

ACERCAMIENTO TEÓRICO AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL A PARTIR DE LOS RECURSOS COSTEROS

Claudia Beatriz Carut

RESUMEN

El territorio organizado en el cual el hombre desarrolla sus actividades, representa un complejo de bienes y recursos de importancia para el desarrollo equilibrado de la sociedad. A partir de esta premisa se intentará dar lineamientos para elaborar pautas de ordenamiento territorial en función de los recursos costeros con que dispone un espacio litoral. Se definen dos cuestiones claves, a saber: en primer lugar, las interrelaciones que surgen entre los recursos costeros y los actores sociales, que nos permitirán avanzar en una terminología que complejiza la relación sociedad-naturaleza, planteándola desde el término problema; y en segundo lugar, la importancia de la función gubernamental en el manejo de los recursos costeros y su relación con el manejo integrado.

Palabras claves: *recurso costero - ordenamiento - función gubernamental*

1. HACIA UNA NUEVA FORMA DE MANEJO DE LOS RECURSOS

La idea de utilizar los recursos en forma desmedida, sin un control, con prácticas inadecuadas que dependen de patrones tecnológicos y de un modelo depredador de crecimiento que permiten maximizar ganancias a corto plazo, ha llevado a la empobrecimiento de parte de nuestro territorio y a pensar en la búsqueda de una nueva perspectiva de manejo de los recursos.

La problemática del manejo de los recursos plantea la necesidad de pensar en la forma de propiciar un desarrollo sostenible que permita "Satisfacer las necesidades de generaciones presentes sin comprometer la capacidad de generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (Informe Brundtland, 1988: 67).

La construcción de una nueva racionalidad del manejo de los recursos es un proceso que pasa por la confrontación de intereses opuestos y la necesidad de consensuar un pensamiento complejo y holístico que permita percibir las interrelaciones entre los variados procesos que inciden y caracterizan a su campo problemático. Esta actitud permite identificar un desarrollo de metodologías para la gestión que delimite unidades de producción y manejo sostenible de los recursos, y que no excluya los procesos naturales y sociales que forman su estructura y determinan el funcionamiento productivo, teniendo presente, en el análisis, la perspectiva dinámica. Ello nos evitará caer en un estatismo a la hora de analizar los procesos y los actores sociales que intervienen en el manejo de los recursos.

"Una racionalidad social se define como el sistema de reglas de pensamiento y comporta-

miento de los actores, que se establecen dentro de estructuras económicas, políticas e ideológicas determinadas, legitimando un conjunto de acciones y confiriendo un sentido a la organización de la sociedad en su conjunto" (Leff, 1994: 31).

Este concepto de racionalidad permite pensar de manera integrada los diferentes procesos sociales y observar su coherencia (o incoherencia en algunos casos) plasmados en el territorio.

Leff sintetiza en forma clara cómo se llega a pensar el desarrollo sostenible de los recursos al decir: "La constitución de una racionalidad social fundada en los principios de la gestión ambiental y del desarrollo sostenible, pasa por procesos de transformación de la racionalidad económica dominante, así como de las instituciones y los aparatos ideológico que la sustentan y legitiman. De esta forma se ha planteado la necesidad de elaborar una economía ambiental; de promover la administración transectorial del Estado y la gestión participativa de la sociedad; de desarrollar un saber ambiental interdisciplinario; así como de incorporar normas ambientales al comportamiento de los agentes económicos y a las conductas individuales". (Leff, 1994: 34)

Pero transformar esa racionalidad económica no implica caer, como suele ocurrir, en un determinismo que, en este caso, priorice la racionalidad ecológica. Contrariamente significa integrar los factores económicos y ecológicos en la legislación y en los órganos de decisión, en cada Estado -a nivel interno de cada país- que, a través de fomentar la formación de una conciencia ecológica o ambiental, permita la partici-

pación directa de la sociedad en la autogestión.

El manejo de los recursos se refiere a un programa gubernamental establecido con el propósito de usar o conservar un recurso. Implica el análisis de procesos que ponen en juego los intereses de diferentes grupos de poder en relación con la apropiación de los recursos y los intereses institucionalizados en una administración pública sectorializada.

2. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS RECURSOS

Para realizar un ordenamiento territorial debe partirse del conocimiento de la problemática de cada lugar en un contexto histórico y geográfico.

El estudio de toda ordenación territorial implica la existencia de una relación entre la racionalidad social y la legalidad natural, que definen una particular organización de la sociedad. La sociedad y la naturaleza no pueden ser planteadas como entidades independientes, ya que éstas se articulan en un complejo social conformado por categorías sociales y naturales que son condición de existencia de lo social. Esta relación no se articula de la misma manera en todas las sociedades, ya que el contexto histórico determina una organización territorial particular.

José Luis Coraggio define una organización territorial "cuando una configuración es sostenida por un proceso social que la refuerza y conserva o cuando es producto de actos voluntarios en función de ciertos objetivos conscientes". (Coraggio, 1987:34)

La condición para una correcta identificación de esta organización es tener en cuenta aquellas legalidades que prevalecieron en la configuración del territorio, es decir la manifestación del orden del ser (social, físico,...). Teniendo presente en todo momento, que esas legalidades se acumulan, ya que en el desarrollo de las sociedades contemporáneas hay una sobreconstrucción de las determinantes naturales por las sociales, aclarando que lo natural está en el interior de las estructuras y procesos sociales.

Por otra parte, se debe articular las categorías sociales y naturales estableciendo el carácter histórico de las mismas y sus conexiones. Así podemos ver que lo natural y lo social constituyen un proceso único que se define sincrónicamente en cada corte temporal.

Como sostiene Cóccaro, la organización del espacio argentino producto de la articulación de determinantes políticos, económicos y naturales,

que las estructuras de poder y decisión (a escalas nacional e internacional) manejan, configuraron, la valorización- en un proceso histórico- de determinadas áreas costeras. Se configuró, de este modo, un espacio que responderá a su incorporación al sistema espacial nacional y al grado y a la forma de inserción internacional de la economía nacional, dándole primacía a ciertos recursos costeros o no en favor de una racionalidad dominante (Cóccaro, et al. 1996: 15).

No se trata de realizar una descripción de los recursos costeros, dado que no se estaría discriminando entre lo que es relevante y lo que no lo es. Se pretende señalar aquellos puntos cruciales que producen las situaciones problemáticas que van a orientar la comprensión de la organización y las pautas de ordenamiento y tener en cuenta dos aspectos relevantes. Ellos son: establecer quiénes son los agentes de tales procesos e identificar las formas en que se realizan las relaciones, la funcionalidad y los intereses complejos, permitiendo -de este modo- entender una ordenación del territorio, no como una suma de componentes aislados de forma estática, sino como fenómenos dinámicos en un contexto histórico.

Para lograr una primera aproximación a la ordenación territorial, dentro del marco de la relación sociedad-naturaleza, debemos adquirir una definición de recurso fundada en la articulación de procesos económicos, ecológicos, culturales y tecnológicos que se oriente a la construcción de una racionalidad productiva alternativa para un determinado desarrollo social.

No podemos pensar, entonces, en la existencia de un recurso independiente del sistema de necesidades sociales. Debemos verlo como "la posibilidad de definir un valor de uso, pero esta posibilidad depende de la lógica referencial social, es decir, las relaciones sociales de producción y el sistema de necesidades acorde a un modo de producción definido histórico y localmente para una formación económico-social particular" (Natenzon *et al.*, 1988: 197).

Es importante remarcar que un recurso posee un valor asignado a través de un sistema social específico, para un momento histórico determinado. Dicho sistema posee ciertas condiciones que favorecerán diferentes valoraciones que, según Leff (1994), se clasifican en:

- Culturales: de percepción, de significación, de aprovechamiento y de consumo.
- Científicas y tecnológicas de explotación y transformación.
- Económicas: de valoración y rentabilidad.

- Institucionales y políticos: de apropiación y acceso.
- Ecológicos: de productividad, regeneración y distribución espacial.

