

IX

SOSTENIBILIDAD DE LA ZONA COSTERA ARGENTINA: AVANCES EN EL MANEJO COSTERO

José R. Dadon

CONICET

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,
Universidad de Buenos Aires (UBA)
Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, UBA

Nadia Boscarol

Facultad de Ciencias Exactas y Naturales UBA

Albina L. Lara

Fundación Ambiente y Recursos Naturales;
Facultad de Ciencias Económicas, UBA;
Universidad Nacional de La Matanza

Carlos Lebrero

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA

Roberto Fèbre

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA

Carlos A. Lasta

Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero

1. MANEJO DE LA ZONA COSTERA ARGENTINA: UNA SÍNTESIS

En el territorio de la República Argentina, los mares, el océano, los ríos y sus respectivas riberas pertenecen al dominio público. La competencia primaria corresponde a las provincias, delegando algunas atribuciones en la administración nacional y el manejo del territorio en las administraciones municipales.

Hasta el momento no se han establecido políticas públicas explícitas, leyes u organismos específicos nacionales de gestión costera integrada, aunque existen algunas iniciativas provinciales. El manejo costero es sectorial y se focaliza en los recursos pesqueros del ambiente oceánico (a cargo de las administraciones provinciales conjuntamente con la nacional) y en el ordenamiento territorial (a cargo de las administraciones municipales, con un régimen propio para cada provincia). A escala nacional, no existen instituciones públicas encargadas específicamente de la gestión integrada de los espacios y recursos costeros, ni instrumentos estratégicos u operativos. A escala provincial, se ha creado recientemente una unidad de coordinación en la Provincia de Buenos Aires.

La financiación pública se destina mayormente a infraestructura, urbanización, protección de costas y regeneración de playas, mientras que las inversiones privadas se concentran en emprendimientos inmobiliarios de categoría en zonas de alto poder adquisitivo. Un sistema de centros de investigación cubre todo el litoral marítimo argentino, con cantidades crecientes de científicos y técnicos, y existen buenos diagnósticos integrados de grandes regiones y ecosistemas particulares, en particular en los aspectos físico naturales. La formación y capacitación técnica no es específica, aunque sí es variada; existe una oferta amplia y de excelente nivel académico en las orientaciones tradicionales relacionadas con los sistemas marino costeros.

No se dictan programas nacionales de educación ambiental y existe una gran disparidad en la calidad de la educación ambiental brindada en las dis-

tintas provincias con litoral marítimo. Existen algunas iniciativas de alcance regional realizadas por instituciones gubernamentales como el programa de capacitación “Aportes para el Aula” de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, sobre temas ambientales relacionados a los ecosistemas costero-marinos patagónicos, así como otras promovidas por organizaciones no gubernamentales como Fundación Patagonia Natural, Fundación Educambiente y Fundación Vida Silvestre en relación con los espacios costeros y ribereños.

La participación ciudadana todavía es incipiente, con mayor influencia en el manejo costero a escalas municipal y regional. Los mecanismos formalmente reconocidos para dicha participación son los procesos de evaluación de impacto ambiental y de planeamiento estratégico, mientras que entre los no institucionalizados pueden mencionarse diversos foros y talleres organizados por organizaciones no gubernamentales y universidades nacionales y privadas.

2. PROPUESTAS PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LA ZONA COSTERA ARGENTINA

2.1. Política

La meta propuesta es contar con una política pública nacional explícita orientada al Manejo Costero Integrado (MCI), apropiada, formulada por las instancias gubernamentales, las universidades, los centros de investigación y los sectores productivos relacionados con la zona costera, ejecutada, evaluada y periódicamente revisada por todos los actores político-administrativos, territoriales y sectoriales.

El aumento de la población, el crecimiento urbano inequitativo y mal planificado, el incremento de los usos y actividades sin pautas de gestión ambiental adecuadas, la mayor cantidad e intensidad de los conflictos, la sobreexplotación de recursos naturales y la disminución de la calidad ambiental son algunos de los problemas que afectan a algunas áreas litorales, los cuales son agudizados por la implementación de políticas sectoriales. Se denota así la necesidad de formular políticas públicas de desarrollo integral sostenible con participación ciudadana fundamentadas en el conocimiento, la ciencia, la tec-

nología y la innovación. Al mismo tiempo, y debido a la organización institucional del país, es necesario colaborar en la construcción de un país auténticamente federal y profundizar su pertenencia latinoamericana.

