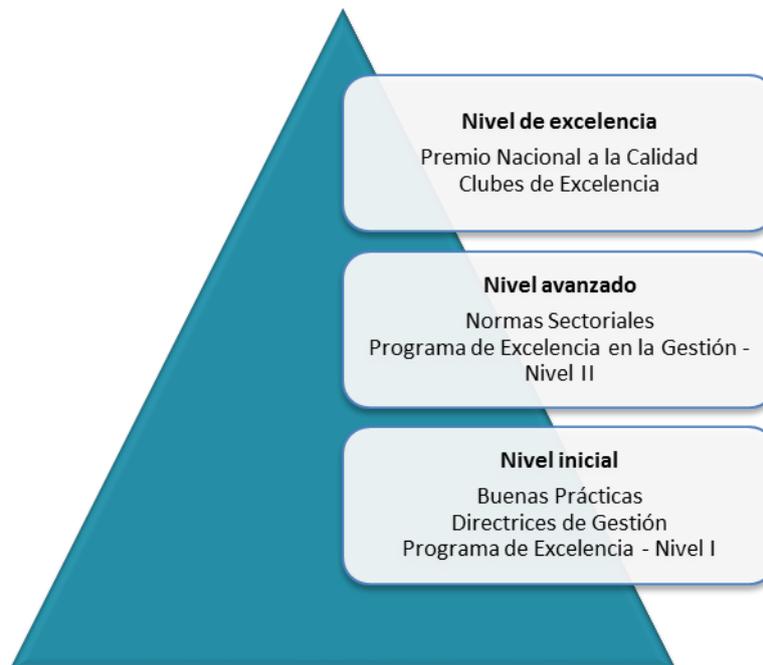
⁶ Organización surgida en el año 2000 con el objetivo de difundir la cultura de la calidad en las empresas del sector turístico de España. Sus principales actividades son la formación, la normalización, la certificación y la promoción de la marca Q de calidad turística. (Wagner, 2021)

⁷ Años más tarde, en el 2011, la Ley de Turismo de la Provincia de Buenos Aires N° 14.209 incorpora entre sus principios a la calidad, integrándola a la idea de competitividad.

Balnearios Turísticos (DGAPyB). Es interesante plasmar este antecedente ya que, a pesar de que en ese año la institucionalización de la calidad turística era incipiente, aún hoy en día es un documento que, con sus actualizaciones, sigue vigente. Asimismo, resultan preexistentes a lo que podría considerarse como una de las estrategias más relevantes por parte del Estado en cuanto a la normalización: la creación del Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT). El SACT es una propuesta metodológica compuesta por una serie de instrumentos diseñados para promover la calidad turística del país, aplicables tanto a organizaciones públicas como privadas (Beltrami y Dangelo Martínez, 2017). Funciona como marco de referencia práctico a nivel nacional, fortaleciendo la competitividad turística desde la calidad (Wagner, 2021) al mismo tiempo que ordena dichas herramientas mediante un esquema evolutivo de niveles de exigencia (Carrasco, Beltrami y De Rito, 2021) (Imagen N° 3). El documento oficial del SACT (2014) establece dichos niveles del siguiente modo:

- Nivel inicial: referente a un primer período en el que las organizaciones comienzan el proceso hacia la calidad, en el que precisan de asistencia y seguimiento constante por parte de equipos técnicos de organismos nacionales en materia de calidad y normalización turística. En este nivel se enmarcan las Directrices de Gestión.
- Nivel avanzado: orientado a organizaciones que buscan instrumentos concretos para la estandarización y sistematización de los procesos de gestión.
- Nivel de excelencia: correspondiente al mayor nivel jerárquico, pensado para organizaciones que cuentan con sistemas de gestión de calidad consolidados.

Imagen N° 3. Niveles establecidos por el Sistema Argentino de Calidad Turística y sus herramientas.



Fuente: Elaboración propia en base al documento de Directrices de Gestión Turística para Municipios (2011⁸)

Como explican Carrasco et al. (2021) y Moreno (2021), el SACT fue establecido formalmente en el año 2008 a través de la Resolución Ministerial N° 1624 por la

⁸ Es preciso aclarar que, aunque el documento no especifica fecha, 2011 fue el año en que se empezó a trabajar con los municipios.

Dirección Nacional de Gestión de la Calidad Turística. Actualmente, el encargado de administrar el SACT es el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación.

Resulta relevante hacer hincapié en la importancia del rol de los organismos de gestión pública en materia turística en general y en cuanto a la calidad turística en particular. En este sentido, Biondo (2015) expresa que el máximo organismo nacional de turismo cumple un papel fundamental a la hora de brindar pautas de aplicación de la cultura de la calidad. Asimismo, Wagner (2021) sostiene que es *“un actor clave para la planificación, coordinación y actuación en temas de calidad turística, creciendo en autoridad y competencias.”* (p. 72). Así, la implementación de normas se reconoce como una decisión estratégica de gestión, orientada al ordenamiento de las organizaciones y a la cultura de la calidad (Martínez y Rosenfeld, 2012). Más precisamente y en el plano turístico, podrían mencionarse como algunos beneficios de aplicación de normas voluntarias su contribución al mejoramiento de la imagen turística, al cumplimiento de la normativa obligatoria y al mejoramiento de las condiciones de organización, equipamiento y seguridad (Ob. Cit., 2012).

Una de las herramientas insertas en el Sistema Argentino de Calidad Turística son las Directrices de Gestión. Una directriz *“es una pauta voluntaria de acción que bajo la forma de recomendaciones y especificaciones técnicas extraídas de la experiencia y de los avances tecnológicos y científicos se adapta a múltiples realidades.”* (Directrices de Gestión Turística de Municipios, 2011, p. 20).

El documento de Directrices de Gestión Turística de Municipios es claro en su exposición en cuanto a los objetivos de aplicación de las mismas:

- Ayudar a solucionar problemáticas y atenuar impactos en su contribución a garantizar la calidad ambiental, social, cultural y del servicio.
- Fijar pautas específicas para la gestión ambiental y de la calidad.
- Proveer un marco de referencia para la optimización en la prestación de los servicios.
- Promover el desarrollo de sistemas de calidad integrales.
- Establecer pautas de acción para las intervenciones físicas en el territorio.
- Proponer acciones de concientización de los diferentes actores involucrados en la actividad turística.
- Mejorar la calidad de productos y servicios, manteniendo y/o actualizando los estándares previstos.

Dentro de la tipología de Directrices de Gestión, se pueden identificar las Directrices de Gestión Ambiental (DGA). La página web oficial de la Nación define a las DGA como un programa compuesto por un conjunto de recomendaciones para la implementación de un sistema de gestión ambiental, cuyo objetivo es garantizar la calidad de las organizaciones turísticas al mismo tiempo que contribuye a solucionar y atenuar impactos y minimizar costos. Estas Directrices hacen especial hincapié en el modelo de la sustentabilidad, habiendo sido diseñadas para asegurar el desarrollo de un turismo sustentable y responsable. Entre ellas, existen tres tipologías según la organización destinataria: para prestadores turísticos, para municipios turísticos y para playas y balnearios turísticos. Esta última corresponde al objeto de análisis de la presente investigación y será presentada con mayor profundidad en los capítulos siguientes.

En este punto resulta relevante abordar otros conceptos ligados a lo hasta aquí planteado: la gestión ambiental y la gestión de playas.

1.3. Gestión ambiental y gestión de playas

Fernández (2000), cuando explica qué entiende por *gestión ambiental del desarrollo urbano*, define dos conceptos que aquí interesan: la *gestión* y lo *ambiental*. El autor entiende a: “*la gestión en relación a las ciencias políticas y administrativas, al management y a las relaciones socio-organizacionales; (y) a lo ambiental en relación a las ciencias ambientales y naturales, ecología, biología y a las relaciones socio-culturales con la naturaleza*” (p. 354).

En un sentido más lineal, Massolo (2015) conceptualiza a la gestión ambiental como “*el conjunto de acciones y estrategias mediante las cuales se organizan las actividades antrópicas que influyen sobre el ambiente con el fin de lograr una adecuada calidad de vida previniendo o mitigando los problemas ambientales.*” (p. 11). La autora entiende que es un concepto integral, que tiene en cuenta no sólo las acciones concretas que puedan implementarse en un territorio, sino también las directrices, lineamientos y políticas para esa implementación. A la hora de pensar en gestión ambiental no puede dejarse de lado la necesidad de una planificación integral. Ésta debe estar basada en una práctica estratégica de organización del territorio que tenga en cuenta -desde una mirada sistémica- las dimensiones físicas, sociales, económicas y políticas que conforman un territorio real (Bertoni, López y Testa, 2015).

Existen diferentes herramientas de gestión ambiental tales como los Estudios de Impacto Ambiental, auditorías ambientales, ecodiseño o diseño ambiental, educación ambiental y Sistemas de Gestión Ambiental (SGA) (Massolo, 2015). Siguiendo la línea del presente trabajo, interesa abordar brevemente este último instrumento. La norma ISO 14001:2015 define a un Sistema de Gestión Ambiental como la “*parte del sistema de gestión usada para gestionar aspectos ambientales, cumplir los requisitos legales y otros requisitos, y abordar los riesgos y oportunidades.*” (p. 2). En este sentido, cumple con las características de un sistema de gestión mencionadas con anterioridad, aunque el principal objetivo es mejorar el desempeño ambiental de la organización que lo implemente. Como explican Beltrami y Dangelo Martínez (2017), la ISO 14001 se aplica a dos tipos de aspectos ambientales que deben ser identificados por la organización: los que puede controlar y sobre los que puede tener influencia. Los autores entienden que un aspecto ambiental significativo puede ser la causa de un posible impacto ambiental también relevante, sea negativo o positivo. Aquí radica la importancia de la gestión ambiental, lo cual toma principal relevancia si la organización se inserta en un entorno ecológicamente frágil como lo son las playas (esta característica será abordada en el apartado 1.4.).

El Código Civil y Comercial de la Nación (2015), en su artículo N° 235, establece a las playas como bienes de dominio público y expresa que “*se entiende por playas marítimas la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local aplicable en cada caso*” (inc. b). Si bien la conceptualización formal desde el punto de vista normativo es la establecida por el Código Civil y Comercial, la playa es un término polisémico ya que, dependiendo de la disciplina que se implemente para su entendimiento, puede diferir su significado y alcance (Vallarino y Urrutia, 2021). En este sentido, si se toma la mirada del sector turístico, la playa se convierte en el principal factor productivo, en una fuente de ingresos, siendo al mismo tiempo un bien natural y complejo (Yepes Piqueras, Chaparría y Serra Peris, 1999). A esto, Iñiguez, Gutiérrez Corona, Pérez López, Covarrubias Ramírez, López Mendoza y Lizarraga-Arciniega (2007) agregan que la playa debe entenderse como un soporte económico de la comunidad local. Sin embargo, percibir a la playa sólo desde una mirada economicista reduce su comprensión y valoración como espacio de protección costera y demás atributos ecológicos.

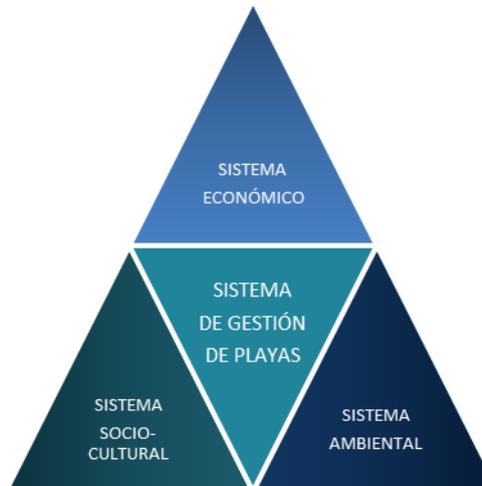
Asimismo, resulta relevante definir qué se entiende por balneario. La norma IRAM 42100 (2012) lo define como un “*establecimiento ubicado sobre espacios costeros marítimos, fluviales o lacustres que presta servicios en playa tales como sombra artificial o natural, náuticos, gastronómicos y otros.*” (p. 7). Al mismo tiempo, ampliando y complejizando la anterior definición, Hernández (2018) expone que el complejo balneario, como construcción que cuenta con una cantidad significativa de unidades comerciales que ofrece bienes y servicios, es uno de los modos de ocupación y uso de la playa más denso en el que se impone un aparente paisaje urbano.

Múltiples estudios indican que el turismo de sol y playa es una de las modalidades más elegidas por los turistas, no solo a nivel nacional, sino también internacionalmente. Por eso, la gestión del espacio costero en general y de las playas en particular, requiere principal atención. Como establece Yepes Piqueras (2004), resulta necesaria la incorporación de una adecuada valoración de las playas que tenga en cuenta los costos de oportunidad de su uso y su capacidad de carga, al mismo tiempo que deben establecerse mecanismos de gestión ambiental orientados a la calidad. Asimismo, es indispensable dar cuenta (e idealmente prever) los impactos naturales y antrópicos que generan los distintos tipos de uso de este espacio. En la medida en que el uso de las playas se realice sin considerar esos impactos, se manifestarán los elementos conducentes a la degradación ambiental (Iñiguez et al., 2007).

Yepes Piqueras et al. (1999) entienden a la gestión y ordenación turística de una playa como “*el conjunto de acciones conducentes al logro de determinados fines turísticos - generación sostenible de empleo y riqueza- mediante la combinación, distribución y disposición de los recursos materiales y humanos necesarios, la guía, coordinación y motivación de los distintos agentes y la evaluación de los efectos en función de los objetivos fijados.*” (p. 26). Lo cual implica, en definitiva, administrar desde una perspectiva integral y sistémica los recursos de este espacio con la finalidad de prestar servicios turísticos. Iñiguez et al. (2007) hacen hincapié en la necesidad de una visión integral a la hora de gestionar turísticamente las playas, a lo cual agregan la idea de sustentabilidad. Así, los autores proponen un sistema de gestión de playas integrado en tres grandes subsistemas (Imagen N° 4):

- Ambiental. Orientado a la planificación e implementación de acciones acordes al medio, determinando y previendo impactos negativos, respetando el entorno, priorizando el ahorro de recursos como agua y energía, contando con un sistema de tratamiento de residuos sólidos, utilizando productos biodegradables y apostando a la educación ambiental (formal e informal) de la población y los turistas.
- Sociocultural. Pensado en el impulso al desarrollo integral de la comunidad, mejorando la calidad de vida, apoyando la adquisición de nueva infraestructura, equipos y servicios públicos, evitando o disminuyendo los impactos negativos que existan vinculados a esta dimensión.
- Económico. Con especial hincapié en la participación de empresas locales que generen empleos de calidad y produzcan mayor impacto indirecto en otros sectores productivos que fomenten una mejor calidad de vida.

Imagen Nº 4. Composición del sistema de gestión de playas.



Fuente: Elaboración propia en base a Iñiguez, Gutiérrez Corona, Pérez López, Covarrubias Ramírez, López Mendoza y Lizarraga-Arciniega (2007)

Por otro lado, pueden distinguirse una serie de elementos que caracterizarían este enfoque de gestión (Yepes Piqueras, 2004):

- Cambios en el perfil del usuario, búsqueda de playas diferentes, seguras y dinámicas.
- Complejidad de la gestión costera, con múltiples grupos de interés, administraciones y actores involucrados.
- La playa concebida como un conjunto de procesos interrelacionados (enfoque sistémico) que deben garantizar la satisfacción de los usuarios.
- Sustento de la gestión de las playas en conceptos claves de la administración y los sistemas de calidad: planificación, procesos, control, acciones preventivas y correctivas.
- Necesidad de un “*Órgano Gestor*” (en términos del autor), de ámbito local o jurisdicción municipal, con el rol de organizar funcionalmente las playas.

Entonces, además de la complejidad intrínseca de las playas como bien natural, la diversidad y heterogeneidad de actores involucrados en ellas acentúa el desafío de su gestión. Gliemmo (2021) entiende que “*hay que considerar que el Estado, para poder planificar con algún éxito, necesita involucrar a los diversos actores pertinentes en los procesos de planificación, a fin de concertar con ellos el rumbo de su gestión, ganando sus voluntades, de modo que aporten coordinadamente sus recursos y capacidades de acción en función de metas compartidas.*” (p. 46). Por eso, aunque pueden resultar ambiciosas las propuestas tanto de un sistema de gestión de playas como la creación de un *Órgano Gestor*, se debe dar cuenta de la necesidad de planificación, coordinación y gestión desde una mirada holística, integrada y compleja que siga los lineamientos de la sustentabilidad.

1.4. Problemáticas ambientales en las playas

Como fue mencionado con anterioridad, las playas se caracterizan por su vulnerabilidad ecológica. Dadón (2020) expresa que “*debido a su condición de cuádruple interfase aire-agua-continente-ciudad*” (p. 223) convergen allí procesos de diversa índole. En concordancia, Fernández (2018) menciona que este ambiente es producto de muchos factores interactuando, a lo cual agrega que los procesos eólico y marino son los principales modeladores de este. Tal como expresa Vélez de López (2011), “*estos*

ecosistemas constituyen delgadas y frágiles interfaces entre la atmósfera, el océano y la parte continental, tan vulnerables, que cualquier variación en uno de sus elementos incide de manera importante sobre las costas y por ende en la población que ella soporta.” (p. 12). Estas condiciones ambientales le otorgan complejidad al sistema costero, lo cual se incrementa a partir de la antropización del paisaje (Felgueras, 2015) y en especial, luego de la forestación y urbanización del mismo (Brenes, 2005; Boretto, Cioccale, Rouzaut, Gordillo y Benítez, 2018 y González, Cruz y Benseny, 2012). En palabras de Boretto et al. (2018), la presión antrópica ha ido provocando problemáticas en el ambiente como consecuencia de un uso inapropiado de la playa y del ambiente litoral.

En este sentido, Fernández (2000) expresa que *“el problema ambiental puede definirse como la manifestación de una deficiencia (merma o carencia) de racionalidad entre expresiones del subsistema natural y del subsistema social.”* (p. 181-182). En el marco de la presente investigación, se entiende que al hablar de problemas ambientales, estamos consecuentemente hablando de calidad. Como especifica la primera versión de las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos (2005), la problemática de la calidad en las zonas costeras es consecuencia del desarrollo de la actividad turística que en Argentina comenzaría y se difundiría a partir de finales del siglo XIX, bajo la modalidad de *turismo de sol y playa*, el cual se concentró (en su amplia mayoría) en la costa atlántica bonaerense. Esta tipología de turismo dio lugar a que, en un proceso espontáneo y de rápido crecimiento de acceso al turismo de los argentinos, se promueva una afluencia amplia y diversa a aquellos destinos que ofrecían la posibilidad de practicar la modalidad turística mencionada. Hasta la actualidad, estos destinos son los que, a nivel nacional, convocan el flujo turístico más intenso (Playas y Balnearios de Calidad: Gestión Turística y Ambiental. Directrices y Guía de Autoevaluación, 2005).

Sin embargo, este crecimiento tanto en términos de cantidad de llegada de visitantes y turistas como de desarrollo de infraestructura de apoyo para la actividad turística, trae aparejado ciertos impactos que no han sido contemplados con anticipación. Muchas veces, estos efectos son de índole negativa, por tanto, no deseables y han ocasionado problemas ambientales por un uso indiscriminado de los recursos. Esto se ha ido cuestionando paulatinamente al mismo tiempo que se comenzó a repensar la actividad de los actores sociales involucrados en el desarrollo turístico (Ob. Cit., 2005). En este sentido, existe una amplia bibliografía que indaga, para diferentes casos de estudio, cuáles son las problemáticas ambientales reconocidas en destinos de la costa atlántica bonaerense.

Benseny (2013), en su estudio sobre las problemáticas ambientales en Santa Clara del Mar, destino costero bonaerense ubicado al norte de la ciudad de Mar del Plata, reconoce que la expansión urbana provocó una problemática ambiental compleja, producto de una fuerte presión sobre los recursos naturales. Particularmente, para este caso de estudio se detectaron las siguientes problemáticas ambientales:

- “Erosión en la playa y médanos (por causas naturales y antrópicas).
- Erosión en el acantilado y la plataforma de abrasión.
- Contaminación de la playa y el mar, por el vertido de aguas residuales directamente hacia la costa.
- Contaminación del agua subterránea, debido a la porosidad del suelo y la falta de tratamiento de los residuos sólidos urbanos depositados a cielo abierto.
- Disminución de espacios verdes y pérdida del hábitat, como consecuencia de la expansión urbana.
- Privatización del espacio público en el área litoral, debido a la instalación de balnearios y alojamiento construido con cemento sobre la arena.

- Edificación en altura sobre la primera línea de playa que origina la proyección de conos de sombra sobre la arena, delimitando y reduciendo el horario de uso de la playa para fines recreativos.
- Pérdida de visibilidad y contemplación del paisaje costero, debido a la presencia de construcciones duras sobre la arena que impiden la visión de la playa y la apreciación de su valor paisajístico, constituyendo una empalizada que interrumpe la visión.
- Alteración de las condiciones atmosféricas, originada por la presencia de construcciones en altura en la primera línea de playa y sobre la arena.
- Disminución de la capacidad de absorción de las precipitaciones, debido a la impermeabilización de la superficie que impide la infiltración natural del aporte pluvial e incrementa el escurrimiento superficial.
- Alteración del ambiente original como consecuencia de la desaparición de las especies autóctonas e introducción de exóticas". (Ob. Cit., p. 9)

Por otro lado, Botana y Gliemmo (2019) exponen algunas de las problemáticas asociadas al desarrollo del espacio turístico y sus implicancias territoriales y ambientales. Reconocen a estas problemáticas ambientales como la pérdida del recurso turístico por la erosión y degradación en las playas y espacios costeros, dividiendo, en su análisis, las causas en naturales e inducidas (o antrópicas). Según los autores, existe una amplia mayoría de causas antrópicas por sobre las naturales. En las naturales reconocen únicamente a las variaciones en el nivel del mar y al incremento de las precipitaciones promedio y al cambio en la dirección de los vientos (fomentado por el cambio climático). Sin embargo, entre las antrópicas se distinguen:

- Retroceso en la línea de costa, lo cual afecta al turismo por la reducción de la playa y consecuente falta de espacios recreativos.
- Alteración del paisaje natural por el deterioro del ecosistema natural, pérdida de vegetación autóctona y biodiversidad.
- Nuevas urbanizaciones con una lógica que no es compatible con la morfología del paisaje y vulneran el espacio costero.
- Construcción de los balnearios sobre la playa.
- Contaminación por los desagües pluviales que desembocan en las playas y la inexistencia de tratamiento de residuos sólidos urbanos que tienen su disposición final en la costa y balnearios.
- Incremento de la permanencia de basura y turbidez en las playas por la instalación de escolleras en particular y defensas costeras en general.
- Pérdida del volumen de arena que compone la playa, a su vez, por otros factores: depredación de dunas costeras, incremento urbano no planificado, déficit en las reservas de agua potable y extracción ilegal de arena.

Al mismo tiempo y en términos generales, los autores (Ob. Cit., 2019) describen que las problemáticas ambientales de la costa atlántica bonaerense se dan principalmente por la ausencia de un ordenamiento territorial que tuviese en cuenta el crecimiento de la práctica turística (y sus consecuentes impactos), dominado también por la lógica capitalista. Agregan que el avance de la playa sobre la costa en parte se desencadena por impactos negativos globales e irreversibles que están suscitados y acelerados por la ausencia de una planificación integral y de un mecanismo de control.

Al mismo tiempo, Dadón (2002) hace un análisis del impacto del turismo en los recursos naturales de destinos costeros de la Argentina, más específicamente en el área comprendida entre San Clemente del Tuyú y Miramar, Provincia de Buenos Aires. En dicho trabajo, agrega que los efectos originados en una determinada localidad se transmiten a zonas vecinas "*gracias a la dinámica hidrológica y otros mecanismos de transporte lateral.*" (p. 6). Ahora bien, el autor describe una serie de efectos relacionados

con la actividad turística que tienen lugar en el área analizada, entre los cuales distingue y describe como principales a los que se mencionan a continuación:

- Urbanización y forestación del cordón costero.
- Extracción de arena y conchilla.
- Incidencia de las pesquerías deportivas y turísticas.
- Demanda creciente de agua potable.
- Contaminación.
- Perturbación de la vida silvestre.