3. LOS RECURSOS COSTEROS

Hasta aquí hemos hablado del término recurso sin realizar una distinción con los recursos costeros propiamente dichos. Estos últimos serán definidos como un recurso cuya existencia depende de la costa y el valor o los valores asignado por una determinada sociedad en un contexto histórico. Es la ubicación costera la que otorga ventajas sustanciales de producción.

Si bien la definición anterior presenta cierta similitud con la expresada por Sorensen cuando plantea que "un recurso costero se define usualmente como un producto natural, a menudo renovable cuya existencia depende de la costa, o el valor del cual es apreciablemente aumentado por su localización dentro de la zona costera" (Sorensen, 1992: 12), hay dos puntos en los que disintimos.

Un recurso costero no es un producto natural, dado que involucraría una sola categoría, lo natural. Como se expresó anteriormente las categorías social y natural se encuentran imbricadas una en la otra.

Por otra parte, no se comparte la idea de recurso renovable. Renovar significa "hacer como de nuevo una cosa o volverla a su primer estado" (Diccionario Larousse, 1992), y cuando se "usa" un recurso nunca vuelve a su estado original. Por tal razón se debería hablar del término "reutilizable".

Si uno de los atributos que definen al recurso costero es su localización, la misma quedaría precisada al definir el espacio costero. Si se entiende como tal a la interfase entre el dominio marítimo y continental, donde los recursos costeros se organizan de acuerdo a un estilo de sociedad, no se puede precisar concretamente su extensión, ya que en este tipo de relaciones, es difícil establecer con límites concretos cuando un dominio deja de influir sobre el otro. No creemos conveniente definir estas áreas como zonas costeras, ya que la zona costera quedaría únicamente delimitada, a priori, hasta la mayor extensión interna de cuencas costeras o bien el límite interior de la influencia climática marítima (Sorensen, 1992). En tales casos no se apreciaría la influencia del interior del país sobre esa zona o viceversa, debido a que en el dominio continental, las decisiones no provienen única-

mente del área inmediatamente en contacto con el mar, sino que la excede. Son pocas las ocasiones en que las decisiones del área costera prevalece sobre las decisiones extra-costeras.

El significado de los recursos costeros es muy amplio. Así, se puede realizar una división en diferentes categorías, las cuales pueden llegar a desagregarse a partir de los objetivos que se persigan en un ordenamiento. Partimos de dos componentes fundamentales: la existencia de un espacio costero y un sistema social específico. El partir de la desagregación de las valoraciones o de la importancia para el manejo por parte de la sociedad, nos permite detectar algunas categorías, a saber:

- Valoración para el uso industrial: se encuentran todos aquellos recursos que son valorados para dicha producción o bien se usan indirectamente. Por ejemplo: aguas costeras, bancos de peces, depósitos de grava, plantas de procesamiento.
- Valoración para uso portuario: por ejemplo es el caso de faros, muelles, construcciones recreativas, aguas costeras, playas, aire puro, caminos costeros.
- Valoración para uso turístico: como las construcciones recreativas, aguas costeras, playas, aire puro, caminos costeros, las playas y sitios de arquitectura destacadas.
- Valoración histórica: terrenos reconocidos por su historia, cementerios, plantas y animales fósiles.
- Valoración estética: es el caso de los faros, sitios de arquitectura destacada, formaciones marinas, paisaje.
- Valoración científica educativa: los centros de investigaciones marinas, dunas, refugios de la vida marina.
- Valoración urbana: se pueden mencionar los sitios de arquitectura destacada, caminos costeros, tierras cercanas al mar, miradores.

Como hemos mencionado, la desagregación en diferentes valoraciones, está en función de la investigación que se lleva a cabo. Así, las categorías anteriores se podrían simplificar en valoración económica, valoración educativa/científica, valoración recreativa y valoración urbana.

A través de las valoraciones y el uso que determinados actores sociales (locales, nacionales e internacionales) hacen de ciertos recursos costeros, se pueden detectar tendencias de valorización espacial. Al poner de manifiesto el proceso histórico de valorización de los recursos costeros se plantea una organización del espa-

cio con un cierto estado de equilibrio en un momento del tiempo, que es alterado como resultado de la ejecución de iniciativas que impactan sobre el equilibrio preexistente, configurando de este modo una nueva realidad.

