

INFORME FINAL

BECA DE PERFECCIONAMIENTO

(PERIODO 01/04/05 - 31/03/07)

Secretaría de Ciencia y Técnica. Universidad Nacional de La Plata

Tema:

**DEGRADACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS DEL BORDE COSTERO
DE ENSENADA: CRITERIOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS**

Becaria: arq. LICIA RÍOS

**Director: arq. NÉSTOR OMAR BONO / Codirectora: arq. MARÍA
JULIA ROCCA**



Unidad de Investigación N° 5. Instituto de Estudios del Hábitat

Índice

RESUMEN

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS PRESENTACIÓN

Capítulo 1. MARCO TEÓRICO	14
Presentación	14
1 MARCO CONCEPTUAL	16
1.1 Política Pública	16
1.1.1 Definición, componentes y análisis como proceso	16
1.1.2 Los actores en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas	20
1.1.3 La cuestión ambiental en las políticas públicas: la perspectiva del desarrollo sustentable.	21
1.1.4 Las Políticas de Ordenamiento Territorial	24
1.1.5 Los instrumentos de la Política de Ordenamiento	27
1.2 Zona Litoral	31
1.2.1 Definición espacial, caracterización general.	31
1.2.2 Los usos y actividades de la Zona Litoral	34
1.2.3 Reconocimiento del espacio litoral en el marco normativo vigente	36
1.2.4 Las Políticas de Manejo Integrado de Zonas Litorales	39
1.3 Degradación ambiental	40
1.3.1 Definición, relaciones, y escalas de análisis	40
1.4 Espacio Público	43
1.4.1 Definición y procesos actuales	43
1.4.2 Espacio público y zona litoral	46
2 ANTECEDENTES CONTEMPORÁNEOS DE POLÍTICAS PARA EL ESPACIO PÚBLICO EN ZONAS LITORALES	47
2.1 Marco institucional en la Provincia de Buenos Aires para la Formulación de Políticas de Ordenamiento a nivel municipal y nuevos paradigmas con respecto al Estado.	48
2.2 Experiencias de aplicación de políticas en el Área Norte Metropolitana de Bs. As.	51
2.2.1 Vicente López	52
2.2.2 San Isidro	58
2.2.3 San Fernando	63

Capítulo 2. CASO DE ESTUDIO	70
Presentación	70
1 PROCESOS DE DEGRADACIÓN AMBIENTAL EN ENSENADA	71
1.1 El Contexto: Litoral Metropolitano de Buenos Aires	71
1.2 Las Políticas Públicas Aplicadas	80
1.3 Degradación ambiental en Ensenada	94
2 BORDE COSTERO: POLÍTICAS PÚBLICAS, DEGRADACIÓN Y ESPACIO PÚBLICO.	95
2.1 Ordenamiento Territorial en el Municipio de Ensenada	95
2.2 Degradación del Sistema de Espacios Públicos del Borde Costero	96
2.3 Políticas públicas actuales y continuidad del proceso de degradación	107
3 CRITERIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS	111
3.1 En Relación a las Políticas para el Mejoramiento del Sistema de Espacios Públicos	111
3.2 En Relación a los Instrumentos Posibles	118
Capítulo 3. CONCLUSIONES	120
3 BIBLIOGRAFÍA	126

Índice de Figuras Y Fotos

FIGURAS

1: Usos convergentes en el espacio litoral del Área Sur Metropolitana de Buenos Aires	43
2: Normativa vigente sobre delimitación, protección y administración del espacio costero del Río de la Plata, en la Pcia. de Buenos Aires	46
3: Ubicación de casos analizados en el Área Norte Metropolitana.	59
4: Plano de zonificación del código de ordenamiento urbano según ordenanza N° 14509 Y mod. en el borde costero de Vicente López.	62
5: Plano de zonificación del código de ordenamiento urbano según ordenanza N° 298/05. en el borde costero de San Isidro.	68
6: Plano de zonificación del código de ordenamiento urbano según ordenanza N° 3603/91 y mod. en el borde costero de San Fernando.	73
7: Ubicación del caso de estudio en el litoral sur del Área Metropolitana de Buenos Aires	79
8: Geomorfología del partido de Ensenada	81
9: Patrones territoriales del partido de Ensenada	82
10: Definición del área litoral y sus ámbitos en el territorio de Ensenada.	82
11: Usos del suelo en el borde costero del Río de la Plata en el partido de Ensenada	84
12: Cortes esquemáticos del borde costero de Ensenada	85
13: Estructura del borde costero del río de la plata en el partido de Ensenada	86
14: Áreas homogéneas de espacio público en el borde costero de Ensenada.	104
15: Áreas homogéneas de espacio público en el sector norte del borde costero de Ensenada.	105
16: Marco normativo del borde costero y su frente urbano residencial: sector norte del borde costero.	108
17: Áreas homogéneas de espacio público en el sector sur del borde costero de Ensenada.	111
18: Marco normativo del borde costero y su frente urbano residencial: sector sur del borde costero.	113

FOTOS:

1: Paseo de la Costa: Monumento Fin de Milenio. V. Lopez	65
2: Equipamientos concesionados. V. Lopez	65
3: Anfiteatro Arturo Illia. V. Lopez	65
4: Parque Arenales. V. Lopez	65
5: Mirador en parque arenales. V. Lopez	65
6: Materiales de relleno en márgenes de los parques. V. Lopez	65
7: Paseo de los 33 orientales. San isidro.	70
8: Club nautico San Isidro. San isidro.	70
9 y 10: Parque de la Ribera. San isidro.	70
11: Espacios concesionados en Parque de la ribera. San isidro.	70
12: Espacios usados como balneario en P. de la Ribera. San isidro.	70
13: Costanera de la Buena Vista. San fernando	75
14: Balneario municipal Eva Perón. San fernando	75
15: Club nautico. San fernando	75
16: Industrias y guarderías nauticas en borde costero. San fernando	75
17: Salón del parque nautico. San fernando	75
18 y 19: Avenida costanera. Ensenada	109
20: Reserva ecológica selma marginal ntegral. Ensenada	109
21: Unidades recreativas de acceso irrestricto. Ensenada	109
22 y 23: Unidades recreativas concesionadas. Ensenada	110
24: Club universitario. Ensenada	110
25: Automovil club argentino. Ensenada	110
26: Palacio piria. Ensenada	110
27: Usos comerciales en frente urbano. Ensenada	110
28: Usos residenciales en frente urbano. Ensenada	110
29: Fuerte barragán. Ensenada.	113
30: Inmueble del liceo naval en isla santiago. Ensenada	113
31: Club nautico ensenada.	114
32: Club nautico regatas. Ensenada	114
33: Puente transbordador. Ensenada	114
34: Monte costero sobre el arroyo la fama. Ensenada	114

Índice de Gráficos y Cuadros

GRÁFICOS

1: El proceso de las políticas públicas.	26
2: Desarrollo sustentable: articulación de objetivos ecológicos, sociales y económicos.	30
3: Instrumentos en la política de ordenamiento para el espacio público.	35
4: Las dimensiones del espacio público.	51
5: Instrumentos municipales utilizados en el proceso de generación de espacios públicos en el borde costero de Vicente López.	61
6: Instrumentos municipales utilizados para la recuperación de espacios públicos en el borde costero de San Isidro.	67
7: Instrumentos municipales utilizados en el proceso de recuperación de espacios públicos en el borde costero de San Fernando.	72

CUADROS:

1: Usos convergentes en el espacio litoral.	42
2: Actividades convergentes en el espacio litoral.	43
3: Actividades desarrolladas en los espacios públicos del borde costero del Área Litoral Sur Metropolitana de Bs. As.	44
4: Síntesis de la relación entre los rasgos de la estructuración territorial del borde costero de Ensenada y las políticas públicas. período 1890-1925	90
5: Síntesis de la relación entre los rasgos de la estructuración territorial del borde costero de Ensenada y las políticas públicas. período 1825-1970	93
6: Síntesis de la relación entre los rasgos de la estructuración territorial del borde costero de Ensenada y las políticas públicas. período 1970-2001	97
7: Síntesis de análisis de los instrumentos de ordenamiento territorial relacionados con el espacio público	100
8: Acciones en curso de carácter general con incidencia en el sistema de espacios públicos el borde costero de Ensenada.	115
9: Acciones en curso de carácter puntual con incidencia en el sistema de espacios públicos el borde costero.	116
10: Ordenanzas, resoluciones y disposiciones relacionadas con la administración de las unidades recreativas de Punta Lara	154
11: Indicadores para el espacio público: El caso de Barcelona	194
12: Indicadores para el espacio público: El caso de Vicente López	194
12: Indicadores de sustentabilidad que pueden utilizarse para el espacio público: El caso de la Agenda Local 21	195
12: Indicadores de calidad de vida que pueden utilizarse para el espacio público: El caso de Comité MAB/Argentina	195

RESUMEN

El presente documento constituye el **informe final** de la labor desarrollada en el marco de la Beca de Perfeccionamiento en Investigación otorgada por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de La Plata, durante el período 01/04/05 – 31/03/2007.

El trabajo indaga la relación entre degradación ambiental y políticas públicas, y en el planteamiento de criterios que puedan utilizarse en el diseño de políticas para el espacio público del borde costero de Ensenada

La fragilidad del litoral y particularmente del borde costero es crítica en el territorio de Ensenada por la incidencia de una serie de procesos de escala metropolitana y locales que contribuyen a su degradación ambiental. El espacio público litoral, principal recurso ambiental de la región, no es ajeno a la degradación que presenta el partido. Frente a esta problemática, el municipio de Ensenada presenta una situación crítica dados los escasos recursos técnicos y económicos con que cuenta para encarar políticas integradoras que tengan como objetivo prioritario al ordenamiento del territorio y particularmente al espacio público, y consideren la transversalidad de la cuestión ambiental en las políticas públicas.

Sin embargo, después de la crisis producida por el modelo neoliberal a fines de 2001 la gestión municipal ha manifestado la voluntad de “recuperar parte del borde costero como espacio público”, aunque todavía estas acciones se encuentran en proceso de implementación aún no se han producido cambios significativos que redunden en un mejoramiento integral.

El estudio sirvió para la lectura de los procesos de degradación ambiental en Ensenada, y las vinculaciones con las políticas públicas de escala metropolitana, fundamentalmente las relacionadas con el desarrollo industrial y con la implantación de equipamientos e infraestructuras, y las provenientes de la escala local, cuya combinación ha dado lugar a la ocupación de áreas con riesgo de inundación, explosión e incendio, el avance urbano sobre áreas de trascendencia ambiental y su alteración mediante rellenos y deforestación y contaminación de los recursos naturales.

Luego se ha visto que las formas de intervenir actuales poco han cambiado de las que acompañaron la conformación de la degradación actual, con lo cual se infiere que resultan insuficientes para la transformación positiva y real del borde costero.

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS.

El territorio ha sido estructurado a través de un proceso en el cual confluyen distintas **Políticas Públicas** –a veces superpuestas- originadas en distintos contextos políticos administrativos y escalas gubernamentales, que no siempre obedecen a una lógica integral que incluya a lo territorial como un componente estructural del desarrollo.

El **Ordenamiento Territorial** –como política estatal por acción o inacción- supone una estrategia de conjunto que, efectivizada esencialmente a través del planeamiento, busca coordinar y armonizar las actuaciones con incidencia territorial. Es así que el modo de intervenir del Estado y las relaciones que se establecen con, y en la Sociedad, tienen su correlato en el territorio.

En el contexto actual, ante las consecuencias de las políticas neoliberales aplicadas desde los '70s, la responsabilidad del Estado en materia territorial adquiere un rol trascendental, principalmente ante la necesidad de implementar políticas que disminuyan los desequilibrios territoriales generados por el modelo; a la vez que busquen un uso eficaz y eficiente de los recursos ante las crecientes necesidades humanas y de las actividades económicas; y aminorar la degradación ambiental. También son un instrumento importante al momento de acompañar los procesos de desarrollo local, enfatizados desde lo académico y político desde la década del '90 (aunque bajo distintos paradigmas antes y después de la crisis del modelo neoliberal de fines de 2001).

En este contexto, el **Espacio Público** -como instrumento privilegiado del ordenamiento territorial- representa un desafío para el Estado, tanto sea como garante de derechos sociales, así como promotor del desarrollo territorial (Borja, 2003). Se reconocen entre sus capacidades, favorecer la cohesión socioespacial, cualificar a las periferias, renovar áreas centrales, y en el caso de los espacios públicos abiertos, potenciar sus roles ecológicos.

Aquí lo ambiental aparece como una responsabilidad estatal indelegable y como cuestión transversal a las políticas de ordenamiento territorial, y en particular en aquellas que persiguen objetivos relacionados con el espacio público.

No obstante las responsabilidades del Estado en materia territorial y ambiental, las capacidades del espacio público como instrumento de la política de ordenamiento, y el conocimiento y disponibilidad de gran cantidad de herramientas para viabilizar una política, en el **Litoral Sur del Área Metropolitana de Buenos Aires**¹, existe gran cantidad de espacio libre sin uso sobre el cual no hay una planificación que privilegie la generación de espacio público, y se verifica en los existentes una serie de conflictos que complejizan la situación, agravada aún mas por las características del litoral, en cuanto constituye un territorio frágil y estratégico a la vez.

Los principales conflictos detectados en el sistema de espacios públicos del área son la privatización de bienes de dominio público del Estado (a través de distintas figuras formales y no formales) que ha implicado una reducción de la oferta de espacios sin restricción en la accesibilidad; la degradación por falta de mantenimiento, de equipamiento o por sobreexplotación; la polarización en el uso; y la ocupación no formal tanto para el uso residencial como para usos comerciales (Bono, Rocca, Ríos 2004).

¹ Conformada por los partidos del Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata. Es un área con problemáticas comunes y concentración de habitantes bajo distintas jurisdicciones municipales.(Bono, López, Rocca y Seimandi, 2001)

La fragilidad del litoral y particularmente del borde costero -donde se observan las mayores singularidades de esta zona fronteriza entre el agua y la tierra²- es crítica en el territorio de **Ensenada** por la incidencia de una serie de procesos de escala metropolitana y locales que contribuyen a su **degradación ambiental**.

Los efectos de la estratégica concentración industrial-portuaria, el impacto del relleno sanitario de CEAMSE, y la contaminación del Río de La Plata y sus costas por el vertido de efluentes, modifican las características ecológicas y paisajísticas del litoral, dificultan el desarrollo de otras actividades económicas, e inciden negativamente en lo social.

En tanto que históricamente la administración municipal, responsable directa del ordenamiento, ha conducido un conjunto de acciones o inacciones que dieron como resultado –entre otros- el uso y ocupación de áreas con riesgo de inundación, explosión e incendio y el avance urbano sobre áreas de trascendencia ecológica con alteraciones mediante rellenos y deforestación, cuestiones que se enlazan con las problemáticas anteriores sobre una complicada trama jurisdiccional para complejizar aún más la situación.

El **espacio público litoral**, principal recurso recreativo de la región, no es ajeno a la degradación que presenta el partido, manifestándose su deterioro articuladamente en la totalidad ambiental, es decir sobre lo natural, lo físico, lo social y lo político.

Frente a esta problemática, el municipio de Ensenada presenta una situación crítica dados los escasos recursos técnicos y económicos con que cuenta para encarar políticas integradoras que tengan como objetivo prioritario al ordenamiento del territorio y particularmente al espacio público, y consideren la transversalidad de la cuestión ambiental en las políticas públicas.

Sin embargo, después de la crisis producida por el modelo neoliberal a fines de 2001 -que ha implicado en los municipios la redefinición y reorientación de sus políticas- la gestión municipal ha manifestado la voluntad de “recuperar parte del borde costero como espacio público”. Con ello el Estado municipal ha tomado una iniciativa para el mejoramiento de la calidad de vida de la población local, aunque todavía estas acciones se encuentran en proceso de implementación aún no se han producido cambios significativos que redunden en un mejoramiento integral.

En este contexto el trabajo que se presenta indaga en el planteamiento de **criterios que puedan utilizarse en el diseño de políticas para el espacio público del borde costero de Ensenada**. Para ello se han planteado los siguientes objetivos como guías de la investigación:

² En el borde costero del partido de Ensenada se desarrollan actividades específicas determinadas por la estrecha relación agua-tierra, relacionadas con la actividad portuaria, el esparcimiento, actividades industriales, la defensa, la segunda residencia y, la preservación y protección del medio natural.

Generales:

- Generar un espacio de reflexión y discusión que contribuya al **desarrollo de aportes teóricos metodológicos para el análisis e interpretación de las problemáticas del espacio público** y de las políticas territoriales con incidencia en el mismo.
- Reconocer y analizar desde lo teórico conceptual **criterios para el diseño de políticas relacionadas con el Espacio Público** a los fines de reducir o contener el proceso de degradación ambiental en el Partido de Ensenada.
- Contribuir al **mejoramiento de las condiciones ambientales del espacio litoral** contemplando la dinámica del medio natural, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el desarrollo compatible de las actividades económicas.

Particulares

- Analizar **políticas con incidencia en el espacio público puestas en práctica en contextos de similares características** al caso de estudio, a los efectos de reconocer problemáticas comunes y acciones implementadas para aminorarlas.
- Analizar el **proceso de conformación del sistema de espacios públicos costeros en el territorio de Ensenada** enfatizando el análisis de las **políticas públicas** que han definido su actual estructuración.
- Analizar la **degradación del sistema de espacios públicos del borde costero de Ensenada**, identificando y jerarquizando las situaciones problemáticas y sus principales dimensiones, susceptibles de ser consideradas por las políticas públicas que intenten mitigar el deterioro actual.
- Analizar las **políticas en curso que tienen como objetivo el mejoramiento del sistema de espacios públicos del borde costero de Ensenada**, como las iniciadas por el Estado municipal para aumentar la oferta de espacios públicos sin restricción en el acceso o las que tienden al mejoramiento de los recursos naturales.
- Indagar en la formulación de **criterios de políticas** para el espacio público en el borde costero de Ensenada y de **posibles instrumentos** que hagan operativas dichas pautas en congruencia con los objetivos y acciones en curso.

PRESENTACIÓN

Por tratarse de un trabajo que tiene como base una ciencia social los resultados obtenidos en el proceso investigativo no pueden ser expresados únicamente en términos cuantitativos, ni como un único resultado expresado a través de las conclusiones.

La investigación en curso pretende ser de carácter interpretativo, por ello la **elaboración del marco teórico** -en donde se construye un sistema conceptual entre temas principales, secundarios, dimensiones y variables-, el **estudio de caso** -donde estos temas y variables son confrontados empíricamente y devuelven nuevos interrogantes a la construcción teórica-, así como las **conclusiones son considerados resultados de la investigación**.

Para informar sobre los mismos, el informe se organizó en tres capítulos:

El primero denominado **1. MARCO TEÓRICO**, que comprende el **Marco Conceptual** que busca sintetizar y relacionar las condiciones sistémicas de cada concepto; e incluye también el **Análisis de Experiencias Contemporáneas de Implementación de Políticas para el Espacio Público** en donde se busca recuperar criterios e instrumentos de políticas públicas.

En el segundo denominado **2. CASO DE ESTUDIO**, en donde se presenta la constatación empírica en el Borde Costero de Ensenada. Aquí se ha analizado la relación entre la actual estructuración territorial del partido con su inserción en el Área Metropolitana de Buenos Aires, su condición de zona litoral, las políticas públicas aplicadas en el proceso histórico. Posteriormente se ahonda en la definición de los parámetros que definen la degradación ambiental del partido, exponiendo las problemáticas del sistema de espacios públicos en el borde costero de Ensenada.

A continuación se analiza el marco institucional para la formulación de políticas de ordenamiento a nivel municipal para posteriormente analizar las políticas que actualmente se están implementando, y su relación con la degradación ambiental.

Finalmente, se presentan los criterios -como objetivos en el diseño de la política que busque el mejoramiento del sistema de espacios públicos del Borde Costero de Ensenada - y una selección de instrumentos posibles de ser utilizados en la formulación y evaluación de la política.

En el último capítulo denominado **3. CONCLUSIONES**, se presentan las consideraciones finales que repasan los distintos temas abordados en todo el proceso de la investigación y sus principales conclusiones.

También se presentan como resultados de la investigación, los conseguidos en **otras instancias expositivas**, como las presentaciones eventos científicos y publicaciones. (Ver anexo 5).

Capítulo 1

MARCO TEÓRICO

Presentación

Con el marco teórico construido se ha buscado acercar algunos criterios al primer interrogante surgido al inicio de la investigación: ¿qué pautas deberían guiar a una política de ordenamiento que busca reducir la degradación del espacio litoral, y que busca como objetivo particular el mejoramiento del sistema de espacios públicos en un municipio de carácter mediano, en el que la cuestión ambiental y urbana resultan difíciles de incluir en la agenda?

A este primer cuestionamiento le han sucedido otras preguntas surgidas e indagadas a lo largo del trabajo vinculadas a los nuevos conocimientos teóricos sobre las políticas públicas en general, al ordenamiento territorial de áreas litorales en particular, y a las problemáticas de los espacios públicos allí situados.

En la búsqueda de confrontar con referentes empíricos las respuestas obtenidas, se han analizado las capacidades con que cuentan los municipios para generar alternativas a las modalidades históricamente implementadas y también experiencias contemporáneas en la aplicación de políticas.

Ambas indagaciones conforman el marco teórico de la investigación, que incluye: la elaboración del sistema conceptual y la recuperación de experiencias en contextos similares.

De esta forma, en la construcción del **MARCO CONCEPTUAL** se ha indagado en la relación entre políticas públicas y territorio litoral, analizando las problemáticas del espacio público en el borde costero, especialmente en aquellas relacionadas con su degradación ambiental, uso y ocupación. Para ello se han definido los macro conceptos que definen esta problemática -Políticas públicas, Zona Litoral, Borde Costero, Degradación ambiental y Espacio público- y sus interrelaciones. Para que esta conceptualización no sea meramente abstracta se presenta como referente observacional el Área Litoral Sur Metropolitana de Bs. As., con lo cual se avanza en una primera escala de aproximación al estudio de caso.

Las **políticas públicas** son examinadas a partir del análisis de sus componentes, y de su estudio como un proceso donde las fases de formulación, implementación y evaluación aparecen como momentos interrelacionados. También se reconoce la existencia de distintos tipos de políticas según la matriz ideológica que las define, con lo cual difiere el rol de la planificación, de los programas y proyectos en distintos contextos históricos y geográficos. Posteriormente se explora la consideración de la cuestión ambiental en las políticas públicas según distintos paradigmas, enfatizando en la discusión del “desarrollo sustentable” y sobre la manera de implementar su transversalidad en las políticas públicas a

partir de la “gestión ambiental urbana”. En último término se indaga en las políticas territoriales propiamente dichas y en los instrumentos que posibilitan su implementación y evaluación.

Reconociendo la especificidad de las políticas territoriales que deben implementarse en el caso de estudio, en relación a su situación geográfica particular, se ha precisado en la definición de **zona litoral**, para hacer referencia al espacio geográfico mayor, complejo y dinámico, en que está incluido el **borde costero**. Para ello en primer término se presenta la delimitación espacial de la zona litoral y posteriormente su delimitación normativa, esta última como expresión de las políticas territoriales que tienen al espacio litoral como objeto, con reconocimiento jurídico. Consecutivamente se ahonda sobre los usos y actividades propios de la zona costera. Y finalmente se presenta el concepto de manejo integrado de áreas costeras como enfoque que exige integración en los contenidos de las políticas públicas a implementarse en la zona costera.

Como cuestión ambiental prioritaria a incluir en la agenda de las políticas de la zona litoral, se indaga la **degradación ambiental** definiéndola bajo el paradigma del desarrollo sustentable, y en los actores y la escala de los procesos implicados. Posteriormente se exponen las posibilidades que surgen de la utilización de indicadores ambientales, como un instrumento específico en el monitoreo de la política.

Y por último se plantea la conceptualización del **espacio público** y se repasa en la relación entre espacio público y áreas costeras, en su relevancia, potencialidades y conflictos característicos, y la lectura de los procesos de cambio que reflejan su condición en el contexto actual y local.

La búsqueda de **ANTECEDENTES CONTEMPORÁNEOS DE POLÍTICAS PARA EL ESPACIO PÚBLICO EN ZONAS LITORALES** tiene como propósito el análisis de experiencias recientes de implementación de políticas para espacios públicos de bordes costeros en lo vinculado a sus criterios e instrumentos que sirvan como referente empírico comparable al caso de estudio, y con ello contribuir a la construcción del marco teórico.

Para el estudio de los antecedentes se desarrolla en primer lugar el análisis del marco institucional en la Provincia de Buenos Aires para la formulación de políticas de ordenamiento a nivel municipal, y las discusiones actuales respecto al Estado municipal. Posteriormente se ahonda en el análisis de los casos elegidos: los municipios de San Fernando, San Isidro y Vicente López en el Área Norte Metropolitana de Buenos Aires.

Este análisis se ha realizado considerando a las políticas públicas como un proceso en el cual pueden delimitarse las etapas de formulación, de implementación y de evaluación, observando como principales variables: la identificación de los principales actores sociales comprometidos, la articulación con otras políticas según carácter (económicas, ambientales, sociales, etc.) o escala (regional, local, provinciales, etc.), la identificación de instrumentos, dificultades y concreciones, entre otros aspectos.

La estructura narrativa del marco teórico se expone en dos apartados principales, el primero denominado **1.1) Marco Conceptual**, y el segundo **1.2) Análisis de Experiencias Contemporáneas de Implementación de Políticas para el Espacio Público**.

1 MARCO CONCEPTUAL

1.1 Política Pública

1.1.1 Definición, componentes y análisis como proceso

Una Política Pública es un programa de acción que una autoridad formal, en el marco de sus competencias, decide hacer o no hacer (implica una acción positiva o simbólica, o inacción) en la búsqueda de coordinar los medios y disposiciones del Estado y las actividades privadas, para la realización de objetivos que son socialmente relevantes y políticamente determinados.

Es decir una “cuestión”³ de una política pública es un “asunto socialmente problematizado”, por ello al analizar una política pública se debe indagar el proceso social en el cual se origina y desarrolla (Oszlak y O’Donnell, 1984). Es decir que no sólo el Estado adopta políticas sino también otros actores, lo cual supone interacciones de poder, influencia y negociación.

Entonces es importante reconocer como **componentes** de la política pública (Bustelo e Isuani, 1982) a los intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones del Estado para reconocer la viabilidad política; a la forma en que estos se expresan en decisiones u omisiones, lo que revela la modalidad de intervención del Estado frente a las “cuestiones” que interesan o afectan a la sociedad civil; y los fines que se intenta lograr.

En este proceso, la importancia del accionar estatal es señalada por Findling y Tamargo al afirmar que “son el resultado o la síntesis de los intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones del Estado; es decir, son el resultado de la lucha entre diferentes actores sociales, la cual se dirime en el Estado que aparece como un espacio de negociación de intereses contrapuestos”, como ámbito de negociación, alianza e imposición de intereses en la formulación e implementación de políticas.

Las formas de intervenir del Estado han variado según los distintos contextos históricos, políticos y geográficos reconociéndose distintos sustratos ideológicos que guían los modos de formular y hacer las políticas, diferenciando los ejes de sus contenidos y direcciones. Desde una perspectiva socio histórica Bustelo e Isuani (Op. Cit.) reconocen la existencia de tres **tipos** de políticas públicas según la matriz ideológica que define a lo social: de mercado, distributivas y tecnocráticas y especifican el rol de la planificación para cada modelo:

- En el modelo “de mercado”, se prioriza lo individual sobre el conjunto social, ni el Estado, ni las políticas públicas son considerados necesarios, y sólo se restringen a modos asistencialistas de ayuda a los desprotegidos.

Aquí el rol de la planificación casi no existe. Este modelo es característico de la época argentina de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, la acción del Estado quedaba reducida al apoyo financiero a entidades de beneficencia privada encargadas de dar alivio y respuesta a los problemas individuales de los pobres.

³ Se dice que una “cuestión” es pública es cuando los problemas que lo son hasta el momento para algún sector, comienzan a ser asumidos por los gobiernos y pasan a conformar la “agenda de las cuestiones públicas”. (Schweinheim, 2006).

- En el modelo “distributivo” se busca maximizar la distribución en función de la “igualdad social”. El Estado surge como el principal agente redistributivo, cuya obligación es responder a las necesidades de la población, principalmente a la asistencia social.

Aquí, el rol de la planificación es central en la determinación política. En Argentina este modelo se puso en práctica en la década del '40, cuando el Estado consideraba a la asistencia social como un derecho y una obligación. La planificación asociada a este modelo es fuertemente centralizada y normativa, con énfasis en el ordenamiento de la economía y en la fijación de metas de producción por sector de actividad económica.

También se reconoce este modelo en el periodo de la transición democrática en los '80s donde se asume la responsabilidad del Estado frente a las necesidades de la población en su conjunto. Sin embargo los resultados obtenidos distaron mucho de los propósitos iniciales por la escasa capacidad de intervención estatal determinada por la descoordinación entre jurisdicciones y su debilidad político-instrumental. En dicha gestión democrática primó un discurso flexibilizador de los modelos tradicionales de planificación: se enfatizó en los conceptos de participación, planificación participativa y descentralización.

- En el modelo tecnocrático, que surge para corregir las imperfecciones del mercado se admite la intervención del Estado para garantizar el bienestar social en la búsqueda de corregir desajustes. El rol de Estado es cumplir su función social de bienestar, distribuir para corregir los desajustes o desequilibrios del desarrollo.

En este modelo la planificación es normativa, y se presenta como un abordaje casi exclusivamente económico, desconociendo los aspectos sociales, políticos y culturales intervinientes. En Argentina se expresa claramente en las décadas del '50 y '60, y coincide con el surgimiento de la planificación en América Latina. Es característica la tendencia academicista del modelo de planificación que produce “planes”, en lugar de organiza el planeamiento como un proceso.

Se coincide en evaluar insatisfactoriamente los resultados de la aplicación de la planificación normativa sosteniendo como causas del fracaso la falta de consideración de los aspectos políticos del proceso, los desajustes entre planes y programas establecidos por las agencias gubernamentales y las necesidades reales de cada país, y la creencia de que el “desarrollo” mejoraría la calidad de vida de la población.

En el marco del modelo tecnocrático surgen **nuevas modalidades en la formulación e implementación de las políticas públicas** ante los escasos resultados obtenidos para superar el subdesarrollo, se diseñan alternativas de planificación diferentes, que incorporan las estrategias de **participación** y **descentralización**. (Findling y Tamargo, op. Cit.)

Estas nuevas formas han sido puestas en práctica en la Argentina a partir del retorno de la democracia en la década del '80 como respuesta a la agudización de la crisis económico-social y ante el descreimiento en los modelos de políticas descriptos. Estas modalidades también fueron implementadas por el proyecto político neoliberal durante los '90, junto con otras políticas que favorecieron entre otros programas, la **actuación del sector privado**, y la **articulación de actores públicos y privados**, en el marco de la Reforma del Estado.

Las políticas también pueden examinarse como **procesos** que tienen al Estado como principal actor (Subirats, 1986 y Tamayo Saez, 1997, Schweinheim, 2006). Las etapas de este proceso no se encuentran estrictamente delimitadas, sino que en muchos casos se dan de manera entrelazada, e incluyen la formulación, la implementación y la evaluación de la política como tres grandes etapas en las que se establecen relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil:

1. Formulación que incluye:
 - El momento de la entrada en agenda de los problemas.
 - La definición de la política.
 - La toma de decisión respecto del curso de acción a seguir.
2. La implementación.
3. La evaluación.

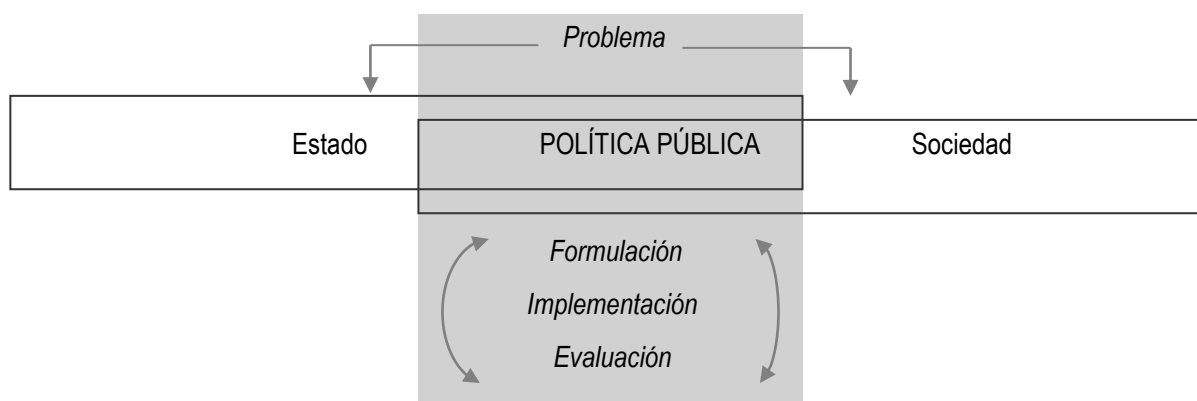


Gráfico 1: EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Fuente: Elaboración propia según textos de Subirats (Op. Cit.) y Tamayo Saez (Op. Cit.)

La mayoría de los autores coincide en que el proceso de la política pública comienza a partir de **la instalación de alguna problemática o problema** para cierto sector, o porque está en el mercado, o lo es para cierto partido político. Los problemas son contruidos y definidos subjetivamente e interesadamente según sea la mirada distintos actores que dejarán entrever sus propios intereses y valores. Por ello es importante identificar a los actores con algún tipo de intereses en el problema y reconstruir sus definiciones. En el diseño de la agenda política no todos los problemas tienen las mismas posibilidades de incorporarse, existiendo por una parte sesgos negativos y otros positivos que los excluyen o incluyen respectivamente⁴.

La definición de los problemas públicos, además de la detección de los mismos, tiene como finalidad la fijación de las "fronteras" del problema, la cuantificación de los afectados, la comprensión de las posibles ramificaciones, y la evaluación de su gravedad e intensidad

⁴ Tamayo Saez enuncia como sesgos negativos que excluyen problemas de la agenda: el poder y la capacidad de presión de los grupos de intereses; sesgos culturales que actúan como filtros en la percepción de los mismos por los directivos; el peso de la tradición; y actitudes y valores de los decidores públicos en relación a su ideología y especialidad. Por otra parte señala como sesgos positivos a, los medios de comunicación de masas; la competencia política; y los deseos de crecer de las organizaciones públicas.

La instalación de ciertos problemas en la agenda abre una etapa de debate de **formulación de alternativas de solución al problema**, discusión de la cual no sólo participa el gobierno, sino todos los actores involucrados directa o indirectamente.

La **definición de la política** implica dar el sentido que deberá tener la acción, y contiene los elementos normativos y prescriptivos de los que resulta una visión sobre un futuro deseable. Es una tarea exclusiva de los actores públicos, tanto la responsabilidad sobre la decisión final, como el diseño de la política (Schweinheim, Op. Cit.). Tamayo Saez señala que en esta etapa “el decisor debe tener en cuenta tanto la racionalidad, los valores de eficacia y eficiencia económica que recomienda una política intachable desde el punto de vista técnico, como también la viabilidad y legitimidad de las políticas, el valor siempre sensible de la democracia, que recomienda tener presente quién gana y quién pierde qué con cada alternativa”. (Tamayo, Op. Cit.)

En la etapa de **implementación**, o de la puesta en práctica de las políticas, nuevamente todos los actores están en juego en un continuo de elaboración y acción, en el cual sucede un proceso negociador entre los que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción (Schweinheim, Op. Cit.). Para que pueda ser implementada toda política pública necesita viabilidad física, en relación a los recursos necesarios y; política, en relación a las fuerzas que la apoyan. (Findling y Tamargo, Op. Cit.)

La **evaluación** se relaciona con el análisis de los resultados de las políticas o programas, relacionándolos con los objetivos donde todos los actores involucrados evalúan en función de sus propios intereses e intentan convencer a su vez a los otros actores de los resultados que esa política o cómo evalúan sus resultados de manera que retroalimentan la instalación o la reformulación de las cuestiones emergentes. Es una parte esencial de los procesos de las políticas (Schweinheim, Op. Cit.). Desde esta perspectiva la evaluación debe comprender: la enumeración de las metas y objetivos generales de la política; la identificación de indicadores mensurables de esos objetivos; el acopio de datos sobre los indicadores, tanto en el caso de las personas o cosas afectadas por el programa como en el de un grupo de control equivalente no afectado y; el análisis de los datos sobre lo que se ha hecho y de los controles introducidos en vista de las metas y objetivos iniciales del programa. (Subirats, Op. Cit.)

1.1.2 Los actores en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas

Al señalar las distintas fases del proceso de las políticas públicas se hizo mención a distintas racionalidades en relación a la valoración de tiempos, prioridades y objetivos a esperar de las políticas públicas. Se ha visto que confluyen en el territorio los intereses de quienes en él satisfacen distintas necesidades de producción, consumo e intercambio que actúan impactando sobre el ambiente.

Robirosa (1990)⁵ identifica tres grupos de actores que operan con distintas racionalidades: el Estado, la población objetivo, y otras organizaciones con poder, intereses y recursos:

- En **el Estado**, que dirige y ejecuta los procesos públicos, se reconocen a su vez distintos roles con objetivos diferenciales: el decisor político de máximo nivel, el decisor intermedio, los técnicos, y los burócratas

El decisor político de máximo nivel busca que el proyecto marche y sea visible públicamente en el momento político adecuado. El decisor intermedio, además de las preocupaciones anteriores, está comprometido en responder a presiones directas provenientes de los grupos beneficiados demandantes como de los técnicos y administrativos del sector. También debe negociar con las instancias políticas correspondientes para conseguir los recursos económicos. El técnico, que proporciona los fundamentos científicos de las alternativas de programación. El burócrata, que se encarga de los trámites y procesos administrativos que acompañan las decisiones sustantivas está determinado por una rutina de trabajo sujeto a horarios y normativas y alejado de los objetivos perseguidos.

- La **población objetivo**, cuyos intereses son afectados por los problemas que se quieren mitigar.
- Las otras **organizaciones con capacidad de acción y recursos** propios que pueden producir impactos en el proceso de las políticas pueden ser, los medios de comunicación, actores que vienen obteniendo beneficios de los procesos que se pretende modificar, organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales e institutos de investigación, proveedores de servicios y empresas contratistas, sindicatos, entre otros grupos de interés. (Robirosa, Op. Cit.)

El conocimiento de la trama de actores sociales (sus intereses, posiciones, actitudes, alianzas, conflictos y grados de poder) redundará en la formulación e implementación de políticas públicas con un mayor conocimiento de las necesidades de la población, de las tareas prioritarias y alternativas a implementar, en una desagregación de responsabilidades por sectores de la población, y en un mayor compromiso público en la implementación de acciones.

⁵ Robirosa hace referencia a las actuaciones de los distintos actores en relación al proceso de gestión de un proyecto social en el contexto del sector público. (En Robirosa, Op. Cit.)

1.1.3 La cuestión ambiental en las políticas públicas: la perspectiva del desarrollo sustentable.

Son cuestiones clave en el análisis de las políticas los intereses de las fuerzas políticas, de los actores y las modalidades de intervención del Estado frente a las cuestiones que son identificadas como problemáticas. En este marco el territorio es un escenario complejo en el que existen múltiples conflictos entre intereses de distintos actores, y entre estos y el ambiente, que requiere la participación del Estado en la definición de políticas para articular los diferentes intereses y recursos.

En el proceso histórico la cuestión ambiental ha sido objeto de distintos paradigmas ambientales que no siempre encararon a lo urbano y ambiental como una cuestión sistémica. Di Pace (2004) registra los principales **paradigmas ambientales** surgidos en la última mitad del siglo XX, a partir de la consideración de lo ambiental por las políticas públicas según las modalidades de desarrollo económico predominantes:

- El **paradigma de la modernización**, que primó hasta los '60, manifestaba que el crecimiento de la población mundial no comprometería la base de sustentación, que el crecimiento económico estaba garantizado en el tiempo y que el progreso se produciría bajo distintas concepciones del desarrollo económico y tecnológico con poca o nula consideración de los límites ambientales.
- En los '70 un nuevo paradigma propone la **articulación entre subdesarrollo, crecimiento y problemáticas ambientales** ante el fracaso del modelo de la modernización para superar los problemas ambientales. Este modelo recalca las diferencias entre intereses y perspectivas sobre la problemática ambiental entre el primer y tercer mundo; y que el crecimiento económico no implica disminución de la pobreza ni de la degradación ambiental.

A partir de este momento se reconoce un quiebre en tres líneas de pensamiento principales, una de las cuales es reconsiderada posteriormente por el paradigma del desarrollo sustentable (Di Pace, Op. Cit.):

- El **enfoque neoliberal**, que se plantea como una política reformista y pragmática, se basa en considerar una evaluación de los procesos de degradación ambiental y agotamiento de los recursos ambientales, y en la posterior elaboración para su mitigación, de instrumentos para la planificación y corrección de las políticas de desarrollo.
- El enfoque asociado a la **teoría de las necesidades básicas** hace foco en el contexto de las formas de producción y consumo. Considera al desarrollo sustentable como medio para alcanzar el bienestar social a partir del mantenimiento de las condiciones ecológicas necesarias para sustentar la vida humana con un determinado nivel de bienestar, de las generaciones presentes y futuras.
- El enfoque asociado a la **teoría de la dependencia** pone énfasis en las relaciones mundiales de dependencia, en las formas de consumo y las tecnologías adoptadas. Considera al desarrollo sustentable como medio para alcanzar la equidad y justicia social en el manejo de los recursos naturales priorizando las necesidades colectivas sobre las individuales.

Una reelaboración de este enfoque es propuesta por el **Ecodesarrollo** que entre otros aspectos plantea un uso sustentable de los recursos naturales, la priorización de las necesidades colectivas, la articulación entre problemática ambiental, consumo y tecnologías; la valorización de potencialidades y capacidades locales. Estas ideas a su vez fueron recuperadas y reelaboradas por el **desarrollo sustentable** que propone un desarrollo que en el largo plazo como horizonte temporal, tome en cuenta las características estructurales del soporte natural.

Este paradigma postula rever los modelos de desarrollo, poniendo el acento en las proyecciones territoriales del sistema económico, y reconsiderar sus objetivos, dando prioridad a la **calidad de vida**, en desmedro de índices macroeconómicos, que mejoran, cuando disminuyen los indicadores que miden evoluciones cualitativas entre sectores, territorios y personas. (Kullock, 1995; Boisier, 1997 y Guimaraes, 1998)

Entonces la **problemática ambiental**, no es considerada estrictamente como una cuestión ecológica y en el ámbito de las relaciones Sociedad – Naturaleza está mediada por los estilos de desarrollo: su campo de estudio comprende a los ecosistemas naturales, su modificación por las actividades humanas y cómo las sociedades determinan dichas modificaciones.

En este sentido, a manera de “postulado” Guimaraes afirma que el nuevo estilo de desarrollo debe ser sustentable “*ambientalmente*” en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la biodiversidad, “*socialmente*” en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad, “*culturalmente*” en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que determinan la integración, y “*políticamente*” al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación en la toma de decisiones públicas. (Guimaraes, Op.Cit.).

De la misma manera, Allen (1998) sintetiza tres subsistemas articulados componentes del desarrollo sustentable: al social, el económico y el ecológico, cuyos objetivos consecuentemente son el bienestar social, el desarrollo económico y la integridad ecológica.

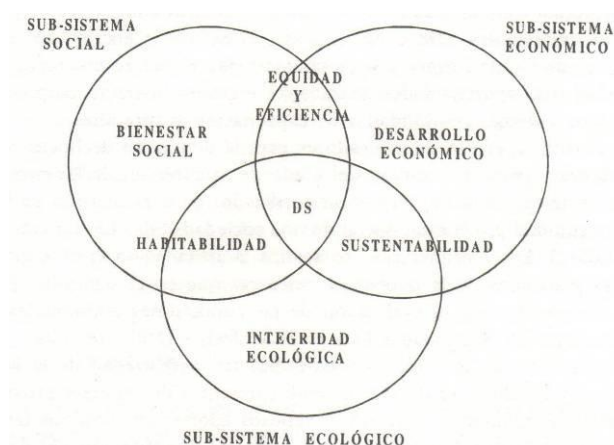


Gráfico 2: DESARROLLO SUSTENTABLE: ARTICULACIÓN DE OBJETIVOS ECOLÓGICOS, SOCIALES Y ECONÓMICOS.

