

CONFLICTIVIDAD EN LAS POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES.

EL CASO DE LA BAHÍA DE SAMBOROMBÓN

Ariana Bazán (Becaria UNMDP)

JEL: N56, Q28

ABSTRACT

Se plantea el análisis de la conflictividad entre las políticas municipales ambientales y económicas en la región del sitio Ramsar de Bahía de Samborombón mediante una aproximación cualitativa, con el objetivo de distinguir y evaluar las prioridades y actuaciones en materia política ambiental municipal en relación con los objetivos propuestos en la declaratoria de Bahía de Samborombón como sitio Ramsar.

A través de entrevistas a informantes clave, se identifican las políticas ambientales y económicas relevantes para el caso de estudio; se analizan las causas de la conflictividad en las políticas de la zona y se resume el estado de la cuestión por municipio, en la región en general y con los objetivos Ramsar en particular.

Los resultados indican que: las políticas ambientales se centran en la gestión urbana; las políticas económicas se orientan a la generación de empleo y el fortalecimiento de las actividades tradicionales en cada municipio, sin incorporar la cuestión ambiental; la Bahía de Samborombón no se incorpora en las políticas ambientales o económicas, incumpliendo el objetivo Ramsar de uso racional del humedal; la conflictividad entre las políticas se relaciona la incipiente construcción de la institucionalidad ambiental, la desarticulación de los temas abordados por la política ambiental y su falta de influencia sobre las políticas económicas.

INTRODUCCIÓN

El humedal de la Bahía Samborombón se extiende por seis municipios de la Provincia de Buenos Aires: Punta Indio, Chascomús, Castelli, Tordillo, Gral. Lavalle y La Costa, y desde 1997 es un sitio Ramsar; La Convención Ramsar sobre los humedales es un tratado intergubernamental que tiene como objetivo la conservación y uso racional de este tipo de ecosistemas. La declaración de la Bahía como sitio Ramsar implica un compromiso por parte de las autoridades nacionales para promover medidas ambientales explícitas para la protección del sitio, vinculadas a la conservación y el uso racional del humedal mediante un plan de manejo, el goce del sitio de manera sostenible por parte de la población, el

seguimiento del estado general del ecosistema de modo que se detecte las potenciales intervenciones humanas que puedan alterar sus características ecológicas y la declaración del sitio como área protegida bajo la legislación nacional vigente (Oficina de la Convención de Ramsar, 1987). Pero si existe conflictividad en las políticas ambientales locales, los esfuerzos para alcanzar estos objetivos serán menos eficaces.

Se plantea el análisis de la conflictividad entre las políticas municipales ambientales y económicas en la región del sitio Ramsar de Bahía de Samborombón. Para ello, se identifican las políticas ambientales y económicas relevantes para el caso de estudio; se analizan las causas de la conflictividad en las políticas de la zona y se resume el estado de la cuestión por municipio, en la región en general y con los objetivos Ramsar en particular.

El estudio se realiza mediante una aproximación cualitativa, que permite distinguir y evaluar las prioridades y actuaciones en materia política ambiental municipal, y contribuirá a establecer el grado de alcance de los objetivos propuestos en la declaratoria de Bahía de Samborombón como sitio RAMSAR.

LAS POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES

Los problemas en la relación sociedad / naturaleza no son una novedad de nuestra época; históricamente las sociedades humanas se han caracterizado por *transformar su medio natural y esas modificaciones las llevan a producir cambios en las estructuras sociales, para adaptarse a las nuevas realidades de su soporte natural* (Brailovsky, 2006:9). Entre las múltiples respuestas que se generan en esa relación, un tipo particular son las políticas ambientales públicas, compuestas por *el conjunto de definiciones adoptadas por las autoridades que condicionan u determinan el comportamiento de personas, empresas y reparticiones públicas en torno al uso, manejo y conservación de los recursos naturales y a la acción de los servicios ambientales de que dispone la sociedad* (Bustamante et al, 1990:110).

Puede suponerse razonablemente que las políticas públicas ambientales reflejan las preferencias sociales sobre el ambiente y por lo tanto la valoración que hace la sociedad del mismo. Los principios, criterios y orientaciones generales para la protección del ambiente pueden discernirse desde un punto de vista teórico, pero es más práctico referirse a éstos como la concepción sobre el desarrollo sostenible que guía la formulación de las políticas. Gallopín (2003) señala que existen diferentes visiones sobre el desarrollo sostenible, de acuerdo a: quién es el sujeto de

la sostenibilidad, si el sistema humano únicamente, el sistema ecológico principalmente, o el sistema socioecológico total; y según qué se entienda por desarrollo, si se orienta sólo al crecimiento cuantitativo (de capital, utilidad, consumo) o si se refiere a la ampliación de opciones disponibles para confrontar un mundo social y natural en permanente transformación.

En este marco se distinguen dos tipos de políticas ambientales: las explícitas (PAE) y las implícitas (PAI), la diferencia entre unas y otras se establece a partir de los organismos que las generan: las políticas explícitas se formulan en los organismos centrales con competencia ambiental, y las implícitas en los ministerios o en el poder central y son casi siempre decisiones relacionadas con el crecimiento económico. Como el horizonte de planeamiento de las políticas económicas (sectoriales, de empleo, de radicación industrial) suele ser el corto plazo, entran en conflicto con la dimensión ambiental del desarrollo sostenible (Gligo, 1997).

Los aspectos implícitos de la política ambiental surgen por concepciones diferentes sobre el desarrollo, intereses contrapuestos, falta de información, desconocimiento de la complejidad del sistema, y falta de integración institucional. Por ejemplo, la concepción sobre el desarrollo sostenible de los decisores políticos condiciona las actividades de control ambiental que se llevan a cabo: qué actividades se controlan, con qué instrumentos y cuándo se efectúa el control. Estas decisiones permiten calificar al control ambiental mediante distintas categorías, por ejemplo si es preventivo o reactivo, puntual o estratégico, eventual o constante, etc.

En relación con los contenidos de las políticas, el establecimiento de controles ambientales constituye en sí mismo una decisión de Política Ambiental y forma parte de la modalidad de intervención sobre un territorio o problema ambiental. Asimismo las prioridades en la política ambiental influyen en la provisión de los recursos de las agencias públicas, inclusive al nivel de información que manejan los políticos locales sobre determinados recursos ambientales, especialmente aquellos responsables de las políticas sectoriales. La existencia de políticas implícitas también condiciona otros aspectos de la implementación de los objetivos ambientales, por ejemplo la capacidad de lograr acuerdos estables y participativos, u abordajes estratégicos sobre el uso sostenible (entendido en su acepción más fuerte) de los recursos naturales; la efectividad misma de los esfuerzos institucionales, que puede ser minada por falta de coordinación, o inconsistencias entre las metas ambientales explícitas y las que se logran con la introducción de medidas de política sectorial.

Por definición los elementos constitutivos de las PAI y las PAE son diferentes, pero esto no significa que necesariamente unas vayan en detrimento del desarrollo sostenible y otras lo favorezcan, aunque Gligo (1997) afirma que las PAI que surgen de las políticas sectoriales son casi siempre de signo negativo. En realidad el espectro de situaciones posibles es bastante amplio, los objetivos de las políticas pueden ser negativos o positivas en relación con el desarrollo sostenible en diversos grados, o incluso neutras, y de mayor o menor impacto en el territorio o en los subsistemas sociales, económicos, jurídico o físico ambiental, o pueden favorecer ciertos aspectos de la sostenibilidad y perjudicar otros.

