

AREA

agenda de reflexión en arquitectura,  
diseño y urbanismo

*agenda of reflection on architecture,  
design and urbanism*

Nº 17 | OCTUBRE DE 2011

REVISTA ANUAL

**Universidad de Buenos Aires**  
Facultad de Arquitectura,  
Diseño y Urbanismo

---

## CONTENIDOS | CONTENTS

- 7** Editorial
- 9** Políticas patrimoniales e instrumentos de aplicación en el Municipio de Rosario  
CINTIA ARIANA BARENBOIM
- 25** Evaluación y análisis de los aspectos urbano-ambientales en un modelo de calidad de vida urbana  
JESICA ESPARZA | LUCIANO DICROCE |  
IRENE MARTINI | CARLOS DISCOLI
- 37** Puertos sin barcos. El espacio urbano en el proceso de reconversión de usos del área portuaria de Santa Fe  
JAVIER FEDELE
- 55** Planificación y manejo costero integrado en espacios urbano-costeros de Argentina  
ROBERTO FÈVRE | JOSÉ R. DADON
- 69** Mirando lo vernáculo. Tradiciones disciplinares en el estudio de las "otras arquitecturas" en la Argentina del siglo xx  
JORGE TOMASI
- 85** Indagaciones en el campo de los modelos físicos. Una experiencia con ingresantes a las carreras de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires  
STELLA MARIS GARCÍA | STELLA MARIS VÁZQUEZ | MARIANELA NORIEGA BIGGIO | MALENA PASIN
- 97** Enseñanza y experiencia: primeros resultados de una investigación sobre la historia de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires durante su etapa fundacional  
FERNANDO WILLIAMS
- 116** Reseña de libro
- 118** Aperturas



manejo costero  
conflictividad urbano-costera  
manejo integrado  
enfoque sistémico  
evaluación de casos

coastal management  
coastal-urban conflict  
integrated management  
systemic approach  
cases assessment

> ROBERTO FÈVRE<sup>1</sup> | JOSÉ R. DADON<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,  
Universidad de Buenos Aires

<sup>2</sup>CONICET y Centro de Investigaciones Gestión  
de Espacios Costeros, Facultad de Arquitectura,  
Diseño y Urbanismo,  
Universidad de Buenos Aires

## PLANIFICACIÓN Y MANEJO COSTERO INTEGRADO EN ESPACIOS URBANO-COSTEROS DE ARGENTINA

Este trabajo analiza tres recientes programas de manejo costero en áreas urbanas con alta conflictividad, utilizando un enfoque sistémico, integral y multidimensional. La falta de compromiso político, el debilitamiento de la administración pública y la ausencia de consenso social generalizado resultaron ser los principales problemas para la continuidad de los programas analizados. Las iniciativas más exitosas disponían de varias fuentes de financiamiento, establecidas mediante arreglos interjurisdiccionales y con alto grado de autonomía, e instrumentaron desde su inicio la participación de los actores sociales directamente involucrados.

### *Planning and integrated coastal management in urban and coastal areas of Argentina*

*Three recent coastal management programs in urban areas with high conflict level were analyzed, according with a systemic, comprehensive and multidimensional approach. The main problems derived from the insufficient political commitment, the weakness of the public administration, and the lack of social consensus. The successful initiatives counted with several financial sources based on interjurisdictional arrangements, considerable autonomy, and included the early insertion of the social actors.*

## Introducción

El crecimiento exponencial de la población, la concentración en las áreas urbanas y la litoralización son tendencias mundiales que han aumentado la presión sobre la zona costera en todo el mundo. El porcentaje de población urbana argentina (89 %) es similar al resto de América latina (Baxendale y Buzai 2009); aproximadamente el 40% de la población total habita en municipios localizados en la zona costera fluvio-marítima, donde se encuentran todas las ciudades capitales no mediterráneas, así como la mayor concentración de las industrias, infraestructura, centros administrativos, instituciones educativas y científicas, etc. La superposición de actividades turísticas, portuarias, rurales, industriales, recreativas, junto con los usos residenciales, servicios urbanos, y otras, genera un alto grado de conflictos de uso e intereses en espacios costeros singulares, ricos en recursos naturales, con alto valor paisajístico y marcada fragilidad.

Los programas de manejo costero integrado (MCI), cuyos primeros ejemplos se remontan a 1965, tienen como objetivo la resolución de conflictos de uso y la mediación ambiental (Sorensen 2002). Las recomendaciones genéricas para llevar a cabo iniciativas sobre MCI proponen condiciones de partida difícilmente reproducibles en Argentina, donde predomina el manejo costero de tipo sectorial (Dadon y Matteucci 2009a). Por otra parte, la mayoría de las leyes regulatorias de uso del suelo y de los Códigos de Planeamiento u Ordenación territorial de Argentina no incluyen especificaciones particulares para el espacio litoral o ribereño, o la zona costera, siendo habitual su tratamiento como “área de desarrollo futuro” o como espacios de borde. La falta de reconocimiento de las características de estos espacios (áreas de interfase de gran vulnerabilidad y fragilidad, con recursos naturales y paisajísticos únicos, pertenecientes al dominio público, etc.) genera un vacío normativo que propicia los usos incompatibles con la condición de litoral y favorece la degradación ambiental (Franza 2009). La normativa de las provincias referida a costas y riberas está en general orientada a cuestiones sectoriales, como las Leyes 4617 y 4722

del Chubut (de protección ambiental y conservación de recursos), el Decreto 3202/2006 de la Provincia de Buenos Aires (áreas urbanizables) y la Ley 3365/2000 de la Provincia de Río Negro (libre acceso para fines recreativos a riberas fluviales y lacustres). A nivel municipal, la normativa referida a áreas litorales se encuentra contenida casi exclusivamente en los códigos y planes urbanos, con pocas excepciones. A su vez, la presión creciente sobre las costas marítimas y fluviales (Isla y Lasta 2008, Dadon y Matteucci 2009b: 193) plantea la necesidad de encarar programas de protección, mitigación y restauración, como los llevados a cabo en Rosario, Mar del Plata, Partido de la Costa, Villa Gesell, y otros.