4. INTERRELACIONES Y PROBLEMAS

Arribamos así a una organización territorial del espacio costero. Pero si en el análisis nos detenemos aquí, daría la impresión de que una vez definido los objetos físicos y humanos, y los actores que intervienen en el espacio, éste se convertiría en algo estático y sin movimiento. Habría una armonía interna y no se generaría ninguna dificultad dentro de los espacios.

Al remitirnos a la clasificación planteada para los recursos costeros, observamos que los mismos se presentan en varias categorías al mismo tiempo. Esto se debe a que un recurso puede ser utilizado con diferentes valoraciones. El agua costera, por ejemplo, se valoriza más para los deportes náuticos o el baño cuanto más limpia está para el espacio turístico; mientras que en la industria, este parámetro no es decisivo, ya que solo su valoración depende de su cercanía a los fines de refrigeración o basureros en ciertos casos. Por tal motivo se debe plantear para el análisis de los recursos costeros en el espacio una nueva terminología, que resalta, aún más, la complejidad de la mediación sociedad-naturaleza.

A partir de aquí se incluirá en el análisis el término problema para designar al "desequilibrio producido en los espacios como resultado de perturbaciones generadas tanto en el espacio de referencia como fuera de éste, y cuyo factor desencadenante puede ser de origen natural o social" (Pintos, 1995). Puede citarse al respecto, la construcción del puerto de Mar del Plata que provoca la destrucción del régimen de estabilidad en las playas y genera perturbaciones en la actividad turística.

Así planteado, el término problema, es muy amplio, e involucraría desequilibrios con distinta intensidad, extensión, duración, vulnerabilidad y reversibilidad. No es lo mismo hablar de los problemas generados por la construcción de un puerto, cuya solución es compleja; que de los problemas generados en las playas por los turistas, que son reversibles con una mínima reglamentación y control por parte del Municipio.

Por tal motivo, siguiendo el análisis de Pintos los problemas se desagregarán en conflictos, restricciones y desastres.

El conflicto es la agudización de problemas

preexistentes (materialización de pugnas e intereses sectoriales contrapuestos) como resultado de la imbricación de los mismos (Pintos, 1995). El caso del puerto de Mar del Plata es un ejemplo de conflicto, dado que ocasiona modificaciones tanto en la zona de su instalación como en las playas ubicadas al norte. La instalación del puerto benefició a las actividades económicas dominantes, pero provoca en la actualidad, conflictos en las zonas turísticas por la erosión de las playas del norte y la mayor depositación de arena en las del sur.

"Las situaciones de difícil reversión, ya sea por motivos culturales, técnicos, económicos, políticos, legales, etc., constituye lo que se denomina restricciones. Aquí la capacidad de resolución está condicionada a la vigencia de la restricción y a las posibilidades operativas dada por la impronta social" (Pintos, 1995). La construcción del puerto de Mar del Plata provocó el fenómeno de erosión y la restricción del uso de las playas ubicadas al norte. La construcción de recintos para la retención de arena útil, permitió minimizar la restricción en algunas playas.

Hilda Herzer señala que "...un desastre se refiere a algún resultado de acciones humanas; que no se trata de un acontecimiento físico sino de un proceso social, económico y político desencadenado por un fenómeno natural" (Hezer, 1990: 3. Citado por Pinto, 1995). No creemos oportuno dar un ejemplo sin antes realizar un análisis del comportamiento de los diferentes actores frente a los recursos costeros.

Se puede afirmar que esta terminología nos muestra una nueva cara de los recursos costeros. No podemos plantear bases para un ordenamiento sin tener presente que un recurso, o mejor dicho, la valoración que define un recurso costero en un determinado espacio puede generar algún tipo de problema interno o externo a dicho espacio. Por eso cuando dentro de los mismos se plantea un problema, se resaltan los diferentes actores y por sobre todo sus intereses.