El efecto más visible de los conflictos entre las PAE y las PAI es la reducción de la efectividad de la gestión ambiental; pero además repercuten sobre aspectos vinculados a la gobernabilidad, la cual se define como *la dinámica existente entre los actores políticos y el conjunto de instituciones y procedimientos que rigen una sociedad* (OEA, 2003:2). A su vez las condiciones de gobernabilidad inciden en la posibilidad de generar políticas ambientales más eficaces, económicamente sostenibles y socialmente justas, o dicho de otro modo, políticas ambientales que contribuyan al desarrollo sostenible.

Muchas decisiones ambientalmente relevantes se toman en el nivel local, Bustamante *et al* (1990:114) destacaron tempranamente que *en la experiencia de algunos países latinoamericanos el municipio está mostrando ser una unidad administrativa sumamente apta para la gestión ambiental participativa. Esta instancia es receptora directa de las demandas de calidad ambiental de la población, y al mismo tiempo reúne en sí las funciones de planificación, ejecución y control.* La política ambiental local no está exenta de la dualidad explícita – implícita planteada por Gligo (1997): por ejemplo las regulaciones sobre el uso del suelo, una competencia típicamente municipal, impactan sobre el espectro completo de problemas ambientales dado que los procesos de mercado no generan densidades de uso consistente con la capacidad de carga local (Costanza *et al*, 1999).

Las políticas ambientales pueden ser formalizadas en un documento o también surgir de *decisiones o medidas que se toman día a día como respuesta a los problemas ambientales urgentes, o en virtud de otras motivaciones, sin que hubiesen estado previstas en las formulaciones formales* (Rodríguez-Becerra *et al*, 2002:82). La identificación en el nivel local se dificulta por cuanto, aunque la problemática ambiental ha sido incorporada al ámbito de gestión local en el último

decenio, en América Latina todavía subsisten múltiples inconvenientes para su institucionalización: *a pesar de los avances alcanzados a partir de los procesos de descentralización, los gobiernos municipales carecen de autonomía y coordinación con los entes del gobierno central para gestionar los problemas y retos ambientales. En muchas ocasiones, la estructura institucional 'gobierno municipal - central' se ve afectada por la rigidez de las instituciones del sector público, que en su mayor parte mantienen estructuras sectoriales y jerárquicas* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

El análisis de las políticas públicas locales debe abordar como mínimo las siguientes categorías: el contenido, la implementación, los objetivos y los instrumentos empleados. Esto puede realizarse con tres enfoques diferentes: el enfoque institucional o “polity”, centrado en el ordenamiento del sistema político; el procesual o “politics” que se refiere al proceso político con el que se determinan los objetivos y se toman las decisiones; y el material o “policy” que aborda los contenidos concretos, como los programas, los problemas técnicos y el contenido material de las decisiones políticas (Leite, 2005)

En este caso se adopta el tercer enfoque y se seleccionan dos dimensiones para abordar las políticas ambientales en el ámbito local:

- A. Los elementos constitutivos que son los objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del ambiente (Rodríguez-Becerra *et al*, 2002) o **contenido de las políticas**, que se generan a partir de un reconocimiento del responsable político de una “situación estado” y una “situación deseable”.
- B. La **implementación** de esas políticas, cuyos aspectos sobresalientes se refieren a: los instrumentos utilizados, que se eligen en función de cómo se perciba la brecha entre la situación estado y la situación deseable; los recursos de las instituciones que llevan a cabo las políticas; y su funcionamiento en el contexto de otras agencias públicas operando sobre la gestión ambiental.

Los objetivos de las políticas ambientales pueden agruparse en tres categorías (Rodríguez-Becerra *et al*, 2002): i) La protección de ecosistemas o recursos ambientales específicos, ii) El fortalecimiento institucional y iii) La incidencia en factores del contexto (jurídico, político, económico, tecnológico, etc.) que

permitan reducir la degradación ambiental. En la escala municipal estos objetivos toman la siguiente forma:

- i. La protección de ecosistemas y recursos ambientales en los que la localidad toma parte, como productor o usuario, ya sean propios o compartidos. Este tipo de acciones se encuentra limitado por cuanto ciertos temas son de competencia de jurisdicciones superiores, como la caza furtiva, pero esto no implica que los municipios no puedan participar en este tipo de decisiones o que la comunidad las incorpore como temáticas legítimamente locales, al igual que ha sucedido con otros aspectos del desarrollo sostenible como la educación, la seguridad y el empleo.
- ii. El reforzamiento institucional local y regional, en la relación con las autoridades nacionales y provinciales y con instituciones de la sociedad civil, que se plasma en medidas para favorecer la asociatividad con el sector privado y la participación de la sociedad civil en las iniciativas ambientales, y en el tipo y grado de articulación intra e interjurisdiccional.
- iii. Cambios en el contexto local en el que operan propietarios o usuarios de los recursos ambientales, a partir de medidas legales (ordenanzas y otras regulaciones) incentivos económicos para alentar o desalentar actividades productivas, el uso de ciertas tecnologías y el tratamiento de residuos (tasas, subsidios, exenciones) y la generación de consensos políticos que permitan la puesta en valor de recursos ambientales.

El análisis de la conflictividad entre PAI y PAE permitirá: identificar las contradicciones en contenidos e implementación que causan la menor eficacia de las políticas; examinar las características por los que una política económica local puede calificarse como ambiental implícita; evaluar la contribución conjunta de la institucionalidad ambiental regional en relación con los objetivos Ramsar.

Estos resultados podrán utilizarse para proponer cursos de acción que aumenten la eficiencia de las respuestas institucionales, y transparentar las decisiones ambientales incluidas en las políticas económicas, incorporándolas a la política ambiental explícita.

El contexto institucional y económico de la política ambiental

El beneficio de incorporar la gestión ambiental a la política local no es un tema novedoso en el manejo de sitios Ramsar, sin embargo la efectiva incorporación de lo

ambiental en los municipios de la Bahía de Samborombón es reciente. La creación de institucionalidad ambiental local sólo es significativa desde el 2003. En este año la mayor parte de los municipios cambió de gestión política; el cambio de contexto macroeconómico, el aumento de los fondos disponibles y la vuelta al crecimiento económico permitieron ampliar los objetivos políticos locales.

La creación de institucionalidad ambiental regional no tuvo el mismo impulso. Una de las restricciones reside en que los municipios que componen la región no poseen un perfil económico homogéneo. En Chascomús, el valor agregado está liderado por el sector industrial, aunque en la década pasada los servicios han incrementado su peso relativo, especialmente el Turismo (DPE, 1994). En La Costa, el municipio con mayor peso económico entre los seis analizados, el sector de mayor generación de valor agregado es la Construcción, lo que probablemente tenga explicación en el incremento poblacional del partido en esa década (54% entre 1991 y 2001). En los municipios de Castelli, General Lavalle y Tordillo el mayor peso económico está en la producción agropecuaria (DPE, 1994) que también es una actividad importante en Chascomús. No hay datos para Punta Indio debido a que la creación del municipio es posterior al último Censo Nacional Económico publicado, realizado en 1994.

