



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

TESIS DE DOCTORADO

*El ordenamiento territorial como herramienta contra-hegemónica
para la conservación de la naturaleza en América Latina.
Estudio en la Provincia de Buenos Aires (Argentina)*

DOCTORADO EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO
SOSTENIBLE

Nombre de la Tesista: Pamela E. Degele

Nombre de la Directora y Codirectora: Dra. M. Gabriela Chaparro y Dra.
M. Virginia Furlani

Mendoza, 2021

Agradecimientos

A mi directora M.G. Chaparro y co-directora M.V. Furlani por sus valiosas lecturas y sugerencias. A los jurados, que contribuirán a la mejora del trabajo. Al CONICET, que mediante una beca doctoral interna entre el año 2016-2022, me permitió dedicarme en forma exclusiva a esta tarea de investigar que tanto amo. A mi primer lugar de trabajo INCUAPA (UE CONICET-FACSO-UNICEN), dirigido por Gustavo Politis y José Luis Prado, y al segundo CEII (FCPyS-UNCUYO) dirigido por Melina Guardamagna. Al equipo PATRIMONIA (FACSO-UNICEN), dirigido por María Luz Endere, en el marco del cual he trabajado desde el año 2010. Particularmente a M.L. Endere primero y M. Guardamagna después por aceptar gentilmente co-dirigir mi beca doctoral. A todas las y los docentes de la UNCUYO que me introdujeron y formaron en el fascinante mundo de las políticas públicas y el ordenamiento territorial. Al Fondo Nacional de las Artes, la Asociación Universitaria Iberoamericana de Posgrado (AUIP), el Ministerio de Cultura de la Nación y la Facultad de Ciencias Sociales (UNICEN) por financiar parte de mis intercambios internacionales y trabajos de campo. A los profesores y profesoras que me recibieron en las universidades del exterior Dr. Roberto Gonzalez Sousa (Universidad de La Habana), Dr. Miguel Angel. Comeca Chuquipul (Universidad Nacional Mayor de San Marcos) y Dra. Belen Pedregal (Universidad de Sevilla), contribuyendo al enriquecimiento de este trabajo y sucesivos. A las y los directores y guardaparques de los Parques Nacionales Lanin, Los Alerces y El Leoncito, así como del Parque Karukinka (WCS) en Chile, por recibirme y brindarme las mejores experiencias de trabajo en campo. A todos y todas las entrevistadas, encuestadas y colaboradoras desde diferentes lugares y perspectivas. Finalmente, a mi familia, amigas y amigos, así como grupos de pertenencia (particularmente a la Comunidad Mapuche Urbana Pillan Manke) por su apoyo y cariño incondicional a pesar de las distancias.

INDICE GENERAL

INDICE GENERAL.....	3
INDICE DE FIGURAS.....	7
INDICE DE TABLAS.....	8
INDICE DE GRÁFICOS.....	11
INTRODUCCIÓN.....	12
El problema de investigación y los casos de estudio.....	14
Presentación de las hipótesis.....	16
Objetivos y estructura de la tesis.....	17
CAPÍTULO 1. Marcos teóricos interculturales para el abordaje del territorio y su gestión en América Latina.....	19
1.1. Pensamiento y epistemologías críticas latinoamericanas.....	19
1.2. Trascendiendo al desarrollo: post desarrollo y nuevos enfoques latinoamericanos.....	21
1.2.1. Observaciones sobre el concepto de sostenibilidad.....	24
1.3. Abordando la complejidad del espacio y el territorio: incidencias para la región Latinoamérica.....	25
1.4. La gestión del territorio para la sostenibilidad en el postdesarrollo: definiendo el ordenamiento territorial.....	30
1.4.1. <i>El ordenamiento del territorio como política pública</i>	32
1.4.2. <i>El ordenamiento territorial y la justicia territorial</i>	34
1.4.3. <i>El ordenamiento territorial y la conservación</i>	36
1.4.3.1. Las áreas protegidas.....	38
CAPÍTULO 2. Metodología.....	41
2.1. Enfoques metodológicos utilizados.....	41
2.1.1. <i>El abordaje metodológico desde una perspectiva de la complejidad</i>	41
2.1.2. <i>El enfoque de las políticas públicas</i>	42
2.1.3. <i>El enfoque de la gobernanza y su relación con la gobernabilidad</i>	43
2.2. Operativización de las hipótesis.....	46
2.3. Estrategia metodológica.....	47
2.3.1. <i>Etapas 1</i>	47
2.3.2. <i>Etapas 2</i>	49
2.3.2.1. El análisis de contenido.....	50
2.3.2.2. Mapa de riesgos.....	54
2.3.3. <i>Etapas 3</i>	55
2.3.3.1. Consideraciones sobre las entrevistas.....	56
2.3.3.2. El modelo de Hufty para el análisis de la gobernanza.....	57
2.3.3.2.1. La técnica MAC para el abordaje de la categoría “actores”.....	58
2.3.4. <i>Etapas 4</i>	62
2.3.4.1 La construcción de una estructura de evaluación.....	64
2.3.4.2. Consideraciones sobre las encuestas.....	64
CAPÍTULO 3. Articulación de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial: estado del arte internacional y situación en América Latina.....	67
3.1. Construcción mundial de la problemática.....	67
3.1.1. <i>Un nuevo modelo de conservación</i>	67
3.1.2. <i>El fenómeno PADD</i>	70
3.1.3. <i>Conflictos socioculturales y críticas a las AP</i>	72

3.2. Un breve pantallazo del estado del arte internacional según literatura específica indexada	74
3.3. Las condiciones de la gestión territorial en América Latina para un abordaje integrado de las áreas protegidas.....	77
3.3.1. <i>Breve recorrido histórico</i>	77
3.3.2. <i>El nexa del ordenamiento territorial con el desarrollo sostenible</i>	79
3.3.3. <i>Problemáticas del OT en la región</i>	80
3.4. La investigación en América Latina sobre la articulación de las AP en el OT....	81
3.4.1. <i>El aporte de América Latina en los estándares indexados</i>	81
3.4.2. <i>Revisión de otra literatura</i>	83
3.4.3. <i>Antecedentes en Argentina</i>	86

CAPÍTULO 4. La Provincia de Buenos Aires: caracterización territorial e institucionalidad del OT y las AP.....89

4.1. Caracterización general del territorio de la provincia de Buenos Aires.....	89
4.1.1. <i>Principales problemáticas socio-ambientales</i>	93
4.2. Caracterización general de los casos de estudio.....	96
4.2.1. <i>El partido de Tornquist</i>	96
4.2.2. <i>El partido de Tandil</i>	97
4.3. La institucionalidad del OT en la provincia.....	99
4.3.1. <i>El marco nacional</i>	99
4.3.2. <i>Ordenamiento territorial y desarrollo en la provincia de Buenos Aires</i>	102
4.3.3. <i>La Ley N° 8912 y el procedimiento administrativo del OT</i>	103
4.4. Marco institucional ambiental en la provincia.....	106
4.4.1 <i>Las áreas protegidas provinciales</i>	107
4.5. Articulación del OT, la conservación y las AP en la normativa provincial.....	110

CAPÍTULO 5. La articulación de las áreas protegidas en la planificación territorial local de los partidos bonaerenses.....112

5.1. La situación de la planificación territorial en los partidos de la provincia.....	112
5.2. Las áreas protegidas en los planes ordenamiento territorial y desarrollo.....	116
5.2.1. <i>Síntesis del análisis de contenido</i>	161
5.3. Análisis y conclusiones preliminares del capítulo.....	163
5.3.1. <i>Conclusiones sobre la planificación estratégica territorial en la provincia</i>	163
5.3.2. <i>Conclusiones sobre la articulación de las AP en la planificación territorial en los planes</i>	165
5.3.3. <i>Conclusiones sobre la concepción de las AP y la conservación en los planes</i>	167
5.3.4. <i>Mapa de riesgo según los instrumentos disponibles y su articulación</i>	168

CAPÍTULO 6. Procesos de gobernanza en torno al ordenamiento territorial en el partido de Tornquist y su relación con las AP.....171

6.1. Marco institucional municipal relevante al OT y la conservación en Tornquist..	171
6.2. La política de OT en Tornquist.....	172
6.2.1. <i>Introducción</i>	172
6.2.2. <i>Descripción general de los actores</i>	173
6.2.2.1. Organizaciones gubernamentales y partidos políticos.....	173
6.2.2.2. Organizaciones de la sociedad civil y vecinos autoconvocados.....	174
6.2.2.3. Organizaciones de apoyo al sector privado y privados no organizados....	175
6.2.3. <i>Primer momento (1990-2006)</i>	176
6.2.3.1. El surgimiento del problema y la entrada en agenda: primeras interacciones.....	176
6.2.3.2. Definición del programa político, primer acto de implementación y primeras tensiones.....	180

6.2.4. Segundo momento (2007-2019).....	183
6.2.4.1. Evaluación de la política y reformulación: multiplicación de las tensiones y negociaciones.....	183
6.3. La articulación de las áreas protegidas del partido en la política de OT.....	196
6.3.1. Las AP vigentes en el partido.....	196
6.3.1.1. Procesos de conservación promovidos desde la comunidad: la Ley de Paisaje Protegido que no fue y el proyecto del Parque Municipal Sierras Grandes..	201
6.3.2. La articulación de las AP en el OT según los protagonistas.....	208
6.3.3. El contenido sustantivo de la política de OT y desarrollo en relación a la figura de AP.....	212
6.4. Análisis de la gobernanza.....	216
6.4.1. Síntesis gráfica.....	216
6.4.2. Mecanismos de participación previstos por el plan.....	218
6.5. Conclusiones preliminares para el partido de Tornquist.....	219

CAPÍTULO 7. Procesos de gobernanza en torno al ordenamiento territorial en el partido de Tandil y su relación con las AP..... 224

7.1. Marco institucional municipal relevante al OT y la conservación en Tandil.....	224
7.2. La política de OT en Tandil.....	224
7.2.1. Introducción.....	224
7.2.2. Descripción general de los actores.....	225
7.2.2.1. Actores gubernamentales.....	225
7.2.2.2. Organizaciones de la sociedad civil y vecinos auto-convocados.....	226
7.2.2.3. Organizaciones de apoyo al sector privado, colegios profesionales y privados no organizados.....	228
7.2.3. Primer momento (1990-2007).....	229
7.2.3.1. El surgimiento del problema y la entrada en agenda: primeras interacciones.....	229
7.2.3.2. Definición del programa político, primer acto de implementación y primeras tensiones.....	235
7.2.4. Segundo momento (2008-2019).....	240
7.2.4.1. Implementación y evaluación de la política: conflictos y alianzas.....	240
7.3. La articulación de las áreas protegidas del partido en la política de OT.....	245
7.3.1. Áreas protegidas vigentes en el partido.....	245
7.3.2. La articulación de las AP y en el OT según los protagonistas.....	249
7.3.3. El contenido sustantivo de las políticas de OT y desarrollo en relación a la figura de AP.....	259
7.4. Análisis de la gobernanza.....	261
7.4.1. Síntesis gráfica.....	261
7.4.2. Mecanismos de participación previstos por el plan.....	264
7.5. Conclusiones preliminares para el caso de Tandil.....	265

CAPÍTULO 8. Aproximación evaluativa a los resultados de las políticas de OT para la conservación de la naturaleza en Tandil y Tornquist..... 269

8.1. La estructura evaluativa.....	269
8.2. La verificación de cada indicador.....	271
8.2.1. Indicador 1.....	271
8.2.2. Indicador 2.....	272
8.2.3. Indicador 3.....	274
8.2.4. Indicador 4.....	274
8.2.5. Indicador 5.....	277
8.2.6. Indicador 6.....	281
8.2.7. Indicador 7.....	282
8.2.8. Indicador 8.....	283
8.2.9. Síntesis de los resultados por indicadores.....	283

8.3. Conclusiones preliminares del capítulo.....	284
8.3.1. <i>Sobre la dimensión de puesta en valor</i>	284
8.3.2. <i>Sobre la dimensión de preservación</i>	285
8.3.3. <i>Sobre la dimensión de aprovechamiento integral</i>	286
CAPÍTULO 9. Discusión: aportes teóricos y prácticos	287
9.1. Una discusión teórica.....	288
9.1.1. <i>Las vicisitudes de la conservación de la naturaleza en América Latina: un aporte para la discusión y literatura internacional</i>	288
9.1.2. <i>El ordenamiento territorial como herramienta contra-hegemónica para la conservación de la naturaleza en América Latina: condiciones de oportunidad y aportes en la articulación con las AP</i>	291
9.2. Una discusión para la práctica.....	296
9.2.1. <i>Variables claves en la articulación de las AP en la planificación territorial</i> ...296	
9.2.2. <i>Discusión de los resultados en la provincia de Buenos Aires</i>	299
9.2.2.1. Diagnóstico provincial sobre la articulación de las AP en el OT.....	299
9.2.2.2. La provincia en el contexto Latinoamericano.....	301
9.3. Observaciones finales sobre las hipótesis: las limitaciones a la propuesta de articulación OT-AP.....	303
9.3.1. Contrastación de las hipótesis.....	303
9.3.2. Recomendaciones para las políticas públicas.....	307
CONCLUSIONES	310
BIBLIOGRAFÍA	312

INDICE DE FIGURAS

Figura N°1. Gráfico ilustrativo de un sistema abierto.....	24
Figura N°2. Matriz poder-incentivo en el mapeo de actores.....	61
Figura N°3. Eventos PADD in Latinoamérica y el Caribe.....	71
Figura N°4. Implementación y gestión de AP en América Latina.....	72
Figura N°5. Ubicación de la Provincia de Buenos Aires.....	89
Figura N°6. Estructura productiva de la Provincia de Buenos Aires.....	92
Figura N°7. Pueblos indígenas en la Provincia de Buenos Aires.....	96
Figura N°7.1. Ubicación de los partidos de Tornquist y Tandil.....	98
Figura N°8. Situación de la planificación territorial en la provincia.....	114
Figura N°9. Situación de la planificación territorial en la provincia.....	115
Figura N°10. Superposición de partidos con AP y planificación estratégica.....	117
Figura N°11. Referencia espacial numérica de partidos con planes sometidos a análisis de contenido.....	118
Figura N°11. Articulación de las AP en la planificación territorial.....	161
Figura N°12. Articulación de AP y demografía.....	162
Figura N°13. Mapa base de riesgos.....	168
Figura N°14. Mapa base de riesgos + estado de articulación de instrumentos.....	169
Figura N°15. Mapa de riesgos integrado.....	169
Figura N°16. Declaración de la RN Sierras Grandes	214
Figura N°17. Zonificación de la Comarca Serrana.....	218
Figura N°18. Mapa de actores relacionados a la política OT-Tornquist.....	202
Figura N°19. Invitación a primera reunión para conformar la Multisectorial (26/4/1989).....	231
Figura N°20. Invitación a Audiencia Pública por la Multisectorial.....	236
Figura N°21. Concepción de OT adoptada por la Multisectorial.....	236
Figura N°22. Carta al Intendente firmadas por Instituciones Intermedias.....	239
Figura N°23. Ley N°14.126.....	248
Figura N°24. Delimitación del Paisaje Protegido “Sierra de Tandil”.....	248
Figura N°25. Proyecto de Ordenanza para la conservación de las Sierras de Tandil.....	250
Figura N°26. Propuesta de AP en Tandil.....	251
Figura N°27. Resumen de propuesta de AP para Tandil.....	252
Figura N°28. Comparación de figuras de conservación.....	256
Figura N°33. Nota a la legislatura provincial por las AP en Tandil.....	258
Figura N°30. Mapa de actores relacionados a la política de OT- Tandil.....	263
Figura N°31. Denuncia pública sobre el Arroyo San Bernardo (partido de Tornquist).....	279
Figura N°32. Denuncia pública sobre el avance urbano en la sierras (partido de Tandil).....	281

INDICE DE TABLAS

Tabla N°1. Tabla N°1. Síntesis del contexto y enfoques críticos latinoamericanos seleccionados.....	29
Tabla N°2. Categorías de manejo de la IUCN (Dudley 2008).....	40
Tabla N°3. Etapas y productos de política pública.....	43
Tabla N°3.1. Operativización de las hipótesis.....	47
Tabla N°4. Modelo aplicado para el análisis de contenido.....	52
Tabla N°5. Palabras claves del análisis de contenido.....	53
Tabla N°6. Categoría de articulación según total de la cuantificación.....	54
Tabla N°6.1. Mapa base de riesgos.....	55
Tabla N°6.2. Contabilización por grado de articulación.....	55
Tabla N° 6.3. Categorización del riesgo en mapa final.....	55
Tabla N°7. Entrevistas.....	57
Tabla N°8. Poder de los actores.....	60
Tabla N° 8.1. Interrelaciones entre actores.....	62
Tabla N° 8.2. Indicadores y fuentes de verificación.....	64
Tabla N°9. Composición de la muestra.....	65
Tabla N°10. Características del modelo moderno de conservación.....	68
Tabla N°11. Tipos de abordajes del tema en la literatura internacional.....	75
Tabla N°12. Publicaciones latinoamericanas en Scopus pertinentes a la tesis.....	82
Tabla N°13. Municipios de la Provincia de Buenos Aires según rangos demográficos.....	90
Tabla N°14. Artículos de la Constitución Nacional (1994) relacionados al OT.....	100
Tabla N°15. Relación entre las cualidades del OT según Massiris y la Ley N°8912.....	103
Tabla N°16. Etapas del OT según la Ley N° 8912.....	104
Tabla N°17. Artículos de la Constitución Provincial (1994) relacionados al ambiente y el patrimonio.....	106
Tabla N°18. Categorías de AP según Ley N°10.907.....	108
Tabla N°19. Categorías de AP por partidos de la provincia de Buenos Aires.....	110
Tabla N°20. Objetivos relacionados a las AP en la Ley N°8912.....	111
Tabla N°21. Partidos con AP + planificación territorial.....	117
Tabla N°22- Análisis de contenido 1- Bahía Blanca.....	119
Tabla N°23. Análisis de contenido 2- Bahía Blanca.....	120
Tabla N°24. Análisis de contenido 3- Bahía Blanca.....	121
Tabla N°25. Análisis de contenido 1- Balcarce.....	121
Tabla N°26. Análisis de contenido 2- Balcarce.....	122
Tabla N°27. Análisis de contenido 1- Campana.....	123
Tabla N°28. Análisis de contenido 2-Campana.....	123
Tabla N°29. Análisis de contenido 3- Campana.....	123
Tabla N°30. Análisis de contenido 1- Chascomús.....	126
Tabla N°31. Análisis de contenido 2- Chascomús.....	127
Tabla N°32. Análisis de contenido 3- Chascomús.....	127
Tabla N°33. Análisis de contenido 1- Dolores.....	128
Tabla N°34. Análisis de contenido 2- Dolores.....	128
Tabla N°35. Análisis de contenido 1- Ensenada.....	129
Tabla N°36. Análisis de contenido 2- Ensenada.....	130
Tabla N°37. Análisis de contenido 3- Ensenada.....	130
Tabla N°38. Análisis de contenido 1- E. Echeverría.....	132
Tabla N°39. Análisis de contenido 2- E. Echeverría.....	132
Tabla N°40. Análisis de contenido 3- E. Echeverría.....	132
Tabla N°41. Análisis de contenido 1- J. Madariaga, Gral. Lavalle, Pinamar y La Costa.....	135

Tabla N°42. Análisis de contenido 2- J. Madariaga, Gral. Lavalle, Pinamar y La Costa	136
Tabla N°43. Análisis de contenido 2- J. Madariaga, Gral. Lavalle, Pinamar y La Costa	136
Tabla N°44. Análisis de contenido 1- Gral. Pueyrredon	137
Tabla N°45. Análisis de contenido 2- Gral. Pueyrredon	138
Tabla N°46. Análisis de contenido 3- Gral. Pueyrredon	138
Tabla N°47. Análisis de contenido 1- Gral. San Martín	138
Tabla N°48. Análisis de contenido 2- Gral. San Martín	139
Tabla N°49. Análisis de contenido 1- La Plata	140
Tabla N°50. Análisis de contenido 2- La Plata	141
Tabla N°51. Análisis de contenido 3- La Plata	141
Tabla N°52. Análisis de contenido 1- Lobería	142
Tabla N°53. Análisis de contenido 2- Lobería	143
Tabla N°54. Análisis de contenido 3- Lobería	143
Tabla N°55. Análisis de contenido 1- Lomas de Zamora	144
Tabla N°55. Análisis de contenido 2- Lomas de Zamora	145
Tabla N°57. Análisis de contenido 3- Lomas de Zamora	145
Tabla N°58. Análisis de contenido 1- Magdalena	147
Tabla N°59. Análisis de contenido 2- Magdalena	147
Tabla N°60. Análisis de contenido 3- Magdalena	147
Tabla N°61. Análisis de contenido 1- Marcos Paz	148
Tabla N°62. Análisis de contenido 4- Marcos Paz	149
Tabla N°63. Análisis de contenido 3- Marcos Paz	149
Tabla N°64. Análisis de contenido 1- Necochea	150
Tabla N°65. Análisis de contenido 2- Necochea	151
Tabla N°66. Análisis de contenido 3- Necochea	151
Tabla N°67. Análisis de contenido 1- Tandil	152
Tabla N°68. Análisis de contenido 2- Tandil	153
Tabla N°69. Análisis de contenido 3- Tandil	153
Tabla N°70. Análisis de contenido 1- Tornquist	156
Tabla N°71. Análisis de contenido 2- Tornquist	156
Tabla N°72. Análisis de contenido 3- Tornquist	156
Tabla N°73. Análisis de contenido 1- Tres Arroyos	157
Tabla N°74. Análisis de contenido 2- Tres Arroyos	158
Tabla N°75. Análisis de contenido 3- Tres Arroyos	158
Tabla N°76. Análisis de contenido 1- Villarino	159
Tabla N°77. Análisis de contenido 1- Villarino	159
Tabla N°78. Análisis de contenido 1- Zárate	160
Tabla N°79. Análisis de contenido 2- Zárate	160
Tabla N°80. Análisis de contenido 3- Zárate	161
Tabla N°81. Síntesis de la articulación de las AP en planificación territorial	162
Tabla N°82. Síntesis general del análisis de contenido	163
Tabla N°83. Objetivos de la Dirección Provincial de Desarrollo Forestal y Urbano Sustentable	174
Tabla N°84. Fundamentos de la solicitud de Paisaje Protegido- Tornquist	216
Tabla N°85. Referencias de actores abreviados	216
Tabla N°86. Actores y poder en orden de jerarquía-Tornquist	217
Tabla N°87. Matriz Poder-Interés Tornquist	217
Tabla N°88. Creación de la RN Sierra del Tigre	245
Tabla N°89. Reconocimiento de agrupación de apoyo a la RN Sierra del Tigre	246
Tabla N°90. Fragmento de Comunicado Público (Multisectorial)	252
Tabla N°91. Orientación del Plan de Desarrollo hacia la conservación y el ambiente	260

Tabla N°92. Zonas de Interés Ambiental y Zona Protegida en el Plan de Desarrollo.....	261
Tabla N°93. Referencias de actores abreviados.....	262
Tabla N°94. Actores y recursos en orden de jerarquía-Tandil.....	262
Tabla N°95. Matriz poder-incentivo Tandil.....	263
Tabla N°96. Objetivos en relación a la conservación descriptos en los documentos de OT de cada partido.....	269
Tabla N°97. Propuesta de estructura evaluativa.....	270
Tabla N°98. Problemáticas ambientales en el partido de Tornquist.....	277
Tabla N°99. Problemáticas ambientales el partido de Tandil.....	280
Tabla N°100. Tabla N°100. Resultados de la evaluación para el objetivo de conservación.....	284
Tabla N°101. Aportes de la articulación AP-OT.....	296
Tabla N°102. Variables clave para la articulación de las AP en el OT.....	297
Tabla N°103. Diagnóstico FODA de la articulación de las AP en el OT para Provincia de Buenos Aires (Argentina).....	300

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N°1. Producción científica por año.....	74
Gráfico N°2. Producción de artículos por continente.....	75
Gráfico N°3. Cantidad de artículos por abordaje.....	76
Gráfico N°4. Producción por país en América Latina y el Caribe en <i>Scopus</i>	81
Gráfico N°5 y 5.1 Porcentaje de partidos por etapas de OT y otra planificación.....	114
Gráfico N°6. Producción de instrumentos de planificación por períodos de tiempo.....	116
Gráficos N°7. Valoración de la naturaleza en Tornquist.....	271
Gráficos N°8. Valoración de la naturaleza en Tornquist.....	271
Gráficos N°9. Valoración de la naturaleza en Tornquist.....	271
Gráficos N°10. Valoración de la naturaleza en Tandil.....	272
Gráficos N°11. Valoración de la naturaleza en Tandil.....	272
Gráficos N°12. Valoración de la naturaleza en Tandil.....	272
Gráfico N°13. Importancia de la conservación en Tornquist.....	273
Gráfico N°14. Importancia de la conservación en Tandil.....	273
Gráfico N°15. Percepción del aporte de las AP al bienestar en Tornquist.....	282
Gráfico N°16. Percepción del aporte de las AP al bienestar en Tandil.....	282
Gráfico N°17. Niveles de la discusión	287

INTRODUCCIÓN

“Ante un mundo cambiante, en el que aumentan y se aceleran las presiones sobre la biodiversidad (...) es fundamental la integración y posicionamiento de las áreas protegidas en los instrumentos normativos, técnicos y de política pública de ordenamiento territorial, en los que se decide los usos del suelo”. (Paredes-Leguizamon, 2018- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza IUCN).

Esta tesis parte de esta afirmación, que se enmarca en los lineamientos del moderno paradigma de conservación de la naturaleza vigente en el mundo (Phillips, 2002; Mace, 2014), proponiéndose realizar un aporte teórico y práctico al tema desde el marco de un enfoque crítico latinoamericano (Alimonda, 2017). En este sentido, la actividad académica científica es concebida aquí como una actividad política y como una oportunidad de servir al pensamiento, la acción y la transformación para el buen vivir, la sostenibilidad y la justicia territorial (De Sousa Santos, 2007; Mollis, 2010; Ferrari y Bozzano, 2019). Con este propósito, partiendo del diseño y desarrollo de una investigación empírica en la provincia de Buenos Aires (Argentina), se discutirá en diferentes grados de abstracción: las variables claves que influyen en la articulación de las áreas naturales protegidas (AP) en las políticas públicas de ordenamiento territorial (OT); el potencial del OT para, en su articulación con las AP, propender a una conservación innovadora con justicia territorial; y, finalmente, como propuesta teórica, el aporte de las concepciones críticas regionales al paradigma vigente de conservación. Es decir, la tesis que se sostiene aquí es que el OT desde sus particularidades como la escala local, la participación y la visión integral, puede equilibrar y superar algunas de las dificultades y críticas de las AP, como su carácter impuesto y su discurso políticamente neutral, haciendo posible la puesta en práctica de innovaciones teóricas regionales para una conservación más eficaz, justa y significativa. Con esto se procura enriquecer la discusión internacional vigente a la vez que constituir un aporte a las políticas públicas.

Se parte de entender que la extendida y progresiva problemática de la explotación, transformación y degradación de la naturaleza en Latinoamérica, se encuentra en estrecha vinculación con un patrón histórico en la región de avasallamiento a los derechos de las personas y las culturas, en un contexto de intereses económicos y

políticos dominantes diferentes al bien común, que determinan condiciones de extractivismo e injusticias territoriales en la región (Quijano, 2000; Composto y Navarro, 2014). Estos procesos quedan en evidencia en los diversos movimientos de resistencia que se erigen en las últimas décadas, con un creciente protagonismo de poblaciones indígenas y campesinas, y mujeres (Seoane, 2003; Svampa, 2008; Merlinsky, 2017; Ulloa 2016; Cabnal 2019), los cuales, se ha interpretado, presentan una postura contra-hegemónica, en tanto expresan la necesidad de una ruptura con los patrones culturales occidentales dominantes (y sus consecuencias, como el extractivismo), asumiendo una praxis emancipadora (Gramsci, 2001; Harvey, 2003; Gudynas, 2015). Esto es especialmente notable en la concepción de la naturaleza que manifiestan, la cual presenta sentidos relacionales, territoriales e identitarios (Bryan 2012; Escobar, 2014; Ñanculef Huaiquinao, 2016), que contrastan con la perspectiva dicotómica occidental que la entiende disociada y funcional el ser humano (Composto y Navarro, 2014). Este cambio de perspectiva se considera clave para propender a una mejora de la conservación en la región. Así, en esta tesis la conservación se concebirá como un proceso integral orientado a la garantía de derechos tanto de la naturaleza como de las poblaciones (Boyd, 2012; Escobar, 2014; Lalander y Markus Kröger, 2016; Marin-Herrera, 2018).

Las áreas naturales protegidas, por su parte, principal instrumento de la política de conservación internacional y ampliamente distribuidas en la región (OAPA, 2005; Dudley, 2008), han demostrado tener numerosas dificultades para cumplir sus objetivos. Además de suscitar críticas y conflictos por ignorar, precisamente, el carácter social y territorial de la naturaleza (West, 2006; Anaya y Espíritu-Santo, 2018; entre otros), se encuentran sujetas a numerosas presiones por el uso del suelo, lo cual se ha expresado, por ejemplo, en un patrón mundial identificado como “fenómeno PADDD” que implica la degradación, reducción y desconsolidación de sus regulaciones (Mascia *et al.*, 2014; Pack *et al.*, 2016).

En un intento por mejorar el sistema de AP, en las últimas décadas se transitó desde un paradigma tradicional que las concebía como islas de conservación estrictamente biológica, al desarrollo del modelo actual en el cual se las entiende en perspectiva territorial, es decir integrando la biodiversidad con aspectos culturales, sociales y económicos del territorio en que se insertan (Phillips, 2003; Toledo, 2005; Mace, 2015; Watson *et al.*, 2014). En este sentido, se ha planteado a escala internacional (en espacios como el V Congreso Mundial de Áreas Protegidas en Durban 2003, el

Programa de Trabajo para las Áreas Protegidas en 2004 o la Evaluación Ecosistemas del Milenio 2005, entre otros):

(...) la necesidad de evolucionar en la planificación y gestión de las áreas protegidas a un contexto de paisaje, que trascienda los límites de las áreas, mediante el desarrollo de procesos de participación social incluyentes, el reconocimiento y respeto de los derechos de la gente, la contribución en la reducción de la pobreza y una mayor incidencia en el diseño y concreción de políticas sectoriales para conciliar el desarrollo y el uso sostenible de los servicios eco sistémicos para la conservación del capital natural.” (Paredes-Leguizamon, 2012, p. 2).

Esta tesis comparte este principio (aunque critica el enfoque utilitario) y se enfoca especialmente en las ventajas para la conservación que puede fomentar la articulación de las AP en las políticas públicas de OT, tomando especial consideración de los objetivos y cualidades de este proceso, siguiendo el enfoque latinoamericano de Massiris-Cabeza (2005). Según este autor el OT promueve el accionar del Estado para planificar los usos del suelo, en pos del bien común y la sostenibilidad frente a las tendencias del mercado que impone el capitalismo hegemónico, desde un proceso que aspira a ser participativo, estratégico, prospectivo e integral. Estas cualidades, particularmente su aspiración a la gobernanza, entendida como la interacción de diversas instituciones y personas para la solución de problemas públicos (Rhodes, 1997), es lo que hacen al OT especialmente susceptible de incorporar la visión de los movimientos sociales que operan localmente en las temáticas de conservación. Sin embargo, a pesar de las oportunidades teóricas que pueden hallarse en la articulación de las AP en el OT, la puesta en práctica de la coordinación constituye aún un desafío generalizado en la región (Massiris-Cabeza, 2005; Lerda *et al.*, 2005; Sanchez Salazar *et al.*, 2013). En el marco de estas discusiones teóricas, la tesis presenta evidencia empírica para aportar al conocimiento sobre las limitaciones y posibilidades de esta articulación en la práctica política. Para ello se seleccionó como caso de estudio la provincia de Buenos Aires, Argentina.

Los casos de estudios y el problema de investigación

La selección de la Provincia de Buenos Aires como caso de estudio fue realizada en base a dos consideraciones. Por una parte, porque en Argentina en tanto país federal

el OT se deriva a las provincias, donde los municipios tienen la autonomía de desarrollar y ejecutar sus propios planes en coherencia con la legislación y planificación marco (si existe); este hecho se vincula, además, con los procesos de descentralización que operan en la región en las últimas décadas (Massiris-Cabeza, 2008). En este sentido, el estudio de la práctica política del OT requiere el abordaje de la escala local que es donde se toman las decisiones sobre el mismo. Por otra parte, porque resulta un caso significativo en tanto los procesos histórico-políticos y el perfil productivo de la provincia han tendido a una sistemática vulneración de la diversidad natural y cultural del territorio, lo cual la posicionó actualmente como la provincia más modificada de la Argentina (Dinerstein, *et al.*, 1995; Sarlingo, 2004; Nagy, 2017; etc.).

En lo referido a lo normativo, la provincia cuenta con la Ley N°8912 de Ordenamiento Territorial, la cual fue aprobada en 1977 y es, por ende, la más antigua del país. En esta ley se establece que los municipios deben crear sus propios planes para posteriormente ser convalidados por el gobierno provincial. La situación para el año 2019 en este punto es que existe una compleja relación entre las políticas de desarrollo y ordenamiento, existiendo numerosos procesos de planificación estratégica propositiva pero solo una minoría de planes de OT vinculantes aprobados (Ríos *et al.*, 2008; Conti *et al.*, 2017). En cuanto a las AP, hay dos leyes provinciales que las regulan: la Ley N°10.907 de Parques y Reservas Naturales creada en 1990, más la Ley N°12704 de Paisajes Protegidos creada en 2001. En total, de los 135 partidos, un 31% (42) tienen al menos una AP de categoría provincial, nacional o internacional, pero sin embargo tienen una baja prioridad política y presupuestaria que, entre otras dificultades, determinan un escenario de baja efectividad (Testa, 2013). Por su parte, el porcentaje de superposición en los partidos de las AP con los instrumentos de planificación territorial es de un 57%, en los cuales el tipo de articulación de ambas políticas permanece mayormente incierta. En este sentido, en la primera parte de la tesis se realizará un análisis de contenido de los planes disponibles para identificar las tendencias generales que ayuden a la comprensión de este proceso.

Posteriormente, en este marco provincial y para profundizar en los factores políticos que condicionan la articulación de las AP en el OT y sus resultados en la conservación, el foco se colocará en dos partidos (Tandil y Tornquist) localizados en los sistemas serranos de Tandilia y Ventania. Esta selección es de interés ya que, a pesar del valor de conservación de las sierras, reconocido por diversos actores

(Madrid y Oliva 1994; Requesenz *et al.*, 2004; Bayón *et al.*, 2007; Ferrer y Pedrotta, 2006; Iparaguirre, 2007; Mazzanti y Quintana, 2014; Kristensen *et al.*, 2014; Degele, 2015; Millan y Degele, 2020; etc.) e incluso de su potencial turístico (Sánchez 2009; Sonzini 2014), estos ambientes tienen una baja prioridad en las políticas de conservación provincial, en tanto la mayor cantidad de áreas protegidas se orientan a la conservación de humedales y zonas costeras (Romero, 2013). Los partidos seleccionados son los que cuentan precisamente, con las únicas AP de administración estatal de la provincia orientadas a la conservación serrana (Parque Provincial Ernesto Tornquist, RN Sierras Grandes y Paisaje Protegido Sierras de Tandil) cuya función en el territorio permanece mayormente incierta debido a la escasez de investigaciones específicas y en un contexto donde, en las últimas décadas, se han agravado los conflictos y la presión por el uso del suelo con proyectos mineros, agriculturización y urbanización principalmente (Paz, 1999; Cozzani y Zalba, 2012; Girado, 2013; Linares y Picone, 2018; Somosa *et al.* 2020, entre otros).

En síntesis, la existencia de instrumentos políticos en la provincia, tanto de planificación territorial como de AP, contrasta con la situación de descuido y vulnerabilidad de los espacios naturales que debieran proteger. Esto puede ser interpretado como un indicador de una baja gobernabilidad en la conservación, concepto entendido como una baja “capacidad de formular e implementar políticas públicas por parte de un gobierno (Prats, 2007)”. A partir de ello se generaron las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo se articularon las AP a la planificación territorial de los municipios de la provincia de Buenos Aires en los últimos veinte años (momento en que se enfatizaron las recomendaciones internacionales sobre el tema)?, ¿cuáles son las variables políticas claves que inciden en esa articulación?, ¿cómo impacta ello en la conservación de la naturaleza?, y finalmente ¿cómo aportan teórica y pragmáticamente estos resultados al contexto latinoamericano e internacional en temas de conservación y ordenamiento territorial?

Hipótesis

En base a la relevancia general que se le aporta a la interacción y participación de actores para mejorar las condiciones de conservación y ampliar la perspectiva hacia un enfoque de justicia (por ejemplo, en Latinoamérica Kaimowitz *et al.*, 1998; Ellis y Porter-Bolland, 2008; Bozzano, 2009; Lambin *et al.*, 2014; Rubio *et al.*, 2017; Castro

Arce y Vanclay, 2020), se propone como hipótesis que la gobernanza es la principal variable en la articulación de las AP en el OT para tender a una mayor gobernabilidad en la conservación. En este sentido, las hipótesis se sustentaron en el siguiente silogismo hipotético:

- A mayor gobernanza en el OT, mayor articulación de las AP en el OT
- A mayor articulación de las AP en el OT, mayor conservación
- Entonces a mayor gobernanza en el OT, mayor conservación

A partir de la base de este pensamiento deductivo abstracto, y para avanzar en la comprensión del contexto desfavorable presentado previamente para la provincia, se construyeron las siguientes hipótesis, descriptiva la primera y correlacionales las demás:

-En la provincia de Buenos Aires la articulación de las AP en el OT de escala local de los últimos veinte años es menor a lo “aceptable”¹.

- Una menor articulación de las AP en el OT se corresponde con procesos más débiles de gobernanza local en torno a la política de OT.