Bono, López, Ríos, Rocca y Seimandi (2012) en su trabajo titulado “El litoral marítimo bonaerense como problemática ambiental. Planificación participativa del frente costero en Pinamar”, presentan una propuesta de intervención integral para el frente marítimo del mencionado partido. El mismo fue realizado en el año 2006, en el marco del Plan de Desarrollo Sustentable del Partido de Pinamar, a partir de entender que era –y es– necesario redefinir el modo de uso y aprovechamiento de los recursos desde una mirada sustentable. Esto requiere el diseño de acciones que contemplen la participación de los actores sociales directamente involucrados con el desarrollo territorial. Siguiendo esta última premisa y en el marco de dicho Plan, se analizaron las problemáticas del frente costero en forma conjunta entre la comunidad, un equipo técnico y la Municipalidad de Pinamar. A partir de este análisis, los autores comentan que han sido distinguidas como problemáticas:

- la erosión costera,
- las construcciones sobre la playa,
- la degradación del paisaje,
- el manejo de costas,
- la extracción y remoción de arena,
- la deforestación,
- la estacionalidad,
- los desagües pluviales,
- el tránsito vehicular sobre la playa,
- la eliminación del cordón dunícola,
- la Avenida del Mar (costanera) y el estacionamiento sobre ella,
- la integración de la playa con el primer núcleo de manzanas,
- el uso público de la playa y las condiciones de acceso a la misma,
- y la conducta del turista frente al recurso.

A partir de la especificación de esa serie de problemáticas, se delinearon un conjunto de objetivos y acciones específicas que complementarían con la redistribución y reducción de la ocupación de la playa, la re-estructuración del sistema de movimientos, la restricción del espacio para estacionamiento, la protección y recuperación del cordón dunícola y la creación de un marco de planificación y gestión. Al mismo tiempo, se establecieron lineamientos para la elaboración del anteproyecto para la planificación del frente costero. Dichos lineamientos han sido resumidos en: recuperar y proteger integralmente el frente marítimo, ordenar el territorio según grados de vulnerabilidad del recurso playa y promover un modelo de gestión integral con articulación público-privada.

Entre todas las acciones que mencionan Bono et al. (2012), se destacan, a los fines del presente estudio, algunas como: la construcción de los balnearios y el diseño de sendas peatonales y bicisendas según normas IRAM 42100; la implementación de campañas de concientización; la disminución del uso y ocupación de la playa; la remoción de construcciones en playa; el completamiento y extensión de la red de desagües pluviales y cloacales; la planificación, administración, evaluación y control del frente marítimo; la revisión de instrumentos de gestión (concesiones, licitaciones, concursos); y la implementación de las normas IRAM como marco y práctica de la gestión de calidad.

Ya desde una mirada más social, Cruz (2020) aborda concretamente la problemática de la privatización de las playas en la ciudad de Mar del Plata. En su trabajo, toma el enfoque de las organizaciones que advierten sobre los perjuicios de esta práctica y realiza el análisis desde la interpretación del discurso de dichas organizaciones en medios de prensa y plataformas digitales de comunicación, al mismo tiempo que revisa el marco jurídico-legal que sustentan los reclamos.

Según el autor antes citado (2020), existen dos posturas en relación a cómo se considera el recurso playa. Por un lado, la misma se percibe principalmente como recurso turístico, orientado a satisfacer las necesidades de sus clientes, por lo cual se valoriza el espacio a partir de la oferta de servicios e instalación de facilidades de uso exclusivo para dichos clientes. Por otro lado, se considera a la playa como espacio natural en el cual *“se desarrollan procesos de socialización y se construye la identidad colectiva de un pueblo”* (p. 44). Aunque esta última postura no niega los beneficios de la realización de las actividades económicas, sostiene que este espacio natural –la playa– debe ser objeto de conservación. En particular, destaca una serie de situaciones reclamadas por las organizaciones objeto de estudio, en las que, además de desarrollar cada una de ellas, las respalda con el marco normativo vigente correspondiente (Tabla N° 2).

Tabla N° 2. Reclamos de actores sociales y las normativas respaldatorias vigentes.

Reclamos manifestados por las organizaciones	Normativas respaldatorias vigentes
Restricciones de permanencia y usurpación del espacio público	Artículo 2340 del Código Civil Argentino
	Decreto provincial 10391/87
Restricciones de acceso y falta de balnearios públicos	Ordenanza 21090/12
	Ordenanza 8434/91 (para la zona sur)
Prácticas que acentúan el deterioro ambiental	Ordenanza 8434/91
	Resolución 2623/08
	Ordenanza 19111/09 (para la zona sur)

Elaboración propia en base a Cruz (2020)

Respecto al tercer reclamo referido a prácticas que acentúan el deterioro ambiental, el autor señala que, en sí mismo, *“el proceso general de urbanización en el entorno costero constituye un factor de deterioro ambiental relevante”* (p. 48), el cual se ve acentuado por la deforestación, la extracción ilegal de arena y las construcciones no removibles. Uno de los determinantes de la problemática general de privatización de las playas y las consecuentes restricciones al acceso público de las mismas, son los pliegos de bases y condiciones establecidos (Ob. Cit., 2020). Los mismos se otorgan por plazos realmente extensos y no consideran el avance del mar sobre la playa –la dinámica natural de la misma– ni a la consecuente reducción del área pública, lo cual se reconoce como punto central del conflicto. Al mismo tiempo, el autor expone que la elaboración de dichos pliegos no cuenta prácticamente con la participación de la comunidad local, lo cual acentúa la visión economicista de la planificación de la zona costera. Concluye expresando que *“a pesar de que existe legislación local, provincial y nacional que respalda esta postura compleja y superadora, los hechos indican que su implementación es aún deficiente.”* (Cruz, 2020, p. 53).

A modo de conclusión, podría afirmarse que la gestión turística debe ser pensada bajo los lineamientos de la sustentabilidad, mucho más si la actividad se desarrolla en zonas ecológicamente vulnerables como lo son las playas. Como expresa Benseny (2010), las decisiones de planificación deben ser de índole local, pensando en los aspectos económicos, sociales y ambientales del lugar. Sin la existencia de una organización del espacio costero, las probabilidades de degradación ambiental se incrementan. Cada vez es mayor la cantidad de turistas que son conscientes y respetuosos con el ambiente, lo

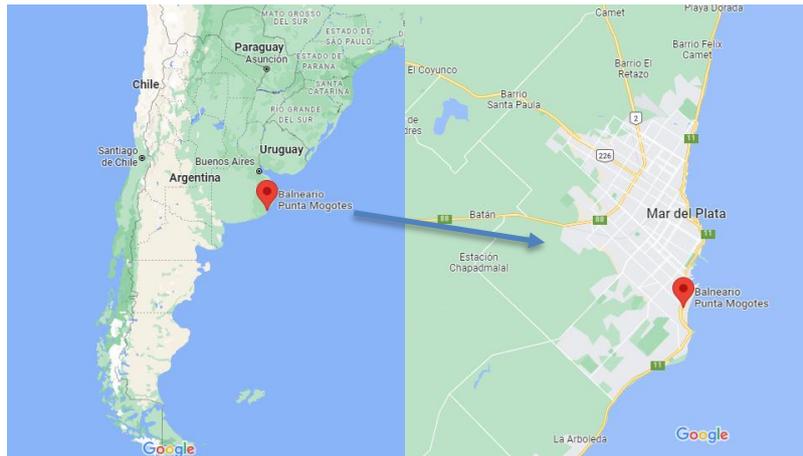
que sugiere que valoren experiencias en destinos caracterizados por su calidad ambiental. Entonces, no puede obviarse la importancia que tiene la calidad a la hora de gestionar organizaciones (públicas y privadas) y espacios turísticos en la medida en que busquen ser competitivos. Como afirman Toselli y Godoy (2011), todo ello implica llevar a cabo propuestas integrales y en ese sentido los sistemas de gestión de la calidad constituyen una herramienta indispensable.

Capítulo 2: Presentación del caso de estudio

2.1. Complejo balneario Punta Mogotes

Con una superficie total aproximada de 930.000 m² y una extensión de 2.5 km, el área correspondiente al complejo Punta Mogotes está compuesta por 24 balnearios y 5 lagunas. Se ubica geográficamente en la Bahía de Mogotes, Mar del Plata, Partido General Pueyrredón, Provincia de Buenos Aires (Imagen N° 5).

Imagen N° 5. Ubicación geográfica del complejo balneario Punta Mogotes.



Fuente: Elaboración propia en base a Google Maps (2022)

El complejo balneario Punta Mogotes cuenta con 300 carpas promedio por cada balneario, lo cual permite estimar una totalidad de 7200 carpas. Al mismo tiempo, el complejo es reconocido por contar con estacionamiento propio (cubierto y descubierto), cuya capacidad aproximada es de 400 vehículos por balneario, es decir, 9600 en la totalidad del complejo. Como todo balneario, además de ofrecer el servicio de sombra, cuenta con sectores recreativos, gastronómicos y otros servicios como masajes, *lockers* individuales y lavandería. Aunque los balnearios son de uso privado, el complejo cuenta con cinco accesos públicos, donde se ubican también cinco baterías de sanitarios públicos. Además, es preciso mencionar que, por la gran extensión que comprende el complejo, cuenta con otros servicios públicos: una Unidad de Pronta Atención (UPA N° 8), un helipuerto y un Destacamento Provincial Móvil de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Respecto a su gestión, sus tierras son de dominio provincial y están administradas por el consorcio definido como Administración Punta Mogotes (APM), una entidad pública interjurisdiccional. La misma se constituyó en el año 1984 bajo la Ley 10233 y su participación corresponde en un 70% a la Provincia de Buenos Aires y en un 30% a la Municipalidad del partido General Pueyrredón. Su objeto es la administración, conservación y explotación, por sí o a través de concesionarios del complejo balneario. Actualmente, los 24 balnearios que lo componen se gestionan bajo concesiones.

En lo referente a la organización interna de la APM, la misma cuenta con diferentes áreas y es dirigida por un Consejo de Administración, el cual lo componen tres miembros: dos designados por la Provincia de Buenos Aires y uno por el Municipio. Dicho Consejo es presidido por el administrador general del ente, quien es elegido por mayoría simple de los miembros del Consejo; durante el proceso de implementación, este cargo fue ocupado por Mariana Cuesta.

Resulta pertinente aclarar que en lo que refiere al sistema jurídico bonaerense, la Ley Provincial de Consorcios de gestión y desarrollo (2006) contempla una figura de gestión

pública que, como fue mencionado, en la práctica administra el área de estudio de la presente investigación. Dicha Ley conceptualiza a los consorcios como aquellos *“constituidos por varios Municipios entre sí, o entre uno o más Municipios con la Nación, la Provincia de Buenos Aires, una o varias personas de existencia ideal de carácter privado o público que se encuentren ubicados dentro del ámbito territorial de la Provincia de Buenos Aires, o con personas físicas o entes estatales descentralizados.”* (p. 1). Es pertinente destacar que, en esta Ley, entre los objetivos de los consorcios de gestión y desarrollo, se establece como prioritario el respeto al medio ambiente en el desarrollo de las diferentes actividades productivas e industriales que los mismos llevaran a cabo. (Art 2º inc. 4).

Desde los inicios de su desarrollo, el complejo Punta Mogotes se definió como un área turística y de playa con la particularidad de constituir el 45% de la superficie de playa de la ciudad de Mar del Plata, lo cual lo constituyó como un eje fundamental del crecimiento turístico de la misma. El inicio del proyecto podría señalarse con la aprobación del convenio celebrado entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de General Pueyrredón mediante el Decreto 2408/79. El mismo tenía el objetivo de desarrollar turísticamente el área de playa de Punta Mogotes y para ello, se creó una figura particular integrada por los niveles provincial (70%) y municipal (30%), a la cual se denominó “Proyectos Especiales de Mar del Plata Sociedad del Estado” (Castellucci, 2017).

Como expresa Erviti (2013), el proyecto del complejo balneario surge como una estrategia del gobierno local ante la crisis del turismo masivo y las transformaciones de dicha actividad. Por otro lado, Hernández (2018) expresa que el proyecto fue una estrategia propagandística del gobierno de facto. De todos modos, el área de Punta Mogotes era valorizada por los visitantes por sus extensas playas y por su entorno más bien natural (en contraste con las playas céntricas que comenzaron a verse afectadas por problemáticas ambientales) (Erviti, 2013; Castellucci, 2017).

El proyecto incluía la revalorización de la dimensión natural a través del saneamiento de pastizales y bañados (Erviti, 2013) y la preservación de condiciones físicas como los cuerpos de agua con la finalidad de contraponer la densidad del cemento que caracterizaba a las unidades balnearias (Hernández, 2018). Sin embargo, en la actualidad puede llevarse a discusión si lo efectivamente construido cumple con lo proyectual. En relación a esto, Erviti (2013) afirma que *“el sistema de balnearios, sin el tratamiento de la dimensión natural y con una extensa superficie pavimentada a su frente, configuró una barrera de separación con la playa y el mar.”* (p. 77).

De todos modos, la construcción del complejo, llevada a cabo entre 1979 y 1981, ofrecía –y ofrece- no solo un espacio propicio para realizar turismo de sol y playa, sino también para sostener la actividad durante los períodos en los que el clima no permite permanecer en la playa, conjugando así el paisaje costero con el urbano (Hernández, 2018). Radica aquí uno de los factores diferenciales del complejo.

Ahora bien, a finales del siglo pasado el Estado llamó a un “Concurso de Ideas” con la finalidad de remodelar la infraestructura del complejo balneario. Según Hernández (2018), los objetivos de dicho llamado estaban alineados con los discursos ya instalados en la década de 1990 ligados a la sustentabilidad, calidad ambiental y construcciones ecológicas. Luego de la finalización de las obras (año 2002), el complejo Punta Mogotes quedó constituido como se lo conoce en la actualidad, teniendo como resultado una reducción en la superficie cubierta construida tras la demolición de las unidades de restaurantes y kioscos. Sin embargo, en contraposición a la idea rectora del concurso (con hincapié en la dimensión ambiental), paulatinamente se fue avanzando sobre la superficie de arena con nuevas infraestructuras y unidades de sombra (Ob. Cit., 2018). Esto tuvo como principal consecuencia la reducción del espacio público de la playa, una problemática acentuada por los procesos de erosión costera.

2.2. Contextualización del caso de estudio

2.2.1. Desarrollo de la práctica turística en Argentina

A los efectos de contextualizar el caso de estudio, concierne realizar un breve abordaje de lo que ha sido la actividad turística como práctica social a lo largo de la historia argentina; precisamente, cómo se ha ido desarrollando en la costa atlántica bonaerense. Bertoncello (2006) realiza un recorrido histórico sobre el surgimiento, desarrollo y transformación del turismo en Argentina. Aunque el autor define etapas, también especifica que la elección de esta selección no debe entenderse como un quiebre en el proceso de transformación de la actividad turística, sino que lo toma como una metodología para la consecución de los objetivos planteados en su trabajo. Ospital (2005) y Bertoncello (2006) señalan que el turismo en Argentina comenzó a desarrollarse en las últimas décadas del siglo XIX a partir de dos fenómenos que definían al contexto nacional: la consolidación del modelo económico agroexportador y el proceso de organización territorial.

Durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX, la práctica turística, referenciada como *turismo de elite*, se caracterizaba por su función social, su complementariedad con otras prácticas socioculturales y por ser un hábito recreativo y de ocio (Bertoncello, 2006). Era una práctica reservada para un grupo minoritario de la sociedad argentina, correspondiente a la elite que concentraba el poder político-económico nacional. Las elites porteñas viajaban principalmente a la primera ciudad balnearia del país, Mar del Plata, por ser en aquel momento uno de los destinos principales (si no el principal) a nivel nacional. En esta modalidad, la playa era el escenario en el cual se desenvolvían estas prácticas, era un espacio de sociabilización⁹. Aunque, como expone Bertoncello (2006), existían otros destinos sobre todo en las sierras cordobesas, la mayoría de los turistas se trasladaban hacia Mar del Plata por contar con diferentes espacios de sociabilización entre los que se destacaban la Rambla, el Hotel Bristol, el Hotel Provincial, el Casino Central, los clubes y demás equipamientos pensados en los requerimientos recreativos de la clase oligárquica. (Benseny, 2011).

Para los traslados, el principal medio de transporte era el ferrocarril. Éste cumplió un papel fundamental tanto en las primeras etapas del proceso de desarrollo turístico en particular como en la organización del territorio en general (Ospital, 2005). El tramo de ferrocarril que uniría a la ciudad de Buenos Aires con Mar del Plata fue inaugurado en el año 1886, y, junto con la construcción del Bristol Hotel dos años después, dejaron asentada a la ciudad de Mar del Plata como el primer balneario argentino (Benseny, 2011). Estos dos factores determinaron el desarrollo turístico de la provincia y del país, tanto en el territorio como en los procesos sociales relacionados a la práctica. Comenzó, entonces, a existir una cultura del veraneo en las playas. En este sentido, Hernández (2009) explica que la práctica del ocio como manera específica de sociabilización de la clase alta argentina construyó un nuevo territorio con identidad propia, a la que el autor denomina como *cultura de playa*, la cual iría mutando a través de los años. Así, Hernández (2009) entiende que las prácticas de sociabilidad en el marco del veraneo en Mar del Plata resultarían un factor importante a la hora de entender la primera etapa de la cultura de playa y su consecuente desarrollo urbanístico de la costa atlántica bonaerense¹⁰.

Para comprender el territorio turístico costero bonaerense actual, también es preciso describir bajo qué contexto y a partir de qué aspectos surgieron las ciudades balnearias de la Provincia de Buenos Aires que obraron de escenario para el llamado *turismo de sol y playa*. Hernández (2009), Benseny (2011) y Botana y Gliemmo (2019) entienden

⁹ Canal Encuentro (2014). Recuperado de <http://encuentro.gob.ar/programas/serie/8001/5525> (15/01/22)

¹⁰ Corresponde mencionar que, con el surgimiento de Mar del Plata como destino predilecto para vacacionar, se fundaron otras ciudades balnearias en la Provincia de Buenos Aires en los años siguientes: Necochea (1881) y Miramar (1888).

que la valorización del territorio comprendido por la costa atlántica bonaerense se dio a partir de una iniciativa con lógica inmobiliaria, la cual vislumbró la posibilidad de fundar pueblos balnearios a partir del recurso playa como respuesta a las necesidades socioculturales de la elite argentina. A esto, Botana y Gliemmo (2019) agregan que esa situación se vio posibilitada por una serie de políticas concretas existentes a fines del siglo XIX. Así, Hernández (2009) expresa que el turismo en el litoral marítimo bonaerense “es un fenómeno cultural basado en la lógica del ocio, donde el recurso natural playa se transforma en un espacio de esparcimiento, sociabilidad y comercialización, ampliándose hacia los centros urbanos.” (p. 54).

Como explicita Bertoncetto (2006), aunque no puede hacerse un quiebre en el proceso histórico del turismo, podría decirse que un hito que marcaría el inicio de una siguiente etapa –denominada *turismo masivo*- fue la crisis financiera mundial del 1929. Esta última repercutió en el modelo económico agroexportador que imperaba en el país en esos años, por lo cual el gobierno nacional comenzó a implementar el modelo de sustitución de importaciones, iniciando una etapa de modernización y urbanización (Ospital, 2005). Este contexto socioeconómico tuvo implicancias en muchos ámbitos, pero sobre todo puede entenderse como un debilitamiento del poder de la elite porteña y terrateniente. La práctica turística no fue ajena a esos cambios. Paulatinamente, distintos sectores comenzaron a acceder a las oportunidades de veraneo (Canal Encuentro, 2014). Comenzó entonces, un proceso en el cual se fueron dejando de lado las formas elitistas y exclusivistas de la práctica turística, para dar acceso a otros sectores sociales (Hernández, 2009).

Esto se vio afianzado con la conquista de nuevos derechos de los trabajadores vinculados al descanso, el ocio y las vacaciones (Bertoncetto, 2006 y Hernández, 2009). Con la idea de democratizar el turismo, los destinos costeros bonaerenses evidenciaron un proceso de transformación espacial (Hernández, 2009): la elite comenzó a verse “desplazada” de su espacio exclusivista, por lo cual se trasladó hacia nuevas ciudades balnearias ubicadas al norte de Mar del Plata (como Pinamar) para vacacionar. Al mismo tiempo, las políticas nacionales estaban basadas en un fuerte intervencionismo estatal, lo cual se tradujo en el diseño de nuevas acciones públicas para el territorio nacional y en la promoción de obras, teniendo influencia en el ámbito turístico (Ospital, 2005). Un hito en este aspecto lo marcó la pavimentación de la ruta N° 2, que unió la ciudad de Buenos Aires con Mar del Plata a partir del año 1938. En consonancia, en esta etapa el automóvil tomó relevancia como principal medio de transporte y fomentó la masividad de la práctica turística.

Podría decirse que con la llegada del último gobierno de facto argentino (1976) comenzó a evidenciarse un declive en el turismo masivo. Con cambios de orden político y económico -se implementó un modelo neoliberal-, los derechos que habían sido alcanzados décadas atrás se vieron vulnerados y la calidad de vida de la población decreció. Viajar volvió a ser, en mayor o menor medida, un privilegio. Este contexto se vio reforzado en la década del 90 en la medida en que el gobierno de turno apostó nuevamente al modelo económico neoliberal. Esto se vio traducido en paros en la actividad industrial, privatización de empresas públicas, desempleo y auge de la cultura de consumo (Hernández, 2009), y por ende, con repercusión en la práctica turística. En palabras de Bertoncetto (2006), esta etapa denominada *turismo alternativo* se dio en un país fragmentado: no sólo su sociedad sino también el territorio (sobre todo turístico). Comenzaron a surgir otras modalidades y destinos turísticos, pensados para aquellos que aún tenían la posibilidad de viajar y que dejaron de elegir los destinos tradicionales por su deterioro. Retomando el concepto de *cultura de playa* y siguiendo el pensamiento de Hernández (2009), el turismo de esta etapa se caracterizó por su fuerte impacto ambiental. El autor expresa que la reducción del espacio público dado por el crecimiento de reductos exclusivistas en las playas (balnearios y paradores) estuvo acompañado de

una segmentación en el disfrute de los ambientes naturales. Estos últimos quedaban reservados para los espacios privados.

Podría decirse que las políticas adoptadas a nivel estatal, marcarían decididamente el lineamiento de gestión de diversas actividades, en este caso, en el turismo; lo cual puede vislumbrarse en las diferentes etapas de la historia del turismo en Argentina. Esta historización permitiría comprender el contexto actual de un destino turístico consolidado como lo es la ciudad de Mar del Plata y dar cuenta de las problemáticas que se evidencian en el mismo como consecuencia de la práctica turística.

2.2.2. Marco jurídico normativo aplicable a las playas del complejo Punta Mogotes

Vallarino y Urrutia (2021) expresan que la inexistencia de una normativa específica vinculada a la protección de las zonas costeras y su regulación ambiental, sumado a la gran cantidad de normas dispersas en el marco jurídico en materia ambiental, tiene como consecuencia la existencia de lagunas, solapamientos e incongruencias jurídico-normativas. Los autores (2021) indagan y describen las distintas leyes, códigos, decretos, resoluciones y ordenanzas en los niveles nacionales, provinciales y municipales cuyo objeto está vinculado al ambiente, la gestión y protección de este y el uso de las playas.

La identificación del marco normativo corresponde a la segunda directriz del eje N° 1 de las DGAPyB, las cuales serán presentadas con detalle en el apartado siguiente. La misma establece que la organización implementadora, en este caso, la APM, debe *“identificar y dar cumplimiento al conjunto de normas jurídicas y técnicas que componen el sistema de protección ambiental a nivel nacional, provincial y municipal y comunicarlas al personal.”* (Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos, 2018, p. 17). Además, el mismo documento establece que el turismo debe desarrollarse en cumplimiento a ese marco normativo preestablecido.

Entendiendo que el complejo Punta Mogotes es administrado por un consorcio que depende directamente de la Provincia, siendo las playas, también un recurso provincial –y no municipal-, se considera tanto la normativa nacional como la provincial. Es preciso aclarar que los instrumentos legales aquí presentados no corresponden a todo el universo existente en materia ambiental; se ha hecho un recorte a partir de la relevancia para el caso de estudio.

Tabla Nº 6. Marco normativo aplicable a las playas del complejo Punta Mogotes.