A pesar de la importancia del sector agropecuario en la región, aquí sólo se localizan el 2,9% de las explotaciones agropecuarias de la Provincia que representan el 3,7% de la superficie utilizada por éstas en el territorio provincial. El tipo de rodeo es principalmente de cría, aunque en los últimos años se han sumado actividades de recria (Rodríguez, 2006) en la misma superficie, circunstancia que de no acompañarse con cambios en las técnicas utilizadas supone un menor porcentaje de destete y una menor productividad de los rodeos (Tossi, 2004).

La característica más homogénea entre estos municipios reside en las actividades urbanas, los resultados preliminares del Censo Nacional Económico 2004/2005 muestran que entre el 73% y el 92% de los locales censados en estos municipios no emplean más de 5 personas, lo cual es consistente con el promedio provincial de un 86% y señala la importancia de las microempresas en la estructura económica de la región (DPE, 2006)

Los planes y programas que actualmente se desarrollan en la región son de origen provincial y se vinculan con cuestiones productivas y de saneamiento ambiental:

- El Programa Impulso Ganadero, del Ministerio de Asuntos Agrarios cuyos objetivos son la mejora de la producción bovina, mejoras en la calidad de la carne y la mayor eficiencia en toda la cadena productiva.
- Los Distritos Productivos impulsados por el Ministerio de Producción de la Provincia, que actualmente fomenta el desarrollo de un distrito apicultor en General Lavalle y un corredor turístico en la Región del Salado.
- El Plan Maestro de la Cuenca del Salado, implementado por el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, diseñado para el desarrollo integral y sustentable de la cuenca, pero especialmente para alcanzar el potencial económico de todas las actividades relacionadas con el recurso hídrico en la cuenca.

El marco jurídico de las políticas locales en la Provincia de Buenos Aires

La normativa legal provincial condiciona el desarrollo de las políticas locales.

El principal instrumento a disposición de los municipios son las ordenanzas que se consideran leyes en el sentido material y formal, pero su vigencia no puede exceder el territorio municipal ni avanzar sobre competencias no delegadas por la Provincia. La Constitución Provincial (Art. 192) y la Ley Orgánica de las Municipalidades (Art. 25, 27 y 28) restringen las competencias municipales a cuestiones de ornato, vialidad pública, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento y conservación, ordenamiento urbano; además existen competencias que son compartidas en distinto grado con las autoridades provinciales, como la radicación industrial, los lugares de acopio y concentración de productos y de animales, y la sanidad vegetal, entre otros.

Los municipios pueden utilizar instrumentos económicos, siempre que se encuadren en las competencias delegadas por la Provincia a los municipios y que no resulten incompatibles con los beneficios que en el orden Provincial se le da a ciertas actividades o empresas (Art. 40 Ley Orgánica de las Municipalidades).

Asimismo los municipios pueden participar en instrumentos institucionales; algunos están regulados en la Ley Orgánica de Municipalidades, éstos son los consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos (Art. 41 Ley Orgánica de Municipalidades).

El orden jurídico provincial no impone restricciones para el uso de instrumentos educativos y formativos en el desarrollo de las políticas locales.

METODOLOGÍA

Se realizaron entrevistas semiestructuradas sobre una muestra intencional compuesta por los funcionarios locales responsables de las cuestiones ambientales y de las áreas de producción y empleo, en cinco municipios de la Bahía de Samborombón.

Se utilizaron dos tipos de cuestionarios, “Ambiente” y “Producción”, con las preguntas para cada tipo de política a identificar, aunque en algunos casos se administraron simultáneamente por coincidir la oficina o el funcionario a cargo de las dos temáticas (

DIMENSIÓN / VARIABLE	CUESTIONARIO AMBIENTE	CUESTIONARIO PRODUCCIÓN
A. Contenido 1. Local	Temas y espacios prioritarios	Temas y actividades económicas prioritarias;
	Criterios empleados para la priorización	
	Reglas de acceso y uso a los recursos ambientales, especialmente el uso del suelo.	
	Existencia y características de la planificación ambiental	Objetivos económicos de largo plazo
2. Regional	Existencia de la planificación ambiental regional	Existencia de objetivos de desarrollo regional
	Incorporación del humedal y los objetivos de la Convención Ramsar en la planificación ambiental	Reconocimiento e incorporación del humedal en las políticas económicas
B. Implementación 1. Materialización	Problemas abordados y demandas identificadas	
	Trayectoria de las políticas: continuidad y variaciones en el <i>status</i> institucional de planes y programas	
2. Alcance	Técnicas de gestión para la resolución de conflictos	Modalidades de apoyo a la inversión privada
	Coordinación de políticas: relaciones entre organismos; complementariedad de temas y enfoques; oportunidad	

Tabla 2).

En ambos cuestionarios se mantuvieron las dimensiones *contenido* e *implementación* de las políticas, algunas preguntas fueron reformuladas para atender las particularidades de la política a identificar

Contenido

Se diferenció entre: ámbito local, que comprende a todos aquellos contenidos de política circunscriptos a la escala municipal, por razones de competencia o de jurisdicción; ámbito regional, particularmente los contenidos que incorporan al territorio abarcado por el humedal Bahía de Samborombón.

En las políticas ambientales locales se indagó sobre los temas y espacios prioritarios, las reglas de acceso y uso a los recursos ambientales y el alcance de la planificación.

En el plano ambiental regional se preguntó si existía planificación con este alcance, y cómo se incorporarían el humedal y los objetivos de la Convención Ramsar en esa planificación.

En las entrevistas a los funcionarios de Producción los contenidos locales refirieron a las actividades económicas priorizadas; los criterios empleados para esa selección; reglas de acceso y uso; la existencia de objetivos económicos de largo plazo.

En la escala regional se inquirió sobre la existencia de objetivos de desarrollo regional y el reconocimiento e incorporación del humedal en las políticas económicas.

Implementación

Se distinguieron dos variables, la materialización y el alcance de las políticas.

La materialización de las políticas ambientales o económicas se caracteriza por: los problemas que atienden, tanto si se trata de temas identificados por las autoridades o de demandas de la comunidad; la trayectoria de las políticas analizadas, que refiere a la continuidad registrada en el tiempo y a los cambios en el *status* institucional que hayan sufrido los planes y programas.

El alcance en la implementación de las políticas ambientales se analiza por medio de: las técnicas de gestión con las que se atienden las demandas ambientales, especialmente los que se utilizan para resolución de conflictos; la coordinación de las políticas ambientales.

En las políticas económicas el alcance en la implementación queda definido por las modalidades de apoyo a la inversión privada, y la coordinación de políticas económicas.

Para la definición de coordinación de políticas ambientales y económicas se recurrió a tres atributos, las relaciones de complementariedad / competencia entre organismos de diversa jerarquía con injerencia en las políticas analizadas; la complementariedad de temas y enfoques; y la oportunidad en la que se ponen en marcha los planes y programas.

A modo de síntesis de las dimensiones y variables relevadas se presenta la Tabla 1.

Las entrevistas tuvieron lugar los días 5 de abril, 28 de noviembre y 7 de diciembre de 2006.