-Cuanto menor es la articulación de las AP en el OT, la situación en relación a la conservación de la naturaleza en los partidos tiende a ser más problemática y grave.

Objetivos y estructura de la tesis

Objetivo general:

Contribuir al conocimiento y la discusión teórica sobre las limitaciones y condiciones de oportunidad del ordenamiento territorial para, en articulación con las áreas protegidas, favorecer la conservación de la naturaleza, en el marco de un enfoque crítico-latinoamericano.

¹ La operativización de la hipótesis, con la definición conceptual y operacional de las variables, se expone el Capítulo de Metodología, pág. 46.

Objetivos específicos:

- 1- Relevar y sintetizar las principales teorías sobre el territorio, su conservación y ordenamiento con relevancia en Latinoamérica.
- 2- Sistematizar el estado del arte a nivel internacional sobre la articulación de las AP en el OT, con especial énfasis en la región latinoamericana.
- 3- Relevar y analizar la situación del ordenamiento y la planificación territorial local en la Provincia de Buenos Aires (Argentina) de los últimos 20 años y sus modalidades de articulación con las AP
- 4- Profundizar sobre los procesos relacionados con dicha articulación mediante un análisis de políticas públicas y de gobernanza del OT en dos partidos serranos de la provincia (Tandil y Tornquist) desde la formulación del problema (década del 90') y hasta el 2019 inclusive.
- 5- Aproximar los resultados de ambas políticas de OT en sus objetivos específicos de conservación de la naturaleza para el año 2020.
- 6- Discutir los resultados obtenidos con las normas, recomendaciones, teorías y antecedentes de la región y el mundo, para alcanzar una proposición teórica, discernir variables claves y recomendaciones para la conservación.

La tesis se estructurará según estos objetivos específicos, los cuales constituirán los capítulos centrales de la tesis, en adición a un capítulo de metodología, área de estudio, discusión y conclusiones.

Marcos teóricos interculturales para el abordaje del territorio y su gestión en América Latina

1.1. Pensamiento y epistemologías críticas latinoamericanas

La tesis se posiciona desde una tradición de pensamiento latinoamericana que puede entenderse como un tipo de pensamiento crítico, es decir que manifiesta una disconformidad con la situación existente, analizándola en base a situaciones históricas y buscando soluciones desde un enfoque propio. Sus bases se remontan a la época de los procesos independentistas e incluyen elementos comunes de la historia latinoamericana como lo son:

(La) situación de subordinación en el contexto internacional, la heterogeneidad estructural de nuestras sociedades, con sus implicaciones culturales, la angustia del deber elegir entre diferentes herencias y caminos, la ansiedad por un destino moderno que parece inalcanzable, la urgencia por organizar la nacionalidad a través de medios autoritarios, la dificultad hostil del medio natural para ser incorporado como territorio efectivo de la nación (Alimonda, 2017, p. 37).

Desde este tipo de pensamiento se busca una identidad propia diferenciándose de los países desarrollados, con base en el etno y genocidio de las naciones indígenas y afrodescendientes llevada cabo en el continente, y desde la desconfianza hacia las teorías tradicionales de las ciencias sociales occidentales que han colaborado con la colonización en la región (Alimonda, 2017). En este sentido se plantea un posicionamiento contra-hegemónico, entendido como la ruptura de los consensos ideológicos, sociales y culturales imperantes, para visibilizar y fortalecer visiones del mundo alternativas, usualmente subordinadas, a fin de tender a una praxis emancipadora (Gramsci, 2001; Harvey, 2003).

Lo que se ha denominado como “dependencia histórico-estructural Latinoamericana” (Quijano, 2014), que se mantiene con diferentes matices hasta hoy, se fundamenta en un tipo de perspectiva particular de la naturaleza: “La incorporación de la naturaleza latinoamericana al sistema-mundo capitalista en condición de inferioridad, como mero recurso a ser explotado, fue parte sustantiva de la lógica de la modernidad/ colonialidad. Ecosistemas enteros fueron apenas concebidos como plataforma de tierras explotables, incorporadas al espacio hegemónico europeo por su enorme rentabilidad” (Composto y Navarro 2014, p. 42). Esta perspectiva hegemónica aparece como fundamento de una nueva avanzada del extractivismo en la región en las últimas décadas (Seoane, 2013), lo cual promovió una plataforma de diversos movimientos sociales de resistencia. Los mismos han sido estudiados por varios autores, con énfasis diferentes y denominándolos de diversas maneras, como sintetizan Composto y Navarro (2014): movimientos de justicia ambiental o de ecologismo popular (Alier, 2004), de reapropiación de la naturaleza y reexistencia del ser (Leff, 2004), insurgentes contra la acumulación por desposesión (Harvey, 2004) y movimientos socioambientales (Svampa, 2008). Podemos ejemplificar por ejemplo con las menciones de

(...) el modelo de desarrollo neoliberal, promovido por los estados de la región, basado en las industrias extractivas, la agroindustria, el turismo masivo y los proyectos de infraestructura, junto con los nuevos mecanismos de mercantilización de la naturaleza, agreden y vulneran nuestros derechos a la vida, al medio ambiente sano y al ejercicio de la gobernanza autónoma de nuestros territorios. Dicho modelo dominante es el principal obstáculo para alcanzar los compromisos globales de conservación de la naturaleza y de cambio climático (RED TICCA Latinoamérica 2019, p. 1-2)

En esta línea, se han desarrollado en las últimas décadas intentos por configurar una epistemología diferente que implica una crítica a la forma de conocer del mundo occidental, reconociendo la necesidad de apelar a otros saberes largamente subordinados (De Sousa Santos, 2018). Leff (2004), por ejemplo, propone un tipo de “racionalidad ambiental” que, mediante nuevas estrategias conceptuales, pueda expresar la pluralidad revalorizando los saberes no científicos. De este modo este autor habla de un “dialogo de saberes” que representa una multireferencialidad del saber, es decir un análisis plural de la realidad desde diferentes racionalidades culturales, lo cual solo es posible al reconocerse una relación ética con el otro. La

racionalidad ambiental implica revalorizar a la teoría como una estrategia de apropiación del mundo y de emancipación (Leff, 2006).

Boaventura de Sousa Santos (2010, 2011), en esta misma línea, refiere a la necesidad de tender hacia una “ecología de saberes”, haciendo analogía a la pluralidad de conocimientos y sus interconexiones, las que no comprometen la autonomía de las partes. Parte del supuesto de que la comprensión del mundo es mucho más amplia que la que permite el saber occidental y que la diversidad es infinita, siendo “desperdiciada” por las teorías modernas que no aportan herramientas suficientes para su aprehensión. El parámetro de credibilidad del conocimiento es su capacidad para intervenir la realidad; de este modo el saber se considera como práctica antes que como abstracción (Leff, 2002, 2006; De Sousa Santos, 2010, 2011; Escobar, 2014). Estas llamadas “epistemologías del sur” (De Sousa Santos, 2018) no implican desacreditar el conocimiento científico occidental sino su uso crítico y contra-hegemónico.

1.2. Trascendiendo al desarrollo: post-desarrollo y nuevos enfoques latinoamericanos

El pensamiento crítico y la reivindicación de otros saberes y valores de la región, alcanzaron también a la reflexión sobre los modelos de vida deseados. En este sentido, surgieron críticas al paradigma hegemónico del desarrollo las que pueden agruparse bajo la denominación de “post-desarrollo” y que consisten en cuestionar la aspiración al crecimiento continuado enfocado especialmente en el campo material, la instrumentalización de la naturaleza y la mercantilización de las relaciones sociales (Escobar, 2005). Como alternativa, en América Latina comenzaron a emerger nuevos enfoques como el “buen vivir”, modelo territorial y de vida alternativo enraizado en una visión indígena andina del mundo, por ende no occidental y no capitalista (Gudynas, 2014). Este enfoque, lejos de ser una propuesta acabada, teórica y homogénea, adquiere un gran valor por construirse a partir del encuentro de experiencias y conocimientos de pueblos que habitan el continente milenariamente, y que además han sido largamente silenciados y violentados. En palabras de Choquehuanca (del pueblo quichua) (2010) el buen vivir plantea “recuperar la vivencia de nuestros pueblos, recuperar la Cultura de la Vida y recuperar nuestra vida en completa armonía y respeto mutuo con la madre naturaleza, con la Pachamama, donde todo es vida, donde todos somos *uywas*,

criados de la naturaleza y del cosmos” (p. 10). Así, el buen vivir conjuga ideas de diferentes naciones indígenas (por ejemplo, *Suma Kawsay* en quechua, *Suma Qamaña* en Aymará o *Kume Mongüen* en mapudungun), las cuales presentan puntos en común.

Una de las innovaciones más relevantes a esta tesis es la ruptura con la perspectiva antropocéntrica del mundo, entendiendo a lo humano y lo no humano en términos relacionales, como una “comunidad política” (Acosta, 2015). Esta concepción, se encuentra intrínsecamente vinculada con una forma particular de percibir la naturaleza: “Para nosotros la convivencia entre los seres humanos y el territorio es parte de la cosmovisión de nuestro pensamiento y actuación, la cual implica una relación indisoluble e interdependiente entre: universo, naturaleza y humanidad, en donde se configuran la base ética y moral de los modelos y sistemas de vida propios de los Pueblos Indígenas (...)” (Pueblos Indígenas de Abya Yala, 2019). Particularmente desde la cosmovisión mapuche² se expresa:

[El buen vivir] se sustenta en el concepto *mogen* (vida) dentro de la que se desarrollan diferentes fuerzas (*newen*), que pueden ser agentes tangibles o físicos como los humanos o animales; o agentes intangibles o etéreos definidos como ‘seres que actúan como dueños-guardianes (*geh*) de las vidas, como espíritus ancestrales (*püju*) que recrean la vida, dimensiones de espacio eminentemente etéreas, así como muchos otros agentes que permiten e intervienen la vida’ (Pichinao Huenchuleo 2012, p. 19). Todos son mutuamente dependientes y tienen la capacidad de actuar, alterar y modificar el espacio-territorio. Esto se contrasta con la concepción occidental que atribuye a la naturaleza un rol pasivo e ignora a las fuerzas invisibles de un lugar (Millan y Degele, 2020, p. 9).

Así, desde estas cosmovisiones ancestrales la naturaleza es un concepto relacional que sustenta la identidad y autonomía cultural y territorial de las poblaciones

² El Pueblo Mapuche es un pueblo indígena del sur de América cuyo territorio se extiende a ambos lados de la Cordillera de los Andes, abarcando zonas de los actuales países de Chile y Argentina. En la tesis se utiliza preferencialmente la cita de esta cosmovisión en tanto es uno de los pueblos que reclama la ancestralidad de los territorios de la Provincia de Buenos Aires (área de estudio), y porque la autora adscribe a la Comunidad Mapuche Urbana Pillan Manke de la ciudad de Olavarría (Provincia de Buenos Aires), con quienes han escrito diferentes producciones académicas interpretando el territorio desde esta perspectiva (Millan *et al.*, 2018, 2019; Millan y Degele, 2020 a, b)

(Ñanculef Huaiquinao, 2016). Además, se trasciende la idea de su dominio e instrumentalización, convirtiéndola en un “sujeto de derechos”.

Otro de los aportes del buen vivir es la descolonización del saber, lo cual implica revalorizar las múltiples maneras de conocimiento existente, que van más allá de lo racional e implican las sensibilidades y espiritualidades. También implica repensar las concepciones lineales del tiempo y el espacio occidentales. Esta idea comenzó a desarrollarse, por ejemplo, con las epistemologías del sur, mencionadas previamente. Finalmente, otro de los puntos claves es el cuestionamiento de la economía neoliberal vigente, fundamentada en la acumulación individual y el materialismo, entendiendo que una vida plena o “buen vivir” va más allá de la “calidad de vida” basada en el consumo, e implica aspectos afectivos, comunitarios, culturales y de autodeterminación (Gudynas, 2011; Acosta, 2015).

Otras de las perspectivas críticas latinoamericanas, que critican el modelo del desarrollo, son las perspectivas feministas³. Estas miradas se encuentran alineadas con el buen vivir; de hecho, hay autores que interpretan que la resistencia frente al neoliberalismo y el extractivismo iniciada a fines de los 80', transitó de un momento “indianista” a uno “feminista”, añadiendo al discurso del buen vivir y los derechos de la naturaleza conceptos como el cuerpo/territorio, la ética del cuidado y la afirmación de la interdependencia (Svampa, 2019). Ulloa (2016) ha denominado “feminismos territoriales” a estas luchas territoriales-ambientales con protagonismo de mujeres indígenas, afrodescendientes y campesinas, que procuran la defensa y cuidado simultaneo del territorio, el cuerpo y la naturaleza. Son resistencias que parten de identificar una relación de correspondencia entre la opresión y la violencia hacia la naturaleza y hacia las mujeres, en base a una desigualdad de género remarcada en la modernidad/colonialidad patriarcal a partir del enfoque de dualidades como naturaleza/cultura y hombre/mujer. Así la naturaleza se “femeneiza”, se considera pasiva y se violenta (Ulloa, 2016).

Los diferentes movimientos feministas en torno a la defensa del territorio-tierra-cuerpo tienen en común una aspiración que Ulloa denomina como “circulación de la vida”. Es decir, un visión de modelo territorial basado en cinco ejes: el posicionamiento de otras relaciones con lo no humano (naturalezas relacionales), la política territorial horizontal y vertical, las relaciones de hombres y mujeres desde

³ Se consideran “feministas” en términos generales, ya que el feminismo presenta diversas líneas en su interior (lo cual no se ahondará en esta tesis).

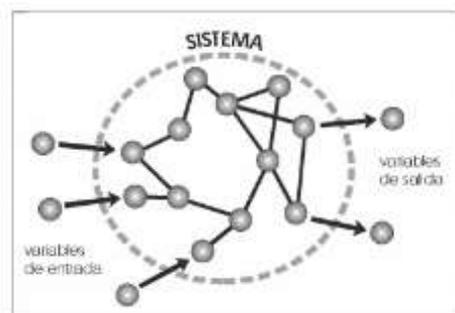
otras categorías de género, las dinámicas políticas basadas en la autonomía y la autodeterminación, y las prácticas de vida a partir de sus conocimientos (Ulloa, 2015). En conclusión, de acuerdo a las perspectivas feministas “se puede afirmar que defender la vida y defender el territorio, territorio que se extiende desde nuestro cuerpo hasta el ‘cuerpo de la Tierra’, son acciones inherentes una a la otra” (Haesbaert, 2020, p.19). El cuerpo-tierra-territorio, conjuga tanto la etno como la biodiversidad, asignándolos un sentido de afecto, vida y plenitud.

La tesis se posiciona desde el postdesarrollo ya que se considera que para lograr un territorio sostenible y justo es necesario trascender hacia una racionalidad como la enunciada, que respete los derechos de la naturaleza y de las culturas locales así como reconozca la vinculación entre el cuerpo, el territorio, el género, la espiritualidad, la autodeterminación y la reproducción identitaria de los pueblos; en términos prácticos, que aporte prioridad a estos aspectos en la gestión territorial, los que hasta el momento han sido escasamente reconocidos y subyugados a los intereses económicos, generando numerosos problemas sociales y ambientales (Viteri, 2004; Vladimir Zambrano, 2010; Korstanje *et al.*, 2013).

1.2.1 Observaciones sobre el concepto de sostenibilidad

En su concepción básica, la idea de sostenibilidad proviene de un enfoque sistémico según el cual los sistemas materiales son abiertos y mantienen intercambios de energía, materia e información con su entorno, los cuales determinarán en gran medida su comportamiento. En este sentido, según explica Gallopin (2003) “el estado del sistema, esto es, el conjunto de variables adoptado por todas las variables internas del sistema en un momento dado, está determinado por el estado anterior del sistema y por los insumos que éste haya recibido en el último período de tiempo” (p. 10) (Figura N°1).

Figura N°1. Gráfico ilustrativo de un sistema abierto



Fuente: Gallopin (2003)

Si el objetivo es mantener la estructura y funcionamiento de un sistema en el tiempo (por ejemplo, la conservación de un ambiente), entonces las variables de salida han de ser iguales a las variables de estado. En otras palabras, y sin profundizar en los modelos matemáticos que avalan esta teoría, para nuestro tema de interés podríamos definir a la sostenibilidad como el proceso de equilibrio que permite la perpetuidad de las características fundamentales (naturales y culturales) de los territorios en el tiempo. Sin embargo, es importante destacar que la conservación de características fundamentales no implica la inmovilidad, ya que los sistemas vivos se encuentran en permanente cambio. Sobre esto el autor ofrece una idea esclarecedora: “Todos los sistemas vivos son cambiantes y lo fundamental no es eliminar los cambios sino evitar la destrucción de las fuentes de renovación, a partir de las cuales el sistema puede recuperarse de las inevitables tensiones y perturbaciones a que está expuesto debido a su condición de sistema abierto” (Gallopín, 2003, p. 21).

Es importante aclarar que en esta tesis el concepto de sostenibilidad, usualmente asociado al desarrollo, se entiende de forma independiente a este modelo y por ende es considerado funcional a otras cosmovisiones y útil para trabajar en relación a los procesos de conservación. Es posible observar, de hecho, que la sostenibilidad entendida como la búsqueda constante del equilibrio relacional dentro de un sistema, es una representación teórica que establece semejanzas con la noción de armonía propuesta desde “el buen vivir”, según fue presentado previamente (Choquehuanca, 2010; Gudynas, 2014). En el caso del desarrollo sostenible, el objetivo no es el de tender al mero equilibrio, sino que se busca el cambio orientado al progreso. Así, se pretende realizar intencionalmente las intervenciones necesarias para fomentar mejoras económicas y sociales al sistema o sus productos, aunque con la limitación de no poner en riesgo las necesidades de las generaciones futuras (PNUMA, 1987; Gallopín, 2003). Desde este enfoque la conservación de la naturaleza, por ejemplo las AP, pueden considerarse efectivamente una intervención necesaria y estratégica pero siempre en función de un objetivo del progreso sostenido.

1.3. Abordando la complejidad del espacio y el territorio: incidencias para la región Latinoamérica

Según la definición de un autor clásico como Isnard (1975), el espacio geográfico constituye un producto social resultante de las intenciones y necesidades de cada sociedad y época, es decir que evoluciona y se adapta en el tiempo. Al ser creado por una sociedad, este espacio se vuelve una proyección de ésta, es decir una parte visible de su identidad. Según este autor, a cada transformación social se condice con una transformación del espacio, en los que denomina “diacronía paralela”.

El espacio ha adquirido especial relevancia a partir de la década de 1950, cuando un conjunto de tendencias englobadas en la noción de “giro geográfico” o “giro espacial”, buscaron re-centrar el espacio como categoría fundamental para abordar la realidad social en desmedro del hasta entonces énfasis en la “temporalidad” (Escobar, 2014).

Según Foucault:

La época actual sería más bien la época del espacio. Nos hallamos en la época de lo simultáneo, nos hallamos en la época de la yuxtaposición, en la época de lo cercano y lo lejano, del lado a lado, de lo disperso. Nos hallamos en un momento en el que el mundo se experimenta, creo, no tanto como una gran vida que se desarrollaría a través del tiempo sino como una red que relaciona puntos y que entrecruza su madeja (Foucault, 2010, 63-64).

Este giro espacial se vinculó con eventos de impacto a nivel mundial como las dos guerras mundiales, los procesos de descolonización y la caída del muro de Berlín, que exacerbaban las críticas hacia un enfoque historicista cuyo eje era el progreso y una historia evolutiva, alterándose las relaciones espacio-tiempo prevalecientes en la modernidad (Quesada, 2016; Muñoz González, 2017). También se achicaron las fronteras entre disciplinas, como lo plantea Muñoz González (2017), citando a Quesada:

(...) A partir de entonces, el pensamiento espacial se fue propagando con interés e intensidad por el conjunto de las ciencias sociales y las humanidades. El contacto y la simbiosis que se produjo entre la arquitectura, las ciencias sociales y la filosofía generaron debates muy prósperos para la normalización de la noción espacial, hasta el punto que hoy en día podemos asegurar que el impulso del «giro espacial ha disipado la frontera entre las disciplinas que se ocupan del espacio» (Quesada, 2016, p. 169)

Algunos de los autores más influyentes en este tema fueron Michel Foucault, con sus estudios en los espacios del poder, Henri Lefebvre, Paul Virilio y Michel de Certeau.

Según el esclarecedor desarrollo que plantea Muñoz González (2017) sobre el tema, las nuevas conceptualizaciones condujeron finalmente, en los años 80´ y 90´, a una exacerbación de la perspectiva crítica por parte de geógrafos como Edward Soja, David Harvey o Doreen Massey. Por ejemplo, Edward Soja (1997) desarrolla sus tesis tratando de dar respuesta a la pasividad e inmovilidad teórica y social del espacio frente a la visión cambiante del tiempo. De acuerdo a este autor las concepciones del espacio desde las disciplinas geográficas se han limitado, hasta recientemente, a una lógica binaria polarizando el pensamiento espacial en torno a diferentes oposiciones como lo objetivo contra lo subjetivo, lo real contra lo imaginario, o lo materialista contra lo idealista. En este sentido, se reconocían dos espacios, uno material o percibido que ha sido esencialmente el mundo físico, objeto de la geografía desde sus inicios, y uno mental o concebido. Considerando que dicha clasificación continuaba colocando un límite al pensamiento, Soja (2007) (en base a Lefebvre, 1974) definió el “tercer espacio” que es una postura crítica que precisamente implica la ruptura de la dualidad.

Consideramos que estas posturas críticas sobre el espacio desde la academia son de relevancia en el planteo de la tesis, en tanto pueden interpretarse como un marco teórico propicio para acompañar la apertura y reivindicación de cosmovisiones alternativas en Latinoamérica. Además, la forma de concebir el espacio constituye un factor importante para el abordaje territorial, en tanto ambos conceptos están estrechamente relacionados:

El territorio es una categoría densa [espessa, en el texto original en portugués] que presupone un espacio geográfico que es apropiado, y ese proceso de apropiación —territorialización— crea las condiciones [enseja] para las identidades —territorialidades— las cuales están inscritas en procesos, siendo por tanto dinámicas y cambiantes, materializando en cada momento un determinado orden, una determinada configuración territorial, una topología social (Porto Gonçalves, 2002, citado en Escobar 2017, p. 230).

El territorio es un concepto con fuertes raíces jurídicas que recién a partir de la década de 1970 comenzó a ampliar su concepción y hacerse usual en la literatura de diversas ciencias sociales hasta constituirse, actualmente, en un concepto de gran importancia aunque de difuso significado (Le Berre, 1992). En términos clásicos, los principales elementos para comprender el concepto son el hecho de que es una extensión de la superficie terrestre con ciertas particularidades naturales (relieve,

clima, etc.) sobre el cual se da un proceso de apropiación social que implica conflictos de diferente índole, y que es ordenado y administrado por un grupo mediante diferentes prácticas para garantizar su mantenimiento y reproducción en el tiempo. Esto da lugar a la producción de un territorio con cierta estabilidad, que es heredado y adaptado de generación en generación (Le Berre, 1992). Desde una perspectiva crítica de la geografía, se agrega que los territorios son una construcción social que resulta del ejercicio de relaciones de poder (Herner, 2009). En este sentido el territorio abarcaría dos dimensiones definitorias, una de ellas simbólica-cultural, vinculada a las memorias y vivencias del espacio, y otra política, que refiere a las decisiones sobre su control y ordenamiento (Haesbaert, 2004).

Tanto el desarrollo de una concepción crítica del espacio como del territorio se han afianzado en el contexto regional en lo que se ha denominado “giro territorial latinoamericano” (Bryan, 20212) expresándose tanto en la producción académica como en las reivindicaciones de diferentes grupos sociales indígenas, campesinos y afrodescendientes los cuales desde fines de los 80´ y principios de los 90´, instalaron y resignificaron el tema en los debates teóricos-políticos del continente, en conjunto con otros tópicos como el Estado, el poder, la naturaleza y las identidades (Porto-Gonçalves, 2002). Esto puede interpretarse como una “tensión de territorialidades”, donde se enfrentan un sentido del territorio y la naturaleza valorados como fuente de vida e identidad, frente al vaciamiento de sentido y monetarización propuesta por el modelo capitalista (Porto Gonçalves, 2001). En esta línea, Escobar (2014) reafirma que el territorio es “(...) tanto material y simbólico al tiempo, biofísico y epistémico, pero más que todo es un proceso de apropiación socio-cultural de la naturaleza y de los ecosistemas que cada grupo social efectúa desde su “cosmovisión” u “ontología” (p. 91). Puede ilustrarse este punto con la cita de Millan *et al.* (2019), del pueblo mapuche:

En la actualidad los miembros de los pueblos originarios contemporáneos están/estamos en un proceso de revalorización de la espiritualidad y espacialidad ancestral. En este sentido, recuperamos el concepto Geh, cosmos, para el pueblo Mapuche (que remite a una cosmovisión holística), porque nos permite situarnos para comprender la ancestralidad de los territorios en relación con las memorias, el espacio universal y las fuerzas fundadoras de los sub-espacios que constituyen el Wall Mapu” (Millan *et al.*, 2019, p.162).

Otra de las interpretaciones críticas del territorio, es aquellas que promueven las perspectivas feministas, mencionadas anteriormente, que entienden el cuerpo como territorio y el territorio como cuerpo, desde la afirmación de que “cuando se violentan los lugares que habitamos se afectan nuestros cuerpos, cuando se afectan nuestros cuerpos se violentan los lugares que habitamos” (CMCTF, 2017, p.7). Los cuerpos se plantean como el primer territorio a defender, que se extiende a toda la naturaleza que sostiene esas vidas y su sentido cultural-comunitario: “no concibo este cuerpo de mujer, sin un espacio en la tierra que dignifique mi existencia, y promueva mi vida en plenitud” (Cabnal, 2010, p.23).

Así, el territorio en la región presenta un enfoque que han denominado “decolonial”, cargado con un sentido de memoria, resistencia, derechos y justicia (Viteri, 2004; Bryan, 2012; Serrano, 2014; Halvorsen, 2019).

A continuación, se sintetizan los enfoques y conceptos presentados hasta el momento (Tabla N°1).

Tabla N°1. Síntesis del contexto y enfoques críticos latinoamericanos seleccionados

Contexto latinoamericano	Ejemplos de enfoques críticos latinoamericanos	Visión territorial	Conceptos asociados al territorio-naturaleza
Extractivismo y contaminación Genocidio/ etnocidio/ ecocidio/ terricidio Movimientos sociales con protagonismo indígena, afrodescendiente y femenino Pobreza y desigualdad social Persecución y despojo Inequidad y violencia de género Neoliberalismo-neocolonialismo Corrupción gubernamental Pensamiento crítico Epistemologías del sur Post-desarrollo	Buen vivir	Recuperar la vivencia y saberes de los pueblos y la vida en armonía con la naturaleza	Visión relacional y territorial de la naturaleza Conservación ligada a derechos territoriales y ambientales Naturaleza ligada a la justicia Madre Tierra/ Pachamama Respeto/armonía/ comunidad política Pluralidad Territorios ancestrales (memoria, identidad)
	Perspectivas feministas	Garantizar la circulación de la vida- Autonomía y cuidado de los cuerpos, lo no-humano y el territorio	Cuerpo- tierra- territorio Empatía- afecto- cuidado Autonomía- Autodeterminación Humano- No humano Derechos de las mujeres Equidad de género Enfoque holístico de la conservación

Fuente: elaboración propia.

1.4. La gestión del territorio para la sostenibilidad en el post-desarrollo: definiendo el OT

La gestión de un territorio implica un proceso integral estratégico de toma de decisiones y coordinación política en relación al manejo y control de los diferentes recursos existentes a fin de alcanzar un objetivo como la sostenibilidad o el desarrollo (Herman Rosa *et al.*, 2003). El OT puede interpretarse como un modelo posible para ello, el cual emergió como disciplina científico-política a fines del siglo XX, en el contexto de problemáticas territoriales complejas, con el objetivo principal de procurar un uso del territorio racional que favorezca la calidad de vida de todos sus habitantes (Massiris-Cabeza, 2008; Sanabria Pérez, 2014). Hay dos enfoques principales del OT: uno de ellos como mera planificación física de los usos y localizaciones de la población y las inversiones económicas; y otro que lo asume como un proceso integral y complejo para la sostenibilidad del territorio y el bienestar social articulando diferentes políticas económicas, sociales, culturales y ambientales (Gómez Orea, 2001; Massiris, 2005). Es en este sentido integral que será concebido el OT en esta tesis.

Según Massiris-Cabeza (2005), representante de esta línea, el OT “es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo” (p.2). Uno de sus principales desafíos es armonizar los intereses colectivos y la acción pública con los intereses privados, a fin de que el orden del territorio responda principalmente a procurar el bienestar de todas las personas y la sostenibilidad. De esta manera, el OT orientará “la espacialidad de las inversiones socioeconómicas en consecuencia con el modelo de uso y ocupación al que se aspira” (Massiris, 2002).

Para Latinoamérica, Massiris (2008) propone los siguientes objetivos: optimización del uso del suelo en función de su vocación, a fin de revertir procesos de agotamiento de recursos naturales y la expansión urbana ineficiente y/o riesgosa; establecer áreas sujetas a una gestión especial en función de sus valores históricos, culturales y ecológicos, es decir que se articula con las AP; brindar directrices espaciales para la localización, tamaño y funcionamiento de estructuras productivas, de transporte y servicios; y dar un manejo especial a las zonas de riesgo natural y social para prevenir desastres.

Los objetivos se verán reflejados en políticas y planes cuyos contenidos variarán dependiendo de la escala: la internacional implica el acuerdo dos o más países en función de objetivos compartidos y se expresa en políticas internacionales de integración, constituyéndose un proceso netamente político, sin participación social; la nacional, consiste en el delineamiento de grandes estrategias y localización de áreas especiales (protegidas, productivas, etc.) que estructuren de forma sostenible y equilibrada el territorio urbano y rural, es principalmente de carácter indicativo; el regional, comparte varios objetivos con la planificación regional y es considerado el ámbito por excelencia del OT por la confluencia de intereses y escalas; este nivel implica un grado mayor de participación social y es el marco para el OT de las escalas inferiores, pudiendo ser vinculante para el sector público e indicativa para el privado; finalmente, a la escala local le incumbe el ordenamiento urbano y rural en el ámbito municipal, y es donde hay mayor sensibilidad a las decisiones del OT ya que afectan directamente la vida de las personas; en este nivel los procesos suelen ser participativos y muy complejos por la necesidad de consenso de actores y coordinación interinstitucional. El nivel local, considerando la autonomía de los gobiernos municipales en una gran cantidad de países de la región, es el ámbito donde se hace efectivo el OT (Massiris-Cabeza, 2005).

La base de partida para desarrollar una política de ordenamiento territorial adecuada localmente es el conocimiento de la organización espacial de un territorio, entendiendo como tal a las relaciones dinámicas entre los procesos sociales y las formas espaciales, que modelizan el territorio en el tiempo y sirven de base a la sociedad (Aguilar, 1989). Este proceso adquiere características únicas en base a las prácticas sociales que varían según las culturas, percepciones del territorio y modalidades técnicas. Sobre esta organización preexistente, el OT desde su naturaleza política incorporará un direccionamiento para alcanzar el escenario deseado que puede ser vinculante, cuando es obligatorio, o indicativo, cuando induce comportamientos, pero no es obligatorio; activo cuando implica inversiones de infraestructuras e incentivos (más frecuente a nivel regional) y pasivo, cuando consiste en normas (más frecuente a nivel local) (Massiris-Cabeza, 2005).

Las principales características del proceso del OT son ser planificado, integral, coordinado, prospectivo-estratégico y democrático. Massiris (2005) las define del siguiente modo:

- 1- Planificado: su principal instrumento son los planes generados mediante la planificación estratégica, es decir que buscan ser flexibles, continuos y participativos. En este sentido siguen los procedimientos de dicha disciplina como el diagnóstico del territorio y de los actores, la valoración de alternativas de uso, la selección de una de ellas en base a determinados criterios y la disposición de objetivos y estrategias.
- 2- Integral y coordinado: ya que es parte de una visión compleja y sistémica de la realidad, donde los diferentes componentes se integran y afectan entre si permanentemente transformándose. De este modo, tanto en el diagnóstico como en las estrategias se tomarán en consideración los aspectos físicos, económicos, sociales, culturales, ambientales, etc. requiriéndose un trabajo interdisciplinario. Además, se requiere una articulación institucional vertical y horizontal para alcanzar sus objetivos.
- 3- Prospectivo- estratégico: se vale de la disciplina de la prospectiva, ya que tiene el objetivo de definir y planificar un futuro deseado, elegido por los diferentes actores del territorio. Así se definen diferentes escenarios y se seleccionan de forma consensuada, basándose en tres preguntas: ¿para qué ordenar el territorio? ¿cuáles son los caminos posibles? y ¿a qué escenario futuro se quiere llegar?
- 4- Democrático: tiene como base una estructura participativa de toma de decisiones que garantice la legitimidad del proceso y facilite su implementación. Se busca el establecimiento de consensos o acuerdos básicos entre diversos actores sociales entendidos como fuerzas sociales, económicas, políticas y gubernamentales con diferentes intereses que se ven afectados por la implementación del plan o que son necesarios para su efectividad. La administración pública determinará los instrumentos de participación social, participantes y procedimientos, además de motivar la participación ciudadana mediante información y sensibilización.

1.4.1. *El ordenamiento territorial como política pública*

El ordenamiento del territorio en su búsqueda del bien común se proyecta en la realidad social mediante políticas públicas lo cual implica un factor fundamental al

pensarlo como potencial herramienta contra-hegemónica: enfatizar el rol del Estado como garante de la sostenibilidad territorial frente a los modelos y/o tendencias económicas que modifican y ejercen presión sobre la forma estructural del territorio (Sánchez, 1992; Massiris-Cabeza, 2005).

En el modelo capitalista global que nos atañe, el sector privado tiene un fuerte peso como ordenador del territorio, con una lógica básicamente orientada a la rentabilidad (Boisier, 1998). Este sistema, según apunta Massiris-Cabeza (2005) tiene tres problemas principales que son a) las decisiones de uso del suelo no se corresponden muchas veces con el interés colectivo; b) existen bienes importantes para la sociedad cuyo valor no puede medirse con la lógica del mercado; c) y, finalmente, genera grandes externalidades negativas como crisis ambientales y sociales. En este sentido es clave la observación de Oporto (2008): “la planificación a cargo del mercado no soluciona los desequilibrios territoriales sino que los consolida, porque las inversiones, y no se puede pedir otra cosa al mercado, van hacia donde hay mayor rentabilidad. Es el Estado el que debe velar por garantizar los intereses y el equilibrio social” (Oporto, 2008, citado en Gómez Carrizo, 2015).

Las políticas públicas pueden definirse como el “conjunto de actos y no actos del Estado frente a un problema o un sector relevante de su competencia” (Many y Thoenig, 1992), o también como “un conjunto de objetivos, decisiones o acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran necesarios” (Tamayo Paez, 1997). Diseñar e implementar políticas es la actividad fundamental del Estado (Oszlak, 1980), es decir que son los medios por los que cumple con la responsabilidad de incidir en los problemas públicos. El gobierno, en este sentido, se entiende como la instancia ejecutora de acciones y “la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes” (Bonnin, 2003, p.187).

Dentro de las políticas públicas es importante la diferenciación entre políticas de gobierno, de corto plazo y aquellas que son políticas de Estado, que se caracterizan por tener continuidad en el tiempo y afectar a una parte significativa de la población, además de surgir de la conflictividad y contar con consensos entre actores sociales y el gobierno (Cueto y Guardamagna, 2012). El OT, dada su perspectiva integral, estratégica y compleja, debiera constituirse como este último tipo de política, a fin de

garantizar su consolidación y beneficios en el largo plazo (Massiris, 2005; Gudiño, 2015).

1.4.2. *El ordenamiento territorial y la justicia territorial*

En Latinoamérica, el OT aparece, efectivamente, como una de las varias estrategias políticas adoptadas para contrarrestar las consecuencias sociales y ambientales, fundadas en modelos extractivos históricos, que se profundizaron en los 80' con la adopción de un modalidad económico neoliberal "caracterizada por ser espacialmente concentradora y segregadora, depredadora del patrimonio natural y generadora de desigualdades e inequidades sociales y territoriales" (Massiris 2016, p.61). Los temas de justicia en relación al desarrollo urbano y territorial, sin embargo, son planteados en el mundo ya desde mediados del siglo XX (Fainstein, 2014). Según Brenner y Theodore (2002) la elección de la justicia como norma para la política urbana representa una reacción a las numerosas desigualdades y procesos de exclusión social producidos por la adopción de un modelo neoliberal en el diseño y evaluación de políticas públicas, cuyos criterios de eficiencia y costo-beneficio tienen impactos negativos, usualmente invisibilizados, sobre las minorías y la equidad distributiva. Este orden dispuesto por intereses diferentes al bien común, en gran medida determinado por el mercado y el sector privado, es lo que el OT propone contrarrestar, siendo la preservación ambiental uno de sus principales objetivos (Massiris-Cabeza, 2005; Salkin, 2007).

El OT aparece así como una herramienta con un fuerte potencial para que, mediante su ejercicio adecuado y mejoramiento, los territorios y poblaciones latinoamericanas con su diversidad natural y cultural y posicionamientos propios puedan defenderse de intereses y aspiraciones externas o diferentes al bien común. La cualidad de ser democrático y participativo, aspectos que se encuentran estrechamente vinculados con la adopción de enfoques de la gobernanza en la gestión (Speth y Haas, 2006; De Sousa Santos y Garabito, 2008; Van Zeijl-Rozema *et al.*, 2008) adquieren fundamental relevancia para ello. En este sentido, Massiris-Cabeza (2018) señala:

El ordenamiento territorial como concepto, como política pública y como estrategia de desarrollo puede contribuir a la territorialización de estas nuevas visiones de desarrollo y, con ello, ayudar a superar la concepción sectorial fragmentada del desarrollo y de la gestión territorial y adoptar una más sistémica en la que las políticas económicas, sociales y ambientales se

integren, tanto en lo urbano como en lo rural, a partir del territorio como elemento articulador y agente activo (p. 20).