MARCO NORMATIVO APLICABLE A LAS PLAYAS			
	ADMINISTRACIÓN PUNTA MOGOTES	VALLARINO Y URRUTIA (2021)	
NACIONAL	Artículo 41 de la Constitución Nacional	X	X
	Ley General del Ambiente 25675	X	X
	Régimen de Gestión Ambiental de Aguas 25688		X
	Ley Nacional de Turismo 25997		X
	Artículo 235 del Código Civil y Comercial (2015)		X
	Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios 25612	X	
	Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCBs 25670	X	
	Régimen de libre acceso a la información pública ambiental 25831	X	
	Gestión de residuos domiciliarios 25916	X	
	Protección ambiental de los bosques nativos 26331	X	
PROVINCIAL	Artículo 28 de la Constitución Provincial	X	X
	Ley Ambiental 11723	X	X
	Código de Aguas 12257		X
	Código de ordenamiento territorial y uso de suelo 8912		X
	Decreto 4916/76 (transferencia de funciones)		X
	Ley 10233/84 (creación APM)		X
	Decreto 3202/06 (aprobación de proyectos urbanísticos en zona atlántica)	X	X
	Ley de gestión integral de residuos sólidos urbanos 13592	X	
	Ley de conservación de desagües naturales 6253	X	
	Creación del Instituto Provincial del Medio Ambiente 11469	X	
	Ley 14828 (Plan Estratégico - Modernización de la gestión administrativa PBA)	X	
	Ley de prohibición de uso de bolsas plásticas 13868	X	
	Ley 14343 (Pasivos ambientales)	X	

Fuente: Elaboración propia en base a Vallarino y Urrutia (2021) y marco normativo elaborado por la APM para las DGAPyB

Como puede observarse en la tabla precedente, existe un amplio marco normativo aplicable a las playas que comprenden el área de gestión de la APM. Sin embargo, las coincidencias entre ambas fuentes resultan ser la minoría, lo cual evidenciaría lo expuesto en los primeros párrafos del presente apartado. A continuación, se pretende brindar un panorama general de los aspectos que abordan las normativas más relevantes para el caso de estudio.

En primer lugar, el artículo 41 de la Constitución Nacional introduce dos conceptos fundamentales, el de ambiente y el de desarrollo sustentable. Instituye el derecho a “un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”. Tal como expresan Vallarino y Urrutia (2021) “esta norma es fundamental porque, en primer lugar, le brinda al ambiente la máxima protección que puede tener un bien jurídico dentro de un plexo normativo y, en segundo lugar, crea un sistema de protección ambiental. De esta forma, determina entre otras cosas, un derecho y un deber.” (p. 23).

Entre los puntos más relevantes de la Ley General del Ambiente Nº 25675, se destacan la implementación del desarrollo sustentable, la institución de los principios de política ambiental y el establecimiento de la exigencia de la evaluación de impacto ambiental.

El Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (Ley N° 25688) consagra presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. En su artículo 5 inciso e) especifica que se entiende por utilización de las aguas a *“la colocación e introducción de sustancias en aguas costeras, siempre que tales sustancias sean colocadas o introducidas desde tierra firme, o hayan sido transportadas a aguas costeras para ser depositadas en ellas, o instalaciones que en las aguas costeras hayan sido erigidas o amarradas en forma permanente”*.

En el plano normativo turístico, la Ley Nacional de Turismo N° 25997 define conceptos como desarrollo sustentable y calidad; al mismo tiempo que tiene por objeto *“el fomento, el desarrollo, la promoción y la regulación de la actividad turística y del recurso turismo mediante la determinación de los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, resguardando el desarrollo sostenible y sustentable y la optimización de la calidad, estableciendo los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad.”* (Artículo 1).

Ahora bien, el Código Civil y Comercial de la Nación (2015), en su artículo 235 establece como bienes de dominio público a: *“a) el mar territorial hasta la distancia que determinen los tratados internacionales y la legislación especial, sin perjuicio del poder jurisdiccional sobre la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Se entiende por mar territorial el agua, el lecho y el subsuelo; b) las aguas interiores, bahías, golfos, ensenadas, puertos, ancladeros y las playas marítimas; se entiende por playas marítimas la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local aplicable en cada caso”*.

A partir de aquí, se presentarán las normas nacionales que fueron recuperadas por la APM, pero no así por Vallarino y Urrutia (2021). Puede percibirse que la APM ha identificado normativas más específicas que aquellas expuestas por los autores.

- Gestión integral de residuos industriales (Ley N° 25612/02): establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio. Entre sus objetivos se encuentra garantizar la preservación ambiental, la protección de los recursos naturales, la calidad de vida de la población, la conservación de la biodiversidad, y el equilibrio de los ecosistemas; reducir la generación de residuos; y promover la utilización y transferencia de tecnologías limpias y adecuadas para la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.
- Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCBs (Ley N° 25670/02): establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los PCBs¹¹ en todo el territorio de la Nación en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional.
- Régimen de libre acceso a la información pública ambiental (Ley N° 25831/04): establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas. Corresponde otorgar principal atención a esta norma por estar en concordancia con la Ley N° 27275 de acceso a la información pública. La Ley N° 25831 entiende por información ambiental toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte

¹¹ Loayza, Silva, Arse y Casafranca (2015) definen a los bifenilos policlorados o PCB como una familia de compuestos orgánicos y explican que, debido a su toxicidad los PCB presentes en el medio ambiente han sido causa de preocupación internacional, así como sus residuos, por su impacto potencial sobre la salud humana y no humana.

relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular: a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.

- Gestión de residuos domiciliarios (Ley N° 25916/04): establece presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios. En su artículo 2, denomina residuo domiciliario a aquellos elementos, objetos o sustancias que, como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados.
- Protección ambiental de los bosques nativos (Ley N° 26331): establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos. La Ley considera bosques nativos a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea —suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos—, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica (artículo 2).

En el plano provincial, el artículo 28 de la Constitución instituye el derecho de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras (lo cual incluye la idea intergeneracional de sustentabilidad). Además, establece el dominio exclusivo de los recursos naturales, obliga a la Provincia a controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema, a promover acciones que eviten la contaminación y a garantizar el derecho a la información y participación de los habitantes en materia ambiental.

En la misma línea, la Ley Ambiental de la Provincia de Buenos Aires (N° 11723) en su artículo 6 obliga al Estado a fiscalizar las acciones antrópicas que puedan producir daño al ambiente tanto por acción como por omisión. Además, al igual que el artículo 28 de la Constitución Provincial, establece el derecho a la información.

El siguiente instrumento legal presentado en la Tabla N° 6 es el Código de Aguas (Ley N° 12257), el cual establece el régimen de protección, conservación y manejo del recurso hídrico de la Provincia de Buenos Aires. Con ese objeto, crea la Autoridad del Agua, un ente autárquico de derecho público y naturaleza multidisciplinaria. Entre sus funciones se encuentra la de promover programas de educación formal e informal sobre el uso racional del agua al mismo tiempo que se encarga de delimitar la línea de ribera. El Código establece qué se entiende por agua de uso recreativo e instituye el requerimiento de la previa opinión de autoridades turísticas o recreativas tanto municipales como provinciales ante la concesión de dichos usos -entre los que se incluye el turismo- (artículos 72 y 73). Asimismo, en su artículo 142, prohíbe el loteo y la edificación en una franja de ciento cincuenta (150) metros aledaña al Océano Atlántico y la edificación sobre los médanos y cadenas de médanos que lleguen hasta el mar o aún a mayor distancia.

Continuando con lo expuesto en la Tabla N° 6, el Código de ordenamiento territorial y uso de suelo (Decreto-Ley N° 8912) rige el ordenamiento del territorio de la Provincia y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. En relación al caso de

estudio, se destacan entre sus objetivos fundamentales: asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente; la proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de las ya producidas; la preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos y la creación de condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de recreación, equipamiento y calidad del medio ambiente.

Por otro lado, el Decreto N° 4916/76 aprueba los convenios celebrados entre la Dirección de Turismo y los municipios costeros, los cuales tienen como objeto la transferencia de funciones jurisdiccionales, de administración, explotación, uso y goce de las playas y determinadas instalaciones turísticas. Además de considerar la antigüedad de esta normativa, es relevante tenerla presente para comprender la complejidad de la gestión de las playas bonaerenses.

Directamente ligado a la unidad de análisis de la presente investigación, la Ley N° 10233/84 aprueba el convenio firmado entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad del partido de General Pueyrredón, a partir del cual se crea la Administración de Punta Mogotes (APM). Además de lo expuesto con anterioridad, es relevante mencionar que dicha Ley instituye que el ente en cuestión deberá ajustar su gestión turística general a la establecida por la provincia en todo el territorio de esta, cuyo control, coordinación y compatibilización con la Secretaría de Turismo de la Municipalidad del partido de General Pueyrredón corresponde a la Dirección Provincial de Turismo.

El Decreto N° 3202/06 se refiere a los presupuestos mínimos para la aprobación de proyectos urbanísticos en la zona atlántica. Según Vallarino y Urrutia (2021) *“esta norma con objetivos positivos comete errores de forma que violan normas de mayor jerarquía y no respeta la distribución de competencias tanto provinciales como nacionales.”* (p. 27).

De acuerdo con lo establecido en la Ley Nacional N° 25916, la Ley Provincial N° 13592 fija los procedimientos de gestión de los residuos sólidos urbanos. La norma no contiene obligaciones concretas para los particulares, más allá de la prohibición de disponer los residuos sólidos urbanos en vertederos a cielo abierto. La competencia de la provincia incluye el asesoramiento a los municipios y a la promoción, evaluación y aprobación de Programas de gestión integral de residuos sólidos urbanos.

La Ley N° 6253 crea las zonas de conservación de los desagües naturales y prohíbe dentro de las mismas variar el uso de la tierra. Establece que el Poder Ejecutivo debe estimular el desarrollo de forestaciones con especies aptas para la región que contribuyan a crear una defensa para la conservación del suelo, protección contra las avenidas u otros fines similares o a la creación de paisaje rural.

La Ley N° 11469 crea el Instituto Provincial del Medio Ambiente con la función de formular la política ambiental, coordinar su ejecución con los organismos del estado corresponsables de la misma y velar por su adecuado cumplimiento.

La Ley N° 14828 crea el Plan estratégico de modernización de la administración pública de la Provincia de Buenos Aires, el cual se compone por un conjunto de programas, normas y procedimientos destinados a instalar; en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y control, en el proceso de reforma de los sistemas administrativos, a fin de lograr una administración orientada a los resultados, y a la transparencia y control ciudadano en la gestión pública.

En cuestiones más específicas, la Ley N° 13686 prohíbe en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires el uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional. Instaura como autoridad de aplicación al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

Por último, la Ley N° 14343 regula la identificación de los pasivos ambientales y obliga a recomponer sitios contaminados o áreas con riesgo para la salud de la población, con el propósito de mitigar los impactos negativos en el ambiente (contaminación del agua, suelo y aire).

Aunque no fue incluida por ninguna de las fuentes a partir de las cuales se elaboró la Tabla N° 6, resulta relevante mencionar a la Ley Provincial de Turismo N° 14209. La misma incluye como principios rectores a la sustentabilidad; la protección del patrimonio natural y cultural; y la calidad y competitividad. En particular, el segundo principio mencionado se refiere a promover y garantizar la protección y conservación de los recursos naturales y culturales, tangibles e intangibles, mediante la aplicación de herramientas que permitan la evaluación, monitoreo y mitigación de impactos.

Como fue aclarado al principio del presente apartado, no se abordarán las normativas municipales por los motivos expuestos. Sin embargo, resulta interesante mencionar que existe una ordenanza del Municipio de General Pueyrredón (N° 18436/08) que encomienda al Departamento Ejecutivo que incluya en los futuros pliegos de la licitación de unidades turísticas fiscales la adhesión de los concesionarios a la Norma IRAM 42100:2005 “Gestión de la Calidad, la Seguridad y Ambiental en balnearios – Requisitos” (Vallarino y Urrutia, 2021). Esta norma podría ser considerada un antecedente en exigencias legales en materia de gestión ambiental en el marco de la calidad turística.

2.3. Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos

Las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos (DGAPyB) son una herramienta específica del programa de Directrices de Gestión Ambiental cuya aplicación es de carácter voluntaria. Su objetivo es contribuir a la calidad ambiental, social y cultural de las organizaciones turísticas y consisten en una serie de recomendaciones para el proceso de implementación de un sistema de gestión ambiental, con la calidad y la sustentabilidad como ejes principales (Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos, 2018).

Esta herramienta se enmarca en el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT), diseñado para asegurar el desarrollo del turismo sustentable de los destinos turísticos nacionales en su conjunto, tal como lo dicta el principio de desarrollo sustentable de la Ley Nacional de Turismo N° 25997. Dicho sistema, desarrollado por la Dirección Nacional de Gestión de Calidad Turística, fue aprobado en el año 2008 como una propuesta metodológica compuesta por una serie de instrumentos diseñados para promover la calidad turística del país (Beltrami y Dangelo Martínez, 2017).

La primera versión de las DGAPyB, titulada *Directrices y guía de autoevaluación: Playas y balnearios de calidad: gestión turística y ambiental* fue presentada por primera vez en el año 2004, en la Feria Internacional de Turismo (FIT) (Romero, 2011). Resulta interesante resaltar que esa primera versión funcionó como el primer antecedente para la realización de la primera norma técnica sectorial nacional: la IRAM 42100 de servicios de balnearios, en la cual el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) había comenzado a trabajar en el año 2005 (Ob. Cit., 2011).

Ahora bien, como se mencionó con anterioridad, el documento consiste en una serie de recomendaciones, estructuradas en seis (6) ejes divididos por temáticas: directrices referidas a la definición del concepto ambiental para el balneario; gestión de los

recursos; infraestructura, instalaciones y equipamiento; seguridad y salud; responsabilidad social y cooperación; y gestión de la calidad. A su vez, cada uno de los ejes se desagrega en distintos puntos específicos (Tabla N° 3), con sus objetivos particulares.

Tabla N° 3. Ejes y recomendaciones específicas de las DGAPyB.

DIRECTRICES DE GESTIÓN AMBIENTAL PARA PLAYAS Y BALNEARIOS TURÍSTICOS (DGAPyB)	
Eje 1: Definición del Concepto Ambiental para el Balneario	<ul style="list-style-type: none"> Definición de la política ambiental para el balneario. Marco normativo. Comprensión del cuidado del ambiente.
Eje 2: Gestión de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> Agua. Energía. Patrimonio Natural. Aire.
Eje 3: Infraestructura, instalaciones y equipamiento	<ul style="list-style-type: none"> Arquitectura sostenible. Sistema de señalética. Gestión de residuos sólidos. Aguas residuales. Contaminación visual y sonora. Mantenimiento.
Eje 4: Gestión de la seguridad y la salud	<ul style="list-style-type: none"> Limpieza e higiene. Calidad del agua de baño. Seguridad de empleados y clientes. Equipamiento y señalética de seguridad en zona de baño.
Eje 5: Responsabilidad social y cooperación.	<ul style="list-style-type: none"> Responsabilidad Social Empresaria. Cooperación con otras empresas. Articulación ambiental con proveedores y consumo responsable. Comunicación Ambiental.
Eje 6: Gestión de calidad	<ul style="list-style-type: none"> Objetivos y metas ambientales. Indicadores ambientales. Asignación de recursos económicos. Asignación de funciones y responsabilidades ambientales. Capacitación ambiental del personal. Satisfacción de clientes. Monitoreo y control. Revisión ambiental.

Fuente: Elaboración propia en base al documento Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos (2018)

Capítulo 3: Análisis del caso de estudio

3.1. Proceso de implementación de las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos (DGAPyB)

En la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, a partir del año 2021 la Dirección de Normalización y Calidad Turística de la Subsecretaría de Turismo perteneciente al Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica, impulsó la implementación¹² de las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos, concretamente, en las áreas correspondientes al complejo Punta Mogotes y al Puerto de Mar del Plata, partido General Pueyrredón, Provincia de Buenos Aires. Ambas organizaciones son administradas por una figura jurídica particular inserta en la gestión pública bonaerense: el consorcio de gestión.

A fines de enmarcar institucionalmente este proceso, en la Imagen N° 6 se mencionan algunos actores involucrados y las instituciones que representan cada uno de ellos. Se pretende plasmar cómo se integran en la organización de los diferentes niveles del Estado y cuál es el alcance de intervención de cada área. Asimismo, resulta pertinente mencionar las competencias legales y funcionales tanto de la Dirección de Normalización y Calidad Turística como del Departamento de Calidad Turística por ser los niveles provinciales directamente involucrados con el proceso de implementación. Las competencias de la Dirección mencionada fueron establecidas en el año 2020 y se vinculan, entre otras, a promover programas orientados a la mejora de la calidad; investigar y producir informes sobre las problemáticas que enfrente el sector turístico; y relevar y diagnosticar el estado de los recursos, destinos y servicios turísticos teniendo en cuenta estándares de calidad. Por otro lado, aquellas correspondientes al Departamento de Calidad Turística fueron establecidas en el año 2008 (Decreto N° 3977) y aún no registran actualizaciones. Entre las competencias legales y funcionales de dicho Departamento están aquellas vinculadas a la intervención para el fortalecimiento institucional de los organismos públicos turísticos.

Imagen N° 6. Marco institucional nacional y provincial del proceso de implementación de las DGAPyB.



Fuente: Elaboración propia en base a páginas oficiales de Nación y de la Provincia de Buenos Aires

Ahora bien, previo a desarrollar el proceso de implementación de las DGAPyB, se presenta la Imagen N° 7 con el objetivo de que el lector pueda dar cuenta de cómo estuvo articulado el mismo.

¹² Wagner (2021) define a la implementación como "las tareas propias de llevar a la práctica los estándares que contiene un programa; es decir aplicar el modelo elegido a la realidad de una organización." (p. 79)

Imagen N° 7. Etapas del proceso de implementación de las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos.



Fuente: Elaboración propia

A. Planificación

En primer lugar, se explicará cuál fue la metodología de implementación planificada, en una instancia previa al comienzo de la aplicación de las Directrices. Luego, se detallará en qué puntos las organizaciones involucradas siguieron lo pactado y por qué motivos se recurrió a generar cambios.

En la metodología de implementación propuesta, los organismos involucrados mencionados fueron el Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación y el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) de la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a las consideraciones metodológicas, se planificó que la implementación se realizara mediante modalidad remota incluyendo las instancias de capacitación, asistencias técnicas y evaluaciones. Para comenzar formalmente la instancia de implementación de las DGAPyB, debió procederse a la firma de un Acta Acuerdo entre la organización interesada y la Subsecretaría de Turismo de la Provincia, donde se describen las obligaciones de las partes durante el proceso. Las instancias de asistencia técnica y evaluación serían personalizadas, debiendo acordarse previamente un plan de trabajo con los consorcios de gestión.

En este punto es preciso aclarar que la implementación de las DGAPyB se realizó tanto para el complejo Punta Mogotes como para el Puerto de Mar del Plata, entendiendo a ambos como parte de una misma unidad ambiental. Es decir, aunque el objeto de estudio de la presente tesis es el territorio dependiente de la Administración Punta Mogotes (APM), en la práctica fue un proceso simultáneo e interrelacionado que involucró constantemente a ambos consorcios.

Retomando las consideraciones metodológicas propuestas, el tiempo estimado de implementación fue de cuatro (4) meses, con inicio en el mes de mayo. Los consultores y capacitadores validados fueron: Mariela Blanco, Mariela Wagner y Marcelo Santurión. Asimismo, se programó un cronograma de trabajo que incluía el mes y semana en que se realizaría cada actividad, la descripción de la misma, el/la consultor/a encargado/a y la modalidad en que se llevaría a cabo. Respecto a este último punto, resulta de especial interés resaltar que, como fue mencionado con anterioridad, la totalidad de las actividades habían sido planificadas para que fuesen bajo la modalidad virtual por el contexto sanitario atravesado. Sin embargo, durante el proceso de implementación se evidenció la necesidad de recurrir a la presencialidad. Este punto se ahondará en párrafos siguientes.

Las actividades planificadas incluían una reunión preliminar entre capacitadores a realizarse durante el mes de mayo. La primera actividad sería de sensibilización a cargo de Mariela Wagner, cuyo objetivo sería la presentación de los objetivos, alcances, metodología y plan de trabajo. Ya a mediados de junio, la segunda jornada consistiría en un taller de diagnóstico en el cual se trabajaría sobre el enfoque y las pautas de las Directrices (también a cargo de Mariela Wagner). Luego, se sucederían tres (3) actividades llevadas adelante por Mariela Blanco: una primera sesión de capacitación sobre conceptos generales de calidad en playas y balnearios, una primera asistencia técnica para comenzar con el diseño del sistema de gestión según las DGAPyB y una segunda sesión de capacitación. La sexta actividad estaría a cargo de Marcelo Santurión y consistiría en una reunión con los concesionarios del Consorcio de Gestión de Punta Mogotes. A finales del mes de agosto, se pretendía realizar una segunda asistencia técnica en la cual se analizaría el grado de aplicación de las Directrices en el consorcio y se resolverían inquietudes para la instancia de evaluación. Para esta última, el consultor designado sería Marcelo Santurión. Para finalizar, en el cuarto mes se llevaría a cabo la evaluación de conformidad por parte de la Dirección Nacional de Calidad e Innovación Turística y, en caso de haber cumplido exitosamente con las pautas de implementación, el posterior reconocimiento formal a los consorcios. Ambas actividades, por su propia naturaleza, se realizarían de manera presencial. Asimismo, según lo planificado, al término del trabajo con el consorcio de gestión APM, se comenzaría a trabajar con los concesionarios en la adopción de las pautas de las DGAPyB. Ahora bien, lo expresado hasta el momento responde a lo planificado. A partir de este punto, se detallará cómo fue el proceso de implementación *per se*.

B. Talleres y asistencias técnicas

Como fue estimado en la planificación metodológica, en el mes de mayo se llevó a cabo un encuentro pre inicial vía Google Meet entre los tres capacitadores validados y el Director de Normalización y Calidad Turística de la Provincia de Buenos Aires (Mauro Beltrami). En el mismo, Beltrami hizo una breve introducción sobre qué programas se estaban llevando adelante desde la Dirección mencionada, entre los cuales se encontraba el caso de estudio de la presente investigación. Asimismo, resaltó que la finalidad de la aplicación de las Directrices sería impulsar la acción de prácticas sustentables en la gestión de las playas y balnearios bonaerenses. Al mismo tiempo, hizo hincapié en que el área priorizada por la gestión provincial era la costa atlántica debido al flujo de turistas dentro del período estival. Estas últimas dos cuestiones no resultan menores ya que fundamentan la importancia de este tipo de acciones -sobre todo si se insertan en un marco institucional- y su posibilidad de ser replicadas en otros destinos u organizaciones vinculadas al turismo.

Además de introducir a los consultores en el marco que se inserta el proceso de implementación, se conversó sobre cuestiones relacionadas a la aplicación en sí (organización, conceptos teóricos a abordar en las capacitaciones, actores y público objetivo, metodologías). Entre ellas, se destacó la puesta en común de problemáticas que habían sido previamente identificadas por los actores territoriales del área de implementación:

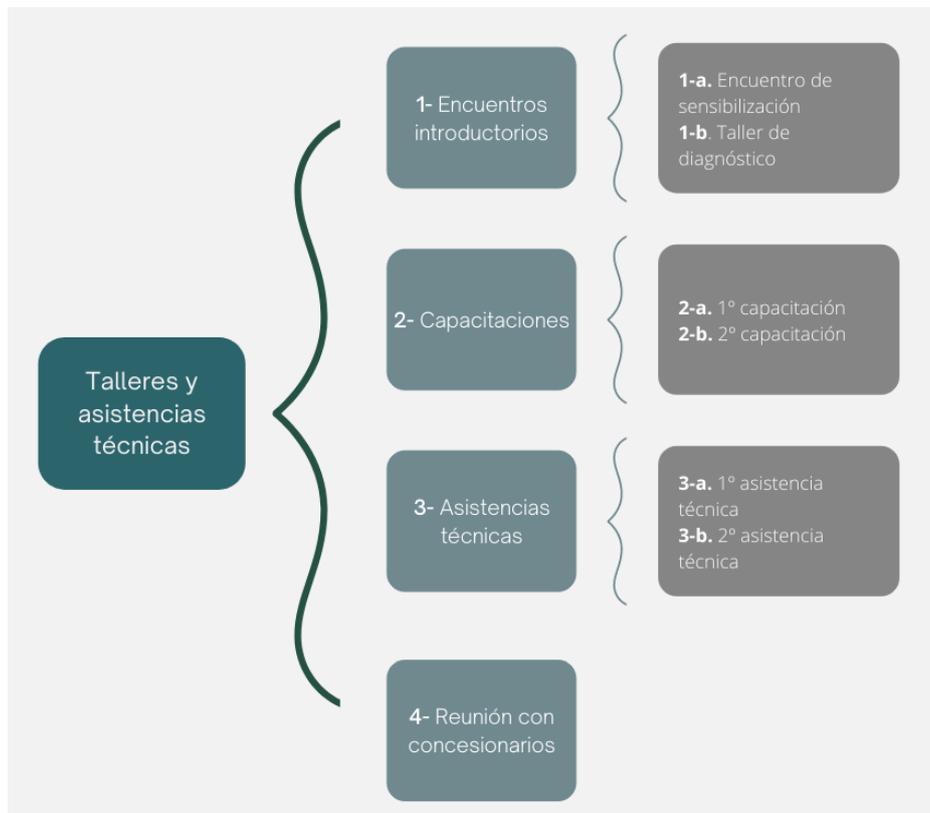
- La arquitectura del complejo Punta Mogotes que no responde a los parámetros de la sustentabilidad (y la necesidad de intervenir).
- La falta de acceso a la información pública.
- La importancia de fortalecer el vínculo entre consorcio y concesionario.