Tabla 1: Resumen de las dimensiones y variables relevadas en cada cuestionario

DIMENSIÓN / VARIABLE	CUESTIONARIO AMBIENTE	CUESTIONARIO PRODUCCIÓN
A. Contenido 3. Local	Temas y espacios prioritarios	Temas y actividades económicas prioritarias;
	Criterios empleados para la priorización	
	Reglas de acceso y uso a los recursos ambientales, especialmente el uso del suelo.	
	Existencia y características de la planificación ambiental	Objetivos económicos de largo plazo
4. Regional	Existencia de la planificación ambiental regional	Existencia de objetivos de desarrollo regional
	Incorporación del humedal y los objetivos de la Convención Ramsar en la planificación ambiental	Reconocimiento e incorporación del humedal en las políticas económicas
B. Implementación 3. Materialización	Problemas abordados y demandas identificadas	
	Trayectoria de las políticas: continuidad y variaciones en el <i>status</i> institucional de planes y programas	
4. Alcance	Técnicas de gestión para la resolución de conflictos	Modalidades de apoyo a la inversión privada

	Coordinación de políticas: relaciones entre organismos; complementariedad de temas y enfoques; oportunidad
--	--

Tabla 2: Muestra empleada

Municipio	Oficina / Funcionario entrevistado	Cuestionario administrado
Chascomús	Secretario de Planificación	Ambiente
	Secretario de Obras, Servicios Públicos y Ambiente	Ambiente
	Secretario de Producción y Turismo	Producción
Castelli	Oficina de Producción, Empleo y Ambiente – Encargado de Ambiente	Ambiente
	Oficina de Producción, Empleo y Ambiente – Encargado de Producción	Producción
Lavalle	Secretario General	Ambiente y Producción
La Costa	Director General de Planeamiento y Obras Públicas	Ambiente
	Jefe Microempresas y Unidades Productivas; Jefe del Departamento de Recursos Naturales (Secretaría de Producción y Desarrollo Local)	Producción
Tordillo	Director de Planeamiento y Obras Públicas	Ambiente
	Subsecretario de Producción y Empleo	Producción

Fuente: Elaboración propia

ANÁLISIS DE RESULTADOS

La política ambiental en Chascomús

Contenido:

Los objetivos se definen en función de la escala espacial y los contenidos del Plan Estratégico: la gestión ambiental de recursos naturales y la gestión urbano-ambiental. Éstas se conciben por separado, marcando una división implícita de la política ambiental de acuerdo al ecosistema que se protege. El criterio de selección de espacios objetivo en la protección de ecosistemas responde al uso actual de los recursos, y a la diferenciación de los espacios en rurales y urbanos.

Las reglas de acceso y uso no existen o se implementan deficientemente, aún al nivel del uso del suelo. En el Plan Estratégico se contempla un cambio en esta situación pero el proceso está en marcha.

La planificación es escasa, se manifiesta una intención de reforma de los instrumentos de control disponibles, lo cual también está consensuado en el Plan Estratégico participativo.

En cuanto a los contenidos de carácter regional, no hay acciones definidas; se reconocen usos potenciales para la Bahía de Samborombón asociados al turismo y a la pesca pero no hay políticas al respecto y se manifestó un mínimo conocimiento sobre el sitio Ramsar. Los entrevistados no han sido invitados a reuniones del comité Ramsar ni han sido consultados en esta materia.

Implementación:

Las políticas ambientales explícitas se materializan en la atención de demandas puntuales, emergentes. A corto plazo los principales temas ambientales se definen por colapso, riesgo ambiental y la movilización de los vecinos urbanos. De esta manera se concentran esfuerzos en la Planta Depuradora, que se encuentra colapsada; en las obras para frenar las inundaciones del Salado, que suponen un riesgo ambiental; y a reclamos puntuales dentro de lo urbano ambiental como los transformadores con PCB, antenas, etc.

Los temas son en su mayoría heredados de gestiones anteriores, lo cual sugiere que la continuidad de los objetivos de las políticas ambientales no ha sido por una decisión institucional sino por no haber resuelto temas pendientes.

La implementación de las políticas ambientales explícitas se da primordialmente por medios normativos locales o provinciales de baja eficacia: en los casos en que se han realizados acciones de reducción de la contaminación ha sido con asistencia de la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires.

La coordinación de las políticas es baja: los instrumentos institucionales generados localmente están aún en etapa de implementación; y los provinciales son débiles debido a una excesiva verticalidad y tratamiento sectorial. Esto se manifiesta en la falta de un plan de contingencia y de un plan regional de manejo de compuertas sobre la cuenca del Salado a pesar de las importantes obras que realiza la provincia, y en la falta de funcionamiento de los comités de cuenca planteados por la provincia misma en el Plan Maestro del Salado.

La política económica en Chascomús

Contenido

La política económica se orienta principalmente a la generación de empleo, pero se enuncian además otros criterios: la capacidad de mejorar la distribución del ingreso y el incremento del capital humano; y el efecto multiplicador de los nuevos emprendimientos sobre la economía local. Esto resulta en la priorización de las PyMEs, especialmente de los sectores turístico y textil (por el empleo de mano de obra) y la radicación de industrias de gran envergadura (por el gasto de los empleados que se instalan en la ciudad).

Actualmente las actividades de promoción se realizan sin restricciones al uso de suelo o de otro tipo, los entrevistados señalaron que: el único tipo de restricción local es el cumplimiento de un plan urbanístico que tiene un bajo nivel de aplicación, con controles dispersos y poco eficaces; por este motivo se hace hincapié en la reforma de los instrumentos prevista en el Plan Estratégico; y que ciertos niveles de contaminación eran tolerables.

A pesar de la amplitud de los criterios enunciados, al largo plazo las políticas en conjunto se orientan al crecimiento cuantitativo de las actividades que ya son importantes en la zona.

En el ámbito regional, el único espacio de articulación productiva es el Consorcio Productivo del Salado (CO.PRO.SAL.) el cual se orienta principalmente hacia el sector agropecuario y es coordinado por las autoridades provinciales: sobre éste los entrevistados manifestaron su disconformidad con los resultados alcanzados en este espacio, y la falta de acciones concretas.

No se mencionó entre las prioridades políticas ni el desarrollo de la zona de la Bahía de Samborombón, ni de otro tipo de espacio o actividad económica en términos regionales.

Implementación

La gestión política de Chascomús concentra sus esfuerzos en el sector turístico a partir del crecimiento que éste experimentó en los últimos años en el municipio, y el reconocimiento de los vecinos de su importancia en el Plan Estratégico local.

Las políticas económicas no cuentan con un presupuesto propio importante, aunque éste se ha incrementado con la nueva gestión; en el caso de la actividad

turística esta tiene un mayor peso institucional desde el cambio de gestión acontecido en el 2003.

Estas políticas se apoyan en instrumentos económicos puntuales, de corto plazo y presuntamente de impacto medio o bajo en la economía local, por cuanto se trata de pequeñas reducciones en los costos fijos y en costos hundidos; y no persiguen la internalización de costos ambientales: el apoyo que se le da a las empresas del sector, que son PyMEs en su mayoría, consiste principalmente en asistencia técnica y rebajas en tasas municipales. Estos instrumentos no son relevantes para otras formas empresariales igualmente prioritarias para la gestión: las grandes empresas industriales y para los pequeños emprendedores sin acceso a los mercados de capitales.

La coordinación de las políticas locales con otras jurisdicciones permite el manejo de fondos de programas externos, provinciales y nacionales, incrementando de esta manera los recursos con los que trabaja la Secretaría de Producción y Turismo.