Siendo entonces, la **definición de políticas** que operen sobre la cuestión ambiental, una función estatal indelegable que incluye la dirección, articulación, coordinación, organización y asignación de los recursos públicos y privados (humanos, financiero, políticos, técnicos, organizacionales) a aplicar sobre el territorio y, por ende, sobre el ambiente urbano. El Estado debería generar las condiciones para producir, hacer funcionar y mantener el ambiente urbano, brindando a la población y a sus actividades económicas la satisfacción para sus necesidades garantizando un desarrollo sustentable.

Es decir, la incorporación de la cuestión ambiental en todas las políticas públicas, particularmente en las relacionadas con el ordenamiento del territorio, debe plantearse como un enfoque que atraviese la totalidad territorial, no como una dimensión sino como un componente estructural de un sistema complejo. Se debe entonces, para introducir la temática

ambiental en el ambiente urbano, articular las políticas sectoriales (por ejemplo las de vivienda, de transportes, de saneamiento) con la propia política ambiental.

En esta perspectiva, la **gestión ambiental** refiere a la administración integrada del ambiente con criterio de equidad, y constituye un “conjunto de las actividades humanas encaminadas a procurar el ordenamiento del ambiente urbano y contribuir al establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable”. También puede considerarse como “el conjunto de procesos dirigidos a articular recursos que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad; y brindar a las actividades económicas y a la población los satisfactores de sus necesidades en el marco de un proyecto de desarrollo sustentable” (Cassano, 2004).

Para la implementación de las políticas que persiguen los objetivos sistémicos de la gestión ambiental, los instrumentos factibles de utilizarse incluyen: regulaciones, el ordenamiento territorial de actividades, el uso de mecanismos económicos (incentivos fiscales, castigos, etc.), derechos de propiedad (regularización y reformas en el dominio, etc.), la información y educación ambiental (sistemas de información geográficos, estudios de impacto ambiental, programas de información pública, de promoción del sector privado, de investigación y de monitoreo, etc.) todos ellos a la luz de un enfoque sistémico (Cassano, Op. Cit).

Otro tipo de instrumento posible en la gestión ambiental local son los acuerdos entre municipios vecinos, tanto para considerar cuestiones que afectan a ambos como para complementar recursos. También es necesario que la relación con el gobierno provincial sea fluido tanto con los departamentos técnicos como con los decisores; y que por parte del gobierno provincial la actitud también sea abierta a la complementación.

En la implementación de las políticas, desde que la figura del municipio fuera revalorizada en su rol de gobierno local, el municipio aparece con un nivel destacado, formulando su propia política y determinando los medios para poner en práctica su ejecución (Cassano, Op. Cit). Sin embargo la gestión ambiental está sujeta a distintos condicionamientos, como los del aparato municipal mismo, los que surgen de las relaciones entre éste y la sociedad local, o los que surgen de su relación con los distintos niveles de gobierno, y los que surgen de los propios marcos normativos.

En el caso del Área Litoral Sur Metropolitana de Buenos Aires la situación es particular, ya que se trata de un área con problemáticas comunes y con gran concentración de habitantes pero con distintas jurisdicciones municipales. Si bien los marcos jurídicos nacional y provincial propician la implementación de políticas conjuntas- no se han articulado políticas en relación a lo ambiental, ni particulares por su condición litoral. (Bono, López, Seimandi y Rocca, 2005). En el contexto de la provincia debe destacarse las limitaciones que tienen los municipios, vinculadas a su relativa autonomía, para formular políticas.

1.1.4 Las Políticas de Ordenamiento Territorial

Se ha visto que las políticas públicas implementadas por el Estado han variado según los distintos contextos históricos, y han incidido directa o indirectamente sobre el territorio; condicionando a las políticas territoriales, tanto en sus contenidos y direcciones, como en los **instrumentos de planificación** y las modalidades de **gestión**.

La organización espacial del territorio aparece como una resultante del estilo de desarrollo social y económico, “sin embargo esta relación es biunívoca, ya que la estructura de ocupación del territorio actúa a su vez como limitante para los cambios que se quieran introducir, al definir e implementar nuevas políticas de desarrollo territorial” (Chabalgoyti, 2004).

Con respecto a la intervención del Estado en la organización territorial, puede afirmarse que –aunque la voluntad de organizar el territorio siempre ha existido- es a partir de las décadas de los ‘50 y ‘60 cuando el tema comienza a ser tomado explícitamente dentro de la gestión institucional y adquiere legitimidad. Desde ese momento han sido múltiples los paradigmas que han guiado su acción, con lo cual han sido varias las definiciones y alcances que ha tenido desde entonces el ordenamiento territorial. (Lira, 2002, Chabalgoyti, Op. Cit.; y Kullock, 2005).

Como el resto de las políticas públicas, los contenidos y objetivos de las políticas territoriales han acompañado los modelos de Estado y paradigmas científicos de los distintos contextos históricos, y se han efectivizado o concretado según las capacidades de cada nivel del Estado en dichos momentos.

Es así que, las políticas territoriales han acompañado los ideales desarrollistas entre los ‘60 y ‘70, han buscado el equilibrio entre territorios desfavorecidos económicamente cuando se hicieron evidentes las diferencias entre “centros y periferias”, se han preocupado por la cuestión metropolitana cuando se hicieron críticas sus problemáticas, o han actuado por omisión ante los procesos de especulación inmobiliaria en épocas de retiro del Estado. Particularmente, interés por la cuestión ambiental, en las políticas de ordenamiento ha sido incorporada de diversas maneras, y en forma progresiva, desde los ‘70 cuando se reconoce en el contexto internacional la necesidad de actuar activamente para minimizar los impactos de las actividades sobre el ambiente.

Los grados de concreción de las políticas también han sido variados, dependiendo no sólo de la capacidad del Estado. Las dificultades en la implementación han estado vinculadas en muchos casos con las modalidades que adquirieron las políticas, ya que algunas han definido solo estrategias careciendo de instrumentos de programación y ejecución, otras han visto desarmadas las estructuras organizativas que las sustentaban, o sólo han tenido una visión espacialista careciendo de articulación con las demás políticas públicas.

Desde hace unas décadas han sido propuestos, tanto del ámbito del Estado como académicos, modalidades de políticas e instrumentos de planificación y gestión con objetivos diferentes, aunque con conexiones importantes y complementarias, que buscan articular la organización del territorio con otras políticas públicas⁶. Las propuestas de **desarrollo regional**⁷, de **desarrollo local**⁸, los **planes estratégicos** y otros **instrumentos y modalidades**

⁶ Como el caso de la planificación estratégica, que al no tener carácter normativo, actúa como complemento de la planificación urbana o del desarrollo local por ejemplo, al formular alternativas, y proponer líneas de acción que escapan de las competencias del planeamiento urbano y que pueden ser estratégicas para la evolución de la ciudad o territorio tratado.

⁷ La propuesta del desarrollo regional busca insertar a los territorios organizados en los escenarios de la competitividad internacional, es un proceso de cambio estructural localizado que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región y de su población. Estas políticas se orientan al desarrollo de áreas poco favorecidas y a la corrección de desequilibrios interterritoriales.

participativas, han sido algunas de las alternativas que han procurado dar respuesta a las problemáticas territoriales y que han cobrado relevancia en los últimos tiempos.

En estas propuestas prevalece la necesidad de incorporar la transversalidad de la cuestión ambiental en las políticas territoriales con criterios de sustentabilidad y la consideración misma de lo territorial como transversal a las demás políticas públicas, aunque no necesariamente como el eje prioritario de las políticas públicas.

En este marco, *se define al Ordenamiento Territorial como una política pública que expresa la voluntad de coordinar y armonizar las actuaciones con incidencia territorial de los diferentes niveles y sectores de la administración, que tiene como objetivo último garantizar el desarrollo sustentable para la calidad de vida de la población.*

Esta política, o conjunto de políticas, supone una estrategia de conjunto, y una racionalización material y administrativa de las políticas públicas, efectivizada esencialmente a través del planeamiento, como medio de coordinación de los factores físicos con los económicos y sociales, y de cooperación de las distintas administraciones con intervención territorial.

Siendo los alcances y funciones del ordenamiento territorial (Chabalgoity⁹, Op. Cit.)

- Establecer orientaciones y criterios prospectivos para la localización de las actividades económicas y sociales con relación al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales.
- Definir estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ecológicos
- Definir y tratar el sistema de ciudades y de las áreas metropolitanas, para orientar las medidas de ordenación del territorio que propendan hacia un patrón de asentamientos humanos, determinado social y prospectivamente.
- Dotar de equipamiento e infraestructuras para contribuir a concretar de modo integral la imagen objetivo de ocupación del territorio.
- Proveer de suelo a los fines y usos previstos en los planes de ordenación.
- Diseñar y adoptar instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar las acciones de ordenamiento sobre el territorio y articular las actuaciones sectoriales que afectan su estructura.
- Coordinar los organismos del sector público con intervención en los procesos de ordenación del territorio.
- Fomentar la concertación entre los sectores público, privado y promoción de la participación ciudadana.
- Diseñar investigaciones para la promoción y estímulo de actividades económicas y sociales factibles, concordantes con los planes de ordenación.
- Promover estudios para identificar y analizar los procesos políticos y económicos de los que derivan los procesos de ordenación del territorio.

⁸ Las propuestas de desarrollo local buscan revalorizar las producciones locales y los mercados nacionales y subnacionales, sin descuidar los potenciales exportadores en el comercio internacional. Albuquerque, Francisco (1997): Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico: Una Respuesta a las Exigencias del Ajuste Estructural. Cuadernos del ILPES 43 Santiago de Chile, 1997. Extraído de Lira, Luis (Op. Cit.)

⁹ El autor enuncia las materias propias del ordenamiento territorial en referencia al caso de Uruguay, pero estos alcances son concordantes con la definición planteada anteriormente.

Sin embargo, ni el Estado Nacional, ni las jurisdicciones provinciales han podido consolidar históricamente políticas de estado de ordenación y desarrollo territorial sostenibles y de largo plazo, “los procesos de crecimiento económico y de creación de infraestructura, equipamiento y mejoramiento de la calidad de vida han sido construidos y gestionados en forma discontinua lo que provocó la sobreutilización o subutilización de los recursos naturales, desorganización en las infraestructuras y los equipamientos, desigualdad de oportunidades de desarrollo en las comunidades, factores que contribuyeron al aumento de desequilibrios territoriales y a la disminución de la calidad de vida en vastas áreas del país” (MPFIPyS, 2004).

La **política de ordenamiento territorial a nivel nacional** vigente, que ha sido formulada en el año 2004 está planteada como una política transversal a otras políticas con impacto territorial, aunque hasta la fecha sólo se han difundido un diagnóstico por regiones, las características generales de la política y sus objetivos (MPFIPyS, Op. Cit.). El modelo territorial previsto para lograr un desarrollo “equilibrado, integrado y socialmente justo” incluye como temas principales el desarrollo de la identidad territorial y cultural, alcanzar la sustentabilidad ambiental, la participación, el acceso a bienes y servicios esenciales y el progreso económico de los habitantes en su región de origen.

La política aún no ha sido expresada como norma, que le de carácter de permanencia y estabilidad, como sustento del conjunto de políticas nacionales, provinciales, municipales y sectoriales de desarrollo territorial. La política prevé una Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio que deberá definir las normas de la intervención territorial; la distribución de competencias entre la Nación, las Provincias, los Municipios y las entidades territoriales de la sociedad; y las modalidades de intervención de cada actor.

Por su parte, la **política de ordenamiento territorial provincial** está expresada desde el año 1977 en la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Ley Pcial. N° 8912) cuyos objetivos son la preservación del medio ambiente, la proscripción de acciones degradantes; la preservación de áreas de interés natural, paisajístico, histórico y de turismo; la participación de la comunidad; y la dotación de mecanismos legales, administrativos y financieros a los municipios. Este instrumento regula los territorios clasificando en áreas rurales, urbanas y complementarias, zonas y espacios, y otorga la responsabilidad primaria de la implementación del ordenamiento al nivel municipal.

No existe una **política territorial metropolitana** que considere las características del Área Metropolitana de Buenos Aires, aunque así lo sugiere la Constitución Nacional (Art. 124) y la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo provincial entre sus principios.

Implementar políticas de ordenamiento territorial en el Área Litoral Sur Metropolitana de Buenos Aires resulta sumamente necesario ante la degradación ambiental de importantes sectores de territorio como consecuencia de las políticas de crecimiento económico, de creación de infraestructuras, equipamiento, implementados en forma discontinua y con objetivos sectoriales.

En este contexto resulta prioritario iniciar acciones de ordenamiento territorial para mitigar la extrema degradación ambiental. Se deben establecer nuevos criterios u orientaciones en la localización de las actividades económicas y sociales, definiendo las estrategias de uso, ocupación y manejo del suelo en función de objetivos que prioricen la sustentabilidad, diseñando instrumentos y mecanismos para su implementación, coordinando entre sectores con actuaciones territoriales, y concertando entre actores.

1.15 Los instrumentos de la Política de Ordenamiento

El ordenamiento territorial cuenta con un conjunto de herramientas que históricamente han sido utilizados para pasar de los objetivos a los hechos, y de otro grupo que resultan de utilidad en contextos que privilegian la obtención de resultados con mayor celeridad, la innovación y la participación privada en la gestión, entre otros objetivos¹⁰.

Estos instrumentos son utilizados en las diferentes instancias del proceso de planificación y gestión de las políticas. Algunos se encuentran normados y otros tantos se han legitimado con el uso pero no tienen un marco jurídico que los regule. De este conjunto, algunos son específicos del ordenamiento, como la normativa de usos del suelo o los de movilización del suelo urbano y los de protección patrimonial. Se reconocen distintos tipos que pueden usarse articuladamente en las distintas fases de la política:

FORMULACIÓN	IMPLEMENTACIÓN	EVALUACIÓN
Plan	Plan	Plan
Programas y Proyectos	Obra pública	Órganos asesores / consultivos
Promoción	Normativa	Evaluación de impacto ambiental
Participación social	De movilización del suelo urbano	Indicadores
	De protección patrimonial	Participación
	Instrumentos fiscales	
	Instrumentos de financiamiento y presupuestarios	
	Asociación Público – Privada	
	Participación	

Gráfico 3: INSTRUMENTOS EN LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO PARA EL ESPACIO PÚBLICO

Fuente: Elaboración propia.

En la formulación:

- Los **PLANES** de ordenamiento son los instrumentos de organización física del territorio y la programación de su desarrollo a través de propuestas de acciones de promoción, regulación, previsión e inversiones, mediante métodos operativos de ejecución en el corto, mediano y largo plazo, en el cual deberán encuadrarse los programas de obras municipales, siendo indicativo para el sector privado. Pueden ser de escala intermunicipal, municipal o parcial y tener carácter sectorial.
- Los **PROGRAMAS Y PROYECTOS** son los principales instrumentos de la programación de un plan o política para conseguir los resultados esperados. Los **proyectos**, como conjunto de actividades interdependientes orientadas a un fin específico, y los **PROGRAMAS**, como conjuntos de proyectos orientados a un objetivo superior.
- La **PROMOCIÓN** refiere a la posibilidad de apoyar con un equipo de idóneos el desarrollo de determinadas líneas de trabajo. Tratándose en general de un equipo reducido de cuadros políticos y/o técnicos que agregan su capacidad al desarrollo de una actividad. Como ejemplos se pueden citar las oficinas para promover la revalorización de un corredor comercial, la implementación de un programa de regularización dominial, entre otros.

¹⁰ Utilizados generalmente en municipios grandes o medianos que cuentan con amplias capacidades técnicas en sus oficinas de planeamiento.

- Las **HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN** de actores sociales pueden utilizarse con diferentes acentos en las políticas públicas, entre ellas las **audiencias públicas**, los **consejos consultivos**, los **programas de gestión asociada**, y los **presupuestos participativos**.

En estas herramientas la participación de la población es variable, pudiendo tener como objeto la discusión, la rendición de cuentas, la información, con o sin carácter vinculante. (Del Piero, 2006)

También existen otras instancias de **participación en la actividad legislativa**, entre ellas la **iniciativa popular** y la **consulta pública**. Estas herramientas aparecen en la Constitución Nacional.

En la implementación:

- La **OBRA PÚBLICA** es un instrumento que, junto con la normativa tradicionalmente definió la política urbana. Ha servido para impulsar el desarrollo económico, la creación de empleo, mejorar la distribución de la riqueza y de la calidad de vida. (Garay, 2002)
- La **NORMATIVA** es el otro instrumento más utilizado en el desarrollo de la ciudad, siendo su carácter más pasivo que el anterior al quedar la iniciativa mayormente en manos del sector privado. Su utilización como técnica aislada ha conducido a la rigidez y abstracción del ordenamiento, olvidando que debería ser un instrumento de un plan mayor
- Los **INSTRUMENTOS FISCALES** están vinculados a los procesos tributarios o de recaudación, siendo los más utilizados los **impuestos** y las **tasas**.

Los primeros son sancionados por ley como contribución por el ejercicio de alguna actividad, de la obtención de una renta, o por la propiedad de un bien mueble o inmueble. En tanto que las tasas son percibidas como retribución por la prestación de algún servicio.

Estos mecanismos pueden orientar la inversión o promover diferentes estándares de urbanización, complementando los condicionamientos definidos por el marco normativo.

Dentro de las tasas, la noción de **contribución por mejoras**¹¹, se basa en que los particulares no se apropien del esfuerzo producido por toda la sociedad en inversiones realizadas en el contexto (Garay, 2002). Por ello los vecinos frentistas cargan con el costo de las obras porque los cambios en el espacio urbano incrementan el valor de sus inmuebles.

- Los **INSTRUMENTOS PRESUPUESTARIOS y de FINANCIAMIENTO**.

Se hace referencia a los criterios de desembolso de los recursos públicos y a las formas de obtenerlos. Destacándose la generación de fondos dentro de las partidas presupuestarias para el financiamiento de políticas y la adjudicación e créditos o subsidios.

En el caso de los fondos destinados al financiamiento de políticas se trata de partidas específicas del presupuesto que funcionan como "bancos de proyecto".

Un caso de fondos destinados al financiamiento de políticas es el "**Fondo de Preservación Urbanística**" que se recauda en la Tasa Municipal de Impuestos de la Municipalidad de Rosario para el desarrollo de estrategias de

¹¹ En la Pcia. de Buenos Aires el art. 193 de la Constitución Provincial y el art. 29 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley Pcia. de Bs. As. N° 6769/1958) establecen los requisitos para la aprobación de este instrumento.

preservación del patrimonio con el que se financia el Programa de Preservación y Rehabilitación del Patrimonio. Este fondo permite financiar la restauración de edificios, sitios y monumentos de valor, la expropiación de inmuebles, y el desarrollo de campañas de concientización comunitaria.

Por su parte, el **crédito provincial, nacional e internacional**, público o privado también es fuente legítima para algunos emprendimientos que resulta muchas veces positiva porque los requisitos y auditorias impuestos por estas fuentes de financiamiento mejoran la eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos, debido a que implican cambios en las modalidades de gestión de los gobiernos locales.

Son ejemplos de este tipo en el caso de políticas para el mejoramiento de espacios públicos el otorgamiento de créditos a propietarios de edificios de valor patrimonial para revalorizar estos recursos, el otorgamiento de subsidios eximiéndolos del pago de la totalidad o de una parte de los impuestos o tasas.

El **financiamiento con recursos de la sociedad local**, a través de la emisión de bonos de obra pública a colocar en un mercado de capitales, es otra posibilidad de financiamiento que involucra a la población local a partir de su ahorro. Un ejemplo del uso de esta modalidad es el financiamiento de la construcción del Parque Industrial de la Ciudad de La Plata en Bs. As. (Garay, Op. Cit.)

- La **ASOCIACIÓN PÚBLICO - PRIVADA** puede darse con diversas modalidades, como las **empresas de capital mixto, empresas públicas, o fideicomisos** para el desarrollo de determinada actividad. También son modalidades de este tipo las **concesiones, los padrinazgos, los alquileres, y los convenios de explotación** que se suscriben para que un privado explote un determinado sitio o actividad que el municipio no puede tomar a su cargo.

Entre las empresas de capital mixto puede citarse el caso de la Corporación Antiguo Puerto Madero, empresa privada de propiedad estatal creada para la urbanización de una porción importante de la Ciudad de Buenos Aires. Otro ejemplo de asociación con el sector privado es la Corporación del Sur, actualmente en desarrollo en la Ciudad de Buenos Aires. Se busca en un sector degradado de la ciudad impulsar emprendimientos privados en terrenos e inmuebles del dominio estatal a través del asesoramiento urbanístico, a la par que la entidad tratará de acercar inversiones y financiamiento para nuevos emprendimientos.

Las concesiones son contratos por los cuales el Estado otorga a empresas o a particulares la gestión y explotación de ciertos bienes públicos o para proporcionar servicios al público en general. En el caso de los espacios públicos, el sistema de concesiones, ha sido ampliamente utilizado para administrar equipamientos turísticos y recreativos en bordes costeros. Es el caso de la costa del río de La Plata y Atlántica de la provincia de Buenos Aires, donde grandes áreas de los frentes costeros se encuentran ocupadas áreas concesionadas.

Los convenios de padrinazgo son muy utilizados para gestionar la conservación, refacción y limpieza de espacios verdes o de edificios de valor patrimonial. Estos están regulados generalmente por medio de ordenanzas municipales, e implican un cargo honorífico que resulta en la obligación del mantenimiento y un beneficio de publicidad alusiva al padrinazgo. Las campañas de plantación de árboles, también pueden surgir de asociaciones con privados, cuando el municipio provee de las especies arbóreas y capacitación a asociaciones vecinales que se encargan de la plantación.

- Los instrumentos de **PROTECCIÓN PATRIMONIAL** tienden al mantenimiento de determinadas características de un bien o de un área. La declaración de protección de un bien, o su tutela, y la definición de áreas de protección arquitectónica, cultural, ecológica o ambiental, son herramientas de este tipo.

La **declaración de protección** implica que deberán mantenerse las características que identifiquen el bien protegido como de valor para la identidad cultural de la ciudad. Pueden ser objetos de valor aquellos que presenten características morfológicas típicas, constituir testimonio histórico, o por su valor arquitectónico entre otras cualidades.

Por su parte, la **declaración de tutela**, implica que el bien tutelado puede ser demolido o modificado, siempre y cuando la nueva construcción mantenga las condiciones necesarias para evitar un cambio en la caracterización del área donde se encuentra. Pudiendo ser objeto de tutela los inmuebles que se ubique en un área de protección o en su entorno.

En tanto que la declaración de **área de protección arquitectónica y cultural** implica que deberán mantenerse todas las características destacadas como significativas de los bienes, sitios y espacios públicos que se encuentren en su interior. Pudiendo ser objeto de esta demarcación conjuntos de construcciones con una tipología edilicia particular, o con espacios públicos singulares entre otros.

Un ejemplo de utilización de estos instrumentos urbanísticos en forma articulada, es el Plan Director de Rosario, que prevé su utilización para garantizar la protección de los bienes, junto con la definición de otros instrumentos para la obtención de fondos necesarios (ya se ha mencionado el fondo de preservación urbanístico).

- Los instrumentos de **MOVILIZACIÓN DEL SUELO URBANO** son utilizados en áreas existentes en las que es necesario revertir situaciones inconvenientes, o posibilitar el mejor aprovechamiento de la infraestructura y servicios proveídos. Estos instrumentos normados en la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Ley Pcial. N° 8912/1977) establecen que se puede declarar por ordenanza como área 1) de provisión prioritaria de servicios y equipamiento, 2) de edificación necesaria, o 3) el englobamiento parcelario¹² a determinadas zonas en las que el suelo urbano se encuentre inactivo.

La declaración de **provisión prioritaria de servicios y equipamiento** tiene por objeto posibilitar el desarrollo de zonas carentes de infraestructura necesaria, orientando la acción estatal y privada hacia las mismas. Implica un compromiso de dotar de infraestructura y equipamiento para los organismos provinciales y municipales e incluirlo en sus programas de obras. Posteriormente el municipio puede establecer un gravamen especial para las parcelas baldías o con edificación derruida.

La declaración de **edificación necesaria** puede obligar a la edificación en plazos perentorios (no inferiores a tres años ni superiores a ocho) en parcelas baldías o con edificación derruida.

El **englobamiento parcelario** tiene como objeto posibilitar el cambio de uso o reconfiguración parcelaria, para ello se declara de utilidad pública sujeta a expropiación por parte de la municipalidad.

Los instrumentos en la evaluación de la política:

- Los **ÓRGANOS PARA EL CONTROL Y SEGUIMIENTO**, como las comisiones permanentes o los consejos consultivos, creados especialmente en planes y **programas** permiten materializar el ordenamiento y favorecen el control social en la supervisión de los mismos.

¹² Estos instrumentos están sin reglamentar.

Las funciones y conformación de los órganos de control varían según el rol establecido en la política, siendo en general tareas de los mismos: formular los planes anuales, difundir los avances de la política, proponer iniciativas, verificar la articulación de los distintos programas y su implementación, entre otras.

- La **EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL** es un instrumento que se utiliza para evaluar el impacto de proyectos que puedan producir efectos negativos al ambiente y a la vez para identificar acciones necesarias para atenuarlas. Su carácter es fundamentalmente preventivo ya que permite actuar antes que se ejecuten los proyectos para conocer sus impactos en el entorno.

Al respecto, la ley de ambiente provincial (Ley N° 11723/1995) establece que todos los proyectos de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la provincia y/o sus recursos naturales, deberán obtener una Declaración de Impacto Ambiental expedida por la autoridad ambiental provincial o municipal según la categoría del emprendimiento.

La Unión Europea¹³ ha avanzado un paso más allá de la EIA con el procedimiento denominado **Evaluación Ambiental Estratégica** que permite evaluar planes y programas. Dicha evaluación es elaborada entre el órgano promotor del plan o programa a elaborar y el órgano ambiental, se trata fundamentalmente de un informe técnico.

- En tanto que los **INDICADORES** son instrumentos que permiten medir en series de espacio y tiempo la situación de un área, a partir de un “conjunto de parámetros especialmente diseñados para obtener información específica, según objetivos predeterminados, de algún aspecto considerado prioritario, de la relación sociedad entorno - natural” (Pino Neculqueo, 2001), que “proporciona una información sintética sobre un fenómeno ambiental complejo.”

El uso de indicadores en los programas ambientales está siendo ampliamente utilizado con objetivos diversos por instituciones internacionales, como Naciones Unidas; nacionales, el Ministerio de Desarrollo Humano y Ambiente; grupos ambientalistas; organismos independientes, como ONGs y Universidades; además de algunas instituciones municipales. (Ver anexo 5: Ejemplos de indicadores).

Desde la perspectiva del desarrollo sustentable los indicadores ambientales deben aportar información sobre las dimensiones ecológica, económica, social y política para contribuir a evaluar y efectuar un seguimiento de la sostenibilidad. Y se precisa de un análisis en donde se establezcan las relaciones funcionales significativas y estructurales que permita obtener una aproximación a la realidad compleja, multidimensional y multiescalar.

Para cada caso a evaluar se aplicarán criterios de diseño particulares. En términos generales la metodología que determine el sistema de indicadores adecuado debería cumplir con las siguientes instancias: identificación de los problemas, identificación de las variables principales que miden los conflictos, búsqueda de información, depuración de indicadores en función de las necesidades del modelo buscado y de la disponibilidad de datos y construcción del modelo de indicadores (Therburg, D’Inca y López, 2005).

1.2 Zona Litoral

1.2.1 Definición espacial, caracterización general.

¹³ Directiva 2001. Comunidad Europea.

El objeto de estudio de la investigación apunta al análisis de políticas para espacios públicos litorales, por ello es que interesa definir los rasgos que caracterizan al litoral que puedan ser condicionantes para las políticas.

La Zona Litoral es un espacio singular en donde se aprecian áreas diferenciales, tanto en sus componentes estructurales del medio físico natural como en las estructuras construidas por el hombre, en las que –según sean las distancias a que se encuentran del medio acuático- se visualizan mayores o menores influencias en las relaciones entre este medio y el continental.

La delimitación de las zonas litorales depende de la definición utilizada y del objetivo de la delimitación. Uno de los principales objetivos de la delimitación territorial en la zona costera es asegurar la certeza jurídica para precisar los límites de la ordenación, planificación o protección del litoral. “La delimitación jurídica del territorio costa es relevante para la tutela de intereses fundamentales que tienen sustento geográfico en ese espacio y, también, para otros intereses vinculados con espacios geográficos adyacentes” (Oribe Stemmer y Flores, 2002).

En la práctica, a los efectos de delimitar el área costera como ámbito para la definición de las políticas, se utilizan los criterios emanados de las unidades administrativas y las definiciones propias del derecho vigente para trabajar con un marco jurídico definido. Es por ello que la unidad administrativa municipal ha sido la que mayormente se ha delimitado para definir políticas de ordenamiento territorial sobre los frentes costeros. Sin embargo las problemáticas y particularidades de estas áreas generalmente exceden los límites municipales, principalmente cuando pertenecen a áreas metropolitanas:

Las particularidades de las zonas litorales se evidencian tanto en sus aspectos positivos como por los conflictos que las caracterizan. En términos generales, las potencialidades de la relación tierra-agua se pueden sintetizar en: “la presencia de biodiversidad de especies y ecosistemas, la geomorfología costera, la fluidez y capacidad de difusión, traslado y almacenamiento de sólidos disueltos y en suspensión, y su condición de interfase entre tierra y agua” (Dadon y Matteucci, 2002).

En tanto que los conflictos destacados en estas zonas están vinculados con la alteración del medio natural y del paisaje litoral, la contaminación del medio ambiente, la apropiación por particulares del espacio público, y los derivados de la gestión de la función pública (manifestados en una normativa y legislación inadecuada, en una deficiente gestión, insuficiente coordinación entre las administraciones públicas, discordancia entre las distintas iniciativas sectoriales que inciden en el litoral) (Barragán, 1994).

Como espacio singular, el litoral es objeto de tantas **definiciones** como de distintos objetivos pueda tener la utilización del término (Barragán Muñoz, Op. Cit.), no obstante en las definiciones que se presentan a continuación, las cuestiones conceptuales son complementarias aunque sus objetivos diferentes:

- El litoral visto como un recurso puede ser definido como “un todo integrado, componente esencial del sistema mundial de sustentación de la vida y un valioso recurso que ofrece posibilidades para un desarrollo sostenible”. (Agenda 21, 1992)

- Enfatizando su conformación espacial particular se entiende como “interfase que incluye los entornos de la costa así como las aguas costeras adyacentes: puede incluir deltas de los ríos, humedales, playas y dunas, arrecifes, manglares, lagunas y otros elementos costeros”. (Banco Mundial, 1997¹⁴).
- Destacando la relación entre su conformación espacial y los procesos particulares que allí suceden constituye “un área geográfica que se caracteriza por la conjunción de entornos costeros interactuantes y sus correspondientes sistemas estructurales naturales o artificiales. Suele definirse como la franja de tierra afectada por su cercanía al mar y la franja de mar afectada por su proximidad a tierra, o bien como el área donde son más intensos los procesos que dependen de la interacción entre la tierra y el mar”. (Naciones Unidas, 1996)
- Enfatizando aspectos jurisdiccionales, políticos y económicos “podrá ser extendida según las condiciones económicas locales específicas, o los requerimientos ecológicos, para incluir no solamente a las autoridades locales adyacentes a las áreas administrativas locales que bordean los mares y océanos, sino también las autoridades que bordean los estuarios y deltas situados aguas arriba del límite del agua salada”. (Consejo de Europa, 1999¹⁵)

A su vez, en este litoral se aprecian áreas con características diferenciales, pudiéndose definir en su interior los ámbitos de la Costa, el Litoral y la Zona de Influencia Litoral (ITUR, 1987¹⁶):

La Costa, se corresponde con la estrecha franja que está o puede estar en contacto con el mar; el Litoral, considerada como el área terrestre contigua a la costa, de amplitud variable según las características o actividades objeto de análisis; y la Zona de Influencia Litoral, delimitada por el espacio terrestre y marítimo donde se deja sentir la influencia de algunas actividades del litoral, o donde algunas actividades pueden incidir sobre éste (por ejemplo vertidos urbanos o industriales, infraestructuras de transporte, zonas urbanas con fácil acceso a la costa, etc.)

Entre estos espacios, es en el **borde costero**, en donde se observan las mayores singularidades de esta zona fronteriza entre el agua y la tierra. Se trata de una estrecha franja de ancho irregular, definida no sólo por las características del medio físico, sino también por las intervenciones que ha realizado el hombre. Se desarrollan actividades específicas determinadas por la estrecha relación agua-tierra, relacionadas con la actividad portuaria, el esparcimiento, actividades industriales específicas, la defensa, la segunda residencia y, la preservación y protección del medio natural, e incluso la ocupación no formal para residencia de sectores de escasos recursos.

¹⁴ Citado en Stemmer y Flores, 2002. Op Cit.: Cicin-SainB. And Knecht R.W.: “Integrated Coastal and Ocean Management Concepts and Practices” Islan Presss, 1997.

¹⁵ Citado en Stemmer y Flores, 2002. Op Cit.: Consejo de Europa “Model La won Sustainable Management of Coastal Zones”. Nature an Environment Series, N° 101. Aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, 1999.

¹⁶ ITUR (1987): Análisis del Litoral Español: diseño de políticas territoriales. Instituto del Territorio y Urbanismo, MOPU. Citado en Barragán Muñoz, Op. Cit.

1.2.3 Los usos y actividades de la Zona Litoral

Las políticas territoriales buscan ordenar el desarrollo y la complementariedad entre actividades, propósito que en la zona litoral es particular porque allí convergen **pluralidad y especificidad de usos y actividades** que valorizan y/o hacen más compleja su localización. Considerando al litoral como un espacio económicamente productivo o no, Barragán (Op. Cit.) propone una clasificación, tanto para los usos como para las actividades.

Para la **clasificación de usos** plantea al litoral como, posible área natural sujeta a protección, lugar de habitación, soporte de infraestructuras, área de vertidos de las actividades humanas, y con funciones derivadas de la defensa:

USOS	ESPACIO NATURAL PROTEGIDO	Razones y criterios	Ecológicos Económicos Ordenación y Planificación Sociales
	LUGAR DE HABITACIÓN Y ESPACIO CULTURAL	Aspectos	Poblamiento Sistemas urbanos Modelo demográfico Población activa Tendencias
	ESPACIO SOPORTE DE INFRAESTRUCTURAS	Tipos	Energéticos De abastecimiento - saneamiento Tubería Vías Transportes Ferroviarias Portuarias Aeroportuarias De comunicaciones
	RECEPCIÓN DE VERTIDOS	Origen	Terrestre Urbano Industrial Marítimo Navegación Act. Off-Shore
	FUNCIONES DERIVADAS DE LA DEFENSA	Respecto a	Elementos naturales Amenazas biológicas-sanitarias Amenazas de otras sociedades

Cuadro 1: USOS CONVERGENTES EN EL ESPACIO LITORAL

Fuente: Barragán Muñoz, Op. Cit.

En tanto que para la **clasificación de actividades**, según una caracterización productiva destaca: de naturaleza extractiva, agropecuarias, de índole transformadora, referidas al comercio y la comunicación, y aquellas de explotación de recursos turísticos y de ocio:

Estas actividades actúan modificando la dinámica natural de las zonas costeras, generando procesos que tienen efectos positivos y negativos, tanto para la población como para el medio natural.

ACTIVIDADES ECONÓMICAS	DE NATURALEZA EXTRACTIVA	Biológicas: pesca, marisqueo, etc. Geológicas: gas, petróleo, arena.
	Localización y razones	De demanda: materiales construcción
	ACUICOLAS Y AGROPECUARIAS	Ostricultura Agricultura Viticultura Ganadería Piscicultura Silvicultura
	Tipos	
	DE INDOLE TRANSFORMADORA	Industrias de enclave Industrias portuarias Industrias energéticas Relacionadas con la defensa
	COMERCIO Y COMUNICACIÓN	Comercio Terrestre Export. Import. Carga – Descarga Transbordo Cabotaje exterior Graneles-M. General Comunicación: cable, barco, etc.
	ESPECIALIZACIÓN	Comercio marítimo
TURÍSTICAS, RECREATIVAS Y DE OCIO		
Emplazamiento	Desarr. Ligado a núcleo preexistente Desarr. No vinculado a núcleo preexistente	

Cuadro 2: ACTIVIDADES CONVERGENTES EN EL ESPACIO LITORAL

Fuente: Barragán Muñoz, Op. Cit.

En el Área Litoral Sur Metropolitana de Buenos Aires (ALSM) se verifica esta diversidad de usos y actividades convergiendo y disputando en el espacio litoral. Se desarrollan actividades que han provocado consecuencias negativas sobre los recursos naturales y sobre las actividades económicas y socioculturales, repercutiendo negativamente sobre la calidad de vida de la población.



Figura 1: USOS CONVERGENTES EN EL ESPACIO LITORAL DEL ÁREA SUR METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Fuente: Bono y Otros, 2001, Op. Cit.

Por su parte, en lo que respecta a las actividades desarrolladas en el sistema de espacios públicos del ALSM, se verifica un grupo el desarrollo de un grupo estrechamente vinculado con las posibilidades del litoral:

ACTIVIDADES	Balneario Para la protección de la naturaleza / educación ambiental Espacio verde Pesca deportiva Turismo Navegación deportiva
-------------	---

Cuadro 3: ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS DEL BORDE COSTERO DEL ÁREA LITORAL SUR METROPOLITANA DE BS. AS.
 Fuente: Elaboración propia.

1.2.2 Reconocimiento del espacio litoral en el marco normativo vigente

En este apartado se presenta el marco normativo nacional, provincial y municipal como reconocimiento del borde costero y del área litoral por las políticas vigentes. En este marco se detallan diversos instrumentos normativos referidos a la delimitación, administración y protección de la zona litoral en los cuales se hace referencia explícita al área litoral, o indirectamente al referirse a los recursos naturales:

◦ En el nivel nacional:

El **Código Civil** menciona entre los bienes públicos del Estado a “los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y las riberas internas de los mismos”, entendiéndose por tales a “extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o crecidas medias ordinarias” (Art. N° 2340. Inc. 4).

En relación al uso establece que “las personas particulares tienen el uso y goce de los bienes públicos del Estado, pero estarán sujetas a las disposiciones de este código y a ordenanzas locales” (Art. N° 2341).

También incluye como bienes del Estado a los “acrecentamientos de tierra que reciban paulatina e insensiblemente por efecto de la corriente de las aguas” en las costas de mar o de ríos navegables (Art. N° 2572).

Sobre las restricciones y límites al dominio, establece que “los propietarios limítrofes con los ríos o canales que sirven de comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de 35 metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno de manera alguna”. (Art. N° 2639)

En relación al establecimiento de los fundos que dependen del dominio público instituye que “le corresponde a la administración local”, como también “la regulación de las servidumbres”. (Art. N° 2750)

La **Constitución Nacional** le confiere a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la regulación sobre las áreas litorales, según su organización federal. La carta magna establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (Art. 124) y dentro las normas que le corresponde dictar a la Nación las “que contengan los presupuestos mínimos de protección, mientras que a las provincias les compete dictar las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales (Art. N° 41).

La **Ley General del Ambiente** (Ley. Nac. N° 25675/2002) instituye la política ambiental nacional, estableciendo los presupuestos mínimos para la gestión sustentable y adecuada del ambiente. Esta ley define entre los “instrumentos de la política y de la gestión ambiental” al “ordenamiento ambiental del territorio”, “el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas”, “la educación ambiental”, “el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable” (Art. N° 8).

El **Régimen de Gestión Ambiental de Aguas** (Ley. Nac. N° 25688/2002) establece “los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional”; reconoce a las cuencas hídricas como unidades ambientales de gestión del recurso; crea las cuencas interjurisdiccionales y los comités de cuencas hídricas. También establece que se deberá elaborar y actualizar el plan nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas.

◦ En el nivel provincial (Buenos Aires):

La **Ley Orgánica de Municipios** (Dec. Ley Pcial. N° 6769/1958) afirma que constituyen recursos municipales los generados por “los permisos de uso de playas y riberas en jurisdicción municipal”. (Art. N° 226)

La **Ley de Ordenamiento Territorial** (N° 8912/1977) y su decreto reglamentario no hacen referencia particular a la situación litoral. Sólo se hace una mención especial al estipular que, “al crearse o ampliarse núcleos urbanos que limiten con cursos o espejos de agua permanentes o artificiales deberá delimitarse una franja, que se cederá gratuitamente al Fisco Provincial arbolada y parqueada, de cincuenta metros de ancho a contar de la máxima creciente en el caso de cursos de agua y de cien metros en el caso de espejos de agua” (Arts. 59y 29).

En el caso de litorales atlánticos establece que al crear o ampliar núcleos urbanos deberá delimitarse una franja de cien (100) metros de ancho, medida desde la línea de pie de médano o de acantilado, lindera y paralela a las mismas, destinada a usos complementarios al de playa, que se cederá gratuitamente al Fisco de la Provincia, fijada, arbolada, parqueada y con espacio para estacionamiento de vehículos (Art. 58).

Esta ley delega a los municipios la competencia primaria en el tema del ordenamiento territorial. (Arts. 161 y 162)

La **Ley sobre conos de sombra** (Dec. Ley Pcial. N° 7978/1972) establece que “las zonas de playas y/o riberas marítimas, fluviales o lacustres de interés turístico no deberán ser afectadas por conos de sombras proyectados por construcciones posteriores a la norma”.

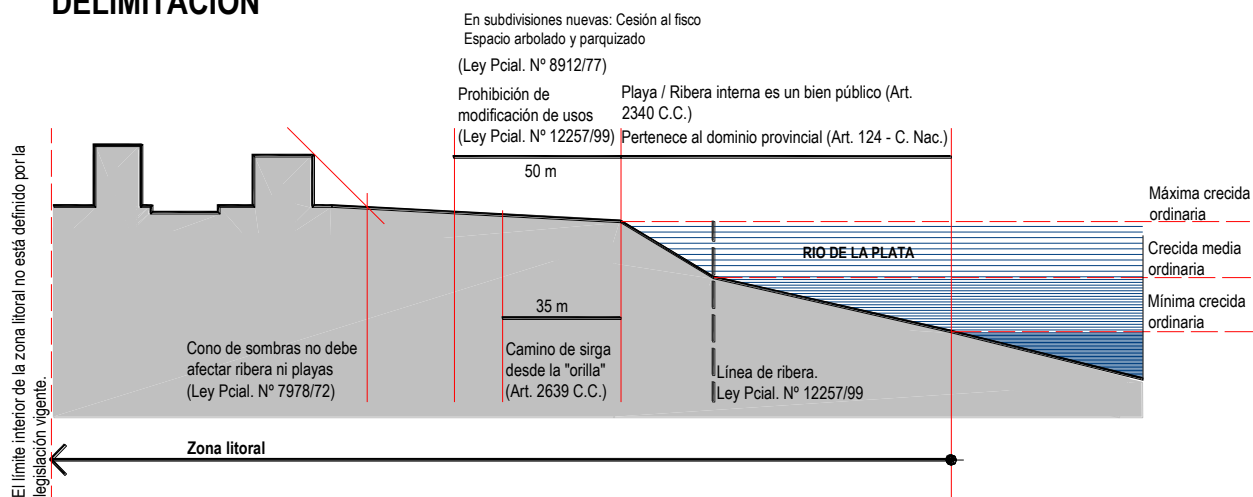
La **Ley de Medio Ambiente** (N° 11723/1995), establece que, si bien la demarcación territorial la realiza la Provincia de Buenos Aires, la gestión de la costa es de competencia municipal. Según esta Ley los municipios deben considerar lo atinente a la realización de evaluaciones de impacto ambiental en el caso de emplazamiento de centros turísticos, deportivos, campamentos, balnearios.

Sobre la **delimitación de la línea de ribera en el territorio provincial** (Ley Pcial. N° 10391/1997) por ley se expresa que “es de potestad exclusiva de la Provincia de Buenos Aires determinar y fijar la línea de ribera en el ámbito territorial que le es propio, sin perjuicio de las facultades jurisdiccionales que le competen al Gobierno Nacional en la materia”.