En este punto resulta importante reforzar que estas tres cuestiones fueron identificadas desde una instancia pre inicial. Asimismo, resulta interesante mencionar que los consultores se propusieron como objetivos de la aplicación: sistematizar las acciones

de los consorcios y formar implementadores y asesores. Esto último, pensando en que el personal del consorcio de gestión de Punta Mogotes podría, una vez formado, tomar el rol de implementador y asesor de los concesionarios.

Podría decirse que este encuentro sirvió como base y enmarque para comenzar el proceso de implementación en las instancias que involucraría a los actores territoriales del complejo Punta Mogotes y el Puerto de Mar del Plata. Dichas instancias se correspondieron, en términos generales, con lo planificado. Tal como se exhibe en la Imagen N° 8, se realizaron un total de siete (7) actividades que se las podría agrupar en dos (2) encuentros introductorios, dos (2) capacitaciones, dos (2) asistencias técnicas y una (1) reunión con concesionarios.

Imagen N° 8. Talleres y asistencias técnicas realizadas durante el proceso de implementación de las DGAPyB.



Fuente: Elaboración propia

A continuación, se presenta una breve memoria descriptiva de las temáticas abordadas en cada uno de los encuentros con la finalidad de detallar esta etapa de implementación de las DGAPyB.¹³

1- Encuentros introductorios

1-a. Encuentro de sensibilización. Siguiendo lo planificado, estuvo a cargo de Mariela Wagner y se realizó a fines del mes de mayo, bajo la modalidad virtual. La capacitadora expuso cuestiones generales sobre las Directrices y conceptos ligados a la actividad turística y su gestión. Resulta importante mencionar que Wagner enfatizó sobre la flexibilidad que tienen las Directrices (a diferencia de las normas obligatorias) y el rol estratégico que tienen los consorcios por su capacidad de comunicación, promoción y control. Asimismo, luego de presentar el concepto de *impactos ambientales negativos*,

¹³ La presentación de los talleres y asistencias técnicas corresponden a una lógica de tipología de los encuentros. El orden no es temporal.

mencionó que las DGAPyB establecen pautas para dar respuesta a estas problemáticas (otro punto importante para dar cuenta de la importancia de su implementación). Desde este primer encuentro, se procuró que los asistentes comiencen a trabajar en sus organizaciones, bajando lo teórico a cada uno de los casos. Para ello, la capacitadora les solicitó que comiencen a realizar una autoevaluación en la que den cuenta de qué es lo que tenían hecho, qué les faltaba hacer y qué debían terminar (planilla de diagnóstico).

1-b. Taller de diagnóstico. Siguiendo lo planificado, estuvo a cargo de Mariela Wagner y se realizó en el mes de junio, bajo la modalidad virtual. La esencia del encuentro fue que se sostuviera la modalidad de taller, realizando ejercicios prácticos y fomentando la participación de los asistentes. Se abordaron puntos concretos de los ejes de las DGAPyB a fin de que los representantes de cada consorcio fueran completando y perfeccionando su planilla de autodiagnóstico. Esta actividad generó un interesante ida y vuelta de casos concretos comentados por parte de los integrantes de los consorcios. En particular, los representantes del complejo Punta Mogotes pusieron en común una serie de problemáticas ligadas a la gestión: la antigüedad de los pliegos y la dificultad de articular entre lo público y lo privado; pero también se mencionó como aspecto positivo la adopción de la ordenanza municipal N° 11038¹⁴ del área de lagunas de Punta Mogotes por parte del complejo como parte de su política ambiental, enfatizando que, desde su ámbito de intervención, procuran que la misma se respete.

Algunas conclusiones que se pudieron obtener de este encuentro son que:

- en la aplicación de estas Directrices no se busca burocratizar, si no que se espera que los implementadores reconozcan lo que es práctico y le sirva a la gestión para que cada decisión y sistematización pueda continuarse en el tiempo;
- completar y actualizar constantemente la planilla de diagnóstico será un proceso de reflexión (de determinar qué es posible y qué no);
- cada acción que la organización no pueda hacer en el momento, podría hacerse en un futuro; y que reconocer y plasmar eso también constituye el proceso de mejora;
- no es requisito que las organizaciones completen todos los puntos de la planilla de seguimiento; pero en base al cumplimiento de cada eje, es que se puntuará;
- resulta necesario repensar el modelo de concesión una vez vencidas las mismas. Las Directrices podrían ser un puntapié para repensar los requisitos de las licitaciones (como una articulación estratégica y una política);
- la playa es un recurso crítico, sobre todo para el turismo.

2- Capacitaciones

2-a. Primera capacitación. Se realizó en el mes de julio y fue llevada a cabo por Mariela Blanco, cumpliendo con lo estipulado. La capacitación tuvo como principal objetivo sentar las bases conceptuales para que se procure buscar el diseño de un sistema de gestión ambiental para ambas organizaciones con ayuda de las Directrices como instrumento.

Se puso principal atención en los siguientes aspectos:

- la importancia de comunicar la política ambiental (tanto externa como internamente): hacer saber el compromiso que toman los consorcios para la gestión ambiental de las playas y balnearios;
- la necesidad de contar con evidencia que dé cuenta de las acciones que se estuvieron llevando a cabo;

¹⁴ Promulgada en enero del 1997, declara Área Protegida al sector conocido como Lagunas de Punta Mogotes y establece zonas de manejo con diferentes niveles de protección. Se entiende a este sector como una zona de amortiguación de las actividades humanas que impactarían negativamente en la Reserva Natural del Puerto de Mar del Plata.

- la utilidad de la señalética en cuestión de la concientización del uso eficiente de los recursos;
- la importancia de utilizar en la infraestructura, instalaciones y equipamientos, colores acordes al ambiente, que sean armónicos y amigables con el mismo;
- la posibilidad de trabajar con agentes externos en el caso que el consorcio no cuente con los recursos suficientes, por ejemplo, a la hora de controlar la calidad de agua de baño;
- la necesidad de planificar, revisar y controlar la situación actual, las políticas, los objetivos de gestión ambiental y contar con indicadores para ello.

Es pertinente destacar que la capacitadora dejó en claro que el objetivo como consorcios y gestores públicos es mejorar la gestión ambiental de las playas y balnearios. Asimismo, acentuó el hecho de que ambos (el Puerto de Mar del Plata y el complejo Punta Mogotes) son espacios donde interactúan variedad de usos y actividades: existe la interacción de actividades turísticas, portuarias, de recreación, áreas protegidas, espacios públicos y espacios privados. Debe tenerse en cuenta que estos espacios de multiplicidad de actividades cuentan con una significativa cantidad de actores involucrados que deben identificarse a la hora de pensar en gestionar el territorio y para, en caso de que haya conflictos de intereses, poder buscar soluciones en conjunto.

Lo interesante de este taller fue la apertura de un espacio de debate y consultas para finalizar el encuentro. A los fines del presente trabajo, se destacó la intervención de Lelis Fernández, Área de Planificación y Control de Obras de la Administración Punta Mogotes. Su intervención resultó importante por dos motivos: por reforzar la problemática de la arquitectura del complejo (previamente identificada) y por ser un actor que durante los encuentros virtuales se mostró presente, realizando aportes, pero no así en la instancia de evaluación y etapas finales del proceso de implementación.

2-b. Segunda capacitación. Se realizó en el mes de agosto y fue llevada a cabo por Mariela Blanco, cumpliendo con lo planificado. Esta capacitación tuvo la modalidad de taller, con foco en el alcance que los consorcios definieron para trabajar en su sistema de gestión ambiental, en la elaboración de la matriz FODA y en la identificación de actores involucrados. A los fines del presente estudio, es relevante mencionar las diferentes intervenciones de Mariana Cuesta, administradora general del consorcio de gestión de Punta Mogotes, durante la capacitación:

- Comentó que las lagunas y toda la infraestructura que depende del consorcio estaría incluida en el plan de acción de las Directrices y que tenían pensado plantearles a los concesionarios cuestiones básicas a cumplir en relación con los ejes de las Directrices. Explicó que el trabajo con los concesionarios es lo que más les costaría si el objetivo fuera que adopten todas las pautas de las DGAPyB. Sin embargo, expuso que todo comenzó a estar bajo un marco ordenador, que en Punta Mogotes empezó a verse que todo debe adaptarse y pensarse en clave de cumplir con las Directrices. Dio cuenta de que a veces los cambios en los procesos internos son lentos pero que las Directrices los ayudaron a ordenarse y posibilitar esos cambios.
- Explicó que se encuentran en la etapa de diagnóstico participativo (inicial) de un nuevo plan estratégico para el consorcio. Manifestó que el mismo sería un insumo importante para poder cruzar información y posibles acciones con la implementación de las DGAPyB. Esto se tradujo como un aspecto positivo para considerar en la matriz FODA propia de la organización.
- Detalló que el área de lagunas de Punta Mogotes se maneja como una plaza por ordenanza municipal, aunque la idea de la APM es que se haga como si fuese un área protegida. Agregó que el gran aliado (y por lo tanto un actor principal involucrado) que tienen es el consorcio del puerto, con el cual tienen un vínculo sobre todo en la gestión ambiental.

- Retomando las partes que hacen al FODA, mencionó como fortaleza el hecho de contar con una mesa ambiental. Por otro lado, destacó como debilidad la obediencia del complejo a una lógica de construcción de la última dictadura cívico-militar argentina. Comentó que es una queja recurrente de los/as vecinos/as del barrio y de organizaciones ambientalistas. Luego, detalló que esta problemática se complejiza cuando llueve en gran cantidad por la falta de suelo permeable; a lo que agregó que *“cuando se licite nuevamente, puede modificarse algo de la infraestructura, siendo lo más urgente el estacionamiento: es impactante desde vista aérea pero necesario para la actividad turística”*.

Para cerrar el encuentro, se terminó reflexionando sobre la función hidráulica, por naturaleza, que tiene el espacio donde se asienta el complejo Punta Mogotes: era un humedal, que, al ser impermeabilizado, imposibilita esa función y se generan las problemáticas mencionadas con anterioridad, lo cual también se consideraría una amenaza (en conceptos del FODA). Por lo tanto, la reducción de esa superficie impermeabilizada podría ser un objetivo a la hora de pensar en los nuevos pliegos.

3- Asistencias técnicas

3-a. Primera asistencia técnica. Se llevó a cabo en el mes de julio y estuvo a cargo de Mariela Blanco, cumpliendo con lo planificado. El objetivo general fue la planificación inicial del sistema de gestión ambiental propio. Blanco expuso sobre la importancia del organigrama y el desafío de plasmar formalmente en papel cómo se organiza el consorcio. La expositora propuso repensar esa estructura en una que se base en el enfoque de procesos. Para ello, la misma explicó en qué consiste este enfoque (entrada-proceso-salida), al mismo tiempo que hizo hincapié en la importancia de asignar responsables en cada uno de ellos y que siempre habrá procesos más o menos estratégicos que otros. Aclaró que toda esta identificación sería indispensable en las Directrices.

Por otro lado, también se abordaron ejemplos concretos de documentos respaldatorios que den cuenta del cumplimiento de determinadas Directrices, a fin de que puedan ser entendidas como evidencia a la hora de la evaluación. Otro punto relevante que comentó la capacitadora fue que, a partir de toda la información que recopilarían los representantes de cada consorcio (ordenada y controlada), se podría mejorar o al menos existir un plan de mejora.

3-b. Segunda asistencia técnica. Se realizó de manera presencial en el mes de agosto, a cargo de Marcelo Santurión y Sol Klas (nueva consultora incorporada, lo cual se detallará en próximos siguientes). El encuentro se llevó a cabo en la sede administrativa de la Administración Punta Mogotes, Mar del Plata. Al mismo asistieron María Müller, Gonzalo Chaet y Lucas Carrasco del consorcio portuario regional Mar del Plata, y Mariana Cuesta y Gonzalo Raventos del consorcio Punta Mogotes.

Como primera instancia, los consultores entregaron a los responsables de los consorcios las actas de adhesión al programa de Directrices. Luego, evaluaron los avances de las organizaciones y trabajaron específicamente en las políticas ambientales de cada uno. Los implementadores indicaron cómo vincular a los ejes de las Directrices algunas acciones que las organizaciones ya realizan y cómo plasmarlas en el documento final como evidencia. Asimismo, los asistentes conversaron sobre diversas posibilidades de gestión de residuos, agua y energía renovable; y sobre instancias de participación, responsabilidad social y patrimonio natural. Resulta relevante resaltar que las primeras tres cuestiones habían sido identificadas como puntos de mejora en el complejo Punta Mogotes por Klas en su visita en el mes de julio (explicitado en párrafos siguientes).

Al mismo tiempo, se mencionaron vacíos normativos y se pensaron instancias de articulación institucional. Una cuestión no menor y que fue presentada en un apartado

previo. Al finalizar el encuentro, los asistentes acordaron realizar una reunión de sensibilización con los 24 balnearios de Punta Mogotes con una recorrida para identificar aspectos ambientales a ser contemplados en el mes de septiembre 2021. Esta reunión correspondería a la planificada bajo el nombre de “reunión con concesionarios”.

4- Reunión con concesionarios. Se realizó a mediados del mes de septiembre, bajo modalidad presencial. Estuvo a cargo de Marcelo Santurión y Sol Klas, La misma tuvo como objetivo sensibilizar a los concesionarios en materia de gestión ambiental, en el marco del turismo sustentable y a los fines de minimizar los impactos negativos y potenciar los positivos en las costas bonaerenses. Los consultores disertaron sobre prácticas sostenibles y cómo todo ello está englobado en las DGAPyB.

Asimismo, los implementadores pretendieron guiar en el proceso a los empresarios marplatenses en materia de gestión ambiental, accesibilidad, gestión de la calidad y mitigación del frente costero para la preservación del recurso playa. Con dicha reunión, culminó la serie de encuentros correspondientes a la etapa de asistencia y capacitación del proceso de implementación de las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos.

Ahora bien, aunque lo hasta aquí expuesto responde a los talleres y asistencias que se realizaron según lo pactado al planificar la implementación, es pertinente hacer referencia a algunas modificaciones sobre la metodología propuesta.

En primer lugar, se reconoce un *punto de inflexión* en el proceso de implementación luego de la primera asistencia técnica. Los primeros encuentros transcurrieron tal como había sido planificado, en tiempo y forma, cumpliendo las temáticas a abordar y los objetivos propuestos para cada uno de ellos. Sin embargo, a mediados del mes de julio se involucró al proceso una nueva capacitadora: Sol Klas (reconocida especialista en gestión ambiental y desarrollo sostenible, con una amplia trayectoria en este ámbito). En particular, la nueva consultora tomó un rol relevante en el proceso ya que fue quien tuvo el primer contacto presencial con los representantes de los consorcios. Esta visita se llevó a cabo el día 22 de julio del 2021 y consistió en una recorrida por ambos consorcios y una reunión con sus representantes. En la misma estuvieron presentes el presidente del consorcio portuario Gabriel Felizia y la arquitecta María Müller (Puerto de Mar del Plata), junto a Gonzalo Raventos e Ignacio Arias (Administración Punta Mogotes).

Luego de dicha visita, a finales del mes de julio se concretó una reunión virtual entre Sol Klas, el resto de los capacitadores, Helena Havrylets (evaluadora) y personal de la Dirección de Normalización y Calidad Turística de la Provincia. La finalidad del encuentro fue que Klas comentara su experiencia en el campo al resto de los involucrados en el proceso de implementación de las DGAPyB. Aunque la consultora comentó cuestiones relacionadas tanto al puerto como a Punta Mogotes, a los fines de la presente investigación, se plasmarán únicamente los referidos a la organización que es objeto de estudio.

La consultora destacó tres cuestiones que deberían ser prioritarias en la gestión de la Administración Punta Mogotes:

1. Uso del agua: debería reforzarse la sensibilización del uso de agua en los balnearios, desalentar el uso irracional de la misma, sobre todo porque en la actualidad Mar del Plata está importando agua desde más de 30 km. Por otro lado, destacó como aspecto positivo el hecho de que el complejo comprenda 24 balnearios, lo cual significaría que podrían llevar acciones en conjunto: por ejemplo, proyectando un video que sensibilice sobre el uso irracional del agua.
2. Gestión de residuos: valoró como aspecto positivo que se hicieran jornadas de limpieza de las lagunas de Mogotes. Sin embargo, sugirió que, por la dimensión

del complejo, la generación de residuos “*es escandalosa*”, problemática que además se ve potenciada por el viento característico de la zona.

3. Uso de energía: la consultora mencionó que la amplia superficie de estacionamientos podría ser aprovechada instalando paneles solares elevados, lo cual no obstruiría el espacio para que los autos estacionen. Asimismo, podrían agregarse dichos dispositivos sobre las construcciones de cemento de los balnearios.

Otra problemática abordada fue la infraestructura vigente que obedece a las construcciones de la década del 70, a pesar de que entre los años 2001 y 2002 se haya demolido una zona del complejo que contemplaba kioscos y restaurantes. Se comentó entre los participantes que el consorcio es el encargado de gestionar todo el complejo y que sería el único con potestad de modificar la infraestructura, en ese punto no tendrían incidencia los concesionarios (con ellos sólo se trabaja la gestión de los balnearios).

Durante el encuentro, se destacó la intervención de Helena Havrylets, la evaluadora de las DGAPyB. Ella manifestó que la existencia (o no) de acciones palpables es lo que definiría si las organizaciones logran distinguir o no. Explicó que, llegado el momento de la evaluación, aunque los consorcios mostraran compromiso, no podrían estar en la misma situación inicial; y especificó que tener acciones planificadas, medidas y presupuestadas sería suficiente en los casos en que se hayan establecido plazos largos de concreción. Para finalizar el encuentro, Sol Klas destacó que la masividad que caracteriza a ambas organizaciones (el Puerto de Mar del Plata y el complejo Punta Mogotes) hace que pequeñas acciones generen realmente un impacto.

Lo relevante de esta reunión fue que se pudo dar cuenta de las oportunidades de mejora que posee el complejo Punta Mogotes, pero se enfatizó sobre el carácter discursivo que mantuvieron los representantes de los consorcios en relación a las acciones a realizar. En este sentido, los asistentes coincidieron en modificar la modalidad de la metodología planificada. Se concretó una nueva reunión para conversar la posibilidad de que los consultores Marcelo Santurión y Sol Klas recurrieran a la presencialidad para llevar a cabo las actividades previstas para el siguiente mes.

Así, la primera semana de agosto se reunieron virtualmente los implementadores para concretar los cambios en la modalidad de la metodología. Se acordó que sería mixta, lo cual implicaba mantener talleres de implementación sincrónicos virtuales con los consorcios y sumar trabajo de campo presencial en materia de aplicación de las Directrices. Los implementadores identificaron que debían reforzarse presencialmente los ejes relacionados a la política ambiental, los objetivos y la concreción de ideas proyecto. Entonces, la conclusión fue que de esa forma se estaría reforzando el plan de trabajo y se podría llegar con los tiempos previstos inicialmente, más allá de la existencia de un ajuste metodológico.

Por otro lado y aludiendo al orden cronológico planificado de los encuentros, las últimas dos actividades registraron modificaciones. Como fue mencionado con anterioridad, en el mes de agosto estaba previsto realizar tanto una reunión con los concesionarios como la segunda asistencia técnica bajo la modalidad virtual, ambas llevadas adelante por Marcelo Santurión. Sin embargo, a partir de la modificación pactada a mitad del proceso, ocurrió que estas dos actividades no sólo se realizaron de manera presencial, sino que se sumó Sol Klas al rol ocupado por Santurión. Asimismo, primero se realizó la segunda asistencia técnica y luego la reunión con los concesionarios, cuando en principio se pensaba hacer primero la reunión.

C. Evaluación

La evaluación de conformidad fue realizada durante los dos primeros días del mes de noviembre del 2021. Como fue mencionado con anterioridad, para la implementación de las Directrices, se consideró al complejo Punta Mogotes y al Puerto de Mar del Plata como una misma unidad ambiental. Así, durante los dos días de evaluación, se relevaron tanto espacios comprendidos por el complejo Punta Mogotes, como por aquellos pertenecientes al consorcio portuario. Nuevamente, a los fines del presente estudio, se describirá lo referido al complejo Punta Mogotes.

Las personas que participaron de la evaluación fueron: Mauro Beltrami (Director de Normalización y Calidad de la Provincia de Buenos Aires), Laura Corbetta (Jefa de Calidad Turística de la Provincia de Buenos Aires), Helena Havrylets (evaluadora – Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación), Mariana Cuesta (administradora general APM), Gonzalo Raventos (administrador APM) e Ignacio Arias (Área de Planificación y Control de Obras APM).

El primer día de evaluación estuvo estructurado en tres partes: una primera instancia de recorrida por las instalaciones balnearias del complejo Punta Mogotes, una segunda en la que se recorrieron los espacios más relevantes en materia turística del puerto y una tercera etapa en la que se evaluó el grado de cumplimiento de las Directrices a través de la presentación de evidencia por parte del consorcio portuario.

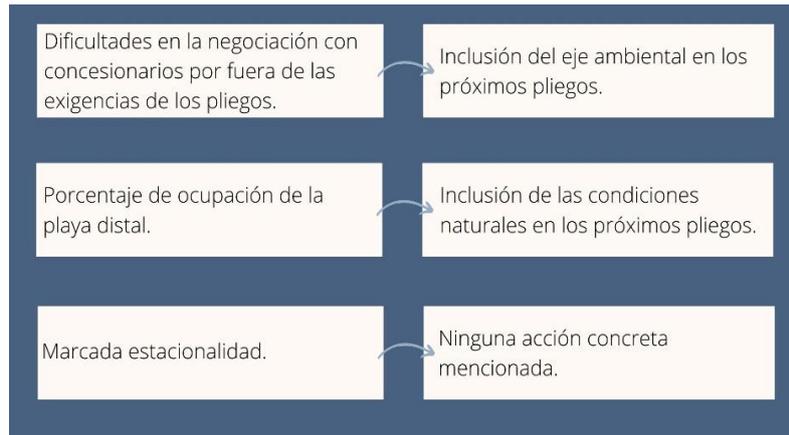
La recorrida por el complejo Punta Mogotes estuvo a cargo de Raventos y Arias y tuvo la finalidad de que Havrylets, la evaluadora, pudiera dar cuenta de las acciones que se habían llevado a cabo durante el proceso de implementación de las DGAPyB. Durante el recorrido, se dio un interesante ida y vuelta en relación a oportunidades de mejora que la evaluadora iba identificando. Muchas de ellas tenían que ver con cuestiones que superaban el alcance de las Directrices, pero que eran tenidas en cuenta por la administración para ser abordadas en un mediano o largo plazo.

Entre ellas, surgieron problemáticas previamente identificadas en diferentes instancias del proceso, tales como la arquitectura que caracteriza al complejo y las limitaciones dadas por los pliegos y concesiones vigentes. Además, el administrador de la APM Gonzalo Raventos identificó otras problemáticas, aunque la mayoría contaba con acciones concretas ya realizadas o planificadas para paliarlas:

Tabla Nº 4. Problemáticas identificadas por la APM en el complejo Punta Mogotes y las correspondientes acciones mitigantes.¹⁵

Problemáticas identificadas	Acciones mitigantes
Calidad del agua de las lagunas (y su afectación a la Reserva Natural Puerto de Mar del Plata).	Jornadas de limpieza con la Asociación de Kayaks.
Residuos orgánicos de los animales domésticos.	Instalación de dos (2) biodigestores.
Corte del pasto (por trabajarse como plaza/espacio parquizado).	Plan que incluirá dejar una línea de cortaderas (flora nativa).