A pesar de ello, y en comparación con otros países latinoamericanos, el estado de la gestión costera en el país sólo puede calificarse de pre-inicial (Barragán Muñoz 2005: 198), ejecutándose pocas iniciativas específicas relacionadas al manejo costero integrado (MCI) (Dadon 2009). Franza (2009) concluye que la situación actual en Argentina evidencia una fuerte carencia normativa y conlleva la necesidad de afrontar de manera urgente la problemática, habida cuenta de las presiones actuantes en zonas costeras. Por ello, resulta relevante analizar algunas de ellas a fin de evaluar el grado de avance logrado por las mismas e identificar sus logros y aciertos. Los abordajes de las iniciativas de MCI, que se proponen actualmente, pueden agruparse según tres modalidades, no siendo estas excluyentes entre sí: a) conceptuales paradigmáticas; b) de condiciones necesarias; y c) de instrumentación secuencial.

Las conceptuales paradigmáticas consideran limitados y poco aptos a los paradigmas tradicionales de las disciplinas implicadas en estos procesos gestionarios. Según esta visión, la excesiva fragmentación del conocimiento y de las metodologías que estas disciplinas manejan, resultan insuficientes o inapropiadas frente a la integralidad propiciada (Vallega 2001). En este sentido, se considera que el objeto en estudio se comporta como un sistema ambiental complejo y, como tal, pone en evidencia la “insuficiencia de las metodologías tradicionales” (García 2006). El abordaje “de condiciones necesarias” se encuentra frecuentemente en la bibliografía

que se ocupa de la problemática del MCI, como listados más o menos exhaustivos de las condiciones de contexto que deben cumplirse en un proceso de gestión. Este abordaje puede ejemplificarse con el trabajo de Pomeroy et al. (2004), quienes integraron seis estudios de casos en el Caribe con información secundaria de experiencias en Asia y África, y formularon las lecciones aprendidas, identificando las necesarias condiciones para el éxito. Brandani (2008) identificó siete componentes mutuamente sinérgicos e interdependientes, que incluyen: definición de objetivos cuyo grado de cumplimiento pueda medirse; límites geográficos del área de intervención bien definidos; estructura gubernamental permanente o *ad-hoc*; normas, regulaciones y lineamientos correctamente establecidos; financiamiento adecuado; inclusión de componentes de educación y comunicación; y conexiones directas con instituciones de investigación y cartográficas. El tercer tipo de abordaje plantea metodologías secuenciales basadas en el ciclo de MCI, compuesto por generaciones de acciones con diversos grados de retroalimentación (Pernetta y Elder 1993: 63; GESAMP 1996; Cicin-Sain y Knecht 1998: 517; Barragán Muñoz 2005; IOC 2006; y otros). Un ciclo generalizado está constituido por las etapas siguientes: 1. Identificación y evaluación del problema; 2. Planificación y preparación; 3. Formalización y financiación; 4. Implementación; 5. Operación; 6. Evaluación. En este caso, se requiere contar con sistemas de seguimiento diseñados específicamente para evaluar cada etapa, teniendo en cuenta los diferentes objetivos que plantean.

En este trabajo, se propone un abordaje combinado, en el cual se identifican las condiciones necesarias a partir de un análisis estructurado en etapas secuenciales basadas en un ciclo de MCI generalizado. El objetivo es identificar las condiciones necesarias para el desarrollo exitoso de un programa de manejo costero integrado en un contexto de expansión urbana, interjurisdiccionalidad y participación de la administración pública. Este tipo de estudios son útiles para, entre otras cosas, proveer información que permita mejorar las políticas públicas y los proce-

dimientos para instrumentarlas, apoyar el desempeño de las instituciones mediante el mejoramiento de los métodos de seguimiento y evaluación, identificar los factores que colaboraron al éxito del programa, evaluar sus impactos esperados e imprevistos y mejorar la sostenibilidad del programa (Rebien 1996; IDB 1997).

Se pusieron a prueba tres hipótesis *a priori*: Las iniciativas relacionadas con el manejo costero en nuestro país: a) son escasamente impulsadas o sostenidas por las administraciones locales; b) no se articulan adecuadamente los mecanismos de participación ciudadana para garantizar el logro de sus objetivos; y c) mantienen una fuerte dependencia de las fuentes de financiación externas.

## Metodología

Para evaluar la eficiencia de los programas de MCI analizados se utilizaron indicadores de desempeño, que miden el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, de acuerdo con el marco metodológico presentado por Olsen *et al.* (1999). Este marco constituye un instrumento flexible y a la vez detallado, que permite identificar con precisión las acciones de las etapas del proceso de MCI, cada una con objetivos claramente diferenciados. Dichas etapas son las siguientes:

1. Identificación y evaluación de asuntos claves;
2. Preparación del Programa;
3. Adopción formal y financiamiento;
4. Implementación;
5. Evaluación.

La evaluación utiliza 128 indicadores para determinar si se han alcanzado los objetivos parciales correspondientes. Ello permite establecer el grado de cumplimiento de cada uno de los programas analizados con gran nivel de detalle.