Así, el OT se presenta como una herramienta con potencial para alcanzar condiciones de justicia territorial (JT), entendiendo a este concepto como la distribución equitativa y ajustada a principios y derechos de los recursos de un territorio, lo cual implica tanto las oportunidades objetivas de los diversos grupos poblacionales como las percepciones de los propios individuos en el territorio donde desenvuelven sus actividades (Mac-Lure, 2016). Según este autor la JT “es un tema central en el continente hoy, cuando las políticas públicas dejan de estar restringidas a la pobreza y emergen con fuerza críticas a las múltiples desigualdades que caracterizan a nuestras sociedades” (Mac Lure 2016, p. 48). En este sentido, el concepto de JT se enmarca en la línea de pensamiento crítico planteada en el capítulo, especialmente en relación a las concepciones de espacio y territorio. De acuerdo al pensamiento de Edward Soja (según reseña de Link, 2013):

Las razones del auge de la idea de justicia como objetivo político están dadas particularmente por las consecuencias negativas de la globalización y la constitución de la nueva economía. Específicamente en ámbitos sociales, políticos, culturales y medioambientales, la globalización ha multiplicado las desigualdades preexistentes en la sociedad contemporánea (ricos-pobres; hombres-mujeres; diferencias raciales, etc.), lo que ha derivado en un “localismo militante”, en referencia a D. Harvey. Estos movimientos sociales y espaciales han extendido la politización de la justicia en diversos ámbitos y escalas, transversalmente y superando las categorías binarias tradicionales. Así, la espacialización de la búsqueda de este concepto de justicia es efectiva en proveer un vínculo organizacional que permita mantener la asociación y movilización a nivel territorial (p. 113).

Bozzano (2009) indica que el concepto de justicia social-territorial fue la base de reflexiones provenientes de la geografía crítica y radical para denunciar el impacto de políticas neoliberales en la organización de los territorios y agrega: “La Justicia Territorial se enmarca en teorías de la transformación nutridas de la ciencia social emancipatoria y las utopías reales de Wright (2015) y de las epistemologías del sur de Sousa Santos (2009)” (Bozzano, 2019, p. 5). Desde esta mirada entonces queda claro que las concepciones de justicia social, ambiental, territorial y cognitiva están estrechamente relacionadas. Particularmente, el ejercicio de derechos en relación a

la conservación de la naturaleza, por ejemplo por parte de los pueblos indígenas del que reclaman territorios ancestrales, así como de las mujeres y otros grupos sociales que denuncian la explotación e inaccesibilidad de espacios naturales de valor identitario, constituyen una de las facetas que ejemplifican la búsqueda activa de una justicia territorial en el continente.

1.4.3. *El ordenamiento territorial y la conservación*

Diferentes conceptualizaciones de la academia occidental han abordado desde el siglo XIX la relevancia de ciertas cualidades del territorio para la identidad colectiva, ahondado en la importancia de su conservación y acompañando, en las últimas décadas, las tendencias de incorporar una perspectiva integral, crítica y compleja en las mismas. En Latinoamérica, concretamente la conservación de la naturaleza se encuentra estrechamente ligada con la supervivencia cultural, con la demanda de derechos y con procesos de justicia territorial. Esta perspectiva implica ampliar la tradicional visión de patrimonio, concepto estrechamente asociado a la conservación, para entenderlo en sus relaciones territoriales. Así la conservación ingresa en el ámbito de las políticas de OT.

Dentro de cada construcción territorial se destacan diferentes lugares que tienen valor para una sociedad, sea este atribuido por un criterio científico o por su rol para la identidad, pertenencia o integración entre los habitantes (Arizpe, 2006; Prats, 2012; Carra, 2016; Cundil *et al.*, 2017). Estos espacios constituyen puntos de referencia colectivos que orientan a las personas en el espacio y en el tiempo a nivel local, nacional o regional (Cotter *et al.*, 2001; van der Hammen *et al.* 2009). De ese repertorio de lugares valorados solo algunos atravesarán procesos de patrimonialización entendiendo así a las decisiones dadas por entes de poder de institucionalizarlos como espacios de valor y conservación convirtiéndolos formalmente en “patrimonio” (Prats, 2007). Según este autor el factor determinante del patrimonio “es su carácter simbólico, su capacidad para representar simbólicamente una identidad. Esto es lo que explica el cómo y el por qué se movilizan los recursos para conservarlo y exponerlo.” (Prats, 2007, p.22).

Pensar la dimensión territorial del patrimonio permite abordarlo desde la unidad, inserto en un contexto de relaciones políticas, sociales y físicas, siendo posible visualizar así la relación dialéctica de construcción con el territorio. Sobre este proceso se han identificado dos tendencias esclarecedoras denominadas

“patrimonialización del territorio” y “territorialización del patrimonio” (Martínez Yáñez 2008). La primera perspectiva parte de considerar que:

El territorio (...) es un resultado cultural lo mismo que lo es el monumento aislado, lo mismo que lo es el conjunto histórico, lo mismo que lo es una ciudad en su conjunto. Cada territorio puede y debe ser interpretado en esta perspectiva, ya que como resultado cultural, también es un elemento patrimonial que debe ser así asumido, reconocido, gestionado y debatido en su evolución por todos los que lo utilizan, especialmente por los que viven en él (IAPH 1996, P. 19, citado en Martínez Yáñez 2008).

La idea de “patrimonio territorial” implica entender no solo a los bienes como patrimonio sino la construcción misma del espacio. Esta noción, estrechamente ligada a una ampliación de la concepción de territorio que incluya el componente cultural y vivido del mismo, implica primero la valoración del territorio en un sentido histórico, para confeccionar un inventario de recursos naturales y culturales cuya protección y puesta en valor pueden integrarse y considerarse dentro de un proyecto de territorio que redunde en un desarrollo sostenible del mismo (Verdugo Santos, 2005).

La segunda perspectiva (territorialización del patrimonio), implica entender al patrimonio como una variable actuante en un escenario mayor territorial, aportándole no sólo un tradicional rol pasivo de “legado” sino también identificando sus potencialidades de agencia para la sostenibilidad y el desarrollo de todo el sistema: “El territorio (...) es la base idónea en la que entender el patrimonio y, además, en la que conectarlo con los grandes temas de interés del final del milenio: la preocupación medioambiental, el desarrollo sostenible, las nuevas tendencias demográficas, la distribución de las rentas, la sociedad de la comunicación, etc.” (IAPH 1996, p. 9, citado en Martínez Yáñez 2008). La principal diferencia con el enfoque anterior es que más allá de incorporar al territorio como un ámbito de mayor escala para la aplicación de políticas patrimoniales, lo que se busca es comprender al patrimonio integrado en las relaciones sociales, culturales y económicas que le dan sentido. De esta manera, el patrimonio puede entenderse como uno de los elementos que aporta singularidad a un territorio, yendo más allá de los bienes declarados, es decir recuperando otros espacios de valor potenciales. Estos espacios de valor “informales” pueden analizarse desde conceptos como los lugares patrimoniales y paisajes, desarrollados por la academia en los últimos años (Hammen *et al.*, 2009;

Orduna Allegrini, 2012). El valor de conservación que adquiere un conjunto de lugares parte de procesos de apropiación social que pueden actuar en un doble sentido: de “abajo a arriba”, cuando es la sociedad civil la que incita a la patrimonialización y, de “arriba a abajo” cuando los criterios son impuestos por las autoridades (Molinerio Hernando, 2017).

Los cambios delineados previamente en las formas de concebir al territorio y sus valores de conservación, considerándolo de una manera sistémica y compleja, implican nuevos abordajes de gestión dentro de los cuales el OT tiene un rol clave (Mata Olmo *et al.* 2009; Leguizamón, 2018). Una de las ventajas, por ejemplo, es la posibilidad de simplificar y acelerar los procesos de conservación, usualmente condicionados a los procedimientos jurídicos tradicionales del patrimonio. Esto es ejemplificado por Yáñez (2008) para el caso de España, pero también puede aplicarse al caso de Argentina y otros países latinoamericanos:

Una fusión que el ordenamiento jurídico actual dificulta extraordinariamente al corresponder al diverso valor de los bienes culturales y naturales del territorio diferentes categorías de protección y regímenes jurídicos, así como administraciones competentes en su protección (...). En este sentido, hay que indicar que existen otras técnicas de protección con una tramitación menos compleja, como la ambiental o la urbanística que, aunque no abarquen todo el territorio, si permiten proteger satisfactoriamente áreas más grandes que las estrictamente limitadas por el entorno de los BIC (Martínez Yáñez, 2008 p. 268).

Así, el ordenamiento del territorio puede concebirse en sí mismo como una herramienta de conservación, en tanto busca la sostenibilidad y el bien común mediante la planificación espacial de los diversos usos e intereses, reservando ciertas áreas donde la protección del patrimonio natural y cultural resulta prioritaria. La tesis doctoral de Eugenia Villarmarzo (2018), por ejemplo, desarrolla este aspecto para el caso de Uruguay, en relación específicamente al patrimonio arqueológico costero.

1.4.3.1. Las áreas protegidas

En esta línea, uno de los objetivos propuestos para el OT para Latinoamérica es precisamente “Establecer áreas sujetas a un manejo especial por su valor ecológico,

cultural e histórico, a partir de lo cual el OT incorpora a sus criterios, políticas y estrategias de las directrices de la política ambiental, específicamente relacionadas con las áreas protegidas” (Massiris-Cabeza 2005, p. 26). Esto indica la necesidad de coordinar diferentes políticas e instrumentos a los fines de garantizar la sostenibilidad y la conservación. La meta Aichi N°11 establecidas en el año 2010 por el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), establece que:

(...) para el 2020 al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación efectivas basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios (CDB 2010).

Si bien la idea de lugares que merecen ser tratados especialmente o conservados es antigua y trasciende la sociedad occidental (Oviedo, 2008), su conceptualización como institución estatal se inició a fines del siglo XIX, con la clásicamente citada fundación del Parque Yellowstone en Estados Unidos (1872) como punto de referencia, pero tuvo su auge como parte de una agenda política internacional de conservación ambiental desde el siglo XX, cuando la intensificación y expansión de un modelo económico extractivista generó un notable deterioro y/o pérdida de espacios naturales. A partir de entonces, las AP se han multiplicado, ampliado sus categorías de protección y afianzado como las figuras de conservación legítimas y oficiales en la mayor parte de los países del mundo (Phillips, 2003; Watson *et al.*, 2014). Según las últimas directrices de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), referente internacional en lo respectivo a recomendaciones y estándares del tema, las AP pueden entenderse como “(...) un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios eco sistémicos y sus valores culturales asociados” (Dudley, 2008, p.10). Actualmente las categorías de manejo establecidas son seis (Tabla N°2):

Tabla N°2. Categorías de manejo de la IUCN (Dudley 2008).

Categoría	Figura	Objetivo
I- Protección estricta	A) Reserva Natural Estricta	Conservar a escala regional, nacional o global ecosistemas, especies (presencia o agregaciones) y/o rasgos de geodiversidad extraordinarios: dichos atributos se han conformado principalmente o exclusivamente por fuerzas no humanas y se degradarían o destruirían si se viesen sometidos a cualquier impacto humano significativos.
	B) Área Natural Silvestre	Proteger la integridad ecológica a largo plazo de áreas naturales no perturbadas por actividades humanas significativas, libres de infraestructuras modernas y en las que predominan las fuerzas y procesos naturales, de forma que las generaciones presentes y futuras tengan la oportunidad de experimentar dichas áreas.
II-Protección y conservación de ecosistema	Parque Nacional	Proteger la biodiversidad natural junto con la estructura ecológica subyacente y los procesos ambientales sobre los que se apoya, y promover la educación y el uso recreativo.
III- Conservación de los rasgos naturales	Monumento Natural	Proteger rasgos naturales específicos sobresalientes y la biodiversidad y los hábitats asociados a ellos.
IV- Conservación mediante manejo activo	Área de Manejo de Hábitats-Especies	Mantener, conservar y restaurar especies y hábitats.
V- Conservación de paisajes terrestres y marinos y recreación	Paisaje Terrestre y Marino Protegido	Proteger y mantener paisajes terrestres/marinos importantes y la conservación de la naturaleza asociada a ellos, así como otros valores creados por las interacciones con los seres humanos mediante prácticas de manejo tradicionales.
VI- Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales	Área Protegida Manejada	Proteger los ecosistemas naturales y usar los recursos naturales de forma sostenible, cuando la conservación y el uso sostenible puedan beneficiarse mutuamente.

Fuente: Dudley (2008).

Metodología

2.1. Enfoques metodológicos utilizados

A continuación, se exponen los lineamientos básicos de los tres enfoques que guiaron el abordaje metodológico de la tesis. Se incorporan en este capítulo, diferenciándose del resto de los contenidos teóricos, por constituir la estructura heurística específica sobre la cual se diseñó la aproximación empírica al campo de estudio.

2.1.1. *La perspectiva de la complejidad*

La complejidad implica una nueva forma de pensar la realidad, desde una visión de la “incertidumbre, las fluctuaciones y la inestabilidad”, concibiendo al conocimiento como una configuración actual del mundo producida en una red de interacciones e intercambios (Najmanovich, 2008). Buscando la forma de operativizar la perspectiva, Rolando García (2006) desarrolló lo que se denomina el paradigma de los sistemas complejos, entendiendo un sistema como “la representación de un conjunto de situaciones, fenómenos, procesos, que pueden ser modelizados como una totalidad organizada, con una forma de funcionamiento característica” (p. 182). Los sistemas complejos, particularmente, son aquellos cuyos procesos determinantes son interdefinibles y múltiples, los cuales dependen de diversos factores y, por lo tanto, no pueden comprenderse aisladamente.

Las características básicas para el abordaje metodológico (sintetizadas por Bonil *et al.*, 2004) son:

- Perspectiva sistémica de retroalimentación: implica el reconocimiento de la multicausalidad y el multiefecto en el estudio de un fenómeno dado. Aparecen causas y efectos simultáneos e interrelacionados que, junto con un componente de azar, construyen permanentemente el sistema.
- Perspectiva dialógica: es decir, estudiar los fenómenos como un diálogo entre diferentes elementos y procesos, con el foco puesto en las interacciones entre ellos.

- Perspectiva hologramática: es la consideración de que en los sistemas sociales y naturales “las partes constituyen el todo, pero a la vez el todo está potencialmente en cada una de las partes”. A nivel práctico, implica una permanente observación de la articulación entre las escalas macro, meso y micro.

Al respecto del último punto, son clarificadoras las palabras de García (2006):

El estudio de un sistema complejo exige distinguir niveles de análisis, cada uno determinado por procesos de diferente nivel. El primer nivel de análisis está generalmente integrado por subsistemas (físico, económico-social, etc.). El segundo nivel considera los cambios introducidos en el sistema como resultado de fenómenos de carácter más general (por ejemplo, políticas nacionales). El tercer nivel se refiere a cambios que ocurren en estos fenómenos generales (pero circunscritos a cierta localidad), debidos a modificaciones globales (por ejemplo, políticas internacionales) (p. 186).

El abordaje de este tipo de sistemas no puede hacerse desde una disciplina particular, sino que implica la articulación de múltiples técnicas y saberes, que ayuden a dar cuenta de los procesos complejos de la realidad (García, 2006). Este principio fundamenta en la tesis la selección y combinación conveniente de conceptos y métodos de diferentes proveniencias.

En conclusión, la perspectiva de la complejidad es el marco apropiado para el diseño metodológico de la tesis, en tanto supone una oportunidad para el abordaje de conceptos teóricos presentados anteriormente como conservación, gestión y sostenibilidad del territorio, donde confluyen e interaccionan múltiples elementos y actores, a la vez que favorece el establecimiento de relaciones entre los diferentes resultados alcanzados y teorías disponibles, posibilitando una comprensión más amplia de los fenómenos.

2.1.2. El enfoque de las políticas públicas

El análisis de políticas públicas se define como el estudio de la acción de los poderes públicos en la sociedad (Mény y Thoenig, 1989). Tradicionalmente se han establecido tres grandes corrientes de análisis: relación de las políticas públicas con el Estado; el funcionamiento de los poderes públicos; y efectos y evaluación de la acción

pública. En esta tesis se tomará como marco de análisis general el modelo propuesto por Subirats (2008) que toma elementos de las tres corrientes. Este enfoque se caracteriza por intentar comprender la lógica de la acción pública desde una perspectiva de la acción, es decir que se concentra en la arena donde diferentes tipos de actores (políticos-administrativos y sociales) interactúan, incorpora las influencias de las instituciones (reglas informales e informales) en el comportamiento de los mismos, y por último enfatiza en los recursos que los actores movilizan para la consecución de sus fines. Desde este enfoque, la política pública se define como “un conjunto encadenado de decisiones y acciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores (públicos y privados) implicados en el surgimiento, formulación o solución de un problema público” (Subirats, 2008, p. 51). Dentro de sus componentes están a) ser una solución a un problema público; b) la existencia de grupos objetivo; c) una coherencia intencional; d) diversas decisiones y actividades; e) un programa de intervenciones; f) actores públicos; g) actos formales; h) la naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.

Dada la naturaleza compleja de la acción pública en tanto “un flujo continuo de decisiones y procedimientos al que se intenta dar sentido” (Muller, 1990), se ha propuesto la subdivisión por etapas en lo que se denomina el “ciclo de las políticas públicas” (Tabla N°3). De acuerdo a este modelo hay dos tipos de variables de análisis: la variable dependiente, que son los resultados de cada etapa, es decir el alcance y contenido de los productos de política pública; y la variable independiente, que influencia a las anteriores y son las decisiones y acciones de los actores participantes, limitadas por los recursos disponibles y el contexto institucional. Se denomina productos a los elementos observables que surgen del proceso de toma de decisiones y pueden definirse desde un punto de vista sustantivo (contenido) e institucional (actores y reglas institucionales intervinientes) (Subirats, 2008) (Tabla N°3).

Tabla N°3. Etapas y productos de política pública

Etapas	Productos
Inclusión en la agenda	1- Definición política del problema público
Decisión y programación	2- Programa de actuación política-administrativa 3- Acuerdo de actuación política-administrativa
Implementación	4- Planes de acción 5- Actos de implementación (intermedios y finales)
Evaluación	6- Enunciados evaluativos acerca de los efectos (impactos y <i>outputs</i>)

Fuente: elaboración propia en base a Subirats (2008).

Dentro del enfoque de las políticas públicas, la entrada en agenda es uno de los temas de mayor interés en la tesis, en tanto es el proceso de tensión entre actores que determina cuáles temas serán efectivamente abordados por el gobierno (Harguindéguy, 2015). McCombs y Shaw (1993) identifican al menos tres agendas que actúan de forma paralela: la agenda pública, que agrupa los temas más relevantes para la población e incluye los problemas creados por grupos concretos que esperan una respuesta gubernamental; la agenda de medios, conocida como “agenda *building*”, que implica los temas que aparecen en los medios de comunicación, orientada por presiones políticas o mercantiles; y finalmente, la agenda política, de gobierno o “agenda *setting*”, que incluye el conjunto de asuntos aceptados por el gobierno para su tratamiento activo y determina en gran parte las políticas públicas que se desarrollan.

Por su parte, la incorporación de los temas a la agenda de gobierno, que es en definitiva la que permitirá la toma de decisión y acción en respuesta a un problema, puede darse según cuatro escenarios posibles: el modelo de iniciativa instantánea, donde la obviedad del problema permite que entre inmediatamente en la agenda; el modelo de iniciativa interna, donde el problema llega a la agenda por decisión del gobierno o bajo la presión de lobby de algún actor, por ende no es necesario que pase por la agenda pública; el modelo de la movilización, según el cual el poder político genera un problema (agenda política) y lo transmite a la agenda pública en busca de apoyo, recurriendo a los medios (agenda de los medios), y finalmente, el modelo de la iniciativa externa, según el cual el problema llega a la agenda política en función de la movilización social de un grupo externo a las instituciones políticas (agenda pública) (Cobb *et al.*, 1976; Harguindéguy, 2015) Estas clasificaciones serán de utilidad en el análisis de los casos.

2.1.3. Enfoque de la gobernanza y su relación con la gobernabilidad

El enfoque de las políticas públicas puede considerarse, a su vez, el marco general para un análisis específico de gobernanza. La literatura sobre la gobernanza es múltiple y diversa, por lo cual para comprenderla y seleccionar una conceptualización útil al trabajo se tomará la diferenciación que hace la autora Vázquez Cárdenas (2008) entre el fenómeno de la gobernanza, como hecho y objeto de estudio, y el enfoque de la gobernanza, como marco analítico de los procesos de toma de decisiones. Este último sentido será el utilizado aquí, considerando que el abordaje del caso de

estudio con el enfoque de la gobernanza permitirá ampliar la comprensión sobre el problema de interés.

Dentro de los diferentes enfoques analíticos del tema, Hufty (2008) denomina “gobernanza moderna” a aquel que se encuentra vinculado a las políticas públicas y cuyos desarrollos se han dado en Europa en las últimas décadas suscitados por el interés en las transformaciones administrativas del Estado. Estas se vincularon a fenómenos complejos de alto impacto territorial ocurridos a partir de los años 80’, como la europeización, la globalización, las crisis del estado de bienestar y las demandas del sector privado, que incorporaron nuevos actores en la escena política y determinaron un decrecimiento del rol del Estado y de su regulación sobre los bienes públicos (Zurbriggen, 2011). Asimismo, la gobernanza moderna se caracterizaría por “expresar un conjunto de cuestionamientos sobre el papel del Estado en la sociedad (Pierre y Peters, 2000), así como sobre la gestión interna del mismo y especialmente, la administración pública. El concepto se utiliza como instrumento de análisis, y también de acción, con el fin de contribuir a solucionar las crisis de gobernabilidad de los Estados” (Hufty 2008, p. 83). Dentro de esta escuela pueden encontrarse diferentes conceptualizaciones, de las cuales tomaremos la definición amplia de Rhodes (1997, 2007) según la cual la gobernanza implica pensar en una red de instituciones y personas que interactúan a veces de forma autogobernada, otras de forma semiautónoma en la solución de los problemas públicos. La principal característica del enfoque en este sentido es plantearse que las políticas públicas emergen de las interacciones o “redes” de actores públicos y privados, en base a reglas del juego negociadas, que exceden al Estado y detentan cierta autonomía de este. Este enfoque se basa en un modelo en el cual el Estado idealmente debiera cambiar su rol de controlar, mandar y proveer al de liderar, coordinar y habilitar espacios de colaboración (Dalla Torre, 2011).

Una de las posibilidades analíticas del enfoque de la gobernanza es “revelar nuevas formas de interacción público-privada en el tratamiento de problemas colectivos complejos” (Vázquez Cárdenas, 2008, p. 245) A la vez que “especialmente ligada al estudio de las redes de políticas públicas, abre la posibilidad de entender mejor las relaciones de poder presentes en tales formas de interacción y las modalidades que asumen, así como el papel jugado por los organismos estatales, especialmente por los gobiernos” (p. 245). Además, resulta útil para pensar hipótesis en relación a la gobernabilidad, entendida como la capacidad de un gobierno de formular e

implementar políticas públicas (Prats 2003), ya que esta condición puede entenderse como una variable dependiente del proceso de gobernanza:

Si entendemos por gobernanza la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas. (...) De esta forma, la gobernabilidad pasa a comprenderse como el espacio intermedio existente entre los patrones de interacción de los individuos y actores (determinados institucionalmente) y las oportunidades en términos de formulación y implantación efectiva de políticas que estos confieren. Esta es una buena forma de vincular gobernanza y políticas a través de la gobernabilidad, que en último término hace referencia al refuerzo mediante el proceso político de las demandas y preferencias canalizadas institucionalmente y las políticas llevadas a cabo (Prats, 2003, p. 245-246).

La gobernanza ha sido especialmente adoptada como modelo y enfoque para las políticas de desarrollo y OT debido a la naturaleza compleja del territorio. Se la ha comprendido como estrategia para acordar una visión compartida del territorio entre todos los actores y niveles implicados, que sea sostenible y sustentada en los valores locales-regionales (Farinos Dasi, 2008; Dalla Torre, 2013). Por todo lo dicho, frente a las evidencias del caso que muestran una gobernabilidad débil en temáticas de conservación de la naturaleza y OT, aparece como foco de análisis el tipo de procesos de gobernanza, en el marco del ciclo de políticas, a fin de alcanzar una comprensión de la problemática.

2.2. Operativización de la hipótesis

A continuación, se expone la operativización de las hipótesis presentadas en la introducción y enmarcadas en el desarrollo teórico del capítulo anterior, lo cual permitirá definir la metodología para contrastarlas.

Hipótesis 1: En la provincia de Buenos Aires la **articulación de las AP en el OT** de escala local de los últimos veinte años es menor a lo “aceptable”.

Hipótesis 2: Una menor **articulación de las AP en el OT** se corresponde con procesos más débiles de **gobernanza local en torno a la política de OT**.

Hipótesis 3: Cuanto menor es la **articulación de las AP en el OT**, la situación en relación a la **conservación de la naturaleza en los partidos** tiende a ser más problemática y grave.

Tabla N°3.1. Operativización de las hipótesis

Variables	Definición conceptual	Definición operacional	Especificidad metodológica e indicadores
Articulación AP-OT	Integración de la figura de AP en el ciclo de las políticas públicas de OT	Grado de articulación “nula”, “baja”, “media” o “aceptable” en la planificación territorial disponible	Ver Etapa 2
Gobernanza local en torno a la política de OT	Redes de actores que interactúan en el marco de ciertas reglas de juego para resolver un problema público	Cantidad y diversidad de actores vinculados a la política de OT y tipo de relaciones	Ver Etapa 3
Conservación de la naturaleza en los partidos	Un proceso integral de gestión de un territorio orientado a la garantía de derechos tanto de la naturaleza como de las poblaciones	Situación aceptable, problemática o grave en las dimensiones de puesta en valor, preservación y aprovechamiento integral	Ver Etapa 4

Fuente: elaboración propia

2.3. Estrategia metodológica

La perspectiva de la complejidad y los enfoques políticos desarrollados previamente, constituyeron la guía básica para la toma de decisiones metodológicas de la tesis, seleccionando una estrategia de triangulación, lo cual implica la combinación de enfoques y métodos diferentes, así como el uso mixto de técnicas cuantitativas y cualitativas (Benavidez y Gómez-Restrepo, 2005; Aguilar Gavira y Barroso Osuna, 2015). El proceso constó de cuatro etapas relacionadas a los objetivos específicos de la tesis y a la contrastación de las hipótesis.

2.3.1. Etapa 1

Esta etapa corresponde a los Capítulos 1 y 2. Se encuentra asociada al objetivo específico: 1) Relevar y sintetizar las principales teorías sobre el territorio, su conservación y ordenamiento con relevancia en Latinoamérica, 2) Sistematizar el estado del arte internacional sobre la articulación de las AP en el OT, con especial énfasis en la región latinoamericana.

Para el objetivo N°1 se apeló a la revisión de fuentes tanto indexadas como alternativas, realizando para ello búsquedas generales en Google Académico y recurriendo especialmente a autores reconocidos en la región. Para el caso del objetivo N°2 se apeló a la aplicación de Revisiones Sistemáticas de Literatura (RSL) las cuales se definen como “un diseño de investigación secundaria, de naturaleza observacional, analítica y retrospectiva, cuya unidad de análisis son los estudios originales primarios, para los cuales se realiza una síntesis de la mejor evidencia científica disponible para responder a una pregunta de investigación (...), haciendo uso de un protocolo explícito y sistemático” (Ramírez Vélez *et al.*, 2013, p. 62). Para la búsqueda en la escala internacional se seleccionó la base de datos *Scopus*, partiendo del reconocimiento otorgado internacionalmente de constituir una de las bases de datos científicas que cubre un mayor rango de revistas científicas y análisis de citas, incluso en comparación con otras bases como *Web of Science* (Falagas *et al.*, 2008). La estrategia consistió en la combinación de los conceptos en inglés de *land use planning*, *land use management* y *protected áreas*³, a cuyos resultados se aplicó el filtro de “*articles*” a fin de reducir los resultados a investigaciones completas desarrolladas sobre el tema. Posteriormente, se realizó un muestreo por continente (definido por pertenencia del primer autor) por cotas de 20 artículos seleccionados, en aquellos casos donde la producción fuera mayor a 20, mediante un muestreo sistemático (por ejemplo, eligiendo un artículo cada dos). El caso de Latinoamérica se trabajó de modo especial, abordándolo desde el muestreo de 20 artículos para la comparativa internacional, pero posteriormente analizando todos los resúmenes disponibles y complementándolos además con una búsqueda en español en Scielo, uno de los portales regionales mejor valorados (Packer *et al.*, 2006), combinando las palabras “ordenamiento territorial y áreas protegidas”, para obtener una idea acabada de cómo se aborda el tema desde la América Latina en estándares indexados. Esta

³ La fórmula exacta aplicada fue ((("land use planning" OR "land use management") AND "protected areas"))

información se completó también con fuentes alternativas, a fin de recuperar estudios y posicionamientos sobre el tema que podrían estar circulando por fuera de estos sistemas indexados internacionalmente (Falagas *et al.*, 2008; Packer *et al.* 2014). Posteriormente, se realizó un ejercicio crítico de sistematización, síntesis y comparación de la información obtenida (MacDonald y Tipton, 1995).

2.3.2. Etapa 2

Esta etapa se desarrolla en el Capítulo N°5 y responde al objetivo específico N°3: Relevar y analizar la situación del OT local en la provincia de Buenos Aires (Argentina) de los últimos 20 años y sus modalidades de articulación con las AP.

Para ello se decidió realizar un análisis de los planes territoriales disponibles para los últimos veinte años en los municipios de la provincia de Buenos Aires que contuvieran al menos un AP provincial o nacional. En función de la vinculación compleja entre las políticas de desarrollo y de OT (tratada en Capítulo N°3) y el mínimo porcentaje de los partidos de la provincia que cuenta con planes de OT vinculantes (es decir convalidados en provincia según la Ley de OT N°8912), se decidió hacer uso tanto de los planes de OT vinculantes, como también de otros planes indicativos disponibles que respondieran a una perspectiva estratégica e integral del territorio (estratégicos y de desarrollo, entre otros semejantes). El análisis de los mismos es relevante porque se entiende que en estos instrumentos se expresa de forma explícita la visión de la política pública, tanto en relación al problema, al futuro deseado del territorio local y al enfoque de abordaje (estrategias, programas, proyectos, instrumentos etc.) (Paruelo *et al.*, 2014). De acuerdo al modelo de Subirats *et al.* (2008), los planes pueden ubicarse en la etapa de implementación de la política pública (actos intermedios), en un momento previo a los actos finales o *outputs*.

Para recuperar todos los planes disponibles, se tomó como base la información del Registro Único Urbanístico⁴ de la provincia sobre la situación de los partidos en relación al OT según lo previsto en la Ley N°8912. Por otro lado, se tomaron en consideración los planes estratégicos publicados en la página web del Ministerio del Interior de la Nación⁵ para los partidos de la Provincia de Buenos Aires. La

⁴ <http://urbasig.minfra.gba.gov.ar>

⁵ <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-planificacion-territorial-y-coordinacion-de-obra-publica/planes-locales/buenosaires>

información se completó y actualizó oportunamente consultando las páginas web oficiales de los municipios.

En segundo lugar, para identificar y localizar las AP provinciales y nacionales en los partidos de la provincia, se consultó la información oficial y pública de las páginas web de la Administración de Parques Nacionales (APN), el Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires (OPDS) y el Sistema de Información de Biodiversidad (SIB).

Finalmente, del total de planes encontrados se seleccionaron los aquellos que contuvieran al menos una figura de conservación provincial, nacional o internacional, observando en cada uno la mención y tratamiento de la o las AP particulares existentes en el partido, y también de aquellas como figuras de conservación en general según el método de análisis de contenido que se desarrollará a continuación. Cuando se contara con dos instrumentos de planificación en el partido, se seleccionó aquel que demostrará una mayor articulación de las AP.

2.3.2.1. El análisis de contenido

El análisis de contenido es una técnica utilizada para el trabajo con fuentes escritas y orales “tendiente a obtener indicadores (cuantitativos o no) por procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes permitiendo la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción/recepción (contexto social) de estos mensajes” (Bardin, 1996, p. 32). Para ello se realizó un proceso de codificación, según el cual las características relevantes de un contenido, son transformadas a unidades para su análisis (Hernandez *et al.*, 1997). Este proceso de codificación permite que los datos brutos arrojen información precisa de las características de un contenido, a través de la presencia o ausencia de los elementos, la frecuencia de aparición o el orden, según la aparición temporal, importancia o función.

En este sentido, para analizar el grado de articulación de las AP en los planes disponibles se procedió, en los partidos que tuvieran al menos una figura de conservación⁶ y al menos un instrumento publicado de planificación territorial

⁶ Es importante aclarar que se consideraron todas las categorías previstas en la Ley Provincial N°10.907 menos los monumentos naturales ya que, a excepción del Cerro Ventana (incluido dentro del Parque Provincial Ernesto Tornquist), los demás son especies de fauna o flora, es

(vinculante o indicativo⁷), al análisis de contenido de los planes para observar en qué grado y calidad se articulaban las AP en ellos.

Para ello se analizó sistemáticamente cada plan en función de las siguientes cuestiones: 1- ¿Menciona la/s reservas específicas del partido?; 2- Frecuencia de palabras claves; 3- ¿En qué sección del plan se hace mención de las palabras claves?; 4- ¿Es un plan participativo⁸?; 5- ¿La/s AP tiene/n un rol pasivo o activo?; 6- ¿Tiene relevancia la conservación ambiental-patrimonial en el plan?; 7- ¿Con qué temas se relaciona a la AP?

Cada una de estas preguntas se asoció a variables e indicadores cuantitativos (para el caso de las tres primeras preguntas) y cualitativos (para las restantes), cuya valoración global se obtuvo de la estrategia de contraste con un escenario óptimo o deseado de articulación (Cifuentes *et al.*, 2000). El mismo fue construido en base a las premisas teóricas extraídas del modelo moderno de conservación (desarrollado en Capítulo N°3) (Phillips, 2003, entre otros) (Tabla N°4).

decir que no constituyen una delimitación espacial protegida, pertinente al análisis en relación al OT. También se consideró la categoría de Paisaje Protegido de Interés Provincial establecida en la Ley N°12.704. Se completó el análisis con la consideración de las dos categorías nacionales presentes en la provincia, a saber Reserva Nacional y Parque Nacional, así como con las declaraciones internacionales convalidadas por decreto provincial o nacional (Sitios Ramsar y Reservas de Biósfera). Se decidió no tomar en cuenta en esta sección comparativa de escala provincial a las reservas municipales y privadas, por los diferentes grados de dificultad que existe para conseguir dicha información, lo que puede incorporar un sesgo de sub-representación para algunos partidos en relación a otros.

⁷ De acuerdo a las etapas previstas por la Ley de OT N° 8912 de la provincia de Buenos Aires, se excluyeron los instrumentos de Delimitación Preliminar de Áreas (DPA) y Zonificación según Usos (ZSU) por no contener la perspectiva estratégica y prospectiva que se considera propia del OT en esta tesis. En los casos de los partidos que si tuvieran un Plan de Ordenamiento vinculante (llamado POM), y a fines operativos, se contabilizaron también como si tuvieran plan estratégico o de desarrollo, independientemente de si cuenta con otro plan o no, ya que dentro de la esencia misma de los POM se encuentra ser estratégicos y estar en articulación con el modelo de desarrollo del partido. Se consideraron únicamente los planes publicados y disponibles, lo cual se considera otra característica propia de la gestión territorial (transparencia y participación). Por ejemplo, el caso de Berisso y Coronel Pringles, si bien las fuentes indican que cuentan con un plan finalizado, no se tomaron en cuenta para el análisis de contenido por no encontrarse a disposición. En caso de haber dos instrumentos disponibles (por ejemplo, un POM y un Plan de Desarrollo o dos Planes de Desarrollo de diferentes momentos), se eligió aquel que indique un mayor grado de articulación con las AP según el modelo de análisis que se plantea en este capítulo.

⁸ Se considerará como tal cuando en el cuerpo del documento se especifique dicho proceder participativo. El "No" por ende indicará que la participación no está especificada, no que no ha sido realizada.

Tabla N°4. Modelo aplicado para el análisis de contenido

Preguntas realizadas al plan	Variables	Indicadores		Escenario deseado según el modelo moderno de conservación
1-¿Menciona la/as AP específicas del partido?	Mención de las AP específicas del partido	Mención AP específica	Valor asignado	Las AP específicas del partido (o su proyección) son mencionadas e integradas al plan en su totalidad
		Ausencia	0	
		Presencia	1 ⁹	
2-¿Cuál es la visibilidad de las AP en el plan?	Visibilidad de las AP en el plan	Frecuencia de palabras claves	Valor asignado	La figura de AP en sus variantes tiene una visibilidad relevante a lo largo del plan
		Cero	0	
		1 a 3	0,25	
		4 a 6	0,5	
		7 a 9	0,75	
10 o más	1			
3- ¿Las AP se integran en diferentes secciones del plan? ¿son consideradas como instrumentos operativos?	Integración de las AP en las partes estructurales del plan.	Tipo de sección de mención de al menos 1 (una) palabra clave:	Valor asignado	La figura de AP, sus leyes u organismos de aplicación se integran en todas las partes del plan, especialmente en la sección estratégica-operativa, reconociéndola e integrándola como instrumento de intervención territorial.
		“Participantes” “Diagnóstico” o “Modelo deseado”	0,5	
		“Estratégica-operativa”	0,5	
4-¿La/s AP tiene/n un rol pasivo o activo?.	Rol de las AP (activo/ pasivo)	Contraste entre el rol activo propuesto en el escenario deseado y el pasivo del paradigma tradicional (definido por oposición, es decir pasivo como AP sin agencia, como un espacio estático receptivo). SI/NO.		Las AP o sus organismos asociados tienen agencia en su entorno territorial, es decir potencial de generar o ejercer acciones más allá del ámbito de la fracción espacial conservada.
5-¿Con qué temas se relacionan a las AP?	Concepción de la figura de AP	Tipo de diversidad de temas con que se asocia a las AP en el plan. INTEGRAL/ SECTORIAL.		Las AP se conciben de manera integral y transversal con todas las temáticas que atraviesan el territorio.
6-¿Es un plan participativo?	Importancia de la participación	Mención deliberada de que el plan fue participativo ¹⁰ . SI/NO.		La participación es considerada como fundamental para el éxito de la política.