¹⁵ Tanto las problemáticas como las acciones plasmadas son aquellas mencionadas durante la instancia de evaluación.



Fuente: *Elaboración propia en base a recopilación de datos por observación no participante*

El primer día de evaluación continuó con las otras dos segundas instancias vinculadas directamente al Puerto de Mar del Plata.

Ahora bien, el segundo día de evaluación ya sí estuvo destinado en un 100% al consorcio Punta Mogotes. El encuentro se llevó a cabo en la sede administrativa del consorcio, en el centro de la ciudad de Mar del Plata. Allí, Cuesta, Raventos y Arias (APM) recibieron a la evaluadora y al personal de la Dirección de Normalización y Calidad Turística de la Provincia de Buenos Aires para exponer la documentación final respaldatoria del cumplimiento de las Directrices. El encuentro tuvo una duración de cuatro (4) horas aproximadamente. Resulta relevante mencionar que el encuentro comenzó con Havrylets comentando que había identificado una interesante brecha de mejora a partir de las planillas de diagnóstico.

La evaluación se estructuró a partir del seguimiento de cada uno de los ejes de las Directrices, con sus respectivos puntos, a lo cual Raventos y Arias respondían con evidencia y documentación respaldatoria de lo realizado o planificado (Cuesta estuvo presente al inicio pero luego tuvo que retirarse a otro compromiso). En todo el proceso de evaluación se destacaron una serie de cuestiones: el compromiso asumido del consorcio de documentar todo lo trabajado en las Directrices en un expediente; continuar con la importante presencia en las redes sociales para informar a la comunidad en general (y evitar sesgar esa comunicación a los clientes internos); seguir trabajando con el área legal en un nuevo organigrama determinado a partir de funciones (por la existencia de áreas que no cuentan con funciones en particular); fomentar el compromiso con la transparencia, el ambiente y la organización; y seguir contando con aval institucional en sus acciones, lo cual da más credibilidad para el turista. Asimismo, Raventos expresó que la posibilidad de distinguir desde un espacio público provincial podría trascender más allá de la gestión de turno; a lo que agregó que se espera que, al poner el foco en lo ambiental, el Municipio pueda replicar esta y más acciones en dicha dimensión.

Luego de la instancia de evaluación, Havrylets otorgó a los responsables del consorcio un período extra en el cual podrían continuar con el envío de evidencia para complementar en el informe final de evaluación.

D. Distinción

En el mes de febrero del 2022 el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación (MINTURDEP) otorgó la distinción de Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos tanto al complejo Punta Mogotes como al Puerto de Mar del Plata. Vale aclarar que dicha distinción se obtuvo a partir de una nota del Poder Ejecutivo Nacional enviado a los representantes de ambos consorcios. A marzo del 2022 no se

evidenciaron registros de comunicación pública por parte del MINTURDEP. Esto puede entenderse por no haber existido aún la instancia de entrega de distinciones formal.

A modo de conclusión, si se compara lo planificado con lo efectivamente ocurrido, podría decirse que el proceso transcurrió como se esperaba durante los primeros dos meses, respetando la cantidad de encuentros y los tiempos estipulados. Sin embargo, se podría identificar un punto de inflexión en el mes de julio por dos situaciones en particular: el involucramiento de Sol Klas como consultora y la necesidad de planificar encuentros presenciales con el personal de los consorcios. Esto último instó a que surgieran modificaciones en la distribución temporal de los últimos encuentros planificados. Asimismo, los tiempos estipulados para la evaluación de conformidad se vieron aplazados y, por ende, los planificados para la instancia de distinción.

3.2. Problemáticas ambientales en las playas de Punta Mogotes y estrategias de gestión de la Administración Punta Mogotes (APM)

El presente apartado pretende exponer las problemáticas ambientales en las playas de Punta Mogotes en relación a la actividad turística y plasmar las estrategias de gestión llevadas a cabo por la APM. Como punto de partida, se identificaron aquellas problemáticas en las que la actividad turística es un determinante directo; sin embargo, se mencionarán también aquellas en las que el turismo es una actividad afectada por la existencia de dichos problemas. En este sentido, podría afirmarse que existe una doble relación en cuanto a los impactos ambientales vinculados al turismo: el turismo como actividad inductora de determinadas problemáticas pero también sobre la cual impactan muchas otras en las cuales tiene menor, indirecta o nula incidencia.

A los efectos de sintetizar y articular los hallazgos teóricos y prácticos, la Matriz N° 1 pretende plasmar las estrategias de gestión implementadas por la APM en base a las problemáticas ambientales previamente identificadas. Asimismo, se presenta la relación de cada una de ellas con los ejes de las Directrices y la bibliografía en la que se basó el análisis. Podría decirse que se trata de una triangulación de fuentes primarias y secundarias, las cuales fueron detalladas con anterioridad y pueden observarse en la Imagen N° 9.

Imagen N° 9. Fuentes de información para el análisis.



Fuente: Elaboración propia

Matriz N° 1. Matriz de estrategias de gestión en base a problemáticas ambientales.

PROBLEMÁTICAS SOCIOAMBIENTALES IDENTIFICADAS						
	Contaminación de la playa y el mar	Construcciones duras sobre la arena	Impermeabilización de la superficie	Alteración del ambiente natural	Erosión costera	Privatización del espacio público en el área litoral
E J E S D G A P Y B	Definición del Concepto Ambiental para el Balneario	X	X	X	X	X
	Gestión de los recursos	X			X	
	Infraestructura, instalaciones y equipamiento	X	X	X	X	
	Gestión de la seguridad y la salud	X				
	Responsabilidad social y cooperación					X
	Gestión de calidad	X	X	X	X	X
AUTORES REFERENCIADOS	Benseny (2013), Botana y Gliemmo (2019) y Dadón (2002)	Botana y Gliemmo (2019), Bono et al. (2012), Benseny (2013) y Cruz (2020)	Benseny (2013)	Benseny (2013), Botana y Gliemmo (2019), Dadón (2002) y Bono et al. (2012)	Botana y Gliemmo (2019), Benseny (2013) y Bono et al. (2012)	Benseny (2013), Bono et al. (2012) y Cruz (2020)
ESTRATEGIAS DE GESTIÓN IMPLEMENTADAS POR LA APM	Separación de residuos; jornadas de limpieza de lagunas; control continuo del consumo y calidad del agua; registro del consumo de energía; incorporación en manual de compras prioridad equipamiento de eficiencia nivel A; control y análisis del estado del agua de las lagunas por entes certificados; análisis, registro y comunicación de la calidad del agua de baño; limpieza periódica de las instalaciones e información sobre las mismas; utilización de productos biodegradables.	-	-	Control y análisis del estado del agua de las lagunas por entes certificados.	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes primarias y secundarias explicitadas con anterioridad

A los fines de explicitar lo plasmado en la matriz precedente, a continuación, se desarrollarán los aspectos mencionados.

Contaminación de la playa y el mar

Esta problemática podría ser abordada desde dos perspectivas. Benseny (2013) y Botana y Gliemmo (2019) la asocian a la inexistencia de tratamientos de vertidos en las costas y de los residuos sólidos urbanos que desembocan en las playas. En este sentido, la actividad turística se ve afectada directamente por la calidad tanto de la playa como del agua de baño, lo cual causaría insatisfacción en los turistas que disfrutan del turismo de sol y playa. Por otro lado, puede tomarse la perspectiva de la contaminación generada por los turistas. Podría hablarse tanto de falta de concientización ambiental por parte de los mismos como de la ausencia o insuficientes recursos tales como cestos de basura visibles en las playas o en los accesos a ellas. Para el caso de Punta Mogotes en particular, en la temporada de verano 2021-2022 se pudo dar cuenta de la existencia de cestos de basura diferenciados para su separación y posterior tratamiento en diferentes puntos del complejo (Anexo 1 – Foto N° 1). Retomando la hipotética falta de concientización ambiental de los usuarios, la consultora Klas sugirió a la APM llevar adelante estrategias concretas tales como la proyección de un video que sensibilice sobre el uso racional de los recursos y el respeto con el ambiente. La consultora destacó que acciones como esa podrían llevarse a cabo en conjunto con los concesionarios para así obtener un mayor alcance.

Siguiendo con lo expuesto por los autores referenciados, Dadón (2002) menciona a la contaminación en los destinos costeros desde diferentes perspectivas más bien generales. En el presente caso de estudio, dicha generalización podría extrapolarse a la calidad de agua de las lagunas del complejo. Como estrategia de gestión, la APM realiza jornadas de limpieza de las mismas de forma recurrente. Para ellas, se cuenta con la participación de la Asociación marplatense de Kayak y de un buzo (Anexo 1 - Foto N° 2).

La problemática de la contaminación fue mencionada recurrentemente en las fuentes de información especificadas al inicio del presente apartado. En este sentido, es importante recuperar que la consultora Klas mencionó en uno de los encuentros descriptos con anterioridad, que la generación de residuos es una de las principales cuestiones sobre las cuales la APM debería trabajar. Sin embargo, como aspecto positivo, la consultora destacó las jornadas de limpieza de lagunas mencionadas. Lo que les da mayor relevancia a dichas jornadas es la periodicidad y el marco en el cual se realizan (lo cual indicaría que no son acciones aisladas). En particular, durante la evaluación de las DGAPyB los responsables de la APM identificaron como problemáticas la calidad del agua de las lagunas y los residuos orgánicos de los animales domésticos (Tabla N° 4). Asimismo, la evaluadora Havrylets mencionó la existencia de ciertos niveles de contaminación visual dados por imágenes publicitarias en distintos puntos del complejo.

Por otro lado, Mariana Cuesta, en la entrevista que se le realizó, ahondó en la problemática de la contaminación explicando que los residuos acumulados en la zona de estacionamientos drenan hacia las lagunas cuando llueve. Esto consecuentemente genera que el agua de las lagunas se contamine. Asimismo, como fue presentado en el marco teórico, como consecuencia del cambio climático, las lluvias están siendo cada vez más fuertes y recurrentes.

Por último, en el informe elaborado por los consultores Klas y Santurión, se presentan oportunidades de mejora, una de ellas vinculada a la generación de ruidos. Esto podría traducirse en la existencia de niveles significativos de contaminación auditiva. Además, se identificaron problemáticas relacionadas a:

- la calidad del aire, dada por las actividades realizadas en el puerto relacionadas a la elaboración de harina y aceite de pescado (procesamiento de los residuos de pescado), producto de la dispersión de los vientos norte y noreste;
- la calidad de las aguas y la necesidad de reconstrucción y control de calidad de los vertidos que desembocan en las playas;
- los desagües pluviales sobre la playa a cielo abierto que se traducen en pérdida de playa pública por generación de meandros;
- la gestión de residuos y limpieza de las playas (en base a lo cual se establecieron una serie de metas y objetivos).

Ahora bien, si se observan las estrategias de gestión realizadas por la APM en el marco de la implementación de las DGAPyB, la problemática de la contaminación en general pareciera ser la que mayor peso tuvo. A partir del Informe de Implementación, se identificaron un total de nueve (9) acciones:

1. Separación de residuos;
2. jornadas de limpieza de lagunas;
3. control continuo del consumo y calidad del agua;
4. registro del consumo de energía;
5. incorporación en manual de compras con prioridad en equipamiento de eficiencia nivel A;
6. control y análisis del estado del agua de las lagunas por entes certificados;
7. análisis, registro y comunicación de la calidad del agua de baño;
8. limpieza periódica de las instalaciones e información sobre las mismas;
9. utilización de productos biodegradables.

Construcciones duras sobre la arena

Botana y Gliemmo (2019) y Bono et al. (2012) mencionan a las construcciones sobre la playa como una problemática recurrente en los destinos costeros. En particular, Benseny (2013) relaciona esta problemática a la pérdida de visibilidad de la playa y contemplación del paisaje costero, depreciando su valor paisajístico. Por otro lado, Cruz (2020) menciona que las construcciones no removibles acentúan prácticas que deterioran el ambiente, lo cual es un reclamo específico en el marco de la privatización de las playas (profundizado en próximos párrafos).

Corresponde mencionar que en la grilla de evaluación elaborada por los consultores en representación de la Subsecretaría de Turismo de la Provincia, se evidencia una significativa brecha de mejora (42%) en un eje en particular: "Directrices referidas a la infraestructura, instalaciones y equipamientos". Las mismas corresponden al eje N° 3 de las DGAPyB, el cual involucra cuestiones relacionadas a la arquitectura sostenible, al sistema de señalética, a la gestión de residuos sólidos, las aguas residuales, la contaminación visual y sonora y el mantenimiento. Es interesante señalar una directriz en particular: la arquitectura sostenible. En el documento de las DGAPyB se describe a la misma como una manera de concebir el diseño arquitectónico, buscando aprovechar los recursos naturales con el fin de minimizar el impacto negativo de las construcciones sobre el ambiente y sus habitantes. La recomendación puntual consiste en el empleo de formas arquitectónicas integradas al medio natural, el diseño con criterios ambientales a largo plazo y el uso de equipamiento de materiales amigables con el ambiente, buscando la armonía con el mismo.

La importancia de abordar esta directriz radica en que ha sido una temática recurrente en cada una de las etapas del proceso de implementación de las DGAPyB y en cada una de las entrevistas realizadas. La infraestructura del complejo Punta Mogotes es reconocida por diferentes actores como una problemática por diversas razones entre las cuales se destacan su material y su extensión. En este sentido, y si se retoma la

dimensión ambiental de la sustentabilidad, la arquitectura actual que define al complejo difícilmente pueda alcanzar parámetros sustentables. Recuperando una intervención de los talleres de implementación de las DGAPyB, también existe la necesidad de mantenimiento de la infraestructura, sobre todo por estar expuesta a las condiciones naturales características de la zona costera. No resulta casual que no se hayan identificado estrategias de gestión efectivamente realizadas por la APM en el marco de implementación de las Directrices en relación a esta problemática. Tal como fue mencionado en intervenciones de los responsables de la APM durante los talleres y asistencias técnicas, realizar acciones en relación a esta problemática implicaría un límite temporal que excede a la duración estipulada para la aplicación de las DGAPyB.

Incluso las construcciones removibles de unidades de sombra podrían ser modificadas para reducir el impacto visual. En la Foto N° 1 se muestran, por un lado, las carpas del complejo Punta Mogotes, y por el otro, un caso en el que se eligió un color de carpas que intente mimetizarse con el paisaje costero.

Foto N° 1. Comparación de unidades de sombra del complejo Punta Mogotes (izquierda) y del balneario Luna Roja (Chapadmalal) (derecha).



Fuente: Elaboración propia

Impermeabilización de la superficie

Esta problemática se relaciona directamente con las *construcciones duras sobre la arena*. En palabras de Benseny (2013), la impermeabilización de la superficie repercute en la disminución de la capacidad de absorción de las precipitaciones, impidiendo la infiltración natural del aporte pluvial e incrementando el escurrimiento superficial. Recuperando lo expuesto en la presentación del caso, el estacionamiento del complejo Punta Mogotes cuenta con una capacidad aproximada de 400 vehículos por balneario y se extiende a lo largo de todo el complejo (cuya extensión es de 2,5 km.). Como puede observarse en la Foto N° 2 corresponde a una construcción de cemento.

Foto N° 2. Estacionamiento altura balneario 14.



Fuente: Elaboración propia

Por un lado, en un período pre inicial a la implementación de las DGAPyB, ya se había identificado a la arquitectura del complejo como una cuestión negativa desde el punto de vista ambiental. Además, recuperando una de las intervenciones durante los encuentros virtuales, Mariana Cuesta expresó que el estacionamiento es impactante desde vista aérea pero necesario para la actividad turística. Al mismo tiempo, durante la entrevista realizada a Cuesta, afirmó esta última cuestión al atribuirle el éxito del balneario a la existencia del estacionamiento. Por otro lado, la Foto N° 3 deja en evidencia la preponderancia del mismo.

Foto N° 3. Vista aérea del complejo Punta Mogotes: superficie de arena, cemento (estacionamiento) y sector de lagunas.



Fuente: *Imágenes Aéreas Mar del Plata* (cuenta de Instagram – 17 de octubre del 2020)

Otra de las cuestiones mencionadas en uno de los encuentros virtuales durante la implementación de las DGAPyB fue la función hidráulica que tenía el humedal que se asentaba en el área actualmente edificada y que, luego de dicha construcción, se vio imposibilitada. Asimismo, resulta importante mencionar que, en palabras de Havrylets, la infraestructura del complejo es “*el punto débil*” inicial, sin embargo, excede el alcance de las DGAPyB. Esto da cuenta de una de las limitaciones que tiene esta herramienta de calidad turística y, tal como ocurre con la problemática de las construcciones no removibles sobre la arena, no se registraron estrategias de gestión implementadas.

Alteración del ambiente natural

Autores como Benseny (2013), Botana y Gliemmo (2019), Dadón (2002) y Bono et al. (2012) identifican esta problemática en sus investigaciones. El complejo de Punta Mogotes es un área urbanizada, con espacios parquizados, introducción de plantas exóticas e inexistencia de especies nativas lo cual puede traducirse en una degradación del paisaje (Foto N° 4). Según uno de los administradores de la APM, el área de lagunas del complejo es tratada en términos de mantenimiento como un espacio parquizado, del estilo de una plaza. Esto impide la existencia de especies autóctonas e imposibilitaría la recuperación del área en su aspecto natural.

Foto N° 4. Espacio parquizado e introducción de plantas exóticas en la entrada principal al complejo.



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, Cuesta enfatizó en la entrevista que se le realizó que las lagunas del complejo obedecen a un área protegida (una cuestión también mencionada durante el taller de diagnóstico de implementación de las DGAPyB). Es un ambiente silvestre dentro de un área urbanizada que en su biodiversidad combina elementos de origen marino costero y de las lagunas pampeanas (Proyecto de Ley Declaración de Paisaje Protegido de Interés Provincial, 2013). Es pertinente aclarar que el complejo Punta Mogotes limita al norte con la Reserva Natural del Puerto de Mar del Plata. Ésta tiene la función de neutralizar la contaminación atmosférica provocada por la industria pesquera y sirve como lugar de reposo a varias especies de aves migratorias. En la Foto N° 5 se puede observar la cercanía de la Reserva.

Foto N° 5. Punta Mogotes vista aérea con la herramienta Google Earth a 1km de distancia. El círculo celeste señaliza la Reserva Natural del Puerto de Mar del Plata.



Fuente: Google Earth

Ahora bien, esta problemática fue particularmente abordada en el Informe de Implementación de la Subsecretaría de Turismo de la Provincia. En el mismo se mencionaron cuestiones relacionadas a:

- degradación de médanos y playas;
- perturbación del ambiente natural (vegetación y fauna);
- afectación del paisaje.

A partir de la bibliografía estudiada y de las fuentes previamente mencionadas, se le consultó a la Arq. Fae “¿Qué consecuencias tiene para el ambiente la introducción de

plantas exóticas y la inexistencia de nativas en zonas ecológicamente frágiles como lo son las playas?” La entrevistada explicó que la consecuencia es un deterioro del ambiente natural, lo cual conduce a un deterioro en la calidad de vida, de la fauna y de la flora local. La introducción de exóticas produce el desarraigo de todas las plantas nativas ya que suelen ser invasoras y no aportan calidad ambiental o biodiversidad al ambiente. Fae comentó cómo funciona el ciclo natural ante la inexistencia de flora nativa y las razones bioquímicas específicas por las cuales se produce el mencionado deterioro. Agregó que la incorporación de cemento, como es en el caso de Punta Mogotes, acrecienta esta problemática. Concluyó su respuesta expresando que *“la calidad en realidad al que afecta siempre es al usuario: el que habita y el turista. No se estaría apreciando un paisaje natural, es un paisaje totalmente intervenido.”*

Ahora bien, se ha identificado una (1) estrategia de gestión llevada a cabo por la APM para abordar la problemática de la alteración del paisaje natural en el marco de la implementación de las Directrices: control y análisis del estado del agua de las lagunas por entes certificados. Estas acciones contribuirían a conservar las condiciones naturales del agua de las mismas. Por otro lado, no se han identificado estrategias vinculadas a la afectación del paisaje costero en una dimensión general.

Privatización del espacio público en el área litoral

Entendiendo que lo ambiental incorpora necesariamente a la dimensión social (como fue presentado en el marco teórico en la Imagen N° 2), se identifica a la privatización del espacio público en el área litoral como una problemática ambiental.

Aunque no ha sido una temática directamente abordada durante los talleres y asistencias técnicas del proceso de implementación de las DGAPyB, sí es una problemática identificada por los administradores del complejo Punta Mogotes. Ambos (Cuesta y Raventos), han mencionado el elevado porcentaje de ocupación de la playa distal¹⁶ surgido por la investigación de Vallarino y Urrutia del año 2021. Aunque dicho estudio tuvo diferentes objetivos y líneas de investigación, el indicador más relevante es el definido como “% de superficie ocupada respecto a la superficie distal”. Para el caso de Punta Mogotes, el resultado fue de 100,70%. Dicho valor se explica porque en un día de relevamiento, las carpas ubicadas más cerca de la orilla fueron alcanzadas por la pleamar, lo que significa que ese día la playa distal estaba totalmente ocupada por las unidades de sombra de los balnearios. A su vez, resulta relevante mencionar que, de todos los balnearios relevados en el estudio en cuestión, el valor más elevado corresponde al del complejo de Punta Mogotes (24,5 puntos por encima de aquel posicionado en segundo lugar) (Anexo 1 – Foto N° 3 y N° 4 e Imagen N° 1 y N° 2).

En particular, Cuesta identificó, en la entrevista que se le realizó, la conflictividad social generada por la escasez de playa pública que caracteriza a las playas de Mar del Plata en general y las de Punta Mogotes en particular. Esta problemática, según la entrevistada, se vio potenciada durante la temporada 2020-2021 por la necesidad de cumplir protocolos sanitarios en el contexto del virus SARS-CoV-2.

Aunque aún no hay estrategias de gestión implementadas por la APM que ayuden a mitigar dicha conflictividad, sí se espera que en los próximos pliegos pueda ser considerada. Vallarino y Urrutia (2021) expresan con claridad el marco en que se da esta problemática:

¹⁶ “La porción de la playa que se encuentra por sobre el nivel de la pleamar, recibe el nombre de playa distal. Es, en general, la porción seca de la playa donde las arenas originalmente transportadas por las olas pueden ser removilizadas por el viento. Este sector es particularmente importante como recurso recreativo, dado que es la zona donde se despliega la mayor parte de los servicios de los balnearios. Aquí se instalan las carpas, sombrillas y otros equipamientos para uso de los usuarios.” (Vallarino y Urrutia, 2021, p. 30)

“Ante la ausencia de normativa general referida al ordenamiento y planificación de la playa respecto a sus usos, la extensión de cada sector queda determinada en los pliegos de licitación de cada balneario en particular. Una vez que se delimita el sector concesionado, si no se han tenido en cuenta las condiciones naturales del recurso, la amplitud del área correspondiente al Sector público (zona de reposo pública y zona activa) puede verse disminuida progresivamente por el proceso de erosión de playa que eventualmente ocurra e, independientemente de esto, su ancho varía diariamente de acuerdo con la amplitud de la marea. Por eso, en numerosas jornadas a lo largo del verano la presión de carga turística supera significativamente lo recomendado para un uso placentero. En los sectores de playa de gestión pública, la Zona de reposo es el espacio que soporta mayor presión de carga durante la temporada estival, [...]” (p. 41).

Esto da cuenta de la importancia de comprender el marco normativo y político en que se inserta cada problemática y la creciente relevancia que deben tener las condiciones naturales del recurso a la hora de definir su uso. Es preciso aclarar que los aspectos referidos a la privatización del espacio público litoral no constituyen un requerimiento específico de las DGAPyB por lo cual no han sido abordados durante los talleres y asistencias técnicas (esto podría considerarse una limitación de la herramienta en cuestión). En este sentido, aunque no han sido identificadas estrategias de gestión implementadas, resulta pertinente exponer esta problemática por ser una preocupación de los propios administradores del complejo.