El **Código de Aguas** (Ley Pcial. N° 12257/1999) establece la política de protección, conservación y manejo del recurso hídrico. Crea la Autoridad del Agua a cargo de “la planificación, el registro, la constitución y la protección de los derechos, la policía y el cumplimiento y ejecución de las misiones del código establece” (Art.º N 3).

Sobre la fijación de límites el código de aguas establece que la Autoridad del Agua “fijará y demarcará la línea de ribera sobre el terreno” y tomará en consideración la “crecida media ordinaria a aquella que surja de promediar los máximos registrados en cada año durante en cada año durante los últimos cinco años”. (Art. N° 18).

DELIMITACION



PROTECCIÓN

Art. 41 C. N.
Ley. Nac. 25.675/2002
Ley Nac. 25688/2002
Ley Pcial 11.723
Ley 12257/1999

ADMINISTRACIÓN

Art. 124 C.N.
Ley Nac. 25688/2002
Art. 226 Ley Pcial. N° 6769/58
Ley Pcial 8912/1977
Ley Pcial. N° 12257/1999

Figura 2: NORMATIVA VIGENTE SOBRE DELIMITACIÓN, PROTECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL ESPACIO COSTERO DEL RÍO DE LA PLATA, EN LA PCIA. DE BUENOS AIRES

Fuente: Elaboración propia según interpretación de la normativa y de textos de Dadón y Matteucci (Op. Cit.), Franza (2002), y Stemmer y Flores (2002), Op. Cit.

Hasta aquí se ha presentado el marco normativo a nivel nacional y provincial vigente relacionado con el litoral, no constituye un cuerpo único sino un conjunto de leyes que de diversos modos refieren y condicionan el accionar sobre este territorio.

Se ha visto que desde el marco normativo nacional se define el dominio y el uso público de los borde costeros, reconociendo a las provincias el domino originario de los recursos naturales, y se establecen los presupuestos mínimos relacionados con la protección de los recursos naturales. En tanto que en el nivel provincial se establecen las políticas para los recursos naturales y las de ordenamiento del territorio, delegando las competencias a los municipios en su control e implementación. Por su parte, los municipios en ejercicio de las competencias delegadas respecto a la planificación y gestión del territorio litoral, establecen las acciones particulares para cada territorio respecto a la localización de actividades y equipamientos, protección y aprovechamiento de los recursos.

No obstante la existencia de este marco pueden verificarse en el Área Litoral Sur Metropolitana de Buenos Aires grandes desfases entre lo normado y las causas de la degradación ambiental.

Al respecto Barbero hace mención a tres problemas fundamentales que aparecen como invariables en la elaboración o ejecución de normas destinadas a la defensa del ambiente, que pueden extenderse al espacio litoral: el primero relacionado con la competencia, es decir qué autoridad se encuentra habilitada según la Constitución Nacional para legislar y actuar en la materia; un segundo problema, vinculado al control y seguimiento de la vigencia efectiva de las normas; y un tercer problema, relacionado con las limitaciones que impone el derecho de propiedad. (Barbero, 1993)

También constituye una dificultad al implementar políticas en el ámbito litoral la inexistencia de normativa específica que legisle sobre lo interjurisdiccional, dimensión excluyente al intervenir sobre un territorio litoral y metropolitano como lo es el Litoral Sur del Área Metropolitana de Buenos Aires, que además es un territorio de frontera¹⁷.

1.2.4 Las Políticas de Manejo Integrado de Zonas Litorales

El espacio litoral, tomado como unidad territorial singular, exige respuestas institucionales distintas a las usuales. El modelo clásico jerarquizado -administración nacional, provincial y municipal- sectorizado en áreas con distintas competencias (obras públicas, planeamiento, producción, recursos naturales, etc.) no siempre responde a las necesidades de un territorio particular.

En las últimas décadas se han provocado cambios sustanciales en el enfoque con que se analiza al espacio litoral. A principios del siglo XX, la problemática de las zonas costeras se vinculaba al manejo de la línea de costa, y a prevenir fenómenos erosivos y daños producidos por eventos catastróficos. A partir de la segunda mitad del siglo se incorpora a la problemática la urbanización creciente del litoral, el auge del turismo de sol y playa (en las zonas costeras marítimas principalmente), y la preocupación por el ambiente. (Dadon y Matteucci, Op. Cit.)

Entre las nuevas preocupaciones surge el enfoque que considera a la **zona litoral** como un espacio donde convergen espacios diferentes (tierra, agua, espacio aéreo, terrestre-fluvial, fondo fluvial, etc.), e implica considerar una **unidad conceptual de estudio y de administración**, en lugar de considerar a cada elemento por separado.

Este enfoque de zona litoral es el considerado por el concepto de “**manejo integrado de la zona costera**”, definido como el “proceso dinámico en el cual se desarrolla y se implementa una estrategia para la asignación de recursos ambientales, socioculturales e institucionales para lograr la conservación y el uso sostenible múltiple de la zona costera” (PNUMA, Op. Cit.).

Este enfoque exige nuevos criterios de ordenamiento y desarrollo del medio acuático y las zonas costeras en los planos nacional, subregional, regional y mundial, que deben ser integrados en su contenido y estar orientados hacia la previsión y la prevención. Desde esta perspectiva en diversos países se vienen implementando políticas con objetivos

¹⁷ Constituye una excepción el Tratado del Río de La Plata y su Frente Marítimo, suscripto por Argentina y Uruguay (ratificado por ley Nac. 20.645/1974) es un instrumento específico relacionado la delimitación de los espacios sobre los cuales ejerce soberanía cada país, sobre derechos y jurisdicciones.

A fines de 2006 se sancionó una ley (N° 13580) para que los municipios de la provincia de Buenos Aires puedan armar consorcios de gestión y desarrollo entre uno o mas municipios, con la nación, la provincia o con privados, con la finalidad de aliarse para resolver problemas en común.

que consideran la zona costera como un todo integrado, Chile por ejemplo ha definido una “Política Nacional de Uso del Borde Costero”¹⁸ y una estructura organizativa para su articulación e implementación.

En Argentina el marco legal para el manejo integrado de zonas costeras es inexistente, no existe una ley nacional, con lo cual los sistemas de administración y el marco institucional son dispersos y débiles. Sí existe en la provincia un proyecto de ley que busca crear un órgano ejecutor de las políticas de manejo costero integrado provinciales.

Las responsabilidades de cada institución no están totalmente claras o se superponen, siendo generalmente las municipalidades las que velan por el manejo de los recursos de la zona costera dentro de sus jurisdicciones. En general han actuado con limitaciones en lo técnico y económico, adquiriendo como modalidad para su gestión el otorgamiento de permisos y el cobro de cánones e impuestos por su uso y aprovechamiento.

1.3 Degradación ambiental

1.3.1 Definición, relaciones, y escalas de análisis

*Desde la perspectiva del desarrollo sustentable y de la sostenibilidad de la ciudad, la **degradación ambiental** supone una valoración de una transformación negativa, que en el caso del ambiente urbano es producto de una compleja relación entre los elementos de soporte ofrecidos por la naturaleza (lo físico) y el ambiente construido socialmente (la ciudad, sus estructuras físicas y sus patrones sociales, económicos y culturales). Es decir la degradación hace referencia a la **totalidad ambiental**: lo natural, lo físico, lo social, y lo político (Herzer y Gurevich, 1995).*

En los apartados anteriores se ha visto que la degradación ambiental es uno de los principales conflictos de las zonas litorales urbanizadas. Particularmente en el litoral, la degradación marca una serie de complejas relaciones entre los elementos de la naturaleza (frágiles y a la vez ricos en su diversidad y paisaje); la ciudad (que obtiene beneficios extras de la condición litoral y que también se perjudica directamente por los cambios modificados en el medio natural); las actividades económicas (afectadas por las modificaciones en los soportes naturales y construidos, por cambios poblacionales, por desvalorización del suelo, etc.); y sociales.

Desde este enfoque, que considera al ambiente como construcción social, muchos autores enfatizan en el análisis de pares conceptuales como degradación ambiental - pobreza¹⁹, degradación ambiental - riesgo y desastres²⁰ y degradación ambiental - desarrollo económico²¹ haciendo foco en las distintas dimensiones de la degradación pero sin ignorar su condición sistémica.

Frente a la problemática de la degradación ambiental y ante la posibilidad de implementar políticas para mitigarla, surgen intereses controvertidos de múltiples **actores sociales**, los que despliegan capacidades diferenciales por su rol

¹⁸ Dentro de los objetivos de la Política Nacional de Uso del Borde Costero de Chile se incluye proponer los usos preferentes de la costa, los cuales se determinarán teniendo en consideración factores geográficos, naturales, recursos existentes, planes de desarrollo, centros poblados próximos o aledaños, definiciones de uso ya establecidos por organismos competentes, entre otros. Para cada región del país se recibieron diversas definiciones de áreas para usos tales como: áreas reservadas para el estado (áreas protegidas, para la defensa, entre otras), áreas reservadas para puertos, áreas para la industria de la construcción y reparación de naves, áreas donde existen asentamientos humanos y caletas de pescadores, áreas para actividades industriales, económicas y de desarrollo, áreas preferentemente turísticas, áreas aptas para la acuicultura, área para plantas industriales y procesadoras de productos del mar. <http://www.bordecostero.cl>

¹⁹ Por ejemplo HARDOY, Jorge y SATTERHWAITE, Daniel, 1987).

²⁰ Como en FERNANDEZ, María Augusta, 1996.

²¹ Fundación Friedrich Ebert/CLEA. (1991).

político, económico o social, lo que conlleva a la existencia de diferentes percepciones, comportamientos, responsabilidades, lógicas, conflictos y consensos posibles.

En el análisis de la degradación también es importante la consideración de las distintas **escalas de la problemática**. Es decir, reconocer que hay distintos niveles de causas y procesos con relaciones entre sí, y de agentes involucrados. Siendo las acciones y competencias de los actores sociales y procesos implicados en cada una de las escalas analíticas identificadas diferentes y complementarias a la vez. Importa, por ende, enfatizar las vinculaciones conceptuales y metodológicas en forma sistemática entre los diferentes niveles, en cuanto a los recursos naturales valorados, los agentes económicos implicados, los niveles del Estado presentes, los razonamientos culturales y tecnológicos así como las intenciones y hábitos de las comunidades involucradas. (Herzer y Gurevich, 1996)

Enlazando el análisis de **actores sociales según comportamientos y escalas geográficas** existen distintas tipologías de actores a) actores que degradan en el plano regional y cuyas acciones pueden impactar en lo urbano, pero que son distintos de los actores que son impactados en la ciudad; b) actores que degradan en el plano regional, cuyas acciones pueden impactar en la urbe y ellos mismos son impactados porque viven en esa ciudad; c) actores que degradan en el área urbana y son distintos de los impactados; y d) actores que degradan lo urbano y son los principales impactados. (Herzer y Gurevich, 1996 Op. Cit.)

En el caso de las áreas litorales la expansión de actividades y el propio proceso de urbanización (y de industrialización en muchos casos) han sido las principales causantes de la degradación ambiental, procesos que han impactado negativamente sobre la calidad de vida de la población, sobre los ecosistemas naturales, y las actividades económicas.

Particularmente en el caso del litoral del Río de la Plata, en el Área Litoral Sur Metropolitana de Buenos Aires, los principales problemas que articuladamente manifiestan el ambiente degradado son:

- Destrucción y desaparición de los ecosistemas naturales y del paisaje.
- Extracciones de áridos.
- Contaminación atmosférica, hídrica, de suelos y sonora.
- Los derivados de la gestión de residuos y del recurso agua.
- Expansión urbana desorganizada.
- Modificación por rellenos, infraestructuras de transporte, movilidad y de defensa.
- Urbanización y deterioro del entorno más próximo al río.
- Privatización de terrenos de dominio público.
- Fragmentación espacial.
- Escasez de espacios verdes públicos.
- Deficiente localización industrial.
- Desvalorización económica del territorio.
- Pobreza y exclusión social.

° Desarticulación de políticas.

Cabe señalar que la escala geográfica de la degradación ambiental en el caso del litoral sur de Buenos Aires es metropolitana, teniendo como principales causantes la urbanización del litoral y el asentamiento de varios eslabones del cordón industrial metropolitano, ambos sin criterios de ordenamiento sustentable. Este escenario es aún más crítico por la cantidad de población afectada y por la gravedad de los efectos sobre el ambiente y las actividades económicas en los partidos de Avellaneda (Dock Sud) y Ensenada como resultantes de la ubicación de Polos Petroquímicos y los efectos de la urbanización metropolitana.

1.4 Espacio Público

1.4.1 Definición y procesos actuales

El **Espacio Público** es aquel espacio en el que se desarrollan múltiples funciones, propias de la vida en sociedad, y sobre el cual se han construido significados como resultantes de procesos sociales, económicos, políticos e históricos en relación con el territorio, independientemente de su tenencia (Ríos, Bono, Rocca, 2005).

De esta definición se desprenden cuatro dimensiones principales para su análisis e interpretación: una funcional, otra relacionada con la dimensión física, otra cultural, vinculada a los significados construidos sobre el mismo, y por último la vinculada a sus aspectos jurídicos y políticos:

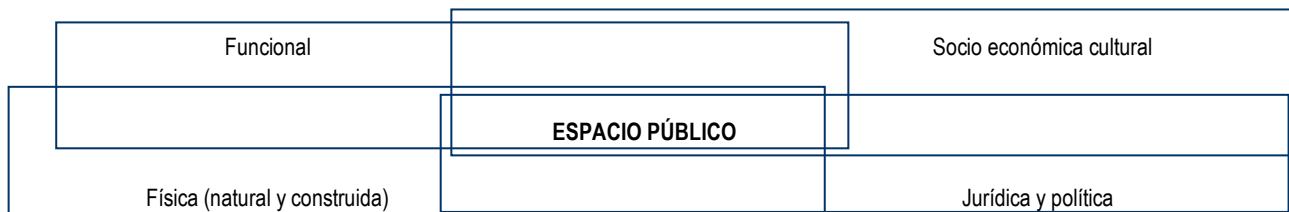


Gráfico 4: LAS DIMENSIONES DEL ESPACIO PÚBLICO

Fuente: Elaboración propia según Regulación de los Espacios Públicos y Apropiación Diferenciada en el Litoral Sur Metropolitano de Buenos Aires, 2005, Op. Cit.

- La **función** del espacio público está relacionada con el rol que cumple para el desarrollo de actividades propias de la vida en sociedad como la recreación, la educación, deporte y la contemplación entre otras.
- Lo **físico, espacial y geográfico** tiene que ver con la inserción del Espacio Público en la ciudad, y en el territorio, con las condiciones medioambientales, del paisaje y de los fenómenos naturales. Temas como la conservación de la diversidad biológica, el control de los vientos y la temperatura media, y la reducción de la contaminación sonora son roles propios de los espacios públicos abiertos. Por otra parte, las características del paisaje son para la mayoría de la población factores que definen los significantes construidos hacia un territorio, o constituyen oportunidades para serlo.
- Como resultado de procesos sociales, políticos y económicos la sociedad construye distintas **significaciones** con relación al espacio público. Es así que cierto número de individuos pueden reconocerse en él y definirse en virtud de él, pudiendo (el EP) adquirir distintos significados en el marco de paradigmas históricos diferentes; o en un mismo momento un espacio puede ser apropiado con diferentes significantes según grupos sociales.
- En el análisis de los **aspectos jurídicos y políticos** es necesario diferenciar entre lo normado, vinculado a definiciones jurídicas, y aquellos espacios denominados públicos por la apropiación, como también las implicancias del dominio del espacio público.

Si bien son susceptibles de ser considerados como públicos, espacios de dominio privado, por las funciones que se desarrollan en los mismos, es importante considerar el valor de la cuestión dominial dentro del contexto de fragmentación social actual. En este contexto, en el cual desde los '90 se han expandido las ofertas de accesibilidad restringida y segregacionistas, el Estado debe ser garante de derechos sociales y territoriales.

Son varios los **procesos problemáticos** que actualmente evidencian cambios (funcionales, físicos, de apropiación-significación y jurídico políticos) en el espacio público como producto de los cambios producidos en la Sociedad, en el Estado, y en las relaciones entre ambos en los últimos tiempos²² :

- *La privatización de los bienes de dominio público del Estado.* Este proceso se ha manifestado principalmente en la concesión del espacio público (parques, balnearios, equipamientos) y la privatización de los servicios urbanos (comunicaciones, transporte, red vial, salud, etc.) dejando en manos del mercado la satisfacción de necesidades básicas de la vida en la ciudad y limitando las posibilidades de apropiación en la capacidad de pago para el uso de los ámbitos privatizados. Reduciendo, y en ocasiones negando, el acceso de los sectores con menores recursos a los equipamientos esenciales para la subsistencia como los de salud y educativos.

En el Área Litoral Sur Metropolitana de Buenos Aires los casos más notables de espacios públicos afectados por el proceso privatizador son los pertenecientes a infraestructura vial, los frentes costeros del Río de La Plata - principalmente en el Partido de Quilmes y Ensenada-, y el transporte ferroviario.

- *La degradación por falta de mantenimiento y equipamiento adecuado.* Provocada por la desatención pública por falta de recursos para el mantenimiento y la dotación de equipamientos. El Estado se hace cargo de una parte del mantenimiento a través de acciones de cuidado, limpieza, seguridad, iluminación, pero muchas veces estas acciones no alcanzan por el intenso uso de los espacios, o por el deterioro provocado por factores climáticos.

En el Área Litoral Sur Metropolitana de Buenos Aires la degradación de los espacios públicos por falta de mantenimiento depende en gran parte de los recursos municipales, por ello el estado es diferencial según los recursos disponibles lo que a su vez restringe las posibilidades de iniciar procesos de planificación y gestión sobre dichos espacios. El deterioro de los espacios públicos es importante en el borde costero de los partidos de Ensenada y Berisso, y en menor medida en Quilmes. Mientras que la disponibilidad de espacios públicos en los frentes costeros de los demás municipios del área es inexistente.

- *La polarización según clases sociales en el uso del espacio público.* En el espacio público se evidencian tendencias a la separación según clases sociales y la consecuente fragmentación socioespacial de la población. Una arista de este proceso lo demuestra el surgimiento de grandes equipamientos de consumo con accesibilidad restringida y barrios cerrados para sectores medios y altos. En tanto que se han multiplicado las villas de emergencia y asentamientos precarios en tierras fiscales ocupados por sectores de menores recursos, los que a su vez desarrollan modalidades alternativas de comercialización.

En el Área Sur Metropolitana de Buenos Aires se han implantado gran cantidad de centros de entretenimiento y consumo y áreas residenciales cerradas a partir de la construcción de la autopista Bs. As.-La Plata aprovechando oportunidades económicas y territoriales. Se han asentado en áreas estratégicamente ubicadas, en algunos casos en grandes predios o equipamientos inutilizados, e incluso modificando y equipando áreas con riesgo de inundación en proximidad con el borde costero.

Como contraparte de este proceso de desarrollo de grandes espacios públicos privados se han desarrollado modalidades de comercialización a cielo abierto como espacios públicos alternativos en áreas de la periferia carente de recursos. En otros espacios públicos que hasta tiempos recientes se demostraba cierta mixtura de sectores sociales

²² Estos procesos surgen en el marco de los cambios de carácter global que producen modificaciones en la conformación de los territorios y en lo social, económico, político, ambiental y cultural; junto con las transformaciones producidas en torno al Estado y sus repercusiones territoriales, principalmente manifestadas por la dificultad para regular y controlar funciones que requieren de su intermediación.

se verifican procesos de polarización en su uso, siendo los espacios públicos costeros de Quilmes y Ensenada, junto con el Parque Pereyra Iraola los preferidos como espacios recreativos en temporada estival por los sectores de menores recursos.

- *El crecimiento de las periferias y áreas marginales sin provisiones de espacio público.* La nueva configuración territorial también ha sido definida por la expansión de grandes periferias y áreas marginales carentes de servicios básicos y de espacios públicos, inducidas por políticas de gobierno que impulsaron el mercado inmobiliario a través de la reducción del costo del suelo suburbano, del desarrollo del transporte privado, y que favorecieron el desarrollo de la actividad económica a partir del mejoramiento de las vías de circulación vinculando áreas centrales con áreas suburbanas. A estas políticas estatales se suma la disminución de la actuación del Estado sobre lo social y su achicamiento económico que han dificultado la dotación de equipamiento público en las periferias carentes de recursos económicos.

Esto acentuó los procesos de segregación espacial y homogenización en el uso del espacio urbano, ya que los sectores socioeconómicos altos se asientan en áreas con mejores condiciones ambientales, con mayor oferta de equipamientos, y de acceso a los centros urbanos; en tanto que los sectores sociales económicamente bajos ocupan áreas con menores niveles de provisión de infraestructura de servicios, peores condiciones de accesibilidad, ambientales y con menor provisión de espacios públicos.

En el área litoral sur metropolitana de Buenos Aires existen grandes extensiones de espacios suburbanos sin una dotación adecuada de espacio público calificado y con buenas condiciones de accesibilidad.

- *Un desajuste entre las nuevas pautas culturales y las posibilidades de los espacios públicos existentes.* La falta de adecuación a nuevas pautas culturales en el rol y diseño de los espacios públicos provoca un desajuste entre los espacios disponibles y los sectores demandantes. Existen nuevas prácticas susceptibles de realizarse en espacios públicos que pueden ser alternativa para recalificar los usos “tradicionales del espacio público” como las relacionadas con formas de comunicación favorecidas por el desarrollo tecnológico, las vinculadas con el desarrollo de modos de vida sanos²³ (por ejemplo la práctica de actividades deportivas), o nuevas formas de valoración de la naturaleza²⁴ e incluso de las artes²⁵, son algunos programas considerados por políticas innovadoras que buscan integrar en los espacios, tanto diversidad de posibilidades como de usuarios.
- *La ocupación no formal del espacio público.* Las ocupaciones no formales para uso residencial o el desarrollo de actividad comercial son la forma de producir la ciudad que de los sectores que no pueden acceder a la “ciudad formal” que construye el Estado y el Mercado, y forman parte de la problemática relacionada con el desempleo, la marginalidad social y las transformaciones de las formas de trabajo. Se intensificaron en las últimas décadas con la acentuación del modelo neoliberal y en particular por el desarrollo de algunas políticas de regularización dominiar.

En el litoral sur existe gran cantidad de espacios ocupados por este tipo de asentamientos, de los cuales un gran número ha sido regularizado dominiarmente, lo que ha significado en muchos casos la ratificación de problemas urbano-ambientales por la ocupación de terrenos bajo cota de inundación, de áreas con problemas de contaminación, de reserva o a orillas de ríos y arroyos; destinados a otros usos, sin infraestructura básica, etc.

²³ Por ejemplo a partir de la generación de bicisendas y los circuitos aeróbicos.

²⁴ Por ejemplo la inclusión de modalidades de turismo y recreación con fines ecológicos o la recreación con fines educativos.

²⁵ Por ejemplo los espacios para la contemplación de espectáculos artísticos al aire libre, los parques musicales.

Estos procesos: privatización, polarización, degradación, déficit, desactualización y ocupación del espacio público que interrelacionados se evidencian en el espacio público, son parte de la ciudad actual en la que se manifiestan formas diferenciales de apropiación que determinan entre otras cuestiones la fragmentación del tejido urbano y social (Bono Rocca y Rios, Op. Cit.).

La reversión de estas problemáticas por parte de las políticas públicas es indispensable, tanto sea para mejorar la calidad ambiental urbana, favorecer el equilibrio socio-espacial y acompañar procesos de desarrollo local.

1.4.2 Espacio público y zona litoral

Los espacios públicos en las zonas litorales presentan las particularidades jurídicas, físicas, ecológicas, ambientales y socioeconómicas propias de la condición costera o litoral.

Jurídicamente estos espacios pertenecen al dominio público del Estado, en una franja arbitrariamente delimitada, aunque esta delimitación administrativa se ha visto que supone las deficiencias inherentes a una delimitación física de un recurso con dinámicas naturales. Sin embargo la delimitación del espacio público en un ámbito litoral es estratégica para garantizar el derecho al uso y goce público de:

- Las particularidades ecológicas, por acoger diferentes ecosistemas apreciados por ser representativos del medio natural original.
- El valor e interés educativo y científico de estas particularidades ecológicas.
- Las posibilidades para el ocio y recreo favorecidas por las características del medio.
- Su valoración como paisaje, que puede ser interpretado como parte del patrimonio natural y cultural de una región.
- La valoración territorial como espacio abierto.

Pero estas potencialidades, de los espacios públicos litorales, en el Área Sur Metropolitana de Buenos Aires son depreciadas por la acción de los procesos problemáticos que presentan los espacios públicos del área (privatización, déficit, polarización en el uso, deterioro por falta de mantenimiento, ocupación no formal, etc) y de los provenientes de la degradación ambiental del litoral metropolitano (deterioro de los ecosistemas naturales y paisaje, contaminación de los recursos, expansión urbana desorganizada en áreas ambientalmente críticas, etc.).

2 ANTECEDENTES CONTEMPORÁNEOS DE POLÍTICAS PARA EL ESPACIO PÚBLICO EN ZONAS LITORALES

La recuperación de experiencias de implementación de políticas para el espacio público en situaciones de contexto similar tiene como propósito encontrar instrumentos que sirvan para el planteamiento de criterios para el diseño de políticas de ordenamiento territorial en el caso de estudio, contribuyendo a la construcción del enfoque teórico. En este estudio se hace alusión sólo a las políticas territoriales con incidencia directa sobre los espacios públicos de bordes costeros, sin desconocer los efectos de otras políticas públicas que condicionan o complementan a las mismas.

El análisis se ha realizado considerando a las políticas públicas como un proceso en el cual pueden delimitarse las etapas de formulación, implementación y evaluación. En este proceso se han observado como principales variables: la identificación de los actores sociales comprometidos, la modalidad de articulación con otras políticas con incidencia en el litoral según carácter (económicas, ambientales, sociales, etc.) o escala (regional, local, provinciales, etc.), la identificación de instrumentos, dificultades y concreciones.

Es decir, en términos generales se evaluará si las acciones emprendidas se ajustan entre los nuevos modos de hacer las políticas, y en relación a su contenido se referirá a la consideración del litoral en las políticas territoriales y ambientales. A los efectos de la evaluación y comparación de los casos se contemplaron los siguientes aspectos:

En relación a la instancia de formulación:

- Objetivos de las políticas de espacio público del borde costero.
- Adecuación de la gestión.
- Instrumentos (planes, programas y proyectos, y legales)
- Actores involucrados.

En relación a la instancia de implementación

- Recursos
- Modalidades de articulación con otras políticas locales, metropolitanas o regionales (gestión integrada).
- Actores involucrados.

En relación a la instancia evaluación:

- Grado de concreción.
- Repercusión en la población y dificultades surgidas en el proceso.

Los datos en relación a la formulación e implementación de las políticas han sido obtenidos de entrevistas realizadas a informantes calificados de los gobiernos municipales, los que han contribuido con documentos específicos sobre cada caso, que luego fueron analizados en estudio. En tanto que para la instancia de evaluación de las políticas, debido a que no existen indicadores diseñados en cada caso, se ha observado su aceptación, a través de inferir grados de apropiación a partir del análisis de documentos periodísticos, y de la observación directa de las acciones ya concretadas.

Como marco para el entendimiento de estas acciones, a continuación se presenta el marco institucional que presentan los municipios en la provincia de Buenos Aires para la formulación de políticas de ordenamiento, y las discusiones actuales en relación a las formas de hacer las políticas.

2.1 Marco institucional en la Provincia de Buenos Aires para la Formulación de Políticas de Ordenamiento a nivel municipal y nuevos paradigmas con respecto al Estado.

En la construcción conceptual se ha visto la importancia y el rol de los municipios en la formulación de políticas de ordenamiento en el espacio litoral, para protegerlo y atacar los problemas generados por los desequilibrios territoriales, la ocupación y uso desordenado del territorio y las externalidades que provoca el crecimiento no planificado.

Y, con respecto al contenido de las políticas, se ha diferenciado a lo ambiental y territorial como cuestiones transversales a todas las políticas públicas (no ya solo en las vinculadas a lo espacial) con lo cual deben recurrirse a estrategias de coordinación interinstitucional para también afrontar la frecuente dispersión de competencias. También se ha visto a los espacios públicos como instrumentos imprescindibles de la política de ordenamiento que busque la protección del espacio litoral y su acceso a toda la población, y su valoración territorial.

Sin embargo, esta intervención del Estado en lo territorial y ambiental, que en gran parte corresponde al municipio (articuladamente con los demás niveles) encuentra algunos obstáculos que superan las voluntades locales fundamentalmente en lo relacionado con la formulación de políticas activas, su continuidad y el control.

Históricamente los municipios en la Argentina fueron débiles y sus recursos escasos. Pero los procesos de transferencia de funciones –de hecho y de derecho-, emprendidos durante la década del '90, dificultaron aún más las tareas municipales ante la falta de capacidad de financiamiento debido a que no se distribuyeron potestades tributarias (Iturburu, 2001).

El nivel local era el que recibía mayores presiones, ya que “el Estado central tira la crisis hacia abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia las comunas, en un proceso en donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias” (García Delgado, 1997)

Como consecuencia del proceso de reforma estructural iniciada desde comienzos de los '90, el municipio -en su forma de Estado mínimo, pero con las políticas de descentralización “a cuestras”-, en términos generales, carecía de recursos técnicos y económicos para encarar políticas más allá de las necesidades básicas. Quedando relegadas en muchos municipios con recursos escasos las políticas que tuviesen como objetivo prioritario dentro del ordenamiento del territorio, al mejoramiento del espacio público, y que consideren la transversalidad de la cuestión ambiental en las políticas públicas con incidencia en el espacio litoral.

Después de la crisis producida por el fin del modelo neoliberal, surgieron nuevos desafíos para el Estado, junto con la reaparición de las discusiones sobre el perfil de desarrollo de un territorio. Estos nuevos compromisos implican cambios para el Estado que lo llevan a ponerse en acción, incluyendo dentro de los nuevos paradigmas la **recuperación de la planificación, la obtención de resultados a mediano plazo, la exploración de la participación en la toma de decisiones, y una ampliación en las modalidades de control**, entre otros aspectos.

En la actualidad la situación del Estado municipal es diferente a la de los '90, promoviéndose - desde los ámbitos académicos y políticos- el **desarrollo local** desde otra perspectiva, con otros recursos, programas y proyectos. Hoy en

día una estrategia de desarrollo local plantea la idea de mejora “partiendo desde abajo”, refiriendo no sólo a los ámbitos de los gobiernos locales, sino también a los sectores económicos y sociales, formales e informales (Altschuler, 2006).

Es decir, en este paradigma el rol de los actores es diferente del tradicional, en la conducción de la estrategia se encuentra el Estado municipal comprometido con su promoción y desarrollo, ya que no se trata de una política implementada pasivamente desde el gobierno nacional o provincial; y también surgen como actores imprescindibles de la política, el sector privado, el social y del conocimiento (Altschuler, Op. Cit.)

Para definir una estrategia de desarrollo local la idea es identificar el “perfil de desarrollo” de la localidad que es “aquella actividad que no sólo es la actividad que motoriza la economía local sino que permite además crear empleo, mejorar la calidad de vida, generar alguna estrategia de desarrollo con inclusión social” (Altschuler, Op. Cit.). Es decir es diferente del perfil económico, que puede generar incremento del producto bruto pero no distribución en lo social u económico.

Las **nuevas funciones municipales** entonces están ahora vinculadas a la promoción del desarrollo, su articulación con el territorio y el sistema productivo, el cuidado y mejoramiento del ambiente, entre otras. Siendo entonces alternativas válidas en la gestión de las políticas públicas producir cambios en las formas de vinculación entre el municipio y la sociedad civil (como la participación en las decisiones políticas); la cooperación intermunicipal; la innovación en los modos de gestión; y una mayor articulación entre sectores de un mismo nivel de gobierno o entre distintos niveles del Estado.

Entonces no puede pensarse la **política de ordenamiento en el contexto actual** sólo desde su dimensión espacial vinculada a la asignación de usos de suelo, sino inexcusablemente debe articularse la valoración territorial con los nuevos roles económicos y sociales planteados por la estrategia de desarrollo y deberían perseguir entre sus objetivos no sólo el mejoramiento espacial sino resultados positivos en lo ambiental, lo económico, lo social y político.

Es importante conocer el marco legal vigente para el los partidos de la Provincia de Buenos Aires para comprender el alcance de sus competencias y funciones, y los recursos que dispone para encarar acciones. Para ello debe aludirse en primera instancia al **marco otorgado por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires**, que actúa limitando las facultades de los municipios provinciales, al no contemplar la autonomía en su régimen municipal (sí reconocida por la reforma constitucional nacional de 1994). Es decir, la norma restringe la potestad dentro del Estado que dota a los gobiernos locales para regir los intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios (Cravacuore, 2006).

Además de su incongruencia con la Constitución Nacional, la carta provincial va en contra de todo principio que implique el fortalecimiento de los municipios al limitar sus facultades para el cumplimiento de los nuevos fines locales. Para los municipios una ampliación de la autonomía implicaría mayor independencia para la acción dentro del nuevo contexto que requiere cambios significativos en las misiones y funciones, y en la definición de nuevas modalidades de gestión y uso herramientas para abordar las nuevas tareas (Iturburu, op. cit.).

Una completa autonomía municipal permitiría la enunciación de las competencias municipales, la creación de los poderes locales, la definición de las atribuciones de las autoridades, la potestad de ejercer el control con un tribunal de

cuentas propio, la reglamentación de las iniciativas de participación popular y control ciudadano, entre otras facultades (Cravacuore, Op. Cit).

Por su parte, las **tareas** asignadas por ley al gobierno municipal, enumeradas en forma concreta en la Constitución Provincial y la Ley de Municipios, refieren a competencias vinculadas con el ornato, sanidad, asistencia social, moralidad, cultura, educación y conservación.

En tanto que las **competencias con relación al ordenamiento urbano** están establecidas específicamente en la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo N° 8912/1977 que delimita las obligaciones en cuanto al proceso de ordenamiento, estableciendo su responsabilidad primaria en la planificación del espacio físico de cada partido. Siendo entonces, el nivel municipal donde se sancionan las normas relativas al crecimiento y desarrollo urbano.

En este territorio litoral, le corresponden al municipio también las **competencias ambientales**, delegadas por la constitución y leyes nacionales y provinciales, relacionadas con la reglamentación y control del cumplimiento de la conservación de monumentos, paisajes y valores locales de interés tradicional, turístico e histórico; evitar las trepidaciones, la contaminación ambiental y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales.

También es una cuestión clave para entender las políticas de ordenamiento, la **capacidad de inversión** que tienen los municipios de la provincia para hacerse cargo de la gestión e implementación de políticas. Como todos los municipios del país, los recursos de los partidos de la provincia provienen de un doble origen: por una parte los originarios de la propia jurisdicción (para cuya recaudación deben contar con recursos humanos y tecnológicos) y aquellos no jurisdiccionales provenientes de la coparticipación provincial.

Siendo diferentes las posibilidades de gestión que tienen los municipios según su tamaño poblacional, la concentración de ingresos en los municipios de mayor tamaño les permite contar con estructuras organizativas más desarrolladas que posibilitan elaborar, sancionar y cobrar tasas, financiar convenios con especialistas, o tener en cuerpos técnicos necesarios para formular políticas, implementarlas y evaluarlas; en tanto que los pequeños municipios que al tener problemas de recaudación por carencia de recursos humanos y tecnológicos y porque la capacidad de presión ciudadana para el no pago es mas grande, concentran sus erogaciones en gastos corrientes (pago de salarios, servicios) y esto con muy poca inversión. (Cravacuore, Op. Cit.).

2.2 Experiencias de aplicación de políticas en el Área Norte Metropolitana de Bs. As.

Los casos seleccionados para el análisis están ubicados en el borde costero del Área Norte Metropolitana de Buenos Aires, han sido seleccionados por su semejante condición litoral, pertenencia a la región metropolitana y marco legal e institucional.

Han sido elegidos los municipios de San Fernando, San Isidro y Vicente López, en los que a diferencia de la región sur, se reconoce un mayor despliegue de políticas referidas a la recuperación de espacios públicos en los bordes costeros.

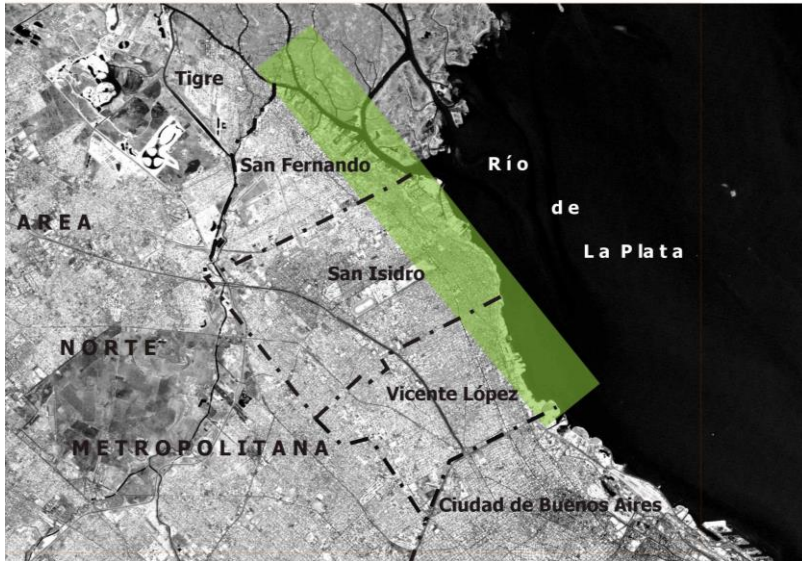


Figura 3: UBICACIÓN DE CASOS ANALIZADOS EN EL ÁREA NORTE METROPOLITANA.

Fuente: Elaboración propia.

La **Región Metropolitana Norte** ha tenido históricamente una ocupación del borde costero en la que prevalecieron la privatización de amplios espacios, los rellenos, la contaminación, y la pérdida de espacios verdes. Las intervenciones seleccionadas que se están desarrollando actualmente impulsan la recuperación de este espacio ribereño para la generación de espacios públicos con destino recreativo, tanto desde los ámbitos municipales como desde la región²⁶.

En estos municipios la situación socioeconómica es de importantes contrastes, desarrollándose en proximidad al área costera los asentamientos de los sectores con mayores recursos, y actividades recreativas para el ocio de estos sectores sociales. También se realiza una intensa actividad náutica en los puertos locales, e incluso turística de carácter regional, que incipientemente va teniendo proyección internacional.

Es importante destacar el importante nivel de organización y difusión que tienen las asociaciones ambientalistas y vecinales en esta región. Estas han cumplido un importante rol en el proceso de recuperación de la costa como espacio público, tanto sea por las presiones ejercidas a partir de intervenciones en medios periodísticos, por su participación en convocatorias públicas realizadas por los órganos municipales, por las realizadas por las mismas entidades intermedias, y por las investigaciones que han desarrollado de manera independiente.

²⁶ Por un convenio entre los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre se crea en el año 2000 el consorcio intermunicipal "Región Metropolitana Norte" que entre sus objetivos busca "realizar una planificación regional para impulsar el desarrollo sustentable de las ciudades, que promoviendo y respetando la autonomía de cada Municipio, contemple: la coordinación de los criterios urbanísticos, la resolución de los problemas del transporte público, la organización del tránsito, la extensión y mejora de los servicios públicos, las comunicaciones, el uso de los puertos y riberas, el desarrollo de la región de islas, la promoción del arte, la cultura y el deporte, y la preservación del medio ambiente".

La conformación del borde costero en cada municipio presenta particularidades geográficas, y de las actividades que se desarrollan en los mismos, particularmente en los espacios públicos.

En Vicente López se materializa una continuidad de los espacios públicos en todo el borde costero, desarrollándose sobre áreas de relleno ganadas al río. El carácter de estos espacios es recreativo, utilizados fundamentalmente durante los fines de semana como ámbitos contemplativos y para la realización de deportes al aire libre.

En San Isidro los espacios públicos se desarrollan en fracciones de terreno de tamaños menores y de manera intersticial entre las ocupaciones de clubes náuticos y áreas residenciales. El carácter de estos espacios también es recreativo, y son utilizados como ámbitos de contemplación del paisaje ribereño y para la realización de deportes al aire libre y náuticos.

En San Fernando, si bien en todo el borde costero se desarrollan actividades estrechamente relacionadas con el río, como espacios de contemplación, marinas, puertos deportivos, clubes náuticos y astilleros, existe gran dificultad en la accesibilidad al mismo, tanto por los equipamientos de acceso restringido que se encuentran sobre el mismo como por el corte provocado por la infraestructura ferroviaria. A diferencia de los casos anteriores, y fundamentalmente por sus características geográficas definidas por la proximidad del delta, no se han realizado obras de relleno.

2.2.1 Vicente López

El estado de situación previa a las intervenciones comprendía las siguientes problemáticas en el espacio público del borde costero:

- Déficit de espacio público abierto a nivel partido.
- Contaminación del río.
- Costa sur ocupada por clubes privados que avanzaban sobre la línea de ribera e impedían la accesibilidad al río. El avance se produjo sobre áreas ganadas al río por los clubes, mediante relleno con escombros y basura.
- Calles de acceso a la ribera de la zona sur ocupadas por clubes.
- Camino de sirga de la zona norte del borde costero ocupado por viviendas de recursos económicos altos.

La política municipal implementada en el borde costero es un conjunto de acciones -mayormente proyectos urbanos- con objetivos concordantes en la recuperación pública de la costa, y originada a partir del reclamo de la población. Los instrumentos de la política apuntan a los mismos objetivos, sin embargo no han sido organizados en un plan, sino que han sido creados en espacios temporales diferentes y se han concretado de la misma forma.

Se presenta la política según las tres instancias del proceso:

Instancia de Formulación:

Objetivos

La política en relación al borde costero ha tenido como principal objetivo la generación de espacio público. Se está implementando teniendo como objetivos complementarios el mantenimiento de las áreas naturales existentes, la preservación del ambiente, la recuperación de la relación ciudad-río, la disminución de la contaminación, la generación de espacio verde público de acceso libre y gratuito y turístico, y la conformación de áreas comerciales.

Adecuación de la gestión

En 1999 se creó, dentro de la Dirección de Planeamiento municipal, la Oficina de la Costa, cuyas atribuciones eran la realización de los proyectos de parques, el completamiento de parques existentes y su mantenimiento. Esta oficina es de carácter técnico fundamentalmente asociado al diseño y mantenimiento de los espacios públicos.

Instrumentos

Como parte del Plan Urbano de la Ciudad el municipio viene desarrollando acciones para la recuperación urbana ambiental de la costa y con ello de generación de espacios públicos. Del análisis resulta que los instrumentos utilizados y previstos son:

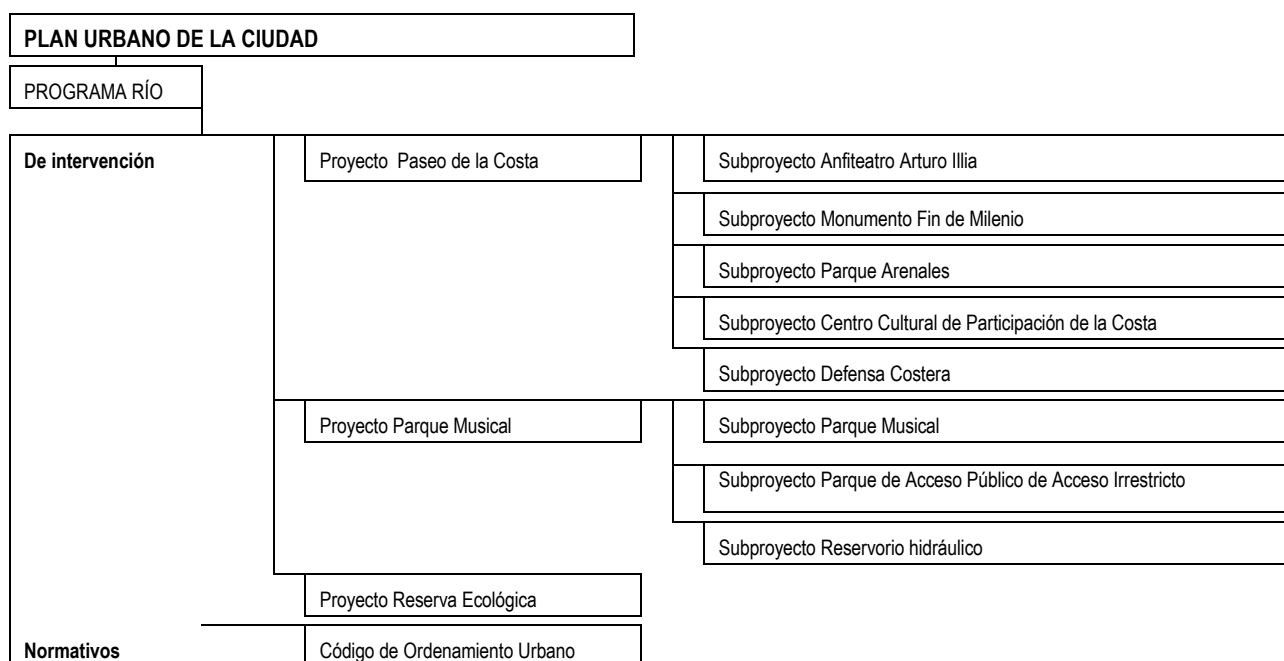


Gráfico 5: INSTRUMENTOS MUNICIPALES UTILIZADOS EN EL PROCESO DE GENERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS EN EL BORDE COSTERO DE VICENTE LÓPEZ.