El único Proyecto de Ley Nacional de Política Costera que al presente conserva estado parlamentario al año 2010 (Proyecto 1318/2010 de los Senadores Adela Rosa Segarra y Juan Dante González) tiene por objeto establecer directrices en todo el territorio nacional junto con los mecanismos institucionales para que éstas sean ejecutadas de manera participativa, homogénea y coordinada. Las líneas directrices propuestas son: a) el desarrollo sustentable a fin de garantizar su uso a la población y sus generaciones sucesivas; b) la protección y restauración de la zona costera; c) el tratamiento específico de las zonas costeras, contemplando su fragilidad y su diferenciación de los ecosistemas terrestres; d) el abordaje ordenado e integrado de las zonas costeras y marinas; e) la prevención, reducción y control de la degradación del medio marino debido a las actividades marítimas y costeras; f) la reducción del impacto socio-ambiental en la utilización de los recursos naturales costeros y marinos; g) el reconocimiento del Estado Nacional como responsable de la ordenación integrada y garante del desarrollo sostenible de las zonas costeras marinas, mediante el apoyo técnico y/o financiero a las provincias, a efectos de que éstas ejerzan efectivamente sus responsabilidades en la zona costera; h) el reconocimiento de las provincias como responsables del manejo integrado y sustentable de sus áreas costeras.

En este contexto general, las propuestas que deberían considerarse son las siguientes:

- Fomentar acuerdos entre los distintos estamentos de la administración pública, en los niveles nacional y provincial, que contribuyan a la formulación de una Política Nacional de MCI.
- Generar un proceso de discusión intersectorial que lleve a la definición de políticas públicas consensuadas en materia de MCI en el marco del gobierno federal.
- Formular una Política de MCI que promueva el desarrollo sustentable y la integración de las actividades y los usos costeros; la conservación de los recursos costeros; la preservación de la calidad ambiental; y que garantice a toda la población el uso y goce, de manera adecuada y sostenible, de los accesos y espacios públicos para propósitos de recreación.

2.2. Normativa

La meta propuesta es disponer de una normativa orientada a la sostenibilidad ecológica y socioeconómica que regule adecuadamente la gestión de los recursos naturales y las actividades y usos costeros.

En la legislación nacional argentina no existe ninguna norma que defina qué es la costa ni establece un criterio para la delimitación de la línea de ribera. En las legislaciones provinciales hay algunas normas especiales al respecto; por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, la línea de ribera se fija por un criterio mixto que contempla varios procesos naturales (Ley 12.257/99 y Decreto 10391/1997, artículos 2 y 3).

Por otra parte, existe una profusa normativa sectorial, tanto de alcance nacional como para las distintas provincias, que regula los usos y actividades litorales. Diferentes proyectos de normas nacionales para lograr un cierto grado de integración en el manejo costero no prosperaron y han perdido estado legislativo. Los mismos planteaban una variada diversidad de enfoques, proponiendo en algunos casos presupuestos mínimos y en otros mecanismos de adhesión, así como diferentes autoridades de aplicación, diferente alcance geográfico, etc. Las mayores dificultades para la aprobación de una normativa nacional aplicable a la totalidad del litoral fluviomarítimo argentino se deben a la falta de consenso acerca del grado de integración interjurisdiccional que debería existir entre la administración nacional y las administraciones provinciales, así como entre éstas y las municipales, y a través de qué arreglos institucionales debería ser implementado.

Las propuestas a considerar son las siguientes:

- Realizar un análisis comparativo de los proyectos presentados por los poderes legislativos nacionales y provinciales, reuniendo a legisladores, con los representantes del poder Ejecutivo Nacional y de los ejecutivos provinciales, con participación del sector académico, representantes de los sectores privados con intereses en la zona costera y de las asociaciones civiles, a fin de proponer un proyecto de ley que cuente con el consenso de los diferentes representantes legislativos nacionales. Dicha ley debería constituir un marco general común en el cual puedan encuadrarse iniciativas en el nivel provincial, las cuales podrían incluir las problemáticas específicas de sus correspondientes áreas costeras.

- Avanzar en la formulación de leyes de presupuestos mínimos que garanticen para la protección de los recursos naturales, el uso y goce públicos de la zona costera, la ordenación del territorio y el manejo sociocultural, ambiental y económico sostenible de los sistemas costeros.