Erosión costera

La erosión costera es un fenómeno natural potenciado por acciones antrópicas, entre ellas, la urbanización. El principal resultado es el retroceso de la línea de la costa, lo cual se traduce una pérdida del volumen de arena que compone la playa (Benseny, 2013; Bono et al., 2012 y Cruz, 2020). Retomando esto último, la entrevistada Cuesta identificó esta problemática en el área comprendida por el complejo Punta Mogotes al referirse a la existencia de *“faltante de arena por procesos naturales”* y lo relacionó al problema previamente mencionado: elevado porcentaje de ocupación de la playa distal. Como fue abordado con anterioridad, el sector correspondiente al espacio concesionado es fijado en los pliegos de licitación de cada balneario sin considerar, entre otras condiciones, el proceso de erosión costera al que está expuesto el recurso playa.

En particular, en el Informe de Implementación, los consultores rescataron otras problemáticas específicas relacionadas a la erosión costera:

- Afectación del paisaje por pérdida de playa por procesos erosivos de origen natural y antrópico;
- Pérdida de playa por falta de retención de arena voladora.

Con la finalidad de ahondar en este concepto que es más bien teórico y de una disciplina científica más dura, se entrevistó a Sol Klas, especialista en ambiente. En primer lugar, la entrevistada respondió a *“¿En qué medida se abordaron estas problemáticas desde la APM en el marco de la implementación de las DGAPyB?”* Klas expresó que en principio la APM pudo identificar esta problemática, *“que, si bien ellos tenían conocimiento de que esto pasaba, el estar participando del programa de Directrices, les permitió interactuar con otros sectores por ejemplo, con el consorcio portuario de Mar del Plata donde hay una especialista en estos temas.”* Enfatizó en la importancia de fortalecer la gobernanza de la Administración a partir de la articulación con otros actores involucrados en la temática, entender cuál es la problemática y cuáles son las posibles líneas de actuación. Sin embargo, aunque explicó que aún no se han llevado a cabo acciones concretas, Klas cree que tampoco es el objetivo de las DGAPyB:

“El programa busca sensibilizar y poder planificar gestión ambiental, de los aspectos ambientales significativos que uno es precisamente la gestión de la erosión costera y que, no es el objetivo propio del consorcio. Acá hay toda una política pública en materia de control de erosión que los excede, entonces entiendo que el programa llega a identificar el problema con claridad, identificar a los actores que participan y empezar a pensar unas propuestas de solución. Me parece que hasta ahí se llegó, que no es poco para un programa con la rapidez que se implementó y con actores que desconocían que el programa podía aportar todo esto.”

Por último y retomando lo presentado en la Matriz N° 1, se vincularon las seis (6) problemáticas identificadas con dos ejes de las DGAPyB: Definición del Concepto Ambiental para el Balneario y Gestión de Calidad por los motivos que se exponen a continuación. Respecto al primero, el documento de las DGAPyB (2018) establece como objetivo que *“el balneario logre orientar de manera participativa las decisiones, objetivos y acciones a efectos de minimizar los impactos negativos que su actividad podría producir en el ambiente, multiplicando los positivos y maximizando sus beneficios.”* (p. 17). Esto da cuenta de la estrecha relación y significancia que posee este eje con la totalidad de las problemáticas identificadas. Además, las directrices específicas que componen el eje en cuestión incluyen tres aspectos primordiales en lo que respecta a la gestión ambiental (Tabla N° 3) -incluso uno de ellos fue abordado en la contextualización del caso de estudio-. Por otro lado, en relación al eje Gestión de Calidad, se entiende que implementar un sistema de gestión ayudaría a mitigar las problemáticas ambientales vinculadas (o no) a la actividad turística. Planificar, establecer objetivos y metas, definir procesos, documentar y verificar las acciones y los resultados representan los pasos necesarios que una organización debe realizar para alcanzar, en este caso, la calidad ambiental.

Otras problemáticas de gestión

La importancia de plasmar otra tipología de problemáticas radica en la relación que poseen con las previamente descritas (ambientales). Se entiende que la gestión ambiental integral llevada adelante por una organización no debería obviar el contexto en el que se inserta. En este sentido, tal como se expone en la Tabla N° 5, diferentes actores involucrados en el área de implementación de las DGAPyB han identificado una serie de problemáticas que en el presente trabajo se las identifica como “de gestión”. Aunque resulta pertinente identificarlas y exponerlas, el alcance de este estudio dificulta ahondar en cada una de ellas. Se espera que pueda ser una posible línea de investigación para futuros estudios.

Tabla N° 5. Otras problemáticas de gestión identificadas por actores territoriales.

Otras problemáticas de gestión
Dificultad de articulación público-privada
Falta de acceso a la información pública
Antigüedad de los pliegos
Vacíos normativos
Estacionalidad

Fuente: Elaboración propia

Luego de dar cuenta de que los vacíos normativos eran una preocupación por parte de algunos actores involucrados en la gestión de Punta Mogotes y de hacer una revisión del marco jurídico normativo, se decidió incluir una pregunta en entrevistas realizadas a los fines de una mayor comprensión de este aspecto. Así, dos de las personas entrevistadas fueron consultadas respecto a su opinión sobre esta temática a partir de la pregunta “¿Consideraría al marco jurídico vigente para las playas bonaerenses y para el complejo Punta Mogotes un limitante a la hora de gestionar el uso de las playas? ¿Por qué?”

Cuesta y Havrylets coincidieron en que es un limitante. Los puntos en común de la justificación de sus respuestas fueron la antigüedad de muchas de las normativas y la ineficiencia de las mismas. Respecto a la primera apreciación, Havrylets catalogó de “arcaico” al marco jurídico normativo vigente. Además, ambas rescataron que algunas de las normas corresponden al período de la última dictadura cívico-militar argentina. En este sentido, Cuesta expresó: “*me imagino que tenemos que dejar atrás la legislación de la dictadura, pero además una legislación obsoleta por los años que pasaron*”. Y en cuanto a la ineficiencia de esta, en el caso de la construcción del complejo Punta Mogotes, Cuesta se refirió a la exclusión de las dimensiones ambiental, de accesibilidad, de género y de miradas en relación a los derechos de las personas. Agregó que todo eso era lógico por el contexto en el que surgió el proyecto. Havrylets expresó también la inexistencia de otras dos temáticas relevantes en la actualidad: la sustentabilidad y el cambio climático.

Además, cada una de las entrevistadas agregó otras cuestiones que resultan relevantes mencionar. Luego de que Havrylets catalogara al marco normativo vigente para las playas bonaerenses como un limitante, agregó que éste debería ser un impulsor, un promotor de mejoras. Además, utilizó un término interesante al referirse a los aspectos negativos de la legislación vigente: el hecho consumado. Con estas limitaciones, la entrevistada reflexionó explicando que “*es más valiosa la participación voluntaria de ellos (los administradores de la APM) a promover medidas que van más allá de lo que les pide la ley [...] hay que celebrar eso.*”

Por otro lado, Cuesta propuso pensar una nueva legislación para las playas de manera colectiva, que represente a todos los bonaerenses, a los usuarios y a quienes son parte de la gestión de playas y balnearios.

3.3. Actores sociales en el marco de implementación de las DGAPyB

Pírez (1995) define a los actores sociales como “*las unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local. Son parte de la base social, son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales).*” (p. 3).

En este sentido, durante la implementación de las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos (DGAPyB), se identificaron una serie de actores sociales involucrados. En la Tabla N° 7 se presentan los mencionados y aquellos que no demostraron niveles significativos de involucramiento en el proceso. Luego, se especifican los motivos por los cuales se considera a cada uno de ellos como actores en el marco de la implementación de las DGAPyB.

Tabla N° 7. Actores en el marco de implementación de las DGAPyB.

ACTORES EN EL MARCO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS DGAPyB		
	INVOLUCRADOS	NO INVOLUCRADOS
SECTOR PÚBLICO	Administración de Punta Mogotes (APM)	OPDS (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible)
	Dirección de Normalización y Calidad Turística - Subsecretaría de Turismo - Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica PBA	ADA (Autoridad del Agua)
	Consorcio Portuario Regional Mar del Plata	Prefectura Naval Argentina
	Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación	Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos PBA
	IPAP (Instituto Provincial de la Administración Pública)	Departamento de Inversiones - Subsecretaría de Turismo PBA
		Municipalidad de General Pueyrredón Comisión Provincial de Guardavidas
SECTOR PRIVADO	Concesionarios de los balnearios Proveedores	Concesionario del Patio Gastronómico
COMUNIDAD LOCAL	ONG's ambientalistas	Turistas en general
	Buzo participante de las jornadas de limpieza de lagunas	Usuarios de la playa pública y de la playa concesionada
	Asociación Marplatense de Kayak	Vecinos del barrio Punta Mogotes
		Habitantes de Mar del Plata
COMUNIDAD CIENTÍFICO-ACADÉMICA	Universidad Nacional de Mar del Plata	
	Universidad Tecnológica Nacional	
	Universidades privadas que brindan la carrera de turismo	
	Institutos terciarios	

Fuente: Elaboración propia en base a entrevista a Cuesta e Informe Final de Implementación PBA

A modo de organizar el análisis, se ahondará primero sobre aquellos actores que estuvieron involucrados en el proceso de implementación de las DGAPyB para luego presentar a aquellos que no.

Como fue mencionado con anterioridad, la Administración de Punta Mogotes es el ente público interjurisdiccional que gestiona el complejo balneario homónimo. En particular, los dos administradores generales designados por la Provincia de Buenos Aires mantuvieron una participación activa en la totalidad del proceso de implementación. Aunque la APM está comprendida por diferentes sectores, podría decirse que el área con mayor involucramiento fue la de Planificación y Control de Obras. Esto se debe a que las personas que trabajan en dicha área estuvieron presentes y en constante interacción tanto en los talleres y asistencias técnicas (virtuales y presenciales) como en la instancia de evaluación.

En apartados precedentes, se describió cómo fue el inicio de la aplicación de las DGAPyB. Allí se mencionó a la organización que impulsó dicho proceso: la Dirección de Normalización y Calidad Turística de la Subsecretaría de Turismo perteneciente al Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires. Entre las acciones de dicho organismo, se encuentran la promoción de programas y proyectos orientados a la mejora de la calidad, la promoción de creación de instrumentos para la concreción de objetivos estratégicos referidos a la innovación y competitividad turística y el aporte a prestadores turísticos y municipios de herramientas en pos de la mejora continua de la calidad de los productos y servicios turísticos.

En un sentido más general, la Subsecretaría de Turismo es la autoridad de turismo en la Provincia de Buenos Aires y, como se especifica en la página oficial, su responsabilidad es impulsar políticas de Estado que comprendan al turismo como el derecho de las personas a disponer y disfrutar de su tiempo libre, así como también impulsar el desarrollo y cuidado del patrimonio natural, cultural y económico de las comunidades, colaborar en el fortalecimiento de las economías regionales, promover el crecimiento del sector productivo y garantizar condiciones de accesibilidad.

Al mismo tiempo, se explicitó que, aunque la implementación se llevó a cabo simultáneamente en el complejo Punta Mogotes y en el Puerto de Mar del Plata, la presente investigación se limitó a tomar a la primera organización como unidad de análisis. A pesar de la existencia del recorte espacial, el Consorcio Regional Portuario Mar del Plata ha sido un actor clave para la APM. Así lo explicitó la administradora general en la entrevista que se le realizó al explicar que *“...más allá de que son compañeros de gestión, que podemos coincidir en la política en una cuestión, nosotros entendíamos que [...] todo eso es la misma unidad ambiental.”* La cercanía entre las playas del puerto, las playas de Punta Mogotes y las lagunas explica esa denominación. Esto encuentra sustento también en la ordenanza municipal N° 11038 mencionada con anterioridad. La misma declara Área Protegida al sector conocido como Lagunas de Punta Mogotes y entiende a este sector como una zona de amortiguación de las actividades humanas que impactarían negativamente en la Reserva Natural del Puerto de Mar del Plata. A lo citado, la entrevistada agregó que, aunque las organizaciones estén administradas por entes distintos, era impensado establecer estrategias de gestión diferentes para cada una de ellas.

La cuarta organización plasmada en la Tabla N° 7 corresponde al Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación. Como se ha explicitado anteriormente, las DGAPyB es una herramienta que se enmarca en el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT). Al mismo tiempo, la evaluación de conformidad fue llevada a cabo por Helena Havrylets, perteneciente a la Dirección Nacional de Calidad e Innovación Turística, dependencia del MINTURDEP.

Por último, se reconoce al Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) como un actor clave en este proceso por dos motivos: por haber sido uno de los organismos involucrados en la propuesta inicial metodológica y por haber prestado financiamiento. El IPAP tiene como objetivo formar y capacitar a los y las trabajadoras de la administración pública provincial de todos sus estamentos a fin de brindarles posibilidades de desarrollo de acuerdo a las particularidades de cada territorio. Corbetta, una de las personas entrevistadas, acentuó la importancia que tuvo el IPAP en la implementación al mencionar que el apoyo de dicho organismo fortaleció absolutamente la gestión de la Dirección de Normalización y Calidad Turística. Particularmente, el IPAP permitió financiar a los capacitadores y consultores que asistieron a la APM durante el proceso de aplicación; en palabras de Corbetta, *“eso (el financiamiento por parte del IPAP) ayuda a que podamos tener un equipo de implementadores y de capacitadores realmente de lujo.”*

Ahora bien, en cuanto a los actores involucrados pertenecientes al sector privado, se identificaron a los concesionarios de los balnearios del complejo Punta Mogotes y a los proveedores.

Aunque la implementación estuvo dirigida directamente al consorcio de gestión de Punta Mogotes, los concesionarios estuvieron involucrados en diferentes instancias del proceso (aunque su participación no estuvo totalmente visible). Asimismo, se plasmó en diferentes situaciones la intención de que cada uno de los 24 balnearios que conforman el complejo pudieran aplicar completamente las DGAPyB y otras herramientas de calidad turística.

En primer lugar, en las pautas metodológicas que habían sido planificadas para el proceso de implementación de las DGAPyB, se explicitó la intención de que, al término del trabajo con el consorcio de gestión de Punta Mogotes, se comenzara a trabajar con los concesionarios en la adopción de las pautas de dichas Directrices. Aunque existió esa intención, aún no se ha iniciado ese proceso.

Los concesionarios estuvieron incluidos en una de las actividades planificadas durante los meses de asistencia técnica. Específicamente, como fue mencionado en un apartado anterior, los capacitadores Klas y Santurión realizaron la reunión con los concesionarios de manera presencial, en las instalaciones del complejo. En ella se priorizó sensibilizar a los prestadores privados en materia de gestión ambiental. Lo abordado en esa reunión estuvo en consonancia con lo expresado por la administradora general Cuesta en la segunda capacitación luego de explicitar los alcances del sistema de gestión ambiental que habían comenzado a planificar. Cuesta mencionó que el alcance estaría limitado a las áreas de gestión pública y que esperaban plantear a los concesionarios cuestiones básicas a cumplir en relación a los ejes de las DGAPyB. Podría decirse que esto se cumplió. Además, Cuesta afirmó que los concesionarios constituyen un conjunto de actores realmente importantes en el sistema del consorcio.

En la instancia de evaluación, la auditora Havrylets y el administrador de la APM Raventos intercambiaron ideas sobre la posibilidad de que los concesionarios implementen la norma IRAM 42100 (Gestión de la calidad, la seguridad y ambiental en balnearios) y la intención de incluir la aplicación de dicha norma en los próximos pliegos de licitación para las concesiones. Esta cuestión fue reforzada por Cuesta en la entrevista que se le realizó, al haberlo mencionado como respuesta a "*¿Han planificado la implementación de otras herramientas de calidad turística?*". Ligada a dicha pregunta, Havrylets ofreció como respuesta a "*¿Qué otras herramientas disponibles de calidad turística se podrían implementar en el caso de estudio (el complejo Punta Mogotes) a fin de complementar las DGAPyB?*" la posibilidad de que los concesionarios implementasen Directrices de Competitividad.

Al mismo tiempo, Cuesta incluyó a la figura del concesionario a la hora de especificar el nivel de involucramiento de los actores identificados en el proceso de implementación de las DGAPyB. Comentó que dichos actores mostraron interés ante las propuestas ambientales por parte del consorcio por no haber sido acciones aisladas. En otras palabras, destacó la importancia de la existencia de un marco de gestión ligado a lo ambiental, posibilitado por la aplicación de las pautas de las DGAPyB.

Por otro lado, Klas comentó, en la entrevista que se le realizó, que idealmente se debería haber trabajado tanto con el consorcio de gestión de Punta Mogotes como con los concesionarios. Sin embargo, destacó dos cuestiones: que, en este caso, fue el consorcio el que primero quiso implementar las DGAPyB para después poder transmitir a los concesionarios; y que, aunque idealmente se debería haber llevado a cabo el proceso con el universo de actores, la realidad era que el contexto sanitario (dado por el virus SARS-CoV-2), era una limitación.

Continuando con los actores del sector privado, se identificaron a los proveedores. Aunque los mismos no estuvieron directamente involucrados en el proceso de implementación (talleres, asistencias y evaluación), sí fueron mencionados por Cuesta cuando se la entrevistó. Específicamente, la entrevistada los incluyó a la hora de explicar en qué medida habían estado involucrados ciertos actores en el proceso de implementación de las DGAPyB. Explicó que esto se dio a partir de la aplicación de ciertas pautas de dichas Directrices; en sus palabras: *“nosotros empezamos a contar también por qué hacíamos determinadas cosas, desde cambiar proveedores hasta pensar nuevos manuales de compras.”*. Además, este involucramiento fue mencionado por el administrador Raventos en la instancia de evaluación de las Directrices en el mes de noviembre del 2021.

Los actores enmarcados en la categoría de comunidad local, corresponden en su mayoría a la comunidad organizada (ONG's y asociaciones). Aunque en ninguna situación y/o fuente de información se especificaron los nombres de las ONG's involucradas (proceso de implementación, instancia de evaluación, Informe Final de Implementación y entrevistas), sí se hizo hincapié en su naturaleza ambientalista.

Sin embargo, a partir de un relevamiento de medios de prensa, redes sociales y plataformas de difusión pudieron identificarse una serie de organizaciones no gubernamentales ligadas a las dimensiones abordadas en este estudio:

- Mar del Plata Entre Todos: espacio de participación ciudadana plural, no partidario, destinado a generar y difundir información confiable para conocer y entender cómo se encuentra la ciudad e involucrarse en la mejora de la calidad de vida de Mar del Plata.
- En defensa de las playas públicas: tal como lo explicita su nombre, es una ONG cuyas acciones se orientan a los reclamos por la privatización de las playas marplatenses. Además de efectuar reclamos a través de redes sociales como Facebook, desarrolló acciones colectivas destinadas a modificar la situación de las playas¹⁷.
- La Pata Verde: organización socioambiental con el objetivo de promover políticas de esta índole efectivas que perduren en el tiempo. Genera acciones concretas y efectivas a las problemáticas ambientales. Crea puentes entre la comunidad, las organizaciones, las empresas y el Estado.
- Ángeles verdes: difunde, promueve, informa, concientiza y activa por el medio ambiente.
- Foro costero ambiental: colectivo de organizaciones y movimientos socioambientales que se reúnen y trabajan en pos de promover y difundir las ideas, acciones, presencias, actividades, motivaciones y tareas para transformar la realidad socioambiental y asegurar un futuro sustentable para las generaciones presentes y futuras y, asimismo, para la biodiversidad costera.
- Organización Mar: busca promover el derecho a la ciudad mediante la transformación cultural, la sostenibilidad ambiental y la incidencia estratégica en políticas públicas en articulación con los territorios.

Los restantes actores expuestos en la Tabla N° 7 estuvieron vinculados a una acción en particular llevada a cabo por la APM en el marco de las Directrices: las jornadas de limpieza de las lagunas. Los administradores mencionaron en reiteradas ocasiones la importancia de la participación tanto de la Asociación Marplatense de Kayak como del buzo que se sumerge en las aguas de las lagunas en cada una de las jornadas que se realizan periódicamente.

¹⁷ Resulta interesante mencionar que constituye una de las organizaciones analizadas por Cruz, en su trabajo del año 2020 titulado “Movilización social y turismo: el conflicto por la privatización del espacio costero en la ciudad de Mar del Plata, Argentina” (abordado en el marco teórico del presente trabajo).

Por último, dentro de la categoría comunidad científico-académica se identificaron como actores involucrados concretos a la Universidad Nacional de Mar del Plata y a la Universidad Tecnológica Nacional (Facultad Regional Mar del Plata), y en términos generales, a universidades privadas e institutos terciarios que ofrecen la carrera de turismo.

En la segunda capacitación, la consultora Blanco resaltó la relevancia no sólo de la identificación de estos actores, sino también del aporte que cada uno de ellos podría hacer a la organización y de las posibilidades de articular acciones conjuntas. En este sentido, la capacitadora mencionó a modo de ejemplo, que la organización implementadora de las DGAPyB podría obtener apoyo técnico y educativo de estos actores en particular (universidades e institutos). Siguiendo esta línea, en el Informe Final de Implementación de la Provincia, se establece como uno de los actores sociales identificados como relevantes a las universidades; con las cuales la APM se compromete a establecer alianzas necesarias para el cumplimiento de los objetivos y metas ambientales del consorcio.

Aunque en las dos instancias descriptas anteriormente no se especificaron los nombres de los actores de la comunidad científico-académica involucrados, en la entrevista a Cuesta sí fueron explicitados. La entrevistada los incluyó en la respuesta a la pregunta “¿Qué otros actores están relacionados con la gestión ambiental del área del complejo Punta Mogotes y sus alrededores?”. En particular, Cuesta mencionó a la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad Nacional de Mar del Plata con quienes, desde la APM, han tenido reuniones en relación a proyectos de investigación que tienen como objeto de estudio a las lagunas de Punta Mogotes.

Al mismo tiempo, la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de dicha Universidad cuenta con diversos proyectos de investigación vinculados al tema de estudio de la presente tesis. Esto da cuenta de la existencia de aportes académicos e intervenciones en territorio que podrían articularse directamente con el consorcio de gestión de Punta Mogotes para implementar acciones concretas. Tomando información de la página oficial de la Unidad Académica en cuestión, algunos de estos proyectos son:

- Actores locales y desarrollo turístico-recreativo en el sur del Partido de General Pueyrredón (Buenos Aires).
- Turismo y territorio. Aportes y reflexiones para el desarrollo de destinos costeros.
- Análisis y definición de marcos operativos para la gestión ambiental de los destinos litorales: estudio del destino Miramar.
- Comunidad residente y turismo local: hacia la evaluación integral de la gobernanza turística en Mar del Plata.
- Turismo y desarrollo en destinos costeros de la Provincia de Buenos Aires.

Hasta aquí fueron abordados aquellos actores sociales que han sido identificados como involucrados en el marco del proceso de implementación de las DGAPyB. Ahora bien, a continuación, se detallarán aquellos que demostraron bajos o nulos niveles de implicancia.

El Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible (OPDS) es la autoridad de aplicación de la normativa ambiental de la Provincia de Buenos Aires. Cumple un rol fiscalizador y planificador. Por la propia naturaleza de las Directrices y por ser el complejo Punta Mogotes de dominio público provincial, se entiende que un organismo como el OPDS debiera estar involucrado en el proceso de implementación de las mismas. En el Informe Final de Implementación, Klas y Santurión reconocen a este organismo como un actor social relevante, con el cual la APM debiera establecer alianzas para llevar a cabo acciones concretas en materia ambiental.

El Autoridad del Agua (ADA) es incluido en esta categoría por ser la entidad autárquica, de derecho público, y naturaleza multidisciplinaria cuyo objeto es el cumplimiento del

Código de Aguas¹⁸. Este último es el instrumento legal que le otorga el poder a la entidad para que pueda reglamentar, supervisar y vigilar todas las actividades y obras relativas al estudio, captación, uso, conservación y evacuación del agua en la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, este ente es el responsable de establecer la línea de ribera, la cual permite identificar qué porción de arena corresponde al uso público (Cruz, 2020).

En el mismo sentido que los organismos anteriores, se identifica a la Prefectura Naval Argentina por ser la autoridad marítima, fuerza de seguridad que cumple funciones de policía de seguridad de la navegación, prevención del orden público, protección ambiental, policía judicial, auxiliar aduanera, migratoria y sanitaria.

Retomando a los entes provinciales, se incluye a la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, por ser de quien depende funcionalmente la Autoridad del Agua (Decreto 266/02).