⁹ En caso de ser más de una, el valor de 1 se dividió entre la cantidad de reservas existentes. Por ejemplo, si el partido tiene dos áreas protegidas pero el plan menciona solo una, el valor asignado es 0,5. En los casos en que la figura creada sea posterior al plan se consideró igualmente la mención del lugar siempre y cuando se asocie a un sentido de conservación, ya que a menudo la protección del espacio es valorada previamente incluso con una figura municipal antes de adquirir una categoría provincial, nacional o internacional como las que se analizan aquí. En este caso, se cuantificó la mención del lugar sin discriminar entre diferentes categorías de conservación.

¹⁰ Se considerará “Si” cuando en el cuerpo del documento se especifique dicho proceder participativo. El “No” por ende indicará que la participación no está especificada en el plan, haya o no sido realizada.

7-¿Tiene relevancia la conservación ambiental en el plan?	Relevancia de los temas ambientales y la conservación	Mención específica o no de la conservación como parte de la visión, líneas estratégicas, objetivos o sus sinónimos SI/NO..	La conservación es una prioridad en el plan, reflejándose en la visión, objetivos o líneas estratégicas principales.
---	---	--	--

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, se llevó a cabo un análisis cuantitativo basado en las tres primeras preguntas, tomando como unidades de análisis a palabras claves seleccionadas con el criterio de intentar abarcar en sus variantes, la posible presencia de las figuras de conservación en el plan (Tabla N°5). De este modo, para el primer indicador la palabra clave fue el nombre específico de las reservas de cada partido, y para el siguiente el nombre genérico de reserva o AP, la denominación de otras categorías especiales, el número de las leyes rectoras de las AP provinciales y los responsables directos de su operatividad en territorio o guardaparques. Para el tercero, se observó en qué parte de la estructura del plan se articulaban dichas palabras, considerando de especial relevancia que al menos una figura en la parte estratégica-operativa del plan (estrategias, programas, proyectos o actividades), lo cual indica una visión de las AP como un instrumento útil e integrado a la gestión.

Tabla N°5. Palabras claves del análisis de contenido

Palabras claves	Código
Reserva/s	R
Área/s o zona/s protegida/s	AP
Parque (pcial. o nacional)	P
Ramsar (sitio)	SR
Paisaje Protegido	PP
Refugio de Vida Silvestre	RVS
10.907 /12.704 (Leyes)	L
Guardaparque/s	G

Fuente: elaboración propia.

La sumatoria de los totales cuantitativos de los primeros indicadores arrojó el grado de articulación de las AP en el plan. La escala para ello fue construida considerando que “3” (máximo posible de la sumatoria) es el grado “Aceptable” o el mínimo esperado, resultado del cumplimiento con las tres premisas del escenario deseado asociado al modelo moderno de conservación: que todas las AP específicas del partido se encuentren mencionadas en el plan, que la figura de AP tenga una visibilidad relevante (entendido como 10 o más menciones), y que se encuentre presente por lo menos una vez en la sección estratégica-operativa del plan y una vez en alguna de las demás (diagnóstico, modelo deseado, otras). A partir de allí la graduación se definió en relación al resultado de la sumatoria (Tabla N°6).

Tabla N°6. Categoría de articulación según total de la cuantificación

Total	Categoría
0	Nula
0,1-0,9	Muy Baja
1-1,9	Baja
2-2,9	Media
3	Aceptable

Fuente: elaboración propia.

A partir de dicha valoración cuantitativa, la calidad de la articulación se estimó críticamente con las preguntas cualitativas sobre rol activo o pasivo de la AP, el tipo de concepción de las AP, la importancia otorgada a la participación y a los temas de conservación en cada plan.

2.3.2.2. Mapa de riesgos

La información obtenida en esta etapa permitió completar el trabajo con la confección de un “mapa de riesgos” para la conservación de la naturaleza en la provincia, en base a la sumatoria del tipo de instrumentos¹¹ disponibles (PE, POM y AP¹²) y su articulación para cada partido. En este sentido se trabajó progresivamente con tres mapas: uno base, que planteó una situación de los riesgos solo en función de los instrumentos disponibles; uno intermedio, que superpuso al mapa base los resultados obtenidos para la articulación entre las AP y la planificación territorial; y otro final, que integró los resultados de los dos anteriores. Esto se realizó mediante un Sistema de Información Geográfica (software libre Qgis), haciendo uso de la herramienta de categorización según una cuantificación que se llevó a cabo del siguiente modo (Tablas N°6.1).

¹¹ Nótese que se contabilizó “el tipo de instrumento”, es decir que se consideró para cada instrumento la presencia de al menos uno (1) de ellos, lo cual aporta una línea de base para la gestión y la conservación. No se cuantificaron los instrumentos totales por partido (por ejemplo, hay partidos que tiene más de un área protegida o más de un plan estratégico pero en todo caso se contabilizo “1” indicando la existencia de este tipo de instrumento).

¹² PE: plan estratégico indicativo de OT; POM: plan de OT vinculante; AP: área protegida.

Tabla N°6.1. Mapa base de riesgos

Instrumento	Valor	
Ninguno	0	
POM ¹³	2	
Otro PE	1	
AP	1	
Total	Valor	Categoría de Riesgo
	0	Muy Alto
	1	Alto
	2	Moderado
	3	Manejable

Fuente: elaboración propia

Posteriormente, a estos valores totales se sumó un valor añadido en relación al grado de articulación de las AP en los planes, tendiente a corregirlos, partiendo del supuesto de “a mayor articulación, menor riesgo”, según el siguiente esquema (Tabla N°6.2):

Tabla N°6.2. Contabilización por grado de articulación

Articulación	Valor
Nula	0
Baja o muy baja	1
Media	2
Aceptable	3

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, de la sumatoria entre los valores del mapa base y los asignados por el grado de articulación se obtuvieron nuevos totales (entre 1 y 6) que categorizaron el riesgo del siguiente modo (Tabla N°6.3):

Tabla N°6.3. Categorización del riesgo final

0	1	2	3	4	5	6
Muy alto	Alto		Moderado		Manejable	Óptimo

Fuente: elaboración propia

2.2.3. Etapa 3

¹³ Los POM siempre se contabilizaron como dos, en tanto tienen el valor agregado de ser vinculantes, además de ser estratégicos por naturaleza. En estos casos, solo se contabilizó el POM, independientemente de si existía otro PE.

Esta etapa se asoció al objetivo N°4 “Investigar los procesos y variables políticas que caracterizaron dicha articulación mediante el análisis político y de gobernanza del OT en dos partidos serranos de la provincia (Tandil y Tornquist) desde la formulación del problema (década del 90) y hasta el 2019 inclusive”.

Para este objetivo se diagramó un análisis diacrónico del desarrollo de las políticas de OT vigentes en los partidos seleccionados atravesando las diferentes etapas de política, desde las primeras inquietudes sobre el tema (década de 1990) hasta el año 2019, y desarrollando tanto un análisis sustantivo, es decir del contenido de las políticas en relación a las AP, como un análisis institucional, estableciendo los actores participantes y sus relaciones, así como las reglas y recursos utilizados (Subirats, 2008). Esta última parte se abordó desde el modelo de Hufty (2008) para el análisis de la gobernanza.

Para una mayor claridad, el análisis se dividió en cada partido en dos momentos, siguiendo las etapas propuestas por Subirats *et al.* (2008). El primer momento incluyó el surgimiento del problema, la inclusión en agenda, formulación y decisión sobre el programa político, y primeros actos de implementación. El segundo momento, abordó la implementación y la evaluación.

La información fue obtenida de forma complementaria entre fuentes secundarias y primarias. Inicialmente se realizó un rastreo del tema en los medios de comunicación disponibles en internet y en documentos públicos, como ordenanzas, resoluciones y disposiciones, con lo cual se pudo disponer de una primera matriz de información para la esquematización de los datos. Posteriormente, se utilizó la técnica de entrevistas semiestructuradas a actores o informantes clave para completar la información o profundizarla. Los datos se procesaron mediante matrices en Excel.

2.3.3.1. Consideraciones sobre las entrevistas

Las entrevistas se realizaron en aquellas ocasiones en las cuales no fue posible obtener la información necesaria por medio de las otras fuentes consultadas. En este sentido y considerando la escasez de información sobre el proceso de OT para el partido de Tornquist, la mayor parte de las entrevistas se realizaron allí. Se trató de entrevistas semi-estructuradas (Benadiba y Plotinsky 2007) orientadas a conocer sobre el desarrollo de las políticas de OT, el desempeño de las AP y la articulación

de ambos instrumentos. En Tandil la presencia del Libro Verde (2012), en adición a la proliferación de notas periodísticas, estudios científicos y la disponibilidad de la documentación pública en la web del HCD de Tandil, permitieron recuperar la mayor parte de los datos necesarios para el tipo de análisis planteado. A continuación, se expone las referencias al rol de cada actor, según el N° de entrevista (citada en el desarrollo como “Comunicación Personal”) (Tabla N°8.1.)

Tabla N°7. Entrevistas

N°	Actor
1	Técnico 1 del plan de OT (Tornquist)
2	Técnico 2 del plan de OT (Tornquist)
3	Guardaparque (Parque Tornquist)
4	Guardaparque RN Sierras Grandes (Tornquist)
5	Ex guardaparque (Parque Tornquist)
6	Promotor ciudadano de la RN Sierras Grandes (Tornquist)
7	Miembro de la ONG Ambiente Comarca (Tornquist)
8	Guía de turismo (Tornquist)
9	Responsable RN Sierra del Tigre (Tandil)
10	Miembro Asamblea por las Sierras de Tandil (Tandil)
11	Familia auto-adscripta mapuche (Tornquist)

Fuente: elaboración propia

2.3.3.2. El modelo de Hufty para el análisis de la gobernanza

Según Hufty (2008) un marco analítico es “un conjunto coherente de modelos (representaciones esquemáticas de una situación) asociado a una metodología que permita el pasaje entre propuestas teóricas (generalizaciones) y la observación empírica. Esta propuesta define ciertos criterios fundamentales: el marco analítico tiene que ser realista, interdisciplinario, comparativo, generalizable, reflexivo y operacional.” (Hufty, 2008, p. 86). Para el análisis de la gobernanza, este autor propone entonces cinco categorías: los problemas; los actores; los puntos nodales; las normas; y los procesos. Los **problemas** son entendidos como construcciones diversas de los diferentes actores sobre un tema, una de las cuales será legitimada; los **actores** como individuos o grupos vinculados de algún modo al problema, cuyas interacciones pueden ser conflictivas o colaborativas, y que se observan en las transacciones, los acuerdos y las decisiones que se toman y en su aplicación; las **normas** como los marcos o “reglas de juego” que orientan el comportamiento de los

actores y que son negociadas y modificadas producto de la acción colectiva (acuerdos o decisiones); los **puntos nodales** como los espacios físicos o virtuales de interface en donde convergen los problemas, procesos, actores y normas; finalmente, los **procesos** como las sucesiones diacrónicas de estados por los cuales pasan la interrelación entre actores, normas y puntos nodales. Los procesos, los actores y las normas pueden ser formales, es decir reconocidos legalmente, o informales, es decir legitimados por la práctica. Para el caso particular de la categoría “actores”, se utilizó la técnica de mapas de actores claves (MAC)¹⁴.

2.3.3.2.1. La técnica MAC para el abordaje de la categoría “actores”

El mapeo de actores claves (MAC) (también conocido como mapas sociales o sociogramas), implica el uso de esquemas donde se visualizan los actores relacionados a un tema, así como sus interacciones (Tapella, 2007; Vallejos *et al.* 2015), y en este sentido se considera una técnica apropiada para ilustrar gráficamente el análisis de la categoría “actores” que propone Huff y en su modelo. Dentro de los elementos básicos a definir para ello se encuentran el tipo de actores, su poder e incentivo, y sus interrelaciones. Así se realizaron dos esquemas para cada caso: a) una red de actores, representando gráficamente (con la asistencia del software *Cmap Tools*) solo a los actores de incentivo alto, su poder y el tipo de relaciones entre ellos; se agregaron los de incentivo medio en caso que tuvieran poder, desvinculados; en cada caso las redes fueron estructuradas a partir de las sucesivas gestiones de gobierno vinculadas a la política, lo cual permitió expresar su carácter diacrónico; b) una matriz MAC, que permite comprender el rol de los actores según la combinación de las variables de poder e incentivo.

a) El tipo de actores:

Los actores en la jerga política son definidos por Subirats (2008) como “todo individuo, persona jurídica o grupo social que se considera un actor desde el momento en que, por el solo hecho de existir, pertenece a un campo social

¹⁴ Es importante aclarar que solo se mencionarán los actores que han identificados de acuerdo a la metodología escogida, es decir que quedaron registrados en documentos públicos como las actas del consejo deliberante, los medios de comunicación o las entrevistas. Es decir, que los actores mencionados constituyen una muestra con aquellos que han hecho manifestaciones públicas o han sido mencionados indirectamente, lo cual no excluye que haya otros que no lo han hecho, que podrían haber sido identificados por otros medios como la etnografía, los cuales en esta ocasión no serán analizados.

considerado como pertinente para el análisis” (p. 52). Esto significa que *a priori* serán tenidos en cuenta todos los actores vinculados a la política de OT, sea por su actuación activa o potencial. Esta concepción es útil en tanto habilita una comprensión más amplia en el análisis de la política, ya que la participación o no de unos actores tendrá influencia en el tipo de recorrido de la política. Los actores pueden ser clasificados en un primer momento como públicos-administrativos, que son aquellos usualmente responsables de la aplicación de la política, y los privados (socioculturales o socioeconómicos), que pueden clasificarse a la vez como grupos objetivo (a los cuales se dirige la política para intentar modificar una conducta que genera el problema), o beneficiarios finales (aquellos que se verán beneficiados con la solución del problema). A la vez, Subirats (2008) define los actores terciarios, que son los que se ven afectados de forma indirecta por la política, sea positiva o negativamente. Teniendo en cuenta esta consideración general y sin perder de vista, para las interpretaciones generales, a los actores pasivos, el análisis se concentró en los actores activamente vinculados a la política, es decir aquellos que, de acuerdo al material consultado, han mantenido algún tipo de vinculación con la misma.

b) El poder y el incentivo:

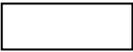
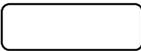
La literatura establece dos variables claves que permiten contruir una matriz de actores para comprender su rol real o potencial en relación a la política, que son su poder (o influencia) e incentivo (o interés) (Eden y Ackermann, 1998; De López, 2001). El poder puede definirse como la capacidad de influir en el curso de la política persuadiendo o coaccionando a otros para que tomen ciertos cursos de acción, mientras que el incentivo viene dado por la motivación y disposición del actor a actuar en relación al objetivo de la política (Mayers, 2005). A nivel operativo, en nuestra investigación el poder se definirá en base a la cantidad de recursos que maneja cada actor. Los recursos son definidos según Subirats (2008) como aquellos elementos que los actores tratan de producir o movilizar (o no) a lo largo de la formulación e implementación de las políticas para lograr sus fines. Según este autor se reconocen diez recursos básicos: 1) derecho (recurso jurídico), 2) fuerza (o recurso de violencia), 3) personal (recurso humano), 4) dinero (recurso económico), 5) información (recurso cognitivo), 6) organización (recurso interactivo), 7) consenso (recurso de confianza), 8) tiempo (recurso cronológico) 9) infraestructura (recurso patrimonial), 10) apoyo político (recurso de mayoría).

A los fines de obtener información relevante y práctica sobre la capacidad de influencia de unos actores por sobre otros en las políticas de OT, en la tesis se

tomaron en consideración cuatro recursos principales por ser los de mayor incidencia en los casos de estudio: **jurídico**, del cual disponen todos los actores participantes según lo establecido en la norma del OT y otras normativas pertinentes; **económico**, que detentan especialmente diferentes actores privados; **organización**, que tiene que ver con la capacidad organizativa de un grupo, especialmente relevante en organizaciones de la sociedad civil; y **fuerza**, que es la capacidad de ejercer medidas de imposición, que usualmente es lo que distingue al gobierno como tal. Los demás recursos se consideraron en conjunto e influyeron como tal en la definición del poder.

Para definir el grado de poder de cada actor se procedió a un ejercicio simple de sumatoria, asignándole valor de 1 (uno) a cada uno de los cuatro recursos principales más valor de 1 (uno) a la aparición de al menos uno de los demás recursos. De esta manera quedó definido como 1 (uno) el valor más bajo posible y como 5 (cinco) el valor más alto (Tabla N°7).

Tabla N°8. Poder de los actores

Recursos	Poder	Representación gráfica
5	Alto	
4	Medio	
1-3	Bajo	

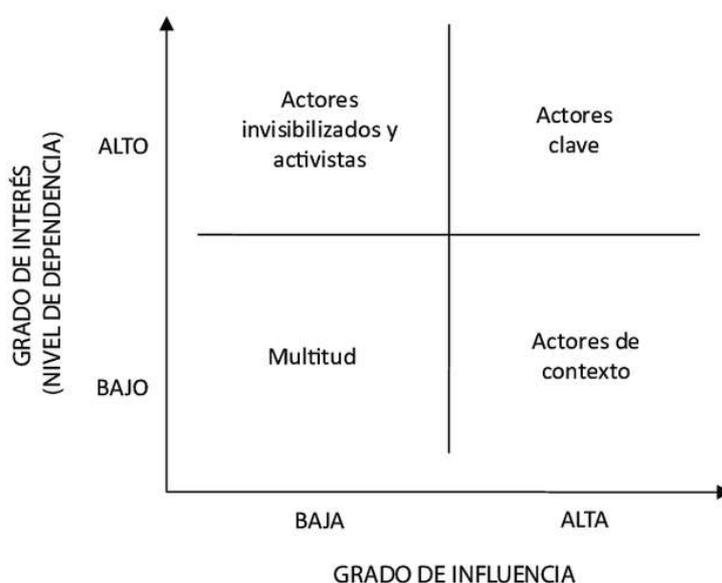
Fuente: elaboración propia

En cuanto al incentivo, se consideraron actores de incentivo alto a aquellos sobre los que había evidencia explícita y directa de que deseaban participar de la política de manera activa. Actores de incentivo medio fueron aquellos que han sido consultados en alguna instancia de la misma pero que de acuerdo al material relevado, no manifestaron un interés definido o intencionalidad particular en relación a ella; se consideraron con un incentivo medio especialmente por su pertenencia local, es decir que podrían verse afectados por la misma en distintos niveles. Finalmente, entre los actores con incentivo bajo se contaron aquellos locales de los que no se encontraron manifestaciones y otros organismos externos que han tenido alguna vinculación puntual y no definitoria con la política. Es importante aclarar que esta clasificación de interés se realizó en función de los recursos disponibles y entrevistas realizadas, por lo cual, considerando que la visibilidad del interés puede estar ligada al poder, debe

prestarse especial atención a la disponibilidad de recursos de aquellos actores que se esperaba tengan incentivo (por ejemplo, organizaciones culturales), pero no lo han manifestado.

La Matriz del MAC permite cruzar las variables de poder (o influencia) e incentivo (o interés) para identificar actores estratégicos o clave (alto poder e interés), actores de contexto (alto poder, bajo interés), actores invisibilizados o activistas (alto interés, bajo poder), y multitud (bajo poder, bajo interés) (Tapella, 2005; Vallejos *et al.*, 2015) (Figura N°2).

Figura N°2. Matriz poder-incentivo en el mapeo de actores



Fuente: Vallejos *et al.* (2015).

c) Las interrelaciones entre actores:

En esta tesis se tomaron cuatro posibilidades básicas de interrelación entre actores (Tapella, 2005) que permiten comprender el tenor de los vínculos, entendidas del siguiente modo (Tabla N°8):

Tabla N°8.1 Interrelaciones entre actores

Relación	Definición	Representación gráfica
Cooperación	Indica una actitud de diálogo cordial y trabajo conjunto para la búsqueda de soluciones. Se incluyen en esta sección procesos de consulta, co-construcción de espacios, capacitaciones, etc.	↔
Negociación o tensión	Se utiliza para denominar aquellas relaciones donde existe un proceso de diálogo que es fruto de una tensión evidente entre actores dada por intereses diferentes.	-----
Conflicto	Se entiende por tal cuando hay un descontento manifiesto por parte de un actor con otro, donde el diálogo no es posible o efectivo, que se expresa explícitamente por medio de instrumentos como notas de prensa, notas al Consejo Deliberante o denuncias formales, entre otras.	*-*-*-*
Indiferencia	Se utilizará esta caracterización cuando haya ausencia de una relación explícita o en los términos de las anteriormente mencionadas	Ninguna

Fuente: elaboración propia

Comprendiendo el escenario complejo de una política, cabe aclarar que dichas relaciones mutan o se superponen según diferentes situaciones, por ende y considerando la extensión en el tiempo de las políticas, se graficarán todas las relaciones que se hayan identificado entre dos actores.

Finalmente, el último factor de interés para el trabajo es la estructura de la red. Una red muy centralizada se caracteriza por estar compuesta por relativamente pocas actores que mantienen la mayoría de las relaciones con otros (Vallejos *et al.*, 2015). Si bien este tipo de red puede ser útil en la fase inicial de la política para obtener apoyo, investigaciones sugieren que para el planteo de objetivos a largo plazo y resolución de problemas (como el OT), las estructuras descentralizadas son más efectivas (Olsson *et al.*, 2004; Crona y Bodin, 2006).

2.3.4. Etapa 4

Esta etapa se desarrolla en el capítulo N°8 y se vincula con el objetivo N°5 de la tesis que propone “Aproximar los resultados de ambas políticas de OT en sus objetivos específicos de conservación de la naturaleza para el año 2020”.

Esta etapa se basó en las orientaciones metodológicas-conceptuales de la medición de resultados en las políticas públicas. Sin embargo, cabe aclarar que el objetivo de este ejercicio fue aportar un recurso de contraste complementario a fin de enriquecer la comprensión de los datos obtenidos para las etapas anteriores y la contrastación de las hipótesis, y no el desarrollo exhaustivo de una evaluación con fines de gestión. En este sentido, se trata de una evaluación exploratoria pero que se consideró necesaria para completar la investigación.

La medición de resultados se asocia, según el modelo de Subirats (2008) con la etapa de evaluación la política. Implica la “comprensión integral de los impactos, resultados, proceso y teorías de la intervención pública en relación con los objetivos trazados a fin de servir tanto al aprendizaje y a la mejora gerencial de los servicios públicos como a la estrategia sobre decisiones futuras.” (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010, p.6).

A diferencia de la evaluación de impactos, que intenta dilucidar los efectos generales del programa político, la evaluación por resultados implica la medición del éxito en los objetivos concretos y metas establecidas, especialmente en la población objetivo. Para el interés de esta tesis, se seleccionaron los objetivos de conservación de la naturaleza expresados en los planes de OT en Tornquist y Tandil.

2.3.4.1 La construcción de una estructura evaluativa

La medición de resultados implica el diseño de un modelo o estructura evaluativa, el cual debiera derivarse de los instrumentos de planificación o programación de la política, como por ejemplo, el marco lógico (Nirenberg *et al.*, 2000; Bertranou, 2019). Sin embargo, en los casos en que no se encuentra explícito (como en Tandil y Tornquist) el primer paso es componer una propuesta de estructura de evaluación.

En este sentido, siguiendo las orientaciones metodológicas presentes en la bibliografía (Bertranou, 2019, por ejemplo), para cada objetivo se estableció una meta que diera cuenta de ciertas situaciones concretas a alcanzar en caso del éxito de dicho objetivo, y se definieron indicadores para cada una de ellas, que son parámetros cualitativos o cuantitativos, que permiten establecer el cumplimiento de dichas metas y por ende, del objetivo de gestión. Esto fue posible en base al conocimiento previo, tanto teórico como práctico de los casos, obtenido del desarrollo de la tesis.

Es importante destacar, que se trató de un ejercicio evaluativo principalmente basado en la perspectiva de los actores beneficiarios que en nuestros casos es la población local (Bertranou, 2019). Para ello se aplicó una encuesta en cada partido. En consideración, sin embargo, de la confiabilidad que aporta el ejercicio de triangulación en la evaluación de políticas (JGM, 2016), los resultados especialmente generados para estos indicadores, se complementaron con la de otros que fueran relevantes y cuyos datos de verificación se encontraran disponibles (Tabla N°8.2). Esta información se profundizará en el Capítulo N°8.

Tabla N°8.2. Indicadores y fuentes de verificación

Indicadores	Técnicas de verificación
1- Porcentaje de opiniones sociales que consideran a la naturaleza como un elemento identitario prioritario en el partido	Encuestas- Pregunta N°1
2- Porcentaje de opiniones sociales que manifiestan satisfacción con la importancia que se le da a la conservación en el partido	Encuestas- Pregunta N°3
3- Cantidad de nuevas AP creadas por Ley entre la aprobación de plan y 2019	Revisión documental
4- Grado de satisfacción de expertos sobre el desempeño de las AP del partido y el apoyo municipal que han recibido	Entrevistas y declaraciones públicas
5- Cantidad de problemas denunciados públicamente y/o documentados científicamente sobre damnificaciones reales o potenciales a la naturaleza entre la aprobación de plan y 2019	Revisión bibliográfica, mediática y entrevistas
6- Porcentaje de percepciones sociales que identifican a las AP como factor de bienestar	Encuesta- Pregunta N°2
7- Grado de confluencia de los planes de desarrollo y OT	Análisis de contenido
8- Medida de la articulación de las AP en el plan de OT	Análisis de contenido

Fuente: elaboración propia

Finalmente, con el fin de obtener la aproximación evaluativa propuesta y en base a los datos revisados, resultó de utilidad determinar y asignar a cada indicador una valoración crítica cualitativa expresada con uno de los siguientes tres colores (técnica adaptada de la evaluación de gestión estratégica) (Kaplan 1999; Collins *et al.*, 2015): verde (aceptable), amarillo (problemático), o rojo (grave).

2.3.4.1 Consideraciones sobre las encuestas

Las encuestas se realizaron en las localidades de Tornquist y Tandil, mediante un muestreo no probabilístico por cuotas, en el cual la selección de la muestra es orientada según criterios del investigador y de factibilidad (Briones, 1996; Otzen y Manterola, 2017). Se realizaron durante los meses de enero y junio 2020, con

modalidad telefónica, a través de la mediación de una empresa consultora de la zona especializada en recolección de datos sociales.

Se realizaron un total de 96 encuestas en cada partido. Este número fue una decisión metodológica orientada por el tamaño muestral que hubiera sido necesario en el caso de tratarse de un muestreo probabilístico, calculado según al tamaño de las poblaciones de cada partido, un grado de confianza del 95% y un margen de error del 5%. El resultado fue el mismo en ambos partidos (96). Por otra parte, en cada caso se contemplaron tres cuotas (edad, género, localidad) que fueron calculadas de un modo proporcional a los datos provistos por el último censo poblacional disponible en el país (INDEC 2010), lo cual es una estrategia usualmente utilizada para proporcionar un grado de representatividad a la muestra (Briones, 1996) (Tabla N°9).

Tabla N°9. Composición de la muestra

Cuotas	Tornquist	Tandil
Ciudad cabecera y otras	Ciudad cabecera (Tornquist)=46 Otras ¹⁵ =50	Ciudad cabecera (Tandil)=90 Otras=6
Género	M=48 H=48	F=54 H=42
Edad	18-40=39 41-65=38 66 o más= 19	18-40=46 41-65=35 66 o más=15

Fuente: elaboración propia.

El cuestionario consistió en tres preguntas. La primera estuvo orientada a conocer la valoración otorgada a la naturaleza y específicamente a las sierras (característica geomorfológica destacada en ambos partidos) en relación a otros aspectos potencialmente deseados para el territorio:

- 1- Elegí las **dos palabras** que mejor creas que definen la identidad del partido de Tandil/Tornquist. También puedes elegir ninguna.

Cultura	
Trabajo	
Naturaleza	
Seguridad	
Sierras	
Tranquilidad	

¹⁵ Se exceptuó la localidad de Chasicó por no estar contemplada en los planes de OT y desarrollo analizados.

Unión vecinal	
Desarrollo	
Ninguna	
Otra	

Estos resultados permitieron, a su vez comprender en contexto las respuestas de las siguientes dos preguntas. Se trató de preguntas cerradas con respuestas binarias, orientadas a conocer de forma amplia la percepción de la población respecto a la conservación de la naturaleza y de las AP de cada partido. Ambas preguntas fueron planteadas en tiempo presente (según su momento de realización en 2020), entendiéndose que la situación actual es una expresión de la efectividad o no efectividad de las políticas de OT, en tanto estas operaron como marcos integrales y regulatorios del desarrollo de cada partido durante aproximadamente 20 años.

- 2- En tu opinión, las áreas creadas por ley para conservar la naturaleza (nombres específicos del partido) ¿aportan al bienestar general de la población en el partido?

SI	NO	NS/Nc

- 3- Pensas que en el partido de Tornquist/Tandil la importancia que se le da a la conservación de la naturaleza (cuidado de las sierras, arroyos, etc.) es...

Suficiente	Insuficiente	NS/NC
------------	--------------	-------

Articulación de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial: estado del arte internacional y situación latinoamericana

3.1. Construcción mundial de la problemática

Para comprender los diferentes abordajes y tendencias en la investigación, es relevante comprender el proceso de construcción de la problemática de articulación de las AP en el OT a escala internacional y particularmente sus vicisitudes para América Latina.

3.1.1. *Un nuevo modelo de conservación*

En las últimas décadas, diferentes eventos e hitos han marcado una nueva agenda internacional respecto a las AP, demostrando una evolución desde un paradigma tradicional que las concebía como áreas de naturaleza prístina que debían protegerse de cualquier intervención humana, a uno moderno donde se las considera como parte de la complejidad del territorio (Toledo, 2005; Soulé, 2013; Casavecchia *et al.*, 2014, entre otros). La creación de un programa de trabajo sobre AP en la 7ma. Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004) fue un hecho clave en este sentido, ya que reconoció y resaltó la influencia de estos sistemas en los territorios aledaños y su potencial sinergia, incorporándolas así en la injerencia de las políticas públicas de ordenamiento y desarrollo (SCDV, 2004; Sosa *et al.*, 2014).

El tema se encuentra bien documentado en el trabajo de Phillips (2003), quien desarrolla un análisis de los contenidos de los últimos cinco encuentros mundiales de parques (que van entre 1962 y 2003). Así establece que la perspectiva de las AP se amplió en tres aspectos principales: incluyendo una mayor gama de actores que pueden participar en la creación y administración de las mismas (entre ellos los pueblos indígenas); trabajando a escala regional o de paisaje; e incorporando

aspectos culturales y sociales entre los objetivos de conservación. Además, establece una comparativa esclarecedora con el modelo de conservación anterior (Tabla N°10).

Tabla N°10. Características del modelo moderno de conservación

	Modelo tradicional	Modelo moderno de conservación
Objetivos	Relevancia de la belleza escénica y la fauna Las AP aparte de lo productivo Foco en turistas Conservar lo existente	Integral: conservación de la naturaleza en conjunción con sus valores culturales, sociales, recreativos, económicos, etc. Beneficios para gente local Restauración
Gobernanza	Motorizada por un gobierno central	Muchos participantes: gobiernos locales, ONGs, comunidades indígenas, sector privado, etc.
Técnicas de manejo	Manejo como ejercicio esencialmente tecnocrático Gestionado de forma reactiva en una breve escala de tiempo	Selección, planeamiento y manejo vistos como una actividad política que requiere sensibilización y consenso Manejo como proceso de aprendizaje a largo plazo Planificación estratégica
Finanzas	Impuestos	Diversos medios además de los estatales, fondos privados
Población local	Se planifica y maneja contra el impacto de las personas No es tomada en cuenta la población local ni informada	Participantes activos y/o líderes de la conservación Beneficiarios directos de las AP
Percepciones	Visto como una preocupación nacional, con poca o ninguna consideración de lo local e Internacional	Visto como un activo de la comunidad Gestión guiada por responsabilidades y deberes internacionales, así como por las preocupaciones nacionales y locales.
Contexto	Las AP se manejan como islas aisladas de su entorno	Las AP como parte de un sistema nacional, regional e internacional Redes Incorporados a las estrategias de OT y desarrollo
Habilidades de manejo	Manejado por científicos naturales y expertos en recursos naturales	Manejo por personas con diferentes habilidades especialmente relacionales Importancia del conocimiento local y tradicional

Fuente: adaptado de Phillips (2003).

Estas nuevas concepciones comienzan a reflejarse en acuerdos y agendas internacionales como, por ejemplo para el caso latinoamericano, la Declaración de Bariloche (2007), donde se define a las AP como “espacios estratégicos para los países, porque son indispensables para su crecimiento, su desarrollo y para la búsqueda de condiciones de vida adecuadas dentro de su territorio, además de

constituir una de las principales opciones en la protección del patrimonio natural” (p. 6). Aquí la relación con las AP con el OT se hace explícita en las pautas prioritarias:

Es prioritario y de importancia estratégica aprovechar las oportunidades vinculadas a los acuerdos internacionales y regionales para que los requerimientos de la planificación y gestión de áreas protegidas sean considerados en las políticas y estrategias nacionales y sectoriales. (...) Es de suma importancia articular y fortalecer los componentes de los sistemas de áreas protegidas nacionales consolidando la adecuada integración con otras estrategias de conservación públicas y privadas en el marco del ordenamiento territorial. (Declaración de Bariloche, 2007, p. 6).

Las Reservas de Biósfera y los sitios Ramsar, por ejemplo, son categorías internacionales novedosas que pueden incorporarse en el marco de este nuevo paradigma en tanto incorporan un enfoque territorial y ecosistémico de la conservación (Guevara y Halffter, 2007).

La perspectiva territorial se liga especialmente con el tema de la gobernanza, otro de los aportes de este nuevo modelo. Según Borrini-Beyerebend *et al.* (2014), particularmente aplicada a conservación, la gobernanza refiere a “Las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo son ejercidos el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo tienen voz los ciudadanos y otros interesados” (p. 11). La gobernanza enriquece la definición de las áreas protegidas a través de cuestionar quiénes, cómo y por qué se definen y gestionan las AP.

La IUCN propone cuatro tipos de gobernanza: por el gobierno (entre diferentes niveles e instituciones); gobernanza compartida (entre diversos interesados); gobernanza por organizaciones privadas u individuos; gobernanza por parte de los pueblos indígenas y/o comunidades locales. También establece la calidad de la gobernanza de las áreas protegidas según los criterios de legitimidad y voz; dirección; desempeño; responsabilidad y rendición de cuentas; y justicia y derechos (Borrini-Beyerebend *et al.*, 2014)

Dentro de este modelo moderno, el tema de los derechos, de alta pertinencia en nuestra región, está adquiriendo interés desde diferentes organismos de gestión y académicos en el mundo, desde lo que se ha denominado como “Enfoque basado

en Derechos” (UNESCO, 2006). La IUCN adoptó esta política desde la comprensión de que:

Un medio ambiente saludable sustenta la realización de muchos derechos humanos, a la vez que la realización de derechos humanos – tales como el derecho a la participación y a la tenencia – contribuye a que la conservación sea más exitosa. Sin embargo, las actividades de conservación pueden generar también impactos negativos cuando las vinculaciones a los derechos humanos y al bienestar de las personas no son tomadas en cuenta, y un débil cumplimiento de los derechos puede a su vez socavar los resultados de la conservación (IUCN, 2016, p. 3).

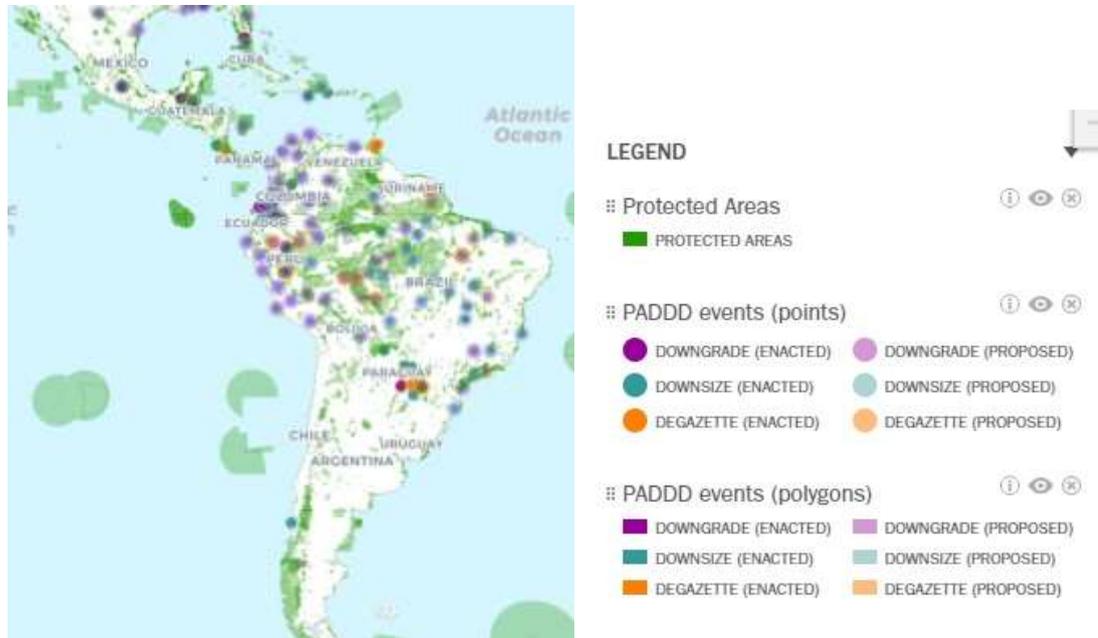
3.1.2. *El fenómeno PADDD*

La relación de las AP con las políticas territoriales es especialmente relevante en la actualidad, debido a que existe una fuerte competencia por el uso del suelo (urbanización, agricultura, minería, etc.) que pone a estas figuras en desventaja. Esta situación ha sido identificada por algunos autores de la literatura internacional especializada como “fenómeno PADDD” (*protected areas downgrading, downsizing, and degazettement*) (traducido como degradación, reducción y desconsolidación de las regulaciones de las áreas protegidas), patrón de alcance mundial asociado principalmente con actividades a escala industrial y presiones motivadas por intereses económicos (Mascia *et al.*, 2014; Pack *et al.* 2016). Para ilustrar esto, se expone para el caso de Latinoamérica los resultados hasta el 2019 de un mapa colaborativo en línea, liderado por *World Wildlife Fund* y *Conservation International*, que procura reflejar espacialmente los diferentes eventos PADDD que están ocurriendo en el mundo (Figura N°3).