La política ambiental en Castelli

Contenido

La gestión ambiental de Castelli se centra en problemas urbano ambientales. El criterio de abordaje es la atención de problemas puntuales.

No se discuten reglas de uso y acceso, objetivos de control o la planificación ambiental, puesto que para los entrevistados las actividades allí desarrolladas hacían innecesario la intervención más allá de los casos puntuales.

No hay abordajes regionales para temas ambientales. Se ignoraba la existencia de la Convención Ramsar, el estatus de la Bahía de Samborombón como humedal de importancia internacional, y los compromisos asumidos por las autoridades nacionales y provinciales. No habían sido invitados a participar de los comités de cuenca o del comité Ramsar, y desconocían su existencia.

Las razones con las que explican la falta de incorporación del humedal en las políticas locales son: dificultades que impiden acceder a la zona, las inundaciones, la amplia extensión del territorio; la falta de presupuesto a nivel local para hacer frente a iniciativas de uso de la Bahía; la falta de vínculo de la comunidad con la costa, en contraposición con la intensa relación que mantienen con la Ruta 2; la indiferencia de las autoridades provinciales en términos de políticas de desarrollo.

Implementación

Se atienden situaciones de riesgo ambiental, capacidad de carga y abastecimiento. Se mencionaron tres problemas puntuales vinculados a la basura: un intento frustrado del CEAMSE de crear un predio de disposición de residuos en el partido (riesgo ambiental) la existencia de un basural a cielo abierto para los residuos locales (riesgo ambiental) y un conflicto por los vertidos orgánicos de una empresa lechera al canal que atraviesa la localidad de Castelli (capacidad de carga); otra cuestión importante para la gestión es el de los pozos para la extracción de agua (abastecimiento)

La incorporación de lo ambiental es reciente y la comunidad aún no ha participado en este proceso. La percepción de los funcionarios es de una comunidad con poco interés por los temas ambientales, y en general sin voluntad de acercarse a la municipalidad; debido a ello la implementación de políticas ambientales surge de la propia gestión municipal.

La coordinación ambiental es estrecha con la Secretaría de Políticas Ambientales de la Provincia: el intento del CEAMSE de crear un predio de disposición en el partido movilizó a las autoridades locales a pedirles apoyo técnico y a partir de ese momento entablaron un vínculo fuerte.

La política económica en Castelli

Contenido

En la faz productiva las autoridades de Castelli mencionan como principal criterio de priorización toda actividad que genere puestos de trabajo.

No existen restricciones a las actividades económicas o al uso del suelo, esto fue justificado por la actividad predominante (la ganadería extensiva) y por la ausencia de inversiones privadas.

Los objetivos de largo plazo se centran exclusivamente en la actividad ganadera. No hay acuerdos estratégicos para el fomento de otras actividades económicas.

En el ámbito regional, la participación de Castelli en estrategias de desarrollo se limita a las reuniones del CO.PRO.SAL., instrumento que evalúan negativamente por la falta de acciones concretas; la Bahía de Samborombón no ocupa ningún lugar en estas estrategias.

Implementación

A la problemática del desempleo en general se le agrega la de los jóvenes en particular como preocupación de los entrevistados; Sin embargo las demandas

atendidas se contradicen con los criterios enunciados, los planes de promoción económica hacen foco en la ganadería la cual no es mano de obra intensiva ni tiene especial impacto en los jóvenes.

La trayectoria de las políticas económicas aparece como estable en los objetivos y el tratamiento institucional, su continuidad aparece afectada únicamente por la disponibilidad de recursos.

Las políticas económicas se basan en la asistencia directa y la inversión privada no recibe apoyo. Se confunde inversión pública con aumento del gasto público: se catalogó como una de las principales inversiones de los últimos años en el partido la regularización de la situación laboral de ochenta empleados municipales

Para la implementación de los planes destinados a los productores ganaderos, el municipio coordina acciones generadas por las autoridades provinciales, sobre éstos planes las autoridades tienen una evaluación dispar, fundamentada en la ineficacia del asesoramiento técnico de la Provincia que en ciertos planes no condujeron a mejoras en la producción.

La política ambiental en Lavalle

Contenido

La política ambiental sólo abarca la gestión urbana porque no se perciben otros conflictos, en parte por el escaso desarrollo de la agricultura, la falta de industrias y la modalidad extensiva de la ganadería, siendo esta última la principal actividad en el partido. Estas mismas características hacen que las reglas de acceso y uso no sean objeto de política; tampoco hay objetivos de planificación local o regional.

La Bahía de Samborombón no es objeto de política y el conocimiento sobre su *status* legal es mínimo.

Implementación

El conflicto ambiental sobresaliente es de carácter complejo por su temática y por las jurisdicciones involucradas, el partido recibe los desechos que se generan en el partido de La Costa, este tema no se aborda en forma estratégica y aunque preocupa tanto a las autoridades como a los vecinos, a juicio de los entrevistados el nivel de movilización de la población es insuficiente. -

La política ambiental no ha sufrido modificaciones recientes, probablemente porque a diferencia del resto de los municipios no hubo cambio de gestión en el

2003. La continuidad del problema de los residuos con el partido vecino obedece a que éste no ha podido resolverse.

No hay control ambiental para las actividades económicas. Las técnicas de gestión de conflictos son informales, por acercamiento directo con los vecinos, lo cual se facilita por el escaso tamaño de la población.

No hay coordinación de políticas ambientales, por el contrario el conflicto por la basura que reciben del partido de La Costa sigue un proceso de puja política y traslado de costos ambientales, y la Provincia es percibida solamente como un mediador.

La política económica en Lavalle

Contenido

La gestión se declara abierta a cualquier tipo de actividad que genere puestos de trabajo debido a que el tamaño de la población hace que toda propuesta de este tipo tenga un gran impacto en la localidad.

Por este motivo no hay restricciones para la realización de actividades económicas o para el uso del suelo.

La presencia de planificación económica es significativa, con políticas económicas de largo plazo, orientadas al desarrollo del sector ganadero.

En el ámbito regional Lavalle participa en el CO.PRO.SAL., pero destacan que este espacio no ha tenido impacto en lo productivo. Además de la agroganadería no hay políticas regionales, y la Bahía de Samborombón no se contempla como objetivo de política.

Implementación

Las políticas económicas se enfocan en la consolidación de la cadena productiva agroganadera, por medio de la prestación de servicios económicos a los productores.

La trayectoria de las políticas es estable debido a la permanencia del grupo político en el gobierno, con más de once años en el poder.

No cuentan con herramientas propias significativas para la promoción de actividades secundarias o terciarias, más allá de las medidas puntuales y de bajo impacto como desgravaciones fiscales o la cesión de terrenos para la instalación de industrias.

La falta de recursos financieros y técnicos locales se compensa con una estrecha coordinación con el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia y con el

INTA, que se concreta en acciones para resolver las demandas de corto y largo plazo de los productores agropecuarios.

La política ambiental en La Costa

Contenido

La prioridad de la política ambiental es la defensa del recurso costero, el factor limitante en la economía local. La particular condición geográfica del municipio hace que esta política sea inseparable de la gestión urbano – ambiental.

Se aspira a lograr una gestión integral del recurso, por lo cual se considera importante la planificación estratégica y la mejora en las reglas de uso y acceso al espacio costero.