2.3. Competencias

La meta propuesta es contar con un esquema de la distribución de responsabilidades públicas apropiado y eficiente en relación con la gestión integrada del espacio y los recursos costero marinos.

La Constitución Nacional establece que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (art. 124). Complementariamente, el artículo 41, en su párrafo tercero, afirma que la nación dictará las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección sin que alteren las jurisdicciones locales y las provincias, las necesarias para complementarlas. De lo establecido en ambos artículos, se deduce que los Constituyentes en ningún momento establecieron a favor de la nación competencia en materia de ambiente y recursos naturales, sino que sólo instaron a que el Congreso de la Nación sancione una norma determinando mínimos de cuidado general de los recursos.

En materia de aguas la Constitución Nacional realiza claramente el deslinde de competencias. En este sentido los Constituyentes delegaron a la Nación la regulación de todo lo concerniente a la navegación interior y exterior en los artículos 26, 75, inciso 10 y 126, reservándose el resto de las competencias. El art. 125 establece que las provincias pueden, entre otras cosas, promover la explotación de sus ríos, por leyes protectoras y con sus propios recursos.

En el caso específico de la costa, la misma es regulada por las jurisdicciones locales. Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Roca Magdalena C/Provincia de Buenos Aires s/Inconstitucionalidad”, determinó que la competencia y jurisdicción sobre la zona costera y los recursos que allí se encuentran es local (de las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Si bien la demarcación territorial es provincial, la gestión territorial costera es de competencia municipal. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Provincial 11.723/1995 (Ley Inte-

gral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales), la gestión municipal tiene competencia en cuanto a la realización de Evaluaciones de Impacto Ambiental en el caso de la instalación o emplazamiento de centros turísticos, deportivos, campamentos, balnearios, etc. La Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (Decreto Provincial 6769/1958) por su parte, establece que son recursos municipales los obtenidos por las concesiones y permisos otorgados para el uso de las playas y riberas (art. 226). A pesar de lo antes dicho cabe aclarar que, si bien el uso de la playa a los fines de la instalación de balnearios es de competencia municipal, el permiso para la extracción de arena tanto de las playas marítimas como de los terrenos colindantes con ellas, corresponde a la provincia a través de la Autoridad Minera teniendo en cuenta los lapsos de reposición del áridos para poder otorgar los permisos, según Decreto-Ley Provincial 8758/1977 y el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental específico para actividades mineras definido en el Decreto 968/1997.

En vista de lo anterior, las propuestas a considerar son las siguientes:

- Promover la coordinación entre todos los organismos con competencia en el sector marino/costero, a través de procesos participativos de los actores gubernamentales en aquellos temas en que se manifiesten los principales problemas a resolver.
- Establecer un seguimiento de los procesos de manejo coordinado iniciados, de manera de permitir los ajustes de las competencias que fueran necesarios.

2.4. Instituciones

La meta propuesta es disponer de un marco institucional público que fortalezca de forma armónica y expresa la gobernanza costero-marina en todos los niveles de la administración pública, así como sus relaciones con el sector privado; en particular, se enfatiza la necesidad de promover la integración interjurisdiccional e intersectorial.

A escalas nacional, provincial y municipal, las instituciones relacionadas con la zona costera y sus recursos son numerosas, sus funciones son esencialmente sectoriales y se asignan generalmente al rango de Secretarías o Direcciones dentro del organigrama correspondiente. Existe una tendencia a de-

sagregar funciones específicamente relacionadas con el manejo costero en dependencias variadas, llevando a una dilución de responsabilidades y desactivación de programas en ejecución para reasignar fondos propios hacia otras áreas. Esta primacía del criterio sectorial sobre el abordaje integrado genera una gran dispersión en el tratamiento de los problemas costeros y un sesgo marcado en las soluciones propuestas. Uno de los pocos antecedentes destacados de enfoque integrador entre unidades municipales es la Unidad de Coordinación de Manejo Costero Integrado de la Provincia de Buenos Aires (creada por Decreto 1802/2008), a cargo de un directorio de cuatro Directores, encargada del diseño de la estrategia general del Plan Provincial de Manejo de Costas, la cual incluye la diagramación de un Plan Estratégico de Costas, considerando la activa participación de los gobiernos municipales; Plan Maestro de Obras; una macro zonificación del litoral bonaerense y la creación de un Comité Técnico que coordine las actividades en cada una de las regiones y temáticas a considerar.