Con respecto a la situación de la región para contrarrestar este fenómeno, es útil citar un estudio realizado en el año 2014 que mide el grado de cumplimiento de las metas Aichi de la Convención para la Diversidad Biológica (2010) (COMTEMA-OLACEFS, 2015). Según el mismo, para el año 2014 en la región se habrían contabilizado unas 1120 AP principales (solo nacionales o reconocidas internacionalmente), de las cuales los resultados indicarían un porcentaje mayoritario (52%) con un índice de implementación y gestión medio, un 29% bajo y un 19% con un alto nivel (Figura

Nº4). En este sentido, en Latinoamérica se estaría en proceso de mejoramiento en la gestión de las AP pero aún con numerosas dificultades.

Figura Nº3. Eventos PADD en Latinoamérica y el Caribe



Fuente: <https://www.paddtracker.org>

Figura Nº4. Implementación y gestión de AP en América Latina.



Fuente: COMTEMA-OLACEFS (2015).

3.1.3. Conflictos socioculturales y críticas a las AP

Además de las presiones que las AP reciben desde los sectores privados, otras de las dificultades que atraviesan estas figuras en el territorio y que justifican su integración en las políticas de OT son los conflictos sociales y culturales que generan con su entorno. Se ha demostrado que las AP pueden provocar numerosas tensiones sociales a partir de la imposición de un nuevo marco de gestión, regulaciones e infraestructura en un territorio (Coca y Quintero, 2006; West *et al.*, 2006; Oldekop *et al.*, 2015; Jones *et al.*, 2017). Partir de políticas ignorantes o poco sensibles de las realidades locales e intereses de los grupos sociales afectados es uno de los principales factores que hacen el rechazo de las AP (Enges *et al.*, 2017).

El tema ha sido abordado, por ejemplo, desde la antropología de la conservación que analiza los efectos de las políticas de regulación, apropiación y mercantilización de la naturaleza (Coca y Quintero, 2006; Costa y Campos, 2016) contribuyendo a un examen crítico del modelo de conservación vigente (Brockington y Duffy, 2011; Carlos Santos, 2011; Vaccaro *et al.*, 2013). Particularmente, se han realizado numerosos estudios que abordaron los desplazamientos a causa de la imposición de una AP y los conflictos interculturales por el encuentro de cosmovisiones diferentes (Vladimir Zambrano, 2001; Coca y Quintero, 2006; Harmon, 2003; Asher y Ojeda, 2009; Corrigan *et al.*, 2018; Anaya y Espírito-Santo, 2018; Ferrero, 2018). Por ejemplo, Trentini (2012) analiza el caso del Parque Nacional Lanin en Argentina, asentado sobre territorio mapuche, planteando que el co-manejo propuesto es una ilusión de equidad, ya que las AP en sí mismas reproducen el control del territorio y la lógica occidental del Estado Nacional, diferente a la indígena. Anaya y Espírito-Santo (2018) analizan en los conflictos entre comunidades tradicionales y diferentes AP en el norte del estado de Minas Gerais, en Brasil, que devino un movimiento llamado *Movement of the People Cornered by Parks* (traducido como “gente acorralada por los parques”). Finaliza sugiriendo que la prioridad al momento de pensar en conservar la debe tener los derechos y bienestar de la gente del territorio.

Los conflictos sociales en torno a las AP no son iguales en todo el mundo. Mientras que en nuestra región estos conflictos adquieren usualmente un carácter más cercano al choque ético y cultural en estrecha vinculación a la subsistencia, en los países desarrollados suelen manifestarse por la protesta a lo que se considera un obstáculo al desarrollo (Darias y Jonay, 2007; Soliku y Schrami, 2018). En el contexto de estas últimas experiencias, se han promulgado posturas utilitarias de la naturaleza

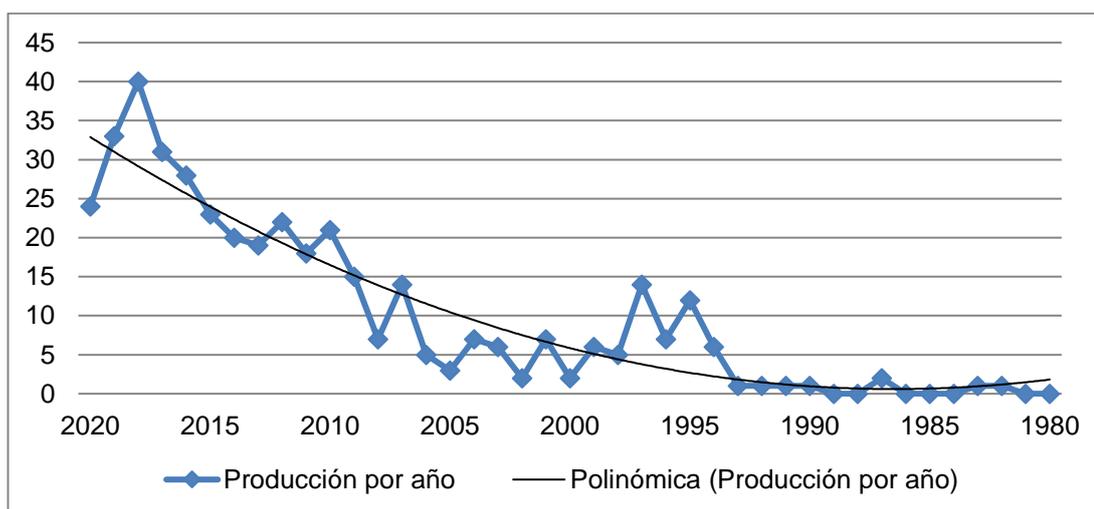
en un intento de incrementar su deseabilidad social el apoyo político local (Mace, 2014). En este sentido, se propuso justificarlas en términos económicos, considerándolas como proveedoras de “servicios ecosistémicos” (Guerry *et al.*, 2015; Bull *et al.*, 2016; Cundill *et al.*, 2017). Este enfoque, que se basa en la idea de que es posible incrementar la protección de los recursos naturales si se enfatizan los beneficios que brindan a las personas, fue desarrollado en los últimos 20 años y, como era de preverse por su origen geográfico, ha sido adoptado ampliamente en ámbitos científicos y políticos del mundo (Millennium Assessment, 2003; Harrington *et al.*, 2010; Gómez- Baggethun y Ruiz-Pérez 2011; Schröter *et al.*, 2014; Cundill *et al.*, 2017). Sin embargo, los trabajos enmarcados en este enfoque, si bien incorporan a los impactos socioculturales de las AP en su bagaje conceptual (Millennium Assessment, 2003), se encuentran sesgados hacia el análisis y medición de servicios ambientales y económicos (Vanklay, 2002). De este modo, los valores e impactos culturales y sociales tienden a quedar en un lugar marginal, como observaron Jones *et al.* (2017), por ejemplo, en una revisión a escala mundial de los indicadores elegidos para medir los impactos de las AP.

En conclusión, puede interpretarse que muchos de los problemas conflictos de las AP en América Latina se vinculan precisamente con la persistencia, a pesar de los intentos del nuevo modelo de conservación, de una política internacional de creación, fundamentación y evaluación de las AP en base a principios esencialmente biologicistas y utilitaristas (claramente reflejadas en la última definición de la IUCN, pág. 40), que contrastan con las perspectivas relacionales e identitarias desarrolladas en el Capítulo N°1 (Tabla N°1, pág. 29). Esto indica que, a pesar las recientes recomendaciones hacia un enfoque de gobernanza y derechos en las AP, en la práctica la participación y consideración de perspectivas de diferentes actores sigue siendo más una aspiración que una realidad (por ejemplo, Zambrano 2001, Bennet y Dearden 2014; Hattam *et al.* 2014; Delgado y Mariscal 2004). En definitiva, estos temas socaban la legitimidad de las AP, dificultando su desempeño y poniéndose en cuestión su justicia y su utilidad social (Sanz López y Torres Rodríguez 2006; Carlos Santos 2011; Sowman y Sunde 2018).

3.2. Un breve pantallazo del estado del arte internacional según literatura específica indexada

Los resultados de la búsqueda sistemática realizada en el repositorio de *Scopus* sobre el tema de la articulación de las AP en el OT, arrojó un total de 450 documentos, entre ellos 409 artículos de investigación, que son los que se abordaron¹⁶. En el gráfico a continuación es posible observar el creciente interés que el tema ha despertado en la comunidad científica desde el 1982, con un ascenso evidente en la década del 90' y posteriormente denotando una tendencia ascendente, con una notable multiplicación de la producción posteriormente al 2010 y un pico en el año 2018 (40) (Gráfico N°1), lo cual se condice con el desarrollo del modelo moderno de conservación descrito previamente.

Gráfico N°1. Producción científica por año

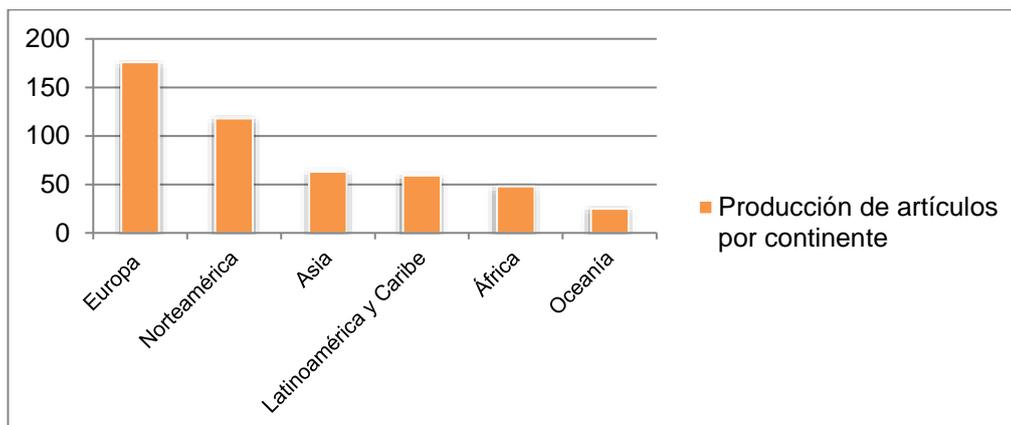


Fuente: elaboración propia.

Los 10 principales países productores de literatura científica indexada en el tema abordado son, en orden decreciente, los siguientes: Estados Unidos (92), el Reino Unido (38), España (34), Canadá (32), Alemania (29), Australia (24), Brasil (23), China (20), Francia (19) y Sudáfrica (17). En relación al total de proveniencia de dicha producción, el análisis se dividió según el continente de origen del primer autor, evidenciándose que la mayor producción proviene del continente europeo, seguido por el americano (con supremacía de Norteamérica), Asia, África y Oceanía (Gráfico N° 2).

¹⁶ Ver especificidades metodológicas en apartado 2.3.1. pág. 49.

Gráfico N°2. Producción de artículos por continente con discriminación de América Latina y el Caribe



Fuente: elaboración propia.

En total se analizaron 120 resúmenes de todas partes del mundo, lo que constituye una muestra del 30% del total. De este análisis crítico de la producción mundial realizada en los últimos 20 años sobre el tema de interés, se han podido identificar los siguientes abordajes principales (Tabla N°11):

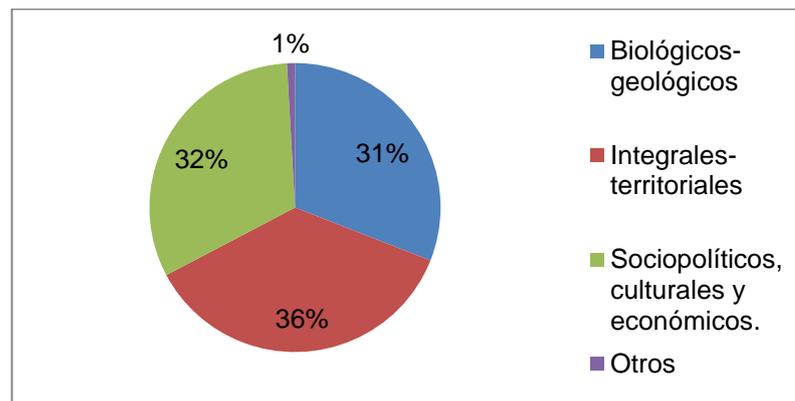
Tabla N°11. Tipos de abordajes del tema en la literatura internacional

Clasificación	Descripción	Ejemplos
Abordajes biológicos-geológicos	Se incluyen mayormente estudios biológicos, ecológicos y geológicos de elementos naturales puntuales como ciertas especies (ciervo, primate, búho, etc.) o formaciones geológicas (cuencas, etc.) y sus relaciones espaciales, que buscan aportar información relevante para un OT orientado a su conservación o a la definición de nuevas AP, como por ejemplo la priorización de zonas.	Da <i>et al.</i> , 2018; Erós <i>et al.</i> , 2018; Strindberg <i>et al.</i> , 2018; Boron <i>et al.</i> , 2016. Laumonier <i>et al.</i> , 2009; Ferrier <i>et al.</i> , 2002.
Abordajes integrales-territoriales	Aquí se incorporan los artículos que realizan un análisis integrado de diferentes factores territoriales, por ejemplo, la definición de impactos o conflictos con la agricultura y otras prácticas humanas en relación a la conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas, evidenciando por ende la necesidad de una planificación integrada.	Zhang <i>et al.</i> , 2020; Hewson <i>et al.</i> , 2019; Nackoney y Williams, 2013; Neuvonen <i>et al.</i> , 2010; Velázquez <i>et al.</i> , 2010.
Abordajes sociopolíticos, culturales y económicos	Se colocaron en este apartado los trabajos cuyo énfasis radica en factores sociales, culturales, políticos o económicos. Por ejemplo, el estudio de prácticas indígenas o comunitarias en relación a la gestión de los recursos naturales, gobernanza, políticas de OT, percepciones sociales, así como análisis económicos.	Castro-Arce y Vanclay, 2020; Stahl <i>et al.</i> , 2020; Bland <i>et al.</i> , 2019; Sasanifar <i>et al.</i> , 2019; Mendigorri, 2017; Cundill <i>et al.</i> , 2013,
Otros	Trabajos que no pueden clasificarse en ninguno de los anteriores	Pierce y Ervin, 1999

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a la clasificación crítica realizada y su cuantificación (descartando 7 artículos repetidos en diferentes regiones), podemos observar una tendencia equilibrada en la producción desde cada uno de los tres abordajes (Gráfico N°3). Esta tesis contribuirá particularmente al abordaje sociopolítico y cultural de la problemática.

Gráfico N°3. Cantidad de artículos por abordaje



Fuente: elaboración propia.

En general, los artículos coinciden en aportar valor al OT como herramienta capaz de contribuir a la conservación ante la insuficiencia de AP, es decir que el OT y las AP se presentan como estrategias complementarias. Esto se sostiene también por estudios que comienzan a indagar el potencial de las “áreas no protegidas” (como campos circundantes a las AP o espacios verdes) para contribuir a la conservación.

Los trabajos provienen tanto de enfoques de las ciencias naturales como de las ciencias sociales, apelando al cruce de variables, entre ellas y en casi el 100% de los casos, la variable espacial. Todos presentan una estrategia de triangulación en la recuperación de datos, haciendo uso de diferentes técnicas de las ciencias sociales y naturales, con especial énfasis en la estadística, la modelización y el análisis espacial. Para el caso de EEUU, es llamativo que la mayor parte de los trabajos analizados se centra en casos de estudios de países en desarrollo y una minoría en el propio país.

3.3. Las condiciones de la gestión territorial en América Latina para un abordaje integrado de las AP

3.3.1. Breve recorrido histórico

La necesidad de incorporar una dimensión territorial a las políticas públicas fue reconocida en Latinoamérica a mediados del siglo XX, de cara a la evidencia de que el modelo de gestión tradicional en la región, basado en políticas sectoriales o multisectoriales, había resultado ineficaz para abordar problemas complejos como las desigualdades territoriales, la sostenibilidad ambiental o la competitividad de los territorios, que han tomado fuerza desde entonces (Massiris-Cabeza, 2012; Sanchez Zamora *et al.*, 2017).

De acuerdo a los trabajos de investigación y sistematización de Angel Massiris, quien aporta una perspectiva comparativa e histórica del OT en la región, los gobiernos latinoamericanos experimentaron desde la década de 1940 con otros modelos de gestión tales como el desarrollo regional, la planificación del uso del suelo urbano, la descentralización y el desarrollo territorial. Realizando una breve reseña de cada uno, puede decirse que el desarrollo regional estuvo vigente aproximadamente entre 1949 y 1980, basándose en tres estrategias que fueron el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, las políticas de regionalización y los llamados polos de desarrollo o polos de crecimiento, lo cual sin embargo no tuvo los impactos esperados. En cuanto a la planificación del uso del suelo urbano en la misma época, su auge estuvo vinculado con las dinámicas asociadas a la industrialización por sustitución de importaciones. Esto motivó una migración masiva a las ciudades generando un rápido y desordenado crecimiento frente a lo cual fue necesario generar regulaciones urbanísticas. Este modelo en algunos países se superpuso con el OT, mientras que en otros mantuvo su escala local siendo el OT reservado para el ámbito regional (Massiris-Cabeza, 2012).

La descentralización como estrategia fue adoptada posteriormente, adquiriendo relevancia en la década de 1980 y manifestándose de tres maneras: descentralización política, descentralización administrativa y descentralización fiscal. Esta política nació asociada a una economía de mercado que requería que mejorara la eficiencia del Estado procurando “eficiencia fiscal, mejorar la asignación de los recursos fiscales, realizar programas sociales y provisión de los servicios públicos, acercar el gobierno a los ciudadanos, autonomía y democratización de los poderes

locales y regionales y mayor control social y transparencia en la gestión pública” (Massiris-Cabeza 2011, p.16). Esta estrategia tuvo y tiene fuerte asidero en la región, reflejándose en reformas constitucionales o nuevas constituciones. Finalmente, el desarrollo territorial que también adquirió relevancia en esa época, tenía el objetivo de mejorar las condiciones materiales del territorio para el crecimiento económico, partiendo de concebirlo como un factor productivo. Una de las variantes es, por ejemplo, el desarrollo local, que se basa en las fortalezas propias de cada territorio.

El desarrollo territorial como estrategia sigue vigente, aunque actualmente se la suele encontrar vinculada con el OT, el cual complementa la planificación socioeconómica incorporando la variable territorial y ambiental:

Territorializar y considerar variables ambientales permitiría entonces organizar y articular el territorio, orientar la localización de las inversiones tanto públicas como privadas, propiciar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, optimizar la organización de los asentamientos humanos, reducir o evitar la ocurrencia de catástrofes por fenómenos naturales, o socio naturales, es decir, una política de ordenamiento bien concebida podría ayudarnos a resolver estos asuntos y, de hecho, repercutiría en un mejor vivir de los ciudadanos (Massiris-Cabeza 2011, p.9).

La concepción del ordenamiento no es homogénea en toda la región y ha tenido modificaciones, tanto en el tiempo como entre los diferentes países. En lo que refiere a la evolución temporal, en los años setenta habría predominado un ordenamiento pasivo con énfasis urbanístico; en los ochenta, se habría incorporado la variable ambiental, tomando mayor relevancia en la década del noventa cuando se dio un desarrollo institucional, relevante en varios países de la región (por ejemplo, Uruguay, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Cuba, El Salvador y Panamá). Hacia la primera década del siglo XXI empezaría a adquirir relevancia una concepción activa del ordenamiento en estrecha vinculación con el desarrollo sostenible, lo cual se refleja en las leyes nacionales promulgadas por países como Honduras (2003), Uruguay (2008), Ecuador (2010) y El Salvador (2011). Finalmente, desde el 2010 y hasta la actualidad la concepción de un ordenamiento como política estratégica y necesaria para la sostenibilidad se consolida y extiende a otros países de la región los cuales se encuentran realizando esfuerzos de planificación y legislación en estas temáticas, como es el caso de la Argentina con el PET (Massiris-Cabeza, 2012; Gudiño, 2015).

En relación a los enfoques diferenciales del OT entre países, el autor identificó tres: planificación física con énfasis urbanístico o municipal en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá y Puerto Rico; planificación física con énfasis ambiental, inclinado al uso de los recursos naturales, protección ambiental y prevención de desastres, en El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; y de planificación socioeconómica, con énfasis urbano o regional, enfocado a la ordenación del sistema regional y nacional de asentamientos urbanos o al desarrollo regional en México y Chile. También identificó los países que en el momento de escribir el artículo estaban en proceso de redefinición de su enfoque, en consideración de modelos innovadores como el Buen Vivir (Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) (Massiris-Cabeza, 2012).

3.3.2. El nexo del ordenamiento territorial con el desarrollo sostenible

Como se mencionó, las políticas de OT y de desarrollo se encuentran estrechamente ligadas en América Latina. Esta vinculación tiene como uno de sus antecedentes principales la estrategia de desarrollo sostenible para América Latina y el Caribe, planteada por una comisión de representantes políticos y académicos de la mayoría de los países de la región, en el período entre el Informe de Brutland de 1987 y la Conferencia de Río de 1992 (Massiris-Cabeza, 2005). Esta visión fue plasmada en un documento titulado “Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente”, el cual plantea un diagnóstico de la realidad latinoamericana y propone siete líneas de acción y diferentes estrategias. Una de estas orientaciones fue la del OT, entendido en términos de “Distribución geográfica de la población y de sus actividades de acuerdo con la integralidad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico-biótico. Todo ello, en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores” (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y El Caribe, 1991). En este sentido, la concepción del OT como un instrumento de articulación entre diferentes políticas sectoriales para el logro del desarrollo sostenible incorpora en la región una visión activa del mismo que ameritó la generación de nuevos conceptos como el de “Desarrollo Territorial Sostenible” (Massiris-Cabeza, 2012, 2013) que es definido por este autor como aquel en que “(...) las acciones sectoriales y territoriales se estructuran sobre la base del territorio como elemento articulador, guiado por principios de sostenibilidad ambiental, equidad y cohesión social y territorial y gobernanza democrática. En esta perspectiva el desarrollo se concibe a partir de la integración de tres elementos esenciales: la naturaleza, sociedad y territorio.” (Massiris-Cabeza 2013, p. 5).

Esta vinculación estrecha entre las políticas de OT y las de desarrollo sostenible es de mucha importancia al momento de su investigación, especialmente porque en la práctica se observan nexos complejos y a veces confusos entre ambas: en ocasiones están integradas, en otras son líneas paralelas (coordinadas o sin coordinar), y en otras se presenta una en reemplazo de la otra. Esta complejidad hace necesario entender las diferencias teóricas entre ambas políticas, pero, al momento de la investigación en campo, prestar atención a las dos simultáneamente.

3.3.3. *Problemáticas del OT en la región*

Actualmente en Latinoamérica, tras décadas de experiencias en OT con escasos resultados, se está en un período de evaluación. Diferentes investigadores han abordado las problemáticas que tiene su aplicación en la región. Entre ellas se mencionan:

- 1) Desarticulación entre las políticas de desarrollo socioeconómico, territorial y ambiental;
- 2) predominio de la planificación sectorial sobre la territorial y de las decisiones nacionales sobre las regionales y locales;
- 3) inconsistencias en la gestión territorial: desarticulación horizontal (multisectorial, interinstitucional) y vertical (multinivel);
- 4) ausencia de cultura del trabajo coordinado e interdisciplinario;
- 5) dominio de la planificación tecnocrática e impositiva sobre la democrática;
- 6) débil participación social;
- 6) presiones de poder sobre las decisiones y acciones territoriales;
- 7) ausencia de voluntad política y de recursos monetarios para la ejecución y seguimiento de los planes de ordenamiento;
- 8) corrupción en el manejo de los recursos financieros;
- 9) normatividad territorial fragmentada y organización institucional desarticulada (Massiris-Cabeza 2011, p. 8).

También es problemática la carencia de instrumentos para implementar las políticas y la debilidad de organizaciones administrativas específicas. La dependencia del OT de otros ministerios o secretarías, por ejemplo, delata una visión sectorial del mismo. En relación a ello, según Gudiño (2015) uno de los problemas principales es que las políticas públicas de OT aplicadas no son consecuentes con la naturaleza holística y sistémica del territorio. Esto indica la necesidad de coordinación en su aplicación: “Desde una perspectiva analítica, interpretativa y crítica se plantea la necesidad de producir cambios profundos en la manera de gestionar el territorio, los que

dependen del grado de institucionalidad, gobernabilidad y gobernanza que se alcance” (Gudiño, 2015, p.14).

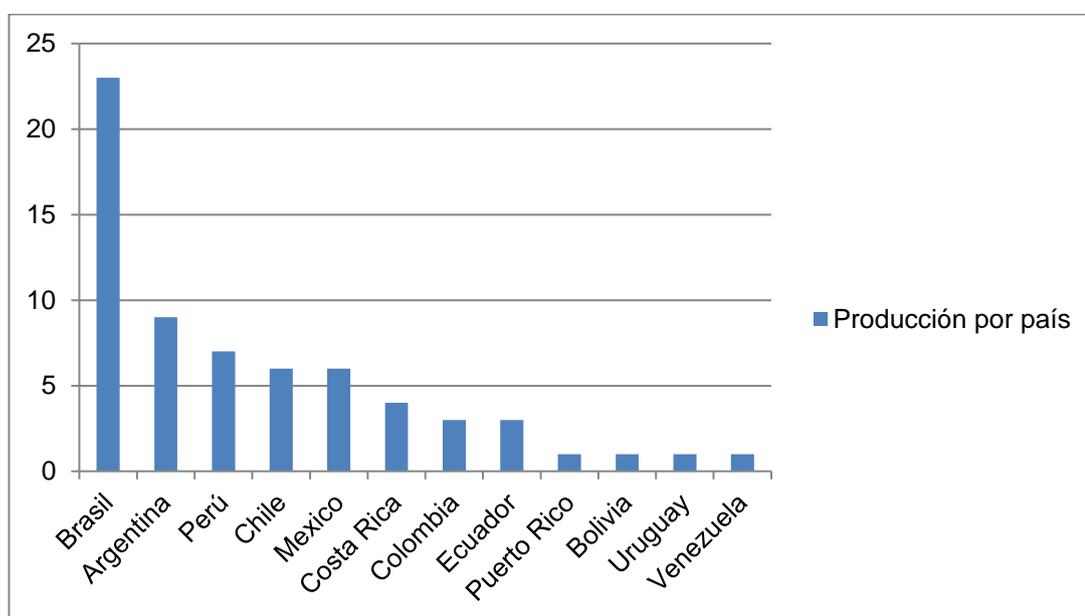
3.4. La investigación en América Latina sobre la articulación de las AP en el OT

El escenario para la gestión territorial en la región permite contextualizar las investigaciones desarrolladas sobre la articulación de las AP en el OT. Para ello se retoma la revisión sistemática realizada para el contexto internacional, vislumbrando los aportes específicos desde Latinoamérica en estándares indexados en *Scopus* y *Scielo*, lo cual se complementa con otra bibliografía relevada.

3.4.1. El aporte de América Latina en los estándares indexados

De un total de 409 artículos abordados en *Scopus*, 59 estudian casos de América Latina, destacándose Brasil con 23 artículos, lo cual lo posiciona como el único país latinoamericano entre los 10 países con mayor producción sobre el tema a nivel mundial (Gráfico N°4).

Gráfico N°4. Producción por país en América Latina y el Caribe en *Scopus* (N= 59)



Fuente: elaboración propia.

En *Scielo*, por su parte aparecieron cinco artículos: dos para Argentina, dos para México y uno para Guatemala. Para esta región se procedió también a la clasificación

de los artículos según los tres abordajes descriptos previamente (biológicos-geológicos; integral-territorial; sociopolítico, cultural y económico), obteniéndose que se repite la tendencia al equilibrio de la cantidad producción entre los mismos, con una ligera prominencia del abordaje integral-territorial, al igual que en el análisis mundial.

A continuación, se exponen los títulos, objetivos y principales resultados de trabajos seleccionados dentro del abordaje sociopolítico, cultural y económico para la región, que plantean enfoques y temas susceptibles de aportar a esta tesis, especialmente vinculados con gobernanza (Tabla N°12).

Tabla N°12. Publicaciones latinoamericanas en *Scopus* pertinentes a la tesis

Título del trabajo	Referencias	Principales lineamientos
Conservación de servicios ecosistémicos en humedales andinos de altura: Participación social en la creación de un área natural protegida	Rubio <i>et al.</i> , 2017	Este caso en Argentina, se expone un proceso colectivo de valorización de un humedal andino, demostrando la relevancia de la coordinación de actores y el encuentro del conocimiento científico con el popular para propender a procesos de conservación que, en este caso, se expresó en la creación de una nueva AP.
El lugar de las AP en el marco de la planificación territorial en la Argentina: el caso del Plan Estratégico Territorial Nacional (PET)	Morea, 2016	En este caso el autor evalúa el rol asignado a las AP en el marco del PET, concluyendo que la importancia de la conservación en relación a otros temas (como infraestructura) es marginal ¹⁷ .
¿Es el manejo forestal comunitario más efectivo que las áreas protegidas? Una comparación del cambio de uso de la tierra	Ellis y Porter-Bolland, 2008	Este estudio llevado a cabo en México compara dos zonas en la península de Yucatán (México), demostrando que se observa una menor deforestación en el área bajo manejo forestal de comunidades locales, que la que se encuentra bajo un AP tradicional. Concluye la importancia de considerar a los actores locales como claves en una estrategia de gestión territorial orientada a la conservación
Adquisición de tierras verdes liderada por la comunidad: iniciativas sociales innovadoras para la protección forestal y el desarrollo regional	Castro Arce y Vanclay, 2020	Este trabajo llevado a cabo en Costa Rica analiza el caso del apropiamiento de tierras por parte de una comunidad local para tender a su conservación. Afirma los beneficios de los procesos de gobernanza e innovación social para la sostenibilidad.

¹⁷ Este trabajo se abordará con mayor profundidad posteriormente.

Gobiernos municipales y manejo forestal en las tierras bajas de Bolivia	Lambin <i>et al.</i> , 2014	Se analiza el impacto de las leyes de descentralización en temas forestales en los gobiernos locales, concluyendo que aporta posibilidades para la equidad hacia poblaciones vulnerables como las indígenas, aunque explicitando a su vez los desafíos técnicos y de cooptación que la descentralización presenta.
Efectividad y sinergias de los instrumentos de política para la gobernanza del uso de la tierra en las regiones tropicales	Kaimowitz <i>et al.</i> , 1998	En este trabajo los autores analizan cómo interactúan los instrumentos públicos tradicionales de gestión territorial como la planificación y las AP, con instrumentos “híbridos” fruto de coaliciones públicas-privadas como eco-certificación y pagos por servicios ambientales. Se concluye que en contextos institucionales y de gobernanza favorables, estos instrumentos pueden favorecer la sostenibilidad.

Fuente: elaboración propia

3.4.2. Revisión de otra literatura

En adición a los trabajos publicados en estándares indexados en *Scopus* y *Scielo*, se realizó la revisión de otra bibliografía disponible sobre el tema de la articulación AP-OT. Dentro de ella se encuentra la de Massiris-Cabeza (2008) quien determina que, en lo que respecta a Latinoamérica, sigue representando un desafío “la sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial (...) que tiene que ver con la conservación, protección, recuperación y aprovechamiento sostenible de recursos naturales, la prevención de desastres y la conservación de patrimonio cultural” (p.25). Para ejemplificar esto pueden mencionarse los siguientes estudios de caso en diferentes países.

Colombia es uno de los países con mayor bibliografía disponible en relación a esta temática, existiendo algunos textos de base sobre ello (Paredes-Leguizamón, 2012, 2013, 2018). De acuerdo a esta autora, quien enfocó la temática a escala nacional, las políticas de desarrollo reflejan una marginalización del tema ambiental y del OT, como lo demuestra el hecho de que, de los 13 planes nacionales de desarrollo formulados a lo largo de 40 años, solo dos incluyen un capítulo sobre ordenamiento ambiental y tres sobre el tema ambiental, dándole la prioridad a la explotación minera, construcción de vías y viviendas, y producción agropecuaria. En contraste, Parques Nacionales de Colombia identificó tempranamente (1996) la necesidad de articular la

planificación de las AP con la planificación territorial, visión desde la cual han desarrollado diferentes programas y proyectos.

Según estos trabajos, en Colombia el OT está regido por la Ley Nacional N°388 de 1997, según la cual el responsable de planificar el ordenamiento del territorio es cada municipio (escala local) en su jurisdicción. Si bien la conservación de AP está entre sus lineamientos básicos, la participación efectiva de los organismos de conservación en los planes de ordenamiento y desarrollo municipal aun es incipiente, lo cual genera amenaza y presión sobre las mismas. La autora introduce una interesante conceptualización a las causas y consecuencias de ello: “[la dificultad de integración] se debe a un conjunto de factores técnicos, institucionales y sociales en la que se sustenta el síndrome del conjunto vacío, es decir la inclusión marginal de las áreas protegidas en los planes de ordenamiento territorial.” (Paredes-Leguizamon 2012, p.72). Una de las cosas que destaca es que, a pesar de que los Parques Nacionales son incorporados nominalmente en los Planes de OT, no se establece como obligación la convocatoria al organismo en su formulación ni se le asigna un rol de revisores de los mismos.

En el caso de Ecuador, por su parte, el principal estudio de referencia en relación a este tema específico es una publicación en el marco del proyecto Integración de las Áreas Protegidas del Bioma Amazónico – IAPA de Red Parques (Mejía, 2018). De acuerdo a esta, el Plan Nacional de Desarrollo reconoce que el OT es una herramienta de planificación indispensable pero que aún no adquiere un rol primordial, por lo cual se busca instaurarlo como eje de la Estrategia Territorial Nacional:

La cohesión requiere de una gestión sostenible e integral de paisajes naturales y culturales. Es decir, es necesario fortalecer el OT y la gestión del suelo, entendiendo que cada territorio es parte de un complejo sistema de interdependencias entre los asentamientos humanos, la movilidad humana interna e internacional, las dinámicas productivas, los recursos naturales, los servicios ambientales y procesos que se desarrollan en el interior de la corteza terrestre (Senplades y el Ministerio de Desarrollo Urbanístico y Vivienda, 2013, citado en Mejía 2018, p.7).

En Ecuador las competencias ligadas al uso y gestión del suelo corresponden a las municipalidades, llamadas Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Por otra

parte, la competencia sobre las AP es centralizada y la ejecuta el Ministerio del Ambiente del Ecuador a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). En su plan estratégico se establece la carencia y la necesidad de fortalecer un trabajo integrado con el OT:

La tenencia y uso de la tierra representa uno de los principales problemas para el SNAP. El inadecuado uso del suelo, la ausencia de políticas claras sobre ordenamiento territorial, los fuertes procesos de concentración de la tierra y la inequidad en su distribución, las dificultades para consolidar la territorialidad indígena, las limitaciones para acceder a los derechos de propiedad debidas, entre otras razones, a los costos de la tierra y los engorrosos procedimientos administrativos para la titulación, son algunas de las causas que explican la vigencia de este problema (Morales, 2000, citado en Mejía 2018, p. 17).

Costa Rica, por su parte, ha sido reconocida en la región por sus logros en conservación de la naturaleza (Steinberg, 2001), a pesar de lo cual presenta aún numerosos desafíos ambientales. Esta problemática es abordada por Saenz *et al.* (2011) en una ponencia presentada en el Seminario Permanente de Investigación Agraria XIV (Perú), quienes contrastan el desarrollo de las políticas de conservación con las de desarrollo y planificación territorial en los últimos años, considerando necesaria una mayor articulación entre las mismas. De acuerdo a los autores, existe una brecha entre el desarrollo de políticas de conservación y las de desarrollo y OT: “Si las políticas de conservación *sensu stricto* se han beneficiado de muchos factores favorables tal como el apoyo internacional seguido y una voluntad política clara desde los 90s, las políticas territoriales se enfrentan a muchos limitantes tal como un grado de descentralización política administrativa limitado, un falta de capacidades locales, que no se ha podido superar por falta de intenciones políticas claras y continuas.” (p.1). A dichas limitantes se agrega también la dificultad de movilizar los intereses locales mediante prácticas verdaderamente participativas. Los autores recomiendan una real articulación entre ambas políticas, de forma coherente también con los actores territoriales, considerando sus objetivos interdependientes.