Fuente: Elaboración propia.

El **Programa Río**, cuyos objetivos principales son: recuperar la relación de la gente con el río, o la identidad que la gente tiene contacto con las aguas contaminadas del Río de la Plata; mejorar la calidad de vida los ciudadanos, proporcionando un espacio verde público, libre y gratuito; que el mismo se transforme también en un espacio turístico; sanear y preservar el medio ambiente en la ribera y su área de influencia; que la costa no se transforme en una zona híbrida y casi sin actividad; conformar distintas áreas comerciales para que contribuyan al mantenimiento del Paseo; emplazamiento de servicios y usos administrativos de equipamiento terciario y turístico.

El **Proyecto Paseo de la Costa**, viene siendo ejecutado desde 1998 a partir de un conjunto de obras, entre las cuales se encuentran el Anfiteatro Arturo Illia, el monumento Fin de Milenio, el Parque Arenales, y un Centro Cultural; y de la parquización y mantenimiento de espacios verdes.

En tanto que el **Proyecto del Parque Musical** es un parque temático de espacios y sonidos para la experimentación musical, que incluye el parque musical propiamente dicho, un parque de acceso público irrestringido, estacionamientos, equipamientos comerciales y un reservorio de agua.

Por otra parte, el **Proyecto de Reserva Ecológica** de 6 has. en el borde costero, también ha perseguido objetivos relacionados con la recuperación urbana ambiental del área. El proyecto, ejecutado desde 1999, incluye modificaciones en los accesos vehiculares, instalaciones de seguridad, senderos para los recorridos, estacionamientos, y un centro de interpretación.

Como **instrumento normativo** para la consecución de dichos planes, programas y proyectos, la normativa de usos de suelo vigente hasta la fecha establece en el con su costa; modificar la “privatización de la costa”; evitar que los usuarios resulten perjudicados a partir del borde costero la siguiente zonificación:

- Usos recreativos en los sectores norte y sur. En correspondencia con el Paseo de la Costa al sur, y con el parque musical previsto al norte (REC 1, REC 2 y REC 3)
- Uso equipamiento en una franja paralela al sector recreativo del borde sur. En correspondencia con los clubes pertenecientes a distintas instituciones. (U11)
- Uso portuario entre ambos sectores.
- Zonas de recuperación en el sector norte, en correspondencia con las áreas de la reserva ecológica y con las previstas para el parque musical (APE 1 Y R2)

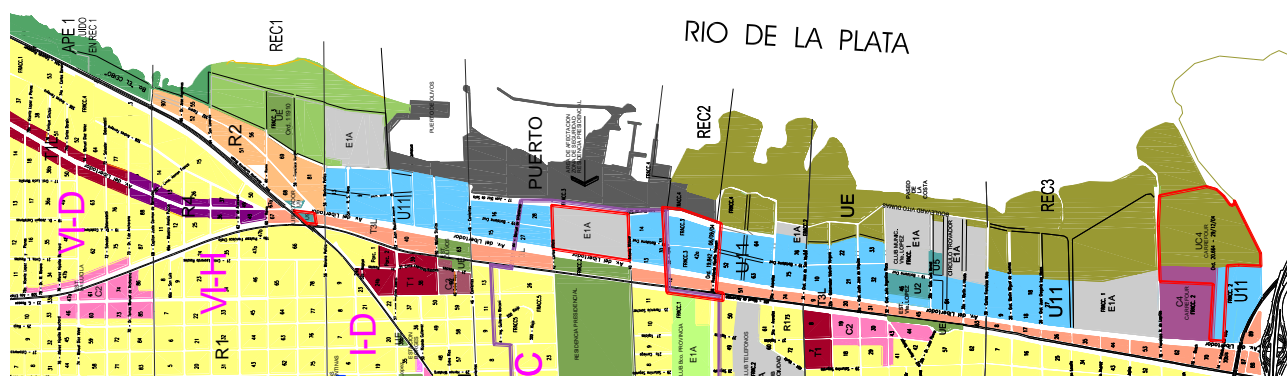


Figura 4: PLANO DE ZONIFICACIÓN DEL CÓDIGO DE ORDENAMIENTO URBANO SEGÚN ORDENANZA N° 14509 Y MOD. EN EL BORDE COSTERO DE VICENTE LÓPEZ.

Fuente: <http://WWW.mvl.gov.ar>

Actores

La fase de formulación de la política para la generación del espacio público ha sido desarrollada por el Estado municipal, aunque en etapas previas al planteamiento han intervenido distintos actores tanto de la población objetivo directamente involucrada como de organizaciones no gubernamentales y otros grupos de interés locales y regionales, que han contribuido con propuestas que han buscado ser consensuadas para la formulación de los objetivos de las acciones emprendidas.

El proceso de recuperación de la ribera se inicia en 1988 con las “Jornadas de Recuperación de la Costa de Vicente López”, que tenían por objeto estudiar y definir objetivos para el proyecto de costa que los ciudadanos aspiraban. Se realizaron con la participación de representantes de Centros y Colegios Profesionales, entidades intermedias, organizaciones sociales, profesionales y vecinos. Posteriormente, en 1995 se realizó una nueva instancia participativa denominada “Plan Río” organizada por el municipio, en la cual se instaba a vecinos y otras organizaciones a formular nuevos destinos deseados para la costa.

También han existido intervenciones sin planificación por parte de los vecinos, que tomaron partido plantando especies arbóreas en la costa como forma de “apropiarse” y calificar el espacio público. Posteriormente se convocó a un concurso de anteproyectos para un sector de la costa, el Parque de la Ribera, aunque finalmente esta propuesta no fue la definitivamente construida.

Instancia de Implementación

Recursos y actores involucrados

La instancia de gestión e implementación del proyecto viene siendo desarrollada enteramente por el municipio con recursos técnicos y económicos municipales.

La ejecución de las obras ha sido licitada y otorgada al sector privado. El mantenimiento lo realiza el municipio con operarios propios y con recursos provenientes de los espacios comerciales concesionados dentro del mismo parque.

Articulación con otras políticas

La articulación de la política con los municipios de la región (tanto sea con los del Área Metropolitana Norte, como con los costeros del Río de La Plata), se evidencia en la búsqueda de objetivos generales comunes, en aspectos de diseño, y en la temática ambiental:

- En las intervenciones que se vienen desarrollando en el área metropolitana norte subyace el objetivo de materializar una ribera pública desde Buenos Aires hasta el Tigre, aunque en las intervenciones sectoriales no se haga explícita esta intención. En relación a esto, históricamente han existido proposiciones que buscan configurar un “cordón verde”, incluso extendido en casos hacia el sur hasta Magdalena.
- En parte las intervenciones, para la generación de espacio público se han articulado con políticas que se vienen desarrollando tanto en la Ciudad de Buenos Aires, como en San Isidro. Esta articulación se ha materializado buscando la continuidad entre los parques de ambos municipios, a partir de trabajos conjuntos entre las respectivas áreas de diseño municipales.
- Y por otra parte existe una articulación en las acciones que se vienen desarrollando para la protección ambiental del entorno del Río de La Plata a través del proyecto Freplata²⁷.

Si bien se verifican las articulaciones mencionadas, no se ha mencionado en las entrevistas ni en el análisis de la documentación analizada que existan elementos que permitan una gestión integrada de la zona costera en todas sus dimensiones.

Instancia de Evaluación:

Grado de concreción

En el sector sur de la ribera municipal los parques y equipamientos se encuentran abiertos para su uso desde 2001. Para finalizar está prevista la realización de la obra de defensa costera.

En tanto que en el sector norte de la ribera recientemente se han inaugurado el Parque de la Música y en proyecto este último. También en este sector norte se encuentra abierta la reserva ecológica.

²⁷ El Proyecto Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats (FREPLATA) es una iniciativa conjunta de la Argentina y Uruguay, los dos países ribereños del Río de la Plata y su Frente Marítimo. Es un proyecto financiado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente, siendo la agencia de implementación el PNUD. Tiene como objetivos prioritarios la prevención y, cuando sea necesario, la mitigación la degradación de los recursos transfronterizos del Río de la Plata y su Frente Marítimo y contribuir a su uso sustentable por los habitantes de ambos países ribereños

Repercusión en la población y dificultades surgidas en el proceso

La repercusión que han tenido los parques ya inaugurados se refleja como positiva tanto por su efectiva utilización por parte de distintos sectores sociales, como por las opiniones vertidas en medios periodísticos, académicos y políticos. Las intervenciones realizadas satisfacen ciertas necesidades que la población venía expresando en relación a la recuperación pública borde costero, principalmente las referidas con la generación de espacio público abierto, y con la protección ambiental.

Sin embargo otras operaciones para el borde costero que se habían previsto contemporánea y posteriormente a las realizadas, han repercutido muy negativamente, y no se han concretado en su totalidad por las presiones ejercidas desde la población. Se trata de inversiones inmobiliarias que han pretendido ocupar con equipamientos de acceso irrestricto, o con edificios de propiedad horizontal áreas muy próximas al río²⁸.

Las expresiones disconformes en relación a ambas intervenciones versaron en la ocupación del borde costero por usos privados, en la pérdida de espacios verdes, en la multiplicación del tránsito vehicular, por la elevación de la altura del perfil, y por haber sido sancionados mediante ordenanzas que exceptuaban el código de ordenamiento urbano.

Las intervenciones previstas para el sector norte del borde costero, en la fase de gestión tuvieron una repercusión menos favorable, principalmente por la situación urbana en que se encuentran. Su situación lindante con áreas urbanas residenciales con población de altos recursos económicos ha generado mayor rechazo, dificultando el proceso de generación de los nuevos espacios públicos.

Otros inconvenientes surgidos en el proceso de la política han estado relacionados con posiciones negativas por parte de sectores puntuales de la población, con aspectos presupuestarios, y con situaciones legales conflictivas.

Se han manifestado, en diversas ocasiones, incluso han iniciado acciones judiciales, vecinos con buena situación económica, en contra de la creación de un parque de acceso masivo, que los movilice de su situación privilegiada en el espacio litoral. Estas motivaciones han sido justificadas aludiendo razones en contra de los rellenos, y de las posibles modificaciones conflictivas en el tránsito de la zona.

Otro aspecto que ha dificultado o atrasado la generación de los espacios públicos previstos han sido los recursos presupuestarios destinados anualmente para tal fin, no siempre han tenido continuidad y valoración respecto a otras cuestiones de la agenda municipal.

También han surgido dificultades para la generación de espacio público en la zona norte, por encontrarse casos de ocupaciones residenciales sobre la línea de ribera, cuya recuperación requiere de actuaciones legales.

²⁸ Por ejemplo el proyecto Ribera Conector que fue pensado como un edificio comercial que combina usos comerciales y equipamiento recreativo, todo en relación al espacio exterior y al río. Fue pensado en terrenos privados, y en otros que serán dados en concesión por los estados provincial y nacional durante 40 años con posterior opción de compra.



FOTO 1: PASEO DE LA COSTA: MONUMENTO FIN DE MILENIO



FOTO 2: EQUIPAMIENTOS CONCESIONADOS



FOTO 3: ANFITEATRO ARTURO ILLIA



FOTO 4: PARQUE ARENALES



FOTO 5: MIRADOR EN PARQUE ARENALES



FOTO 6: MATERIALES DE RELLENO EN MARGENES DE LOS PARQUES.

Fuente: Elaboración propia

2.2.2 San Isidro

Las problemáticas previas a la decisión de implementar una política para el espacio público en el borde costero eran:

- Déficit de espacio público abierto a nivel partido.
- Contaminación del río.
- Déficit de accesibilidad a la costa.
- Ocupaciones de la costa por usos residenciales.
- Ocupación del camino de sirga por viviendas de sectores sociales de recursos económicos altos.

La política de recuperación de la costa como espacio público no ha sido expresada explícitamente, ni organizada dentro de un plan o programa, sino que ha sido materializada a partir de la concreción de distintas acciones, principalmente la realización de proyectos urbanos y de recuperación ambiental que han sido implementadas en espacios temporales diferentes. La política ha surgido como respuesta al reclamo de la población vinculado con la apertura de la costa como espacio público.

En general los proyectos de intervención han sido encarados por el municipio con recursos propios, sólo un sector que requería obras de gran envergadura y por la intervención de varias jurisdicciones, ha sido emprendido conjuntamente con el Estado provincial.

Instancia de Formulación

Objetivos

El principal objetivo de las políticas es recuperar al borde costero como áreas recreativas.

Para ello específicamente se pretende mejorar la calidad de las aguas, propender a la diversidad de usos, favorecer el acceso público, y la protección contra las inundaciones.

Adecuación de la gestión

En el proceso de generación de espacios públicos la estructura administrativa se ha modificado en varias oportunidades. En una primera instancia se creó la Dirección General de la Ribera, cuya tarea principal era la realización de todo lo atinente a los parques públicos. En la actualidad esta Dirección se encarga sólo del mantenimiento, en tanto que las obras (diseño y ejecución) son responsabilidad de Obras Públicas, y los temas ambientales vinculados a la ribera son responsabilidad de la Secretaría de Gobierno.

Otra innovación en la gestión es el convenio firmado entre la municipalidad de San Isidro y la Provincia de Buenos Aires²⁹ para el desarrollo de un sector de la costa. Con este acuerdo de administración de la costa se buscaba resolver los conflictos interjurisdiccionales a partir de una sociedad Anónima del Estado y con un mínimo porcentaje de aporte privado. Este convenio fue firmado pero no se constituyeron las autoridades, con lo cual no se hizo efectivo.

²⁹ Ley provincial N° 12831.

Instrumentos

Las acciones se inscriben dentro del marco normativo expresado en primer término por una Ordenanza Municipal que crea el Parque Municipal de la Ribera³⁰ y avalada por el en el Código de Ordenamiento Urbano³¹ vigente.

Los instrumentos utilizados son:

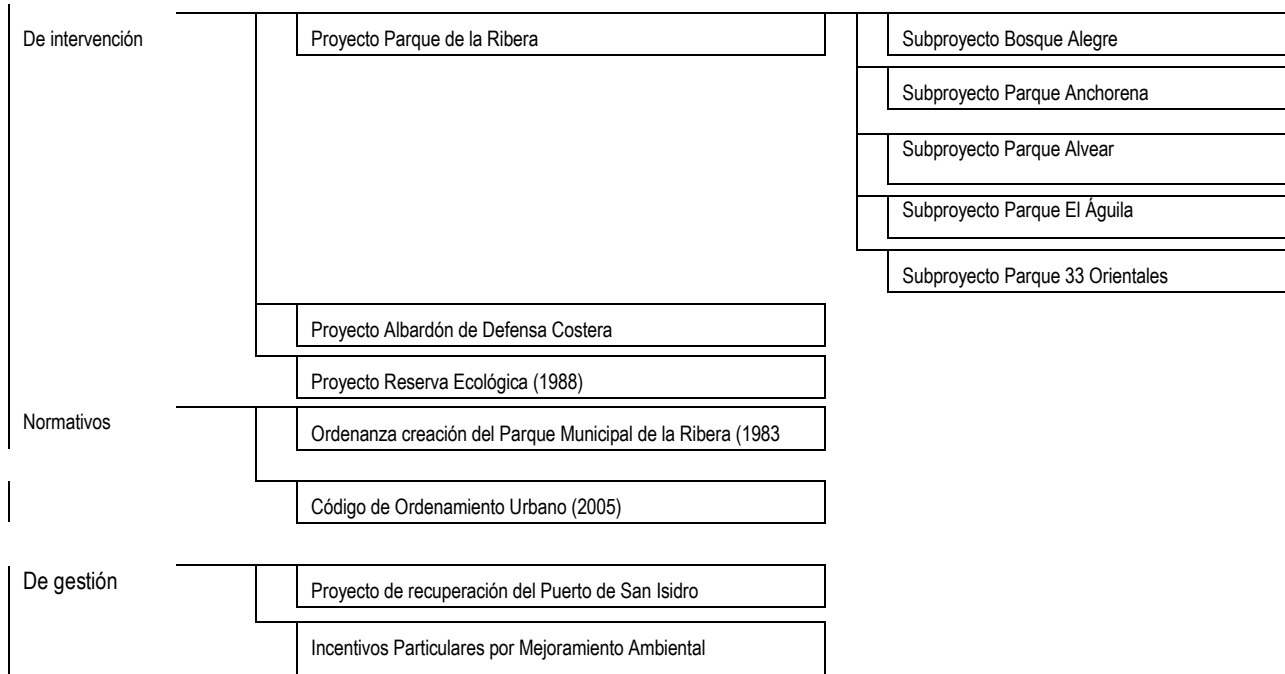


Gráfico 6: INSTRUMENTOS MUNICIPALES UTILIZADOS PARA LA RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS EN EL BORDE COSTERO DE SAN ISIDRO.

Fuente: Elaboración propia.

El Proyecto **Parque de la Ribera** es una sucesión de varios paseos recreativos para la contemplación del río que buscan conformar una continuidad verde en el borde costero, tanto en lugares sin ocupación recuperados o a partir del cambio de usos. Según el Código de Ordenamiento Urbano el Parque de la Ribera se desarrolla a lo largo de todo el borde costero del partido, incluyendo como usos permitidos al esparcimiento público y semipúblico, y a la actividad náutica.

De los parques previstos, el Parque Predio Alegre no ha sido concretado en su totalidad. Se trataba de un predio concebido para concesionar bares y otros servicios, que incluía también un campo de deportes y un puerto público municipal. Del mismo se ha concretado sólo una plaza.

El Proyecto **Albardón de defensa costero**, fue construido en conjunto por la Provincia y el municipio, consiste en una obra hidráulica de defensa natural para el control de las inundaciones de la planta urbana y del borde mismo.

El **Proyecto del Puerto de San Isidro** ha sido posible por la recuperación municipal de su administración, y está en proceso de reparación.

La **Reserva Ecológica Municipal** también conforma el borde costero de San Isidro con 10 has que ha sido impulsada y ejecutada por el municipio con fines son educativos, científicos y recreativos.

³⁰ Ordenanza municipal N° 5824/1983

³¹ Código de Ordenamiento Urbano (Decreto municipal N° 298/2005)

El municipio ha institucionalizado los **incentivos** a particulares por mejoramiento del medio ambiente a través del Código de Ordenamiento Urbano. Las acciones promovidas por este instrumento en el borde costero pueden contribuir a su conservación o a la realización de plantaciones de árboles que resulten de interés o significativos para el patrimonio cultural, social, ambiental o paisajístico local.

La zonificación establecida por el **Código de Ordenamiento Urbano** para el borde costero, que enmarca las acciones anteriormente presentadas son:

- Esparcimiento público y semipúblico, y actividad náutica en coincidencia con el parque de la ribera (Epr).
- Recreativo, en el sector noroeste, donde se desarrollan los clubes deportivos (Ec).



Figura5: PLANO DE ZONIFICACIÓN DEL CÓDIGO DE ORDENAMIENTO URBANO SEGÚN ORDENANZA N° 298/2005. EN EL BORDE COSTERO DE SAN ISIDRO.
Fuente: Municipalidad de San Isidro. Dirección de Ordenamiento Urbano.

Actores

En una instancia previa a la implementación se realizó un congreso denominado “¿Qué ribera quiere?” en el cual se solicitaba a la sociedad a proponer proyectos para el borde costero. Participó gran diversidad de actores de la población objetivo y de otras organizaciones de la sociedad civil con propuestas, que posteriormente fueron seleccionadas para construir la agenda de prioridades.

Instancia de Implementación

Recursos y Actores involucrados

La gestión e implementación de los proyectos de espacios verdes del Parque Municipal de la Ribera han sido desarrolladas por el Estado municipal con recursos técnicos y económicos públicos.

Las obras de defensa costera en cambio han sido producto de un trabajo conjunto entre la Dirección de Hidráulica de la Provincia y el Municipio.

La ejecución de las obras ha sido licitada y otorgada al sector privado. El mantenimiento lo realiza el municipio con operarios propios y con recursos provenientes de los espacios comerciales concesionados en el mismo parque.

Articulación con otras políticas

Los objetivos del ordenamiento que se viene desarrollando en relación a los espacios públicos del borde costero busca tener una repercusión más allá de la jurisdicción municipal ya que se persigue la materialización de una ribera pública a nivel regional. También se han identificado articulaciones en el diseño de los parques en los límites con los partidos ribereños.

También se está actuando articuladamente con los municipios litorales del Río de La Plata en la protección ambiental del entorno del Río de La Plata a partir del proyecto Freplata.

En este caso tampoco se trata de una gestión integrada del litoral institucionalizada a partir de algún instrumento y con estructuras de gobierno adecuadas para tal fin. En las acciones implementadas prevalece el énfasis puesto en la dimensión espacial, con mayor ponderación del espacio público como espacio abierto recreativo. En tanto que el trabajo interinstitucional se verifica en acciones voluntarias respecto de algunos aspectos pero con las divisiones de tareas que el organigrama prevé.

Instancia de Evaluación

Grado de concreción

De los cinco espacios verdes que integran el Parque de la Ribera se encuentran terminados cuatro, restando para finalizar el Bosque Alegre. También recién comienza el proceso de recuperación de la administración municipal del Puerto de San Isidro.

Repercusión en la población y dificultades surgidas en el proceso

Por la utilización que tienen los parques habilitados se puede inferir que hubo una repercusión positiva, aunque existe mucha dificultad para acceder a los mismos por impedimentos producidos por el trazado, y las superficies incorporadas resultan escasas para la demanda local.

Sin embargo en diversas oportunidades se han expresado opiniones contrarias a la ejecución de nuevos proyectos, principalmente denunciando obras de relleno con escombros y basura que modifican las pendientes y contornos sin planificación conjunta para todo el borde costero norte desde Tigre a Ciudad de Bs. As. La población también se ha expresado negativamente por la falta de evaluaciones de impacto ambiental según la ley vigente. Otra cuestión percibida como negativa ha sido la regularización dominial y posterior venta de tierras ganadas al río.

Los inconvenientes suscitados en el proceso de recuperación y generación de espacios públicos en el borde costero presentan razones jurisdiccionales, presupuestarias y legales y administrativas.

Para la ejecución de varios proyectos han surgido problemas jurisdiccionales entre la provincia y el municipio, los motivos fueron diversos entre ellos, administrativos, falta de comunicación e incumplimiento de contratos.

Los recursos presupuestarios escasos constituyen uno de las causas por las cuales no se ha ejecutado la totalidad de los proyectos, y una de las condicionantes que ha llevado a que sólo se invierta en espacio verde.

Los asentamientos residenciales sobre el borde costero, tanto los de menores como los de altos recursos, han complejizado la recuperación y extendido los plazos por las actuaciones legales iniciadas.



FOTO 7: PASEO DE LOS 33 ORIENTALES



FOTO 8: CLUB NAUTICO SAN ISIDRO



FOTO 9 y 10: PARQUE DE LA RIBERA



FOTO 11: ESPACIOS CONCESIONADOS EN PARQUE DE LA RIBERA

Fuente: Elaboración propia



FOTO 12: ESPACIOS USADOS COMO BALNEARIO EN P. DE LA RIBERA

2.2.3 San Fernando

La situación anterior a la decisión de implementar el programa de acciones que se viene desarrollando comprendía las siguientes problemáticas:

- Déficit de espacio público abierto a nivel partido.
- Difícil accesibilidad al borde costero por ubicación de áreas residenciales y deportivas privadas y por el corte provocado por la traza del ferrocarril.
- Disminución de humedales.
- Ocupación de la línea de ribera por usos residenciales y deportivos.
- Ocupación de tierras municipales sobre la costa
- Segregación socio espacial en el uso del borde costero.

No existe una política explicitada mediante un plan de acciones, instrumentos y con delegación de responsabilidades en relación al espacio público ni al espacio público, sino un conjunto de acciones diversas guiadas por el objetivo de hacer mas pública la costa y favorecer el desarrollo local.

La iniciativa está siendo conducida por el municipio a partir de distintas modalidades de gestión: para el caso de los espacios públicos de acceso irrestricto (pequeños espacios para la contemplación del río) la gestión ha sido totalmente pública, mientras que para un sector de la costa se ha formado una sociedad entre el Estado municipal y el sector privado.

Instancia de Formulación

Objetivos

El municipio considera al borde costero como un “área de oportunidad de desarrollo”³². La política que se viene desarrollando en el borde costero tiene como principal objetivo darle una “entidad” para que la sociedad se identifique con este territorio, tanto en lo relacionado con lo social, por las actividades económicas que se desarrollan y por lo físico. Esta política se sustenta sobre dos principios que rigen las actuaciones:

- “El río no se toca”, que implica reconocer que San Fernando es un municipio de Río y que las modificaciones en el medio ribereño desencadenan en sucesos negativos perjudiciales para el desarrollo de las actividades y de la calidad de vida de la población local.
- “El río es público” como propósito expresa la voluntad de que la costanera sea de uso público, libre y gratuito

Instrumentos

La política relacionada con los espacios públicos en el borde costero ha sido materializada a partir de la concreción de distintos proyectos de intervención que responden a los objetivos enunciados anteriormente y se inscriben dentro del marco normativo de usos del suelo expresado en el Código de Edificación³³ vigente. Los instrumentos mencionados son:

³² El municipio considera como áreas de oportunidad del desarrollo a la fracción costera y el oeste del distrito.

³³ Texto ordenado del Código de Edificación y Modificatorias Ordenanza N° 3603/91.

Intervención		Proyecto Costanera de la Buena Vista
		Proyecto Balneario municipal "Eva Perón"
		Proyecto Salón del parque náutico (marina de acceso público)
Normativos		Ordenanza de impacto ambiental previo en zonas de preservación.
		Código de edificación
De Gestión		Ente mixto consorcio Parque Náutico

Gráfico 7: INSTRUMENTOS MUNICIPALES UTILIZADOS EN EL PROCESO DE RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS EN EL BORDE COSTERO DE SAN FERNANDO.

Fuente: Elaboración propia.

Las intervenciones en el borde costero que tienen entre sus objetivos el mejoramiento y apertura de accesos públicos al río son los mejoramientos de la Costanera de la Buena Vista y del Balneario Municipal. El primero es un espacio verde recreativo para la contemplación y la pesca y el segundo un balneario público. Estos han sido concretados a partir de la obra pública.

También persigue los mismos objetivos el Parque Náutico, aunque se trata de un complejo que también incluye una marina de acceso público, y varios clubes náuticos, con lo cual la accesibilidad al mismo está restringida a los que desarrollan estas actividades.

Todas las intervenciones emprendidas y programadas han sido enmarcadas por el Código de Edificación vigente que establece los usos del suelo. En el borde costero establece los siguientes usos:

- Usos mixtos en el sector noroeste en cercanías de la zona portuaria.
- Usos residenciales en el sector sureste ocupando aproximadamente la mitad de la longitud del borde costero, en donde actualmente se desarrollan los clubes y barrios náuticos, el Parque Náutico y la costanera municipal.
- Y denomina como áreas en "desarrollo urbanístico" a los predios ocupados por los clubes San Fernando y Yacht Club Argentino.

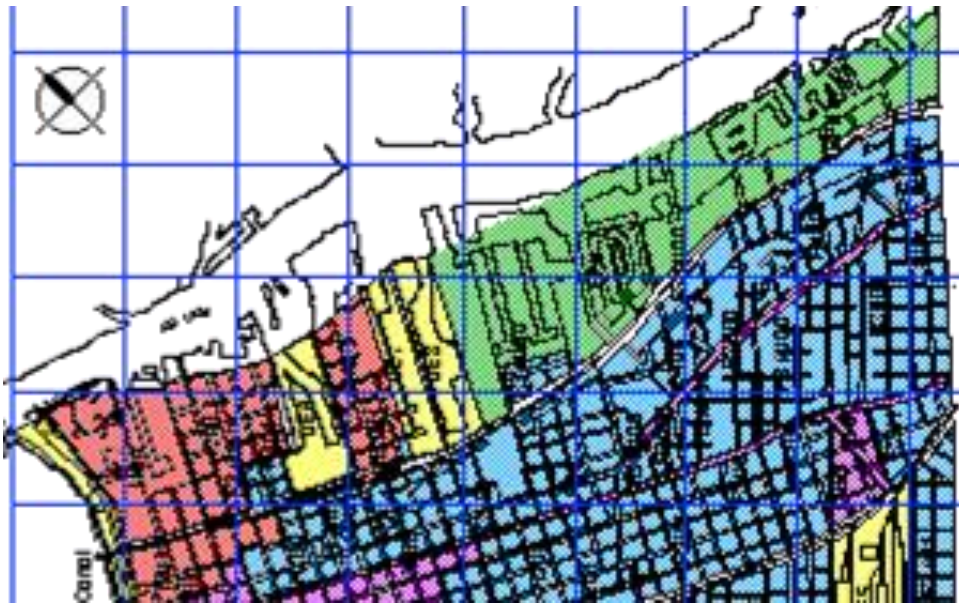


Figura 6: PLANO DE ZONIFICACIÓN DEL CÓDIGO DE ORDENAMIENTO URBANO SEGÚN ORDENANZA N° 3603/91 Y MOD. EN EL BORDE COSTERO DE SAN FERNANDO.

Fuente: <http://WWW..sanfernando.gov.ar>

Actores

En la instancia de formulación el municipio realiza talleres para la verificación de los objetivos propuestos por el municipio y para conformar los programas de acción.

Instancia de Implementación

Actores involucrados y recursos

La gestión e implementación de los proyectos de espacios verdes han sido desarrolladas por el municipio con recursos técnicos y económicos públicos, mientras que el Parque Náutico en sociedad público privada.

Articulación con otras políticas

Los funcionarios locales expresan interés por la articulación con otras políticas sectoriales municipales a partir del trabajo inter áreas que se implementa cuando intereses sectoriales de distintas áreas se superponen. Desde lo organizacional se tiende a establecer el trabajo horizontal en reuniones y comisiones entre áreas, aunque el organigrama municipal es tradicional.

También se incluyen instrumentos novedosos de articulación público privada para la gestión de los espacios públicos como es el caso del consorcio formado para la administración del Parque Náutico.

Esta modalidad persigue objetivos estratégicos en la búsqueda de conseguir también impacto positivo en el valor agregado de la zona y en la generación de puestos de trabajo, es decir se busca también impulsar el desarrollo local del partido. Sin embargo no se han hecho explícitos objetivos que busquen la gestión integral del recurso litoral.

En relación a la articulación con los municipios vecinos y con la provincia no se manifiesta voluntad de articular acciones, sólo se ha expresado respeto por las acciones ajenas.

Adecuación de la gestión

Hay interés por parte del municipio en recurrir a mecanismos de participación innovadores en la gestión para construir el programa de gobierno y facilitar el trabajo intersectorial. Se realizan talleres regularmente para construir líneas de acción y para efectuar el monitoreo de los temas prioritarios.

La conformación del ente mixto "Consortio Parque Náutico" se realizó para la administración de la tierra del dominio municipal en el sector este del borde costero con el objetivo de ejecutar acciones de recuperación urbana y ser un instrumento de promoción de actividad productiva y de servicios del sector náutico. El consorcio es una sociedad anónima cuyo capital está constituido en un 51% por el Municipio y el 49% por la Cámara Argentina de Constructores de Embarcaciones Livianas³⁴.

Los beneficios de esta empresa de desarrollo deben ser volcados íntegramente en la región costera y deben propender a mantener y mejorar los predios de las actuales marinas en funcionamiento y a mejorar el Área Parque Náutico de San Fernando para facilitar el acceso de la población al río y promover la actividad náutica.

Evaluación

Grado de concreción

Han sido inaugurados los espacios verdes recreativos del Balneario Municipal y la Costanera Municipal, el Parque Náutico se encuentra en obra.

Sin embargo los objetivos perseguidos por el municipio de recuperar la línea de ribera como espacio público distan mucho de su materialización. Principalmente por la dificultad en la accesibilidad a la misma provocada por la ocupación del borde costero por clubes náuticos y deportivos, y barrios privados y por la barrera generada por las vías del Tren de la Costa.

Repercusión en la población y dificultades surgidas en el proceso

Por la utilización que tienen los parques habilitados se puede decir que ha habido una repercusión positiva, aunque existe mucha dificultad en la accesibilidad física de los mismos y los ámbitos sin restricciones en el acceso son pocos en relación con la demanda local.

Es muy despareja la apropiación del borde costero, por el carácter elitista de las implantaciones existentes en el área que favorecen un disfrute segregado del espacio litoral. Si bien estos desarrollos de segundas residencias y puertos deportivos fueron impuestos en conjunto por el Estado y grupos económicos en los '70, de alguna manera el Estado actualmente está fomentando la inversión en espacios públicos ligados al ocio y al disfrute del tiempo libre de usuarios que pueden acceder a los mismos a partir de cierta capacidad adquisitiva. En tanto que el beneficio redundaría solo en los sectores de menores recursos en fuentes de trabajo.

Los inconvenientes manifestados por la administración municipal en el proceso de recuperación y generación de espacios públicos en el borde costero son presupuestarios y la falta de apoyo técnico de la provincia.

³⁴ Este tipo de sociedad es posible desde 2002 tras la sanción de la Ley 12.929 (Ley provincial de Sociedades Anónima con Capital Estatal Mayoritario) que permite a los municipios constituir Sociedades Anónimas para promover actividades económicas junto con la actividad privada conservando el perfil de un servicio público.



FOTO 13: COSTANERA DE LA BUENA VISTA



FOTO 14 BALNEARIO MUNICIPAL EVA PERÓN



FOTO 15: CLUB NAUTICO



FOTO 16 INDUSTRIAS Y GUARDERÍAS NAUTICAS EN BORDE COSTERO



FOTO 17: SALÓN DEL PARQUE NAUTICO
Fuente: Elaboración propia

Del análisis de las experiencias de aplicación de políticas se ha visto que todas han buscado responder al déficit de espacio público abierto a nivel partido, y a disminuir la ocupación de la costa con equipamientos privados, y en menor medida han buscado favorecer la relación de la ciudad con el río a partir de generar mayor accesibilidad al área.

En los tres casos analizados se ha visto que las políticas han sido movilizadas en sus inicios por demandas de la población local. Sin embargo en el proceso de la política no han tenido participación directa en la implementación y evaluación. Aunque la población se ha expresado organizadamente en muchas ocasiones a partir de opiniones vertidas en medios periodísticos, logrando incluso frenar o redireccionar las políticas.

En ninguno de los casos se trata de una gestión integral del espacio litoral explicitada a través de un marco organizacional, con recursos y planificado. Son acciones encaradas por las áreas vinculadas al ordenamiento del territorio y que, en mayor o menor medida, se articulan con otras actuaciones sectoriales. También es el caso de las acciones vinculadas a la protección ambiental que se han ajustado a respuestas sectoriales y a las desprendidas de la participación de los municipios en el proyecto FREPLATA.

Con respecto a las modalidades de gestión se ha visto que en San Fernando y San Isidro las intervenciones de menor envergadura han sido resueltas por el municipio con recursos propios, y en los casos de intervenciones que requerían mayores recursos e implicaban la intervención de otras jurisdicciones se recurrió a modalidades de gestión asociada (tanto entre distintos niveles del Estado como entre el Estado y el sector privado). Coincidentemente, estas últimas han propiciado el desarrollo de espacios públicos con accesibilidad limitada por el tipo de actividad a desarrollar en dichos espacios (náuticas).

Sólo el caso de San Fernando busca articular explícitamente la propuesta vinculada a los espacios públicos con otras políticas municipales. Aunque, si bien la iniciativa favorece el desarrollo local a partir de acentuar el perfil de la industria náutica local y con ello identidad de municipio ribereño, la oferta de espacios públicos continúa siendo limitada en función de la demanda de la cantidad de población del partido y que los sectores con bajos recursos no disponen de medios para acceder al desarrollo de las actividades ofrecidas en los espacios disponibles y proyectados.

Capítulo 2

CASO DE ESTUDIO: Los espacios públicos del borde costero de ensenada

Presentación

El objeto de estudio de la investigación se centró en el estudio de los espacios públicos del borde costero de Ensenada con el propósito de formular criterios para el diseño de políticas que propendan a la disminución de la degradación ambiental del sistema.

Hasta aquí se ha avanzado en la presentación de su marco teórico. Dentro del mismo se ha referenciado cada dimensión del análisis conceptual dentro del **contexto del Área Litoral Sur Metropolitana de Buenos Aires**. Este acercamiento permitió la primera aproximación al problema, y junto con el estudio de las experiencias contemporáneas, permitió identificar las variables fundamentales y los procesos a analizar.

En el estudio de caso que se presenta a continuación se profundizará el análisis desarrollando dos escalas de acercamiento mayor al objeto de estudio: la primera, que indaga en los procesos de degradación en Ensenada y su vinculación con las políticas públicas; y la segunda, que centra el análisis en el sistema de espacios públicos del borde costero.

Se presenta en primer lugar la lectura de los procesos que manifiestan la **degradación ambiental en Ensenada** y su relación con las políticas públicas, tanto las determinadas por su pertenencia al contexto metropolitano, como las de carácter local. Esta segunda escala de aproximación ha sido indagada a partir de la identificación de las políticas más relevantes sucedidas en el proceso histórico hasta la actualidad, y buscando sus relaciones con la estructuración territorial actual.

Posteriormente se analiza el sistema de **espacios públicos del borde costero de Ensenada**, como escala de aproximación menor donde se presentan y analizan las dimensiones que definen su degradación ambiental y las acciones en curso, para finalmente proponer los criterios e instrumentos posibles de ser considerados por las políticas públicas que busquen el mejoramiento del sistema.

1 PROCESOS DE DEGRADACIÓN AMBIENTAL EN ENSENADA

1.1 El Contexto: Litoral Metropolitano de Buenos Aires

Para comprender la estructura territorial del partido de Ensenada, y particularmente del borde costero y de los espacios públicos allí ubicados, es necesario reconocer su inserción dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires, y su pertenencia a un área litoral.

Una serie de procesos externos originados en el AMBA han contribuido a la degradación ambiental del partido, manifestándose en mayor grado por la condición litoral.

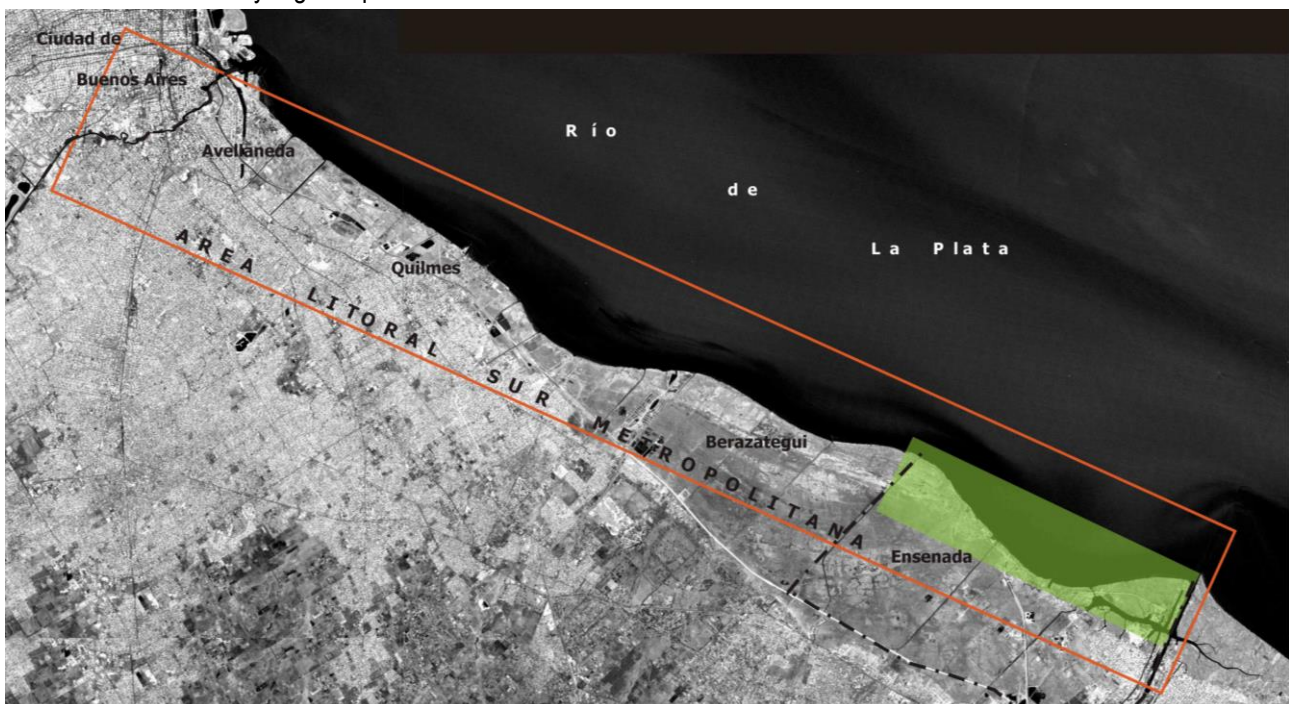


Figura 7: UBICACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO EN EL LITORAL SUR DEL ÁREA METROPOLITANA. DE BUENOS AIRES

Fuente: Elaboración propia.

EL TERRITORIO DE ENSENADA COMO PARTE DEL SISTEMA METROPOLITANO se integra al eje urbano industrial que se extiende desde las localidades de Zárate-Campana hasta la micro-región que integra junto con Berisso y La Plata (conocida como Gran La Plata). En el área se manifiestan fuertes desigualdades territoriales y socioeconómicas: en este polo de crecimiento confluye aproximadamente el 76% de la población de la Provincia de Buenos Aires, y allí se radican los principales actores económicos del país a la vez que buena parte de su población vive en condiciones de extrema vulnerabilidad y pobreza.

En relación a las actividades económicas, el Área Metropolitana de Buenos Aires es el mayor centro de actividades del sector industrial, comercial y de servicios. Este eje concentra el 45% de toda la actividad industrial nacional, especialmente química y petroquímica. Ensenada y Avellaneda (Dock Sud) se integran a este cordón industrial como los eslabones más importantes de actividad petroquímica, con una fuerte presencia en la actividad económica de la Provincia de Buenos Aires³⁵. En ambos partidos esta actividad se desarrolla asociada a la infraestructura portuaria.

³⁵ En Ensenada se desarrolla el 15% de la actividad industrial petroquímica provincial, en Avellaneda el 18% según el Censo económico de 1993.

La situación ambiental de este conglomerado urbano industrial es compleja, afectando intensamente al litoral y su borde costero. El territorio fue ocupado diferencialmente, en términos generales los sectores populares de la población y las áreas industriales se asentaron en áreas con condiciones sanitarias deficitarias y sujetas a periódicas inundaciones; en tanto que los sectores de mayores ingresos se asentaron en áreas más elevadas y con infraestructura. Tanto las modalidades de ocupación como el desarrollo de las actividades actuaron afectando a los recursos naturales y generando situaciones de alta vulnerabilidad a los sectores sociales más bajos.