Otro antecedente de interés es la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, ente interjurisdiccional de derecho público creado por la Ley Nacional 26.168/2006 adherido por las Legislaturas de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene a su cargo la ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Está integrada por un Consejo Directivo presidido por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y los representantes de las tres jurisdicciones, un Consejo Municipal con representantes de los 14 municipios que conforman la cuenca, y una Comisión de Participación Social como espacio de articulación del Plan con la sociedad civil, abierto a su integración por cualquier organización con intereses en el ámbito territorial de la cuenca.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se propone:

- Establecer claramente en cada nivel de la administración pública cuáles son las instituciones y/o dependencias responsables del manejo costero, cuáles son sus funciones específicas y qué personal, recursos e instrumentos financieros son asignados para garantizar el cumplimiento de dichas funciones.
- Promover acuerdos interjurisdiccionales entre y dentro de los distintos niveles de la administración, a fin de proveer una mayor integración, estabilidad y previsibilidad al manejo costero.

2.5. Instrumentos

La meta propuesta es disponer de instrumentos estratégicos y operativos efectivos que orienten y posibiliten una acción conjunta y armónica de las instituciones públicas y privadas para el MCI.

La planificación del manejo costero integrado debe ser abarcativa y orgánica, considerando desde las primeras instancias la participación de todas las instituciones y actores con intereses y presencia en la zona litoral. La participación de los diferentes sectores en las distintas regiones permitirá identificar la complejidad global y la problemática locales, permitiendo realizar una adecuada zonificación así como un tratamiento específico de las diferentes cuestiones emergentes como conflictivas.

Considerando la necesidad de realizar una planificación adaptativa basada en una visión ecosistémica y dinámica, se propone la formulación de un Plan Nacional de Manejo Costero Integrado que permita establecer una base común y una serie de presupuestos mínimos que puedan ser aplicados al conjunto de la zona costera argentina.

Asimismo, y de acuerdo a lo establecido en el art. 41 de la Constitución Nacional, se propone la promulgación de una Ley Federal de Presupuestos Mínimos de Protección y Desarrollo Costero para la protección y el uso sostenible de la zona costera, a fin de garantizar el uso y goce públicos de la zona costera; promover el manejo sostenible, sociocultural, ambiental y económico de los ecosistemas costeros y de sus recursos naturales asociados; proteger las zonas sensibles y de importancia por los servicios ambientales que prestan y ordenar el territorio regulando los usos del espacio costero.

Dado que al presente la evaluación de impacto ambiental (EIA) corresponde a las jurisdicciones provinciales, registrándose la necesidad de realizar una armonización de los términos de referencia, se propone formular una Ley Federal de Presupuestos Mínimos de Evaluación de Impacto Ambiental, acordados a nivel federal para las distintas actividades y/o zonas especiales.

Es necesario además contar con una estrategia de desarrollo de la zona costera como un sistema ambiental integrado, tomando en consideración las interrelaciones entre los ecosistemas de las cuencas de drenaje, las lagunas costeras, sistemas de ríos y estuarios, y el océano adyacente, así como proteger los recursos naturales, y en especial los pesqueros, excluyendo la pesca destructiva; determinar a pedido del sector público y/o privado la línea de ribera; poner

en marcha un sistema de seguimiento permanente; e implementar un sistema de observaciones costeras tendientes a estimar tasas de erosión o cambios en la zona costera.

2.6. Formación y capacitación

La meta propuesta es lograr que el sistema nacional y los provinciales tengan una apropiada capacidad para formar y capacitar a sus gestores y administradores públicos con responsabilidades orientadas al MCI.

En la actualidad existen profesionales e investigadores con experiencia sobre áreas costeras, con estudios que permiten abordar la complejidad del tema. La integración sirve para iniciar una nueva demarcación del campo disciplinar. En este caso no se debe perder la especialidad que otorga el origen profesional por la amplitud de los temas involucrados, el objetivo es la ampliación de la complejidad que se puede abordar.