Otro trabajo de interés para este país es el de Morera Beita (2015) quien analiza la articulación del ordenamiento con la conservación ecológica. En Costa Rica la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2040) da los lineamientos generales de planificación y desarrollo. El instrumento principal son los planes de

ordenamiento, los cuales se realizan en tres niveles: nacional, regional y local (cantones). Los gobiernos municipales en este último nivel político-administrativo son los encargados de gestionar los usos del suelo de sus territorios siendo una de las herramientas principales la zonificación. Lo que el autor observa, sin embargo, es que las áreas protegidas siguen sus pautas de manejo interno sin establecer vinculación con las normas del OT de dicho territorio. En este sentido, especifica algunos asuntos como: a) no hay una delimitación adecuada de las zonas de amortiguamiento y de los espacios de conectividad en los planes reguladores; b) la conservación ecológica no se encuentra integrada como un eje a lo largo de los planes reguladores sino que se acota a categorías específicas; c) no hay una consolidación de la perspectiva sistémica y de redes en los planes que se complementen con la de zonificación, es decir que permita visualizar al espacio como un continuo, lo cual implica fortalecer la compatibilidad de planes.

3.4.3. *Antecedentes en Argentina*

La consideración de las AP nacionales en una perspectiva territorial propia del último paradigma de conservación desarrollado internacionalmente, así como la necesidad de su articulación con las políticas de OT en diferentes escalas, se visualiza con claridad recién hacia el año 2001 en el último plan de gestión institucional de la Administración de Parques Nacionales (APN). Allí se establece que “los Parques Nacionales deben transformarse en instrumentos del desarrollo sustentable y como tales representar verdaderas oportunidades de crecimiento, trabajo y equidad social, dinamizadores de las economías regionales” (APN 2001, p. 8) y que:

Los ENP [espacios naturales protegidos] cumplen un importante rol en el desarrollo regional, por lo cual deben ser considerados en las estrategias territoriales para la mejora de la calidad de vida de sus habitantes garantizando el acceso a bienes y servicios ambientales a perpetuidad. (...) Los ENP no serán “islas de conservación”, sino parte integrante del contexto regional procurándose el traslado de la concepción de las áreas de amortiguación, desde el interior de los ENP hacia las áreas circundantes, de propiedad pública o privada. Por lo tanto la planificación de los ENP deberá exceder su estricto territorio, teniendo en cuenta su inserción regional (p. 24).

Este plan enfatiza el protagonismo de los pueblos originarios en la conservación y postula como necesidades principales para avanzar en la actualización de la

normativa incorporando nuevas categorías de gestión, la participación social y la trascendencia de un sistema nacional a un “sistema federal”, es decir con participación de las provincias en el Directorio, junto con la autoridad nacional de medio ambiente y también la de cultura, turismo y deporte, y de ONGs, así como la incorporación de los conceptos de servicios ecosistémicos y daño ecológico, a fin de ser considerados dentro de los planes de desarrollo regional.

Como analiza Morea (2014) esta perspectiva territorial también se ve reflejada en el informe de APN del año 2007 (que evalúa los avances entre el Congreso Latinoamericano de Áreas Protegidas en Caracas de 1992 y el de Bariloche en 2007). Allí se explicita la presión que ejerce la expansión del sector primario sobre las AP, por lo cual se hace énfasis en los procesos de OT:

(...) Medidas de gobierno que se encaminen a minimizar o compensar esos costos ambientales y sociales se están orientando en varios países del Continente hacia un Ordenamiento Territorial, que planifica la distribución en el espacio de tales actividades en expansión, resguardando a su vez las porciones de territorio donde se conserven muestras adecuadas del patrimonio natural y cultural de cada ecorregión. De ahí que una política de Áreas Protegidas esté ineludiblemente ligada a un ordenamiento territorial y éste a la conducción responsable de una expansión productiva que responda a la favorable coyuntura del mercado mundial pero salvaguardando tales “muestras de naturaleza” integrales, representativas y viables de la diversidad de ecosistemas del país. Esta misión del Estado está comenzando a tomar forma (aunque con cierta lentitud) en la agenda gubernamental. (APN 2007, p.6).

En este sentido, es necesaria la:

Creación de modelos de gestión territorial compartida; de participación social; de interacción con particulares, organizaciones o instituciones del entorno de las unidades; de valoración de los servicios ambientales que brindan las AP; de promoción y estímulos para la conservación y uso sustentable; de un ordenamiento territorial con enfoque ecosistémico que incluya la función biodiversidad y funciones derivadas de ésta (representatividad de las áreas a declarar protegidas, conectividad, amortiguamiento) (APN 2007, p.10).

Los antecedentes de investigación en Argentina sobre el tema puntual de la articulación de las AP en el OT recaen especialmente sobre el autor Juan Pablo Morea, quien dentro de sus trabajos ha analizado, por ejemplo, la integración que se hace de las AP en la Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Argentina 2016 (2008). Al analizar la consideración de las AP en el Plan Estratégico Territorial 2004-2016 (PET), último documento disponible de planificación y ordenamiento a escala nacional, el autor concluye que:

Se priorizan políticas vinculadas con la implantación de infraestructura, comunicaciones y desarrollo urbanístico, por sobre iniciativas vinculadas a conservación, protección y atención de las aptitudes naturales del territorio. Como consecuencia, no sólo la expansión de la superficie protegida no es prioritaria como política de ordenamiento territorial, sino que en muchos casos las necesidades de estos espacios son dejadas de lado en pos de la refuncionalización económica y productiva (Morea, 2016, p.31).

La provincia de Buenos Aires. Caracterización e institucionalidad del ordenamiento territorial y las áreas protegidas

4.1. Caracterización general del territorio de la provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires, con una superficie cercana a los 308.000 km² y más de 15 millones de habitantes, es la más grande de la Argentina representando el 11% del territorio y el 39% de la población total. También es la que tiene mayor peso productivo ya que aporta un 35% del producto nacional mediante una amplia diversificación. Otra característica determinante es la de constituir el entorno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital del país (denominado conurbano bonaerense) (Gaspar Vera, 2016) (Figura N°5).

Figura N°5. Ubicación de la provincia de Buenos Aires (color oscuro) en Argentina y Sudamérica



Fuente: elaboración propia

La provincia se encuentra dividida administrativa y políticamente en 135 partidos, los cuales resultan muy diversos, tanto en términos de cualidades y extensión geográfica, tamaño poblacional, actividades económicas, situación financiera, social y ambiental, entre otras. En este sentido, la clasificación de los mismos según intereses específicos (electorales, etc.) ayuda a comprender la estructura del territorio, siendo una de las más tradicionales la que diferencia los partidos de la zona metropolitana (aledaños a CABA) y los del “interior” (Tabla N°13). Según esta clasificación, la zona metropolitana (RMBA), que incluye la CABA y 40¹⁸ partidos de la provincia, es considerada como bloque por tener una dinámica diferente al resto de la provincia, ya que concentra el 75% de la población en un 2% del territorio provincial. El interior, por su parte, está compuesto mayoritariamente por partidos considerados pequeños y medianos: el 42% de la población reside en partidos de entre 10.000 y 50.000 habitantes, el 25% en partidos con más de 250.000 habitantes (General Pueyrredón y Bahía Blanca), el 17 % de la población en partidos de entre 50.000 y 100.000 habitantes, y un 3% en partidos de menos de 10.000 habitantes (Ríos, 2017). En la provincia la mayoría de la población es urbana, considerando que el 97,3% reside en localidades de al menos 2.000 habitantes (INDEC, 2010).

Tabla N°13. Municipios de la provincia de Buenos Aires según rangos demográficos

Región	Denominación	Corte poblacional
Metropolitana (RMBA)	M1	Menos de 100.000 hab.
	M2	100.000-249.999
	M3	250.000-499.999
	M4	500.000 y más
Interior	P1	Menos de 10.000 hab.
	P2	10.000-49999
	P3	50.000-99.999
	P4	10.0000-249.999
	P5	250.000 y mas

Fuente: Subsecretaría de Asuntos Municipales, PBA (2007) (Ríos, 2017)

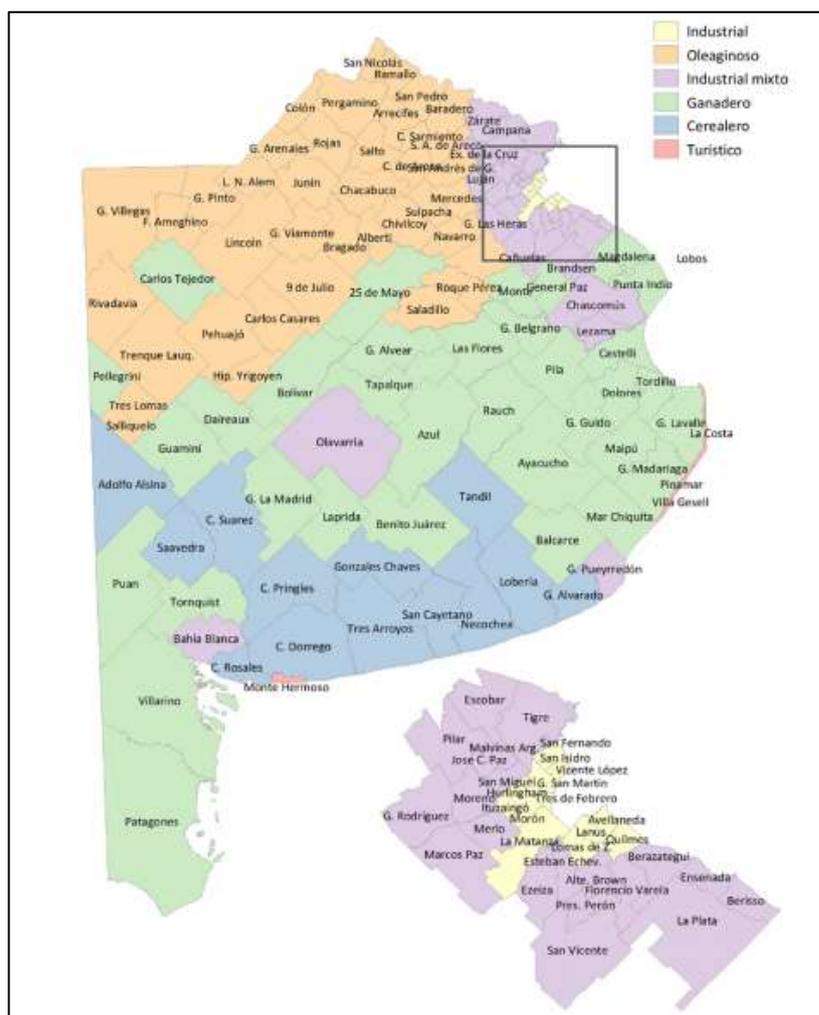
¹⁸ El RMBA está conformado por CABA y los siguientes 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazatagui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, y Zárate (Fuente: <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/unidades%20de%20proyectos%20especiales%20y%20puerto/que-es-amba>).

Según la interpretación de Gaspar Vera (2016), la distribución de la población puede asociarse con las diferentes actividades que desarrollan los partidos, concentrándose más en aquellos con producción agrícola intensiva, industria y puertos exportadores, así como en los de actividad turística intensiva, a lo que también podemos agregar que se asocian las universidades públicas de la provincia. Las densidades menores se dan en áreas ganaderas donde, según el autor, se requiere menor mano de obra y en donde ocurre migración por la ausencia de suficientes actividades económicas alternativas y de educación superior para la población.

Así, pueden diferenciarse a grandes rasgos las principales actividades productivas de la provincia: el área metropolitana se basa en actividades industriales y terciarias; en la costa atlántica, ciertos sectores serranos y ambientes lagunares en un turismo creciente, y en el resto del interior actividades agrícola-ganaderas, con “centros urbanos medianos y pequeños que crecen lentamente, pueblos rurales que se estancan o decrecen mientras la población rural disminuye aceleradamente, acentuando los desequilibrios en la distribución de la población en el territorio provincial.” (Gaspar Vera, 2016, p.227). Según expone este autor, fuera de la región metropolitana, la industria se localiza en los municipios del corredor fluvial industrial que se desarrolla entre el límite norte de la RMBA y San Nicolás, en las concentraciones urbanas aledañas a los puertos de Bahía Blanca y Mar del Plata, y en el nodo Tandil, Azul y Olavarría cuya composición de actividades económicas es diferente a las del resto del interior. Estas zonas, que se caracterizan por un mayor desarrollo económico, influyen también a las que se organizan en torno a ellas. Por otro lado, las tres áreas que expulsan población son el noroeste, el litoral marítimo norte y el sudoeste provincial. El autor indica que la primera se encuentra seriamente afectada por inundaciones; la segunda comparte la problemática anterior más la estacionalidad del turismo; y la tercera sufre de rigores climáticos y de la distancia y accesibilidad a los centros dinámicos (Gaspar Vera, 2016).

Para ilustrar este tema es útil tomar el mapa generado por Aramburu y Cadelli (2012) (Figura N°6) que permite tener una noción rápida de la estructura productiva de la provincia a partir del complemento de variables geográficas, sociales, demográficas y productivas. Esta estructura tiene una clara relación con los problemas socio-ambientales, como se verá posteriormente.

Figura N°6. Estructura productiva de la Provincia de Buenos Aires



Fuente: Aramburo y Cadelli (2012)

En cuanto a la infraestructura de la provincia, la misma acompaña la clasificación entre la zona metropolitana y el interior, ya que:

La RMBA funciona como nodo multimodal en el que converge el sistema de infraestructuras de todo el país, cuyo carácter radiocéntrico hace que gran parte de la provincia se constituya como servidumbre de paso. Por otra parte, sobre la planicie pampeana se desarrolla un sistema de centros y redes de infraestructuras y servicios que son representativos. En términos generales puede decirse que esta estructura del territorio provincial es heredera del modelo agroexportador (Ríos, 2016, p.80).

Por otra parte, la presencia de puertos, rutas y ferrocarriles en el interior puede interpretarse que representa “el más alto grado de acumulación del capital construido en todo el país” (Ríos, 2016, p. 81).

4.1.1. Principales problemáticas socio-ambientales

La provincia de Buenos Aires se caracteriza tanto por poseer una amplia diversidad ambiental (pastizal, los sistemas serranos de Ventania y Tandilia, espinal, delta e islas del río Paraná, médanos de la costa litoral, ambientes hídricos como lagunas y arroyos) como por su alto grado de modificación y vulnerabilidad, lo cual está estrechamente relacionado con la configuración histórica productiva del territorio desde los comienzos del Estado Nacional, basada en una intensa explotación agrícola, ganadera e industrial, la cual continuó intensificándose hasta nuestros días (Sarlingo, 2004).

En lo que refiere al ámbito rural, en las últimas dos décadas, en el país se adoptó un modelo productivo que agravó rápidamente los problemas ambientales. Los pilares de dicha transformación fueron la incorporación de la siembra directa, en conjunto con el uso del herbicida glifosato y el cultivo de soja transgénica. Esto tendió a la intensificación de la agricultura en un proceso que ha sido llamado “agriculturización”, el cual fue acompañado también por la incorporación de ganadería intensiva (*feedlot*), sin ser consideradas debidamente las externalidades negativas de dichos procedimientos (como la degradación de los suelos, destrucción de hábitats, pérdida de biodiversidad, aparición de nuevas plagas, enfermedades y malezas resistentes, así como la deforestación y, por ende, inundaciones) (Pengue, 2009).

En lo que hace particularmente a la pérdida de biodiversidad Bilenca *et al.* (2012), especifican los impactos de la implantación de agroecosistemas en las últimas décadas:

- 1) la agriculturización ha derivado en cambios detectables en la abundancia y distribución de numerosas especies de vertebrados, particularmente, en retracciones de aves y mamíferos asociadas a pastizales, lo cual destaca la necesidad de mantener paisajes bajo uso ganadero con amplias áreas de pastizales, dado que varias especies amenazadas se encuentran exclusivamente en este tipo de paisaje, 2) en paisajes agrícolas altamente fragmentados, el mantenimiento de la vegetación espontánea a lo largo de

banquinas, terraplenes y alambradas se presenta como una alternativa que contribuye a retener una fracción significativa de la vida silvestre en los agroecosistemas, 3) la coexistencia entre venados de las pampas (*Ozotoceros bezoarticus*) y ganado vacuno sólo es posible bajo sistemas de pastoreo rotativo y/o bajo esquemas de baja carga ganadera y 4) la presencia de arboledas es un factor limitante de la abundancia de aves plagas (torcazas, palomas, cotorras) en la provincia de Buenos Aires, lo cual plantea la posibilidad de realizar un manejo adecuado de dichas especies dependiendo de la densidad y del tipo de arboledas que se planten (Bilenca *et al.* 2012, p. 189)

A lo cual puede agregarse los aportes de Oesterheld (2008):

(...) el avance de la agricultura y, más aún, la concentración en un solo cultivo, reducen la diversidad a escala de comunidad y de paisaje si no se llevan adelante con diseños espaciales orientados a conservar ciertas propiedades de los ecosistemas. El corrimiento de la ganadería a áreas marginales plantea serios interrogantes sobre los efectos del pastoreo que, como se vio, pueden llegar a ser poco previsible e irreversibles. La pérdida de nutrientes y las consecuencias negativas de los intentos de reposición plantean la necesidad de solucionar problemas de contaminación alejados de la fuente (p. 345).

De acuerdo a Martino (2004), la biorregión de la Pampa se caracteriza por el bioma de pradera el cual a nivel mundial debido a sus suelos fértiles, escasez de árboles y topografía es uno de los más demandados por la practicas agrícolas ganaderas, a la vez que el que tiene menor grado de protección efectiva, por lo que es el ecosistema con mayor porcentaje de transformación en el mundo, particularmente en Argentina (Henwood, 1998). De acuerdo a Dinerstein *et al.* (1995, citado en Martino, 2004) “Todos estos factores contribuyen a que la Sabana Uruguayense y las Pampas Argentinas se definan como en estado crítico y en peligro, y con una prioridad de conservación moderada y alta, respectivamente, a escala regional” (p.114).

Otra de las problemáticas ambientales en la provincia es aquella localizada en algunas zonas de la costa atlántica donde la creciente urbanización sin planificación y el turismo exacerbado ejercen presión sobre el ambiente (Ordoqui y Hernández, 2009). Dichas zonas son impactadas tanto por el crecimiento demográfico y la necesidad de tierras para la expansión urbana y la producción agrícola, como por la

erosión ocasionada por inundaciones u otras razones naturales (Mantecón, 2013). Una tercera problemática ambiental actual que provoca modificaciones irreversibles en los paisajes de la provincia es la minería, especialmente concentrada en el sistema serrano de Tandilia, donde se localizan canteras que extraen rocas como el granito, la dolomita calizas y arcillas, utilizadas principalmente en la construcción. Esta actividad ha generado un largo y sostenido conflicto social en el partido de Tandil por ejemplo (Girado, 2013) y procesos identitarios contradictorios en el partido de Olavarría (Paz, 1999). Finalmente, una cuarta problemática relevante que afecta especialmente a los ámbitos urbanos y periurbanos es la contaminación de afluentes y arroyos con efluentes industriales y domiciliarios, lo cual se suma a problemas sanitarios con la saturación del sistema de gestión de residuos y al déficit de espacios verdes (Curuchet *et al.*, 2008; Zulaica y Celemín, 2008; entre otros).

Por otro lado, siguiendo la perspectiva integral de la naturaleza planteada en el marco teórico de la tesis, estas problemáticas ambientales además de sus consecuencias ecológicas, implican la modificación de lugares significativos para la sociedad desde tiempos prehistóricos y hasta la actualidad, afectando también el patrimonio cultural así como los derechos y las identidades territoriales de las poblaciones. En este sentido, junto con la vulnerabilidad de los ambientes nativos de la provincia se encuentra en riesgo el patrimonio cultural, particularmente el arqueológico, cuya deficitaria gestión y atención política constituye otra de las grandes problemáticas provinciales (Pupio y Bayón, 2007; Endere y Pedrotta, 2010; Mariano, 2012).

Finalmente, el modelo extractivista afianzado en la provincia, que implica poco interés y escasos recursos asignados a la conservación, está asociado con una circunstancia de fundamental importancia para la gestión del territorio y la garantía de derechos que es la negación de la diversidad cultural. Según el censo del 2010, en Buenos Aires habría 299.311 personas que se reconocen como indígenas o descendientes, lo cual representa un 30% del total de la población del país (Nagy, 2017); esto se complementa con un mapeo colectivo llevado a cabo en la provincia, con la colaboración de las propias comunidades originarias, que dan cuenta de una fuerte presencia concentrada mayormente en el conurbano bonaerense pero también distribuida en diferentes partes del territorio (Rosso, 2019) (Figura N°7). Este proceso de negación sustentado en una política de construcción ciudadana fomentada por el Estado Nacional de ser “blanca, descendientes de europeos y civilizada”, ligada también al modelo productivo, no favorecen políticas que puedan considerar el ordenamiento territorial y la conservación desde la interculturalidad (Millán, 2012;

alrededor de la cual se distribuyen las principales localidades del partido. Hacia el oeste lo atraviesa la Ruta N° 35, la cual lindera la localidad de Chasicó. Posee 12.372 habitantes según el censo del INDEC (2010) y su población se encuentra distribuida entre localidades, siendo la ciudad cabecera y la de mayor población Tornquist, a la cual le siguen Sierra de la Ventana, Saldungaray, Villa Ventana, Chasicó, Tres Picos, Villa Serrana La Gruta, parajes y zonas rurales. El partido se encuentra localizado en la pampa húmeda, sobre el Sistema Serrano de Ventania. Tiene una economía básicamente agrícola-ganadera con una creciente incidencia del turismo, especialmente a partir del año 2000, cuando se establece una política de promoción turística creciente. Desde mediados de la década del 90' el Municipio ha desarrollado un núcleo alrededor de la Ruta N° 76 (es decir, exceptuando a Chasicó), interpretado como una unidad especial de valor turístico denominándola "La Comarca Serrana", debido a que comparte similitudes paisajísticas que potencian el turismo, Esto se relaciona con los recursos del sistema serrano que, al igual que el de Tandilia, cuenta con cualidades ambientales excepcionales asociadas a un proliferante patrimonio arqueológico, histórico y paisajístico (Oliva 1991; Madrid y Oliva 1994; Bayón *et al.* 2006; Iparaguirre, 2007; Sonzini, 2014; Kristensen *et al.* 2014).

4.2.2. *El partido de Tandil*

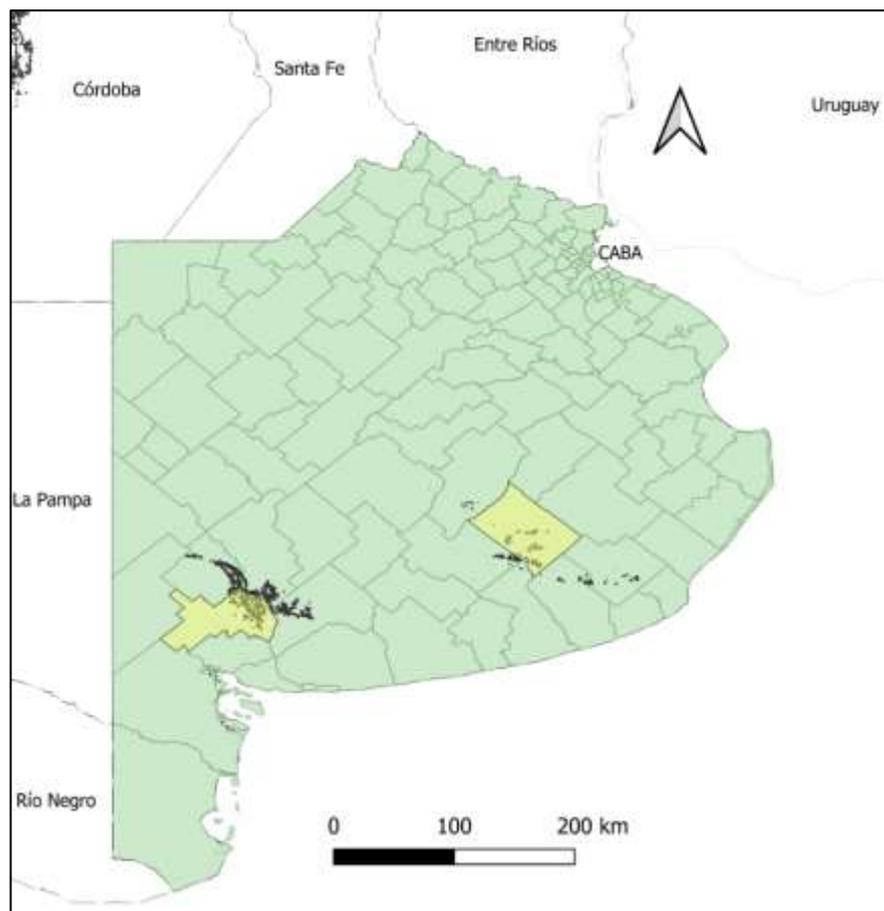
El partido de Tandil se encuentra localizado en el centro de la provincia de Buenos Aires (Figura N°7.1), sobre el Sistema Serrano de Tandilia y cuenta con 123.871 según el censo del año 2010 (INDEC, 2010). Se caracteriza por una alta concentración urbana ya que el 90% de la población se encuentra conglomerada en la ciudad cabecera de Tandil, mientras que el resto se distribuye en pequeñas localidades (María Ignacia -estación Vela-, Gardey, De la Canal y Desvío Aguirre).

El partido está localizado en la pampa húmeda, en las sierras de Tandilia, dentro de la sub-región del sur. Estas sierras se caracterizan por tener una valiosa antigüedad geológica (entre 2200 y 1800 ma), ser cabeceras de numerosas cuencas, subcuencas de arroyos y cursos temporarios y una elevada riqueza florística. (Bonorino *et al.*, 1956; Teruggi y Kilmurray 1975, 1980; Requesenz *et al.*, 2004; D'Alfonso *et al.*, 2011). En cuanto al aspecto cultural, existe amplia evidencia de que el sistema de Tandilia en general sirvió de reparo y de fuente de materias primas, leña, agua y presas para grupos de cazadores recolectores, así como en varios sectores del cordón serrano existen vestigios asociados a aspectos simbólicos de

estas poblaciones, como el arte rupestre (Madrid *et al.*, 2000; Bayón *et al.*, 2006; Ferrer y Pedrotta, 2006; Mazzanti y Quintana, 2014).

La distancia de la ciudad de Buenos Aires es 300 km. en línea recta. Se encuentra conectada por tres rutas importantes que son la Ruta Nacional N°226 y las Provinciales N° 20 y 74, una red ferroviaria y un aeropuerto civil para vuelos de cabotaje. El partido tiene una actividad económica diversificada, teniendo preponderancia la actividad agrícola-ganadera, el turismo, la industria (principalmente alimenticia y metalmeccánica) y la minería, esta última en declive durante los últimos diez años, por los cuestionamientos sociales a la actividad y la protección legal del paisaje (2010). Se caracteriza por ser uno de los núcleos productivos y comerciales de mayor relevancia del centro-sur de la provincia de Buenos Aires (Lan y Velázquez, 2008; Del Giorgo Solfa, 2014).

Figura N°7.1. Ubicación de los partidos de Tornquist y Tandil



Fuente: elaboración propia. Referencias: a la izquierda en amarillo, partido de Tornquist, sistema serrano de Ventania; a la derecha en amarillo partido de Tandil, sistema serrano de Tandilia.

4.3. La institucionalidad del OT en la provincia

4.3.1. El marco nacional

En Argentina, el primer antecedente en relación al OT es la Ley Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la provincia de Buenos Aires en el año 1977 (Ley N° 8912) (modificada por el Decreto-Ley N°10.128/83 y el Decreto N° 3398/87). Siguiendo a Gudiño (2008), a pesar de la creciente relevancia del tema ambiental a escala internacional, en la década de 1980 en el país se sostenía aún una perspectiva sectorial y no integrada de este aspecto con lo urbano y lo económico; posteriormente, en los años de 1990, comenzó a tener relevancia la planificación estratégica, pero desde una perspectiva empresarial que no obtuvo los resultados esperados. En esa época fue importante la formulación de una nueva Constitución Nacional (1994), que constituyó el marco normativo de mayor jerarquía para regir aspectos de la construcción territorial del país.

El OT en la Argentina debe comprenderse en el contexto de que es un país federal, por lo cual hay una descentralización del poder en distintos niveles de competencia y autonomía. En este sentido, cada provincia dicta su Carta Orgánica o Constitución, la que es condicionada por la Constitución Nacional (1994) en cinco aspectos: el sistema republicano, los principios de derechos y garantías, la educación y justicia y el régimen municipal autónomo (Gudiño, 2008). Según establece esta autora, los artículos de la Constitución Nacional más relevantes en relación al ordenamiento del territorio son los N°41, 75, 123, 124 y 126. (Tabla N°14).

El tema del OT se instaura como tal en la agenda del Estado Nacional posteriormente a la década de 1990, tras una profunda crisis relacionada a la aplicación de un modelo neoliberal que, entre otras cosas, se caracterizó por provocar graves desequilibrios regionales, el crecimiento descontrolado de las ciudades y el daño sistemático al patrimonio natural, social y cultural (Gudiño, 2008). En este sentido, como principal producto se formuló en el año 2006 una política de desarrollo territorial denominada “Argentina 2016” que tuvo como principal objetivo alcanzar un país “equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo”, a partir de tres instrumentos principales: el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET) que establecía los planes, proyectos y programas a poner en marcha; el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT), cuya función era generar la información necesaria para la planificación, articulando y

gestionando las relaciones entre los actores, y asistiendo técnica, metodológica y económicamente; y la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio, que definiría las normativas y reglas marco para la planificación.

Tabla N°14. Artículos de la Constitución Nacional (1994) relacionados al OT

Artículo 41- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

Artículo 75, inc. 19.- Corresponde al Congreso (...) proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Artículo 124.- Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico - social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Artículo 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político (...).

Fuente: Constitución de la Nación Argentina (1994)

Para el momento presente, si bien se avanzó en los dos primeros instrumentos, aún no se observan resultados contundentes, sobre lo que la especialista reflexiona:

Son los gobiernos provinciales quienes, siguiendo las directivas del Gobierno Nacional, trabajan en el diagnóstico y construcción del modelo deseado, como también en los grandes lineamientos que definen las acciones en el territorio. Pero no todas las provincias hacen partícipe a la sociedad. Se inicia el desarrollo de una infraestructura de datos espaciales, pero no todas las instituciones intervienen en el proceso ni se da un conocimiento real sobre la necesidad de vinculación que debe existir entre el PET y el

SIVAT, ni que los mismos forman parte de la política nacional de Ordenamiento Territorial (...). La permanencia y estabilidad de ambos instrumentos depende de la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la que en el momento no ha sido sancionada debido a la existencia de intereses diversos, lo que se atribuye a la falta de comunicación y participación de las instituciones con competencia en el tema. (Gudiño, 2015, p. 26-27).

De acuerdo a Gudiño (2008) la articulación de las competencias jurisdiccionales entre nación, provincia y municipio es uno de los grandes desafíos del OT en el país y de la implementación de una futura Ley de Ordenamiento Territorial, especialmente porque las concepciones del municipio y los criterios de autonomía varían con cada provincia.

Distintas provincias intentaron avanzar en el tema instaurando normas y desarrollando planes estratégicos de desarrollo y/o OT, intentando trascender lo sectorial. Puede destacarse el caso de Mendoza, novedoso a escala nacional en tanto articuló numerosos actores sociales con especial liderazgo del sector científico de la Universidad Nacional de Cuyo, alcanzándose la construcción colectiva y sanción, en 2009, de la Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, y posteriormente la conformación de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) y el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, aprobado por Ley en 2017 (Gudiño, 2010). Este proceso, además, es de sumo interés en tanto motivó un importante volumen de producción científica en torno al tema (Cueto y Guardamagna, 2015; Gudiño, 2015; Ballabio y Reyes, 2016; Dalla Torre, 2017; entre otros). Sin embargo, estos logros institucionales (aún con numerosas críticas) no son frecuentes en el país y en general hay dificultades para la puesta en práctica. Según Conti *et al.* (2017):

La planificación territorial en nuestro país se ha caracterizado por una alta productividad de planes con baja implementación real, ausencia de una cultura de planificación que trascienda las administraciones gubernamentales, vacíos en el sistema normativo que admiten amplios márgenes de discrecionalidad, baja operacionalización a partir de instrumentos concretos de gestión y escasos niveles de evaluación de las prácticas de gestión territorial (p. 3).

4.3.2. Ordenamiento territorial y desarrollo en la Provincia de Buenos Aires

En la provincia de Buenos Aires la inquietud por la planificación, el ordenamiento y el desarrollo aparecieron en las políticas públicas a partir de los años 70', década en la cual se sancionó la Ley N° 8912 que es la más antigua del país en la materia. Esta ley fue sancionada en un período especial para la historia argentina como lo fue la última dictadura cívico-militar (1976-1983) y en el marco de un modelo neoliberal de desarrollo, centrado en la apertura de la economía y liberalización de los mercados, a la vez que en una restricción de las discusiones académicas y la violación de derechos humanos. Según Ríos *et al.* (2008) la creación de la Ley N°8912 tuvo lugar con “la imposición del modelo neoliberal, inductor (por necesidad) de los primeros impulsos del desarrollo local, hasta la actualidad” (p. 4).

De acuerdo a estos autores, quienes analizan la vinculación entre las políticas de ordenamiento y desarrollo en la provincia desde la década de 1970, puede concluirse que:

(...) en lo que hace a los procedimientos institucionales se denota una diferencial situación del desarrollo local, que ha entrado en la agenda del gobierno provincial, evidenciada en la cantidad de instrumentos identificados, y en la cantidad de organismos que buscan confluir hacia el mismo, y una escasa valorización del ordenamiento territorial como instrumento para lograr ese desarrollo. Por lo que la valoración de los recursos del territorio denota esa visión del territorio, que jerarquiza aspectos económicos o sociales, y da preponderancia a los grandes centros urbanos y metropolitanos (Ríos *et al.*, 2008, p. 23).

Esto continúa hasta la actualidad, a pesar de que en el período 2003-2016, en el marco de un modelo de desarrollo nacionalista, se intentó recuperar el valor de los territorios y contextos locales generándose importantes iniciativas de planificación a escala nacional, provincial y local, así como una revalorización del OT en la estructura administrativa. En esta época se generó el Plan Estratégico Territorial (2006)¹⁹ de la provincia, que es el modelo más acabado alcanzando hasta el presente, el cual se enmarcó en la política nacional de desarrollo mencionada previamente.

¹⁹ http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/planurbana/PET_PBA.pdf

4.3.3. La Ley N° 8912 y el procedimiento administrativo del OT

Como ya se ha mencionado el principal instrumento en materia de OT vigente en la provincia de Buenos Aires es la Ley de N°8912 del año 1977 que, a pesar de su antigüedad, indica un grado de innovación y puede ser considerada afín con la concepción integral del OT que se adopta en esta tesis. En este sentido, a continuación se exponen, según un análisis propio, las relaciones que se pueden establecer entre esta Ley y las características del OT según Massiris-Cabeza (2005) (Tabla N°15).

Tabla N°15. Relación entre las cualidades del OT según Massiris y la Ley N°8912

Cualidades del OT con enfoque integral	Artículos de la Ley N°8912 que se consideran pertinentes a esta concepción
Planificado	Art. 71 "Se entiende, dentro del ordenamiento territorial, por proceso de planeamiento físico, al conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y en concordancia con sus respectivas estrategias. Art 75 "El proceso de planeamiento se instrumentará mediante la elaboración de etapas sucesivas que se considerarán como partes integrantes del plan de ordenamiento."
Integral y coordinado	Art.3 inc. b) "Las comunas deberán realizarlo en concordancia con los objetivos y estrategias definidas por el Gobierno Provincial para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los planes provinciales y regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento físico." Inc. c) "En las aglomeraciones, conurbaciones y regiones urbanas será encarado con criterio integral, por cuanto rebasa las divisiones jurisdiccionales. Los municipios integrantes de las mismas, adecuarán el esquema territorial y la clasificación de sus áreas a la realidad que se presenta en su territorio. Esta acción deberá encararse en forma conjunta entre los municipios integrantes de cada región, con la coordinación a nivel provincial."
Prospectivo estratégico	Art 71- Art. 76 "En cada una de las etapas del proceso de planeamiento establecido se procederá a la evaluación de las etapas precedentes (excepto en los casos de planes particularizados), a fin de realizar los ajustes que surjan como necesidad de la profundización de la investigación de los cambios producidos por la dinámica de crecimiento e impactos sectoriales, y por los resultados de la puesta en práctica de las medidas implementadas con anterioridad".
Democrático	Art 1. "Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades".

Fuente: elaboración propia.

Otra de los elementos claros de la Ley es que los municipios son los que tienen la responsabilidad primaria del ordenamiento de los territorios, definiendo que “será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial” (Art.º 70), lo cual se complementa con la Carta Orgánica de las Municipalidades (Decreto-ley 6769/1958²⁰).

Retomando el artículo 75º de la Ley N°8912, el proceso de planificación previsto para los municipios se lleva a cabo en tres etapas: delimitación preliminar de áreas (DPA); zonificación según usos (ZSU) y plan de ordenamiento municipal (POM²¹), de las que se procede a su descripción (Tabla N°16):

Tabla N°16. Etapas del OT según la Ley N° 8912

ARTÍCULO 77- Se entiende por **delimitación preliminar de áreas** al instrumento técnico jurídico de carácter preventivo que tiene como objetivo reconocer la situación física existente en el territorio de cada municipio, delimitando las áreas urbanas y rurales y eventualmente zonas de usos específicos. Permitirá dar en el corto plazo el marco de referencia para encauzar y controlar los cambios de uso, pudiendo establecer lineamientos generales sobre ocupación y subdivisión del suelo.

ARTÍCULO 78.- Se entiende por **zonificación según usos** al instrumento técnico-jurídico tendiente a cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando su estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas, en especial las de tipo urbano, estableciendo normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una de ellas. ARTÍCULO 79.- La zonificación según usos podrá realizarse por etapas preestablecidas, una vez producido el esquema de estructuración general, pudiendo incluir la prioridad de sectores o distritos para la provisión de infraestructura, servicios y equipamiento básicos como elemento indicativo para las inversiones públicas y privadas.