En ocasiones, no estando definidas por la legislación las autoridades gubernamentales que serán competentes en las decisiones, surge una variedad de problemas generados en el espacio.

Muchas veces cuando los actores intervinientes son ajenos a los intereses locales, dada la subordinación de este a los poderes nacionales o internacionales, se producen los mayores problemas, y desajustes internos ya que no les interesa o no están capacitados para manejar cuestiones propias de un ámbito que no les pertenece. Así se debe permitir que la planifica-

ción del poder central pase al poder local buscando la integración dentro de un contexto global, evitando incompatibilidades y adecuándose a situaciones imprevistas.

5. LA FUNCIÓN GUBERNAMENTAL EN LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS COSTEROS

Un Documento de Trabajo de la Presidencia de la Nación (1993) señala que "implementar una política de Ordenamiento territorial significa introducir la dimensión territorial en las acciones de gobierno, con una visión global e integradora de los múltiples procesos que se desarrollan en el espacio nacional." Es de esta forma como el gobierno se transforma en uno de los actores de mayor importancia en el ordenamiento. La función del Gobierno Nacional será la de proponer y concertar una política marco definiendo las prioridades y las orientaciones a escala nacional.

Lo que debe propender la función gubernamental es a la interconexión de sectores económicos costeros para lograr un manejo integrado, en donde no se valore un ordenamiento sectorial o se potencie un recurso costero, sino que se tienda a crear un clima organizativo que pueda ayudar a anticipar, evitar, o resolver conflictos que disminuyan el valor de los recursos costeros; posibilitándose a partir de una gestión participativa y descentralizada.

La organización planteada debe poseer un grado de permanencia en un período constante de tiempo, en el cual los actores involucrados sean los menos posibles, evitando así las intermediaciones, y en donde el grado de responsabilidad sea alto en la formulación de política costera.

6. A MODO DE SÍNTESIS

Un ordenamiento de los recursos costeros requiere la consideración de categorías muy heterogéneas, difícilmente comparables y en ocasiones de apreciación subjetiva. En los últimos años prevaleció la valoración en términos económicos, ya que como afirma Cendrero (1978) "probablemente (es) la más fácilmente comprensible por las personas o los organismos encargados de la toma de decisiones". Es preciso incorporar al análisis categorías que antes no se tenían en cuenta como es el caso de la ambiental.

El ordenamiento de los recursos costeros debe implicar el objetivo de equilibrar y optimizar el uso de los recursos para sus diferentes utilidades. Debe ser por tanto, un proceso continuo a lo largo del tiempo y que permita la revisión y actualización constante de sus planes y proyectos.

La estrategia del ordenamiento debe estar diseñada para cada Nación y para cada Municipio en particular. En esta estrategia se hacen presentes desde una organización establecida por la sociedad que habita en la zona costera (costumbres, tradiciones, etc.), hasta aquella que saca provecho de dicha zona sin vivir en ella.

Planteado así el objetivo del ordenamiento aconsejable que esté inserto en el planeamiento económico nacional, debido a que el mismo va a establecer las metas para cada sector de la economía, afectando de este modo a los factores que estarán más vinculados al ordenamiento costero (pesquerías, turismo, industria, etc.).

La decisión en la estrategia del manejo estará íntimamente relacionada con el ámbito de trabajo (Nacional, Provincial, Municipal) y con el área en la que será aplicado el ordenamiento.

Cada estrategia es un tema complejo que maneja más de una variable como así planes menores, por tanto debe ser flexible, permitiendo introducir modificaciones ante cualquier alteración y delimitar en cada caso cuál es la zona de máximo atractivo y de mínimo impacto para cada una de las actividades consideradas. También debe posibilitar la comparación de distintas alternativas de estrategias en base a la valoración de diferentes factores.

La aproximación teórico metodológica planteada a las bases del ordenamiento debe estar acompañada, como toda estrategia de manejo, por leyes ambientales que involucre de forma global todas las áreas y problemas ambientales. No como se ha planteado hasta el momento, legislando recurso por recurso separadamente de acuerdo a las necesidades de uso o bien resolviendo las situaciones conflictivas.