Los casos de estudios siguientes fueron seleccionados a fin de que cumplan con los requisitos anteriormente mencionados (véase Introducción):

- > 1. Programa Buenos Aires y el Río (BAR), Río de la Plata, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Iniciado en 1997 (Figura 3).
- > 2. Programa Paseo de la Costa (PC), confluencia de los Ríos Limay y Neuquén, Neuquén. Iniciado en 2000 (Figura 2).

	Buenos Aires y el Río (BAR)	Paseo de la Costa (PC)	Recuperación Ambiental del Area Ribereña (RAAR)	D/S
	1	2	3	
Multiplicidad de jurisdicciones locales, regionales, provinciales o nacionales	Nación-CABA-AGP	Municipalidad Neuquén- Pcia.-Autoridad de Cuenca	Ente binacional, Nación-Pcia.-Municipalidad de Concordia	S
Presencia de actores sociales involucrados: ONGs, asociaciones vecinales, etc.	Sí	Sí	Sí	S
Programa motorizado por la expansión de la ciudad	No	Sí	Sí	D
Niveles severos de degradación ambiental	Sí	No	No	D
Ambiente urbanizado al inicio del programa	Sí	No	No	D
Intencionalidad de inclusión de espacios públicos, de recreación y turismo	Sí	Sí	Sí	S
Presencia de procesos antrópicos con modificación severa del paisaje natural	Sí	No	Sí	D
Etapas de gestión alcanzada en 2009	Instrumentación del programa 10 años	Instrumentación del programa 5 años	Formulación del programa	D
Presencia de instrumentos de gestión ambiental	Plan de manejo y sistemas de indicadores	Observatorio Urbano Ambiental y Sistema de Indicadores	Observatorio Urbano Ambiental y Sistema de Indicadores	S
Existencia de EAes y/o EIAS	Sí	Sí	Sí	S

**Tabla 1**  
Principales características  
de los casos de estudio.

> 3. Programa de Recuperación Ambiental del Área Ribereña (RAAR), Río Uruguay, entre la Ciudad de Concordia y el Embalse de Salto Grande, Provincia de Entre Ríos. Iniciado en 2008 (Figura 1).

Los tres casos presentan similitudes y diferencias (Tabla 1).

Si bien existen diferencias en la escala de cada ciudad (siendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) la capital nacional con una extensa área metropolitana, Neuquén la capital provincial y Concordia una ciudad intermedia), en los tres casos la interjurisdiccionalidad es un tema relevante para cualquier iniciativa de manejo costero. En la CABA, los actores institucionales incluyen administraciones nacionales (portuarias, ferrocarriles, transportes, etc.) además de las correspondientes al Gobierno de la Ciudad, mientras que, en los otros dos casos, los actores principales son las administraciones municipales y

los respectivos gobiernos provinciales.

Los casos escogidos permiten comparar distintos niveles de antropización del litoral fluvial, así como también diferentes grados de avance en las iniciativas que se prolongaron de uno a doce años (Figuras 1, 2 y 3). Cabe destacar que ninguno de los programas fue planteado inicialmente como proceso de MCI, debiendo ser posteriormente replanteados como tales, debido a los requerimientos de tratamiento integral de la problemática costera implicada en tales programas. En todos los casos, la conflictividad ambiental desarrollaba un rol protagónico al inicio de cada programa (Tabla 2).

	Ribera de Buenos Aires	Confluencia en Neuquén	Ribera Concordia-Salto Grande
<b>A. Contaminación de las aguas superficiales</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
1. Por efluentes no tratados o tratados deficientemente de origen urbano	X	X	X
2. Por presencia de agroquímicos			X
3. Por usos portuarios	X		
4. Por aportes de subcuencas	X	X	X
<b>B. Geomorfología costera ribereña</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
1. Procesos erosivos		X	X
2. Procesos extractivos			
3. Rellenos no planificados y no controlados	X		
<b>C. Biota</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
1. Deterioros de ecosistemas naturales de valor ecológico	X	X	X
2. Especies amenazadas	X	X	X
3. Pérdida de foresta nativa			
<b>D. Conflictos urbanos</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
1. Usos no compatibles	X		
2. Pérdida del uso público en la ribera	X		
3. Presencia de basurales		X	
4. Presencia o riesgo de intrusiones	X	X	X
5. Accesibilidad	X	X	X

## Indicadores de avance y evaluación de las distintas etapas de los programas de manejo costero

Estudios de iniciativas de MCI en todo el mundo muestran que aproximadamente el 55% llega a la fase de implementación (Sorensen 2002) y que los resultados de primer orden (es decir, planes de acción, arreglos institucionales y financieros) son más frecuentemente alcanzados que los de segundo (construcción de infraestructuras, cambios de usos y actividades en el territorio), tercer (mejoras ambientales y socioeconómicas) y cuarto órdenes (equilibrio dinámico entre condiciones ambientales y requerimientos sociales) (Olsen 2003, Henocque 2003). Entre los factores determinantes de los fracasos en la implementación se han mencionado la debilidad de las instituciones; la carencia de arreglos intersectoriales; los

magros presupuestos que no permiten la contratación de expertos competentes, ya sea como personal permanente o como consultores externos; la falta de equipamiento necesario para las distintas etapas (GESAMP 1996; Sorensen 2002; Hildebrand 2002). Si bien algunos de estos factores estaban presentes en los casos analizados, en términos generales podría considerarse que la capacidad técnica y científica, así como el equipamiento necesario resultaban razonablemente adecuados para los objetivos propuestos en cada caso de estudio.