La demanda de conocimiento profesional dentro del campo se ha generado por las situaciones de impacto ambiental y los conflictos emergentes, reconocidos y difundidos por los medios. En nuestro medio se produce una visualización pública del cambio de paradigma con el caso de la pastera Botnia sobre el río Uruguay y el Caso Mendoza y otros, en el Riachuelo, ambos con judicialización, uno a nivel internacional y otro nacional. En este proceso el tema se transforma en cuestión o nudo problemático social.

La propuesta más importante en este asunto clave es el desarrollo de áreas específicas de formación y capacitación que atiendan a estos complejos emergentes.

La zona costera marina y el litoral fluvial argentinos son similares en extensión y se observa en ellos una relación similar con respecto a los problemas que ambos presentan. Por ello, sería conveniente que el conocimiento del sistema costero marítimo fluvial sea desarrollado en conjunto, como parte de un sistema de gestión, de intercambio y funcional unificado. El campo de conocimiento puede ser enmarcado en los temas de la gestión ambiental, que integra las disciplinas de las ciencias naturales, sociales, económicas y de gestión. Las técnicas portuarias, de logística, de transporte, turísticas y de dinámica de intercambio entre los medios y de construcciones costeras, debieran formar parte de la casuística dentro de este marco. Por otra parte, el enfoque costero siempre lleva a atender en términos espaciales los medios que participan en la

interfase, teniendo en cuenta la extensión que requiera el enfoque implementado.

La factibilidad para la formación de grupos de formación y capacitación en la educación no solo depende de la importancia del tema sino también de la experiencia acumulada, que posibilite disponer del cuerpo docente que cubra las expectativas de la demanda para el conocimiento profesional y académico.

Los gestores y administradores deberán ser formados mediante convenios entre la Universidad y los sistemas de gobierno con jurisdicción en los temas costeros. Los sistemas de gestión nacional y provinciales carecen en la actualidad de una apropiada estructura para enfrentar esa necesidad y por lo tanto la formación deberá ser impulsada por los organismos competentes articulados con el medio académico para su efectiva implementación.

2.7. Recursos

La meta propuesta es lograr que la administración pública nacional disponga de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de los compromisos internacionales y nacionales relacionados con la implantación del MCI, y que los mismos sean asignados periódicamente por el presupuesto nacional específicamente para ese objetivo.

El financiamiento para iniciativas relacionadas con el manejo costero en general es sumamente escaso en comparación con la extensión territorial y la problemática en cuestión y se ha destinado casi exclusivamente a acciones de restauración de costas e infraestructuras y a la formulación de estudios, proyectos, planes y programas, sin contar con fondos para la gestión o el fortalecimiento de los agentes que deben llevar adelante a las acciones sobre el territorio.

Si bien hay algunos ejemplos notables de proyectos específicos llevados a cabo con financiación nacional e internacional, la capacidad de las administraciones municipales para formular e implementar iniciativas de manejo costero integrado está muy limitada por la falta de programas nacionales o provinciales de financiamiento específico y por la dificultad de acceso a recursos económicos provenientes de organismos internacionales. En ese sentido, persiste todavía la tendencia a financiar proyectos que responden a intereses sectoriales en lugar de encarar iniciativas de manejo costero integrado, las cuales no han logrado consolidarse como propuestas alternativas.

El creciente interés y participación ciudadana en cuestiones relacionadas a las zonas costeras canalizado a través de numerosas organizaciones no gubernamentales está colaborando a instalar la problemática costera en las agendas gubernamentales, pero a pesar de ello, existe una marcada dificultad para constituir organizaciones multiactorales público privadas que sean capaces de captar fondos para nuevas iniciativas.

El análisis de distintas iniciativas que pueden considerarse como ejemplos de manejo costero integrado indica que sólo recibieron financiamiento las etapas iniciales, destinadas a la elaboración de diagnósticos y formulación de planes, programas y proyectos. Las etapas posteriores, destinadas a implementación, seguimiento y evaluación, debieron en la mayor parte de los casos ser suspendidas por falta de financiación debido a reasignación de fondos a otros programas y a falencias en la generación e integración de fuentes de financiamiento público privadas de diversas fuentes.