El área se encuentra atravesada por un gran número de cuencas hídricas, interrelacionadas de diversas formas y que desaguan en el Río de La Plata que es utilizado simultáneamente como cuerpo receptor de aguas residuales e industriales, como fuente de agua para consumo, y como recarga de los acuíferos subterráneos. Siendo entonces la contaminación del agua y de las costas un problema regional.

A su vez, los efectos de la degradación que presentan las costas del río, repercuten en el deterioro del paisaje de la costa, y en el desarrollo de algunas actividades, como el turismo, la recreación y los deportes náuticos, entre otras.

Las aguas subterráneas también presentan elevados índices de contaminación, tanto de origen urbano, industrial o de las actividades agrícolas. Situación que afecta en mayor medida a los grupos de población más vulnerables que carecen de servicios de agua y cloacas para sus necesidades diarias. Asimismo se caracterizan por el alto grado de salinización.

Otra de las problemáticas importantes del área está generada por tratamiento de residuos domiciliarios e industriales. Ensenada cuenta con uno de los centros de disposición del sistema metropolitano de la Coordinadora Ecológica del Área Metropolitana (CEAMSE), que actúa degradando los suelos, agua y aire del litoral.

También existe un número importante de basurales clandestinos que reciben residuos domiciliarios e industriales, y que actúan contaminando acuíferos, napas freáticas y aire, contribuyendo aún más al deterioro de la calidad de vida de la población de las áreas urbanas próximas.

En el área metropolitana se identifican dos áreas sensibles por la contaminación generada por las industrias petroquímicas que actúan como principales emisoras de distintos contaminantes que se depositan en las aguas superficiales y subterráneas y en la atmósfera. Sumado a ello, los asentamientos petroquímicos, constituyen fuentes de riesgo por explosión vinculado a la producción y almacenamiento de combustibles (estático), y al traslado de los mismos (dinámico). (Bono y otros, 2004).

La problemática de los espacios públicos en la región alcanza mayor relevancia cuando se observa la gran cantidad de población a que deben abastecer, y se percibe aún más su necesidad en las áreas con mayor densidad de población en donde es notable la disminución de espacios verdes recreativos y la pérdida de calidad de los existentes.

Los principales procesos que contribuyen a la problemática de estos espacios del área metropolitana están relacionados con la privatización de espacios de dominio público del Estado, la degradación por falta de mantenimiento y equipamiento adecuado, la polarización según clases sociales en el uso, el crecimiento de periferias y áreas marginales sin previsión de espacio público, y la ocupación no formal, entre otros (Bono, Roca y Ríos, 2005).

Sin embargo, en el área aún existe gran cantidad de espacios abiertos significativos, ubicados estratégicamente por accesibilidad y cercanía al sistema costero, para ser incorporados al sistema de espacios públicos metropolitanos o de escala local (selvas marginales, áreas de bañados, espacios costeros, bordes de cursos de agua, etc.).

La valoración positiva de estos espacios abiertos litorales reside en las características del paisaje natural, ecológicas y territoriales, aptas para el desarrollo del esparcimiento, la recreación, la educación, la protección de la naturaleza entre otras actividades, que pueden resultar beneficiosas simultáneamente sobre lo territorial, social, económico y cultural.

Sobre estos mismos espacios abiertos las tendencias marcan un especial interés en desarrollar inversiones inmobiliarias que aprecian su valor posicional y paisajístico, negando los valores del litoral como espacio público.

En Ensenada, se desarrolla un importante sistema de espacios públicos en el borde costero, destacado por su extensión y uso en la región. Entre estos se encuentran la reserva natural de Punta Lara (que junto con el Parque Pereyra Iraola constituyen un área extensa de gran diversidad de aproximadamente 3000 has.) y los espacios recreativos costeros.

ENSENADA COMO TERRITORIO LITORAL presenta particularidades propias del medio físico natural y de los sistemas estructurales artificiales allí instalados.

Las características del medio natural pueden sintetizarse a partir de las condiciones de su relieve casi plano, bajo la cota +5.00 msnm., atravesado por varios cursos de agua procedentes de la terraza alta, características que posee por ser parte de la cuenca de inundación del estuario del río de La Plata. (Bono, 2004. Op. Cit.) (Figura 8). Este suelo se caracteriza por su anegabilidad, baja resistencia y permeabilidad, y por la cercanía del nivel freático, cuestiones que lo definen como no apto para uso urbano. En el área se extiende a lo largo del borde litoral un monte costero, que se amplía en la Isla Santiago y al norte del partido (sector protegido como reserva natural). (Bono, 2004. Op. Cit.)

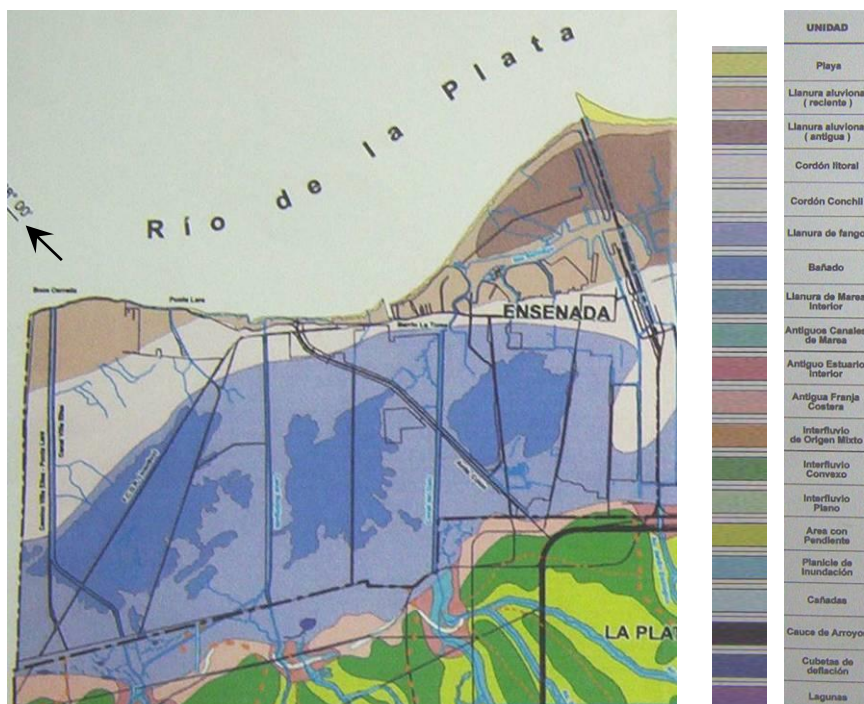


Figura 8: GEOMORFOLOGÍA DEL PARTIDO DE ENSENADA

Fuente: IGS-CISAHUA. Facultad de Ciencias Naturales y Museo. UNLP.

Pese las condiciones del medio natural, poco aptas para el desarrollo urbano, el territorio fue ocupándose y se consolidó a partir de la fundación de La Plata y de la construcción del Puerto. Fue reestructurado en varias oportunidades: con el desarrollo de la industria frigorífica para exportación, con la instalación de la destilería YPF (ambas coinciden con un alto crecimiento demográfico); y posteriormente con los asentamientos del Polo Petroquímico, los Astilleros y la industria siderúrgica, se producen los cambios más importantes que definen la ocupación urbana actual. (Figura 9)

En el espacio litoral de Ensenada se pueden distinguir los **ámbitos del litoral** que define Barragán Muñoz (1994): borde costero, litoral y zona de influencia, considerado para ello tanto sus aspectos físicos naturales, los componentes estructurales construidos por el hombre, las actividades e interrelaciones (Figura 10).

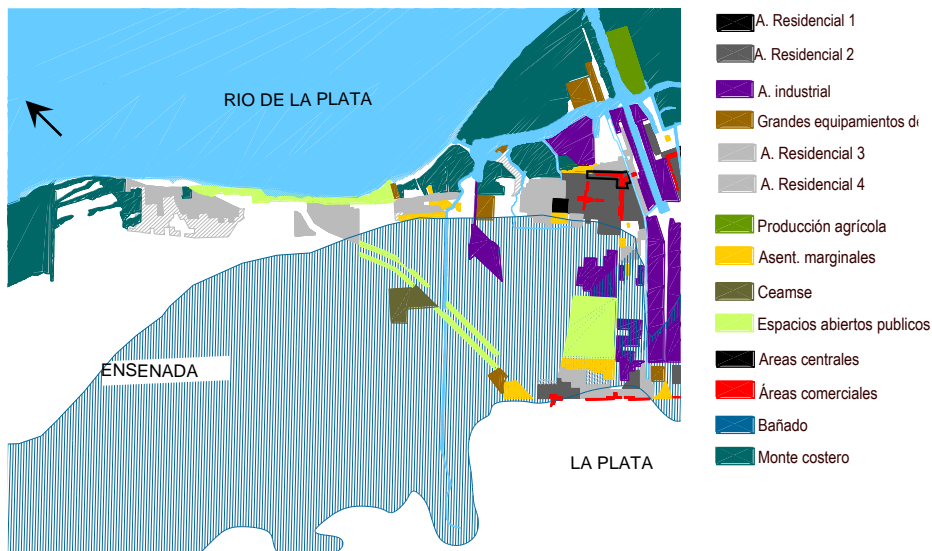


Figura 9: PATRONES TERRITORIALES DEL PARTIDO DE ENSENADA

Fuente: Bono y Otros, 2004. Op. Cit.

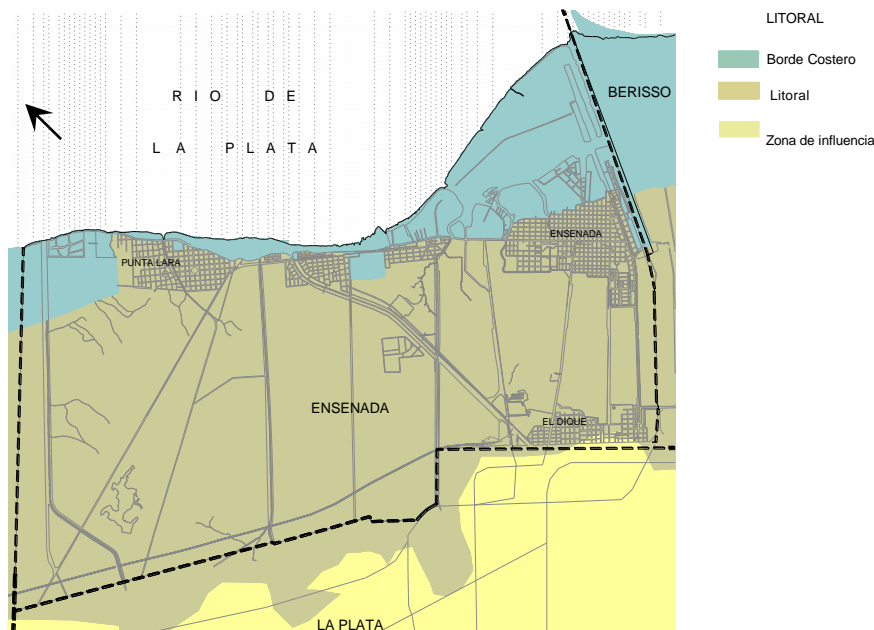


Figura 10: DEFINICIÓN DEL ÁREA LITORAL Y SUS ÁMBITOS EN EL TERRITORIO DE ENSENADA.

Fuente: Elaboración propia según definición de Barragán Muñoz (1994, Op. Cit.) y utilizando como base plano de Geomorfología.

Estas zonas tienen una amplitud variable y se presentan características homogéneas en relación a las condiciones físico naturales, fundamentalmente las vinculadas al suelo, vegetación y riesgo de inundación (Figura 9); y en relación a la especificidad de las actividades e infraestructuras localizadas y la proximidad con respecto al río (Figura 10). Entre sí, según sean las distancias a que se encuentran del agua, se aprecian mayores o menores influencias en las relaciones entre este medio y el continental, y en los procesos generados por el desarrollo de las actividades. Es por ello que las problemáticas adquieren características y dimensiones particulares en cada ámbito, resultando en el borde costero más críticas.

El **Borde Costero** es el ámbito del litoral de Ensenada donde se observan las mayores singularidades de esta zona fronteriza entre el agua y la tierra, tanto por las intervenciones que ha realizado el hombre, por las características del medio físico, como por la intensidad de la degradación ambiental.

Es una franja que incluye las unidades geomorfológicas más próximas al río (playas y llanura aluvional) por ello son las áreas más planas y topográficamente bajas, de suelos arcillosos y arenosos, y que presentan mayor riesgo de inundación. Sobre esta franja, en continuidad hacia Berazategui y Berisso, se desarrolla el monte costero, importante por la biodiversidad de especies y sus condiciones paisajísticas y ecológicas. Una porción de este monte se encuentra definido como Reserva Natural Integral Punta Lara, y se encuentra sujeto a políticas de protección.

En varios sectores constituye un límite de la zona la obra vial del camino costanero, que ha actuado como borde construido para la ubicación de actividades económicas de mayor o menor relación con el río y ha definido un nuevo corte topográfico modificando los escurrimientos naturales.

Las actividades desarrolladas en este espacio tienen una estrecha relación de proximidad con el río: turismo, recreación y ocio, comercio y comunicación, segundas residencias, científicas, áreas portuarias e industriales se ubican en una línea continua sobre el borde. El turismo, la recreación y el ocio se desarrollan en el sector centro y norte del borde costero, en playas y áreas verdes públicas y semipúblicas con acceso directo al río; y en equipamientos náuticos puntuales hacia el sector sur. Hacia el sur del borde costero y manteniendo estrecha relación con el Puerto La Plata se desarrollan la actividad portuaria privada para el transporte de la industria siderúrgica; la industria naval; y el comercio exterior en la zona franca. (Figura 12)

En dos sectores del borde costero se desarrollan áreas residenciales con dispares características socioeconómicas y de apropiación del medio litoral. La villa Rubén Sito es un asentamiento marginal de viviendas ribereñas ubicadas frente al río carentes de infraestructura y, dificultosa accesibilidad para la población visitante. En tanto que el barrio Regatas, constituido mayormente por segundas residencias, se desarrolla sobre los márgenes del Río Santiago y del Arroyo Doña Flora que son apropiados para el desarrollo de actividades náuticas.

Los conflictos en este ámbito se manifiestan en la alteración del medio natural litoral producido por cambios en la morfología de suelos por rellenos, contaminación, y deforestación; en incompatibilidad de actividades; y en la ocupación de áreas de dominio público para uso residencial.

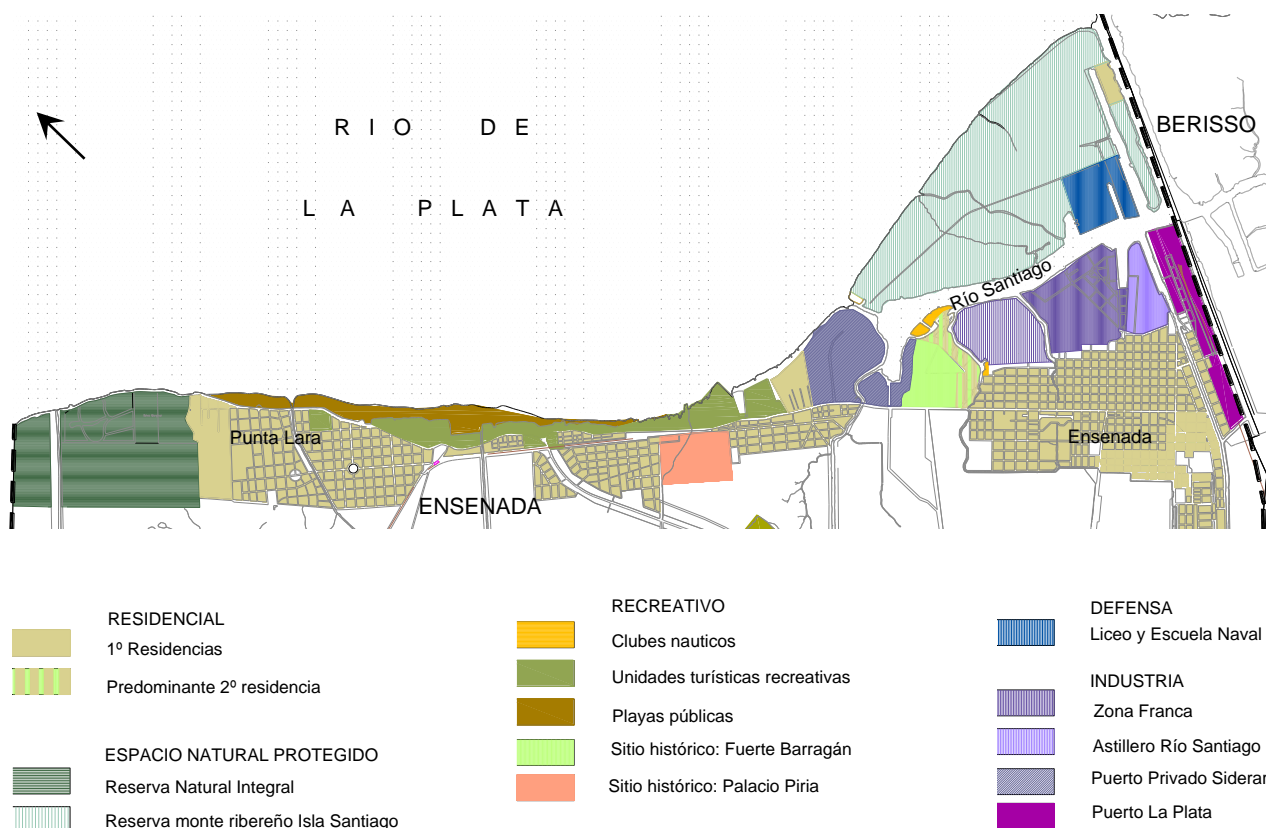


Figura 11: USOS DEL SUELO EN EL BORDE COSTERO DEL RÍO DE LA PLATA EN EL PARTIDO DE ENSENADA

Fuente: Elaboración propia.

Varias hectáreas de monte costero se han talado para construir las instalaciones de Zona Franca, y poco a poco se avanza sobre otros fragmentos afectando con ello también a la diversidad de especies; se han rellenado áreas modificando las escorrentías naturales y perjudicado a sectores adyacentes por efecto de las inundaciones; y la contaminación del Río de La Plata y arroyos que afecta a toda la región metropolitana en Ensenada es aún mayor por la proximidad del Polo Petroquímico y de las descargas cloacales de Berazategui y Berisso.

Las incompatibilidades se manifiestan entre actividades de diversa naturaleza, a la vez que el estado actual del ambiente resiente el desarrollo de otras. Resulta altamente incompatible el desarrollo de la actividad industrial petroquímica con las actividades urbanas, recreativas y turísticas, para las cuales el medio natural es el principal atractivo. Aunque si la industria cesare de funcionar, en las condiciones que lo hace actualmente, puede inferirse que la situación del medio no cambiaría significativamente³⁶, porque en su degradación están actuando además los factores de escala metropolitana mencionados anteriormente.

³⁶ Aunque si disminuiría por ejemplo el riesgo de explosión.

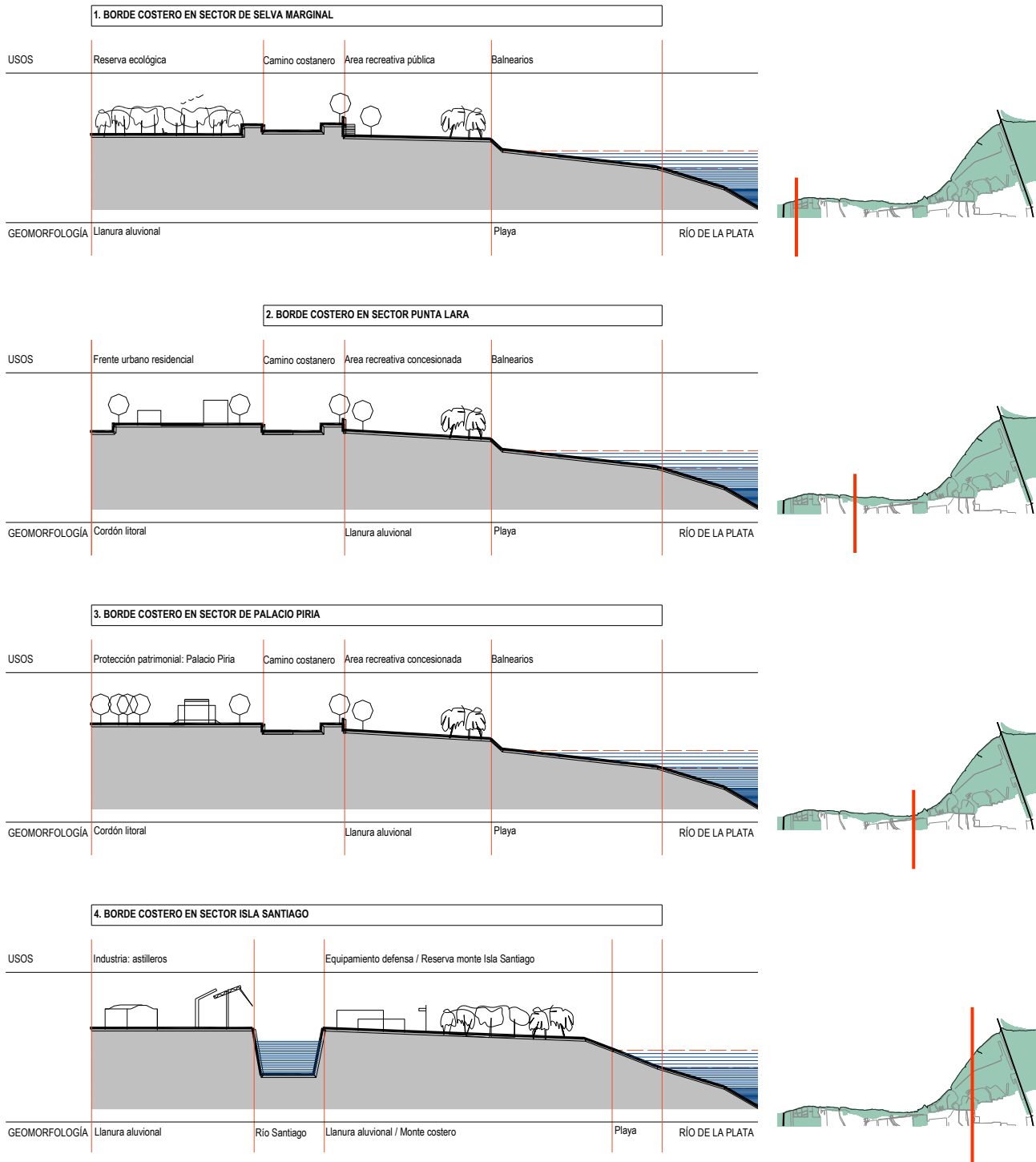


Figura 12: CORTES ESQUEMÁTICOS DEL BORDE COSTERO DE ENSENADA

Fuente: Elaboración propia.

La ocupación de áreas de dominio público en el borde costero presenta dos realidades, la ocupación residencial no formal de áreas con riesgo ambiental por parte de sectores marginales de la población; y la “privatización” de amplios

sectores por la concesión de unidades recreativas, situaciones que generan una disminución en la oferta de espacio público y una sobreexplotación de los espacios sin restricciones en la accesibilidad.

También existen áreas de dominio público que se encuentran actualmente sin uso sobre las cuales no hay una política clara en relación a su destino, como la Isla Santiago con infraestructura militar subutilizada, o la porción de territorio ubicada entre los arroyos La Fama y Doña Flora, sobre la cual está prevista la expansión de la Zona Franca La Plata y sobre la cual ha existido un proyecto de Ley Provincial para declarar al monte costero como área protegida.

En consecuencia, con lo expuesto se ha visto que, la estructura del borde costero está fuertemente condicionada por la estratégica concentración de la actividad industrial y portuaria en la localidad de Ensenada (extremo sureste del partido) y por la extrema degradación ambiental. Esto ha incidido en que la mayor extensión de espacio público se encuentre en Punta Lara, y que allí se desarrollen las actividades recreativas (balnearias, deportivas, espacios verdes, pesca deportiva) y educativas y de protección del espacio natural.

Ello ha determinado que, por una parte estos espacios públicos se encuentren sobreexplotados estacionalmente, y que por otra parte gran cantidad de recursos que constituyen potencialidades, con posibilidades de ser puestos en valor dentro de una política de espacio público se encuentren subutilizados o con ocupaciones industriales degradantes. En tanto que los asentamientos residenciales relacionados con esta actividad, pasaron de ser segundas residencias a constituir zonas empobrecidas o marginales, extremadamente vulnerables.

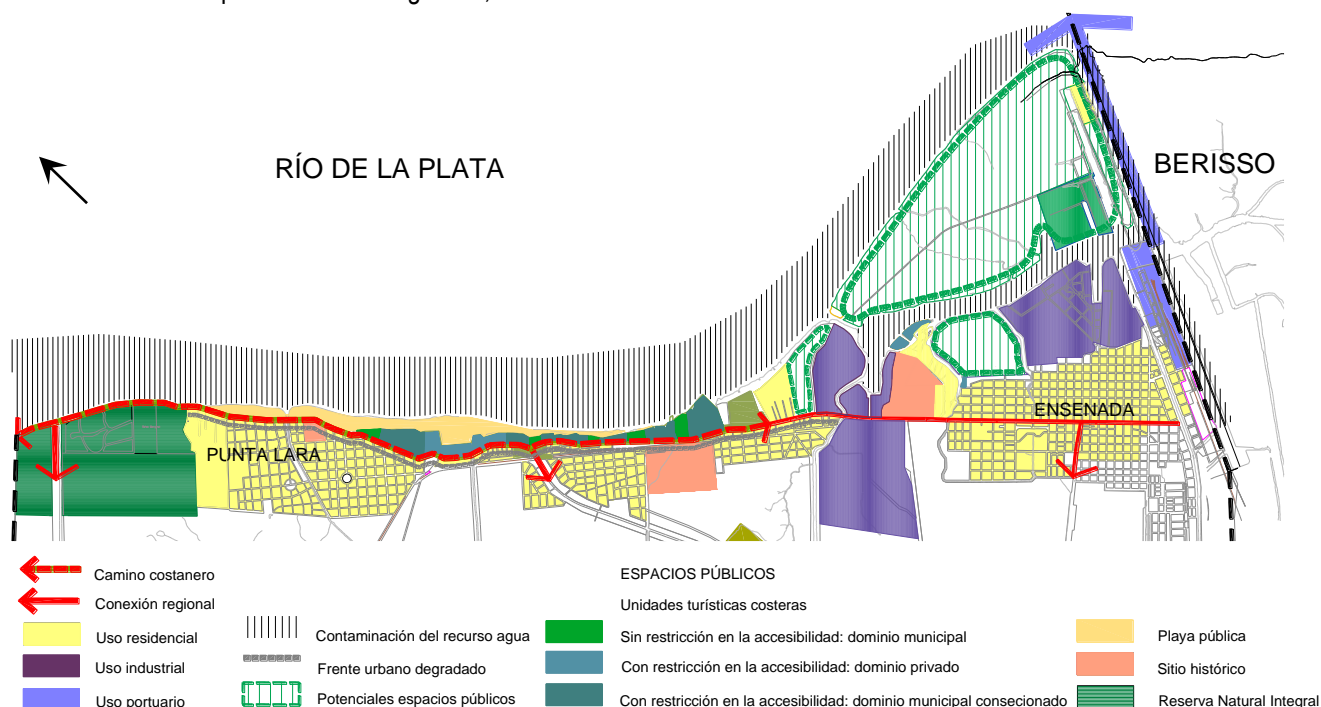


Figura 13: ESTRUCTURA DEL BORDE COSTERO DEL RÍO DEL LA PLATA EN EL PARTIDO DE ENSENADA

Fuente: Elaboración propia.

El litoral es una franja de mayor amplitud que incluye el cordón litoral, de suelo más apto para la ocupación urbana, de anegamiento esporádico y con riesgo de inundación medio. Esta franja también incluye las áreas bajas de la llanura de fango y el bañado, ambas zonas de composición arcillosa y anegamiento permanente.

En el cordón litoral se asientan las áreas urbanas de Ensenada y Punta Lara, desarrollándose zonas residenciales en las que se mezclan industrias de poca envergadura con actividad comercial y administrativa. En tanto que las zonas bajas han sido ocupadas por expansiones urbanas no planificadas de ambas localidades y por la actividad industrial petroquímica que para su asentamiento ha efectuado el relleno de importante superficie de suelo.

Los conflictos de este ámbito también se manifiestan en incompatibilidad de actividades y en alteraciones del medio natural litoral.

La incompatibilidad se verifica entre actividades industriales peligrosas de transformación y transporte de petróleo y derivados, y las desarrolladas en áreas urbanas residenciales. No existen áreas de amortiguación entre ambas actividades para disminuir los efectos provocados por la contaminación ambiental y el riesgo de explosión, lo que incide negativamente en la calidad de vida de la población local.

Las modificaciones en la morfología de los suelos y las implantaciones en proximidad a los valles de inundación de cursos de agua han acentuado el riesgo de inundación de las áreas urbanas. También se ha alterado el medio con la contaminación producida por las industrias y por el relleno sanitario ya mencionados anteriormente.

La Zona de influencia del litoral se desarrolla desde un sector de transición entre la zona baja y el quiebre de pendiente que transcurre casi paralelo a la traza del ferrocarril y al límite de partido con La Plata y toda la terraza alta. Estas unidades geomorfológicas presentan suelos firmes con riesgos de inundación medios y bajos, a excepción de los valles de inundación de arroyos.

En la zona se reflejan algunas actividades propias del litoral, y se desarrollan otras que inciden en éste, comprende en el territorio de Ensenada a la localidad El Dique y al partido de La Plata en su totalidad. Esta zona presenta un alto grado de antropización tanto por las áreas urbanas, como por el desarrollo de la actividad del cinturón hortícola.

Los principales conflictos que inciden en el ambiente costero, vinculados al desarrollo de actividades, están relacionados con los vertidos urbanos o industriales tanto al río de La Plata como a cursos de agua interiores, la contaminación de aguas subterráneas por vertidos de fertilizantes y pesticidas de la actividad hortícola o domiciliarios,

1.2 Las Políticas Públicas Aplicadas

Hasta acá se ha presentado la inserción de Ensenada en el contexto mayor del Área Litoral Sur Metropolitana de Buenos Aires como espacio mayor, y las principales características que presenta como espacio litoral degradado.

Con lo expuesto a continuación, se procura vincular a los principales rasgos de la actual estructuración territorial del borde costero de Ensenada con las políticas públicas implementadas en el proceso histórico hasta 2001 por los distintos niveles del Estado. Se busca establecer relaciones entre las acciones del Estado y la degradación del borde costero en general, y del espacio público en particular.

Es decir, se busca observar cómo las políticas públicas han contribuido por acción o inacción a la degradación, a partir de acciones que permitieron el asentamiento de actividades y equipamientos urbanos degradantes, el deterioro de los recursos naturales, la polarización en el uso del espacio litoral según clases sociales y actividades, la restricción en la accesibilidad a los espacios públicos, y en el deterioro de los equipamientos, entre otros aspectos.

Para desentrañar este proceso se referirá a una serie de políticas -no necesariamente de carácter territorial- emprendidas desde el último cuarto del Siglo XIX y durante todo el siglo XX que han marcado el rumbo de la región y, particularmente en el ámbito local, han incidido en sus aspectos territoriales, económicos, culturales y sociales.

El período de análisis ha sido recortado hasta aproximadamente fines de 2001 cuando la crisis del modelo neoliberal encuentra su punto máximo. Y con ello en los años subsiguientes se produce un quiebre en los paradigmas que enmarcan el conocimiento y guían las acciones del Estado, por lo menos a nivel de objetivos.

Aunque los asentamientos en la región tienen origen en la época de los virreinos³⁷ cuando el rol de la región era estratégico para la defensa colonial³⁸, y se consolidan económica y territorialmente durante el siglo XVIII³⁹, recién en el período que abarca la construcción del puerto, el desarrollo de los emprendimientos recreativos en la zona de Punta Lara, el asentamiento industrial y el desarrollo de la infraestructura portuaria, se definen los elementos estructurantes que definen actualmente al borde costero de Ensenada. Por ello, se han considerado tres períodos para el análisis:

- Entre 1890 y 1925, período que abarca desde la construcción del Puerto hasta el asentamiento de la destilería YPF, se consolida el asentamiento urbano. En esta época se delinea la configuración actual del borde costero, con el asentamiento del puerto y de la Armada nacional y la construcción de algunas infraestructuras para el desarrollo de actividades recreativas por parte de la provincia; y con ello la compleja situación jurisdiccional del litoral.
- Entre 1935 y 1970, período en el que se consolida el rol industrial del municipio, factor más influyente en la degradación ambiental del espacio litoral. En esta etapa se continúa con la construcción de infraestructuras para el desarrollo de la actividad recreativa en Punta Lara y comienza el periodo de privatización de la costa. Se produce un gran descuido de los recursos naturales por la carencia de políticas públicas de los distintos niveles del Estado para la producción industrial social y sostenible, y el contexto legal y normativo en esta materia.

³⁷ Entre 1580 y 1730 el territorio de Ensenada fue un apéndice del Virreinato del Perú, desde 1776 fue integrado al Virreinato del Río de La Plata.

³⁸ En el año 1731 se construyó en la Ensenada de Barragán un fuerte para la defensa, ante eventuales incursiones portuguesas o inglesas.

³⁹ Económicamente con los saladeros, y territorialmente con la construcción de caminos, el ferrocarril y el asentamiento poblacional.

- ° Finalmente entre 1970 y 2001, es el periodo en el que se acentúan las problemáticas ambientales y la degradación del partido con falta de políticas públicas específicas y de control.

La instrumentación de políticas neoliberales, acentuada durante la década de 1990, dio lugar al retiro de las empresas del Estado (astilleros e YPF) e intensificó el proceso de des-industrialización, provocando intensas tasas de desempleo y deterioro ambiental en el asentamiento urbano, infraestructuras y recursos naturales por el declive de las actividades. Sin embargo esta involución en el desarrollo industrial no ha significado una disminución del impacto del sector industrial sobre el ambiente. Paralelamente, hacia finales de este período se reconocen intenciones, desde el Estado y la Sociedad Civil, de recuperar el borde costero como espacio público.

En este análisis se han considerado como variables fundamentales, el tipo de políticas según su matriz ideológica, lo que define el perfil de los objetivos, la escala de las iniciativas, el organismo de gobierno que emprendió las acciones, la consideración de la cuestión ambiental y de la problemática litoral, y los instrumentos utilizados por las acciones emprendidas. Al finalizar la descripción de cada período se sintetiza lo analizado en cuadros para resumir las políticas, facilitar la lectura cronológica y la incidencia articulada de las mismas en los rasgos territoriales del litoral.

PERIODO 1890-1925

El asentamiento del Puerto de La Plata en 1890, construido por la Provincia de Buenos Aires, y posteriormente transferido a la órbita nacional, fue parte de la **política de intervención en infraestructuras** en el período fundacional de la capital provincial, que tenía como principal objetivo facilitar la inserción de la Argentina en la economía mundial.

Como parte del mismo proceso integrador, en esta época de expansión de la industria frigorífica y de construcción de obras públicas, se produce la expansión urbana acompañada del gran crecimiento demográfico. Este fue promovido por las **políticas inmigratorias** que el Estado desarrolló para estimular el crecimiento económico y para “crear las condiciones para el desenvolvimiento de los empresarios privados” (Romero, 2001). La oleada inmigratoria europea no sólo expandió vertiginosamente el número de habitantes sino que produjo un intenso proceso de urbanización (que significó la dotación de servicios públicos, escuelas y espacios recreativos) (Oszlak, 1991)

El asiento de la Armada en la Isla Santiago también se corresponde con la misma época. Para ello se cedieron terrenos de jurisdicción nacional con un extenso frente sobre el Río de la Plata en la Isla Santiago, obedeciendo a **objetivos estratégicos y educativos militares**. Este asentamiento tuvo varios destinos, primero fue Estación de Torpedos (1892), posteriormente Apostadero Naval y finalmente Escuela Naval desde 1909. Actualmente, las instalaciones se encuentran infrautilizadas, aunque todavía se encuentran en posesión de la Armada.

En tanto que la consideración de Ensenada como destino recreativo –favorecido por sus particularidades litorales– recién se remonta a las primeras décadas del siglo XX, y coincide con las nuevas formas de vida y valores relacionados con el ocio, con actitudes asociacionistas, con la sensibilidad deportiva y por el contacto con el aire libre (Romero, 2001). En esta época se asentaron los clubes náuticos y se incentivó la **construcción de infraestructura para consolidar los espacios recreativos** financiados con aportes privados, nacionales y provinciales. En primer término se asentó el club Regatas en la zona que actualmente ocupan los astilleros Río Santiago, y posteriormente en 1929 el club Náutico Ensenada sobre el margen del Arroyo Doña Flora.

En tanto, que el primer emprendimiento para promover el “Balneario de Punta Lara” hacia el norte del borde costero, se desarrolla en 1922 por concesión mediante decreto presidencial, año en que también se construyó un hotel, acompañado por el mejoramiento del camino de tierra y la construcción de los puentes sobre los arroyos, y se acordó la llegada del transporte público. Durante la década de 1930, en sucesivas etapas se construyen los equipamientos balnearios financiados por el ex Jockey club: la sede balnearia, la escuela de Punta Lara, la Comisaría, la Iglesia, entre otros equipamientos; y la Provincia de Bs. As. construye el camino costanero y el murallón de defensa del Río.

Contemporáneamente, y tras los mismos objetivos, el empresario Francisco Piria intentó construir un balneario (similar al que construyó luego en Pirlápolis), aunque al no conseguir el apoyo político abandonó la iniciativa. De esta época es la residencia familiar conocida como Palacio Piria, ubicada en un extenso predio verde frente al Río de la Plata. Actualmente, este edificio se encuentra sujeto a **políticas de protección patrimonial** provinciales, reconocido como monumento histórico y he incorporado al patrimonio cultural de la Provincia (Ley Pcial. N° 12739/01), sin embargo su estado de degradación es extremo.

En el cuadro siguiente se sintetizan las acciones emprendidas durante este periodo, identificando el nivel de gobierno que ha tomado la iniciativa, los objetivos e instrumentos utilizados, y los principales rasgos que definieron la conformación del territorio del partido.

Nivel de Gobierno	Acciones	Objetivos	Instrumentos	Conformación Territorial
Provincial	Asentamiento del Puerto de La Plata (1890)	Facilitar la inserción de la Argentina en la economía mundial	Obra pública	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px;"> Infraestructura de soporte Urbanización y expansión urbana / crecimiento demográfico. Expansión industrial. Ocupación de extenso frente sobre el río Urbanización balnearia en el norte del frente costero del partido. </div>
Nacional	Políticas inmigratorias	Estimular el crecimiento económico y crear condiciones para el desarrollo de las empresas.		
Nacional	Asiento de la Armada en Isla Santiago (1892)	Estratégicos y educativos militares	Cesión de tierras Obra pública	
Nación y Provincia	Construcción de infraestructura (defensa costera, caminos y puentes) en Punta Lara. Transporte público (1ras. décadas del siglo XX)	Favorecer el destino recreativo del borde costero. Valorar el ocio, el deporte actitudes asociacionistas, y contacto con el aire libre.	Cesión de tierras Obra pública Concesión	

Cuadro 4: Síntesis de la relación entre los rasgos de la estructuración territorial del borde costero de Ensenada y las políticas públicas. Período 1890-1925

Fuente: Elaboración propia.

PERIODO 1925-1970

En la conformación del borde costero de Ensenada, y en el desarrollo del Puerto, es importante en 1925 la incorporación al área portuaria de la Destilería La Plata de YPF, como parte de las políticas **de desarrollo de la industria petrolera**. Estas políticas perseguían la **defensa de las riquezas naturales nacionales** de otros ámbitos y encontraron en Ensenada un territorio estratégico por la ubicación del puerto y de infraestructuras de transporte y comunicación, y por la oferta de mano de obra. (Romero, 2004).

En 1950, se firma entre YPF y la Administración Gral. de Puertos de la Nación un convenio que otorga a la empresa el uso exclusivo del 70% de las instalaciones portuarias, quedando definido desde entonces su carácter casi exclusivamente petrolero.

Continuado con el desarrollo de la industria, como **política para desarrollo de la industria naval nacional**, en 1953 se crean los Astilleros y Fábricas Navales del Estado sobre el Río Santiago. Para el Estado la industria era la rama económica prioritaria, por ello se desarrolló una apreciable protección estatal hacia la industria a partir de medidas de estímulo y subsidios.

El emprendimiento funcionó hasta mediados de la década del '70 normalmente, época en la que el Estado, como principal instrumentador de políticas en el campo económico, político y social, comienza a desvanecerse, contribuyendo al decaimiento generalizado de las actividades del partido. Actualmente se encuentra en proceso de revitalización, como parte de las políticas del Estado para generar fuentes de trabajo.

Estas políticas de industrialización expandidas a partir de 1930 han tenido un papel fundamental en la conformación del "desorden metropolitano", ya que por la promoción de oportunidades laborales en el área, esta se expandió sin mayores controles, ahora con el asentamiento principalmente de inmigrantes internos (Oszlak, Op. Cit.).

En 1960 se impulsó desde el orden provincial el **Plan Regulador Conjunto de La Plata y Ensenada** que faculta a las municipalidades a establecer planes reguladores. Este instrumento de alcance regional fue una política de desarrollo, cuyo objetivo era promover el desarrollo y el bienestar de la comunidad y regular el crecimiento físico de las ciudades. Para todo el partido de Ensenada establecía el rol de centro regional de esparcimiento metropolitano, aprovechando las condiciones físicas y naturales propicias, que a su vez actuarían como generadoras y promotoras de desarrollo del partido. El plan era una guía para orientar los programas públicos y privados de ambas ciudades y para sistematizar la ejecución de planes específicos.

Desde mediados de 1960 comienza a desarrollarse el Polo Petroquímico con el asentamiento de varias industrias de la rama. También apoyado por políticas intervencionistas, persiguiendo principalmente objetivos económicos que incentivaban a las industrias que producían bienes de capital o materias primas para la industria, en 1969 se puso en marcha el Centro Siderúrgico Integral SIDERAR, de capital privado, en la desembocadura del Arroyo Zanjón. Para ello se construyó en el frente costero un puerto privado para la salida de la producción siderúrgica.

Este proceso de industrialización dio preferencia a las localizaciones en Ensenada por su inserción en el Área Metropolitana de Buenos Aires, por la confluencia de insumos, mano de obra abundante, infraestructura portuaria y demanda de producción; lo que sumado a la expulsión de mano de obra de la producción agrícola, provocó el

crecimiento de las áreas urbanas del partido, y en términos económicos y humanos implicaron en general el mejoramiento de las condiciones económicas y humanas hasta mediados de la década del '70.

La importancia del asentamiento industrial en Ensenada obedece a la envergadura, que ha dado un gran incentivo al crecimiento económico del partido, influyendo no solo en sus aspectos económicos, demográficos sino también en la definición de la identidad local. Pero, el modelo de desarrollo industrial, ha sido a la vez el principal motor de la degradación ambiental generalizada, que en épocas de declive de la actividad, se ha acentuado por las crisis económicas, el desempleo y la disminución de los ingresos municipales.

Este modelo de desarrollo fue acompañado por un **déficit en el contenido ambiental en las políticas públicas** que se vio reflejado en el descuido de los recursos, principalmente los hídricos y atmosféricos. "La industria regional creció, a partir de 1950 sobre la base de tecnologías ambientalmente inadecuadas, producto de la carencia de políticas públicas para una producción industrial, social y ambientalmente sostenible, con un contexto legal y normativo ambientalmente endeble, pero fundamentalmente con la carencia de controles con respecto al cumplimiento de las normas ya existentes" (Di Pace, 2004).

En este período, en el Área Metropolitana ya se comenzaba a vislumbrar las consecuencias del proceso industrializador y metropolitano: el sistema de redes cloacales comenzaba a mostrarse obsoleto, tanto sea por el aumento de contaminación del Río de La Plata y por el crecimiento del conglomerado; en tanto que los cursos de agua afluentes al mismo se vieron rápidamente degradados por la expansión industrial (Ozslak, Op. Cit.); y los residuos sólidos urbanos se trataban entre las quemadas y los basurales clandestinos. Esta **ausencia de políticas públicas específicas sobre tratamiento de residuos** contribuyó aún más a la degradación del ambiente urbano.