ARTÍCULO 80.- El **plan de ordenamiento** organizará físicamente el territorio, estructurándolo en áreas, subáreas, zonas y distritos vinculados por la trama circulatoria y programando su desarrollo a través de propuestas de acciones de promoción, regulación, previsión e inversiones, mediante métodos operativos de ejecución en el corto, mediano y largo plazo, en el cual deberán encuadrarse obligatoriamente los programas de obras municipales, siendo indicativo para el sector privado. Fijará los sectores que deban ser promovidos, renovados, transformados, recuperados, restaurados, preservados, consolidados, o de reserva, determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuesta de infraestructura, servicios y equipamiento, así como normas sobre características morfológicas.

Fuente: elaboración propia

La principal diferenciación de la última etapa (POM), en relación a las anteriores, es precisamente incorporar la visión integral, activa y prospectiva-estratégica del OT que hasta ese momento se mantenía como una mera organización física. En este sentido

²⁰ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/OVG48SW0.html>

²¹ La jerga legal de la Ley N° 8912 hace referencia a la etapa del “Plan de Ordenamiento Municipal” (POM), el que a los fines de la tesis será utilizada como sinónimo indistinto de Plan de OT vinculante.

se vuelve la etapa cúlmine del proceso, que seguirá revisándose en el tiempo, pero que debería cumplir cabalmente con el espíritu del ordenamiento planteado en la Ley N°8912.

Por otro lado, según la norma, el municipio y la provincia debe actuar coordinadamente, lo que en la práctica presupone que la provincia otorgue (por medio de los organismos intervinientes) una convalidación de las ordenanzas municipales con la Ley N°8912 verificando “su adecuación a lo estipulado por dicha Ley; la concordancia con los objetivos, lineamientos y estrategias provinciales; y el grado de compatibilidad de las mismas entre municipios linderos”. La entrada en vigencia del plan municipal se corresponde con su aprobación final por parte del Poder Ejecutivo Provincial.

El mecanismo de implementación de estas etapas implica la propuesta de un anteproyecto por parte del ejecutivo municipal (posteriormente a la etapa de formulación que idealmente ha de ser participativa) al Consejo Deliberante, quien sanciona la ordenanza correspondiente, la cual es elevada para su aprobación o no, solicitando modificaciones. En este sentido, los decretos provinciales de aprobación resultantes del proceso, son los productos políticos que permiten conocer el estado actual del OT en los municipios en términos de planificación vinculante, es decir sujeta a la norma obligatoria.

4.4. Marco Institucional ambiental en la provincia

En cuanto a la institucionalidad ambiental en la provincia, la misma comenzó a desarrollarse también en la década de 1970 (Isuani, 2013). Hasta entonces ya se disponía de un conjunto de normas y organismos dedicados a la conservación, protección y regulación del uso de recursos naturales, pero es a mediados de esa década cuando se comienza a transitar un proceso para crear una institucionalidad ambiental, procurando una política para todo su territorio. La fase de mayor productividad en estos temas comienza en la década de 1990, cuando se producen los hitos institucionales más relevantes: por un lado, se sanciona la primera Ley de Ambiente y se reforma la Constitución provincial (1994) donde se incorpora formalmente el tema ambiental. Por otra parte, se observa el surgimiento de organismos específicos para atender la temática: la Dirección de Medio Ambiente en el ámbito del Ministerio de Salud en 1991; en 1993, el Instituto Provincial del

Ambiente (IPA); la Secretaría de Política Ambiental (SPA) en 1993 y el Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable (OPDS) en 2007 (Isuani, 2013). Profundizando en el marco normativo de la provincia desarrollado en esa época, se pueden destacar el Artículo N° 28 de la Constitución (Tabla N°17):

Tabla N°17. Artículos N° 28 Constitución Provincial

Artículo 28°	<p>La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada.</p> <p>En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales.</p> <p>Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna.</p>
--------------	---

Fuente: Constitución Provincial (1994)

En complemento de ello se cuenta específicamente con la Ley de Ambiente N° 11.723/95²² que otorga el marco general para “la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica” (Artículo 1°). Los principios de política ambiental incluyen un uso de los recursos compatible con el mantenimiento de los biomas; la realización de una evaluación de impacto ambiental previa en emprendimientos que impliquen posibles efectos negativos; la restauración informada del ambiente alterado; una planificación del crecimiento urbano e industrial atenta a las particularidades físicas, socioeconómicas y culturales de la región “atendiendo a la diversidad cultural de cada una de ellas en relación con los eventuales conflictos ambientales y sus posibles soluciones” (Artículo 5°). En el Artículo 6° se establece que el Estado Provincial y los municipios se responsabilizan de las “acciones y de las omisiones que incurran” en relación al ambiente. Por otro lado, se prevé la aplicación y promoción de la educación ambiental atenta a las

²² <http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/Ley%20%2011723.pdf>

particularidades de las diferentes regiones y grupos sociales del territorio provincial (Artículo 29°). Se crea también un Sistema de Información Ambiental tendiente a “reunir toda la información existente en materia ambiental proveniente del sector público y privado, y constituirá una base de datos interdisciplinaria accesible a la consulta de todo aquel que así lo solicite.” (Artículo 27°). El Artículo 28° establece que “El Sistema de Información Ambiental se organizará y mantendrá actualizado con datos físicos, económicos, sociales, legales y todos aquellos vinculados a los recursos naturales y al ambiente en general.” Además, la ley prevé dentro de sus disposiciones especiales una normativa particular para diferentes elementos constituyentes del ambiente: agua, suelo, atmósfera, energía, flora, fauna, y residuos. Su organismo de aplicación es el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

4.4.1 *Las áreas protegidas provinciales*

Dentro de este marco ambiental, la Ley N°10.907/90 (modificada por las Leyes N° 12.459 y 12.905) es la norma específica que regula las Reservas, Parques y Monumentos Naturales de la Provincia de Buenos Aires. La autoridad de aplicación es el OPDS a través de la Dirección de Áreas Naturales Protegidas. Según el texto de la ley:

Serán declaradas reservas naturales aquellas áreas de la superficie y/o del subsuelo terrestre y/o cuerpos de agua existentes en la provincia que, por razones de interés general, especialmente de orden científico, económico, estético o educativo deban sustraerse de la libre intervención humana a fin de asegurar la existencia a perpetuidad de uno o más elementos naturales o la naturaleza en su conjunto, por lo cual se declara de interés público su protección y conservación (Artículo 1°).

Los objetivos de estas figuras son:

- a) Realización de estudios científicos de los ambientes naturales y sus recursos.
- b) Realización de investigaciones científicas y técnicas, y experimentación de medidas de manejo de comunidades o poblaciones naturales no perturbadas, o bajo regímenes de uso y aprovechamiento estrictamente controlados.
- c) Protección del suelo en zonas susceptibles

de degradación y regulación del régimen hídrico en áreas críticas de cuencas hidrológicas. d) Conservar, en el estado más natural posible, ambientes o muestras de sistemas ecológicos y disponer permanentemente patrones de referencia respecto a ambientes modificados por el hombre. e) Contribuir al mantenimiento de la diversidad biológica, asegurar la existencia de reservorios genéticos, mantenimiento de material vivo con potencial para la obtención de beneficios útiles a la humanidad, en el desarrollo de especies domesticables o cultivables o bien para el mejoramiento genético y cruzamiento con especies domésticas o cultivadas. f) Repoblación (o reimplantación) de especies autóctonas raras o amenazadas o localmente escasas (Artículo 4°).

La ley clasifica a las AP según el estado patrimonial del territorio (reservas provinciales, municipales o privadas) y según las siguientes categorías de conservación (Artículo 10°) (Tabla N°18).

Tabla N°18. Categorías de AP según Ley N°10.907

Categoría	Cualidades
Parques Provinciales	Reservas naturales establecidas por su atractivo natural y que tienen el doble propósito de proteger la naturaleza y ofrecer solaz al pueblo y una fuente de educación.
Reservas Naturales Integrales	Son aquellas establecidas para proteger la naturaleza en su conjunto, permitiéndose únicamente exploraciones científicas, donde el acceso está totalmente limitado. Queda prohibida toda acción que pueda cambiar la evolución del medio natural vivo e inanimado, salvo aquellas permitidas por la autoridad de aplicación de acuerdo a las reglamentaciones. En ellas tiene fundamental importancia el mantenimiento de ecosistemas naturales y la restauración o recuperación de ambientes degradados, asegurando su perpetuación en las condiciones más naturales y prístinas posibles.
Reservas Naturales de Objetivos Definidos	Constituidas con la finalidad de proteger el suelo, flora, fauna, sitios u objetos naturales o culturales en forma aislada o conjunta. La actividad humana puede ser permitida, aunque en forma reglamentada, y compatibilizando las necesidades de conservación de las especies y objetos de interés con las posibilidades de aprovechamiento y uso de los restantes recursos. Sus objetivos pueden ser botánicos, faunísticos, geológicos-paleontológicos, de protección de suelos o cuencas, escénicas, educativas o mixtas (más de un objetivo de los mencionados).
Reservas de Uso Múltiple	Reservas orientadas a la investigación y experimentación del uso racional y sostenido del medio y los recursos naturales. Constituyen áreas características del paisaje seleccionadas por su índole representativa más que excepcional en las cuales se proveen lugares para la utilización a largo plazo de zonas naturales de investigación y vigilancia; especialmente cuando ello supere proporcionar una mejor base científica para la conservación. En ellas se dará énfasis a la investigación de la conservación objetiva de los ecosistemas (con todas sus especies componentes), más bien que a la conservación de especies individuales. Podrán incluir ambientes modificados por el hombre para que sirvan de lugares para efectuar estudios comparados de sistemas ecológicos naturales y degradados, así como la aplicación de técnicas de manejo de recuperación

	de dicho sistema. Estarán zonificadas en la forma establecida en el artículo 13º de esta Ley.
Refugios de Vida Silvestre	Zonas, en las cuales, en virtud de la necesidad de conservación de la fauna, en áreas que, por sus características especiales o por contener hábitats críticos para la supervivencia de especies amenazadas requieren de protección; se veda en forma total y permanente la caza, con excepción de razones científicas, y la introducción de fauna exótica.

Fuente: Ley Provincial N° 10.907.

Posteriormente, en el 2011, se incorporó a la legislación provincial la figura de “Paisaje Protegido de Interés Provincial” mediante la Ley N°12.704. Dentro de las primeras cosas que establece la ley, es que los paisajes que se protejan “poseerán carácter de acceso público, tendiendo al bienestar común, con el fin de elevar la calidad de vida de la población y la protección del medio” (Artículo 1º). Su definición es por ende mucho más amplia que la de Reserva Natural “Determinase para la aplicación de la presente norma legal como "Paisaje Protegido de Interés Provincial" a aquellos ambientes naturales o antropizados con valor escénico, científico, sociocultural, ecológico u otros, conformados por especies nativas y/o exóticas de la flora y fauna, o recursos ambientales a ser protegidos” (Artículo 2). Y se establece la obligatoriedad de realizar un estudio de impacto ambiental antes de la declaración y cada vez que un particular proponga una intervención en dicha zona. Por otro lado, determina que la administración de los paisajes protegidos recae sobre el o los municipios involucrados, los que en caso de ser más de uno deberían coordinarse. La provincia asesora y acompaña, entre otras cosas en la elaboración del plan de manejo para el área.

En total, según las estadísticas obtenidas en el mes de mayo del 2015 (Grupo de Trabajo de Áreas Protegidas de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación [GTAP-SAyDS]), la provincia de Buenos Aires cuenta con 1.810.538 de hectáreas protegidas, lo que comprende el 5,77% de la superficie total de la misma. La mayoría de dichas reservas se encuentra bajo legislación provincial, siendo tuteladas por el OPDS y conforman un Sistema de Áreas Protegidas, a las que se anexan los Paisaje Protegidos, dos Parques Nacionales y declaraciones internacionales (Sitios Ramsar y Reserva de Biósfera) (Tabla N°19).

Tabla N°19. Categorías de AP por partidos de la provincia de Buenos Aires.

N°	Partidos con AP	Categorías	N°	Partidos Con AP	Categorías
1	Adolfo Gonzales Chaves	G	22	General San Martín	G
2	Azul	C	23	La Costa	F-K
3	Bahía Blanca	B-D	24	La Plata	E-D-J-B-G-G
4	Balcarce	G	25	Lobería	G
5	Baradero	A-A	26	Lomas de Zamora	G
6	Berazategui	D-E-D-J	27	Magdalena	A-F-J-K
7	Berisso	G-G	28	Mar Chiquita	B-F-J
8	Campana	I	29	Marcos Paz	A-A
9	Cañuelas	A	30	Monte Hermoso	A
10	Castelli	A-D-F-K	31	Necochea	B
11	Chascomús	F-K	32	Patagones	B-F
12	Coronel de M.L. Rosales	A	33	Pinamar	G
13	Coronel Dorrego	B-G	34	Punta Indio	F
14	Coronel Pringles	G	35	San Cayetano	B
15	Dolores	F	36	San Fernando	J
16	Ensenada	D-E-D.J-G	37	Tandil	G
17	Esteban Echeverría	D	38	Tordillo	A-D-A-D-F-K
18	Florencio Varela	J	39	Tornquist	A-E
19	General Juan Madariaga	B	40	Tres Arroyos	G
20	General Lavalle	B-A-D-H-F	41	Villarino	A
21	General Pueyrredón	A-A-A	42	Zárate	B-F

Fuente: elaboración propia. Referencias Categorías de AP: A-RNP Obj. Definidos; B-RNP Uso Múltiple; C-RNP Mixta; D-RNP Integral; E-Parque Provincial; F-Refugio de Vida Silvestre; G- Paisaje protegido de Interés Provincial; H-Parque Nacional; I- Reserva Nacional; J-Reserva de Biosfera; K-Sitio Ramsar

4.5. Articulación del OT, la conservación y las AP en la normativa

En cuanto a vinculación de esta Ley y la provincial de OT (N°8912) se explícita en el Artículo 2° donde se establece como objetivos fundamentales del OT (Tabla N°20).

Por su parte, en las normas ambientales se observa que la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, indica en su Artículo 4° la necesidad de planificar el crecimiento urbano e industrial en relación a la protección del ambiente, las características socio-ambientales y la diversidad cultural. Al igual que la Ley Nacional de Ambiente, incorpora como instrumento al planeamiento y al ordenamiento ambiental, pero llamativamente a lo largo de la ley no se ha mención explícita de la figura de AP. La Ley N°10.907, por su parte, no hace referencias al entorno territorial, estando orientada a objetivos estrictamente biológico o naturales, respondiendo a un paradigma de conservación tradicional, que entre otros aspectos evitaba la intervención humana. Finalmente, la Ley de Paisaje Protegido (N°12.704/01) se destaca por proveer, en este conjunto normativo, una consideración más cercana al

territorio incorporando entre sus principios, por ejemplo, un reconocimiento de las personas que habitan el espacio protegido, sus actividades y valores, como una consideración hacia su bienestar, así como agrega la noción de trabajo coordinado entre municipios y con la provincia. Esta perspectiva es coherente con el hecho de tratarse de una norma más reciente (2001), que inicia en una década donde comienza a operar un cambio de perspectiva global de la conservación.

Tabla N°20. Objetivos relacionados a las AP en la Ley N°8912

ARTÍCULO 2º: Son objetivos fundamentales del ordenamiento territorial:

- a) "Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio"
- b) "La proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de las ya producidas"
- c) La creación de condiciones físico-espaciales que permitan satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente.
- d) La preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos.
- e) La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que permitan la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad.
- f) Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades.
- g) Propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales.

La articulación de las áreas protegidas en la planificación territorial local de los partidos bonaerenses

5.1. La situación de la planificación territorial en los partidos de la provincia

De acuerdo al Registro Único Urbanístico de la provincia de Buenos Aires²¹ (según Decreto Provincial N°1636/08) y tomando los datos existentes hasta el año 2019, de un total de 135 partidos, la mayoría se encuentra en la etapa intermedia de Zonificación según Usos (ZSU)²² (83), con procesos varias veces incompletos, acotados a alguno de los conglomerados urbanos de su territorio. Dichos procesos fueron iniciados según sus ordenanzas iniciales (posteriormente convalidadas) de forma regular distribuida a lo largo del período entre la década del 1970 y hasta la actualidad²³. Por su parte, 36 partidos aún no trascienden la etapa de Delimitación Preliminar de Áreas (DPA), con ordenanzas que en 33 casos corresponden a fines de la década del 70 y principios de los 80. En ambos casos, diferentes ordenanzas han ido actualizando los instrumentos para adecuarlos a las realidades de cada período y territorio. En conclusión, solo 16 partidos habrían alcanzado la aprobación de al menos un Plan de Ordenamiento Municipal²⁴ (POM), de los cuales en cinco casos los planes no afectan a la totalidad del partido, sino a la ciudad cabecera o ciudades principales con un marcado énfasis urbanístico. De acuerdo a las ordenanzas iniciales de estos planes, dos habrían sido aprobados a escala municipal entre el 1991-2000, 10 en el período 2001-2010 y cinco entre 2011-2019, lo cual es coherente con las tendencias a escala Latinoamérica que indican el auge del OT para la década del 2000 (Massiris-Cabeza, 2008).

²¹ Disponible para su consulta en <http://urbasig.minfra.gba.gov.ar>

²² Ver etapas de la Ley de OT N°8912 en Tabla N°16, pág. 104.

²³ Período 1971-1980=19, 1981-1990=17; 1991-2000=15; 2001-2010=18; 2011-2019=14.

²⁴ A los fines operativos de la tesis se considera que el OT incluye planificación vinculante y no vinculante. Los POM son los planes vinculantes en términos de la Ley N°8912, los demás son planes propositivos o indicativos, por ejemplo de desarrollo, cuyas orientaciones tienen en definitiva una influencia en la organización territorial.

Los valores analizados indican dificultades en la provincia para cumplir con la Ley N° 8912, ya que desde 1977 en que fue sancionada solo un 12% ha conseguido aprobar un plan de OT. Dentro de esas dificultades se cuentan, según un diagnóstico generado por el gobierno provincial en 2019, que un 30% de los partidos “no cuenta siquiera con áreas de planeamiento en la definición orgánica de sus respectivas instituciones, lo cual explica que más del ochenta por ciento (80%) de las ordenanzas elevadas a dictamen de la Dirección Provincial mencionada, son observadas por motivos técnicos.” (RESFC-2019-523-GDEBA-ADA²⁵).

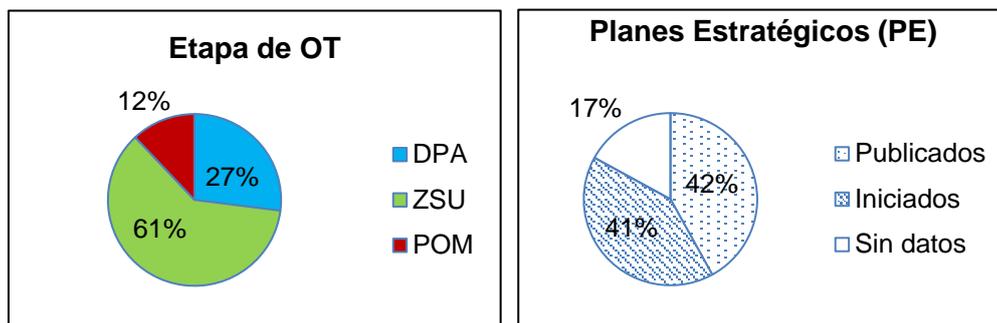
Sin embargo, es interesante destacar que, según el relevamiento realizado en medios oficiales, al menos 42 partidos de los que se encuentran en las etapas de DPA y ZSU han realizado alguna acción pública (convenio, convocatoria, etc.) que permite identificar voluntad política de avanzar con el OT, la mayoría de ellas (30) recientes, (del 2015 en adelante). Ello se suma al hecho de que en el año 2019 se creó el “Programa de Asistencia Técnica para el Ordenamiento Territorial de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires” liderado por el gobierno provincial, la Autoridad del Agua y el OPDS, el cual tiene el fin de brindar asesoramiento técnico a los municipios a los fines de avanzar con la materia. El mismo ha comenzado su implementación con la realización de diversas reuniones a lo largo de la provincia.

En relación a las políticas de desarrollo, se observa que los procesos de planificación en este tema han tenido mayor asidero que en materia de OT ya que, exceptuando los 16 partidos con POM (que se considerarán simultáneamente como planes estratégicos), de los 119 partidos restantes, se encontró que un 83% (99) ha atravesado al menos un proceso de planificación estratégico integral para el territorio²⁶ que en 50 casos culminó con la publicación de un Plan Estratégico o de Desarrollo. Algunos partidos inclusive han iniciado o publicado más de un proyecto en momentos diferentes (Gráficos N° 5 y 5.1.; Figura N°8 y 9).

²⁵<http://www.ada.gba.gov.ar/sites/default/files/2019-05/RSC-2019-10114938-GDEBAADA.pdf>

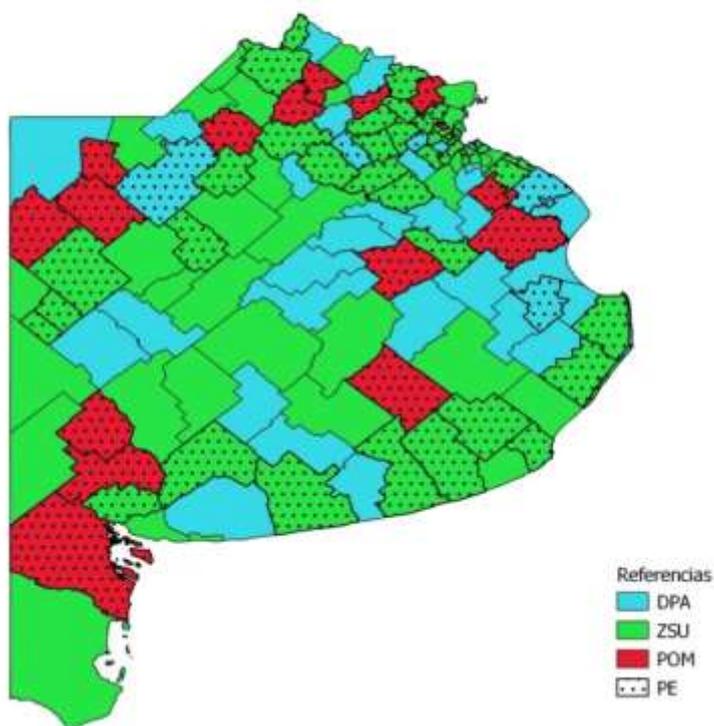
²⁶ Se tomaron en cuenta solo los planes estratégicos o de desarrollo que presentaran un enfoque integral y del territorio de todo el partido. Es decir que la presencia de, por ejemplo, de un Plan de Desarrollo Productivo o un Plan Estratégico Turístico, no fue contabilizada por presentar una orientación sectorial.

Gráfico N°5 y 5.1. Porcentaje de partidos por etapas de OT y otra planificación.



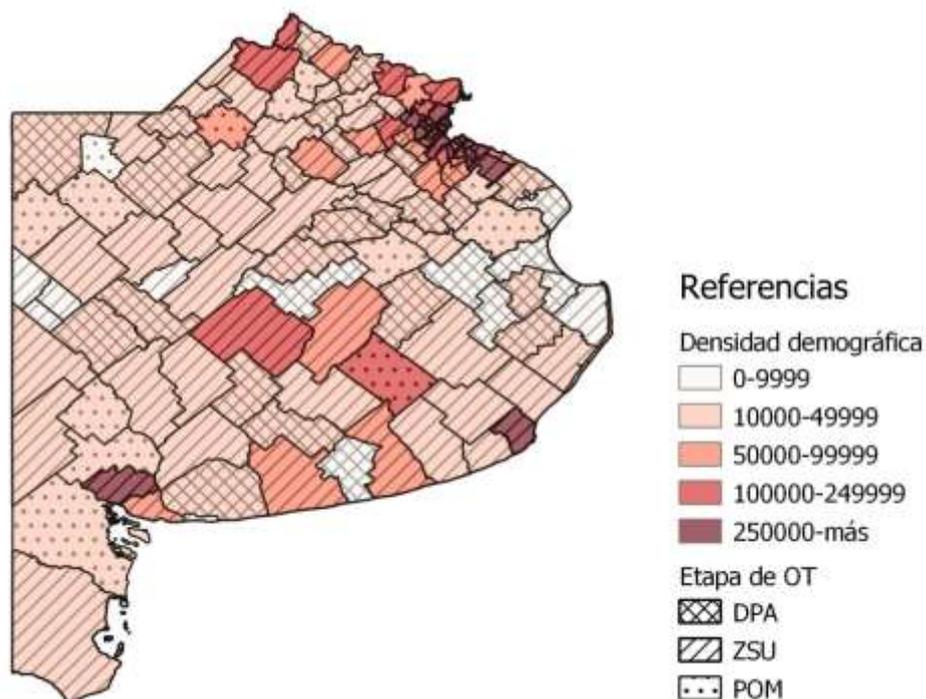
Fuente: elaboración propia

Figura N°8. Situación de la planificación territorial en la provincia



Fuente: elaboración propia.

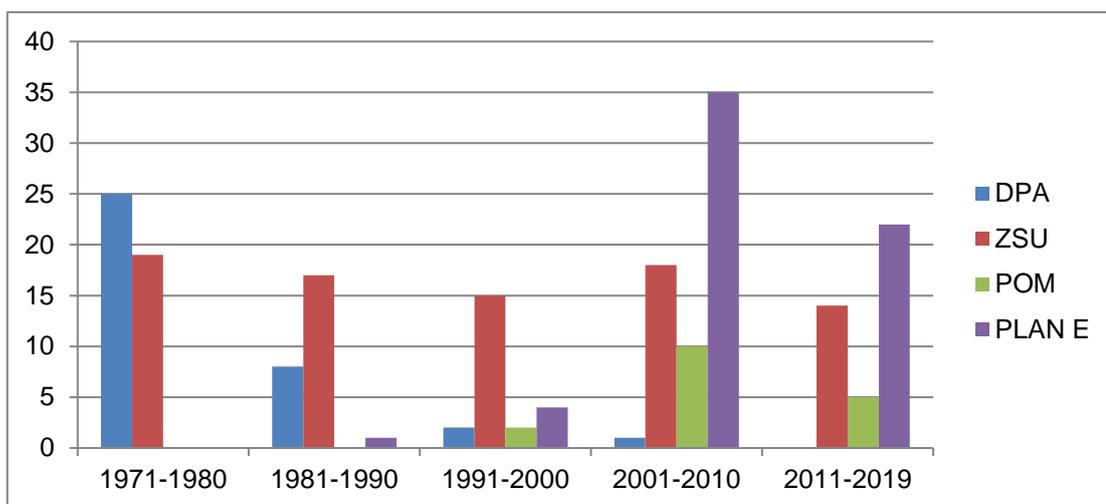
Figura N°9. Situación de la planificación territorial en la provincia



Fuente: elaboración propia.

Del total de planes publicados localizados (contabilizados también los de aquellos partidos con POM, que hayan generado otros planes estratégicos), el dato más antiguo corresponde al 1987, con el Plan Estratégico del Partido de Salliqueló. En la década de 90 se encuentran cuatro casos más (Bahía Blanca, Campana, Saavedra y Trenque Lauquen). Posteriormente, entre el 2001 y el 2010 se concentran la mayoría de los procesos de planificación (35), coincidiendo con la tendencia observada también en relación a los planes de OT. La última década (2011-2019) también fue productiva en tanto se encuentran 20 planes publicados. Se presenta a continuación un gráfico síntesis con la evolución histórica comparativa de la producción de instrumentos de planificación en la provincia, incluyendo todas las etapas de OT (Gráfico N°6).

Gráfico N°6. Producción de instrumentos de planificación por períodos de tiempo.



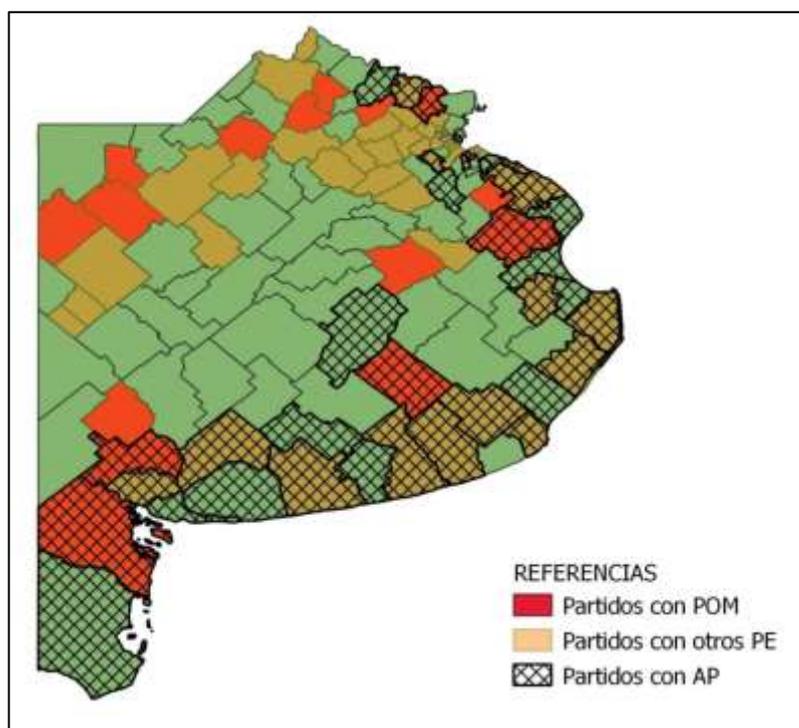
Fuente: elaboración propia.

5.2. Las áreas protegidas en los planes ordenamiento territorial y desarrollo²⁷

Del total de 135 partidos, 42 contienen al menos un área protegida provincial, nacional o internacional. De dichos partidos, solo cinco tienen un Plan de Ordenamiento Municipal convalidado en provincia, de los cuales cuatro abarcan la totalidad del partido o una región significativa (Tandil, Tornquist, Chascomus y Campana) y uno la ciudad cabecera (Villarino). A estos partidos, se les agregan otros 19 que tienen al menos un plan estratégico o de desarrollo finalizado. En total se someterán al análisis de contenido 24 planes correspondientes a estos partidos (Figura N°10 y 11; Tabla N°21).

²⁷ Para este apartado tomar especial referencia de las precisiones Metodológicas establecidas en el apartado 2.2.2.1 del capítulo de Metodología en relación a los criterios de selección de AP y planes.

Figura N°10. Superposición de partidos con AP y planificación territorial



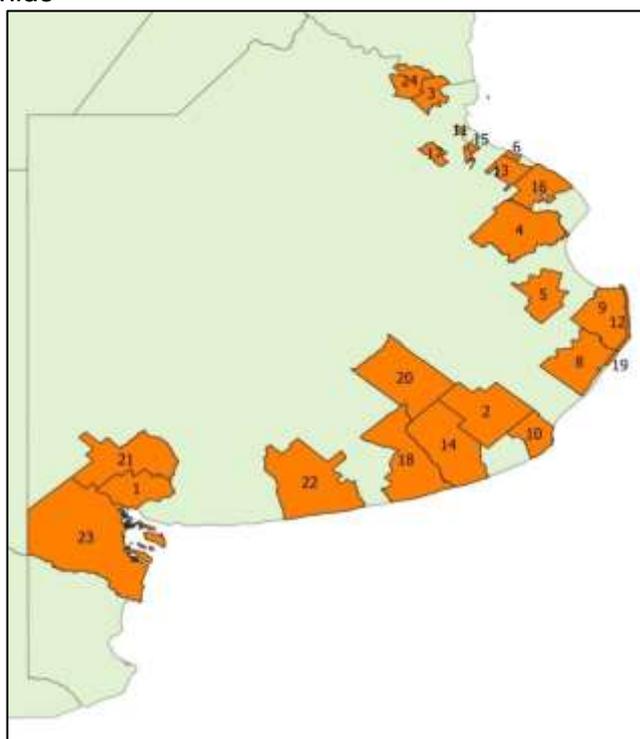
Fuente: elaboración propia

Tabla N°21. Partidos con AP + planificación territorial

N°	Partido	Etapa de OT (Ley N°8912)	Proceso de OT activo	Otra planificación territorial	Categorías de AP
1	Bahía Blanca	ZSU	no hay datos	SI	B-D-A
2	Balcarce	ZSU	en proceso	SI	G
3	Campana	POM	no hay datos	SI	H-K
4	Chascomús	POM	no hay datos	SI	F-K
5	Dolores	DA	en proceso	SI	F
6	Ensenada	ZSU	en proceso	SI	D-E-J-G
7	E. Echeverría	ZSU	en proceso	SI	C
8	Gral.J.Madariaga	ZSU	no hay datos	SI	B
9	Gral.Lavalle	ZSU	en proceso	SI	A-B-D-H-K
10	Gral. Pueyrredón	ZSU	no hay datos	SI	A-A-A
11	Gral. San Martín	ZSU	no hay datos	SI	G
12	La Costa	DA	no hay datos	SI	F-K
13	La Plata	ZSU	en proceso	SI	E-J-B-G-G
14	Lobería	ZSU	no hay datos	SI	G
15	L. de Zamora	ZSU	en proceso	SI	G-D
16	Magdalena	DA	en proceso	SI	A-F-J-K
17	Marcos Paz	ZSU	no hay datos	SI	A
18	Necochea	ZSU	en proceso	SI	B
19	Pinamar	ZSU	no hay datos	SI	G
20	Tandil	POM	en proceso	SI	G
21	Tornquist	POM	en proceso	SI	A-E
22	Tres Arroyos	ZSU	no hay datos	SI	G
23	Villarino	POM	no hay datos	NO	A-B
24	Zárate	ZSU	no hay datos	SI	B-F-C

Fuente: elaboración propia. Referencias: A-RNP de Objetivos Definidos; B-RNP de Uso Múltiple; C- RNP Mixta; D-Reserva Integral; E-Parque Provincial; F-Refugio de Vida Silvestre; G-Paisaje Protegido; H-Parque Nacional; I-Reserva Nacional; J-Reserva de Biósfera; K-Sitio Ramsar

Figura N°11- Referencia espacial numérica de partidos con planes sometidos a análisis de contenido



Fuente: elaboración propia.

1-Partido de Bahía Blanca

Bahía Blanca es un partido localizado en la costa del sudoeste de la provincia, que con 341.5240 habitantes (INDEC 2010) constituye uno de los más grandes del interior provincia, con un fuerte peso portuario e industrial, y de gran relevancia en la conectividad con la región patagónica. Se encuentra conformado por la ciudad cabecera con el 88% de la población y siete localidades, de las cuales puede destacarse Ingeniero White con uno de los puertos más importantes del país. El partido cuenta con dos AP provinciales. La más antigua es la RNP de Uso Múltiple Bahía Blanca Bahía Falsa, Bahía Verde creada en 1998 por la Ley N° 12101²⁸, la cual es compartida por los partidos de Coronel Rosales y Villarino. Su objetivo es conservar “las islas, bancos y aguas” propios de la zona, abarcando 260.000 has.

Por otro lado se encuentra la RNP Integral Islote de La Gaviota Cangrejera que abarca 115 has con el objetivo de preservar el sitio de emplazamiento de esta especie en la ría de Bahía Blanca, y la RNP de Objetivo Definido Educativo Reserva Costera de Bahía Blanca, en tierra municipal, ambas creadas en 2011 por Decreto N°469²⁹.

²⁸ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B7OnnuKB.pdf>

²⁹ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VRGNj7i5.html>

En cuanto al OT, el partido se encuentra en la etapa de ZSU, según ordenanza 5691/1990, mientras que en lo referido a la planificación del desarrollo, el partido cuenta con un Plan Estratégico del año 1999 y un Plan de Desarrollo Local del 2010³⁰, este último utilizado para el análisis de contenido.

Se trata de un plan no participativo realizado por un consultor. En relación a la relevancia de la conservación en el plan, si bien no se cuenta con la sección inicial donde se definen los objetivos y lineamientos estratégicos, se observa que existe dentro del componente N°2 todo un ítem referido a la valoración de recursos culturales y naturales, por ende se considerará afirmativamente (Tabla N°22).

Tabla N°22. Análisis de contenido 1-Bahía Blanca.

Componente 2 Actividad 14 14. Propuesta de valoración, protección y manejo integrado de los recursos naturales y culturales locales.

Fuente: Plan de Desarrollo Local (2010)

Respecto a la mención de las AP provinciales del partido, solo una de ellas fue creada antes del plan pero no es mencionada. Se nombra una reserva municipal (Reserva Parque Paseo del Estuario), lo cual se enmarca en una escasa mención general de la figura de AP según la frecuencia de palabras clave contemplada. Este panorama se equilibra con el hecho de que a pesar de ser escasas las menciones, las mismas se encuentran presentes tanto en el diagnóstico, como en la sección operativa, entre los proyectos prioritarios. La cuantificación conjunta de estas variables permite otorgarle un valor de “Baja Articulación” de las AP en el plan (Tabla N°23 y 24).

Tabla N°23- Análisis de contenido 2- Bahía Blanca

Frecuencia de palabras claves			Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	4	0,5	0	1	1,5 (Baja Articulación)
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	0				
Guardaparque/s (G)	0				
10.907 /12.704 (Leyes)	0				
Parque (pcial. o nacional)	0				
Paisaje Protegido (PP)	0				
Ramsar (sitio) (SR)	0				
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0				

Fuente: elaboración propia.

³⁰ <https://mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Desarrollo-Local-Bahia-Blanca.pdf>

Tabla N°24. Análisis de contenido 3-Bahía Blanca.