Lo antes expresado nos permite afirmar que, si se tienen en cuenta las variables mencionadas, ello posibilita el logro de un mejor ordenamiento del territorio, propendiendo a una organización del área costera en función de sus propias características para alcanzar de este modo, un mejor manejo de los recursos costeros.

BIBLIOGRAFÍA

- Cendrero, Antonio y Sainz de Omeñaca, Jesús (1975). *Criterios de definición y valorización de unidades geológico-ambientales en una zona costera y su aplicación a la estimación de impacto ambientales*. Actas, pp 1813 - 1831.
- Cendrero, Antonio (1978). *Consideraciones sobre el impacto del turismo en el medio ambiente: El turismo y la ordenación integral del territorio*. Información comercial Española (Secretaría general Tec., Min. Comercio y Turismo) N° 533.
- Cendrero, A y otros (1981). *Problemas de protección de los Espacios Naturales litorales en la costa Cantábrica*. Coloquio Hispano-Francés sobre espacios litorales. Madrid. Noviembre 1981.
- Coccaro, J. M., Stagnaro, S. y Santucho, G. (1991). *La Geografía y el Espacio Marítimo*. Universidad Nacional de Río Cuarto. Serie Documentos de Trabajo N 1.
- Coccaro, J.M. et al. (1996) *El partido costero de mar Chiquita (Buenos Aires, Argentina): una lectura de lo global*. IV Congreso Int. Ciencias de la Tierra. Vol. Cs Humanas (p 15). Instituto Geográfico M. Chile, Santiago.
- Coraggio, José Luis (1987). *Territorios en Transición*. Editorial Ciudad. Quito.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del desarrollo (informe Brundtland). Naciones Unidas. (1988). *Nuestro Futuro Común*. Alianza Editorial. Madrid.
- Hezer, H. M. (1990). *Los desastres no son tan naturales como parecen*. Boletín N° 30. Medio Ambiente y Urbanización. IIED. América latina. GEL (p 3-10)
- Leff, Enrique (Compilador) (1994). *Ciencias Sociales y formación ambiental*. Barcelona. Editorial Gedisa.
- Michaud, Jean-Luc (1981). *La ordenación de la zona litorales*. Colección Nuevo Urbanismo. Instituto de Estudios de administración local. Madrid.
- Montes, José María y Leff, Enrique. (1986). *Perspectiva ambiental del desarrollo del conocimiento*. Leff, Enrique (compilador). Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo. Editorial Siglo XXI.
- Morello, Jorge (1982). *Manejo Integrado de los Recursos Naturales*. CIFCA. Madrid.
- Natenzon, C., Tsakunakos, P. y Escolar, M. *Algunos límites ideológicos, conceptuales y económicos del discurso ecológico-ambiental*. Yanes, Luis A y otros. Compiladores (1988). Aportes para el estudio del espacio socioeconómico II. Editorial El coloquio.
- Pastorino, Leonardo (1995). *Ecología, Ambiente y Derecho: Un enfoque interdisciplinario*. Editorial de la Universidad Nacional de la Plata (colección Cátedra). La Plata.
- Pintos, Patricia (1995). *Problemas, Conflictos, Restricciones y Desastres ambientales* (Documento interno). En el marco del proyecto: Conflictos ambientales en partidos del frente fluvial bonaerense. El territorio como soporte y expresión del ambiente. Departamento de Geografía. UNLP.
- Presidencia de la Nación. Secretaría General. Subsecretaría de acción de Gobierno. *Reflexiones y orientaciones para la formulación de una política de ordenación territorial*. Documento de trabajo. Tercera versión. Buenos Aires. Diciembre de 1993.
- Roccatagliata, J. y Beguiristain, S. (1984). *La ocupación y organización de los espacios litorales en la República Argentina*. Talleres Vivante, Buenos Aires.
- Sorensen, J. (1992). *Costas. Arreglos institucionales para Manejar Ambientes y Recursos Costeros*. Primera Edición. Centros de Recursos Costeros. Universidad Rhode Island.