Paradójicamente, en este mismo período se logra la **protección ambiental** de una extensión de 31 has. de la porción mas austral de selva marginal subtropical en Punta Lara (Ley Pcial. N° 5421/1958). Estas tierras formaban parte de la Estación Pereyra Iraola, y su importancia radica fundamentalmente en la biodiversidad que posee y su valor histórico.

También, obedeciendo a una política nacional de **protección patrimonial**, en 1942 se declara como Monumento Histórico Provincial el Fuerte de Barragán, sitio histórico de importante valor cultural, donde en 1807 desembarcaron las tropas inglesas durante la 2ª Invasión. Actualmente su dominio es municipal y allí se desempeña el museo histórico. En este caso, el sitio se encuentra en buen estado de conservación, aunque la extensión original del predio ha sido reducida en favor de usos residenciales.

Como **acciones tendientes a consolidar el destino turístico del área** se encuentran, la iniciativa provincial de instalar en 1959 un servicio intercomunal de transporte turístico entre La Plata y Punta Lara (aprobado por Ord. Mun. N° 82/1959) y, el reconocimiento de la jurisdicción municipal en la zona. Este reconocimiento territorial permite a la comuna ejercer conjunta o separadamente el contralor de la ocupación de unidades turísticas, de las construcciones, del aspecto sanitario, de seguridad pública, entre otros aspectos en las playas y riberas de Punta Lara (Disp. Dir. De Turismo N° 135/1965 y Ord. Mun. N° 358/1965).

Entre el año 1968, y la real transferencia de la administración de las playas y riberas (en 1978), fue la provincia de Buenos Aires quien otorgó los primeros permisos precarios para el uso y ocupación de Unidades Turísticas en la franja costera. Estos permisos fueron otorgados al Club de Pesca, a la Federación SUPE, a ATULP, Círculo Oficiales de Mar,

entre otros (según régimen unificado por Dec. Pcial N° 5674/1968 para el otorgamiento de concesiones y permisos para el uso y/o explotación de bienes de dominio del Estado Provincial, con fines turísticos).

De la misma manera que en el período anterior, en el cuadro siguiente se sintetizan las acciones emprendidas y los principales rasgos que estas políticas delinearon en la conformación territorial del litoral:

Nivel de Gobierno	Acciones	Objetivos	Instrumentos	Conformación Territorial
Nacional	Asentamiento de la Destilería La Plata de YPF en el área portuaria (1925)	Desarrollo de la industria petrolera. Defensa de las riquezas naturales nacionales de otros ámbitos.	Obra pública. Políticas inmigratorias.	<p>Nueva orientación del puerto: casi exclusivamente petrolero. Ocupación de una porción de frente costero con uso industrial.</p> <p>Expansión de la industria sobre el frente costero.</p> <p>Ocupación de áreas frágiles.</p> <p>Expansión urbana.</p> <p>Consolidación del perfil económico del partido.</p> <p>Generación y protección de espacio público.</p> <p>Generación de la reserva como espacio público protegido.</p> <p>Expansión de la ocupación de unidades turísticas con acceso restrictivo al borde costero.</p>
Nacional	Creación de los Astilleros y Fábricas Navales del Estado sobre el Río Santiago (1953)	Desarrollo de la industria naval nacional.	Obra pública.	
Nacional	Impulso del Polo Petroquímico (desde 1960)	Desarrollo de la industria de producción de bienes de capital o de materias primas para la industria.	Estímulos y subsidios.	
Regional	Plan regulador La Plata – Ensenada (1961)	Promover el desarrollo y el bienestar de la comunidad y regular el crecimiento físico de las ciudades. El rol de Ensenada era centro regional de esparcimiento metropolitano	Plan: guía para orientar los programas públicos y privados de ambas ciudades y sistematizar la ejecución de planes específicos.	
Nacional	Declaración del Fuerte de Barragán como Monumento Histórico Nacional (1942)	Protección patrimonial.	Ley Nacional Presupuesto	
Provincial	Protección ambiental de la Selva Marginal Punta Lara (1958)	Protección de la biodiversidad y de su valor histórico	Ley Provincial Presupuesto	
Provincial Municipal	Instalación de un servicio de transporte turístico entre Punta Lara y La Plata.	Consolidar el destino turístico del área norte del frente costero.		
Provincial Municipal	Reconocimiento de la jurisdicción municipal en el Borde Costero de Punta Lara.	Contralor municipal de la ocupación de unidades turísticas, construcciones, aspecto sanitario, seguridad pública, en playas y riberas de Punta Lara	Disposiciones y ordenanzas. Presupuesto. Concesiones y permisos precarios de uso y ocupación.	

Cuadro 5: Síntesis de la relación entre los rasgos de la estructuración territorial del borde costero de Ensenada y las políticas públicas. Período 1825-1970

Fuente: Elaboración propia.

PERIODO 1970-2001

A principios de la década del setenta la gravedad de la degradación del ambiente urbano y de los recursos naturales, en el área metropolitana, derivada de la disposición de residuos era extrema. Por ello el gobierno provincial y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires deciden resolver el problema y ampliar la superficie de espacios verdes que rodean el área metropolitana creando en 1977 la empresa pública denominada Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) como **política de disposición de residuos sólidos del Área Metropolitana** desarrollada a través de un plan regional.

Esta empresa implementó un sistema de relleno sanitario de terrenos bajos, entubamiento de arroyos, la creación de autopistas y parques recreacionales⁴⁰. Entre las zonas elegidas para efectuar los rellenos sanitarios se incluyó a Ensenada en donde, como en los otros casos, la contaminación resultó inevitable.

Paradójicamente, en el mismo periodo, y como parte del progreso a nivel nacional y provincial en **política ambiental** que se desarrolló a partir de finales de los ochenta,⁴¹ en 1994 la superficie de Selva Marginal declarada como reserva se extendió a casi 500 has. (Ley Pcial. 11544/1994) y en 2001 a 3000 has., incluyendo toda la zona del Parque Pereyra Iraola sobre el borde costero (Ley Pcial N° 12814/2001) denominándose Reserva Natural Integral Punta Lara (según Ley Pcial. N° 10907/1990). El organismo que está a cargo de la protección de la reserva actualmente es el Ministerio de Asuntos Agrarios.

También a comienzos de los '70 se formuló el **Plan de Ordenamiento Espacial y de Dotación de Infraestructura Básica La Plata-Berisso-Ensenada** financiado por el Consejo Federal de Inversiones (1973) con el objetivo de planificar para ordenar el territorio tratando de encauzar los efectos de las actividades productivas a partir de una serie de obras de infraestructura. El esquema director, guía de la acción pública de los municipios, proponía que la estructuración del espacio en Ensenada debía perseguir que el núcleo de Ensenada tenga como rol se centro de servicios del área industrial, y Punta Lara como área recreativa de residencia no permanente y de esparcimiento.

En el mismo período, en sucesivas ocasiones y etapas, con intervenciones en infraestructura se dio prioridad a la **promoción del uso recreativo público** en Punta Lara por iniciativa provincial a través de obras para la conformación de la ribera (rellenos, empalizadas, etc.), de defensa de costa (espigones), y para la construcción de equipamientos.

En tanto que, en relación al **ordenamiento físico de los espacios** recreativos en la ribera, en 1967 la Dirección de Turismo del Ministerio de Economía de la Provincia, ideó un plan de equipamientos y una zonificación que propone tres sectores de uso sobre los espacios recreativos costeros (estacionamiento, recreos y camping, y reserva natural de acceso público). Este instrumento aún sigue vigente, a través de una ordenanza municipal (Ord. 1346) que en el año

⁴⁰ El anillo de espacios verdes estaba constituido por terrenos de dos tipos: los espacios verdes existentes (el Delta del Paraná, los bosques de Ezeiza y el Parque Pereira Iraola) y los originados por relleno sanitario en tierras bajas y anegadizas, de escaso valor económico.

⁴¹ Desde finales de los '80 el gobierno nacional ha progresado en el establecimiento de responsabilidades en materia ambiental, a nivel del ejecutivo, del legislativo y de las provincias y municipalidades del país. Para resolver problemas ambientales inter-institucionales fue creado en 1990 el Consejo Federal Ambiental (COFEMA), que además de coordinar políticas y legislaciones ambientales, provee un marco institucional para la toma de decisiones trilaterales. A inicios de los 90's (1991) fue creada la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (Ley No. 2419). La entidad encargada de la conservación de áreas naturales a nivel nacional es la Administración de Parques Nacionales, la cual, a través de su Dirección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, controla reservas naturales en todo el país. <http://www.dsostenible.com.ar/leyes/marcolegal.html>

1989 lo revalidó otorgándole indicadores urbanísticos, criterios morfológicos y ampliando aspectos sobre la forestación y tratamiento de cercos y veredas.

Y en relación a la **gestión de las unidades recreativas**, recién en 1977, se reconoce a nivel provincial y municipal la transferencia de la administración, explotación, uso y goce de la totalidad de playas y riberas, delegando el ejercicio de las funciones jurisdiccionales al municipio (Ord. Mun. N° 665/1978). A partir de este cambio en la gestión, en sucesivas acciones el Municipio regulariza y otorga nuevos préstamos precarios y concesiones por periodos renovables de diez o quince años. Ampliándose, a partir de la implementación de esta política, la cantidad de unidades concesionadas.

La norma que rige el ordenamiento territorial de la provincia es de la misma época, **la ley 8912/1977 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo** establece como objetivos fundamentales preservar y mejorar el ambiente, proscribir acciones degradantes con el mismo, preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, y posibilitar la participación, la educación entre otros temas.

La ley establece el proceso de ordenamiento al que deben adscribirse todos los municipios de la provincia, lo que lleva al de Ensenada a sancionar en 1983 la ordenanza de **Delimitación Preliminar de Áreas** N° 977 como primer escalón del proceso. Esta norma define las áreas del partido regularizando las envolventes de las zonas y sub-áreas según preexistencias. Reconoce en la zona de Punta Lara el Uso específico recreativo con recreos y camping y otra reserva natural. En la zona de Ensenada las zonas industriales de zona franca, puerto Siderar. En la isla Santiago, uso educación y defensa.

En el año 1988, por Ordenanza municipal N° 1282, se implementa a nivel municipal el **régimen de concesión y funcionamiento de unidades turísticas**. En el período que comprende aproximadamente entre 1988-1990 se renuevan y se otorgan nuevas concesiones, que una década después son renovadas u otorgadas a nuevos concesionarios. De aquí deviene la situación en la que se encuentran actualmente gran cantidad de unidades turísticas, ellas están concesionadas con una fecha de vencimiento distante o en condición de préstamo precario.

En el año 1990 se presentó el **Proyecto CONANBA**, como conjunto de estrategias de carácter metropolitano, que tenía como objetivo reestructurar el funcionamiento centralizado y concentrado del área metropolitana a partir de reactivar económicamente con actividades industriales compatibles, organizar el crecimiento y regular ecológicamente de manera integral. Para el partido de Ensenada los objetivos enfocaban a la preservación de la cuenca y el estuario del río, a controlar el manejo de la cantidad y calidad de los recursos naturales.

En la misma década se consiguió la sanción de la **Ley de Ambiente** (Ley Pcial. N° 11723/1995) cuyo objeto es la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la provincia. La norma considera al planeamiento y al ordenamiento ambiental como instrumentos de la política ambiental y establece a los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental y Declaración de Impacto Ambiental para la evaluación previa de proyectos de obras o actividades que sean susceptibles de provocar efectos negativos al ambiente y/o a sus recursos naturales. Esta ley, junto con la **Ley de Radicación Industrial** (Ley Pcial. N° 11459/1993) sancionada con anterioridad y que incorpora el denominado "Certificado de Aptitud Ambiental" como requisito obligatorio indispensable para las habilitaciones industriales, se convierten en los nuevos marcos con que cuentan los municipios para regular la actividad industrial.

Contemporáneamente se ha sancionado la **Ley de Aguas** (Ley Pcial. N° 12257/1999) que se constituye en el código para la protección, conservación y manejo del recurso hídrico de la provincia.

En la misma época se produjo el traspaso de la **administración y explotación del puerto** al que había sido transferido de la Nación a la Provincia a comienzos de la década a un ente mixto. Para ello se instituye la figura del "Consortio de Gestión del Puerto La Plata", donde están representados el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, las Municipalidades de La Plata, Berisso y Ensenada, las Cámaras empresarias con actividad en la estación portuaria y las organizaciones sindicales representativas de los trabajadores, con lo cual su funcionamiento quedó novedosamente en manos de entidades de la región.

Desde entonces este organismo viene implementando el Plan Regulador, como esquema de ordenamiento funcional y espacial de las áreas portuarias, previendo como acciones más relevantes a concretar hasta 2050: la ocupación de la Isla Santiago y Paulino con terminales portuarias sobre el canal central, la expansión de Zona Franca sobre la porción de monte costero ubicada entre los Arroyos Doña Flora y La Fama, la incorporación de las tierras del Barrio Campamento a la zona de operatoria portuaria, y el mejoramiento de la estructura vial regional.

Debe destacarse las contradicciones que tiene el plan -fuertemente vinculado al desarrollo del partido y con gran consenso por parte de la población local- con las acciones de apertura de la costa como espacio público y con la declaración de las Islas Santiago y Paulino y del monte costero como espacio a preservar (iniciativas municipales y provinciales)-que también parecen tener gran consenso en la población local y sectores del gobierno.

En este contexto la inauguración del tramo Hudson-La Plata de la Autopista Buenos Aires –La Plata en 2002, es una obra que en la misma época tiene objetivos complementarios tanto con el desarrollo portuario como de la región.

Con respecto a la consideración del espacio litoral por parte de las políticas, recién a finales del Siglo XX se incorpora la **visión de la gestión integral** en el ámbito local con el proyecto FREPLATA (1999). Esta iniciativa conjunta de Argentina y Uruguay busca proteger el ambiente del Río de La Plata y su frente marítimo y asegurar el desarrollo sustentable de sus usos y recursos. Este proyecto ha tenido como objetivos el análisis diagnóstico transfronterizo (información, datos e instrumentos para la prevención y mitigación de los problemas ambientales), la preparación de un plan de acción estratégica, y el fortalecimiento de la capacidad de las Comisiones binacionales e instituciones nacionales y locales relevantes para la ejecución de un programa de acción para poner en práctica las acciones prioritarias. La intervención del municipio todavía se encuentra en la instancia de fortalecimiento de las capacidades locales, encontrándose las tareas vinculadas al proyecto delegadas en el departamento de ambiente.

A partir de la década del '90 las **políticas neoliberales** intensificaron el proceso de desindustrialización –e implicaron gran concentración de la riqueza, aumento sostenido de los índices de desocupación y aumento de la población por debajo de la línea de pobreza. Han contribuido aún más a la degradación ambiental del partido, marcando su empobrecimiento por la gran dependencia del centro industrial. Sin embargo esta involución en el desarrollo industrial no ha significado una disminución de la incidencia del sector sobre el ambiente.

A continuación se presenta el cuadro síntesis de las políticas y los principales rasgos de la conformación territorial:

Nivel de Gobierno	Acciones	Objetivos	Instrumentos	Conformación Territorial
Nacional	Plan de infraestructura básica LP-E-BSSO. (1973)	Planificar ordenando el territorio absorbiendo y encauzando los efectos de actividades productivas. Ensenada como centro de servicios del área industrial próxima y Punta Lara como área recreativa.	Esquema director para guiar la acción pública de los planes locales en cuanto a la estructuración del espacio. Obra pública	<p>Regularización de los usos anteriores.</p> <p>Expansión de la reserva como espacio público protegido.</p> <p>Consolidación del destino recreativo del frente costero norte y zonificación.</p> <p>-</p> <p>Ampliación de la ocupación del borde costero con unidades recreativas con acceso restrictivo. Continuidad del proceso de degradación.</p> <p>Extensión del área operatoria portuaria.</p> <p>Mejoramiento accesibilidad al área</p>
Provincial - Regional	Creación del Cinturón Ecológico del Área Metropolitana (CEAMSE) (1977). Asentamiento en Ensenada de depósito.	Resolver el problema de la degradación urbana provocada por los residuos. Ampliar la superficie de espacios verdes del área metropolitana.	Plan regional de disposición de residuos. Creación de empresa pública. Presupuesto.	
Provincia	Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (1977)	Preservar y mejorar el ambiente, proscribir acciones degradantes, preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico; posibilitar la participación; educación.	Normativa marco de las futuras normas locales de ordenamiento.	
Municipal	Delimitación preliminar de áreas.(1983)	Delimitar las áreas del partido regularizando las zonas y subáreas existentes.	Normativa	
Metropolitana	Proyecto 90 CONANBA. (1990)	Reestructurar el funcionamiento centralizado y concentrado, Reactivar económicamente con actividades industriales compatibles, Organizar el crecimiento, Regular ecológicamente integralmente		
Provincial	Extensión de la superficie de la reserva de Selva Marginal (1994)	Protección integral de la Selva.	Declaración. Presupuesto.	
Provincial	Mejoramiento de la infraestructura (defensa costera, equipamientos, conformación de ribera)	Promoción del uso recreativo público en Punta Lara. Defensa de las áreas urbanas próximas.	Obra Pública	
Provincial	Plan de equipamientos y zonificación del frente costero (1967) Revalidación Municipal (1989)	Ordenamiento físico de los espacios recreativos en la ribera.	Normativa: zonificación de usos.	
Municipal				
Provincial	Delegación de funciones jurisdiccionales sobre las riberas y playas al municipio (1977).	Transferir la administración, explotación, uso y goce de playas y riberas al municipio.	-	
Municipal	Otorgamiento de prestamos precarios y concesiones (desde 1977 y renovaciones posteriores)	Administrar y explotar las playas y riberas.	Concesiones a 10-15 años. Prestamos precarios	
Provincial	Incorporación del Palacio Piria al patrimonio cultural provincial.	Protección patrimonial	Declaración patrimonial.	
Provincial	Ley de Ambiente (1995)	Protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente.	Ley Provincial EIA	
Provincial	Ley de radicación industrial (1999)		Ley Provincial	
Provincial	Código de Aguas	Protección, conservación y manejo del recurso hídrico de la provincia	Ley Provincial	
Provincial	Plan regulador	Ordenamiento funcional y espacial de las áreas portuarias	Plan y proyectos	
Nacional	Extensión de la AU LP-BA	Conectividad BA-Región La Plata	Concesión de obra y servicio público.	

Cuadro 6: Síntesis de la relación entre los rasgos de la estructuración territorial del borde costero de Ensenada y las políticas públicas. Período 1970-2001

Fuente: Elaboración propia.

De las acciones identificadas, varias no han sido implementadas, esto se evidencia especialmente en los planes de ordenamiento territorial (como el proyecto CONANBA), pero se los ha reseñado porque de alguna manera han dejado su impronta en el territorio actuando como guías de las acciones locales o porque en sus objetivos reflejan los intereses y paradigmas privilegiados en cada momento histórico.

Políticas e Instrumentos de Ordenamiento Territorial

De las políticas identificadas anteriormente se comentarán a continuación las vinculadas directamente con el ordenamiento territorial. Se ha visto en lo expuesto que el Estado ha expresado programas de acción relacionados con el territorio desde distintos contextos administrativos, a través de planes, programas, proyectos, marcos normativos, iniciativas o propuestas que, aunque no fueron implementados, han tenido distinta incidencia en el territorio local. Algunas de estas herramientas quedaron en las etapas de estudios sin aprobar o implementar.

Este análisis ha sido efectuado identificando como variables principales, el nivel estatal que formula e implementa el instrumento, para constatar el reconocimiento de la escala de las problemáticas por parte del Estado, las características de las mismas, la articulación con otras políticas, y si existe la interpretación del litoral como unidad territorial singular; los objetivos generales del instrumento, para la comprensión del estado deseado del objeto de análisis-formulación propuesto, de las prioridades y de su sesgo ideológico; los objetivos particulares referidos al borde costero si se mencionan, para identificar el rol propuesto para el mismo; y los principales instrumentos y/o acciones operativas para poner en marcha los procesos que pretenden cambiar la situación problemática. Los instrumentos analizados son los siguientes⁴²:

Provinciales:

- Ley Provincial. N° 8912/1977 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo
- LEY N° 12756 (Provincia de Buenos Aires, 2001)
- LEY N° 12814 (Provincia de Buenos Aires, 2001)

Regionales:

- Plan Regulador Conjunto de La Plata-Ensenada (Grupo Urbis), impulsado desde el orden provincial por el Decreto 14076/60 que faculta a las municipalidades a establecer Planes Reguladores, 1961).
- Lineamientos Generales para el Área Metropolitana y su Región del Plan Director Para La Ciudad de Bs. As. (1963, Oficina del Plan Regulador de Bs. As. Municipalidad de Bs. As. 1962).
- Esquema Director del Año 2000 (ORM y CONADE (PEN), 1969)
- Plan de Ordenamiento Espacial y de Dotación de Infraestructura Básica La Plata-Berisso-Ensenada (Consejo Federal de Inversiones, 1973)
- Cinturón Ecológico Área Metropolitana S.E.(Pcia. de Bs. As.-Ciudad de Bs. As., 1977)
- Espacios Abiertos Metropolitanos. (SIMEB. 1979)
- Proyecto 90. (CONANBA. 1990)
- Plan Región Capital (1996).
- Proyecto FREPLATA (Iniciativa conjunta entre Argentina y Uruguay, 1999) "Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats" Proyecto PNUD/GEF
- Plan Director del Puerto La Plata (1999)

⁴² Algunos ya han sido comentados en el apartado anterior, mas detalles de todos los instrumentos pueden verse en el cuadro "Síntesis de análisis de los instrumentos de ordenamiento territorial relacionados con el espacio público analizados".

Municipales:

- Plan de la Ribera de Punta Lara (Ministerio de Economía, 1967)
- Ordenanza de Delimitación Preliminar de Áreas N° 977 y sus complementarias (1983, Municipalidad de Ensenada)
- Ordenanza N° 1346 de Reordenamiento físico, espacial y del paisaje natural de Punta Lara (1989, M. de Ensenada).

Del análisis se evidencia que el **espacio litoral ha sido tomado objeto de aplicación de políticas**, pero dentro de estrategias formuladas desde el contexto metropolitano o regional. Es decir, no dentro de un estudio que lo analice como territorio singular, sino por la particularidad metropolitana como espacio abierto verde. Con lo cual los objetivos perseguidos estaban relacionados prioritariamente con el control y organización del crecimiento de la metrópolis; y lo atinente al espacio público en resaltar su rol como limitante del crecimiento, como esparcimiento metropolitano y, en menor medida como regulador ambiental.

En general se reconoce como positivo el **rol recreativo del borde costero** de Ensenada, sin embargo todos reconocen la implantación industrial sin hacer mención a incompatibilidad entre actividades.

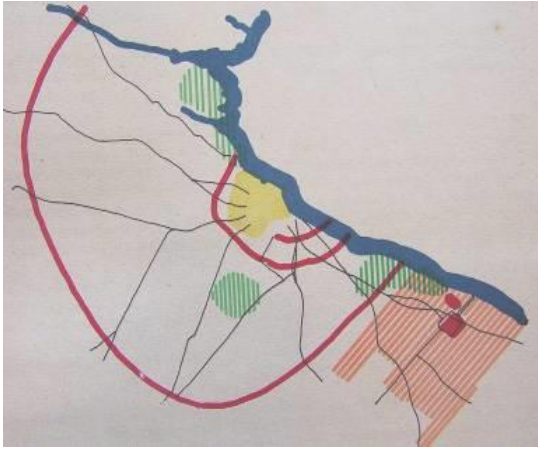
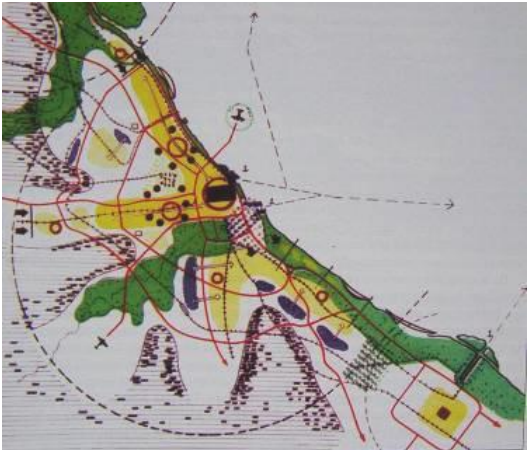
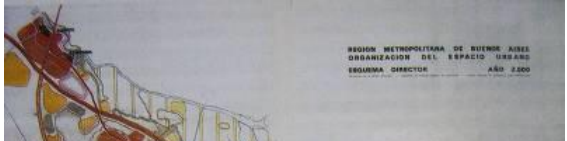
A pesar de la existencia de **instrumentos regionales y metropolitanos** pocos han sido implementados, o algunas estrategias han sido utilizadas como marco para determinadas actuaciones. Los motivos han sido variados, porque su implementación requería de planes de acciones sectoriales o locales, por dificultades funcionales en lo jurisdiccional, por falta de voluntad política, o porque el desmantelamiento de estructuras organizativas.





En el análisis se verifica que existe un grupo de **normas que apelan a la zonificación de los usos del suelo**, y que tienen como marco la ley provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo N° 8912/77. Por ello los objetivos perseguidos por este grupo de instrumentos se inscriben en los principios de preservación y mejoramiento del medio ambiente, en el análisis integral de los espacios abiertos, y en su rol como espacio recreativo, de conservación y de protección, que procura la ley provincial. Estas normas sin embargo sólo establecen zonas según usos, indicadores urbanísticos, y criterios morfológicos.

Estos instrumentos aún vigentes, han actuado normalizando situaciones anteriores a la sanción de la Ley N° 8912, con lo cual, aunque su objetivo prioritario sea la preservación y el mejoramiento ambiental, se han “delimitado” zonas para el desarrollo industrial, portuario, recreativo y áreas de protección en el mismo espacio singular.

En relación al **sesgo ideológico de los instrumentos** analizados se evidencia a partir de la década del '60 la preocupación por la expansión metropolitana y la necesidad de articular los programas públicos y privados en un proyecto desarrollista. Estas propuestas tenían un carácter sistémico, de planeamiento integral, con lo cual las múltiples dimensiones abarcadas dificultaron la definición en relación a temas particulares como la condición diferencial que implica el litoral, y menos del espacio público.

También en los '90 se continuó formulando programas, planes y proyectos de escala regional y metropolitana; se extendió la utilización de nuevos mecanismos como la **participación ciudadana** (tanto en la formulación, como en la evaluación) en la gestión de políticas; se desarrollaron **formas mixtas de gestión** como el Consorcio de Gestión del Puerto La Plata; y se incorporó la **cuestión ambiental a nivel normativo** con la sanción de la Ley de Ambiente y del Código de Aguas. En el mismo marco se comienza a discutir, e incorporar en la agenda de los municipios de la región la visión de la **gestión integral** del espacio litoral.

POLITICA	Escala de aplicación	Objetivos Generales	Objetivos Borde Costero	Principales instrumentos / acciones
<p>PLAN REGULADOR LA PLATA – ENSENADA. Grupo Urbis para la Municipalidad de La Plata 1961</p> 	Regional	Política de desarrollo: promover el desarrollo y el bienestar de la comunidad y regular el crecimiento físico de las ciudades.	El rol del Partido de Ensenada era ser centro regional de esparcimiento de escala metropolitana. Aprovechando las condiciones físicas y naturales propicias, que a su vez actuaría como generadora y promotora de desarrollo del partido.	Guía para orientar los programas públicos y privados de ambas ciudades y sistematizar la ejecución de planes específicos.
<p>LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL AREA METROPOLITANA Y SU REGIÓN del Plan Director Para La Ciudad de Bs. As. Oficina del Plan Regulador de Bs. As. Municipalidad de Bs. As. 1962</p> 	Regional	Estudiar integralmente la región y articular las diferentes escalas. Para ello adopta tres áreas de intervención a los efectos de conducir las transformaciones: Municipal Metropolitana, (30 Km. de radio) Regional (100 Km. de radio)	Para recuperar áreas inundables improductivas. Para conservar y recuperar el elemento físico y natural. Favorecer el destino de esparcimiento del área.	En la escala regional prohíbe en la ribera del Plata los fraccionamientos en terrenos de nivel menor a los 5 IGM. En una franja de 10 a 15 Km. de ancho al margen del río se aconseja la implantación de cortinas forestales para mejorar el rendimiento agropecuario. se plantea la planificación conjunta de la zona costera desde Tigre hasta La Plata para uso del gran esparcimiento a escala de toda el área.
<p>PROYECTO DE LA RIBERA DE PUNTA LA RA. Ministerio de Economía de la Pcia. De Buenos Aires. 1967</p>	Municipal	Ordenar los usos del suelo de la ribera de Punta Lara.		Zonificación según tres sectores de uso para ordenar los equipamientos y áreas de estacionamiento y proteger sectores naturales sobre la costa.
<p>ESQUEMA DIRECTOR DEL AÑO 2000 ORM y CONADE (PEN). 1969</p> 	Metropolitana	Organizar y controlar el territorio nacional, con una concepción desarrollista. En la "Región Metropolitana de Desarrollo": consolidar la tendencia a la megalopolización, para ello propone una trama de espacios libres y construidos, donde las áreas recreativas son elementos maestros considerando proyecciones de población	Preponderar los espacios libres para el destino recreativo a escala metropolitana.	

POLITICA	Escala de aplicación	Objetivos Generales	Objetivos Borde Costero
<p>CINTURÓN ECOLÓGICO ÁREA METROPOLITANA S.E. Pcia. de Bs. As. Ciudad de Bs.As. 1977</p> 	Metropolitana	Revertir el panorama negativo generado por los residuos del A.M. y por la existencia de extensas áreas en vías de deterioro. Para ello decide crear un sistema de parques en tierras bajas mediante la técnica de relleno sanitario.	Crear un parque recreativo forestado en las tierras bajas inundables mediante la disposición final de residuos sólidos convirtiéndolos en zonas aptas.
<p>LEY PCIAL. N° 8912/1977 De Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo</p>	Provincial	Establecer los principios en materia de OT según los objetivos fundamentales: Preservar y mejorar el medio ambiente, proscribir acciones degradantes con el mismo, preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico; posibilitar la participación; educación.	-
<p>ESPACIOS ABIERTOS METROP. SIMEB. 1979</p> 	Metropolitana	Analizar los Espacios Abiertos con una visión integral. Desarrollar la potencialidad del soporte ecológico del área. Establecer criterios o pautas normativas para el planeamiento de los E.A.	Mejorar y ordenar ambientalmente los espacios abiertos según recreativos, de conservación y de protección.
<p>ORD. DELIMITACION PRELIMINAR DE ÁREAS. Municipalidad de Ensenada. 1983</p> 	Municipal	Delimitar las áreas del partido regularizando la situación de delimitación de las envolventes de las zonas y subáreas existentes.	Reconoce en la zona de P. Lara el Uso específico recreativo zona de recreos y campings y otra reserva natural. En la Ensenada las zonas industriales de zona franca, puerto Sidra la isla uso educación y defensa.
<p>ORD. DE REORDENAMIENTO FÍSICO, ESPACIAL Y DEL PAISAJE NATURAL DE PUNTA LARA. Municipalidad de Ensenada. 1989</p>	Municipal	Reordenar los hechos físicos, espaciales y del paisaje natural de la zona de la ribera de Punta Lara	Establece la zonificación según proyecto Ministerio Económico 1967, sus indicadores urbanísticos, criterios morfológicos y de estacionamiento a nivel parcela, y la recuperación de los espacios verdes y arbolados públicos.
<p>PROYECTO 90: CONANBA. 1990</p> 	Metropolitana	Reestructurar el funcionamiento centralizado y concentrado, Reactivar económicamente con actividades industriales compatibles, Organizar el crecimiento, Regular ecológicamente de manera integral,	Preservar la cuenca y el estuario del río, controlar el manejo de la cantidad y calidad de los recursos naturales.

1.3 Degradación ambiental en Ensenada

Según lo visto hasta ahora se verifica que en el territorio de Ensenada una serie de procesos de escala metropolitana contribuyen a la degradación ambiental del litoral y particularmente de su borde costero. Los efectos de la estratégica concentración industrial-portuaria, el impacto del relleno sanitario de CEAMSE, y la contaminación del Río de la Plata y sus costas por el vertido de efluentes, modifican las características ecológicas del litoral y dificultan el desarrollo de otras actividades económicas, e inciden negativamente en lo social.

En tanto que un conjunto de determinaciones de las administraciones municipales, principalmente vinculadas con la falta de planificación y control en el desarrollo de las actividades económicas, se articulan con los procesos anteriores para acentuar la degradación ambiental. Las consecuencias de la ocupación de áreas con riesgo de inundación, explosión e incendio, el avance urbano e industrial sobre áreas de trascendencia ambiental y su modificación mediante rellenos y deforestación, se enlazan con las problemáticas anteriores -sobre una compleja trama jurisdiccional- para hacer la situación aún más compleja.

En el territorio de Ensenada la degradación ambiental vinculada a estos procesos, incluye impactos interrelacionados en lo físico, económico y social que se manifiestan en:

- La contaminación, deterioro y desaparición de los recursos.
- El aumento del riesgo de inundaciones.
- La ocupación de áreas de valor ecológico y con riesgo ambiental.
- La desvalorización del suelo en amplios sectores del partido, por la proximidad con la actividad industrial o por la degradación misma que presentan.
- La disminución de algunas actividades económicas, principalmente las vinculadas al ocio, la recreación y el turismo relacionadas con el ambiente ribereño. Como por ejemplo el comercio.
- La dispar apropiación del recurso litoral, tanto por apropiaciones diferenciales según sectores sociales como por actividad económica.
- La segregación espacial según clases sociales
- El aumento de la vulnerabilidad de la totalidad de la población, y aún más de los sectores de bajos recursos.
- El déficit de servicios y equipamientos sociales.
- El deterioro del asentamiento urbano en su conjunto, de sus equipamientos e infraestructuras

Es decir, las causas de la degradación, en términos de responsabilidad política, están estrechamente vinculadas en ambas escalas de procesos con la falta de planificación y control de las actividades económicas y del crecimiento urbano. En tanto que las características de la degradación actualmente incluyen impactos transversales a todas las dimensiones del ambiente urbano.

Esto conduce a que las estrategias que se elijan para mitigar la degradación ambiental del litoral, o de un componente del sistema (como el sistema de espacios públicos) sean necesariamente de carácter interinstitucional.

2 BORDE COSTERO: POLÍTICAS PÚBLICAS, DEGRADACIÓN Y ESPACIO PÚBLICO.

Hasta ahora se ha visto que en Ensenada las políticas públicas –por acción o inacción- han marcado los procesos de urbanización y consolidación, y de industrialización han dado como resultado la degradación ambiental del territorio litoral, con sus consecuencias sobre el deterioro de la calidad de vida de la población. Procesos que han sido aún más intensos en Ensenada por la dependencia económica de la industria y por la falta de políticas territoriales que guíen, acompañen, o mitiguen los efectos perjudiciales o prevean posibles problemas.

También se ha remarcado la problemática particular del borde costero, en el cual son factores importantes la fragilidad ecológica y ambiental, la localización de asentamientos residenciales con alto grado de vulnerabilidad y la proyección sobre el territorio de múltiples intereses por parte de distintos actores.

En el capítulo que aquí se desarrolla se indagará en la problemática del espacio público en el borde costero. Aquí la degradación ambiental incluye procesos propios interrelacionados con los generales planteados anteriormente, e incluye también impactos sobre lo físico, lo social, lo económico.

En primer término se hará mención a las capacidades que tiene el municipio para formular políticas de ordenamiento en el ámbito local y sus principales condicionantes. Posteriormente se indagará en las características generales de cada espacio público, en aspectos relacionados con lo jurisdiccional y administrativo, se identificarán las problemáticas que definen su degradación ambiental y las políticas e instrumentos que se están aplicando actualmente.

2.1 Ordenamiento Territorial en el Municipio de Ensenada

Como se ha visto el responsable del ordenamiento del territorio en el ámbito local y de la aplicación de las políticas ambientales, dentro de la provincia de Buenos Aires, es el municipio. También se ha visto que en el territorio de Ensenada una política de ordenamiento necesariamente debe considerar la visión del litoral como cuestión integral, donde la cuestión ambiental más que nunca es transversal a todas las políticas.

Respecto de los encargados (organismos, funcionarios, técnicos, personal) de la gestión integral de este litoral, y de la construcción de las pautas e instrumentos para que el borde costero y el espacio público contribuyan con el desarrollo (económico, social, político, territorial) sustentable de la localidad puede expresarse que están dispersos.

Las políticas vinculadas al ordenamiento del borde costero son encaradas desde el municipio a través de la Subdirección de Planeamiento (Secretaría de Obras Públicas), las referidas a la cuestión ambiental por el Departamento de Medio Ambiente (Salud y Medio Ambiente), y el ordenamiento de los espacios turísticos por la Dirección de Turismo (Secretaría de Gestión Pública).

Esta distribución de competencias obedece a una estructura organizativa tradicional por sectores, lo que dificulta la articulación entre lo ambiental y lo territorial como cuestiones transversales a la totalidad de las políticas. Es decir, para que se puedan concretar acciones que busquen enfocar la integralidad del ambiente litoral, se deberá recurrir a una manera institucionalizada de formas de trabajo y acuerdos en el sentido horizontal del organigrama.

Respecto a la consideración de los espacios bajo administración de otras jurisdicciones - como los espacios protegidos provinciales de valor patrimonial o natural- se ha visto que son percibidos por algunos funcionarios municipales como islas en el borde costero con políticas de protección propias que no merecen articulación con las municipales.

También es una cuestión clave para entender las políticas de ordenamiento, la capacidad de inversión que tiene el municipio para hacerse cargo de su gestión e implementación. Estos recursos son destinados en su mayoría a gastos corrientes y al pago de deudas, con lo cual la capacidad de inversión para efectuar desembolsos extraordinarios es insuficiente, incidiendo también en forma directa en la escasez de recursos técnicos y profesionales y en la posibilidad de generar modificaciones en sus estructuras organizativas.

Lo manifestado en relación a la autonomía del nivel municipal se hace más evidente en el municipio por su tamaño y carácter periférico respecto a su situación relativa en la región del Gran la Plata, fundamentalmente en lo atinente a formular, implementar y evaluar políticas, asignarles un presupuesto, las responsabilidades en su gestión y la designación del personal idóneo y con disponibilidad.

2.2 Degradación del Sistema de Espacios Públicos del Borde Costero

La degradación del sistema de espacios públicos se analizará reconociendo áreas con características homogéneas (unidades territoriales) según: tipos de espacios públicos: existentes y potenciales; estado de conservación; aspectos ecológicos particulares, científicos, culturales y paisajísticos; y las características estructurales construidas por el hombre⁴³. También se han definido unidades territoriales en el frente urbano, considerando que las acciones a implementar deben intervenir conjuntamente en el mismo.

En estas áreas se identificarán las acciones de carácter general que actualmente se están implementando desde distintos sectores de la administración y niveles del Estado, sus objetivos e instrumentos y su recepción por las políticas locales. En términos generales se reconocen dos grandes sectores: el primero hacia el norte, comprende un sistema bastante articulado de espacios públicos desarrollado de manera lineal sobre el río; en tanto que el segundo, desarrollado hacia el sector sur, es un conjunto de espacios públicos que se presenta con mayor desagregación que el anterior y con mayor impacto del asentamiento industrial y portuario, aunque se destaca la gran cantidad de espacio de dominio público



Figura 14: ÁREAS HOMOGÉNEAS DE ESPACIO PÚBLICO EN EL BORDE COSTERO DE ENSENADA.

Fuente: Elaboración propia.

⁴³ Con la denominación de cada unidad se busca describir brevemente las características generales de cada espacio público, y los principales rasgos de la degradación ambiental y sus potencialidades

SECTOR NORTE

Este sector comprende como unidades de espacio público a:

- Uep1: Reserva natural Punta Lara de alto valor paisajístico, científico y educativo.
- Uep2: Paseo costero estrecho con vistas abiertas al río, degradado por ocupación del espacio público y deterioro de la infraestructura vial y de defensa costera.
- Uep3: Paseo costero amplio con equipamiento recreativo concesionado en su mayoría sobre el frente fluvial.
- Uep4: Paseo costero amplio con equipamiento recreativo sobre el río, recuperado para el acceso irrestricto en su mayoría, incluye el Palacio Piria

Y, como unidades en el frente urbano:

- Ufu1: Área residencial degradada de ocupación reciente de Punta Lara.
- Ufu2: Área residencial degradada del casco de Punta Lara.
- Ufu3: Área residencial en ocupación de espacios ferroviarios regularizada dominialmente.



Figura 15: ÁREAS HOMOGÉNEAS DE ESPACIO PÚBLICO EN EL SECTOR NORTE DEL BORDE COSTERO DE ENSENADA.

Fuente: Elaboración propia.

Uep1. Reserva natural Punta Lara de alto valor paisajístico, científico y educativo.

Esta unidad territorial incluye a la reserva natural Selva Marginal. Se trata de un espacio público cuyo destino es la protección de la naturaleza, investigación, educación y recreación. Esta reserva comprende una porción de 500 has de ambiente costero en mosaico con influencia subtropical, que en conjunto con los ambientes costeros de la Selva Marginal de Hudson y del Parque Pereyra Iraola representan la zona de mayor diversidad de la provincia. (Foto20)

Se encuentra protegida como Reserva Natural Integral por la provincia de Buenos Aires, siendo el organismo de aplicación el Ministerio de Asuntos Agrarios.

Los principales problemas detectados en la reserva están relacionados con modificaciones en los ecosistemas marginales provocados por el endicamiento producido por la Avenida Costanera, por la caza y pesca furtiva, y por el deterioro de masas forestales, cuyas principales causas son la falta de custodia, control y seguridad.

En relación a las políticas provinciales relacionadas con la reserva, merece destacarse la consideración de esta formación natural costera como una entidad, al incorporarse en 2001 el Parque Pereyra Iraola como Reserva Integral.

Uep2. Paseo costero estrecho con vistas abiertas al río, degradado por ocupación del espacio público y deterioro de la infraestructura vial y de defensa costera.

Como principal espacio público esta unidad incluye a la Avenida Costanera –que recorre longitudinalmente a todo el sistema- y a los espacios públicos adyacentes de dominio público, también es importante en el sector el predio - actualmente deshabilitado- del Automóvil Club Argentino.

Como espacio público, la **Avenida Costanera** constituye un paseo lineal frente al río que incluye sectores de descanso y contemplación, estacionamientos, y bajadas al agua. En toda el área el camino costanero se desarrolla con la presencia del río, y hacia el otro lado con un frente urbano residencial con comercios diversos para el abastecimiento de las necesidades de la recreación y de las demás actividades urbanas. (Fotos 18 y 19)

Su estado presenta un importante deterioro físico (del vial, veredas, muro costanero y equipamientos) provocado por inclemencias climáticas y falta de mantenimiento. Otro de los conflictos generados en la costanera es la congestión de tránsito en temporada estival, y el déficit de forestación para producir espacios de sombra y regular la temperatura.

Por su parte, las instalaciones del **Automóvil Club Argentino** constituyen otro bien patrimonial y paisajístico de gran valor para Punta Lara que se encuentra en avanzado estado de degradación. El municipio ha recibido las instalaciones en comodato durante diez años desde 1993, para licitar las prestaciones de la estación de servicio y camping. Luego de sucesivos llamados licitatorios en los cuales no se presentaron oferentes, fue otorgado a una cooperativa que finalmente quebró. Sus instalaciones han sido destruidas por constantes saqueos y por la ocupación no formal, aún no se han hecho públicas nuevas políticas o instrumentos que tengan entre sus objetivos su recuperación como espacio público. (Foto 25)

Uep3. Paseo costero amplio con equipamiento recreativo mayormente concesionado sobre el frente fluvial.