La evaluación general muestra que el cumplimiento alcanzó, en los tres casos analizados, sólo al 50% de las cuestiones clave. Los mejores resultados fueron obtenidos en las etapas iniciales de los tres programas, especialmente en la identificación y evaluación de asuntos clave (72%), aunque aún en estas etapas las cuestiones referidas a participación

**Tabla 2**  
Problemática ambiental.



**Figura 1**  
Imágenes de la ribera en  
Concordia, Salto Grande.  
Fuente: CAFESG.

ciudadana mostraron falencias, como por ejemplo, en la identificación de los principales actores y sus intereses (47%), y en la comprensión de las metas por parte de quienes están implicados en ellas (30%). Los problemas más importantes fueron la ausencia de acciones de implementación temprana a escala piloto (no se cumplió en ningún caso), de programas de educación pública y concientización (sólo en el 10%), incentivos (3,3%), fortalecimiento del marco institucional y legal (36%) y participación de quienes respaldan el programa (25%).

La etapa de Evaluación de los programas fue la que mostró peor desempeño, ya que sólo alcanzó un cumplimiento de las cuestiones clave del 16%; se observa que el avance de los programas de manejo costero no llevan a su paulatina consolidación, sino por el contrario, tienden a debilitarse en el tiempo. Las causas de esta tendencia fueron analizadas mediante la formulación de hipótesis *a posteriori*, es decir, no planeadas junto con los objetivos iniciales del presente trabajo.

Los programas exitosos de MCI incluyen una serie de factores clave entre los que se cuentan políticas públicas estables, legislación

ambiental con metas amplias, participación de la población local, descentralización, buena gobernanza, mecanismos efectivos para prevenir y resolver conflictos (Rivera-Arriaga 2005). En los casos analizados, si bien existen varias causas posibles para explicar el progresivo debilitamiento observado en algunos de los programas analizados, las hipótesis *a posteriori* puestas a prueba en este trabajo fueron tres: pérdida de interés por parte de las administraciones locales, mecanismos débiles de participación ciudadana relacionados con dichos programas y ausencia de mecanismos de financiación a largo plazo.

### **Gestión política y financiamiento en los programas de manejo costero integrado**

Si bien tradicionalmente se consideraba que la duración de un proyecto de MCI rondaba los cinco años, evaluaciones exhaustivas realizadas por algunos organismos internacionales de crédito mostraron que, para que los mismos fueran exitosos, debían mantenerse



por lo menos diez años o más, dependiendo del país considerado (Rivera-Arriaga 2005). En el Programa BAR, las primeras acciones llevadas a cabo para la formulación del propio programa fueron los estudios de prefactibilidad ambiental y de prefactibilidad económica, ambas financiadas con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con la contraparte local aportada por el Gobierno de la CABA. En una primera instancia, los equipos de trabajo estaban coordinados por una unidad administrativa específica, el Área de Gestión de la Ribera, dependiente directamente de la Jefatura de Gobierno. Los estudios de campo y de documentación constituían un requisito previo excluyente para la solicitud de financiamiento a la institución internacional y fueron ejecutados, en su mayor parte, por consultores externos. Con los recursos económicos asegurados, el primer período del Programa BAR (1997-2002) mostró un alto porcentaje de cumplimiento de los objetivos previstos. Para el segundo período (2003-2007), luego del cambio de administración, la ahora denominada Unidad de Gestión de la Ribera fue sucesivamente reubicada en diver-

sos lugares del organigrama del Gobierno de la CABA. A pesar de ello, y contando con el financiamiento de obras ya iniciadas, y otras en proceso de contratación, mantuvo la continuidad del Programa. En este período, el personal afectado era en su mayoría integrante de planta estable, financiado con fondos del presupuesto dentro de los gastos corrientes de personal, y abocado principalmente a la formulación y seguimiento de proyectos. Como consultorías externas se desarrolló, en este período, el Sistema de Indicadores Ambientales derivado de los estudios y las recomendaciones iniciales en materia ambiental. En esta etapa finalizó el financiamiento del BID, de modo que los recursos asignados posteriormente debían ser provistos por el presupuesto municipal. El tercer período (2008-2009), coincidente con otro cambio de administración, se caracterizó por un cambio de enfoque respecto a la responsabilidad de las acciones sobre la ribera, las cuales pasaron a ser ejecutadas por reparticiones sectoriales (Planeamiento, Oficinas de Proyectos, Espacios Verdes, Obras Públicas, etc.), lo cual llevó a la reducción del presupuesto específico del

Figura 2  
Imágenes de la confluencia  
en Neuquén.  
Fuente: Cordineu.



**Figura 3**  
Imágenes de la ribera  
de Buenos Aires.  
Fuente: propia - aérea 1997.

programa y a la interrupción casi total de las acciones previstas en el mismo, el cual quedó de esa manera inconcluso sin haber sido formalmente discontinuado.