Los abordajes regionales tienen lugar en relación con el manejo costero, la gestión actual se propuso como objetivo convertir este tema en cuestión social.

La Bahía de Samborombón no es un tema prioritario y no se tenía conocimiento de la existencia del Comité Ramsar. No obstante el nivel de información del entrevistado sobre el humedal fue superior al resto de la muestra.

Implementación

La efectividad de la política ambiental se encuentra comprometida por obstáculos en la trama institucional. El proceso de mejora de la reglamentación del uso y acceso al recurso costero no ha finalizado, por lo que el principal conflicto ambiental sigue siendo el uso depredatorio de las playas por parte de los balnearios. La problemática del manejo costero está instalada desde la gestión municipal pero no es una prioridad para los vecinos; se señala una “falta de cultura ecológica” en general en la población y en el resto de la gestión local como un obstáculo para instalar y gestionar los temas ambientales.

La trayectoria de lo ambiental es ascendente, como dimensión relevante llega con la nueva administración que le otorgó mayor *status* institucional al manejo ambiental, marcando una ruptura con el tratamiento previo de esta problemática.

Las técnicas de gestión fueron modificadas recientemente, se crearon herramientas de ordenamiento local entre los que destacan medidas normativas e institucionales: un plan estratégico; un nuevo Código de Ordenamiento Urbano y Territorial; la reorganización de las áreas del municipio para concentrar todo el manejo ambiental en una Dirección General con un mayor poder de policía.

En términos regionales la implementación coordinada del manejo costero se realiza por contactos institucionales formales con los municipios de Pinamar y

Gesell, con las autoridades provinciales y nacionales en el problema general y en ciertas temáticas puntuales; también participan en el proyecto FREPLATA. En el tratamiento de otros temas regionales no existe el mismo grado de vinculación.

La política económica en La Costa

Contenido

Las acciones políticas se centran en la consolidación de la trama social local: no se orientan por tipo de actividad sino por la escala empresarial, se le da mayor importancia a todas aquellas empresas que por su tamaño sean categorizadas como PyMEs, microemprendimientos, etc. La capacitación de la mano de obra local y a los microempresarios se considera especialmente importante como un medio de incrementar el empleo local y el salario promedio.

La reorganización para priorizar el manejo costero devino en: restricciones ambientales a las que los entrevistados refieren como más estrictas que la legislación provincial; y en la pérdida de injerencia de la Secretaría en la aplicación de las reglas de acceso y uso.

La planificación se concibe como estratégica y participativa, se ha consolidado en un instrumento institucional para tal efecto que está a cargo de otra dependencia. No obstante, la priorización de una escala empresarial deja de lado la discusión respecto de las actividades económicas desarrolladas localmente, y de otros objetivos de largo plazo.

Por este mismo motivo la planificación regional en materia económica se limita a la consolidación de la trama social; el humedal no se incorpora a las políticas económicas.

Implementación

Las grandes inversiones que registraron en los últimos años tuvieron un tratamiento diferencial, que fueron desde el apoyo político al subsidio directo. Las inversiones e intervenciones del municipio beneficiaron el acceso a Mundo Marino S.A., con lo cual se reforzó el rol de esta empresa como el actor privado más relevante en el partido.

El cambio de gestión que se dio en el 2003 generó como principal herramienta para el desarrollo local un plan estratégico, lo que generó una oportunidad para acordar la política económica. Sin embargo la puesta en marcha del plan corresponde, al igual que el manejo costero, a la Dirección General de Planeamiento.

Las acciones institucionales que se manejan desde la Secretaría de Producción y Desarrollo Local son principalmente planes sociales, originados en los Ministerios de Desarrollo Nacional y Provincial; y apoyo técnico, administrativo y capacitación para los emprendimientos.

La coordinación intramunicipal es importante, se trabaja en gabinetes para abordar los temas complejos. En los planes de asistencia social de origen provincial y nacional la coordinación es menor por la menor prioridad que tiene La Costa respecto de los grandes municipios de la Provincia. Hay mayor coordinación en los planes de tipo productivo que se realizan en convenio con instituciones nacionales. Este tipo de relaciones institucionales es valorado como el recurso más importante de la Secretaría.

La política ambiental en Tordillo

Contenido

La gestión ambiental se limita al espacio urbano, concentrada en cuestiones de saneamiento y abastecimiento de agua.

Estos temas son críticos y de conocimiento público. Se afirmó que no hay problemas ambientales más allá de problemas puntuales de saneamiento porque “no está contaminado”, de esta manera se justifica la inexistencia de reglas de uso y acceso y la falta de planificación.

Para el entrevistado existe una falta de planificación en todas las áreas cuya solución debiera constituir un objetivo de política; no pudo constatar si esta prioridad es compartida con el resto de la gestión.

El único tema ambiental de abordaje regional son las obras para frenar las inundaciones del Salado, este tema se maneja en forma vertical y sectorial desde la Provincia, las posibilidades de participación del municipio son limitadas.

Respecto del humedal, el conocimiento sobre su importancia es bajo, y se ignoran los aspectos institucionales vinculados a un sitio Ramsar, incluyendo la existencia del comité Ramsar.

Implementación

Las acciones son reactivas, orientadas al colapso, el riesgo sanitario y la atención de demandas puntuales. El mayor problema es el abastecimiento de agua, el sistema de extracción es insuficiente y está amenazado por la falta de cloacas. Como caso especial se plantea un conflicto ambiental con un emprendimiento

agroindustrial, pero existe una laguna en la normativa provincial que ha impedido resolver el conflicto.

Estos problemas son de larga data, los más recientes son los residuos domiciliarios y el conflicto con el emprendimiento agroindustrial. La continuidad de los temas ambientales responde a que las obras de infraestructura para solucionarlos han demorado años e incluso décadas para concretarse.

El tratamiento de estas problemáticas dentro del municipio es asistemático e informal, con personal sin capacitación en temas ambientales. Aunque los temas son críticos y conocidos, no pueden instalarse como cuestiones sociales por la modalidad de los reclamos individuales por parte de la población y de respuestas individuales desde el municipio.

Se registran esfuerzos por relacionarse con las autoridades nacionales y provinciales: se ha tratado de cambiar la fuente de financiación de las obras buscando apoyo de la nación y de la provincia, especialmente subsidios. Sin embargo aún no se ha llegado estos esfuerzos no han logrado la coordinación en las políticas ambientales.

La política económica en Tordillo

Contenido

La prioridad de la gestión municipal es recaudar fondos y por ello los esfuerzos institucionales se dirigen al sector que más ingresos le reporta al municipio: la ganadería. Las únicas restricciones a esta actividad se vinculan a la sanidad humana y animal. La planificación económica se desarrolla en torno a la potenciación de esta actividad en la zona.

Dado que la ganadería es casi la única que se desarrolla en el partido, hay un interés de la gestión en diversificar las actividades, pero este intento es asistemático, caótico: el criterio es realizar todo lo que sea posible para lograr la instalación de industrias, prescindiendo de restricciones para el acceso y uso a recursos.

Tordillo también pertenece al CO.PRO.SAL., que se describe como poco efectivo. Los esfuerzos institucionales de alcance regional se dirigen exclusivamente a la ganadería, siendo el tema de la aftosa el que más éxito tiene para convocar a los productores locales.

El cumplimiento de los objetivos Ramsar queda supeditado a que no se interfiera con esta actividad económica.