Esta unidad está conformada por una secuencia lineal de **unidades recreativas** de aproximadamente 3 km., entre la Avenida Costanera y el Río, de treinta predios públicos utilizados como espacio verde a los fines de esparcimiento, deportivo, y contemplación. (Fotos 21 a 23))

El dominio de estos predios es provincial, y su administración es ejercida por el municipio a través de la División de Mantenimiento y Fiscalización de Unidades Turísticas de la Dirección de Turismo, dependiente de la Secretaría de Gestión Pública. Estas unidades recreativas presentan diversas situaciones legales, coexistiendo espacios municipales abiertos de acceso irrestricto, con otros otorgados a sindicatos o concesionados a entidades privadas, cuya vigencia se extiende a varios años.

Varios predios concesionados han tenido problemas legales por la radicación de habitantes estables, y por falta de pago de los cánones y de mantenimiento de las instalaciones. Otra de las problemáticas generadas por el otorgamiento

de concesiones es la disminución de las condiciones de igualdad en el acceso al espacio público del borde costero, lo que también redundaría en la sobreexplotación de los espacios abiertos de acceso gratuito.

La gestión municipal actual viene implementando, a través de su Dirección de Turismo, una **política que tiende a consolidar un borde costero público y gratuito** en el área de las unidades recreativas. En este sentido, la Dirección de Turismo ha tomado la iniciativa para recuperar la administración de algunos predios que se encontraban con problemas legales, y de dotarlos de equipamiento y vigilancia para su posterior apertura con acceso irrestricto.

En otros casos se han presentado dificultades, ante la negativa de los concesionarios infractores de abandonar los predios, y se ha recurrido a la justicia para proceder a su recuperación. En este proceso de recuperación de espacios públicos, la escasez de recursos económicos dificulta el mantenimiento y seguridad de los predios recuperados, lo que ha llevado a que se otorguen nuevas concesiones en algunas unidades.

Sobre este sector está aún vigente una ordenanza que regula las modalidades de ocupación de las unidades recreativas, estableciendo tres sectores (áreas de estacionamiento, de recreos y campings y monte) con indicadores y criterios morfológicos de ocupación. (Ord. de reordenamiento físico, espacial y del paisaje natural de Punta Lara. 1989).

El disfrute de estos espacios se dificulta por las negativas condiciones de bañabilidad del río. Sin embargo las playas son utilizadas como balneario de carácter regional por sectores sociales de bajos recursos del litoral sur del AMBA, lo que produce en verano una sobreexplotación que contribuye al deterioro de la costa.

Uep4: Paseo costero amplio con equipamiento recreativo sobre el río, recuperado para el acceso irrestricto en su mayoría, incluye al Palacio Piria.

Este sector incluye gran cantidad de unidades recreativas que han sido recuperadas como espacios públicos abiertos y el Palacio Piria. El **Palacio Piria** es un importante recurso patrimonial, que constituye en Ensenada un referente arquitectónico de la época en que el borde costero comenzó a ser utilizado como balneario. Sus características artísticas y arquitectónicas, sumadas a su inserción en un valioso entorno natural le confieren gran valor paisajístico ambiental. (Foto 26)

El edificio es de dominio provincial, y se encuentra protegido como Monumento Histórico y Bien Incorporado al Patrimonio Cultural de la Provincia de Buenos Aires. El organismo encargado de su aplicación es la Dirección de Patrimonio Cultural, dependiente del Instituto Cultural de la provincia.

Las instalaciones se encuentran con una avanzada degradación constructiva, cuestión sumada al desdibujado diseño del parque como consecuencia del abandono, la falta de vigilancia, la invasión y violentación reiterada.

No se han identificado políticas provinciales que tiendan a revertir esta problemática desde que el inmueble fuera incorporado al patrimonio provincial en el año 2002. Sin embargo desde el municipio se está demandando su recuperación, aunque esta es inviable desde la gestión municipal, porque administrativamente no le corresponde, y por falta de recursos técnicos y económicos.

Unidades del Frente Urbano

En todo el territorio de Ensenada el encargado de definir las políticas y estrategias de ordenamiento territorial en el ámbito municipal y de articular las acciones de los demás organismos intervinientes en su territorio es la Subdirección de Planeamiento dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Con lo cual su responsabilidad también se hace extensiva al espacio público del borde costero y a su frente urbano residencial. El instrumento, como expresión de la política territorial vigente con que cuenta actualmente el municipio para la ordenación territorial es la Delimitación Preliminar de Áreas (Ord. 977/1983 y comps.) que regula el uso y la ocupación del suelo.

Los usos establecidos para el frente urbano residencial no lo reconocen como segunda línea ante el Río de La Plata, especialmente en las manzanas adyacentes al camino costanero, que efectivamente absorben usos específicos relacionados con la actividad recreativa. (Fotos 27 y 28)



Figura 16: MARCO NORMATIVO del BORDE COSTERO Y SU FRENTES URBANO RESIDENCIAL: SECTOR NORTE DEL BORDE COSTERO.

Fuente: Ord. 977/1983 y complementarias. Municipalidad de Ensenada.

Ufu1. Área residencial degradada de ocupación reciente de Punta Lara.

En este sector se desarrollan actividades comerciales de abastecimiento diario y de los usos recreativos. En este sector de ocupación reciente, las condiciones de degradación se manifiestan por las repercusiones negativas en los asentamientos de bajos recursos que ocupan áreas no aptas, desconsiderado las condiciones que impone el litoral para la implantación de construcciones.

Ufu2. Área residencial degradada del casco de Punta Lara.

En términos generales puede señalarse que en esta área, el asentamiento residencial ha pasado de ser mayoritariamente de segunda residencia, a constituirse en vivienda única.

Presenta un gran deterioro en las condiciones del soporte físico construido. En este sector, los cambios provocados en las modalidades de asentamiento residencial son producto de la degradación generalizada que ha llevado a la desvalorización y venta de propiedades de fin de semana, y a su ocupación como única residencia.

Un sector de similares características se desarrolla hacia el este de la Diagonal 74, el cual ha sido objeto de un cambio en el destino de las segundas residencias, a vivienda única de sectores medios y altos de la población que buscan el beneficio de cercanía del borde costero como ámbito de contemplación y de desarrollo de actividades específicas.

Ufu3. Área residencial en ocupación de espacios ferroviarios regularizada dominialmente.

Esta área es particular, se trata de un sector con ocupación de espacios ferroviarios desafectados del uso, inicialmente no formal para destino residencial, que posteriormente regularizada dominialmente y dotada de servicios y equipamiento urbano. Su ocupación del espacio es intensiva.



FOTO 18 Y 19: AVENIDA COSTANERA



FOTO 20: RESERVA ECOLÓGICA SELMA MARGINAL NTEGRAL



FOTO 21: UNIDADES RECREATIVAS DE ACCESO IRRESTRICTO



FOTO 22 Y 23: UNDADES RECREATIVAS CONCESIONADAS



FOTO 24: CLUB UNIVERSITARIO



FOTO 25: AUTOMOVIL CLUB ARGENTINO



FOTO 26: PALACIO PIRIA



FOTO 27: USOS COMERCIALES EN FRENTE URBANO



FOTO 28: USOS RESIDENCIALES EN FRENTE URBANO

Fuente: Elaboración propia

SECTOR SUR

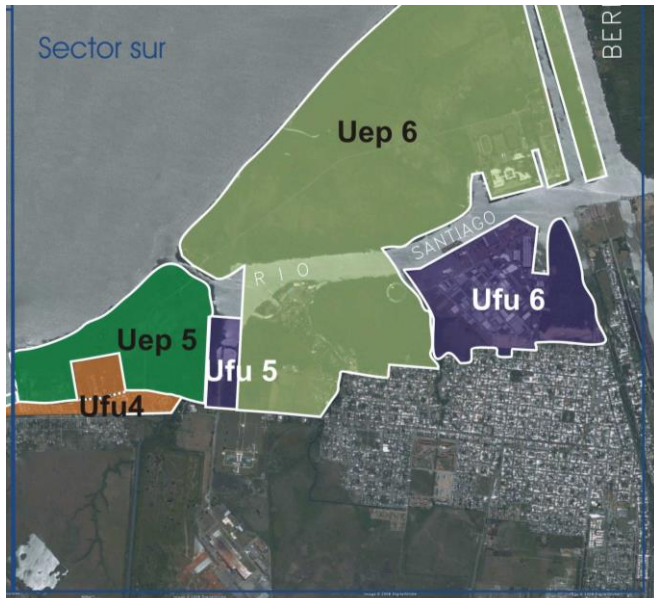


Figura 17: ÁREAS HOMÓGENEAS DE ESPACIO PÚBLICO EN EL SECTOR SUR DEL BORDE COSTERO DE ENSENADA.

Fuente: Elaboración propia.

Este sector comprende como unidades de espacio público a:

Uep5: Monte costero inaccesible al uso público, de alto valor ecológico, paisajístico y cultural.

Uep6: Isla Santiago y monte de zona franca, de alto valor paisajístico, ecológico y cultural.

Y, como unidades en el frente urbano:

Ufu4a: Área residencial en ocupación de espacios ferroviarios regularizada dominialmente.

Ufu4b: Área residencial dispersa en monte costero, de difícil accesibilidad con riesgo de inundación alto.

Ufu5: Puerto Siderar.

Ufu6: Zona Franca La Plata, Astilleros Río Santiago y Puerto La Plata

Unidades de Espacio Público

5. Monte costero inaccesible al uso público de alto valor ecológico, paisajístico y cultural.

El área es una porción de monte costero con extenso frente sobre el río, con suelos inundables con presencia de gran cantidad de cursos de agua. En este sector el dominio de las tierras es mayormente fiscal.

Una porción de la misma se encuentra ocupada por la empresa Siderar, mientras que el resto, en su mayor parte, es inaccesible al público. Existen accesos puntuales a la costa desde un sector residencial que ocupa parte del monte (ufu4b) y se extiende hacia el río.

No presenta ningún tipo de definición con respecto a usos públicos, aunque por su valor ecológico, paisajístico y cultural, y por constituir la primera línea entre el agua y la tierra merecería protección de algún tipo.

6. Isla Santiago y Monte de Zona Franca de alto valor ecológico, paisajístico y cultural.

Esta área incluye como espacios públicos al Fuerte de Barragán, la Isla Santiago, los clubes náuticos y como potencial espacio a la franja de monte costero ubicado entre los arroyos Doña Flora y La Fama hasta el río Santiago.

En esta unidad territorial la Delimitación preliminar de Áreas (Ord. 977/1983 y comps.) define como espacio público al espacio destinado al esparcimiento en el Fuerte de Barragán, los demás usos establecidos delimitan áreas industriales, de defensa y portuarias.

El **Fuerte de Barragán** como espacio público con destino recreativo incluye el sitio histórico y un museo y archivo de alto valor cultural por los hechos que tuvieron al sitio como escenario. Comprende un conjunto edilicio emplazado en un extenso espacio verde e incluye una porción de monte costero. (Foto 31)

Se encuentra declarado como Monumento Histórico Nacional y Provincial, y es de dominio municipal. El organismo que se encarga del mantenimiento y seguridad es la administración del Fuerte de Barragán, de la Dirección de Turismo dependiente de la Secretaría de Gestión Pública.

Su estado de conservación es regular, aunque ha sufrido importantes mermas por robos que exponen la falta de seguridad con que cuenta.

La **Isla Santiago** como espacio público es importante tanto por sus características naturales como por los antecedentes históricos vinculados a la actividad naval que sustenta.

La mayoría de las tierras son de dominio de la nación y se encuentran bajo la jurisdicción portuaria, que desde 1990 fue transferida a la Provincia de Buenos Aires.

La isla se encuentra administrada por la Armada Argentina que en su interior posee las instalaciones del **Liceo y la Escuela Naval** (Foto 32). Debido a la disminución de la actividad militar, gran parte de las instalaciones militares se encuentran desafectadas de sus usos originales, pero que al finalizar sus funciones deberán volver a la órbita del consorcio que gestiona al Puerto La Plata.

También se ubica en el territorio insular un asentamiento residencial de 140 habitantes. Gran parte de los espacios abiertos de la isla se encuentran sin uso, y otros explotados con actividades agrícolas de mínima envergadura.

Tanto los espacios abiertos, como los equipamientos no se encuentran sujetos a políticas claras respecto a su destino: se han difundido proyectos que prevén infraestructura hotelera turística en las instalaciones navales, la expansión del Puerto La Plata sobre una porción de Isla en el borde con el canal central, aunque simultáneamente desde 2002 la isla se encuentra declarada como reserva natural por ley provincial.

Los **clubes náuticos Regatas y Ensenada** son dos instituciones deportivas de carácter privado, la primera ubicada sobre el Río Santiago y la segunda sobre el Arroyo Doña Flora. Ambas instituciones tienen gran inserción en la comunidad local y desarrollan una intensa actividad náutica de atracción regional (Fotos 33 y 34)

Unidades del Frente Urbano

4a. Área residencial en ocupación de espacios ferroviarios regularizada dominialmente.

Esta área presenta las mismas características de degradación y ocupación que la equivalente del sector norte.

4b: Área residencial dispersa en monte costero de difícil accesibilidad con riesgo de inundación alto.

Se trata de un asentamiento con gran cantidad de residencias ocupando el borde más próximo al río que ha sido regularizadas dominialmente por ocupación de tierras fiscales, y que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad, principalmente por efecto de las inundaciones.

5. Puerto de Siderar y 6: Zona Franca La Plata, Astilleros Río Santiago y Puerto La Plata

Ambas constituyen usos específicos relacionados con la industria y la actividad portuaria, y son reconocidos como tales por la delimitación de usos.

Particularmente con respecto al desarrollo de la industria naval, debe destacarse el impulso que se le está proporcionando desde el gobierno nacional, y la recuperación de puestos de trabajo que ha significado en los últimos años para el partido.

Estos usos se desarrollan sobre el Río Santiago y el Dock Central, como cursos que articulan dichas actividades con el Río de La Plata.

La situación con respecto al dominio de las tierras y la jurisdicción del área es compleja: el Puerto de Siderar es de dominio privado, la Zona Franca provincial, encontrándose todas bajo jurisdicción portuaria.

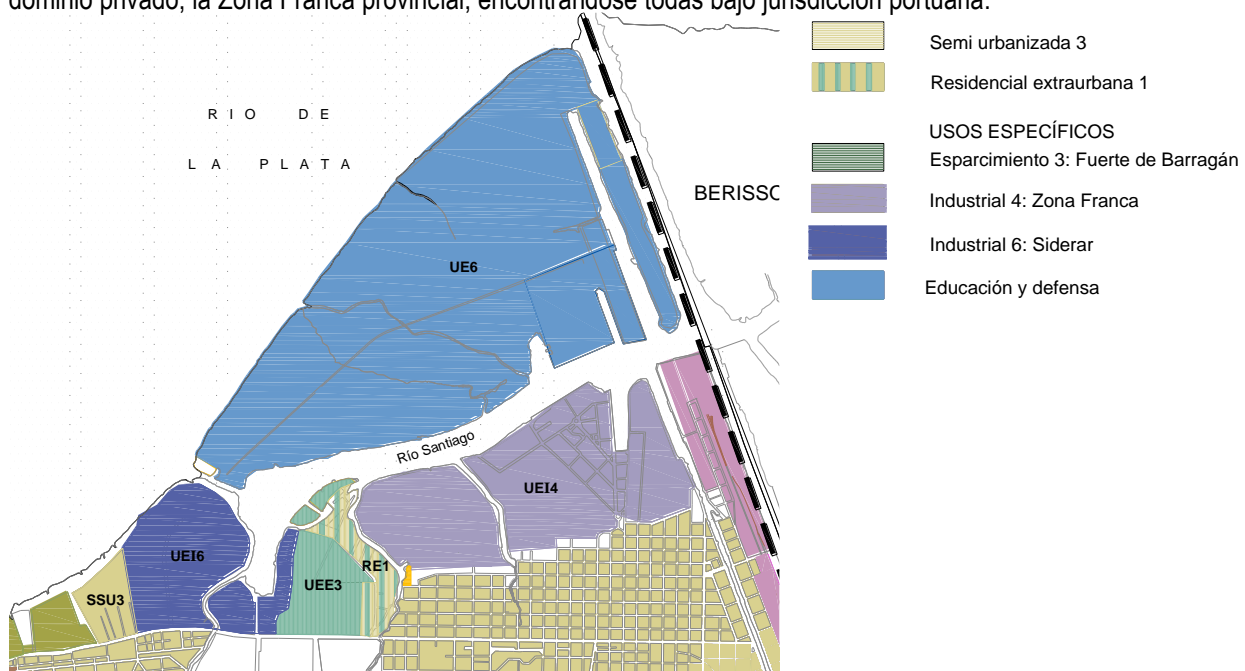


Figura 18: MARCO NORMATIVO DEL BORDE COSTERO Y SU FRENTE URBANO RESIDENCIAL: SECTOR SUR DEL BORDE COSTERO.

Fuente: Ord. 977/1983 y complementarias. Municipalidad de Ensenada.



FOTO 29: FUERTE BARRAGÁN



FOTO 30: INMUEBLE DEL LICEO NAVAL EN ISLA SANTIAGO



FOTO 31: CLUB NAUTICO ENSENADA



FOTO 32: CLUB NAUTICO REGATAS



FOTO 33: RECURSO PATRIMONIAL: PUENTE TRANSBORDADOR
FUENTE: Elaboración propia



FOTO 34: MONTE COSTERO SOBRE ARROYO LA FAMA

La situación expuesta hasta aquí describe el estado de degradación extrema del sistema de espacios públicos del borde costero de Ensenada visualizado a comienzos del siglo XXI. Siendo expresiones de la misma: la contaminación y pérdida de recursos naturales, el deterioro de las infraestructuras y equipamientos, la desvalorización de sitios de valor histórico, cultural ecológico y/o paisajístico para la población local y regional, la ocupación no formal de áreas de dominio público, la desvalorización para el desarrollo de actividades económicas, el aumento de la vulnerabilidad de población de escasos recursos asentada en proximidad al río, y el disfrute segregado de algunos sectores.

Las causales de estos procesos en gran parte han excedido la territorialidad y las capacidades técnico-económicas del municipio. Frente a esta problemática, y en un contexto marcado por grandes cambios en los paradigmas referentes al Estado, con posterioridad a la crisis del modelo neoliberal, la gestión municipal ha difundido intenciones -y concretado algunas acciones-, que intentan conseguir objetivos concordantes con un nuevo modelo de Estado activo. Es el caso de la política que busca abrir parte del borde costero, que anteriormente se encontraba concesionado, como espacio público con acceso irrestricto, y con ello contribuir a la disminución de la degradación ambiental del litoral del partido⁴⁴.

Se profundizará a continuación en las políticas e instrumentos implementados desde entonces, con el propósito de discutir sobre las reales transformaciones en los modos de planificación y gestión de las políticas territoriales en el ámbito local

⁴⁴ Otra política consecuente con este modelo es la que apoyó el gobierno local ha sido la iniciada del gobierno nacional de reabrir los astilleros Río Santiago en favor de recomponer la industria nacional

2.3 Políticas públicas actuales y continuidad del proceso de degradación

Se profundiza en este apartado en las acciones que tienen incidencia en el sistema de espacios públicos del borde costero iniciadas con posterioridad a fines de 2001. Se busca analizar las transformaciones en los modos de planificación y gestión de las políticas territoriales en el ámbito local, con la convicción que las dimensiones e indicadores de la degradación ambiental marcan procesos profundos que no son posibles de aminorar con acciones sectoriales o puntuales.

Es decir, se tratará de comentar las capacidades que tiene el espacio local para generar alternativas a las modalidades históricamente implementadas en relación con los espacios públicos para que efectivamente existan cambios positivos.

Se trata de indagar si se han transformado los modos de gestión; y si se ha avanzado en la estructuración del Estado municipal para superar la histórica sectorización que separa los ámbitos de obras públicas y planeamiento, de las áreas productivas y de protección ambiental. Es decir si han cambiado las estrategias de intervención municipales articulando las tareas tradiciones en materia urbana con la promoción económica local y el mejoramiento ambiental; si han cambiado las formas de relación entre el aparato estatal con la población; y si se ha incluido nuevos caminos para el desarrollo en las estrategias implementadas por la gestión.

En el cuadro siguiente, se resumen las acciones emprendidas por el Estado municipal y provincial, tanto las que tienen carácter general como las planteadas puntualmente para determinados espacios públicos. Se identificarán el nivel de gobierno y sectores de la administración intervinientes, los objetivos generales de las acciones, y los instrumentos para concretarlos.

Ámbito	Acciones - objetivos	Nivel de Gobierno /Organismo	Instrumentos
BORDE COSTERO	Regulación de usos de suelo.	Municipal / Dcción. de planeamiento	Ordenanza de usos de suelo
	Participación del Proyecto Freplata	Regional / Participa el Depto. de Medio Ambiente Nacional / Participa el Depto. de Medio Ambiente	Educación ambiental
	Participación del Programa Municipios Saludables	Municipal / Sec. de Obras Públicas	
	Control de inundaciones	Municipal / Sec. de Obras Públicas	Obra pública
	Control de la polución de la empresa Copetro	Municipal / Secretaría de Obras Públicas	Indicadores Presupuesto
	Control de contaminación por efluentes en acuíferos.	Municipal / Secretaría de Obras Públicas	Indicadores Presupuesto

CUADRO 8: ACCIONES EN CURSO DE CARÁCTER GENERAL CON INCIDENCIA EN EL SISTEMA DE ESPACIOS PÚBLICOS EL BORDE COSTERO DE ENSENADA.

FUENTE: Elaboración propia

Ámbito espacial		Acciones - objetivos	Nivel de Gobierno /Organismo	Instrumentos		
BORDE COSTERO SECTOR NORTE	Espacio Público	Uep1	Extensión y protección de la reserva natural Punta Lara.	Provincial/ Dirección de Adm. de Áreas Protegidas	Ley Provincial	
		Uep2	Mantenimiento del arbolado de Avenida Costanera y Frente Urbano	Municipal / Delegación de Punta Lara	Presupuesto Servicio público	
		Uep3	Recuperación para el uso público de unidades recreativas concesionadas vencidas o en infracción. (Acciones judiciales). Zonificación de unidades recreativas. Dotación de equipamiento y mantenimiento.	Municipal / Dirección de turismo Dirección de turismo Delegación de Punta Lara	Concesiones. Prestamos precarios Ordenanza municipal. Presupuesto / servicio público	
		Uep4	Recuperación para el uso público de unidades recreativas concesionadas vencidas o en infracción. (Acciones judiciales). Zonificación de unidades recreativas. Dotación de equipamiento y mantenimiento.	Municipal / Dirección de turismo Dirección de turismo. Dirección de turismo Delegación de Punta Lara	Concesiones. Prestamos precarios Ordenanza municipal. Presupuesto / servicio público	
	Frente urbano	Ufu1	Regulación de usos de suelo.	Municipal / Dcción. de planeamiento	Ordenanza de usos de suelo	
		Ufu2				
		Ufu3	Mantenimiento del arbolado Av. Costanera y F.U.	Delegación de Punta Lara	Servicio público	
	BORDE C. SECTOR SUI	E. P.	Uep5	Regulación de usos de suelo (destino industrial y residencial)	Municipal / Dcción. de planeamiento	Ordenanza de usos de suelo
			Uep6	Protección como área de valor eco turística (Isla Santiago y Paulino)	-	Ley Provincial
		Frente urban	Ufu4a	Regulación de usos de suelo.	Municipal / Dcción. de planeamiento	Ordenanza de usos de suelo
Ufu4b			Regulación de usos de suelo.	Municipal / Dcción. de planeamiento	Ordenanza de usos de suelo	
Ufu4c			Regulación de usos de suelo.	Municipal / Dcción. de planeamiento	Ordenanza de usos de suelo	

CUADRO 9: ACCIONES EN CURSO DE CARÁCTER PUNTUAL CON INCIDENCIA EN EL SISTEMA DE ESPACIOS PÚBLICOS EL BORDE COSTERO
FUENTE: Elaboración propia

De lo analizado y sintetizado se observa que no existe una política explicitada mediante un plan de acciones, instrumentos y con delegación de responsabilidades en relación al espacio público del borde costero de Ensenada. Se proyectan un conjunto de acciones, originadas en distintos contextos de la administración local y provincial con objetivos diversos, aunque concordantes con la búsqueda de su mejoramiento ambiental.

Sin embargo no puede decirse que se trate de una política con objetivos confluyentes en la disminución de la degradación ambiental del sistema de espacios públicos del borde costero, tanto porque las acciones se desarrollan por sectores de la administración sin articulaciones entre sí, como porque las acciones dejan áreas sin intervención que resultan indispensables de incluir en una política integral para el borde costero. Entre ellas la recuperación y rehabilitación de la instalaciones y áreas abiertas del edificio y predio del Automóvil Club Argentino, la ampliación del sistema de espacios públicos, la recuperación y rehabilitación de la instalaciones y áreas abiertas del Palacio Piria, y la jerarquización de la Avenida costanera y rutas de acceso (RP N° 11, 15, 19 y calle 5). La política se analizará según las instancias de formulación, implementación y evaluación:

Instancia de Formulación

Objetivos

Entre los objetivos de estas acciones se ha planteado la necesidad de “abrir la costa a la sociedad”⁴⁵, a partir de la recuperación de espacios concesionados y de la dotación de equipamiento; la “protección del ambiente”, a partir de la aplicación de normas de defensa y el mantenimiento de área protegidas; el “ordenamiento urbano”, a partir de la aplicación la normativa de usos del suelo; y la “prestación de servicios municipales” en los espacios públicos relacionados con su mantenimiento y seguridad.

Adecuación de la gestión

La estructura organizativa tradicional del municipio no reconoce particularidades del litoral (principalmente en lo ambiental, industrial y turístico recreativo) y la posibilidad de su gestión integral. En este marco, las acciones iniciadas han sido encauzadas por distintos organismos de la administración municipal con pocas o nulas articulaciones en sentido horizontal, e incluso con posibles superposiciones.

Esta dificultad en establecer relaciones entre sectores, también se evidencia en las distintas lógicas que expresan los políticos, los técnicos y los administrativos, que desvirtúan o debilitan los objetivos planteados inicialmente. La falta de recursos técnicos, profesionales, y económicos; la superposición o indefinición de competencias, las gestiones entre diferentes niveles del Estado, los procedimientos burocráticos, y conflictos jurídicos y penales dificultan la concreción de los objetivos.

Instrumentos

En general, en la instrumentación de las diversas acciones se ha recurrido a herramientas tradicionales para alcanzar los objetivos planteados, es decir utilizando la obra pública y la normativa, ignorando las posibilidades que pueden brindar diversos y nuevos instrumentos en forma articulada. Ante la falta de recursos para la explotación de los espacios recreativos se ha recurrido nuevamente a la instrumentación de concesiones.

Debe destacarse también que existe confusión o desconocimiento de algunos funcionarios sobre la utilidad de ciertos instrumentos de ordenamiento territorial como la “delimitación de usos de suelo”, e incluso de la “Ley de Municipios”. También sobre las posibilidades de gestionar políticas en forma conjunta entre distintos niveles del Estado, justificados en divisiones estrictas entre competencias nacionales, provinciales y municipales.

Asimismo debe destacarse que el instrumento que regula actualmente los usos de suelo no es congruente con los objetivos de la política de “abrir la costa” ya que la misma establece el destino industrial para una porción importante del borde costero, ignorando las incompatibilidades entre usos y la extensa ocupación que tienen actualmente.

También que existe un deficiente control del cumplimiento de los instrumentos vigentes que regulan las económicas y sociales, situación que se hace visible en la continuidad del desarrollo de actividades degradantes, y en la ocupación sin criterios de áreas valiosas como recursos ecológicos, paisajísticos y urbanos.

Actores

La fase de formulación de la política para la apertura de espacios públicos ha sido desarrollada por el Estado municipal, sin embargo la población ha participado desde diversos reclamos por la apertura del borde costero manifestados por diversos medios

⁴⁵ La gestión municipal actual ha difundido en diversos medios periodísticos sus intenciones de devolver el espacio público ocupado por concesiones y recuperarlo como unidades recreativas sin restricción en el acceso. Efectivamente se ha recuperado un porcentaje menor al treinta por ciento de unidades balnearias hasta la fecha.

Instancia de Implementación

Recursos y actores

La implementación está siendo conducida enteramente por el municipio con recursos propios. Sin embargo no se han generado ni se cuenta con recursos destinados específicamente a la política propuesta, las acciones emprendidas (mantenimiento, dotación de equipamiento, seguridad) son solventadas solo con recursos económicos, técnicos y profesionales de las secretarías y delegaciones.

Modalidades de articulación

La política no asume una visión integral de la totalidad del borde costero como espacio público, y las acciones sólo consideran a los espacios públicos existentes. La cuestión interjurisdiccional no ha sido considerada mas allá de la participación en programas regionales de protección del medio (como es el proyecto FREPLATA) pero no ha sido desarrollada institucionalmente la posibilidad de emprender acciones conjuntas con los municipios vecinos con los que se comparten recursos y problemas.

Instancia de Evaluación

Grado de concreción

Se ha concretado la apertura como espacios públicos de acceso irrestricto de un importante porcentaje de unidades recreativas que estaban otorgadas en concesión y se encontraban vencidas o en situación no formal. Estos espacios han sido equipados con baños y mobiliario fijo, iluminados y dotados de seguridad.

Repercusión en la población

No hay un programa de seguimiento y control (indicadores, difusión, etc.) para monitorear la materialización de la política y que permita la participación de la población en la evaluación de los avances de la política.

La repercusión en la población local, inferida de lo expuesto en medios periodísticos, es positiva cuando refiere a la apertura de espacios concesionados, aunque continúan los reclamos por las inundaciones, por control de la contaminación de los recursos, y seguridad.

En síntesis, hasta aquí se ha visto que las actuales formas de intervenir para mitigar la degradación ambiental poco han cambiado de las que históricamente acompañaron la conformación del deterioro actual. Con ello puede inferirse que, ante la problemática actual más compleja, resultan insuficientes para concretar una transformación positiva y real del borde costero.

Es decir que, si bien existe un marco legal local y provincial vinculado al ordenamiento, se han definido objetivos de política, se han emprendido acciones puntuales de protección y control ambiental y recuperado para el uso público espacios concesionados, es dudosa la efectividad para disminuir la degradación ambiental debido a que no se han tomado acciones a favor de articular estas voluntades con el perfil económico desarrollado en este territorio litoral.

A continuación se indagará en la discusión sobre posibles cambios para el mejoramiento de las políticas, ahondando en una mayor precisión sobre los rumbos que puede adquirir la política pública de ordenamiento, incluyendo también los objetivos planteados por la gestión actual, y que considere al borde costero en términos integrales, como espacio público más allá de su destino recreativo.

3 CRITERIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS

Con lo expuesto hasta aquí se presentó en términos generales la relación entre degradación del borde costero y las políticas públicas implementadas, sus objetivos, instrumentos y falencias. Se ha visto que las formas de intervenir actuales poco han cambiado de las que acompañaron la conformación de la degradación actual, con lo cual se infiere que resultan insuficientes para la transformación positiva y real del borde costero.

Cabe entonces preguntarse, ¿alcanza con definir objetivos de política?, o con definir un proyecto para el espacio público del borde costero, o ¿será también necesario un cambio con los modos tradicionales de planificación y gestión urbana municipal?, para después iniciar un proceso de planificación.

Se pretende en este apartado abrir la discusión sobre los cambios y precisiones necesarios en el proceso de la política para efectivamente impactar positivamente en la mitigación de la degradación del sistema de espacios públicos del borde costero de Ensenada, indagando en la formulación de criterios e instrumentos.

3.1 En Relación a las Políticas para el Mejoramiento del Sistema de Espacios Públicos

Las propuestas son esbozadas a modo de criterios que abarcan las distintas dimensiones sobre las que se considera que es necesario actuar integralmente para disminuir la degradación ambiental del sistema de espacios públicos.

Se ha considerado que estos criterios de política deben incorporar los principios de sostenibilidad ambiental, buscando entonces actuar positivamente sobre lo físico natural y construido, lo económico, lo social y lo político.

Por ello también es necesario su encuadramiento en una política o plan mayor en el que se defina el proyecto territorial deseado para el borde costero, dentro del cual la política de espacio público se complemente (no compita) con el perfil de desarrollo deseado.

Los criterios planteados a continuación hacen referencia al régimen municipal provincial, al proceso de planificación y gestión de las políticas, y al ordenamiento del territorio propiamente dicho.

Los primeros criterios apuntan a las posibilidades y nuevos caminos que se abrirían, para la formulación de políticas desde el ámbito municipal, al cambiar el actual marco institucional de los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Los segundos hacen referencia a la importancia de la planificación del ordenamiento desde el ámbito estatal municipal, de la gestión integral del borde costero (desde la definición de objetivos de política hasta la definición de los instrumentos en la implementación y evaluación) y del fortalecimiento institucional.

En tanto que los vinculados al Ordenamiento del Territorio apuntan a la articulación de todas las acciones en la búsqueda del reequilibrio del frente costero (incluyendo el frente urbano en la política para el ordenamiento de los espacios públicos), la preservación y refuerzo de las condiciones del litoral, y el mejoramiento de la accesibilidad. En primer término se presentan los criterios generales planteados para los espacios públicos y el frente urbano, y posteriormente se ahonda en mayores recomendaciones para cada unidad ambiental de análisis, explicitando en cada caso las restricciones y la forma mas adecuada en que pueden ser utilizadas:

Criterios vinculados al régimen municipal de la provincia de Buenos Aires:

- Si bien está fuera de las atribuciones municipales garantizar la **autonomía municipal**, es fundamental su consagración para consolidar el fortalecimiento institucional del gobierno local.
- Así podrá el municipio **asumir en todas sus dimensiones la responsabilidad primaria en materia de ordenamiento** territorial en forma coordinada y compatibilizada con otro tipo de políticas y jurisdicciones.

Criterios vinculados al proceso de planificación y gestión de la política:

- Se debe construir el **liderazgo público en la planificación y la gestión del ordenamiento** tanto en las áreas de dominio público como privadas.
- Debe considerarse a todo el **borde costero como un distrito integral**, que incluya a los espacios públicos existentes y a crear y a su frente urbano, y en todas sus dimensiones (económica, social, física y política).
- En favor de la consideración del borde costero como un espacio integral, es posible la **ampliación de los límites locales** para el planteamiento de la política o para la articulación de políticas vinculadas al espacio público. Es una alternativa favorecer la **formación de consorcios, o de acuerdos entre municipios** e interjurisdiccionales tanto para el reconocimiento de las problemáticas como para su resolución.
- En este marco, particularmente la **cooperación intermunicipal con el municipio de Berisso** puede resultar una herramienta que también fortalezca las gestiones del gobierno local. El trabajo conjunto puede favorecer la capacidad de negociación ante otras jurisdicciones o grandes industrias, la realización de obras públicas si se realizan de manera cooperativa con objetivos comunes, y fundamentalmente se pueden favorecer acciones conjuntas para el desarrollo de ambos distritos a favor del impulso de estrategias de desarrollo comunes.
- Debe existir una **definición y una práctica clara del organismo responsable de la formulación de la política** de ordenamiento y de coordinación de las acciones con incidencia en el borde costero en términos urbano territoriales. Es importante la articulación de todas las políticas con incidencia en el territorio, para lo cual será necesario el trabajo conjunto de la secretaria de obras públicas, de su subdirección de planeamiento, con las encargadas del desarrollo económico y productivo y de protección del ambiente.
- Se deben definir los **instrumentos más apropiados** (políticos, administrativos, tecnológicos, económicos, normativos) para garantizar la implementación de la política avanzando mas allá del tradicional uso de normativa y de la obra pública. Para abordar las distintas dimensiones de la problemática se deberán articular los más apropiados para cada caso, no solo por su efectividad teórica, sino también considerando el medio ambiente político, técnico y socioeconómico del municipio y la población local.
- Para ello se requiere el **fortalecimiento institucional** a partir de generar: mayor capacidad de innovación; favorecer una mayor participación; y la capacitación de recursos humanos.
- También deberán considerarse la **incorporación de los recursos científicos disponibles** (por ejemplo los programas de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica, de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia, de la UNLP o de la UTN) que pueden desarrollar temáticas de investigación afines.
- El impulso de **nuevos vínculos entre el municipio y la sociedad civil**, favoreciendo una mayor participación en las decisiones políticas. Puede alcanzar distintos niveles, ya sea en un grado menor a través de la publicidad de los actos de gobierno, o con mayor compromiso impulsando mecanismos de participación en la gestión y control de las políticas.

Criterios vinculados al ordenamiento del territorio

Siendo el municipio el responsable del ordenamiento dentro de su territorio, y de la articulación de las diversas políticas sectoriales, consecuentemente, lo es de la formulación e implementación de la política pública para el borde costero que apunte al mejoramiento de la calidad de vida de la población, del manejo del recurso natural litoral, y del desarrollo de las oportunidades territoriales del municipio.

Para conseguir estos objetivos generales el municipio debe valerse de la formulación de un plan integral para el sector que defina las orientaciones generales de los espacios públicos, y que se constituya en el marco de los programas y proyectos que lo instrumenten.

Para esta finalidad la ley provincial de ordenamiento territorial establece como instrumento técnico jurídico al “plan particularizado” cuyo objeto es el ordenamiento y desarrollo físico parcial o sectorial de áreas, sub-áreas o distritos, pudiendo abarcar también a partidos linderos⁴⁶.

No obstante, no es el objetivo de este trabajo ahondar en mayores definiciones sobre las características de este plan de sector, sino en el planteamiento de criterios de referencia posibles de aplicar en la política pública de ordenamiento municipal.

Para el planteamiento de las pautas se ha considerado que las **acciones a realizar deben actuar conjuntamente en el frente urbano y en el sistema de espacios públicos** para simultáneamente revertir la degradación ambiental del sistema y favorecer el desarrollo de las áreas urbanas estancadas, favoreciendo la **articulación entre equipamientos específicos y las áreas residenciales**, compatibilizando actividades, escala de los equipamientos, criterios morfológicos y paisajísticos entre otros aspectos.

También se considera que el acceso a la **educación ambiental** es un instrumento que debe ser transversal a toda política de ordenamiento del espacio litoral, tanto dentro del sistema formal como no formal, indispensable para alcanzar el desarrollo sustentable y pleno de la sociedad.

GENERALES PARA EL SISTEMA DE ESPACIOS PÚBLICOS

- Establecer acciones que tiendan al **reequilibrio de espacio público en el frente costero** promoviendo la dotación de infraestructura, y/o equipamiento para su desarrollo en áreas históricamente abandonadas u ocupadas con otros usos.
- **Diversificar las actividades** desarrolladas en los espacios públicos ampliando el uso balneario intensivo de verano y aprovechando las particularidades paisajísticas, culturales, históricas, y territoriales.
- Preservar y reforzar las **condiciones del litoral** tanto por su valor ecológico, histórico y cultural (directamente relacionadas con la imagen del partido). Este presenta características paisajísticas excepcionales, gran cantidad de puntos de referencia, y de símbolos de identidad de la ciudad y la región.

⁴⁶ La ley establece la elaboración de distintos instrumentos, como etapas sucesivas del plan de ordenamiento: 1) Delimitación preliminar de áreas; 2) Zonificación según usos; 3) Planes de ordenamiento municipal; y 4) Planes particularizados. El municipio de Ensenada cuenta sólo con una Delimitación Preliminar de Áreas, establecida por Ordenanza Municipal N° 977/1983 y con una zonificación según usos.

- Favorecer la **accesibilidad** a todo el borde costero liberando los espacios privatizados, en los que se desarrollan actividades incompatibles o los espacios en desuso. El carácter público de la ribera se garantizará con la incorporación de nuevos espacios públicos, equipados y accesibles.
- Revertir las **situaciones de deterioro** o abandono de algunos espacios recreativos y de edificios de alto valor patrimonial y de sus entornos.
- **Generar nuevas áreas de reservas naturales**, y parques locales y regionales, considerando áreas de bañados, riberas de arroyos y canales, y la refuncionalización de equipamientos en desuso para mantener las condiciones ambientales del litoral y aumentar la oferta de espacio público.

Generales para el frente urbano

- Preservar y reforzar las **condiciones del litoral** a través de acciones de forestación con especies propias del borde costero, iluminación, señalización y dotación de mobiliario urbano. Este presenta características paisajísticas excepcionales, gran cantidad de puntos de referencia, y de símbolos de identidad de la ciudad y la región.
- **Reordenar el frente urbano** con un programa integral, racionalizando el crecimiento, considerando las áreas inundables y la localización de actividades económicas y sociales compatibles.
- Dotar de **equipamientos sociales** en los sectores con déficit.

PARTICULARES POR UNIDADES TERRITORIALES

Uep1: Reserva natural Punta Lara de alto valor paisajístico, científico y educativo.

Si bien el área se encuentra sujeta a políticas provinciales de protección se debe **limitar al máximo la intervención antrópica** promoviendo la conservación estricta de las características de la formación natural del monte costero y minimizando los problemas que actualmente ocasionan las estructuras existentes (como las obras de infraestructura viaria e hidráulicas) a partir de las acciones que recomienden estudios particularizados.

El desarrollo de actividades científicas y de educación ambiental debe impulsarse en forma sostenible, sin superar la capacidad de acogida. Resultan compatibles para los fines de la protección sólo las actividades del esparcimiento relacionadas con la contemplación y el recorrido por senderos preestablecidos.

Uep2: Paseo costero estrecho con vistas abiertas al río, degradado por ocupación del espacio público y deterioro de la infraestructura vial y de defensa costera.

Se deben realizar acciones tendientes a la evolución hacia mayores grados de calidad ambiental, **restringiendo la intervención antrópica** limitándola al mejoramiento de las obras viales e hidráulicas existentes y evitando interferencias en las visuales hacia el río desde el paseo costero.

Si bien es una zona muy transformada, las acciones de forestación de la avenida costanera y de recuperación de bordes de arroyos deben tender al **establecimiento de condiciones paisajísticas y ecológicas características del litoral del río**, evitando la introducción de especies foráneas.

Debe impulsarse en forma sostenible el aprovechamiento para el desarrollo de la pesca deportiva, la contemplación y el paseo, asegurando la viabilidad del proceso de recuperación sin superar la capacidad de acogida del área.

Uep3: Paseo costero amplio con equipamiento recreativo concesionado en su mayoría sobre el frente fluvial.

Se debe propiciar la **mejora del entorno natural y construido**, tendiendo al establecimiento de condiciones paisajísticas y ecológicas características del litoral del río a partir de la forestación evitando la introducción de especies foráneas, de la recuperación de los edificios con valor arquitectónico o funcional, la demolición de las estructuras construidas en mal estado, y de la limitación de la ocupación antrópica y las interferencias en las vistas hacia el río.

En esta área debe considerarse particularmente la **dotación de servicios adecuados a la demanda estival** (seguridad, baños, equipamientos), manteniendo especial previsión respecto de los criterios de integración paisajística.

Debe tenderse a la **apertura de los espacios que actualmente tienen acceso restringido**, y en el caso que se otorguen nuevas concesiones de equipamientos se debe garantizar la **dotación de suficientes accesos a la ribera del río**. Como alternativa intermedia puede considerarse el otorgamiento de concesiones que incluyan sólo la prestación de los servicios de quioscos y baños, es decir que las áreas de recreo sean siempre de acceso irrestricto.

Son compatibles la contemplación, el paseo peatonal, el recreo sin acampe y los circuitos gimnásticos (se deben delimitar senderos o áreas sin que impliquen modificaciones del medio) siempre que no se sobrepasen valores de uso que superen la capacidad de acogida. El paseo vehicular es compatible, debiéndose organizar la estructura circulatoria estableciendo sentidos de movimiento y el estacionamiento en la vía pública.

Uep4: Pase costero amplio con equipamiento recreativo sobre el río, recuperado para el acceso irrestricto en su mayoría, incluye el Palacio Piria.

Si bien en esta área se ha recuperado mayor número de unidades recreativas, los criterios de ordenamiento son similares a la anterior unidad en lo que respecta a la **apertura de espacios que actualmente tienen acceso restringido** y a la **dotación de servicios adecuados a la demanda estival**.

Merece urgente atención, la **recuperación del Palacio Piria**, propiciando el mejoramiento de su entorno natural y construido rescatando su valor arquitectónico, histórico, cultural y paisajístico. La inclusión de este espacio público (que actualmente está sujeto a la administración provincial) dentro de los objetivos y estrategias que defina la política de ordenamiento municipal del sistema de espacios públicos, servirá como un instrumento antecedente que permita gestionar la incorporación de su recuperación en la agenda provincial de recuperación de obras de valor patrimonial o permita gestionar los recursos de otras fuentes.