El Programa PC se generó como iniciativa conjunta de los Gobiernos Provincial de Neuquén y Municipal de la ciudad capital del mismo nombre, los cuales para su ejecución constituyeron una sociedad específica denominada: Corporación para el Desarrollo Integral de Neuquén (CORDINEU) Sociedad del Estado, integrando su capital con fondos y tierras. Las primeras erogaciones se destinaron a la formulación del Plan Maestro, el cual fue financiado en su mayor parte con ese capital inicial. Parte de los estudios fueron además financiados por el Programa Multisectorial de Preinversión II (Préstamo BID 925/OC-AR), cuyo objetivo, según su sitio oficial, es:

incrementar la productividad de la inversión pública mediante el apoyo financiero y la asistencia técnica a Entidades del Sector Público (Entidades Beneficiarias)

para la identificación y preparación, total o parcial, de programas y proyectos que contribuyan al crecimiento y desarrollo económico y social de todo el territorio nacional. (DINAPREI 2010)

Este programa está a cargo de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, a través de la Unidad de Preinversión (UnPre) (Decreto N° 1022/93 y Resolución N° 111/93). El modelo de gestión propuesto prevé el autofinanciamiento a partir de la venta de terrenos de propiedad de CORDINEU, y el aporte de parte de los beneficios que obtienen los propietarios privados por acceder al programa de desarrollo. Al finalizar el segundo período (2007-2009) este sistema de autofinanciamiento todavía no había sido instrumentado en su totalidad, debido a la demora en la venta de los terrenos y en las gestiones burocráticas y a las fluctuaciones del mercado, que afectaron a las inversiones inmobiliarias en general. En el caso del Programa RAAR, el financia-

miento en el período analizado (2007-2008), correspondió integralmente a la Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande (CASFECS), creada por Ley N° 9140/1998 de la Provincia de Entre Ríos y que, entre sus funciones, tiene a su cargo la administración de un Fondo Especial de Salto Grande, formado por los aportes provenientes del excedente derivado de la explotación del Complejo Hidroeléctrico de Salto Grande, y destinado a ejecutar las acciones necesarias para mitigar los impactos negativos producidos por la explotación del complejo, utilizar el agua con fines domésticos, de riego, navegación y promover el desarrollo de la región. Hasta el fin del período de estudio, la CASFECS había financiado el Plan Maestro, la Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación Económica del Programa.

En una síntesis comparativa del éxito de los distintos períodos de los tres programas se observan importantes diferencias. El cumplimiento del Programa BAR fue satisfactorio mientras recibió financiamiento externo pero, al cesar éste y pasar a depender de la administración del GCBA, fue discontinuado a pesar de la normativa vigente que establecía su continuidad. Con los cambios políticos en la administración, el programa fue paulatinamente desarticulado, diluyéndose las responsabilidades de cada dependencia y disminuyendo el presupuesto asignado a las acciones previstas por el mismo. Las distintas visiones de los sucesivos funcionarios debilitaron un programa relativamente consolidado en el transcurso del segundo período, pero que terminó siendo desarticulado en el período siguiente. En contraposición, el Programa PC mantuvo su continuidad sin financiamiento externo a pesar de sufrir algunas crisis y retrasos, sostenido fundamentalmente gracias a los acuerdos interjurisdiccionales y la participación activa de las partes involucradas (Provincia, Municipio, privados). Esta continuidad fue posible debido a que se consolidó la formalidad operativa y de gestión a través de un mecanismo específicamente creado a tal fin, con un importante grado de autonomía y contando con un patrimonio propio. Por su parte, el Programa RAAR, representativo de las acciones encaradas con un único actor y una única fuente de financiamiento, resultó afectado por los vaivenes frecuentes debido a la ausencia de estrategias de financiamiento y planificación a mediano y largo plazo. Si bien el financiamiento es indispensable para el desarrollo de cualquier programa, la evolución de los programas analizados indica

que el cumplimiento de las metas comprometidas requiere además contar con instrumentos específicos que garanticen al menos un cierto grado de autonomía del programa. Esa autonomía puede a su vez fortalecerse cuando existen varias fuentes de financiamiento, ya que ello implica la necesidad de establecer acuerdos sobre alcances, obligaciones, plazos, metas, etc. La conformación de esos acuerdos requiere que las partes establezcan compromisos en niveles jerárquicos más altos que cuando no existen compromisos financieros, lo que redundaría en un fortalecimiento del programa. La multiplicidad de fuentes otorga más previsibilidad al programa, permitiendo compensar transitorios desfasajes en el flujo de fondos, a la vez que implica un mayor compromiso de las partes implicadas, contando con un marco legal que consolida la planificación y facilita la ejecución de las distintas etapas previstas.

La evolución observada en los tres casos, en general, y de las diferentes etapas de cada uno, en particular, permiten afirmar que, para lograr continuidad y cumplir adecuadamente sus objetivos, los programas de MCI deberían ser ejecutados por entes administrativos específicamente creados a tal fin, preferiblemente interjurisdiccionales, con cierto grado de autonomía ejecutiva, múltiples fuentes de financiamiento (algunas preferentemente propias y destinadas específicamente a tal fin) y no depender exclusivamente de las administraciones municipales.

### **El papel de la participación ciudadana en las distintas etapas del programa**

Dado que los programas de MCI son procesos multiactorales, interdisciplinarios, de instrumentación compleja y de larga duración, los mecanismos participativos son considerados como uno de los requisitos más importantes para asegurar su éxito. Los mecanismos de participación ciudadana facilitan la interacción efectiva entre la gestión territorial y el conocimiento académico (Stojanovic y Ballinger 2008), posibilitando el abordaje transdisciplinario de los problemas a enfrentar y mejorando el flujo de información entre las instituciones académicas, las dependencias gubernamentales y la población en general. Cuando se analiza el grado de participación ciudadana y su relación con la consolidación y continuidad de los programas de MCI analizados, se observa que existen marcadas diferencias entre las etapas iniciales y las etapas avanzadas de la implementación de los pro-

gramas. En ninguno de los casos analizados se incluyeron explícitamente mecanismos de participación de los actores implicados en las fases tempranas. Esta situación no es excepcional; por el contrario, si bien en las primeras etapas de las planificación se producen cambios, rupturas y reorientaciones (Henocque 2003) y por eso se recomienda especialmente incluir en ellas mecanismos donde participen los actores relacionados con los asuntos claves y las instituciones gubernamentales que serán afectadas por el programa (Olsen *et al.*, 1999), es frecuente que cuando las decisiones se generan en las instancias administrativas jerárquicas más altas, los planificadores toleren pocos cambios en los objetivos iniciales (Henocque 2003). En el Programa BAR, la inclusión formal de instancias participativas fue realizada recién en la Fase 2 y dicha inclusión fue el resultado de las recomendaciones presentadas en la Fase 1. En los Programas PC y RAAR, la situación fue similar.