Implementación

Las acciones de política son informales, los productores hacen permanentemente pedidos al municipio sobre cuestiones de incumbencia pública como el mantenimiento de los caminos, pero también piden soluciones a cuestiones privadas, por ejemplo el arreglo de maquinarias.

Los objetivos de mantener la actividad ganadera y de prestar asistencia a emprendimientos individuales para mantener la tasa de empleo son de larga data en la localidad. Los cambios que plantea la gestión que asumió en el 2003 se vinculan a un refuerzo del apoyo municipal financiando una mayor dotación de infraestructura y servicios empresariales para el sector.

La gestión asistemática e informal de las demandas individuales se refuerza por la solvencia del municipio: los ingresos provenientes del sector agropecuario y representan un flujo muy importante en relación con la escasa población del partido. Esto permite que existan fondos para asistir en forma individual las necesidades de la población reforzando la modalidad de intervención. La posibilidad de realizar acuerdos locales sobre cuestiones estratégicas se dificulta por la alta individualidad de los productores ganaderos, por lo que las acciones institucionales son casi siempre sobre temas puntuales. En relación con el objetivo de diversificación de la base económica local, los esfuerzos de la gestión son asistemáticos.

Para el desarrollo de los proyectos en beneficio de la actividad pecuaria se trabaja articuladamente con fondos nacionales, provinciales, municipales y aportes del sector privado. La coordinación regional existe pero tiene bajo impacto en la economía local, existen algunos programas específicos que se trabajan con el INTA pero alcanzan a pocos productores.

CONCLUSIONES

Las políticas ambientales en la zona

Las políticas ambientales explícitas se centran en la gestión urbana, particularmente en los problemas de saneamiento. La construcción de institucionalidad ambiental es reciente y por ello las políticas se dirigen hacia los problemas de saneamiento, que son puntuales y vigentes, y en algunos casos críticos.

La concepción del espacio sobre el que opera la política ambiental se limita a la ciudad o a los recursos naturales visiblemente empleados en las actividades económicas. No se concibe la gestión ambiental del territorio municipal en su

totalidad, ni se opera sobre aquellos recursos que no son visibles en los procesos productivos o que no tienen uso en la actualidad.

El control de las actividades económicas como ámbito de la política ambiental sólo aparece en los municipios con mayor actividad y población, Chascomús y La Costa, en los cuales la falta de herramientas institucionales probadas pone una traba al abordaje integral de los problemas ambientales. Se ha comenzado con la implementación de planes estratégicos pero por hallarse en una etapa incipiente no hay aún resultados concretos en relación con las problemáticas ambientales. Los otros municipios no han avanzado en ese sentido, por lo que el abordaje de los problemas es puntual y no cuenta con la participación de las comunidades locales.

Excepto en La Costa, la planificación ambiental regional no existe y en ningún caso contempla al humedal de la Bahía de Samborombón. El tratamiento de las obras para el Salado que realiza la Provincia no puede ser calificado como regional, sino “para la región”, ya que se trata de un enfoque vertical y sectorial, en el que los municipios no han participado o lo han hecho en calidad de espectadores.

La incipiente institucionalización de lo ambiental repercute en las demandas que se atienden, son casos puntuales y específicos de cada comunidad.

Hay una continuidad en los temas que abordan, principalmente porque se han construido sobre conflictos de resolución pendiente; el *status* institucional varía en función de la aceptación de lo ambiental como ámbito de la política local.

Las técnicas de gestión: están poco desarrolladas o no son suficientes para la complejidad de los problemas que enfrentan, algunos de los cuales representan cuestiones críticas; difieren en el grado de formalización y sistematización, pueden ser ubicadas en un rango que va desde la atención del reclamo individual, la aplicación de la normativa vigente a la construcción de consensos locales estratégicos; no utilizan instrumentos económicos.

La coordinación de las políticas ambientales sólo fue importante en La Costa, en el resto de los municipios el alcance es bajo debido a la escasa prioridad de lo ambiental en relación con los objetivos económicos locales y al tratamiento sectorial y vertical de estas cuestiones por parte de las autoridades provinciales.

Las políticas económicas en la zona

La prioridad de la política económica es el mantenimiento de la trama socioproductiva, por medio de la generación de empleo y el fortalecimiento de las actividades tradicionales en cada municipio.

La discusión de las reglas de uso y acceso tiene la misma trayectoria en que en las políticas ambientales explícitas, está vinculada a los avances en la construcción de institucionalidad ambiental.

Los objetivos económicos de largo plazo se vinculan con la potenciación de las actividades preestablecidas más que en la diversificación o reconversión del perfil productivo, que además tiene un fuerte arraigo en ciertos recursos naturales.

La planificación regional está impulsada por la Provincia y potencia las actividades ya establecidas. No se contemplan acciones de búsqueda y puesta en valor de otros recursos naturales para diversificar el riesgo económico y ecológico, este podría ser el caso de alternativas ecoturísticas en la Bahía de Samborombón.

Los problemas y demandas puntuales que se atienden al criterio de mantener o fortalecer las actividades locales tradicionales, y a situaciones de contención social.

Las modalidades de apoyo a la inversión privada son puntuales, asistemáticas, informales, y en general de bajo impacto en la economía.

La coordinación de las políticas económicas es importante y permite superar las deficiencias en las herramientas de promoción local, pero están atadas al sesgo productivo que impone la Provincia.

La conflictividad entre las PAE y PAI en la zona

El caso analizado permite fijar ciertos aspectos sobre la conflictividad para las PAE y las PAI locales:

- i. La existencia de PAI y PAE que abordan contenidos diferentes, e inclusive contrapuestos; y que se implementan con trayectorias o escalas distintas, o sin coordinación entre éstas. Por ejemplo, locales/regionales, urbanas/rurales, puntuales/estratégicas
- ii. Vacíos de implementación de las PAE en temas en los que se requiere coordinación entre lo provincial y nacional con lo local.
- iii. Una pobre institucionalización de la política ambiental, que se refleja en el aislamiento de las PAE y en la imposibilidad de las PAE de incidir en situaciones generadas o abordadas por las PAI

La implementación aislada de políticas ambientales y económicas genera situaciones de *trade off* entre el crecimiento económico por un lado y la equidad social y la calidad ambiental del otro; la conflictividad se opone a la sostenibilidad.

Estos aspectos de la conflictividad PAE/PAI se originan en el grado de avance en la construcción de institucionalidad ambiental, que influye sobre los contenidos de las políticas ambientales explícitas e implícitas, en la armonización de objetivos y el espectro de temas abordados, por ejemplo la discusión de las reglas de acceso y uso y el alcance de la planificación.

Los conflictos locales que se abordan son puntuales y críticos, pero se originan en situaciones complejas para las cuales los municipios se encuentran deficientemente provistos. Sólo se ha relevado un tipo de actor institucional, los gobiernos locales, pero la importancia de éstos en los problemas mencionados hace que la escasez de recursos y acuerdos con los que cuentan para encarar las prioridades ambientales predetermine el fracaso de las acciones para remediarlos. La movilización local es, en la percepción de todos los funcionarios, la herramienta más importante para instalar temas ambientales. La falta de interés de los vecinos y de otros sectores de la misma administración local en ciertos temas podría deberse a una asimetría de información entre los responsables de la gestión ambiental y el resto de la comunidad. La otra herramienta que puede cambiar esta situación es la coordinación de políticas, que permite disponer de más recursos (humanos, financieros, etc.) y generar un salto en la efectividad de las políticas.