Unidades en el frente urbano:

Ufu1: Área residencial degradada de ocupación reciente de Punta Lara.

Se debe propiciar la **mejora del entorno natural y construido, tendiendo al establecimiento de condiciones paisajísticas y ecológicas características del litoral del río** a partir de la forestación y de la dotación de servicios (comerciales, gastronómicos, deportivos, de entretenimientos) y equipamientos comunitarios que respondan a las mismas directrices paisajísticas.

Deberá establecerse la **delimitación de las áreas soporte de equipamientos y servicios** específicos vinculados con la actividad recreativa del frente costero y sus características, como así también los mecanismos para alentar el desarrollo de dichas actividades y la mejora de las estructuras edilicias.

Deberán establecerse, mediante estudios particularizados, los procedimientos para **desalentar la ocupación en las áreas actualmente ocupadas en los márgenes de los cursos de agua** que implican riesgo de inundación para las viviendas y sus entornos próximos, y el deterioro de las condiciones ecológicas y paisajísticas de los bordes, o establecer **tipologías edilicias acordes** a su ubicación en zona inundable.

Ufu2: Área residencial degradada del casco de Punta Lara.

Los criterios de ordenamiento de la unidad anterior son válidos en lo que respecta al **mejoramiento del entorno natural y construido** y los referidos **desalentar la ocupación de los márgenes de los cursos de agua**.

La **delimitación de áreas soporte de equipamiento y servicios específicos** vinculados con la actividad recreativa deberá preverse articulada en lo morfológico, funcional y paisajísticamente con los equipamientos del centro cívico actualmente emplazado en el área.

Ufu3: Área residencial en ocupación de espacios ferroviarios regularizada dominialmente.

Se deben **calificar los espacios públicos existentes** (calles, equipamientos sociales, espacios verdes), que actualmente son de uso intensivo, buscando su integración funcional y paisajística con el resto de las áreas de la ciudad.

SECTOR SUR

Uep5: Monte costero inaccesible al uso público, de alto valor ecológico, paisajístico y cultural.

Se debe **prohibir la intervención y ocupación antrópica** y potenciar acciones para la **protección de las condiciones ecológicas y paisajísticas del monte costero**.

Son aceptables las actividades científicas, de contemplación e interpretación de la naturaleza, que no impliquen la instalación de construcciones o infraestructuras que pudieran actuar desvirtuando la dinámica natural del borde costero en general y de las aguas en particular.

Uep6: Isla Santiago y monte de Zona Franca, de alto valor paisajístico, ecológico y cultural.

Se deben iniciar **acciones para que el municipio logre la jurisdicción del área infrutilizada o en desuso** a fin de rescatar la función ecológica, paisajística y recreativa de la isla y el monte costero, favoreciendo acciones de **recuperación y adaptación del equipamiento existente** para el nuevo fin y minimizando las nuevas intervenciones.

Con las actividades desarrolladas se debe buscar la **compatibilización con las áreas portuarias e industriales próximas**, pudiéndose propiciar emprendimientos con los actuales pobladores de la isla siempre que se potencie el mantenimiento y mejoramiento ecológico y paisajístico. Son compatibles las actividades científicas, la interpretación de la naturaleza, el senderismo y contemplación, los deportes náuticos, el recreo concentrado en los equipamientos existentes, la pesca deportiva, la manufactura artesanal vinculada con la producción local (caña, vides, etc.) sin emisión de contaminantes.

Se deberán realizar los **estudios de impacto ambiental** adecuados para cualquier tipo de intervención en el área.

Ufu4a: Área residencial en ocupación de espacios ferroviarios regularizada dominiamente.

Sobre el frente de la Avenida Costanera se deberá **delimitar y caracterizar las áreas soporte de servicios específicos** vinculados con la actividad recreativa, como también los mecanismos para alentar el desarrollo de dichas actividades y el mejoramiento de las estructuras edilicias actuales.

Se deben **calificar los espacios públicos existentes** (calles, equipamientos sociales, espacios verdes) de uso intensivo buscando su integración funcional y paisajística con el resto de las áreas de la ciudad.

Ufu4b: Área residencial dispersa en monte costero, de difícil accesibilidad con riesgo de inundación alto.

El criterio rector para el área debería ser **desalentar al máximo la ocupación** residencial por los riesgos de inundación que implica para la población allí afincada promoviendo la **conservación de las características de la formación natural del monte costero** con el propósito de su posterior habilitación para el uso como espacio público.

En el caso de las áreas regularizadas debería tenderse al **desarrollo de tipologías edilicias acordes** a su ubicación en zona inundable.

Ufu5: Puerto Siderar. Y Ufu6: Zona Franca La Plata , Astilleros Río Santiago y Puerto La Plata

Deben maximizarse los cuidados para evitar la contaminación y deterioro de los recursos y evitar la localización de nuevas actividades que puedan ser contaminantes o que exijan una ocupación del suelo intensiva.

3.2 En Relación a los Instrumentos Posibles

Condicionantes

Se ha visto que en la selección de los instrumentos que hagan operativos los criterios recién planteados, en el marco de un plan que incluya la definición de programas y proyectos, debe considerarse no solo su efectividad teórica, sino también lo político, lo técnico y lo socioeconómico.

Es así que debe considerarse que el Estado municipal tiene una **capacidad de inversión** inferior a las necesidades de cambio del borde costero, debido a que su presupuesto es destinado en su mayor parte al pago de sueldos y deudas; incidiendo también en la **escasez de recursos técnicos y profesionales**.

También es importante tener en cuenta que la **población local en su mayoría es de bajos recursos económicos y con altas tasas de desempleo**. Con lo cual las posibilidades de accionar en el frente urbano, induciendo determinado tipo de actividades o favoreciendo la renovación física de determinadas áreas, difícilmente puedan ser concretadas con recursos del sector privado local.

Asimismo la población que concurre desde otros lugares de residencia también es de bajos recursos, desarrollando en el borde costero del partido un “turismo de bajo costo”.

En este marco es importante que el municipio asuma el manejo de recursos estratégicos para **garantizar el destino de espacio público abierto** y convoque a la sociedad en el desarrollo de otras actividades significativas. Siendo el municipio el que maneja los espacios públicos estructurales, está más garantizado el perfil de “espacio público abierto”, aunque debe considerarse la situación de recursos escasos, con lo cual se deberán establecerse prioridades.

Respecto a la **incorporación del sector privado en forma de gestión mixta**, debe subrayarse que las experiencias en otros contextos, revelan que ha prevalecido la lógica empresarial en desmedro del interés social (siendo el ejemplo paradigmático es el caso de Puerto Madero).

Aunque, las asociaciones con el sector privado en los espacios públicos de Ensenada han tenido un perfil diferente, ya que originariamente fueron otorgadas a sindicatos de la región, teniendo como objetivo principal la ampliación de los derechos del trabajador.

Es decir, los nuevos usos y equipamientos, o acciones emprendidas en los espacios públicos no deberían tender al desplazamiento de las clases bajas y medias actuales usuarias de los espacios recreativos. Es decir, no deberían buscar nuevos “consumidores” sino que deberían beneficiar a la población usuaria actual e incorporar nuevos.

Instrumentos

Por ello los instrumentos seleccionados para dar operatividad a la política deben abordar las distintas dimensiones problemáticas que describen a la degradación ambiental del borde costero, considerando que cada problema particular puede ser abordado mediante un instrumento apropiado, que existe una interacción constante entre los objetivos de las acciones y los instrumentos, que a su vez apuntan a la consecución de varios de los objetivos.

Surge entonces que el municipio deberá recurrir a otras formas de financiamiento y de utilización de los recursos presupuestarios. Es por ello que las **asociaciones con el sector privado** también constituyen otra alternativa. Entre ellas surgen como opciones válidas desarrollar **programas de padrinazgos y concesiones de equipamientos** de espacios recreativos.

Las primeras herramientas pueden ser utilizadas en pequeños espacios verdes públicos como los espacios adyacentes a la avenida costanera y plazas, o para la rehabilitación de edificios de valor histórico.

También constituye una alternativa la generación de nuevos recursos económicos a partir de la implementación de un **fondo dentro la tasa de servicios municipales de las grandes industrias** para el financiamiento de las acciones a implementar.

La implementación de **nuevas pautas para la concesión** de espacios recreativos puede ser otra alternativa. El impulso al desarrollo de cooperativas de trabajo locales para el mantenimiento de sus áreas de servicios y equipamientos es una opción. También es una alternativa intermedia a la modalidad de concesión actual, el otorgamiento en concesión solo de los equipamientos de las áreas recreativas (baños, comercios, etc.)

Es así que también es válida **la facilitación de créditos** a pequeñas empresas locales y el impulso del cooperativismo en el desarrollo de servicios en espacios recreativos y de nuevas actividades económicas como impulsores del desarrollo local.

Esta promoción puede ser alcanzada **aprovechando los recursos disponibles** de programas específicos de diversos organismos de la administración municipal⁴⁷, provincial ⁴⁸y nacional⁴⁹ especializados en la materia, con los que se puede trabajar en forma colaborativa y articulada entre sectores. Inclusive estos organismos facilitan el acceso a líneas de crédito con subsidio de tasa para cooperativas de servicios públicos.

Actualmente en el municipio se implementan de manera directa diversos programas del nivel nacional y provincial a través de secretarías y direcciones locales, se pretende que estos programas u otros nuevos puedan ser articulados entre los diversos sectores y acoplando objetivos particulares de la problemática local, entre los cuales está a problemática del sistema de espacios públicos.

El uso de **un sistema de indicadores** cuantitativos y cualitativos que indague en las distintas dimensiones de actuación (relacionadas con las estructuras construidas por el hombre, con el medio físico natural, y las económicas y sociales con mayor implicancia recíproca sobre los espacios públicos) y de carácter multi-escalar, puede ser un instrumento útil tanto para la evaluación de la implementación de la política como para la difusión y control de las actuaciones por parte de los diversos actores sociales. También puede resultar útil para evaluar distintos estados de situación a nivel regional y monitorear las acciones conjuntas.

⁴⁷ El área de Producción Local forma parte de la "Mesa Territorial para el Desarrollo Productivo y la Promoción del Empleo", asociación civil sin fines de lucro, que tiene por objeto concertación público-privada a los efectos de promover el desarrollo territorial del partido

⁴⁸ Como el Área Cooperativas del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires.

⁴⁹ El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación es el organismo nacional que ejerce las funciones que le competen al Estado en materia de promoción, desarrollo y control de la acción cooperativa y mutual.

Capítulo 3

CONCLUSIONES

Tanto en la **construcción teórica** como en el **desarrollo empírico** se analizó la relación entre las políticas territoriales y la conformación territorial del litoral, con especial énfasis en los procesos de degradación resultantes. Fueron analizadas a partir de reconocer los marcos ideológicos como determinantes de las modalidades e instrumentos de las políticas.

Se ha visto la importancia y el rol de los municipios en la formulación de políticas de ordenamiento en el espacio litoral, para protegerlo y abordar los problemas generados por los desequilibrios territoriales, la ocupación y uso desordenado del territorio y las externalidades que provoca el crecimiento urbano no planificado. En este marco, se han identificado los espacios públicos como herramientas de la política de ordenamiento litoral capaces de revertir procesos de degradación ambiental a partir de sus capacidades de favorecer la cohesión socioespacial, cualificar a las periferias, renovar áreas, y potenciar los roles ecológicos.

Sobre el contenido de las políticas se ha considerado lo ambiental y territorial como cuestiones transversales a todas las políticas públicas, con lo cual los procesos de ordenamiento deben recurrir a estrategias de coordinación interinstitucional para también afrontar la frecuente dispersión de competencias.

En relación a la recepción de este marco por el Estado, se ha visto que, con posterioridad a la crisis neoliberal, y acompañado por las discusiones sobre el perfil de desarrollo de un territorio y los desafíos que estos cambios implican para el Estado, surgen algunas acciones que permiten identificar **cambios en las modalidades de actuación del estado municipal** a partir de iniciativas propias que permiten la ampliación de sus funciones tradicionales y la incorporación de objetivos vinculados con el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Este nuevo paradigma de Estado suma nuevas funciones al municipio como la promoción del desarrollo, su articulación con el sistema productivo y el cuidado y mejoramiento del ambiente, que requieren a su vez de nuevas modalidades de gestión de las políticas a partir de producir nuevas formas de vinculación entre el municipio y la sociedad, de lograr la cooperación intermunicipal y articulación entre distintos niveles de gobierno y sectores.

Sin embargo, la intervención del Estado en lo territorial y ambiental, que corresponde al municipio en articulación con los demás niveles, encuentra algunos obstáculos que superan las voluntades locales para la formulación de políticas activas, su implementación y evaluación. Entre ellos: la falta de autonomía para formular políticas, la poca capacidad de financiamiento, la escasez de recursos técnicos y las estructuras administrativas poco desarrolladas y articuladas.

La **RECUPERACIÓN DE EXPERIENCIAS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS** para el espacio público en situaciones de contexto similar ha servido para conocer políticas que han logrado pasar de objetivos a hechos concretos, permitiendo explorar los procesos de las políticas a partir de las instancias de formulación, implementación y evaluación, y asimismo las modalidades y contextos teóricos e ideológicos que le dieron sustento.

En este análisis se ha visto que apuntan a disminuir el déficit de espacio público abierto a nivel partido, a desalentar la ocupación de la costa con equipamientos privados y, en menor medida, a favorecer la relación de la ciudad con el río a partir de generar mayor accesibilidad a las áreas.

Las políticas han sido movilizadas por demandas de la población local, aunque en la implementación no ha existido mayor participación. Las acciones desde el municipio han sido encaradas por las áreas vinculadas al ordenamiento del territorio articulándose de manera variada con otras actuaciones sectoriales, no existiendo una gestión integrada del espacio litoral, ni de éste con el resto del territorio.

En general se han desarrollado modalidades de gestión en las que las intervenciones de menor envergadura han sido resueltas por el municipio con recursos propios, y en los casos de intervenciones complejas por lo jurisdiccional o complejidad de las obras, se recurrió a modalidades de gestión asociada (con otros niveles del Estado o el sector privado).

Sólo en el caso de San Fernando se ha buscado articular explícitamente la propuesta vinculada a los espacios públicos con otras políticas municipales. Aunque, si bien esta iniciativa favorece el desarrollo local a partir de acentuar el perfil de la industria náutica local y con ello la identidad de municipio ribereño, la oferta de espacios públicos continúa siendo limitada para la demanda a nivel partido y porque los sectores con bajos recursos no disponen de medios para acceder al desarrollo de las actividades ofrecidas en los nuevos espacios disponibles.

Este marco ha servido para la lectura de los **PROCESOS DE DEGRADACION AMBIENTAL EN ENSENADA**, y las vinculaciones con las políticas públicas de escala metropolitana, fundamentalmente las relacionadas con el desarrollo industrial y con la implantación de equipamientos e infraestructuras, y las provenientes de la escala local, cuya combinación ha dado lugar a la ocupación de áreas con riesgo de inundación, explosión e incendio, el avance urbano sobre áreas de trascendencia ambiental y su alteración mediante rellenos y deforestación y contaminación de los recursos naturales.

Se reconoce como una falencia de estas políticas que no han logrado implementarse positivamente **estrategias interjurisdiccionales** en relación al ordenamiento del territorio, prevaleciendo la visión sectorial y respuestas según los intereses de cada municipio, actuando frente a las cuestiones litorales a partir de la omisión, o por sumatoria de respuestas parciales. Se ha implementado acciones interjurisdiccionales frente a problemáticas específicas como por ejemplo el CEAMSE o el Puerto.

También ha contribuido a la degradación ambiental del espacio litoral, que la “**cuestión ambiental**” ha sido considerada en tiempos recientes por las políticas públicas, e incluso que su implementación en muchos casos ha sido dificultosa, por la falta de adaptación en las estructuras organizativas municipales, por la dificultad en la implementación de modalidades horizontales de trabajo, y por falta de recursos técnicos y presupuestarios.

Por su parte, las **políticas relacionadas con los espacios públicos** han quedado a merced de intervenciones desarticuladas o sectoriales, que han tenido objetivos específicos como la defensa costera, la explotación de unidades turísticas, o la protección de los recursos naturales.

El espacio público del borde costero, no es ajeno a la degradación que presenta el partido, manifestándose en la contaminación y pérdida de recursos naturales, el deterioro de las infraestructuras y equipamientos, la desvalorización de sitios de valor histórico, cultural ecológico y/o paisajístico para la población local y regional, la ocupación no formal de áreas de dominio público, el déficit de servicios y equipamientos sociales con accesibilidad irrestricta, la desvalorización para el desarrollo de actividades económicas, el aumento de la vulnerabilidad de población de escasos recursos asentada en proximidad al río, y la apropiación diferencial de algunos sectores.

Ante esta situación -y acompañado por las discusiones sobre los cambios en los modos de actuación del Estado- surgen algunas acciones desde el Estado municipal que buscan el mejoramiento de la calidad de vida de la población a partir de iniciativas propias, entre ellas la recuperación de un sector del borde costero de Ensenada como espacio público.

El análisis de las **POLÍTICAS ACTUALES en el BORDE COSTERO DE ENSENADA** ha permitido concluir que los cambios son todavía escasos, y que las causas en relación a las políticas públicas pueden encontrarse tanto en las modalidades adquiridas hasta el momento, como en las restricciones dadas por la falta de autonomía de los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

Se ha visto que la política está definida por un conjunto de acciones sectoriales que buscan el mejoramiento de algunos aspectos del borde costero –como aumentar la oferta de espacios públicos sin restricciones, la dotación de equipamiento y el mejoramiento de los recursos naturales-, pero falta una visión integral del borde costero como espacio público ubicado en la primera línea del litoral (y que implique planificación y gestión con definición de objetivos, estrategias, líneas de acción distribución de recursos y responsabilidades).

La estructura organizativa municipal tampoco favorece que existan articulaciones entre sectores y la posibilidad de definir objetivos conjuntos, o compatibilizar las políticas. También se ha visto que las deficiencias en la regulación y control de las actividades económicas y sociales, y la existencia de distintas lógicas al interior de la gestión de la política (entre políticos, técnicos y administrativos que modifican los objetivos planteados inicialmente) dificultan la implementación de la política.

Los instrumentos de la política son los “tradicionalmente” utilizados: la obra pública, la prestación de servicios municipales y la normativa municipal en materia de ordenamiento urbano y territorial, lo que limita caminos alternativos en la concreción de las políticas. Particularmente la normativa -expresada en la Delimitación Preliminar de Áreas- es la que enuncia la política territorial vigente a nivel municipal y constituye el marco de las actuaciones propias del ordenamiento del espacio público.

Este instrumento sumamente estático y espacialista, actúa regulando el uso y la ocupación del suelo y representa una confirmación de los usos que históricamente se fueron dando. No es resultado, ni instrumento compatible con la búsqueda una gestión del litoral, que busque integrar los objetivos de las actividades económicas, con el mejoramiento y protección de los recursos naturales y construidos, y que persiga la búsqueda de calidad de vida para la población local.

Otro aspecto que dificulta la gestión e implementación de políticas, está dado por la escasez de recursos económicos, técnicos y profesionales para poder diseñar y dar continuidad al proceso de la política.

En definitiva, se ha observado que las nuevas formas de intervenir –que poco han cambiado de las que históricamente acompañaron la conformación de la degradación actual- resultaron insuficientes para la transformación positiva y real del borde costero, ya que hasta ahora no se han logrado cambios sustanciales sobre la degradación ambiental.

Dentro del trabajo se ha formulado una **PROPUESTA DE CRITERIOS** compatible con los objetivos que persigue el municipio, vinculados al mejoramiento ambiental del borde costero en general y de su sistema de espacios públicos en particular, y con los que la población se ha manifestado conforme en varias oportunidades.

En este marco se ha reafirmado que -para que el municipio pueda asumir en todas sus dimensiones la responsabilidad primaria en materia territorial y en forma coordinada y compatibilizada con otro tipo de políticas y jurisdicciones- es fundamental consagrar la autonomía municipal. Es decir, como marco de las acciones propias del ordenamiento, es necesario un cambio en el régimen municipal provincial.

Con relación **al proceso de planificación y gestión** de la política, se ha planteado la necesidad de recomponer el liderazgo público en la planificación y la gestión del ordenamiento, por lo que es necesario una definición y una práctica clara del organismo responsable de la formulación de la política.

También se ha establecido que se debe considerar a todo el borde costero como un distrito integral. En favor de ello la cooperación intermunicipal con los municipios de la región litoral y, especialmente con el municipio de Berisso, resulta una herramienta útil, del mismo modo que la incorporación del saber científico disponible en las unidades académicas y de investigación de la región.

Con respecto a los **criterios vinculados al ordenamiento del territorio** se ha expresado que es necesario el encuadramiento de las acciones para el espacio público en una política o plan mayor en el que se defina el proyecto territorial deseado para el borde costero del litoral, con el cual se complemente (no compita) y precise el tipo de relación entre la ciudad y el río, el modelo industrial deseado y la articulación metropolitana, entre otros temas estructurales.

Se debe garantizar la accesibilidad al sistema creando mas espacios públicos sin restricciones, buscando su equilibrio con la continuidad urbana y los recursos naturales, compatibilizando actividades, escala de los equipamientos, criterios morfológicos y paisajísticos entre otros aspectos.

Finalmente los **criterios generales planteados para los espacios públicos** tienden al reequilibrio de espacio público en el frente costero, a la diversificación de las actividades desarrolladas en los espacios públicos ampliando el uso balneario, a preservar y reforzar las condiciones del litoral, favorecer la accesibilidad a todo el borde costero, revertir las situaciones de deterioro o abandono de espacios de alto valor patrimonial y de sus entornos, y generar nuevas áreas de reservas naturales.

En tanto que los **criterios planteados para el frente urbano** establecen que se debe preservar y reforzar las condiciones del litoral, reordenar el frente urbano, y dotar de equipamientos sociales en los sectores con déficit.

También se han formulado criterios para cada unidad territorial, ya que cada una tiene su propia especificidad, con lo cual pueden definirse criterios, objetivos e instrumentos particulares para cada una.

En relación a los **INSTRUMENTOS**, que hagan operativos dichos criterios en el marco de un plan que incluya la definición de programas y proyectos, debe considerarse no solo su efectividad teórica, sino también el marco político, técnico y socioeconómico donde se utilicen.

En este sentido debe considerarse la escasa capacidad de inversión del Estado municipal y de los bajos recursos económicos y altas tasas de desempleo de la población local. Por ello es importante que el municipio asuma el manejo de los recursos estratégicos para garantizar el destino de espacio público abierto, estableciendo prioridades. En tanto que las posibilidades de actuación en el frente urbano, basadas en recursos del sector privado local, deberán promover la renovación física y funcional considerando la situación socioeconómica de la población.

Los nuevos usos y equipamientos, o acciones emprendidas en los espacios públicos, deberían beneficiar a la población usuaria actual e incorporar nuevos, es decir no tender al desplazamiento de las clases bajas y medias.

Surge entonces que el municipio deberá recurrir a otras formas de financiamiento y de utilización de los recursos presupuestarios, provenientes de la recaudación de tasas de mayores contribuyentes, de programas vigentes de otros niveles del Estado, como la utilización de créditos, o facilitación para el sector privado; a asociaciones con el sector privado entre las que se ven como posibles los padrinazgos o concesiones de servicios con la definición de nuevas pautas. En la medida que el Estado provincial reconozca el valor del ámbito, resulta positivo considerar el otorgamiento de subsidios para la implementación de políticas que contemplen requerimientos y problemáticas que exceden lo local.

También es necesario establecer instrumentos para la evaluación de la política, donde los indicadores se evidencian como posibles herramientas para el control, monitoreo y difusión.

Con el trabajo presentado, se ha tratado de contribuir, desde la indagación teórica y empírica, al debate acerca de las modalidades para la formulación de políticas de ordenamiento, y particularmente se ha tratado de contribuir a las discusiones ya iniciadas sobre la recuperación del borde costero de Ensenada, y que han permitido hasta el momento ciertos cambios en las formas de hacer las políticas, inducidas por el rol activo de la población local y por algunas concreciones-intenciones de la gestión municipal guiadas por objetivos que buscan la disminución de los desequilibrios dejados por el modelo anterior.

3**BIBLIOGRAFÍA**

- AGENDA 21 (1992). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, 1992. Agenda 21. Parágrafo 17.0. Bajado de <http://www.fucema.org.ar/cdb/cdbage17.htm>
- ALLEN, Adriana (1998): Módulo de apoyo a la unidad 3: Paradigmas ambientales, Sustentabilidad ecológica, modelos e indicadores. Publicación interna del instituto del conurbano para la asignatura Ecología Urbana. Citado en Capítulo 10: Desarrollo Urbano Sustentable y Sustentabilidad por CROJETHOVICH, Alejandro y DI PACE, María, en Di Pace (2004, Op. Cit.)
- ALTSCHULER, Bárbara (2006): Clase 21: El desarrollo local en Argentina. Clase del curso "Gestión y Control de Políticas Públicas", modalidad virtual cursada 2006. FLACSO, Argentina.
- ARAUJO, DOMÉNECH Y ROFFLER (2003): Reforma y Cambios en el Estado y la Administración Pública, en II Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad.
- ARROYO, Daniel (2006): Las Políticas Sociales. Clase del Curso Virtual de Gestión y Control de Políticas Públicas Cohorte 2006. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.
- BARBERO, Ariel (1993): Derecho Ambiental, en Francisco Goñi y Ricardo Goñi (editores): "Elementos de Política Ambiental", Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel (1994): Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral. Oikos, Tau, Barcelona, España.
- BONO, Néstor; LÓPEZ, Isabel; ROCCA, M. Julia; y SEIMANDI, Miguel (2005): Políticas territoriales en el Litoral Sur Metropolitano. Publicado en CD del III Seminario Internacional: La Interdisciplina en el Ordenamiento Territorial. Organizado por Facultad de Filosofía y Letras UNCuyo, CIFOT.
- BONO, Néstor; LOPEZ, Isabel; ROCCA, María Julia y SEIMANDI, Miguel, (2004) Territorios Litorales Vulnerables: Ideas para su Ordenamiento. Publicación en el CD del V Coloquio sobre Transformaciones Territoriales: "Nuevas Visiones en el Inicio del Siglo XXI". Organizado por la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.
- BUSTELO E ISUANI (1982): Estado, Política Social y Crisis de Legitimidad. Buenos Aires, ILPES. Citado en Findling y Tamargo (1994).
- BONO, Néstor; LÓPEZ, Isabel; ROCCA, María Julia; SEIMANDI, Miguel; ETULAIN, Juan Carlos y LANCIONI, Alejandro (2004): Problemáticas territoriales, vulnerabilidad y modalidades de intervención. Publicación (CD) de las Jornadas de Investigación 2004. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UNLP.
- BONO, Néstor; LOPEZ, Isabel; ROCCA, María Julia; y Otros (2001): Transformaciones Territoriales en el Litoral Sur Metropolitano. Criterios para su Ordenamiento. Informe final del Proyecto desarrollado dentro del Programa de Incentivos a los Docentes-investigadores-Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Decreto 2427/93,".
- BORJA, Jordi y MUXÍ, Xaida (2003): El Espacio Público, Ciudad y Ciudadanía. Grupo Editorial Electa, Barcelona, España.
- BORTHAGARAY, J.M. 2002 (compilador). El Río de la Plata como Territorio. Ediciones Infinito, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) y Fundación Urbanismo. (FURBAN). Buenos Aires.
- BLAIKIE y OTROS (1996). Vulnerabilidad: Libro digital El Entorno Social, Político y Económico de los Desastres. La Red: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. <http://www.desenredando.org/lared/>
- CASSANO, Daniel (2004): Capítulo 11: La Gestión Ambiental Urbana, en Di Pace, María Op. Cit., 2004
- CRAVACUORE, Daniel (2003): Motivaciones para el cambio: un análisis de liderazgos en municipios bonaerenses. VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma de Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- CRAVACUORE, Daniel (2006): Clase 20: El nivel local. Clase del curso "Gestión y Control de Políticas Públicas", modalidad virtual cursada 2006. FLACSO, Argentina
- CHABALGOITY, Miguel (2004) La Ordenación del Territorio: Aportes a un Debate Nacional. Ponencia expuesta en el V Coloquio

sobre Transformaciones Territoriales: Nuevas Visiones en el Inicio del Siglo XXI. Noviembre de 2004, La Plata.

DADON, José y MATTEUCI, Silvia (2002): Zona Costera de la Pampa Argentina: Recursos Naturales, Sustentabilidad, Turismo, Gestión, Derecho Ambiental. Buenos Aires, 1ed. Lugar Editorial.

DE PIERO, Sergio (2006) Taller 4 de Participación Ciudadana. Clase del Curso Virtual de Gestión y Control de Políticas Públicas Cohorte 2006. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.

DI PACE, María (2004): Capítulo 9: Los Paradigmas Ambientales, en Libro Ecología de la Ciudad, Di Pace (Directora), Caride Bartrons (Editor). Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

FERNANDEZ, María Augusta (1996): Compiladora. Ciudades en Riesgo: Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y Oficina para América del Sur de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Agencia de los Estados Unidos de Norteamérica (USAID). <http://www.desenredando.org>

FINDLING Liliana y TAMARGO, María del Carmen (1994): Planificación, Descentralización y Participación: Revisión y Crítica. Centro Editor de América Latina. Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

FRANZA, Jorge (2002): La Normativa de Costas y las Normas Ambientales en la Legislación Argentina. En Zona Costera de la Pampa Argentina: Recursos Naturales, Sustentabilidad, Turismo, Gestión, Derecho Ambiental. DADON, José y MATTEUCI, Silvia editores. Buenos Aires, 1ed. Lugar Editorial.

GARAY, Alfredo (2002): Panel A visao dos recursos para a formulacao de políticas de desenvolvimento urbano. En "La Visión Urbanística de los Recursos Municipales". Memoria del V Seminario Internacional de la Unidad Temática de Desarrollo Urbano. Uberlandia. Mercociudades – Municipalidad de Malvinas Argentinas. Buenos Aires.

GARCÍA DELGADO, D. (comp.) (1997) Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina. FLACSO UBA UCACOR, Buenos Aires. Pp. 13 a 40

GÓMEZ OREA, Domingo (1994): Ordenación del Territorio: Una aproximación desde el Medio Físico. Serie Ingeniería Geoambiental. Instituto Tecnológico Geominero de España – Editorial Agrícola Española. Madrid, España.

GUIMARAES, (1998): Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad. Documento 18/98, Serie Investigación. ILPES-CEPAL.

GIRBAL-BLACHA, Noemí, y Otros (2001): Estado, Sociedad y Economía en la Argentina (1930-1997), Cuadernos Universitarios, num. 3. Universidad Nacional de Quilmes.

HARDOY, Jorge y SATTERHWAITE, Daniel (1987): Las Ciudades del Tercer Mundo y el Medio Ambiente de la Pobreza. Grupo Editor Latinoamericano. IIED-AI, GEL Buenos Aires.

HERZER Y GUREVICH (1995). Artículo "1. Las transformaciones ambientales urbanas son naturales, físicas y socio-económicas, pero no son necesariamente equivalentes ni alcanzan a ser sinónimos de la degradación ambiental urbana" En Revista Desastres y Sociedad N° 7. Año 1996.

HERZER Y GUREVICH (1996): Capítulo: Degradación y Desastres: Parecidos y Diferentes: Tres casos para pensar y algunas dudas para plantear. En FERNANDEZ, María Augusta (1996), Op. Cit.

ITUR (1987): Análisis del Litoral Español: diseño de políticas territoriales. Instituto del Territorio y Urbanismo, MOPU. Citado en Barragán Muñoz, Op. Cit

ITURBURU, M. (2001) Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local. INAP, Buenos Aires.

KULLOCK, David (1995): Problemática Ambiental Urbana: Reflexiones sobre su definición, en Revista Interamericana de Planificación, Volumen XXVIII, N° 111, Jul.-Sep.

KULLOCK, David (2005): Tendencias Emergentes en Planificación y Gestión Territorial. Conferencia expuesta en las Jornadas de Planificación Estratégica, Participativa en La Escala Local y Regional. Organizado por la Secretaría de Extensión Universitaria y la Dirección de Asuntos Municipales, UNLP.

LIRA, Luis (2002), Capítulo Desarrollo Territorial y Políticas Públicas. En "Importancia de la cuestión territorial para los países latinoamericanos". Documento de discusión interna ILPES. Preparado para la discusión conceptual sobre desarrollo territorial en el futuro Panorama de la Gestión Pública a someter a consideración de la XII Reunión del Consejo Regional de Planificación (CRP) del ILPES.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2004): Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: Plan Estratégico Territorial. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

NAPOLI, Andrés (2001): Capítulo 1: Problemas Ambientales del Área Metropolitana de Buenos Aires. En KOHEN, Beatriz; HERNAEZ, Carmen; KRAVETZ, Diego; NÁPOLI, Andrés; ROMERO, Mabel: El control ciudadano del derecho a un medio ambiente sano en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana: Aspectos ambientales y jurídico institucionales. Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente Fundación Ambiente y Recursos Naturales. <http://www.farn.org.ar>

NOGUERA, Juli Esteban (2003): La Ordenación Urbanística: Conceptos, Herramientas y Prácticas. Colección Espacio Público. Diputació Barcelona - Editorial Electa. España.

ORIBE STEMMER, Juan Y FLORES, M. (2002): Documento Técnico La Zona Costera en el Río de la Plata y su Frente Marítimo: Protección del Medio Ambiente en la Zona Costera. Proyecto de Protección Ambiental del Río de La Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración del Hábitat.

OSZLAK, Oscar y O' DONNELL, Guillermo (1984): Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación. En Bernardo Kliksber. Para investigar la Administración Pública, INAP, Alcalá de Henares.

OSZLAK, Oscar (1991): Merecer la Ciudad: Los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano. Colección CEDES-HVMANITAS. Estudios CEDES. Buenos Aires.

PINO NECULQUEO, María Eliana (2001): Los Indicadores Ambientales como Parámetros Clave de la Sostenibilidad. www.ub.es/cres/indica.htm

PNUMA, (1996), Informe Técnico del PEC No. 42: Directrices para una Planificación y un Manejo Integrados de las Áreas Costeras y Marinas en la Región del Gran Caribe (www.cep.unep.org/pubs/Techreports/tr42es)

Programa Urb-AI Proyecto Común R7 P1 02 (2006): Impacto del crecimiento del sector industrial químico y petroquímico en la gestión urbana de ciudades portuarias. Urb-AI Unión Europea. Coordinación Gobierno Municipal de Bahía Blanca.

RIOS, Licia; BONO, Néstor Omar y ROCCA, María Julia (2005): Regulación de los Espacios Públicos y Apropiación Diferenciada en el Litoral Sur Metropolitano de Buenos Aires. Informe Final Beca de Iniciación en la Investigación. SCyT. UNLP.

ROBIROSA, Mario; CARDARELLI, Graciela y; LAPALMA, Antonio (1990): Turbulencia y Planificación Social: Lineamientos Metodológicos de Gestión de Proyectos Sociales desde el Estado. Siglo XXI Editores; Buenos Aires.

ROBUTTI, Marcelo.; CORTI, Marcelo y SAN ROMÁN, Laura (Zirma. Desarrollos Urbanos y Ambiente Sostenible) (2005): Evaluación de Impacto ambiental Reservorio Hidráulico y Parque Musical Costa de Vicente López.

ROMERO, José Luis (2004): Breve Historia de la Argentina, Quinta edición aumentada (Primera edición 1965), Colección Tierra Firme. Fondo de Cultura Económica.

ROMERO, Luis Alberto (2001): Breve Historia Contemporánea de la Argentina, Segunda edición revisada y actualizada, (Primera edición: 1994). Fondo de Cultura Económica.

SCHWEINHEIM Guillermo (2006): "Política y gestión pública ", Curso Gestión y Control Clase 3 del curso "Gestión y Control de Políticas Públicas", modalidad virtual cursada 2006. FLACSO, Argentina.

SCOTTI, Edgardo (2000): Legislación Urbanística Provincia de Buenos Aires. Ordenada y comentada por el autor. Colección Textos Legales de la Pcia. de Bs. As. Editora Scotti. La Plata.

SUBIRATS, Joan (1986) Los Instrumentos de las Políticas, el Debate Público y el Proceso de Evaluación.

SUBIRATS, Joan (1986): Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. INAP, Madrid, citado en "Reforma y Cambios en el Estado y la Administración Pública", Araujo, Doménech y Roffler en II Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, 2003.

TAMAYO SAEZ, Manuel (1997): El análisis de las Políticas Publicas, en Bañón, Rafael & Ernesto Carrillo (comps.), La Nueva Administración Pública, Madrid, Alianza, 1997.citado en "Reforma y Cambios en el Estado y la Administración Pública", Araujo, Doménech y Roffler Op. Cit.

TELES DA SILVA, Solange (2004): Políticas Públicas e Estratégias de Sustentabilidade Urbana. Serie Grandes Eventos, Medio Ambiente.

THERBURG, Almut, D'INCA y LÓPEZ, Mariela (2005): Modelo de Indicadores Ambientales: Observatorio Ambiental, en Proyección N° 3, Revista del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial. Universidad de Cuyo, Mendoza.

TRAPERO, Juan Jesús (1998): Los Paseos Marítimos Españoles: Su Diseño como Espacio Público. Ediciones Akal, Madrid, España.

PAGINAS WEB

www.mvl.gov.ar (2005): Sitio Oficial del Municipio de Vicente López.

www.sanisidro.gov.ar: Sitio oficial de la Municipalidad de San Isidro.

www.sanfernando.gov.ar: Sitio oficial de la Municipalidad de San Fernando.

www.ensenada.gov.ar: Sitio oficial de la Municipalidad de Ensenada.

www.reddelaribera.com.ar:

www.mosp.gba.gov.ar: Sitio oficial del Ministerio de Infraestructura, Vivienda, Obras y Servicios Públicos.

www.rosario.gov.ar: Sitio oficial de la Municipalidad de Rosario.

www.buenosaires.gov.ar: Sitio oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

www.eldía.com.ar

www.freplata.gov.ar:

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

- ARQUITECTURA. Suplemento del diario La Nación (03-06-98). Hacia un uso sostenible de la ribera metropolitana. Página 3., Buenos Aires.
- DIARIO HOY. EDICIÓN ON LINE. (24-07-1999). Mas Denuncias por el Monte Ribereño. Sección Interés General.
- DIARIO HOY. Edición On Line. (25-08-1999). Un Arroyo Privatizado. Sección Interés General.
- El Día. Edición Internet. (25-08-1999) Conflicto vecinal por la obstrucción del arroyo La Fama. Sección La Ciudad.
- LA NACIÓN (25/08/2001): La Costa en Busca del Encanto Perdido.
- DIARIO HOY. Edición On Line. (18-11-2001). La Primera Víctima del Calor. Sección Policiales. Buenos Aires, Argentina
- CLARÍN.COM (16/02/2002): La costa y la gente: proyecto para recuperar el río. Clarín.com
- EL DÍA.COM (01-04-2002). Nuevo trabajo para explicar por qué se inunda la Ciudad. Sección La Ciudad.
- DIARIOHOY.NET (24/12/2002): Desbordó el río y encendió la alarma. diariohoy.net
- CLARÍN.COM (06/05/2003): Los vecinos de la zona norte piden que se limpie el río: Integrantes de nueve organizaciones no gubernamentales que formaron la red de la ribera. Clarín.com
- EL DÍA.COM (13-06-2003). "Piden compuertas para evitar desbordes del arroyo "La Fama". Sección La Ciudad.
- EL DÍA.COM (15-08-2003). Denuncia por vuelcos cloacales clandestinos (El Día, La Plata). Sección La Ciudad.
- EL DÍA.COM (17/8/2003): El Piria y el Barragán, dos tesoros bastante deslucidos. Sección La Ciudad. eldia.com.ar
- EL DÍA.COM (09-05-2004). Los arroyos de la Región ya son un peligro ambiental. Titulares. Buenos Aires, Argentina.
- LA GRAN CAPITAL (05/2004): Proyecto turístico para Punta Lara: 14 km de amplias playas. Sección La Ciudad. lagrancelcapital.com.ar
- EL DÍA.COM (24/10/2004): Se vienen cambios en los balnearios de Punta Lara. Sección La Ciudad. eldia.com.ar
- EL DÍA.COM (16/11/2004): Denuncian abandono de reservas naturales. Sección La Ciudad. eldia.com.ar
- CLARÍN.COM (02/02/2005): Se necesita planificación. Suplemento de Arquitectura. Clarín.com
- LA GRAN CAPITAL (05/2005): La porción insular de Ensenada: Isla Santiago. Sección La Ciudad. lagrancelcapital.com.ar
- HOY (22/12/2005): Contaminación en Punta Lara: Advierten que no es conveniente bañarse, no se trata de una prohibición. Sección Interés General
- PAGINA 12 (16/03/2005): Vicente López. Sección E. Cash de lectores. Pagina12.com.ar
- AMBIENTE ECOLÓGICO. Quieren Talar Siete Hectáreas de Bosques en una Reserva Ecológica.
- EDITORIAL VISIÓN.COM.AR. ¿Se va la empresa que maneja la zona franca?. Hace años que está virtualmente parada.
- Editorial Visión.com.ar. Por contaminar el Arroyo La Fama. Denuncian al Wang
- Editorial Visión.com.ar. En el arroyo "La Fama" del Barrio 5 de Mayo. Una vereda muy peligrosa
- DIARIO HOY. (13-04-2006). Astillero Río Santiago: desafíos de la gestión de una empresa estatal. Sección Análisis, Opinión, Investigación. Pags. 8 y 9.
- DIARIO HOY. (13-04-2006). La Mano invisible del mercado o la mano visible del Estado. Sección Análisis, Opinión, Investigación. Pag. 8.
- DIARIO HOY. (13-04-2006). La Historia de un Proyecto Productivo nacional. Sección Análisis, Opinión, Investigación. Pag. 9.
- DIARIO HOY. (31-10-2006). Consortios con personería jurídica: los municipios se unen para tener mas poder. Sección Política. Pag. 4.
- DIARIO HOY. (31-10-2006). El Gobierno apura la sanción de la nueva ley de residuos. Sección Política. Pag. 5.

4 NORMATIVA CONSULTADA

MUNICIPAL

Municipalidad de Ensenada

Ord. N° 82/59. Servicio de transporte público a Punta Lara.

Ord. N° 358/65. Reconocimiento de la jurisdicción municipal en la zona de Punta Lara.

Ord. N° 1346/67. Plan de equipamientos y zonificación de espacios recreativos.

Municipalidad de La Plata

Ord. N° 8644/96

Ord. N° 9231/00

Municipalidad de San Fernando

Ord. N° 3603/91. Código de Edificación.

Municipalidad de San Isidro

Ord. N° 5824/83. Código de Ordenamiento Urbano.

Municipalidad de Vicente López

Ord. N° 14509/02. Código de Ordenamiento urbano.

PROVINCIAL

Constitución Provincial. 1994

Ley N° 5421/58. Selva marginal en Punta Lara

Ley N° 5674/68. Régimen para el otorgamiento de concesiones y permisos de uso y explotación de bienes provinciales con fines turísticos.

Ley 5965/58

Ley 6769/58. Orgánica de Municipios

Ley 6253/60

Ley 7837/72

Ley 7978/72. Sobre conos de Sombra.

Ley 8912/77. Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.

Ley 10391/97. Delimitación de la Línea de Ribera en el Territorio Provincial.

Ley N° 10907/90. Reservas naturales

Ley N° 11544/94. Extensión de selva marginal.

Ley N° 11.723/95. Ambiental.

Ley N° 11.459/93. De radicación industrial.

Ley N° 12.257/99. Código de Aguas.

Ley N° 12814/01. Reserva natural integral Punta Lara.

Ley 12831. Convenio para el desarrollo de la costa de San Isidro.

Ley N° 12856

Ley N° 12929. Sociedades Anónimas con Capital Estatal Mayoritario

Dec. N° 2307/99

NACIONAL

Constitución Nacional

Código Civil. (Artículos 2340, 2341, 2572, 2639, 2750)

Ley Nac. N° 25688/02. Régimen de Gestión Ambiental de Aguas.

Ley 25675/02. General del Ambiente