Las propuestas a considerar son las siguientes:

- Crear y mantener líneas de financiamiento destinadas específicamente al manejo costero integrado que aseguren la implementación, el seguimiento y la evaluación de proyectos, planes y programas, fortalezcan la gestión costera y posibiliten el logro de sus objetivos.
- Establecer los acuerdos interjurisdiccionales y las articulaciones público – privadas que permitan acceder a nuevas fuentes de financiamiento.
- Crear un banco permanente de proyectos de manejo costero de distinta envergadura e identificar recursos económicos disponibles provenientes de fuentes nacionales, provinciales e internacionales.

2.8. Conocimiento e información

La meta propuesta es contar con los conocimientos científicos y técnicos actualizados sobre los sistemas costeros en todas las disciplinas relacionadas con el manejo costero; y asegurar que la información pública generada sea accesible para todos los sectores implicados.

La demanda de conocimientos científicos es permanente y proviene tanto del sector público (ámbitos municipal, provincial y nacional y compromisos internacionales asumidos por la Nación) como del sector privado (en especial, empresas que explotan los recursos vivos y no vivos).

El sistema de centros de investigación brinda cobertura a todo el litoral marítimo y a gran parte del litoral fluvial, con una planta de investigadores científicos que crece desde la década de 1960. En términos generales, el conocimiento de los procesos físicos, químicos, biológicos y ecológicos, incluyendo pesquerías, es adecuado. Existen diagnósticos actualizados de los grandes sistemas (Cuenca del Plata, Mar Argentino) e inventarios razonablemente adecuados, aunque incompletos, de los recursos naturales renovables y no renovables. La urbanización costera genera cambios en los procesos naturales cuyos efectos sobre la sustentabilidad ecológica no han sido aún correctamente evaluados. Tampoco son todavía bien conocidos los procesos sociales, económicos y culturales que tienen lugar en los municipios costeros, en especial en aquellos donde la economía local es casi exclusivamente dependiente de la industria petroquímica, actividades portuarias y actividades turísticas, estas últimas signadas por su marcada estacionalidad.

Al presente, no existen canales permanentes de comunicación directa entre las instancias que demandan nuevos conocimientos e información (sectores público y privado) y las instituciones que responden a esos requerimientos (universidades e institutos). Por otra parte, los conocimientos generados son informados/publicados en ámbitos académicos y científicos de escasa o nula difusión en el país, frecuentemente en idiomas extranjeros y escritos con terminología excesivamente disciplinar; por ende, resultan poco accesibles a sus destinatarios directos (gestores, productores, empresarios, etc.).

Por ello, las propuestas referidas a conocimiento e información que se plantean son las siguientes:

- Avanzar en el fortalecimiento institucional de los centros y universidades que llevan a cabo investigaciones relacionadas con la zona costera y marina.
- Promover investigaciones que permitan completar el inventario de la biodiversidad costera y mejorar la capacidad predictiva de los modelos aplicables a la explotación sostenible de recursos naturales y a la adaptación al cambio global, así como incluir en el enfoque ambiental la producción de conocimientos sobre el subsistema socioeconómico.
- Completar las cuentas patrimoniales de los recursos costeros tangibles e intangibles.

- Desarrollar sistemas de indicadores que permitan establecer un seguimiento estandarizado e intercalibrado acerca del estado de la costa a lo largo del tiempo, generando bases de datos que abarquen series de tiempo extensas para modelar el sistema costero y planificar su futura evolución. Llevar a cabo estudio detallados de la dinámica de los procesos territoriales, sociales y económicos en la zona costero marina y analizar el impacto de la expansión urbana sobre los mismos.
- Promover la producción de conocimiento e información en relación con programas de producción limpia para los sectores económicos costeros, especialmente pesca y petróleo.
- Realizar estudios que permitan poner en valor el patrimonio físico natural y los recursos intangibles (paisaje, calidad escénica, etc.) y promuevan la conservación del patrimonio cultural *sensu lato*.
- Establecer canales permanentes de intercambio de conocimientos e información entre los distintos organismos de la administración pública de todos los niveles y las empresas privadas, por un lado, y las universidades y los centros de investigación, por el otro, a fin de identificar las demandas que la investigación aplicada debe satisfacer y consolidar los mecanismos de transferencia tecnológica y científica hacia sus destinatarios directos.

2.9. Educación para la sustentabilidad

Las metas propuestas son que la sociedad reconozca la pertinencia de la gestión integrada costero-marina para lograr la sostenibilidad de estos espacios estratégicos; lograr que el manejo costero sea incluido de manera permanente en las agendas políticas nacional y provinciales; que la educación orientada a la sostenibilidad de costas y mares esté al alcance de todos los ciudadanos.