La Bahía de Samborombón es una zona indiferente en las políticas ambientales y económicas en todos los casos analizados. Esto afecta directamente la posibilidad de cumplir con los objetivos Ramsar por cuanto el no uso de un recurso con potencial ecoturístico, en una zona con demandas sociales insatisfechas, representa un uso irracional del humedal.

Comentarios finales

La complejidad y la incertidumbre son dos cualidades características de los sistemas socioambientales, por lo que se requieren metodologías específicas para tratar problemas en este tipo de sistemas (García, 1994). El abordaje de estos problemas complejos requiere de insumos físicos, financieros e informacionales, y una densidad institucional que permita un manejo eficaz, eficiente y participativo. Estas situaciones se asimilan a dos categorías definidas por Ribeiro (2003) en el análisis de las políticas públicas: **fragmentación conceptual**, que surge de la diversidad de conceptos subyacentes en los proyectos y superposición de soluciones, a veces incompatibles; **fragmentación en la gestión** que lleva a una

dificultad en la percepción de los problemas (dimensión, complejidad) a la falta de una agenda común y a una asimetría entre intenciones y resultados.

La Bahía de Samborombón no es un espacio prioritario ni logra generar acciones locales concertadas. Cabe reflexionar sobre la potencialidad del humedal para superar la fragmentación conceptual y en la gestión en la zona, un proceso de puesta en valor de este recurso permitiría iniciar un proceso para superar las dos formas de fragmentación en la región y mejorar las condiciones de gobernabilidad. Las sociedades con más gobernabilidad tienen mayores posibilidades de afrontar decisiones complejas en un marco de incertidumbre (Sosa, E.A., 2004). Las políticas públicas ambientales, explícitas e implícitas, generan incentivos que se constituyen en el marco de referencia de los actores, y pueden resultar en una acción colectiva que resuelva la complejidad socioambiental, pero un sistema institucional ambiental conflictivo es un incentivo negativo para las acciones colectivas. La falta de objetivos específicos para la Bahía de Samborombón es resultado de esta configuración conflictiva.

Al mismo tiempo la gobernabilidad es necesaria en el caso de comunidades con recursos compartidos con otras comunidades, con desigual distribución de los beneficios de su explotación y conflictos económicos que podrían ser mitigados con un aprovechamiento sostenible de recursos subutilizados en la actualidad. El carácter difuso de los recursos ambientales requiere que las decisiones de política ambiental se basen en consensos y que existan sistemas eficientes para dirimir los conflictos de uso y acceso. Frente al uso compartido de los recursos ambientales con otras comunidades, la gobernabilidad permite clarificar las valoraciones locales respecto de esos recursos, reforzando políticamente a los propios representantes y negociadores. La participación de la sociedad local en las acciones de desarrollo permite identificar oportunidades y amenazas respecto del uso del ambiente, a la vez que introduce en las decisiones públicas y privadas la dimensión social de la sostenibilidad.

REFERENCIAS

Banco Interamericano de Desarrollo (2006) "Retos del medio ambiente urbano en América Latina" [en línea] In: *Medio ambiente urbano y control de la contaminación* <http://www.iadb.org/SDS/ENV/site_7026_s.htm> [Consulta 22 ago 2006]

- Brailovsky, E. (2006) *Historia ecológica de Iberoamérica. De los Mayas al Quijote*
Buenos Aires : Le Monde diplomatique; Kraicron / Capital Intelectual
- Bustamante, M.I.; Torres, S. (1990) "Elementos para una política ambiental eficaz"
In: *Revista de la CEPAL* (41):109-122, ago.
- Costanza, R., Cumberland, J., Daly, H., Goodland, R., Norgaard, R. (1999) *Una
Introducción a la Economía Ecológica* México: Compañía Editorial Continental
- Dalal-Clayton, B., Bass, S., comp. (2002) "Toma de decisiones de estrategia" [en
línea] In: *Estrategias para el desarrollo sostenible. Libro de consulta* OCDE,
PNUD, Cap. 8 <http://www.nssd.net/pdf/resource_book/sdstrat08_sp.pdf>
[Consulta: 29 ago. 2006]
- DPE (2006) *Censo Nacional Económico 2004/2005. Locales y ocupados por Partido
según rama de actividad*
- DPE [1994] *Producto Bruto Geográfico. Desagregación municipal. Año 1993*
- Gallopín, G. (2003) "Sostenibilidad y desarrollo Sostenible: un enfoque sistémico" In:
CEPAL. *Serie medio ambiente y desarrollo* (64), feb., 42 p.
- García, R. (1994) "Interdisciplinariedad y sistemas complejos" In: Leff, E. (comp.)
Ciencias sociales y formación ambiental Barcelona : Gedisa, pp. 84-123
- Gligo, N. (1997) "Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e
implícitas" In: CEPAL. *Revista de la CEPAL* (63):51- 63, dic.
- Leite, J. Pires de Arruda (2005) Políticas municipais de segurança alimentar: o caso
do município de Campinas [en línea]. Disertación para optar por el grado de
Mestre em Engenharia Agricola. Campinas, Brasil : Universidad Estadual de
Campinas. <<http://libdigi.unicamp.br/document/?down=vtls000362080>>
[Consulta: 30 mar. 2006]
- OEA Organización de los Estados Americanos (2003) "Gobernabilidad democrática
en las Américas: unidad para la promoción de la democracia" [en línea] In:
*OEA Trigésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones : Tema del Diálogo de
Jefes de Delegación*. Santiago, Chile, 8-10 jun. (OEA/Ser.P AG/doc. 4155/03
add. 4)
<http://www.upd.oas.org/lab/Documents/general_assembly/ag_doc_4155_xxxii_O_03_spa.pdf> [Consulta: 15 mar 2006]
- Oficina de la Convención de Ramsar (1987) *Convención relativa a los humedales de
importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas* [en

- línea] Gland : la Oficina. <http://www.ramsar.org/key_conv_s.htm> [Consulta: 13 jun 05]
- Ribeiro, S. M. Reis (2003) "Um cenário da gestão pública no Brasil" [en línea] In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, VIII, Panamá, 28-31 Oct. <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0047332.pdf>> [Consulta: 8 sep. 2006]
- Rodríguez, E. (2006) [Comunicación personal]
- Rodríguez-Becerra, M.; Espinoza, G. y Wilk, D., editor (2002) *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe : evolución, tendencias y principales prácticas*. [en línea] BID: Washington <<http://infoagro.net/shared/docs/a6/Gesti%F3n%20Ambiental%20ALC.pdf>> [Consulta: 22 sep. 2006]
- Sosa, E. A. (2004) "¿Crisis de gobernabilidad en la gestión ambiental? Perspectivas y desafíos futuros para la institucionalidad pública ambiental provincial" [en línea] In: Fundación Ambiente y Recursos Naturales FARN *Gobernabilidad para el desarrollo sustentable: premio de monografía Adriana Schiffrin 2003* <<http://www.farn.org.ar/docs/p39.pdf>> [Consulta: 11 may 2006]
- Tossi, J.C. (2004) "Más terneros en menos hectáreas" In: INTA. *Visión Rural* 11(54):34-39, oct-dic.