En un sentido más amplio y teórico, el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos podría ser un actor clave al suponer que, a partir del trabajo mancomunado con diversos organismos provinciales, podría potenciarse el alcance de las Directrices a partir de la obtención de inversiones por parte de entes como el mencionado Ministerio. Siguiendo esta lógica, pero en un plano más específico, se identifica al Departamento de Inversiones de la Dirección de Desarrollo Turístico de la Subsecretaría de Turismo de la Provincia.

Por otro lado, como se ha especificado en diversas instancias del presente trabajo, la APM es una entidad pública interjurisdiccional, compuesta en un 70% por la Provincia de Buenos Aires y en un 30% por el Municipio de General Pueyrredón. Al mismo tiempo, el Consejo de Administración de dicho ente teóricamente se conforma con tres miembros: dos designados por la Provincia de Buenos Aires y uno por el Municipio. Sin embargo, en la duración de la implementación de las DGAPyB el cargo reservado para el representante municipal estuvo vacante.

Por último, otro actor identificado es la Comisión Provincial de Guardavidas (Subsecretaría de Emergencias, Ministerio de Seguridad de la Provincia). Su objetivo es fortalecer las condiciones de seguridad en espacios acuáticos y acompañar a los municipios en el desarrollo de los programas de gestión integral de seguridad acuática. Los guardavidas han sido mencionados como actores involucrados en el Informe Final de Implementación de la Provincia, aunque en las distintas etapas del proceso no se ha percibido su participación. Resulta relevante incluir a la Comisión por la existencia de uno de los ejes de las DGAPyB referidas a la gestión de la seguridad y la salud. En ese eje, los consultores de la Provincia consideraron una brecha de mejora del 38%.

Ahora bien, en la categoría de sector privado se incluye al concesionario del Patio Gastronómico. El complejo Punta Mogotes cuenta con un espacio concesionado conocido como "El Parque de Mogotes", ubicado frente a los balnearios 7 y 8 en donde se ofrecen distintas propuestas gastronómicas, shows en vivo, plaza de juegos infantiles y entretenimiento para usuarios de diferentes edades. Aunque este actor no esté directamente vinculado con el uso de la playa, por pertenecer al área administrada por la APM debiera haberse incluido su participación. Al igual que en el caso de otros actores, éste fue identificado por los consultores Klas y Santurión en el Informe Final de Implementación. Asimismo, en la instancia de evaluación (precisamente en la recorrida por el complejo), la auditora Havrylets rescató y mencionó la contaminación visual y sonora que genera un conjunto de servicios como el brindado por ese espacio, destacando la cercanía a las lagunas. Ante esta observación, el administrador Raventos explicó que probablemente al comenzar la concesión vigente, no se incluyó el pedido de un informe de estudio de impacto ambiental. Mencionó que desde la APM planificaron valorar la reducción de contaminación visual y sonora en la próxima licitación, que será

¹⁸ Sancionado en el año 1998, bajo el número de Ley N° 12.257.

abierta y cuyo pliego no incluirá juegos ni permiso de entretenimiento (estará limitado a la prestación de servicios gastronómicos).

Para el caso de los actores de la comunidad local ocurre que fueron incluidos en el diagnóstico participativo del Plan Estratégico Viví Punta Mogotes pero no directamente en el objeto de estudio de esta investigación. El mismo consistía en un formulario online de acceso público, a partir del cual la APM pretendió recuperar la opinión de los usuarios del complejo (turistas en general, usuarios de la playa pública y concesionada, vecinos del barrio y habitantes de Mar del Plata en general). Aunque dicho Plan pudo enmarcarse en el sistema de gestión de las DGAPyB, constituyó una acción planificada por la APM por fuera del proceso de implementación.

Por último, desde el marco de la implementación de las Directrices y entendiendo el alcance de un trabajo de esta índole, no se han identificado otras instituciones que podrían haber participado del proceso que correspondieran a la comunidad científico-académica.

A modo de conclusión, podría decirse que la mayor cantidad de actores (involucrados o no en la implementación) corresponde a organizaciones de carácter público. Esta lógica radica en la naturaleza del consorcio de gestión que administra el complejo Punta Mogotes. Asimismo, resulta relevante mencionar la opinión de Sol Klas a la hora de explicar los motivos por los cuales no todos los actores se vieron involucrados en el proceso de implementación de las DGAPyB:

“No es el objetivo de las Directrices trabajar con el universo de actores involucrados en una problemática. Las Directrices apuntan a mejorar la gestión ambiental de un prestador turístico, entonces desde ese lado las Directrices llegan hasta ahí. Me parece que hay intentos de identificar a esos actores porque bueno, la gestión ambiental es del prestador. En este caso fue el consorcio el que primero quiso implementar para después poder transmitir a los concesionarios, cosa que, si vos me preguntás, yo creo que habría que haberlo hecho con el universo pero bueno, estábamos saliendo de la pandemia y era comprensible la limitación. [...] La realidad es que el trabajo se hace sobre un prestador. Si bien los prestadores saben quiénes son los actores, las Directrices no apuntan en su concepción a trabajar con el universo de actores.”

Conclusiones

En función del análisis realizado sobre las problemáticas ambientales del complejo Punta Mogotes y las estrategias de gestión en relación a ellas en el marco de la implementación de las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos (DGAPyB), se pudieron obtener las conclusiones que se exponen a continuación.

Problemáticas ambientales

Se expusieron seis (6) problemáticas ambientales asociadas al área de intervención de la Administración Punta Mogotes (APM) relacionadas a la actividad turística:

1. Contaminación de la playa y el mar
2. Construcciones duras sobre la arena
3. Impermeabilización de la superficie
4. Alteración del ambiente natural
5. Erosión costera
6. Privatización del espacio público en el área litoral

Las problemáticas identificadas difieren entre sí en la cantidad de estrategias de gestión que la APM ha implementado en el marco de las DGAPyB. Podría afirmarse que dicha diferencia se debe a la posibilidad (o no) de llevar a cabo acciones concretas para mitigar cada uno de los problemas. Ocurre que tanto las construcciones duras sobre la arena, la impermeabilización de la superficie, la erosión costera y la privatización del espacio público en el área litoral requieren de decisiones y estrategias que conseguirían resultados palpables en el territorio en un largo plazo. En relación a este limitante, se han identificado una serie de problemáticas definidas como “de gestión”. Aunque el análisis de estas últimas excede al alcance de esta investigación, resulta relevante dar cuenta de ellas con la finalidad de comprender las oportunidades de mejora de gestión de la APM.

Ahora bien, cabe destacar que algunas problemáticas ya habían sido identificadas por algunos actores territoriales en una instancia pre inicial a la implementación de las DGAPyB: la arquitectura del complejo que no responde a los parámetros de la sustentabilidad (y la necesidad de intervenir), la falta de acceso a la información pública y la importancia de fortalecer el vínculo entre consorcio y concesionario (articulación público-privada)¹⁹. Esta identificación por fuera del proceso de implementación de las Directrices y la aplicación de las pautas de las mismas, da cuenta de un considerable nivel de concientización respecto a las oportunidades de mejora en el complejo.

Corresponde hacer hincapié en la arquitectura del complejo (sobre todo el estacionamiento) por estar directamente vinculada con las problemáticas construcciones duras sobre la arena e impermeabilización de la superficie. No es casual que haya sido la problemática ambiental identificada desde una instancia pre inicial, que haya sido un tema recurrente en las distintas instancias de la implementación de las DGAPyB y que el eje de las Directrices que abarca arquitectura sostenible haya obtenido una brecha de mejora del 42% en el Informe de Implementación Final de la Subsecretaría de Turismo PBA. La existencia del estacionamiento es percibida por los administradores de la APM como el elemento diferencial del complejo Punta Mogotes y necesario para la actividad turística, sin embargo, por lo descrito en el apartado 3.2. de la presente tesis, el material del que está elaborado iría contra los parámetros de la sustentabilidad. Esta problemática, en mayor o menor medida, no es un caso aislado.

¹⁹ Aunque las últimas dos no responden directamente a una problemática ambiental en las playas, y por ende exceden al alcance de esta tesis, se han incluido en la Tabla N° 5 como *otras problemáticas de gestión*.

El desarrollo indiscriminado del espacio costero durante la etapa de expansión y creación de destinos balnearios en la costa atlántica bonaerense se ha caracterizado por construcciones que atentan contra la función hidráulica natural de una zona ecológicamente vulnerable.

En este sentido, no sólo se han expuesto las problemáticas ambientales mencionadas, si no también se han analizado cada una de ellas y relacionado tanto con los ejes de las DGAPyB como con las estrategias de gestión de la APM (Matriz N° 1), lo cual se expondrá brevemente en los siguientes subapartados.

Estrategias de gestión

A partir de lo desarrollado en el apartado 3.2., se podría afirmar que las estrategias de gestión implementadas por la Administración Punta Mogotes (APM) en el marco de aplicación de las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos (DGAPyB) estuvieron mayormente ligadas a una de las problemáticas identificadas. La contaminación de la playa y el mar fue la principal problemática abordada con nueve (9) estrategias concretas llevadas a cabo durante la implementación de las mencionadas Directrices.

Asimismo, la alteración del ambiente natural registró una (1) estrategia en particular implementada por la APM. Como se ha expuesto en el apartado previo, la misma contribuiría a conservar las condiciones naturales del agua de las lagunas del complejo, pero no se han identificado estrategias vinculadas a la afectación del paisaje costero en una dimensión general. En contraposición, no se han reconocido acciones vinculadas a las cuatro (4) problemáticas restantes (construcciones duras sobre la arena, impermeabilización de la superficie, erosión costera y privatización del espacio público en el área litoral). Es preciso recordar que en el presente estudio se han analizado únicamente las estrategias de gestión efectivamente implementadas, lo cual no quiere decir que la APM no haya planificado acciones concretas por fuera del alcance del proceso de aplicación de las DGAPyB.

Ahora bien, como se ha detallado en el apartado 3.3., existieron diferentes actores sociales vinculados al caso de estudio, en su mayoría, de carácter público. Este resultado encontraría su explicación en la naturaleza del consorcio de gestión que administra el complejo Punta Mogotes. Como pudo observarse en la Tabla N° 7, de los 26 actores identificados, el 54% estuvo involucrado en mayor o menor medida en el proceso de implementación de las DGAPyB. Por fuera de la APM, podrían destacarse dos actores clave dentro de aquellos involucrados: la Dirección de Normalización y Calidad Turística de la Subsecretaría de Turismo perteneciente al Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires y el Consorcio Portuario Regional Mar del Plata. Esta consideración corresponde, por un lado, por ser la Dirección mencionada el actor impulsor de la implementación de las DGAPyB en el área bajo análisis. En palabras de la Jefa del Departamento de Calidad PBA, esto da cuenta de la importancia de fortalecer espacios propios de gestión. Por otro lado, la importancia del Consorcio Portuario en este proceso radica en considerar, al área administrada por éste, parte de una misma unidad ambiental conformada junto al complejo Punta Mogotes. Como ya ha sido mencionado, aunque el objeto de estudio de la presente tesis ha sido el territorio dependiente de la APM, en la práctica fue un proceso simultáneo e interrelacionado que involucró constantemente a ambos consorcios. En este sentido, según los gestores, era impensado establecer estrategias de gestión diferentes para cada uno de ellos. El estrecho vínculo entre ambas organizaciones podría considerarse una fortaleza a la hora de generar nuevas acciones en materia de gestión ambiental.

Ahora bien, aunque la brecha de mejora en los niveles de involucramiento de los actores es considerable, es preciso destacar que, como especificó la consultora Sol Klas, las Directrices no apuntan en su concepción a trabajar con el universo de actores. Este alcance podría considerarse como un limitante de esta herramienta de calidad, lo cual será abordado en el subapartado siguiente.

Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos

Como se ha descrito en el apartado 2.2. y según la revisión bibliográfica expuesta en el marco teórico de la presente tesis, las Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos (DGAPyB) son una herramienta de calidad enmarcada en el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT). En particular, la implementación de las Directrices en el área correspondiente al complejo Punta Mogotes durante el año 2021 fue una acción concreta impulsada por un organismo provincial del ámbito turístico (Dirección de Normalización y Calidad Turística PBA). Diversos organismos, descriptos en el apartado 3.1., han posibilitado que se lleve a cabo la aplicación de las DGAPyB y le han otorgado un marco institucional nacional y provincial a dicho proceso.

Debe tenerse en cuenta que el objetivo de las DGAPyB es contribuir a la calidad ambiental, social y cultural de las organizaciones turísticas a través de una serie de recomendaciones para el proceso de implementación de un sistema de gestión ambiental, con la calidad y la sustentabilidad como ejes principales. Dentro de esta concepción pudieron percibirse, en el caso de estudio analizado, diferentes alcances y limitaciones de esta herramienta. Las Directrices poseen la particularidad de su flexibilidad (lo cual las diferencia de las normas obligatorias), posibilitando que organizaciones de diferentes características sean capaces de implementarlas. Además, esta herramienta no busca burocratizar procesos sino establecer pautas que se amolden al funcionamiento de cada organización. Estas pautas buscan dar respuesta a problemáticas ambientales e impactos negativos generados por la actividad turística y funcionan como un marco ordenador y de acción para actuales y futuras acciones en materia ambiental. Entre las limitaciones de las DGAPyB podría mencionarse que dicha flexibilidad está ligada al aspecto generalista de esta herramienta. Es un instrumento introductorio y de sensibilización, por ello corresponde al nivel inicial del SACT (Imagen N° 3).

Ahora bien, como parte de la respuesta al objetivo general propuesto, además de lo hasta aquí planteado, se ha relacionado a las problemáticas ambientales identificadas con los ejes de las Directrices (Matriz N° 1), deduciendo que existieron dos ejes que presentaron relación directa con dichas problemáticas: Definición del Concepto Ambiental para el Balneario y Gestión de Calidad según los motivos expuestos en el apartado 3.2. Podría decirse que ambos ejes se vinculan a cuestiones ligadas a la gestión y organización interna desde una visión más general. Más allá de las pautas específicas para cada uno de los aspectos ambientales a considerar en la implementación, podría concluirse que, a partir de estos ejes (el primero y el último), las Directrices son una herramienta que ayuda a organizar internamente a la organización, a determinar una línea de acción orientativa y a comprometerse con una política ambiental en particular. Ante una demanda cada vez más exigente e informada, la aplicación de pautas que respondan a esa demanda ayudaría a mantener competitiva a la organización.

A modo de cierre y tal como lo expresa Yepes Piqueras (2007), si nos referimos a la gestión y ordenamiento del uso de la zona costera, la adopción de normas técnicas referidas a sistemas de gestión de la calidad y del ambiente en las playas turísticas resulta fundamental a la hora de planificar acciones que posibiliten un cambio. Es necesaria la existencia de una gestión ambiental basada en parámetros de calidad

donde se replanteen acciones sectoriales y específicas enfocadas en el corto, mediano y largo plazo, insertas en un marco institucional y normativo concreto.

Recomendaciones

Luego de realizar un relevamiento y descripción del marco normativo aplicable a las playas y analizar las respuestas de algunas de las entrevistadas, se cree necesario rever el manejo de playas actual en los diferentes niveles jurisdiccionales. Puede darse cuenta de la necesidad de una normativa clara y coherente, aplicable a nivel nacional. Asimismo, podría considerarse la posibilidad de conformar un consejo permanente de playas y balnearios a nivel provincial o bien una dirección o jefatura de playas, para abordar específicamente esta problemática. Más aún si se tiene en cuenta que existen jefaturas asociadas a diversos aspectos del turismo y que se han desarrollado planes para otras tipologías de turismo (tales como turismo rural y periurbano). Sin embargo, y sin desmerecer las acciones implementadas, las playas tienen una centralidad en el uso turístico de los espacios que no tiene su reflejo institucional correspondiente a nivel provincial. Lo mismo podría sostenerse respecto al nivel nacional de gobierno, pero es importante recordar que se trata de un recurso natural provincial.

Si bien esta cuestión no surge del proceso de implementación, tal como expresan Vallarino y Urrutia (2021), ante la ausencia de una normativa general de playas, la extensión de uso de cada sector queda determinada por los pliegos de concesión de cada balneario. Para el caso de Punta Mogotes, los pliegos vigentes no contemplan las condiciones naturales del recurso, lo cual, sumado al proceso de erosión costera, los niveles de ocupación de la playa distal son excesivamente elevados. Esta problemática, como fue descrito, se complejiza con el conflicto de la privatización de las playas o, en otras palabras, la reducción del área pública. Esto da cuenta de la importancia de comprender el marco normativo y político en que se inserta cada problemática y la creciente relevancia que deben tener las condiciones naturales del recurso a la hora de definir su uso. Los pliegos de licitación deberían incluir aspectos relacionados a la dinámica natural del mar y de la playa, contando con la participación de los diferentes actores involucrados en el uso de la playa, sobre todo la comunidad local.

En una dimensión más específica y respecto al área de intervención de la APM, se propone implementar diferentes estrategias que podrían llevarse a cabo y que ayudarían a mitigar los impactos negativos sobre el ambiente:

- Implementación de las DGAPyB con los concesionarios, según lo planificado en la metodología inicial de implementación.
- Implementación de otras herramientas y normas de calidad turística.
- Introducción de grandes áreas o canteros de nativas.
- Incorporación de fitoremediadoras en las lagunas del complejo.
- Reemplazo de la plataforma de cemento (estacionamiento) por el sistema SUD (material totalmente permeable).

Bibliografía consultada

Referencias bibliográficas

Andrade, M. (2015). *Sistema de Gestión de Calidad Turística - San Martín de los Andes. Neuquén*. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Beltrami, M. y Dangelo Martínez, F. (2017). *Elementos de normalización y gestión de la calidad para la actividad turística*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Ediciones UADE - Universidad Argentina de la Empresa.

Benseny, G. (2010). Dimensión socio ambiental actividad turística y cuestiones ambientales. A propósito de Tandil y Villa Gesell. En J.C. Mantero, *Turismo y territorio. Del diagnóstico a la proposición de desarrollo turístico. A propósito de la Provincia de Buenos Aires* (páginas 47-94). Mar del Plata.

Benseny, G. (2011). Valorización turística y transformación territorial costera en la Provincia de Buenos Aires (Argentina). *Párrafos Geográficos. Volumen 10(2)*, 110-129.

Benseny, G. (2013). Problemática ambiental en destinos costeros. El caso de Santa Clara del Mar, Argentina. XII Jornadas Nacionales de Investigación en Turismo, VI Simposio, Ushuaia, Argentina. El turismo y los nuevos paradigmas educativos.

Bertoncello, R. (2002). Turismo y territorio. Otras prácticas, otras miradas. *Aportes y transferencias. Volumen 6(2)*, 29-50.

Bertoncello, R. (2006). Turismo, territorio y sociedad. El mapa turístico de la Argentina. *América Latina: cidade, campo e turismo*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), San Pablo, 317-335.

Bertoni, M., López, M.J. y Testa, J. (2015). La gestión ambiental del turismo. El plan estratégico de turismo sustentable de Necochea, Argentina. *RIAT. Revista Interamericana de Ambiente y Turismo. Volumen 11(2)*, 136-147.

Biondo, M. B. (2015). *Normas de calidad en emprendimientos productivos y de servicios turísticos en el Sudoeste Bonaerense*. Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.

Bono, N., López, I., Ríos, L., Rocca, M. J. y Seimandi, M. (2012). El litoral marítimo bonaerense como problemática ambiental. Planificación participativa del frente costero en Pinamar. La Plata: Asociación de Universidades Grupo Montevideo, Comité de Medio Ambiente.

Boretto G. M., Rouzaut, S., Cioccale, M., Gordillo, S. y Benitez, Y. (2018). Dinámica costera y antropización en playas uruguayas. Un análisis integrado para su conservación. *Revista Mexicana de Ciencias Biológicas. Volumen 35(3)*, 291-306.

Botana, M. y Gliemmo, F. (2019). Valorización turística de la Costa Atlántica bonaerense: Análisis de las transformaciones del espacio costero. XXI Jornadas de Geografía de la UNLP, 9 al 11 de octubre de 2019, Ensenada, Argentina. Construyendo una Geografía Crítica y Transformadora: En defensa de la Ciencia y la Universidad Pública. Actas. Ensenada, Argentina: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Brenes, L. G. (2005). Dinámica costera y ordenamiento territorial. *Revista de Ciencias Ambientales. Volumen 30(1)*, 16-20.

Camisón, C., Cruz, S. y González, T. (2006). *Gestión de la Calidad: conceptos, enfoques, modelos y sistemas*. Madrid, España: Pearson Educación, S.A.

Camisón, C. (2004). Estrategias de calidad turística. El papel de los sistemas de acreditación y certificados de calidad. En J. Auriolés Martín (coord.), *Las nuevas formas del turismo* (páginas 118-168). Almería.

Canal Encuentro (2014). *Historia de un país. Turismo en la Argentina* [Video]. <http://encuentro.gob.ar/programas/serie/8001/5525>

Carrasco, M., Beltrami, M y De Rito, F. (2021). Políticas municipales para la promoción de la calidad turística: el caso del Partido de La Costa, Provincia de Buenos Aires. *Revista Argentina de Investigación en Negocios. Volumen 7*(1), 137-154.

Castellucci, D. (2010). Turismo, desarrollo y calidad: hacia un servicio sostenible. IV Congreso Latinoamericano de Investigación Turística, 22 al 24 de septiembre de 2010, Montevideo, Uruguay.

Castellucci, D. (2011). *Sistemas de calidad en turismo. Posibilidades y restricciones de su implementación en Mar del Plata*. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.

Castellucci, D. (2017). Políticas públicas y turismo en escenarios locales. Transformación de los espacios públicos turístico-recreativos, Mar del Plata 1976-1983. XVI Jornadas Interescuelas – Departamentos de Historia 2017, 9 al 11 de agosto de 2017, Mar del Plata, Argentina. Mesa N°17: Historia del Turismo, consumo, transporte, prácticas sociales y memoria. Siglo XIX y XX.

Comparato, G. y Moscoso, F. (2014). Turismo y epistemología: un ejercicio de construcción y desconstrucción. *Actas del VI Congreso Latinoamericano de Investigación Turística*. Universidad del Comahue, Neuquén.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (2015). Acuerdo de París.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (2021). Glasgow Climate Pact.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (2021). Glasgow Declaration. Climate Action in Tourism.

Cruz, G. (2020). Movilización social y turismo: el conflicto por la privatización del espacio costero en la ciudad de Mar del Plata, Argentina. *Dimensiones Turísticas. Volumen 4*(7), 29-62.

Dadón, J. R. (2002). El impacto del turismo sobre los recursos naturales de la costa pampeana. En J. R. Matteucci, *El impacto del turismo sobre los recursos naturales en la costa bonaerense argentina*. Buenos Aires (páginas 101-121).

Dadón, J.R. (2020). Procesos de configuración de frentes urbanos costeros: La ribera de Buenos Aires (Argentina). *Investigaciones Geográficas* (74), 223-243.

Erviti, C.G. (2013). El Complejo Balneario Punta Mogotes. La “*arquitectura de sistemas*” como estrategia proyectual para el ordenamiento de los espacios públicos ribereños. *I+A Investigación + Acción* (15), 63-80.

Felgueras, G. (2015). Complejidad ambiental, riesgos y turismo en Península Valdés. VII Simposio Internacional y XII Jornadas Nacionales de Investigación, Octubre 2015, Neuquén, Argentina.

Fernández, J.M. (2018). Dinámica costera. En E. Adlercreutz, *Segundo Informe de Monitoreo Ciudadano. Para saber qué ciudad queremos, necesitamos saber qué ciudad tenemos*. Mar del Plata (páginas 142-155).