En los tres casos, la incorporación de los actores interesados cuando las acciones y estrategias ya habían sido formuladas ocasionó una serie de problemas que demoraron el fortalecimiento de los programas y derivaron en algunos conflictos que obstaculizaron el desarrollo de los mismos. Como ejemplos de ello pueden mencionarse los productos de los talleres participativos realizados en la Fase 2 del Programa PC, cuando, en respuesta a la invitación a colaborar activamente en el seguimiento del programa, algunos de los participantes convocados cuestionaron decisiones del proyecto ya aprobadas, algunas de las cuales se referían incluso a obras de infraestructura ya construidas. La falta de acompañamiento podría haberse evitado si se hubieran planteado correctamente mecanismos participativos desde el principio del programa, en lugar de hacerlo cuando muchas decisiones eran ya irreversibles.

La revisión del papel que cumplen las instituciones políticas, económicas y sociales (véase, por ejemplo, Rivas Leone 2003) muestra que la gobernabilidad basada exclusivamente en la promulgación de normas jurídicas, la aplicación de procedimientos administrativos y la amenaza de sanciones por incumplimiento resulta inadecuada y puede incrementar la

conflictividad social, produciendo efectos contrarios a los deseados. Sin duda, en las últimas décadas el Estado ha perdido gradualmente el manejo monopólico del espacio público que otrora detentara con mayor contundencia. Las decisiones referidas a dicho espacio ahora tienden a ser gestionadas mediante estrategias de “gobernabilidad posible”, que propenden a la administración de los problemas complejos planteados por conflictos irreductibles entre distintos intereses involucrados (Graña 2006). En este contexto, el MCI resulta ser el proceso que permite realizar acciones previamente planificadas mediante las cuales se organizan y administran recursos para obtener metas estipuladas en un marco institucional.

En muchos países occidentales y en todos los niveles jerárquicos, como consecuencia de la globalización de la economía, el Estado ha reducido su capacidad de decisión y de acción en el diseño y la implementación de políticas públicas (Hajer 2003), situación que se manifiesta con mayor fuerza en los países en desarrollo. La formulación de recomendaciones y guías para programas de MCI, en especial por parte de organismos de crédito multilaterales, así como gran parte de la bibliografía especializada, suponen implícita o explícitamente la existencia de un ente ejecutor con capacidad operativa suficiente para instrumentar acciones según una planificación previa, con instancias de revisión y reformulación.

El papel de los Estados nacionales en los países en desarrollo resulta todavía más crítico si tiene en cuenta la dependencia que éstos mantienen respecto de la asistencia financiera internacional para la formulación e implementación de programas de MCI. Algunos autores (por ejemplo, Rivera-Arriaga 2005) consideran que las organizaciones internacionales de crédito son las verdaderas responsables del estado actual del manejo costero en América latina. Sin embargo, como esas instituciones imponen sus propias reglas para otorgar financiación, muchos gobiernos de países latinoamericanos son remisos a aceptar su intervención en cuestiones domésticas, Algunos autores (por ejemplo, Billé 2008) han señalado que es ingenua la visión imperante desde la Cumbre de Río, según la cual

los procesos participativos tornan más viable la gestión de estos programas, y aducen que sectores con intereses contrapuestos en pugna por un territorio acotado no resolverán el conflicto de fondo por el hecho de sentarse en la misma mesa de discusión. Un ejemplo en ese sentido es el manejo del agua en la Bahía de San Francisco donde, a pesar de instrumentarse una política ambiental participativa y un sistema de manejo adaptativo, las partes implicadas tenían intereses por completo contrapuestos (condición conocida como “de suma cero”), de modo que las negociaciones directas entre las partes resultaron infructuosas y prolongaron indefinidamente los conflictos (Hanemann y Dyckman 2009). En ese contexto, los autores mencionados consideran que la estrategia del Estado de promover acuerdos voluntarios resultaba errónea e implicaba “una abdicación de su responsabilidad”.

### **Programas de manejo costero en Argentina: una síntesis**

El análisis de los Programas BAR, PC y RAAR permite afirmar que, en el análisis general, las debilidades más pronunciadas identificadas en este estudio se relacionaron con los procesos de participación y comunicación con el medio social en el que se desarrollará el programa, mientras que las fortalezas se concentran en la alta calidad de las instancias iniciales de los programas analizados. Es importante considerar que, por lo menos en ciertos períodos, han existido fuertes limitaciones en la capacidad del Estado para encauzar los conflictos sociales y ambientales, y asegurar la gobernabilidad a mediano plazo. La dinámica de los estados democráticos puede, en ocasiones, no propiciar la continuidad de los programas de MCI, cuando el recambio político en cada período electoral, sobre todo en el caso de las administraciones municipales, permite la interrupción de algunos programas como un intento de las nuevas administraciones de establecer una impronta diferente, cancelando iniciativas con alta visibilidad y claramente asociadas a gestiones anteriores. Es probable que este factor político sea una de las principales causas de la desarticulación del Programa BAR, que en los últimos años dependía exclusivamente del Gobierno de la CABA. Menos vulnerables a ese factor resultan los programas de MCI, que incluyen acuerdos interjurisdiccionales y/o de múltiple financiamiento y/o consolidados mediante mecanismos de amplia participación ciudadana, en los cuales

se hayan incluido explícitamente a todos los actores implicados. En los casos analizados, el contraejemplo del anteriormente mencionado Programa BAR puede encontrarse en el pasaje de la primera a la segunda fase del Programa PC. El cambio de autoridades en el Municipio de Neuquén en 2007, y el reacomodamiento político producido a partir del mismo a nivel local no interrumpieron dicho programa teniendo en cuenta la persistencia del financiamiento proveniente de fondos provinciales.