Se puede considerar que el reconocimiento social constituye un proceso de tipo político y no exclusivamente académico sobre el que la educación desarrolla un campo sistematizado de conocimiento para resolver las necesidades y demandas planteadas. La educación no hace que la sociedad se apropie del tema sino que el tema transformado en cuestión política demarca el campo del conocimiento. El cambio de paradigma, que tiene base productiva y social impulsa el cambio en el conocimiento.

Para actualizar el estado actual de la educación para la sustentabilidad existen dos alternativas: incluir el tema en las diversas materias de la currícula o en un primer estadio, para demarcar el campo de conocimiento, desarrollar materias que aborden de forma específica la problemática. La formalización de la educación académica implica un proceso de investigación, experiencia y evaluación que no siempre se corresponde con la urgencia de las demandas.

Por otra parte, existe una tendencia creciente a considerar que la educación para la sustentabilidad debe estar presente en todos los niveles de la enseñanza por constituir el cambio de paradigma que incluye la responsabilidad trans-generacional. Las nociones de integración de conocimientos, investigación dentro de los procesos complejos del desarrollo, generación de capacidades de pensamiento totalizador son algunas de las bases de la sustentabilidad. Esta nueva forma de abordar los conocimientos cuestiona la integración del mundo científico a la problemática de un mundo en el límite de recursos. La elaboración de conocimientos se dirige hacia la contextualización más que hacia la abstracción para alcanzar mayor conciencia planetaria e incrementar la capacidad de resolución local, para mejorar la eficacia en la aplicación de los conocimientos.

Una propuesta de gran alcance es que incluir el campo disciplinar del MCI y la sustentabilidad en todos los niveles de la educación formal. Los cambios pueden ser abordados en los diferentes niveles con cursos de posgrado; formación en el grado universitario, lo cual requiere la transformación de los perfiles profesionales; inclusión de la problemática costera fluvial y marítima en los niveles primarios y secundarios de la educación como parte de la currícula; los antecedentes en este sentido llevados a cabo en algunas localidades costeras han sido promisorios; desarrollo de cursos y materiales específicos para formación de formadores. En relación con la educación no formal e informal, utilizar los diversos canales e instrumentos que permitan fortalecer las capacidades de los actores involucrados de forma directa o indirecta en el manejo costero.

Considerando que la inserción de nuevos campos de conocimientos se realiza con recursos humanos formados en el tema con experiencia inter y transdisciplinaria, es necesario demarcar el campo de conocimiento en la educación superior con investigación y carreras de especialización de grado y posgrado que permitan la participación integrada de las profesiones que intervienen en el tema.

2.10. Participación ciudadana

La meta propuesta es que la ciudadanía participe en la toma de decisiones para el manejo costero integrado y que la gobernanza del espacio costero-marino se mantenga a cargo de una sociedad que participe activamente en su gestión orientada a la sostenibilidad.

La institucionalización de la participación ciudadana en instancias de consideración y revisión de cuestiones ambientales, tales como la evaluación de impacto ambiental, la formulación de planes estratégicos y planes de manejo, etc., la implementación de proyectos con fondos internacionales, especialmente proyectos GEF, que requieren la participación ciudadana en algunas de sus etapas, y la existencia de organizaciones no gubernamentales interesadas en la zona costera permiten asegurar una mayor incidencia de los procesos participativos en manejo costero. El grado de participación ciudadana también se ha incrementado gracias a la acción de las defensorías del pueblo, la realización de talleres de consulta y de transferencia por parte de distintas iniciativas relacionadas con el manejo costero integrado y con el planeamiento estratégico de ciudades y áreas costeras.

El reconocimiento de los problemas y conflictos costeros encuentra considerable resistencia por parte de los organismos de gestión, que se ven obligados a diseñar nuevos arreglos institucionales e instrumentos. La información pública permite que cuestiones que podrían ser menospreciadas alcancen estado público y generen presiones sobre las administraciones competentes. Por ello, frecuentemente se interpreta de manera incorrecta, e incluso se tergiversa, el papel de la participación ciudadana en los procesos de manejo costero integrado, generando desconfianza en los sectores gubernamentales y empresarios. A ello contribuyen la escasa difusión de las oportunidades de participación, la ausencia de mapas de actores que permitan conocer sus características y establecer relaciones mutuas, y el desconocimiento de los beneficios derivados de su participación por parte de la mayoría de los actores que deberían involucrarse. Estas dificultades frecuentemente tornan imprevisibles a los procesos de participación o resultan en proposiciones con grandes sesgos sectoriales que exceden a las áreas de decisión local.