- Fernández, R (2000). *La Ciudad Verde. Teoría de la Gestión Ambiental Urbana*. CIAM, Centro de Investigaciones Ambientales. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. UNMDP. Editorial Espacio, 1 edición.
- Gliemmo, F. y Moscoso, F. (2018). *Geografía Turística Argentina: Aportes y reflexiones hacia la construcción de territorios turísticos sostenibles*. La Plata, Argentina: EDULP - Editorial de la Universidad de La Plata.
- Gliemmo, F. (2021). *La práctica turística, valorización de lugares y gestión ambiental. Hacia la construcción de Territorios Turísticos Posibles. El caso Lavalleja (Uruguay)*. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.
- González, M. G., Cruz, G. y Benseny, G. (2012). Turismo y desarrollo. Cuestiones ambientales, institucionales y políticas en destinos costeros de Argentina. V Congreso Latino-Americano de Investigación Turística, 3 al 5 de septiembre de 2012, San Pablo, Brasil.
- Gudynas, E. (2003). *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- Hernández, F.M. (2009). Cultura de la playa: Sociabilización, ocio y territorio en los balnearios de la costa atlántica bonaerense, Argentina. *Argos. Volumen 26(51)*, 48-66.
- Hernández F.M. (2018). Entre el Estado, la playa y la pared. Tramas y conflictos de la "política de cemento" en los complejos balnearios de Punta Mogotes y La Perla, Mar del Plata. Jornadas Platenses de Geografía y XX Jornadas de Investigación y de Enseñanza en Geografía, 17 al 19 de octubre de 2018, La Plata, Argentina.
- Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México D.F., México: McGraw-Hill Interamericana.
- Hiernaux, N.D. (2002). ¿Cómo definir el turismo? Un repaso disciplinario. *Aportes y transferencias. Volumen 6(2)*, 11-27.
- Iñiguez, L.S., Gutiérrez Corona, C.G., Pérez-López, R., Covarrubias Ramírez, R., López Mendoza, A. y Lizarraga-Arciniega, R. (2007). *Gaceta Ecológica (82)*, 77-83.
- Jafari, J. (2005). El turismo como disciplina científica. *Política y sociedad. Volumen 42(1)*, 39-56.
- Leff, E. (2005). La geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. Seminario Internacional REG GEN: Alternativas Globalización, 8 al 13 de octubre de 2005, Rio de Janeiro, Brasil.
- Loayza, J., Silva, M., Arce, G. y Casafranca, A. (2015). Gestión integral de residuos de bifenilos policlorados – PBC (Aspectos generales y ciclo de vida). *Revista Peruana de Química e Ingeniería Química. Volumen 18(2)*, 31-39.
- Malvicino, G.A. (2001). La gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública. Potencialidades para un cambio gerencial. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, 5 al 9 de noviembre de 2001, Buenos Aires, Argentina.
- Martínez, A.N. y Rosenfeld, A. (2012). Turismo: normas voluntarias y competitividad. *Palermo Business Review (6)*, 199-206.
- Massolo, L. (2015). *Introducción a las herramientas de gestión ambiental*. La Plata, Argentina: EDULP - Editorial de la Universidad de La Plata.
- Moreno, L. (2021). Gestión de la calidad en alojamientos turísticos. Caso de estudio: Costa del Este. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

- Murano, C.H. (2019). *Gestión de calidad en Argentina: La implementación de la Norma ISO 9001:2015*. Universidad Nacional de San Martín, San Martín.
- Norma IRAM 42100:2012 (2012). *Gestión de la calidad, de la seguridad y ambiental en balnearios*. Argentina: IRAM (Instituto Argentino de Normalización y Certificación).
- Norma ISO 9000:2015 (2015). *Sistemas de Gestión de la Calidad. Fundamentos y Vocabulario*. Suiza: ISO (International Organization for Standardization).
- Norma ISO 14001:2015 (2015). *Sistemas de Gestión Ambiental. Requisitos con orientación para su uso*. Suiza: ISO (International Organization for Standardization).
- Ospital, M. S. (2005). Turismo y territorio nacional en Argentina. Actores sociales y políticas públicas, 1920-1940. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe. Volumen 16(2)*, 63-84.
- Pierri, N. (2005). *Historia del concepto de desarrollo sustentable*.
- Pérez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, 2 al 6 de octubre de 1995, México D.F., México.
- Quintero Santos, J. L. (2004). Los impactos económicos, socioculturales y medioambientales del turismo y sus vínculos con el turismo sostenible. *Anales del Museo de América. Volumen 12*, 263-274.
- Ramírez Treviño, A., Sánchez Núñez, J.M., y García Camacho, A. (2004). El Desarrollo Sustentable: Interpretación y Análisis. *Revista del Centro de Investigación. Universidad La Salle. Volumen 6(21)*, 55-59.
- Riechmann, J. (1995). Desarrollo sostenible: La lucha por la interpretación. En J.M. Naredo y otros, *De la economía a la ecología*. Madrid, España: Trotta.
- Romero, A. (comp.) (2011). *Normalización y gestión de la calidad turística: un enfoque integral*, Editorial Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina.
- Rossi, E., Charne, U., y Comparato, G. (2018). *Turismo y ambiente: Repensar la actividad turística desde la sustentabilidad*. La Plata, Argentina: EDULP - Editorial de la Universidad de La Plata.
- Sancho, A. (1998). *Introducción al Turismo*. Madrid, España: OMT.
- Secretaría de Turismo de la Nación (2011). *Directrices de Gestión Turística de Municipios. Manual de aplicación*.
- Secretaría Turismo de la Nación y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2005). *Playas y Balnearios de Calidad: Gestión Turística y Ambiental, Directrices y Guía de Autoevaluación*.
- Secretaría de Turismo de la Nación y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2018). *Directrices de Gestión Ambiental para Playas y Balnearios Turísticos*.
- Toselli, C. y Godoy, A. F. (2011). Aplicación de directrices de calidad para la gestión y uso turístico de balnearios y playa. *El Periplo Sustentable. Volumen 20*, 31– 59.
- Vallarino, E. A. y Urrutia, M. S. (coord.) (2021). *Playas sostenibles en Mar del Plata*. Mar del Plata, Buenos Aires: EUDEM (Editorial de la Universidad Nacional de Mar del Plata).
- Vélez de López, M.T. (2011). Proceso de apropiación de un territorio en la zona costera al norte de Cartagena, Colombia. En L.M. Niño Martínez y J. de León Ledesma (ed.), *Gestión ambiental de las zonas costeras* (páginas 12-25). Las Palmas de Gran Canaria – Cartagena de Indias.

Wagner, M. (2021). El proceso sinérgico promovido desde la Ley Nacional de Turismo en clave de calidad. En E. Amadasi y J.L. López Ibañez (comp.), *El turismo en la Argentina desde 2005: volumen 2: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo* (páginas 69-87). Neuquén.

Yepes Piqueras, V., Chapapría, V.E. y Serra Peris, J. (1999). Gestión turística de las playas. Aplicabilidad de los modelos de calidad. *Revista de Obras Públicas* (3385), 25-34.

Yepes Piqueras (2004). La gestión de las playas basándose en normas de calidad y medio ambiente. II Congreso Internacional de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente, 22 al 24 de septiembre de 2004, Santiago de Compostela, España.

Yepes Piqueras (2007). Gestión del uso y explotación de las playas. *Cuadernos de Turismo. Volumen 19*, 241-254.

Zubillaga, L. (2015). *Turismo y cambio climático*. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Fuentes

Marco jurídico-normativo

Código Civil y Comercial de la Nación (2015). Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Constitución Nacional de la República Argentina. Artículo N° 41. Santa Fe, Argentina, 22 de Agosto de 1994.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Artículo N° 28. La Plata, Argentina, 13 de septiembre de 1994.

Decreto-Ley N° 8912. Código de ordenamiento territorial y uso del suelo. La Plata, Argentina, 24 de octubre de 1977.

Decreto N° 4916. Transferencia de funciones jurisdiccionales, administración, explotación, uso y goce de playas. La Plata, Argentina, 12 de octubre de 1976.

Decreto N° 3202. Aprobación de proyectos urbanísticos en zona atlántica bonaerense. La Plata, Argentina, 29 de noviembre de 2006.

Decreto N° 3977. Aprobación de la estructura orgánico-funcional de la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, Argentina, 30 de diciembre de 2008.

Ley N° 6253. Ley de conservación de desagües naturales. La Plata, Argentina, 3 de febrero de 1960.

Ley N° 10233. Creación del ente interjurisdiccional Administración Punta Mogotes. La Plata, Argentina, 31 de agosto de 1984.

Ley N° 11469. Creación del Instituto Provincial del Medio Ambiente. La Plata, Argentina, 25 de noviembre de 1993.

Ley N° 11723. Ley Provincial de Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Ambiente en General. La Plata, Argentina, 9 de noviembre de 1995.

Ley N° 12257. Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, Argentina, 9 de diciembre de 1998.

Ley N° 13580. Ley Provincial de Consorcios de gestión y desarrollo. La Plata, Argentina, 29 de noviembre de 2006.

Ley N° 13592. Ley de gestión integral de residuos sólidos urbanos. La Plata, Argentina, 7 de diciembre de 2006.

Ley N° 13868. Ley de prohibición de uso de bolsas plásticas. La Plata, Argentina, 29 de septiembre de 2008.

Ley N° 14343. Regulación de la identificación de pasivos ambientales. La Plata, Argentina, 29 de diciembre de 2012.

Ley N° 14828. Creación del plan estratégico de modernización de la administración pública de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, Argentina, 21 de julio de 2016.

Ley N° 24295. Ley Nacional de aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Buenos Aires, Argentina, 30 de diciembre de 1993.

Ley N° 25612. Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios. Buenos Aires, Argentina, 25 de julio de 2002.

Ley N° 25670. Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCBs. Buenos Aires, Argentina, 18 de noviembre de 2002.

Ley N° 25675. Ley General del Ambiente. Buenos Aires, Argentina, 27 de noviembre de 2002.

Ley N° 25688. Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. Buenos Aires, Argentina, 30 de diciembre de 2002.

Ley N° 25831. Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Buenos Aires, Argentina, 6 de enero de 2004.

Ley N° 25916. Gestión de residuos domiciliarios. Buenos Aires, Argentina, 3 de septiembre de 2004.

Ley N° 25997. Ley Nacional de Turismo. Buenos Aires, Argentina, 5 de enero de 2005.

Ley N° 26331. Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. Buenos Aires, Argentina, 19 de diciembre de 2007.

Proyecto de Ley (2013). Declaración de “Paisaje Protegido de Interés Provincial” al sector Lagunas de Punta Mogotes.

Páginas web consultadas

Página web oficial de la Administración Punta Mogotes
<http://www.puntamogotes.gob.ar/>

Página web oficial del Sistema Argentino de Calidad Turística
<https://www.argentina.gob.ar/turismo/sistema-argentino-de-calidad-turistica>

Página web oficial de Naciones Unidas <https://www.un.org/es/conferences/environment>

Página web oficial del Club de Roma <https://www.clubofrome.org/history/>

Página web oficial de Directrices de Gestión Ambiental – Sistema Argentino de Calidad Turística
<https://www.argentina.gob.ar/turismo/sistema-argentino-de-calidad-turistica/programas/directrices-de-gestion-ambiental>

Página web oficial de la Provincia de Buenos Aires (Mapa de Estado)
<https://www.mapadelestado.qba.gov.ar/jurisdicciones>

Página web oficial de la República Argentina (Mapa de Estado)
https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/estructura_oescalar.php?n1=008

Página web oficial de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plat <https://eco.mdp.edu.ar/proyectos-todos>

La imagen de portada fue recuperada del blog “Fotos viejas Mar del Plata” y es de autoría de Ángel Somma <http://fotosviejasdemardelplata.blogspot.com/>

Anexos

Anexo 1. Registros fotográficos en relación a las problemáticas ambientales identificadas en el complejo Punta Mogotes

Foto N° 1. Cestos de residuos diferenciados en diferentes áreas del complejo y biodigestor en zona de lagunas.



Fuente: Elaboración propia

Foto N° 2. Jornada de limpieza de la laguna 3 y residuos acumulados en las orillas de las mismas.



Fuente: Cuenta oficial de Instagram de APM (12 de febrero del 2022) y elaboración propia

Foto N° 3. Espacio de carpas (privado-concesionado) correspondiente a un balneario del complejo Punta Mogotes.



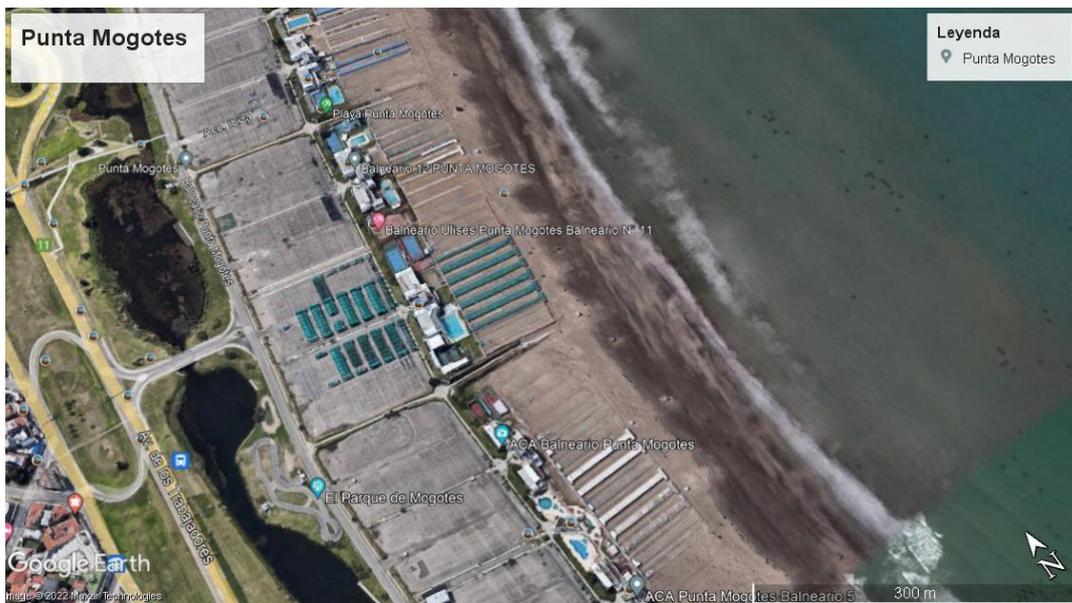
Fuente: Elaboración propia

Foto N° 4. Delimitación física separando el espacio concesionado del sector público - en temporada (izquierda) y fuera de temporada (derecha)-.



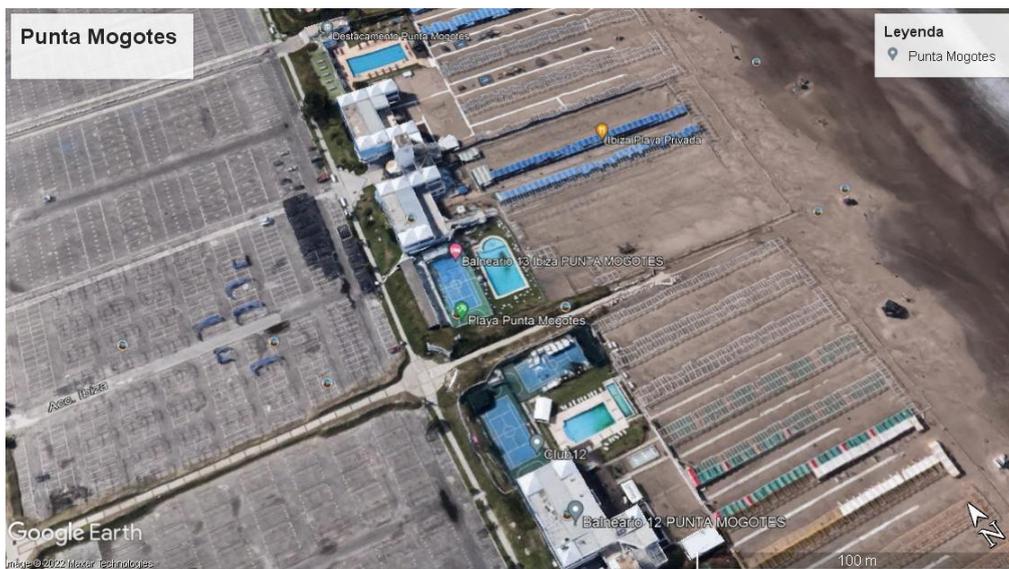
Fuente: Elaboración propia

Imagen N° 1. Distribución de los sectores de lagunas, estacionamiento, espacio concesionado y espacio público – Ocupación de la playa distal.



Fuente: Google Earth

Imagen N° 2. Instalaciones de los balnearios de Punta Mogotes - Ocupación de la playa distal.



Fuente: Google Earth

Anexo 2. Entrevistas a informantes clave realizadas

Entrevista a Mariana Cuesta – Administradora General del complejo Punta Mogotes

Realizada el 12 de noviembre del 2021, a las 19:30 hs., vía Zoom

1. ¿Cuáles son las problemáticas ambientales en la zona del complejo Punta Mogotes?
2. ¿Cuáles cree que serían las causas de las problemáticas descriptas anteriormente?
3. ¿Qué consecuencias cree que tienen estas problemáticas para la actividad turística?
4. ¿Cómo se gestionan estas problemáticas desde la Administración Punta Mogotes?
5. ¿Qué otros actores están relacionados con la gestión ambiental del área del complejo Punta Mogotes y sus alrededores?
6. ¿En qué consiste y cuáles son los objetivos del plan estratégico que están formulando desde Punta Mogotes?
7. ¿En qué medida considera importante a las Directrices de Gestión Ambiental para playas y balnearios (DGAPyB) para abordar las problemáticas de las playas de la jurisdicción?

Muy importante	Importante	Medianamente importante	Poco importante	Nada importante
X				

8. ¿En qué medida considera importante a las DGAPyB para mejorar la gestión en el Consorcio de Punta Mogotes?

Muy importante	Importante	Medianamente importante	Poco importante	Nada importante
X				

9. ¿Qué alcances y limitaciones tienen estas DGAPyB?

10. ¿Han planificado la implementación de otras herramientas de calidad turística?

Sí	No
X	

¿Cuáles?

11. Los actores identificados en la pregunta 5., ¿se han involucrado en el proceso de implementación de las DGAPyB?

Sí	No
X	

¿En qué medida?

12. ¿Consideraría al marco jurídico vigente para las playas bonaerenses y para el complejo Punta Mogotes un limitante a la hora de gestionar el uso de las playas?

Sí	No
X	

¿Por qué?

[Entrevista a Helena Havrylets \(evaluadora y referente de Nación de las DGA\)](#)

Realizada el 20 de diciembre del 2021, a las 17 hs., vía Meet

1. ¿Cuáles son las principales problemáticas ambientales en las playas bonaerenses?
2. ¿Cuáles cree que serían las principales causas de las problemáticas descriptas anteriormente?
3. ¿Qué consecuencias cree que tienen las problemáticas ambientales para la actividad turística? Se orientó a la entrevistada con una repregunta: ¿Qué afecta más o cuál es la afectación entre el turismo y las problemáticas ambientales? ¿Cómo es la dicotomía? ¿Crees que el turismo afecta directamente a la playa en este caso, como recurso? ¿O son las problemáticas ambientales que quizá estén afectando más a la actividad turística?
4. ¿En qué medida considera importante a las Directrices de Gestión Ambiental para playas y balnearios (DGAPyB) para abordar las problemáticas de las playas de la jurisdicción del Consorcio Punta Mogotes?

Muy importante	Importante	Medianamente importante	Poco importante	Nada importante
	X			

5. ¿En qué medida considera importante a las DGAPyB para mejorar la gestión en el Consorcio de Punta Mogotes?

Muy importante	Importante	Medianamente importante	Poco importante	Nada importante
		X		

6. ¿Qué resultados se encontraron en el proceso de evaluación de las DGAPyB implementadas por la Administración Punta Mogotes? ¿Cuáles fueron los puntos débiles y cuáles los fuertes?
7. ¿Qué alcances y limitaciones tienen estas DGAPyB?
8. ¿Qué otras herramientas disponibles de calidad turística se podrían implementar en el caso de estudio (el complejo Punta Mogotes) a fin de complementar las DGAPyB?

9. ¿Consideraría al marco jurídico vigente para las playas bonaerenses y para el complejo Punta Mogotes un limitante a la hora de gestionar el uso de las playas?

Sí	No
X	

¿Por qué?

[Entrevista a Laura Corbetta \(Jefa del Departamento de Calidad Turística – Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires\)](#)

Realizada el 29 de diciembre del 2021, a las 11 hs., presencial

1. ¿Cómo se inscribe la implementación de las Directrices de Gestión Ambiental para playas y balnearios (DGAPyB) dentro de la política de calidad turística de la Provincia?
2. ¿En qué medida considera importante a las Directrices de Gestión Ambiental para playas y balnearios (DGAPyB) para abordar las problemáticas de las playas de la jurisdicción del Consorcio Punta Mogotes?

Muy importante	Importante	Medianamente importante	Poco importante	Nada importante
X				

3. ¿En qué medida considera importante a las DGAPyB para mejorar la gestión en el Consorcio de Punta Mogotes?

Muy importante	Importante	Medianamente importante	Poco importante	Nada importante
	X			

4. Luego de transitar el proceso de implementación y evaluación, ¿qué alcances y limitaciones tuvieron las DGAPyB para la Administración Punta Mogotes? *Se le hizo mención a lo rescatado de su comentario durante la evaluación: en los talleres y capacitaciones virtuales quizá no era notorio si estaban interiorizando toda la información, pero luego en la evaluación demostraron lo contrario. Se charló también sobre quiénes habían participado en los encuentros virtuales: María Müller del Puerto de Mar del Plata, Mariana Cuesta de la APM y Lelis Fernández de la APM. Coincidimos en que a esta última persona luego no se la vio participando en instancias posteriores como la evaluación.*
5. ¿Qué otras herramientas disponibles de calidad turística se podrían implementar en el caso de estudio (el complejo Punta Mogotes) a fin de complementar las DGAPyB? Es decir, ¿qué se proyecta desde calidad turística de la Provincia para el consorcio? ¿La implementación de la norma IRAM 42100 podría ser importante?
6. ¿Existen estrategias de gestión por parte de la Provincia que involucren la opinión ciudadana? ¿Cuáles?

[Se le hizo una aclaración a la entrevistada para que supiera el motivo de la pregunta: Uno de los objetivos específicos de la tesis es identificar a los actores involucrados. Desde la bibliografía hay muchos autores que abordan la sustentabilidad desde la comunidad local, es decir ¿para quiénes se gestiona? Pero desde lo estudiado hasta el

momento, en las Directrices pareciera que no están lo suficientemente tenidos en cuenta.]

7. ¿Qué restricciones están habiendo asociadas a la implementación de estos modelos? *[Pensando en los procesos de fiscalización de las unidades fiscales por parte de la Provincia, del marco actual de las playas bonaerenses, también de la fiscalización ambiental que quizá hoy no están llevando adelante otros organismos].*

[Entrevista a Sol Klas \(Especialista en Gestión Ambiental y Desarrollo Sostenible – Consultora en la implementación de las DGAPyB\)](#)

Realizada el 6 de abril del 2022, a las 21 hs., telefónicamente.

[Al iniciar la conversación, se le presentó a la entrevistada el objetivo general de la tesis y una breve contextualización de las preguntas que se le harían. Una de las problemáticas ambientales identificadas para el caso de estudio es la erosión costera. En el Informe Final de Implementación (Subsecretaría de Turismo PBA), se mencionan oportunidades de mejora ligadas a la afectación del paisaje por la pérdida de playa por procesos erosivos de origen natural y antrópico, la degradación de médanos y playas y la pérdida de playa por falta de retención de arena voladora.]

1. ¿En qué medida se abordaron estas problemáticas desde la APM en el marco de la implementación de las DGAPyB?
2. En relación a todo esto, ¿qué alcances y limitaciones tienen las DGAPyB en el establecimiento de pautas para dar respuesta a esta problemática?

[Entrevista a Agustina Fae \(Arquitecta y paisajista. Docente de la carrera de Arquitectura de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata\)](#)

[Al iniciar la conversación, se le presentó a la entrevistada el objetivo general de la tesis y una breve contextualización de las preguntas que se le harían. En base a la bibliografía leída, una de las problemáticas ambientales identificadas en las zonas costeras es la alteración del paisaje natural.]

1. ¿Qué consecuencias tiene para el ambiente la introducción de plantas exóticas y la inexistencia de nativas en zonas ecológicamente frágiles como lo son las playas?
2. ¿Qué tratamientos existen para casos como Mogotes que presentan un gran porcentaje del área construida, otra tanta parquizada pero que al mismo tiempo se encuentra cercana a una Reserva Natural?
3. Desde el punto de vista histórico/arquitectónico, ¿qué tendencias existen ante casos como la construcción de Punta Mogotes? Es decir, ¿predomina la funcionalidad por sobre los nuevos parámetros de la sustentabilidad? ¿O viceversa?

Anexo 3. Otros anexos

Imagen N° 3. Objetivos del desarrollo sostenible.



Fuente: Página web oficial de CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)