Por otra parte, es importante destacar que, si bien no existen políticas de manejo costero en ninguno de los niveles administrativos implicados, y la normativa vigente responde a un modelo de gestión marcadamente sectorial, los respectivos marcos normativos que dieron lugar a los programas analizados respondían a estrategias que daban lugar a grados crecientes de MCI (aunque sea de manera incipiente). El grado de generalidad y extensión del MCI resultante resultó variable, dependiendo de la capacidad de gestión de las administraciones municipales.

En suma, las iniciativas de MCI más exitosas requirieron la concurrencia de múltiples fuentes de financiamiento, establecidas mediante arreglos interjurisdiccionales y a través de la constitución de entes con un alto grado de autonomía, que permitan la continuidad del programa, el cumplimiento de las etapas y el logro de sus objetivos.

En los programas de MCI, que alcanzaron mayor grado de cumplimiento de sus objetivos, la participación y a la inserción temprana de los actores sociales directamente involucrados colaboró sensiblemente en la continuidad del proceso. Por el contrario, las iniciativas de MCI escasamente impulsadas o sostenidas por las administraciones locales, no articularon adecuadamente mecanismos de participación ciudadana para garantizar el logro de sus objetivos y mantuvieron una fuerte dependencia de las fuentes de financiación externas.

El recambio en las dependencias de la administración pública implicadas en el desarrollo de los programas de MCI puede limitar la continuidad de los mismos. Por ello, es necesario actualizar de manera dinámica los objetivos de esos programas, implementar estrategias que les otorguen visibilidad, incrementar la participación ciudadana y obtener finalmente el consenso de todos los sectores políticos para asegurar su cumplimiento ■