La discusión entre la visión global y la visión local incide mucho en la visión costera y la formación del capital cultural que impulsa la participación. El sistema participativo es de por sí lábil. Tiene firmeza frente a los períodos críticos pero, tiende a disminuir su producción una vez superadas las crisis. La le-

gitimación de los procesos se produce en el encuentro entre la participación social, los actores de gestión oficial involucrados, la academia y los organismos profesionales.

Por otra parte, existe una confusión entre participación ciudadana e información pública; si bien el acceso a información actualizada, completa y fidedigna constituye un elemento indispensable para lograr una participación genuina, esta última no se limita a cumplir un rol pasivo. También se subestiman los recursos financieros y la extensión temporal necesarios para llevar a cabo procesos participativos continuos y exitosos.

De acuerdo con lo anterior, se propone:

- Desarrollar conocimientos vinculados a formas participativas de gestión por parte de la investigación. Efectuar el seguimiento de los procesos de participación ciudadana, a fin de evaluar su grado de efectividad, ejemplificar los beneficios que representa la solución de problemas costeros y definir pautas específicas para los procesos de manejo costero con el fin de lograr una participación efectiva y vinculante. Dichas pautas deben ser incrementales y estar sustentadas en el fortalecimiento de la educación, el conocimiento y la información.
- Promover la institucionalización de la participación ciudadana en el manejo costero en todos niveles de la administración pública y privada, así como plantear los temas costeros en los organismos con representatividad de la comunidad, como defensorías y organismos descentralizados y profesionales que tienen como objetivo la promoción de la participación pública. Generar propuestas en las que siempre figuren aspectos de legitimación participativa en la gestión. Fortalecer los mecanismos de consulta y participación interinstitucional e intersectorial permanentes (organismos públicos en diferentes escalas, industria, gremios, comunidad científica y sociedad civil) que contribuyan a la elaboración e implementación de una política de MCI.
- Incrementar la disponibilidad de información costera (físico/biológica, ambiental, tecnológica, territorial, socioeconómica y cultura) a los distintos actores y la comunidad en general. Acelerar el proceso participativo con la utilización de los nuevos medios de comunicación para evitar la burocratización, la corrupción y las prácticas clientelares.

- Elaborar un mapa de actores relacionados con el manejo costero a diversas escalas de análisis.
- Establecer los mecanismos que garanticen que los procesos de manejo costero integrado incluyan en sus presupuestos la financiación y el tiempo suficientes para implementar de manera completa procesos participativos genuinos.

3. METODOLOGÍA UTILIZADA

Para el análisis de la situación actual de la zona costera argentina y la selección de propuestas referidas a los asuntos clave del *Decálogo* se llevaron a cabo las siguientes etapas:

1. Etapa diagnóstica: Se realizó una actualización crítica de los diez asuntos clave en el Taller de expertos de la Red MCI – Argentina / IBERMAR realizado en Buenos Aires el 24 de junio de 2010. Los participantes, provenientes de diferentes campos de especialización y con experiencia personal en la gestión de las zonas costeras, presentaron ponencias individuales sobre temas de su competencia previamente asignados. A través de distintas intervenciones, cada uno de los asuntos clave fue analizado, llegándose a un consenso acerca de las modificaciones a incorporar en el diagnóstico final.
2. Etapa propositiva: En el mismo taller se estableció por consenso la utilización de una matriz OFAE para la selección de las propuestas y la fundamentación respecto de su pertinencia, relevancia y factibilidad. La metodología original de la matriz OFAE fue modificada para adaptarla a los fines del análisis de los obstáculos, los facilitadores, los aciertos y los errores relacionados con cada propuesta.
3. Elaboración del documento nacional de propuesta: Una vez identificados los componentes de la matriz OFAE para cada asunto clave, se elaboraron las propuestas que respondían al análisis efectuado. El conjunto de las propuestas fue sometido a la revisión de todos los expertos hasta lograr un consenso completo.