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel.** 2005. *La gestión de las áreas litorales en España y Latinoamérica* (Cádiz: Universidad de Cádiz, Servicio de Publicaciones).
- BAXENDALE, Claudia y Gustavo BUZAI.** 2009. "Urbanización y herramientas de apoyo a la gestión", en DADON, José R. y Silvia D. MATTEUCCI, *Zona Costera de la Pampa Argentina. Recursos naturales, Sostenibilidad, Turismo, Gestión, Derecho ambiental* [Buenos Aires: Nobuko, SI-GEC-GEPAMA-FADU-UBA], 159-181.
- BILLE, Raphaël.** 2008. "Integrated Coastal Zone Management: four entrenched illusions", *Sapiens* 1 (2), <http://sapiens.revues.org/index198.html> [Consulta: 15 de octubre de 2009].
- BRANDANI, A.** 2008. "Principios operativos de éxito: Estrategias de programas integrados de manejo costero", en ISLA, F. y C. LASTA, *Manual de manejo costero para la Provincia de Buenos Aires* [Mar del Plata: Eudem-UNMDP], 2008], 229-279.
- CICIN-SAIN, Bibiana. y Robert W. KNECHT.** 1998. *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices* (Washington D.C.: Island Press).
- DADON, José R.** 2009. "Manejo costero en la República Argentina", en *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un Diagnóstico. Necesidad de cambio* [Madrid: Red IBERMAR-CYTED], 233-260.
- DADON, José R. y Silvia D. MATTEUCCI.** 2009a. "Coastal Zone Management in Buenos Aires, Argentina", *Ocean Yearbook* (Leiden: Aldo Chircop & Scott Coffen-Smout, co-eds.) 23: 361-388.
- DADON, José R. y Silvia D. MATTEUCCI.** 2009b. *Zona costera de la Pampa Argentina. Recursos naturales, sostenibilidad, turismo, gestión, derecho ambiental* [Buenos Aires: Nobuko, SI-GEC-GEPAMA-FADU-UBA].
- DINAPREI (Dirección Nacional de Preinversión).** 2010. [www.dinaprei.mecon.gov.ar/programa.htm](http://www.dinaprei.mecon.gov.ar/programa.htm) [Consulta: 20 de marzo de 2010].
- FRANZA, Jorge.** 2009. "La normativa de costas y las normas ambientales en la legislación argentina", en DADON, José R. y Silvia D. MATTEUCCI, *Zona costera de la Pampa Argentina. Recursos naturales, sostenibilidad, turismo, gestión, derecho ambiental* [Buenos Aires: Nobuko, SI-GEC-GEPAMA-FADU-UBA], 117-158.
- GESAMP (IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection).** 1996. "The contributions of science to integrated coastal management", *Reports and Studies*, 61, [www.fao.org/docrep/MEETING/003/w1639E/w1639E00.htm](http://www.fao.org/docrep/MEETING/003/w1639E/w1639E00.htm), [Consulta: 20 de mayo de 2010].
- GARCÍA, Rolando.** 2006. *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria* (Barcelona: Editorial Gedisa).
- GRAÑA, François.** 2006. "Globalización, gobernanza y 'Estado mínimo': pocas luces y muchas sombras", *Revista Polis* 12, [www.revistapolis.cl/polis%20final/12/gran.htm](http://www.revistapolis.cl/polis%20final/12/gran.htm) [Consulta: 20 de junio de 2009].
- HAJER, Maarten.** 2003. "Policy without polity? Policy analysis and the institutional void". *Policy Sciences* 36: 175-195, <http://www.maartenhajer.nl/upload/HAJER%20Policy%20without%20Polity.pdf> [Consulta: 20 de junio de 2009].
- HANEMAN, Michael y Caitlin DYCKMAN.** 2009. "The San Francisco Bay-Delta: a failure of decision-making capacity", *Environmental Science and Policy* 12 (6), 710-725.
- HENOCQUE, Yves.** 2003. "Development of process indicators for coastal zone management assessment in France", en *Ocean & Coastal Management* 46, 363-379.
- HILDEBRAND, Larry.** 2002. "Integrated Coastal Management: Lessons Learned and Challenges Ahead". *Discussion Document for Managing Shared Water/Coastal Zone Canada 2002 International Conference*-Hamilton, Ontario, Canada-June 23-28.
- INTER AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB).** 1997. *Evaluation: A management tool for improving project performance*, citado en RIVERA-ARRIAGA, E. 2005. "Assessing foreign aid efforts for coastal management in Latin America and the Caribbean regions", *Ocean & Coastal Management* 48, 693-720.
- IOC,** 2006. "A Handbook for Measuring the Progress and Outcomes of Integrated Coastal and Ocean Management" ioc Manuals and Guides, 46; ICAM Dossier, 2. París, UNESCO.
- ISLA, Federico y Carlos LASTA.** 2008. *Manual de manejo costero para la Provincia de Buenos Aires* (Mar del Plata: Eudem-UNMDP).
- OLSEN, Stephen, Kem LOWRY y James TOBEY.** 1999. "Una guía para evaluar el progreso en el manejo costero" *Coastal Management Report 2211* (Rhode Island: University of Rhode Island, Coastal Resources Center, Graduate School of Oceanography, Narragansett).
- OLSEN, Stephen.** 2003. "Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives", en *Ocean & Coastal Management* 46, 347-361.
- PERNETTA, John y Dany ELDER.** 1993. *Cross-sectoral, Integrated Coastal Area Planning (ICAP): Guidelines and Principles for Coastal Area Development. A Marine Conservation and Development Report* (Gland: IUCN).
- POMEROY, Robert. S., Patrick MCCONNEY y Robin MAHON.** 2004. "Comparative analysis of coastal resource co-management in the Caribbean", *Ocean & Coastal Management* 47, 429-447.
- REBIEN, Claus C.** 1996. *Evaluating development assistance in theory and in practice* (Hants: Avebury Ashgate Publishing Ltd.).
- RIVAS LEONE, José Antonio.** 2003. "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones", *Reflexión Política*, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, 9, 37-46.
- RIVERA-ARRIAGA, Evelia.** 2005. "Assessing foreign aid efforts for coastal management in Latin America and the Caribbean regions", *Ocean & Coastal Management* 48, 693-720.
- SORENSEN, Jens.** 2002. "Baseline 2000 Background Report: The Status of Integrated Coastal Management as an International Practice", en *Second iteration* (Boston: University of Massachusetts).
- STOJANOVIC, Tim, Rhoda BALLINGER.** 2008. "Integrated Coastal Management: A comparative analysis of four UK initiatives", *Applied Geography* 29 (2009), 49-62, [www.elsevier.com/locate/apgeog](http://www.elsevier.com/locate/apgeog), [Consulta: 20 mayo de 2009].
- VALLEGA, A.** 2001. "Focus on integrated coastal management comparing perspectives", *Ocean & Coastal Management* 44, 119-134.

RECIBIDO: 28 octubre 2010.

ACEPTADO: 16 abril 2011.

---

## CURRÍCULUM

ROBERTO FÈVRE es arquitecto, egresado de la Universidad de Buenos Aires; se graduó en estudios de posgrado como Especialista en Gestión Ambiental Metropolitana, dictado por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires y el Politécnico de Milán en Italia. Se desarrolló especialmente en la identificación, evaluación, formulación y seguimiento de proyectos y programas de diversa envergadura. Es profesor adjunto a cargo de la Cátedra de Conocimiento Proyectual en la Universidad de Buenos Aires, CBC. Es autor, coautor y colaborador de varias publicaciones. Ha liderado equipos multidisciplinarios para formulaciones de sistemas de indicadores ambientales; observatorios urbano-ambientales y planes de manejo específicos. Pertenece a IBERMAR, Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado. Dirige equipos de investigación en la temática de formulación y metodología de proyecto, acreditados UBACyT y FADU-UBA.

JOSÉ R. DADON es doctor en Ciencias Biológicas de la Universidad de Buenos Aires e investigador del CONICET. Dirige el Centro de Investigaciones Gestión de Espacios Costeros de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, y es profesor en dicha facultad. Tiene numerosas publicaciones en libros y revistas con referato internacional de Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, USA, Alemania, Francia, Holanda, Suecia, Sudáfrica y FAO. Ha presentado contribuciones en reuniones científicas realizadas en Argentina, Brasil, México, Uruguay, Perú, USA, Canadá, Holanda, Italia, España y Portugal. Es asesor, consultor y evaluador de organismos oficiales y privados en temas relacionados con Gestión Costera y Ecología Urbana.

**Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,**  
Universidad de Buenos Aires |  
San Martín 50, piso 1, Of. 22. CP 1004.  
Buenos Aires, Argentina

**Tel.:** (011) 4343-9007  
**E-mail:** robertofevre@gmail.com

**CONICET y Centro de Investigaciones Gestión de Espacios Costeros,**  
**Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,**  
Universidad de Buenos Aires |