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	<p>Componente 2 Actividad 14 14. Propuesta de valoración, protección y manejo integrado de los recursos naturales y culturales locales. “El énfasis actual en temas de ecología ha provocado la creación de <u>Reservas Naturales</u> de distinto tipo en la ciudad y cercanías. En general, no están preparadas para su uso por turistas o habitantes locales, con lo que se desvirtúa una importante función de promoción de la cultura de respeto a estos recursos.”</p> <p>Componente 4 Actividad 38 38. Análisis de las variables constitutivas de cada caso 38.1 Marco teórico “Otro enfoque es la medición, por técnicas de encuesta, de la importancia que los habitantes de la ciudad otorgan a determinados proyectos y, consecuentemente, el precio que estarían dispuestos a pagar por disponer de un bien público de determinadas características. Esta técnica es mucho más compleja que la anterior pero permite encarar cuestiones de difícil resolución alternativa, como los recursos que se deben dedicar a las <u>reservas naturales</u>, a los parques y a las políticas ambientales.” “En los dos últimos casos, así como en lo referido a la valoración de <u>reservas naturales</u> y otras cuestiones en que no existen mercados o éstos no funcionan adecuadamente, se está generalizando el uso de precios hedónicos”</p>
Estratégica-operativa	<p>Componente 4 Actividad 35 35. Clasificación de las intervenciones por especialidad y perfil 35.1 Matriz de proyectos prioritarios “Proyecto: Recuperación Patrimonial Natural. Local: <u>Reserva Parque Paseo del Estuario (Municipal)</u>”.</p>

Fuente: elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Local (2010)

Respecto a la concepción que se refleja de las AP, la misma se relaciona principalmente a temas de protección ambiental, ecología, turismo y cultura ambiental. Se presentan como elementos pasivos en el territorio.

2-Balcarce

Balcarce es un partido situado en el sudeste de la provincia, posee 42.040 habitantes y se encuentra conformado por la ciudad cabecera y seis localidades. Cuenta con el Paisaje Protegido de Interés Provincial Laguna Brava creado en el año 2018 por la Ley N° 15.095³¹ con el objetivo de preservar y desarrollar la integridad de dicha laguna y su entorno, tanto sus factores bióticos y abióticos naturales como transformados antrópicamente. En lo referido al OT se encuentra en la etapa de ZSU según ordenanza municipal 92/2010. De acuerdo a la información publicada en los medios de comunicación, está en proceso de desarrollar un OT especialmente enfocado en lo rural.

³¹ <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/l15095.pdf>

Por otro lado, cuenta con el Plan Estratégico 2013 que es sobre el cual se desarrollará el análisis³². El mismo manifiesta ser participativo y da relevancia a la conservación (Tabla N°25).

Tabla N°25. Análisis de contenido 1-Balcarce

<p>Lineamientos para el desarrollo local El desafío, en términos del desarrollo económico-territorial, es avanzar hacia la redefinición del perfil productivo del partido, y garantizar el desarrollo sustentable del mismo. En este sentido, el modelo de desarrollo económico y productivo local debe asegurar: 1. La inclusión social. 2. La generación de empleo. 3. La sostenibilidad ambiental. (p.35).</p> <p>Lineamientos para el desarrollo sostenible - Estrategia 12: Paisaje local como derecho colectivo. Dadas las particulares cualidades del lugar, instalar al paisaje local como un valor ambiental a preservar colectivamente, al restaurar los “corredores verdes” e integrar el entorno urbano y los accesos como microrregiones a la “cuenca visual” del paisaje balcarceño. (p.39).</p>
--

Fuente: Plan Estratégico Balcarce (2013).

No hace mención a ninguna de las palabras claves. Si bien la Laguna La Brava es mencionada en varias ocasiones dentro de un contexto de valor ambiental, no se la expone como una figura potencial o factible de conservación en los términos de las categorías previstas, por este motivo no se la cuantificó. El total de 0 indica una “Nula Articulación” (Tabla N°26)

Tabla N°26. Análisis de contenido 2-Balcarce

Frecuencia de palabras claves	Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	0	0	0 (Nula Articulación)
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	0		
Guardaparque/s (G)	0		
10.907 /12.704 (Leyes)	0		
Parque (pcial. o nacional)	0		
Paisaje Protegido (PP)	0		
Ramsar (sitio) (SR)	0		
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0		

Fuente: elaboración propia.

3-Campana

Este partido se encuentra ubicado en el noreste de la provincia, sobre el río Paraná de Las Palmas, y cuenta con 94.461 habitantes que habitan casi en su totalidad en

³² <http://mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRE/Plan-Estrategico-Balcarce-2020.pdf>

la ciudad cabecera (94%) y el resto, en tres pequeñas localidades. Es parte del AMBA y se caracteriza por ser netamente industrial. Es relevante en la conectividad con el país limítrofe de Uruguay.

En él se encuentra el actual Parque Nacional Ciervo de los Pantanos, creado por la Ley N° 24.456³³ en el año 2018, que incluye las tierras de la Reserva Nacional Otamendi, creada en el año 1990 por el Decreto Nacional N° 2148, y la Reserva Natural Río Luján, que se encontraba bajo jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires y luego de un convenio con OPDS (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible) fue anexada a la Reserva Natural Otamendi, junto a un sector del delta de Campana. En total alcanza 5.588 has y tiene el objetivo de preservar fragmentos representativos de ambientes de delta e islas del Paraná, pastizal pampeano y espinal. El sector cuenta con una declaración de Sitio Ramsar del año 2007³⁴. En cuanto al OT, el Partido ha alcanzado la etapa de POM en el año 2011 con la ordenanza N° 5761 en el marco de un Plan de Desarrollo Territorial. Se encuentran como antecedentes el Plan de Desarrollo Estratégico Campana de 1999 y el de Desarrollo Integrado del Sector Islas del Partido de Campana del año 2008, los cuales son citados dentro de la norma del 2011, indicando un grado de continuidad en la línea de las estrategias. Se utilizará para el análisis el Plan Estratégico de 1999³⁵ por ser el único de los tres que se encuentra disponible de forma completa en la web. Se trata de un plan participativo, donde la conservación tiene un rol relevante (Tabla N°27).

Tabla N°27. Análisis de contenido 1- Campana.

Eje estratégico 1 Estructuración de un Partido equilibrado donde se articulen el casco urbano, la periferia y el área rural; con una mayor calidad ambiental y priorizando su integración con la Región (p. 86). Todos los objetivos específicos de este eje estratégico (p. 86 y 87).

Fuente: Plan Estratégico (1999)

La articulación de las AP además es muy amplia, tanto en la frecuencia de mención de las palabras claves referidas a figuras de conservación (45), la propia del partido en ese momento (Reserva Nacional Otamendi), y por aparecer a lo largo de toda la estructura del plan, formando parte tanto del diagnóstico y del modelo deseado, como de los proyectos y subproyectos concretos, así como en la sección de participantes

³³ https://sib.gob.ar/archivos/Ley27456_PN_Ciervo_de_los_Pantanos.pdf

³⁴ <https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/RISrep/AR1750RIS.pdf>

³⁵ <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Desarrollo-Estrategico-de-Campana.pdf>

donde se mencionan cinco personas de dicha Reserva (Tabla N°29). Se le asigna una “Aceptable Articulación” (Tabla N°28).

Tabla N°28. Análisis de contenido 2- Campana.

Frecuencia de palabras claves		Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	38	1	1	3 (Aceptable Articulación)
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	6			
Guardaparque/s (G)	1			
10.907 /12.704 (Leyes)	0			
Parque (pcial. o nacional)	3			
Paisaje Protegido (PP)	0			
Ramsar (sitio) (SR)	0			
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0			

Fuente: elaboración propia

Tabla N°29. Análisis de contenido 3- Campana.

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	<p>Capítulo 1: caracterización general I.1. INFORMACION BASICA DEL PARTIDO I.4. ESTRUCTURACION TERRITORIAL 1-4-2 Bajo de Otamendi “Aproximadamente tres mil hectáreas del Legado de Otamendi fueron declaradas <u>Reserva Estricta Natural</u> y dependen de la Dirección de Parques Nacionales, quien se encarga de su cuidado y vigilancia por medio de una dotación de <u>guardaparques</u>. La <u>Reserva</u> fue creada al verificarse que éste es el único sitio de la costa del Paraná de las Palmas en la Provincia de Buenos Aires donde aún se conservan las condiciones naturales de flora y fauna”.</p> <p>I.8. EDUCACION I.8.7. Educación de Adultos Nivel Medio Nocturno “El imaginario social da cuenta de esto en forma de utopía paradójicamente antiurbana, ya que a la pregunta retórica sobre ¿Qué lugar de Campana lo acaricia?, una parte importante de los entrevistados mencionó espacios verdes, o a los que considera como “de la naturaleza” (la Costanera, el río), el campito de Siderca, otros lugares naturales, como el campo y <u>la reserva de Otamendi</u>”.</p> <p>CAPÍTULO II. LAS CUESTIONES ESTRUCTURALES EN LA SITUACIÓN ACTUAL DE CAMPANA II. 1 DEBILIDADES Y FORTALEZAS “El Sector Islas constituye una importante <u>reserva natural</u> de oferta de actividades productivas, recreativas y culturales no tradicionales de características particulares”. “El Legado de Otamendi y la <u>Reserva Estricta</u> constituye un gran espacio, perteneciente al Estado Nacional, que cumple la función de pulmón natural con una gran potencialidad turístico-recreativa”.</p> <p>II. 2 LAS PERSPECTIVAS Y PRIORIDADES DE LOS ACTORES LOCALES -Taller referido a los aspectos urbanísticos: atributos que tiene la situación o modelo deseable consensuados en Talleres “Territorio de la <u>reserva de Otamendi</u> desarrollado para recreación y turismo”. -Taller referido a las problemáticas del sector isleño: atributos que tiene la situación o modelo deseable consensuados en Talleres</p>

	<p>“Gran <u>reserva natural</u>”</p> <p>CAPÍTULO VII- PARTICIPANTES</p> <p>5 menciones</p>
Estratégica-operativa	<p>VI. OBJETIVO GENERAL Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO</p> <p>Eje estratégico 1- Estructuración de un Partido equilibrado donde se articulen el casco urbano, la periferia y el área rural; con una mayor calidad ambiental y priorizando su integración con la Región</p> <p>“Preservar como patrimonio y <u>área protegida</u> del Partido las tierras correspondientes al Legado de Otamendi promoviendo usos compatibles con la recreación”.</p> <p>CAPITULO V. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE ACTUACION</p> <p>6. Racionalización del uso de las tierras pertenecientes a la Compañía General de Fósforos</p> <p>Programa 1. MEJORA INTEGRAL DE LA FRANJA COSTERA DEL PARTIDO</p> <p>-Justificación</p> <p>“(…) es necesario introducir elementos de planificación territorial desde el Estado (municipal y provincial) que den lugar a <u>áreas protegidas</u> en cuanto a usos permitidos”.</p> <p>-Caracterización</p> <p>“(…) Las tierras pertenecientes a la Compañía General de Fósforos se ubican al este noreste de la ciudad sobre el Río Paraná de las Palmas con una superficie de aproximadamente 500 Hs. totalmente forestadas, lindando con la <u>Reserva Natural de Otamendi</u>, por lo que representan el pulmón verde necesario (…) además de constituir una zona de amortiguación entre la ciudad y la <u>Reserva de Otamendi</u>, necesaria para la preservación del mencionado ecosistema. Estas tierras se ubican en zona rural y para efectuar cualquier cambio de uso deberá realizarse un Estudio de Impacto Ambiental a fin de determinar las actividades que puedan allí desarrollarse para no tener un impacto negativo sobre la calidad de vida de los habitantes ni sobre el ecosistema de la <u>Reserva de Otamendi</u>, preservando la relación ciudad naturaleza”.</p> <p>Programa 2 GESTION URBANO AMBIENTAL</p> <p>-Objetivos particulares</p> <p>“Preservar como patrimonio y <u>área protegida</u> del Partido las tierras correspondientes al Legado de Otamendi (…)”.</p> <p>PROYECTO 1- Reforma y actualización del Código de Planeamiento Urbano.</p> <p>“Subproyecto 1.4 - <u>Áreas protegidas</u> – Captación de agua potable (dos veces)”.</p> <p>“Subproyecto 1.5 - Creación de <u>reservas privadas</u>”.</p> <p>PROYECTO 2- Plan General de Creación y Tratamiento de los espacios públicos</p> <p>“Subproyecto 2.4-Creación de una <u>reserva costera</u>”.</p> <p>“Subproyecto 2.1.4 Áreas protegidas para la captación de agua potable. preservación de zonas para la instalación de pozos de extracción destinados a consumo humano.”</p> <p>“Subproyecto 2.1.5- Creación de reservas privadas (forestaciones privadas) [por dos]</p> <p>-Justificación</p> <p>Beneficiaría a la Reserva Natural Otamendi al contar con una gran zona de amortiguamiento de impactos de actividades del entorno.</p> <p>-Descripción</p> <p>Se trata de que las propiedades privadas rodeadas por la Reserva Natural Otamendi obtengan status de Áreas Protegidas e incorporen técnicas conservacionistas y proteccionistas de manejo de las tierras.</p> <p>-Participantes</p> <p><u>Reserva Natural Otamendi</u></p> <p>PROYECTO 2.2. Plan general de creación y tratamiento de espacios públicos</p>

	<p>-Instituciones intervinientes <u>Reserva Natural Estricta de Otamendi</u></p> <p>SUBPROYECTO 2.2.3. Creación de un centro recreativo y de servicios Otamendi</p> <p>-Justificación “El desarrollo de servicios de todo tipo en la <u>Reserva Natural Otamendi</u> se encuentra condicionado a la limitante espacial, es decir que la <u>Reserva Natural Otamendi</u> no cuenta con terrenos aptos para infraestructuras turísticas”.</p> <p>“La <u>Reserva Natural Otamendi</u> actualmente carece de determinados servicios básicos complementarios para una adecuada atención de los visitantes (teléfono público, restaurantes, snackbar, asadores, estafeta postal, comercios varios, etc.)”.</p> <p>“La <u>Reserva Natural Otamendi</u> carece de servicios recreativos especiales, tales como senderos ecuestres, bicisendas, campings organizados o agrestes, plazoleta de entretenimiento, etc.”.</p> <p>-Objetivos “Brindar nuevos servicios básicos complementarios de la <u>Reserva Natural Otamendi</u>. Diversificar la oferta.”</p> <p>-Entidades participantes <u>“Reserva de Otamendi”</u></p> <p>SUBPROYECTO 2.2.4 Creación de una <u>reserva costera</u></p> <p>-Justificación “Beneficiaría a la <u>Reserva Natural Otamendi</u> al contar con una zona de amortiguamiento de impactos de actividades del entorno”.</p> <p>-Objetivos “Aumentar el grado de protección de la <u>Reserva Natural Otamendi</u> en ese sector”.</p> <p>-Descripción “La denominada “<u>Reserva Costera</u>” colinda con la <u>Reserva Natural Otamendi</u> al norte de ésta. Son tierras del dominio del CNMF”.</p> <p>-Participantes <u>Reserva Natural Otamendi</u></p> <p>PROGRAMA 6 Programa de educación ambiental destinado a diversos sectores de la comunidad</p> <p>-Participantes: <u>“Reserva Natural Otamendi”</u></p>
--	---

Fuente: elaboración propia en base a Plan Estratégico (1999)

En este caso se trataría de un rol de las AP con características activas, en tanto la Reserva Otamendi figura como participante de diferentes programas orientados al bienestar social como la educación ambiental, los espacios públicos y la creación de nuevas reservas. Además, la figura de AP en general se incorpora de forma específica a la planificación urbana, no limitándose a las existentes sino sugiriéndolas como oportunidad para la protección de otras áreas mediante el OT complementando la Reserva de Otamendi. Otros temas de vinculación son la calidad ambiental, conservación del patrimonio, turismo, la recreación, las actividades productivas y la calidad de vida. Es interesante destacar aquí el valor afectivo de la AP ya que fue uno de los lugares mencionados, en conjunto con otros sectores naturales, ante la pregunta ¿Qué lugar de Campana lo acaricia? En este sentido es muy relevante destacar que, a diferencia de la mayoría de los planes analizados, el equipo técnico fue interdisciplinario integrando además de arquitectos, profesionales provenientes

de la sociología, ciencias políticas, ciencias de la comunicación, antropología, asistencia social, ingeniería, medicina y educación. El equipo ejecutivo por su parte fue interinstitucional, incorporando además de la municipalidad, dos universidades públicas, la empresa SIDERCA (de alto impacto económico en el partido), así como una consultora de apoyo a las mini pymes.

4-Chascomus

Este partido se encuentra situado en la región centro-este de la provincia y cuenta con 36.647 habitantes distribuidos entre la localidad cabecera del mismo nombre, Lezama y zonas rurales. Cuenta con el Refugio de Vida Silvestre Bahía Samborombon según la Ley N° 12.016³⁶ de 1997 compartido con los partidos de Magdalena, Punta Indio, Castelli, Tordillo, Gral. Lavalle, Dolores y La Costa con el objetivo de preservar el humedal, ambiente que fue declarado sitio Ramsar³⁷ en ese mismo año con una superficie total de 243.965 has. Respecto al OT, Chascomús se encuentra en la etapa del POM³⁸ con un Plan de Desarrollo Territorial aprobado por ordenanza del año 2009, convalidado en 2014. Además, tiene un Plan Estratégico³⁹ del año 2005 que será el utilizado para el análisis. No se especifica si es participativo, por ende se considerará que no. Es un plan que aporta relevancia a la conservación (Tabla N°30).

Tabla N°30. Análisis de contenido 1- Chascomús

<p>3. Estrategia MEDIOAMBIENTAL Mejoramiento y conservación de las áreas rurales, y los cuerpos de agua y sus riberas, resguardando la calidad y diversidad de sus condiciones como potencial presente y futuro del partido (p. 21). (Todos los objetivos específicos de esta estrategia p.21)</p> <p>5 Estrategia DE DESARROLLO URBANO AMBIENTAL DE CHASCOMÚS Reorientación del sentido del crecimiento urbano de la ciudad de Chascomús, preservando las condiciones urbano ambientales del centro y el borde de la laguna, y mejorando a su vez la situación en la periferia (p. 45).</p> <p>6 Estrategia DE DESARROLLO URBANO AMBIENTAL DE LEZAMA Ordenamiento del crecimiento urbano y completamiento de la infraestructura y de los servicios (p.55). (Todos los objetivos específicos de estas estrategias)</p>
--

Fuente: Plan Estratégico Chascomús (2005)

Tiene una articulación de las AP “Media” (Tabla N°31 y 32). Les aporta un rol pasivo vinculado al turismo y la conservación ambiental.

³⁶ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xpzPWCPV.pdf>

³⁷ <https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/RISrep/AR885RIS.pdf>

³⁸ <http://hcd.chascomus.gob.ar/institucional/plan-de-desarrollo-territorial-chascomus/>

³⁹ <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Desarrollo-Local-en-Chascomus-Propuestas-del-Plan.pdf>

Tabla N°31. Análisis de contenido 2- Chascomús

Frecuencia de palabras claves		Mención AP específicas	Función en el plan	Total	
Reserva/s (R)	3	0,5	1	0,5	2 (Media Articulación)
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	0				
Guardaparque/s (G)	0				
10.907 /12.704 (Leyes)	1				
Parque (pcial. o nacional)	0				
Paisaje Protegido (PP)	0				
Ramsar (sitio) (SR)	1				
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0				

Fuente: elaboración propia.

Tabla N° 32. Análisis de contenido N°3- Chascomus

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	_____
Estratégica-operativa	<p>2. Estrategia TURÍSTICA</p> <p>2.2 Programa: RUPTURA DE ESTACIONALIDAD TURÍSTICA A TRAVÉS DE LA DIVERSIFICACIÓN DE LA OFERTA.</p> <p>-“Turismo de los Recursos Naturales. Desarrollo del proyecto del Parque temático ecológico educativo. Establecimiento de <u>reservas forestales y faunísticas</u>”.</p> <p>3.1.1 Proyecto: Preservación de la franja ribereña de la Bahía de Samborombón como <u>reserva natural</u> y <u>sitio RAMSAR</u> para la conservación de la biodiversidad y el manejo costero sostenible.</p> <p>3.1.2 Proyecto: Creación de <u>reserva</u> en zonas específicas del sistema de Lagunas Encadenadas, similares a las planteadas en la <u>Ley Provincial 10.907</u>.</p>

Fuente: elaboración propia en base al Plan Estratégico Chascomus (2005)

5-Dolores

Dolores es un partido ubicado en el centro-este de la provincia y para el año 2010 tenía 28.007 habitantes, la mayoría en la ciudad cabecera y solo un ínfimo porcentaje en Seigne y otros parajes rurales. Este partido comparte el mismo Refugio de Vida Silvestre creado por Ley 12.016/97 descripto en Chascomús para proteger el humedal de la Bahía Samborombón, sin embargo no es alcanzado por la declaración Ramsar.

Se encuentra en la etapa inicial de DA aunque para el 2018 hay indicios de estar llevando un proceso de actualización en marcha. Cuenta con un Plan Estratégico⁴⁰

⁴⁰http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/82409/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

del año 2002 y que será el utilizado para hacer el análisis. Se trata de un plan participativo que aporta relevancia a los aspectos de conservación (Tabla N°33).

Tabla N°33. Análisis de contenido 1- Dolores

<p>Eje Estratégico 2 Urbano / Ambiental DOLORES: Municipio ambientalmente sustentable y de Vida Urbana</p> <p>Impulsar un proceso de desarrollo urbano que tienda a la integración y el equilibrio de la ciudad y el de esta con su entorno; basada en el reconocimiento del rol del estado en la planificación del territorio, haciendo que las acciones que se emprendan desde el sector público como desde sector privado se desarrollen en un marco de sustentabilidad ambiental y de revalorización del patrimonio natural y construido. (p. 12).</p> <p>(Todos los objetivos específicos p. 12)</p>

Fuente: Plan Estratégico Dolores 2002

Sin embargo, no se hace mención del AP que se encuentra en el partido, ni a ninguna de las palabras claves, por lo cual el plan se clasifica como “Nula Articulación” (Tabla N°34).

Tabla N°34. Análisis de contenido 2- Dolores

Frecuencia de palabras claves		Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	0	0	0	0
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	0			
Guardaparque/s (G)	0			
10.907 /12.704 (Leyes)	0			
Parque (pcial. o nacional)	0			
Paisaje Protegido (PP)	0			
Ramsar (sitio) (SR)	0			
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0			
				0 “Nula Articulación”

Fuente: elaboración propia.

6-Ensenada

Ensenada es un partido situado en la Gran La Plata, parte del AMBA. Tiene 56.729 habitantes. Comparte con Berazategui la Reserva Punta Lara, la cual fue convertida reserva provincial en el año 1994 por la Ley N°11.544⁴¹, y posteriormente ampliada adquiriendo la categoría de Reserva Natural Integral Mixta abarcando aproximadamente 6.000 has. Se trata de una reserva urbana que protege parte del ambiente ribereño del Río de La Plata y se orienta a la educación, la recreación y la investigación. También cuenta con el Parque Provincial Pereyra Iraola, el cual fue creado por decreto provincial en 1949 y ratificado como parque natural en 1967. En

⁴¹ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BO8wmtkV.html>

el año 2007, es incorporado dentro de una declaración más extensa de Reserva de Biósfera por la UNESCO, compartida con otros partidos aledaños (La Plata, Berazategui y Florencio Varela) superando las 10.000 has. El partido cuenta además con el Paisaje Protegido Monte Ribereño Isla Paulino-Isla Santiago, compartido con el partido de Berisso y creado por la ley 12.756⁴² en el año 2001, con el objetivo de conservar la integridad natural y cultural de dicho espacio.

En cuanto a la planificación territorial, el partido cuenta con un Plan de Ordenamiento Urbano Territorial y Estrategias de Desarrollo Local⁴³ del año 2010, donde se da una articulación de las políticas de ordenamiento y desarrollo, y será utilizado para el análisis. Sin embargo, este plan no aparece convalidado como tal en provincia, ya que de acuerdo a los datos oficiales consultados el partido estaría en la etapa de ZSU, según ordenanza 3942/2011.

En principio el plan no aparece como participativo, definiéndose dos consultores responsables a cargo. Es un plan que aporta relevancia a la conservación (Tabla N°35).

Tabla N°35. Análisis de contenido 1- Ensenada

<p>MODELO TERRITORIAL PROPUESTO</p> <p>1.2.3 Matriz ambiental</p> <p>Las propuestas para la matriz ambiental buscan responder a las necesidades de corto plazo, a la vez que definir las bases para la coexistencia, a largo plazo, de un desarrollo mixto, que por un lado se sustenta en las actividades industriales, y por otro integra los desarrollos de tipo residencial y turístico asociados con el uso de la costa y la protección de paisajes naturales.(...) El modelo territorial del Plan tiene como uno de sus objetivos centrales la preservación de los espacios rurales de la terraza baja como un corazón verde del Partido, evitando su ocupación desordenada mediante urbanizaciones o industrias. Además, propone un enfoque de “sistema verde”, mediante el cual se busca asegurar las conexiones entre los espacios rurales, la costa, y los principales parques, a la vez que generar nuevas áreas de reserva o protección en torno a cursos y cuerpos de agua interiores. Se promueve entonces la conectividad entre espacios verdes y su manejo integrado para que se potencien mutuamente (p.7).</p>
--

Fuente: Plan de Ordenamiento Urbano Territorial y Estrategias de Desarrollo Local (2010).

Se menciona con especial énfasis a la Reserva Punta Lara, sin embargo el Parque Provincial Pereyra Iraola, la figura de Reserva de Biósfera y el Paisaje Protegido (todos creados previamente al plan) no son mencionados. La figura de Reserva en

⁴² <https://normas.gba.gob.ar/documentos/05pMOUjV.pdf>

⁴³ Disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Ordenamiento-Urbano-Territorial-y-estrategias-de-desarrollo-local-Ensenada.pdf>

general, aunque particularmente Punta Lara, recibe gran atención (12 menciones) constituyéndose uno de los componentes sobre los que se proponen desarrollo y ordenamiento. Además, está presente en el modelo deseado y tenida en cuenta en la localidad de Punta Lara como propuesta. Se le asigna una articulación “Media” (Tabla N°36 y 37). La figura se relaciona a temas de conservación, turismo, educación ambiental e infraestructura, presentando un rol pasivo o receptor.

Tabla N°36. Análisis de contenido 2- Ensenada

Frecuencia de palabras claves		Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	12	0,25	1	2,25 “Media articulación”
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	1			
Guardaparque/s (G)	1			
10.907 /12.704 (Leyes)				
Parque/s (pcial. o nacional)	0			
Paisaje Protegido (PP)	0			
Ramsar (sitio) (SR)	0			
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0			

Fuente: elaboración propia

Tabla N°37. Análisis de contenido 3- Ensenada

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	1.2 EL MODELO TERRITORIAL PROPUESTO-1.2.3. Matriz Ambiental “Además, propone un enfoque de “sistema verde”, mediante el cual se busca asegurar las conexiones entre los espacios rurales, la costa, y los principales parques, a la vez que generar nuevas <u>áreas de reserva</u> o protección en torno a cursos y cuerpos de agua interiores.”
Estratégica-operativa	2- PROPUESTAS DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL POR COMPONENTES. 2.3 Localidad De Punta Lara -Propuesta: Ampliación urbana al oeste del barrio El Molino y formación de una <u>reserva verde</u> integrando el entorno de la Laguna. -2.3.1 Ordenamiento y manejo del borde costero (playa - parque – fachada urbana) “Mejorar las condiciones de accesibilidad al borde costero para visitantes y turistas provenientes del Gran La Plata y de la Región Metropolitana, sustituyendo el acceso por Ruta 19 con un nuevo trazado sin interferencias con la <u>Reserva Natural</u> . (Objetivo complementario)”. 3. Establecer una “puerta” de <u>la Reserva</u> en el punto en que termina Punta Lara, transformando el Camino Almirante Brown en un camino interno a partir de ese punto, con control de acceso. (directrices o líneas de acción). 2.3.4 Ampliación urbana sector sur (Villa del Plata y El Molino): El perímetro del segundo estará limitado por la creación de una <u>reserva verde</u> en el entorno entre la Laguna y el Canal del Gato 2.3.5 Area de conservación y recreación: sobre la Av. Domingo Mercante y en el entorno más cercano a la Laguna <u>la reserva</u> debería funcionar como un parque, con cierto equipamiento para usos recreativos compatibles con la conservación ambiental, y algunos servicios para los visitantes; - sobre los bordes del Canal del Gato <u>la reserva</u> debería funcionar como una interfase con el propio canal y con las áreas industriales situadas al sur, por tanto debería predominar la vegetación arbustiva y arbórea, estando los usos limitados a recorridos de observación

	<p>2.3.6 Area de recuperación ambiental de CEAMSE: "El objetivo de este plan, una vez cerrado el vertedero, es conducir el proceso de recuperación ambiental hasta el momento en que sea posible transformar el sitio en un parque público rural, complementario de las zonas de parque en la <u>reserva verde</u> Laguna situada frente por frente cruzando la Av. Mercante".</p> <p>2.3.7 Completamiento de la estructura vial y accesos- "Mejora de las conexiones y acceso- Conexión con Buenos Aires y el Conurbano. Asumiendo que deja de contarse con la Ruta 19, hoy muy deteriorada, y además inconveniente por su interferencia con la <u>Reserva Natural</u>."</p> <p>2.4. Isla y Rio Santiago- 2.4.3. Sectores del Paisaje Natural "Este Plan de Manejo [paisaje natural] deberá establecer: la definición de posibles senderos para recorridos a pie por las <u>áreas protegidas</u>"</p> <p>2.4.3 Sectores de paisaje natural. Este Plan de Manejo deberá establecer: "Un mecanismo de gestión preventiva con <u>guardaparques</u> municipales y campañas de educación dirigidas a los residentes y visitantes de la Isla".</p> <p>2.6 Areas Rurales y <u>Reserva Natural</u> -2.6.1 <u>Reserva Natural</u> Integral de Punta Lara "La <u>Reserva</u> se encuentra bajo administración del Gobierno de la Provincia, y se extiende sobre los partidos de Ensenada y Berazategui. En primer lugar se propone la desafectación de Ruta 19 como acceso a la costa. Esta ruta se encuentra casi en desuso por su nivel de deterioro elevado y falta de mantenimiento. Pero además, al atravesar la reserva en toda su extensión, no parece recomendable que conforme la principal vía de acceso. (...).Se considera que al desafectar la Ruta 19, es posible acordar con el Gobierno Provincial un cambio de carácter de la vía costanera al ingresar a la <u>Reserva</u>, que la transforme en un camino "interno", bajo administración y control de la misma <u>Reserva</u> (...). De esta forma se facilitará la prevención de ocupaciones irregulares, y probablemente se contribuya a la solución de los conflictos existentes con los comercios y viviendas que se han instalado en los bordes de <u>la Reserva</u>."</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia en base a Plan de Ordenamiento Urbano Territorial y Estrategias de Desarrollo Local (2010).

7-Esteban Echeverría

Este partido pertenece al AMBA, con un total de 298.814 habitantes, de los cuales el 36% vive en Monte Grande (ciudad cabecera) y el resto distribuidos en cuatro localidades más, de menos de 50.000 habitantes cada una.

En su territorio se encuentra la RNP Mixta Integral Laguna de Rocha creada por la Ley N° 14.516⁴⁴ en el año 2013. Se trata de una reserva urbana de 820 has que busca preservar el ambiente de humedal y su significación histórica.

El partido se encuentra en la etapa de ZSU según Ordenanza N°1594 de 1979. Por otro lado cuenta con el Plan de Desarrollo Territorial del año 2012, que es el que será analizado⁴⁵. El plan no específico ser participativo y está a cargo de un consultor arquitecto. Se le da a la conservación un lugar relevante (Tabla N°38).

⁴⁴ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xA6vbuRB.pdf>

⁴⁵ <http://mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Estrategico-Desarrollo-Territorial-del-Partido-de-Esteban-Echeverria.pdf>

Tabla N°38. Análisis de contenido 1- E. Echeverría

<p>-Dilemas y escenarios prospectivos para el partido de Esteban Echeverría A los efectos de identificar los dilemas y luego construir los escenarios posibles para el desarrollo urbano del partido, el estudio se organiza en base a tres ejes principales: Ambiente, Crecimiento y Desarrollo. -Lineamientos estratégicos Ambiente Adoptar una política de gestión integral de las cuencas Reformular los criterios de tratamiento de residuos en base a los imperativos de 3R + R Crear un sistema de áreas verdes locales en articulación con la región metropolitana Proteger el borde periurbano como un área de reserva ecológica y productiva</p>

Fuente: Plan de Desarrollo Territorial (2012).

Si bien la Reserva Laguna de Rocha aún no estaba creada por ley provincial en el momento de confección del plan, se la menciona y se enfatiza su valor para que lo sea. La presencia de distintas palabras claves (18 en total) atraviesa el plan desde el diagnóstico, el modelo deseado y la estrategia, en ejes y proyectos prioritarios especialmente en relación al valor ambiental. Se le otorgó una articulación “Aceptable”(Tablas N°39 y 40).

Tabla N°39. Análisis de contenido 2- E. Echeverría

Frecuencia de palabras claves		Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	13	1	1	3 “Aceptable articulación”
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	1			
Guardaparque/s (G)	1			
10.907 /12.704 (Leyes)	2			
Parque/s (pcial. o nacional)	0			
Paisaje Protegido (PP)	1			
Ramsar (sitio) (SR)	0			
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0			

Fuente: elaboración propia.

Tabla N°40. Análisis de contenido 3- E. Echeverría

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	<p>Diagnóstico síntesis de Esteban Echeverría -Un capital ambiental de alto valor, con potencialidad local y regional, que requiere ser protegido “La extensión del suelo no urbanizado del partido alcanza las 6.200 has, conformado por áreas rurales y extensiones de <u>reserva natural</u>”. “La Laguna de Rocha se encuentra ubicada en el extremo noroeste; se trata de una zona de <u>reserva ambiental</u> de escala regional cuya protección es vital para la preservación de los humedales y los bosques de ribera”. -Procesos productivos asociados a actividades extractivas “Ahora bien, si se considera la superficie de plazas, plazoletas y parques urbanos (42,2 ha.) y las <u>reservas naturales</u> (no menos de 330 ha. considerando el cuerpo de agua), se cuantifican cerca de 370 has. incrementando la relación a 12 m2/hab de áreas verdes. Sin embargo, aún representando una mejora, la falta de accesibilidad, el carácter privado y/o restringido, el manejo contaminante o el abandono de muchos</p>

	<p>espacios verdes, desvirtúan el concepto de dotación debido además a su distribución desequilibrada, en cuanto a cobertura de población en el territorio”.</p> <p>Dilemas y escenarios prospectivos para el partido de Esteban Echeverría- Dilemas-Dilemas ambientales “Distintas observaciones registran varias especies de aves acuáticas en el cuerpo principal de la Laguna, así como relictos de talares y pastizal pampeano. En la actualidad existe un proyecto para declarar esa área como <u>Reserva Natural Municipal</u>. Por otro lado, diversos historiadores señalan la zona fue habitado por los indios querandíes, quienes se instalaron en las márgenes de la Laguna de Rocha”.</p> <p>Dilemas ambientales C. Áreas verdes. Dilema 3. ¿De qué manera el municipio asume la provisión de espacios verdes en vistas a la dinámica poblacional que experimenta el partido Opción b. Se organiza una coordinación para la creación de un sistema de áreas verdes “Desde una perspectiva ecológica (y social), en el distrito existen áreas con vocación para el verde urbano medida por su actividad fotosintética: la red hidrográfica, incluyendo las nacientes de arroyos y el frente ribereño del Matanza; las grandes áreas de forestación (<u>reservas</u>, parques y barrios de forestación frondosa); el borde periurbano (áreas de urbanizaciones cerradas, florihorticultura y áreas de vacancia)”.</p> <p>Desarrollo –Dilemas vinculados al desarrollo económico del partido – B. Vialidades –Opción b. Se consolida un nuevo eje concéntrico (Au Pte. Perón) “Al mismo tiempo, la consolidación de la relación entre la Autopista Ricchieri y el centro histórico del partido se presenta como una oportunidad para definir un nuevo acceso a la ciudad mediante una avenida-parque que sirva, al mismo tiempo, para delimitar el <u>área de reserva natural protegida de Laguna de Rocha</u> y un nuevo frente de urbanización, que podrá aportar unas 270 hectáreas de expansión urbana”.</p>
Estratégica-operativa	<p>Lineamientos estratégicos -AMBIENTE -Proteger el borde periurbano como un área de <u>reserva ecológica</u> y productiva. Acciones y Proyectos prioritarios para la puesta en marcha del Plan. Costos y Financiamiento. Presentación de proyectos prioritarios -Proyecto Laguna de Rocha -Objetivos y acciones “El proyecto integral Laguna de Rocha persigue los siguientes objetivos: - proteger el patrimonio ambiental del entorno de la Laguna de Rocha. - delimitar el área a proteger y declararla <u>Reserva Natural</u> a nivel provincial”. -Descripción de la propuesta de anteproyecto urbano “En el área del <u>Parque Reserva</u> las intervenciones serán mínimas, procurando preservar en cuanto sea posible, el legado ambiental existente y abriendo, al mismo tiempo, la posibilidad de su disfrute para el conjunto de la población a través de un control estricto de ingresos, la disposición de centros de interpretación, senderos de paseo y un sistema de <u>guarda parques</u> que vigilen permanentemente el área a fin de evitar incendios o la depredación de los recursos naturales”. “También el Gobierno de la provincia de Buenos Aires tiene un rol importante a cumplir, incorporando al <u>Parque Reserva Laguna de Rocha</u> en el sistema de parques metropolitanos del Sistema de Áreas Verdes”. “El proyecto Laguna de Rocha comporta una modificación a la normativa urbana vigente que quedará incorporada al código de planeamiento urbano. Además de delimitar y establecer los parámetros de protección del área del <u>Parque Reserva</u>, en el área a urbanizar se establece un distrito C2 para las manzanas(...)”.</p> <p>Configuración del Sistema de Información Georreferenciada Reservas verdes, fracciones rurales, parcelas rurales</p> <p>Acciones y Proyectos prioritarios para la puesta en marcha del Plan. Costos y Financiamiento. Presentación de proyectos prioritarios -Proyecto Laguna de Rocha “A continuación se presenta un cómputo general y un presupuesto estimativo para el sector a urbanizar en el marco de la propuesta general para Laguna de Rocha. Los costos de las intervenciones en el <u>área protegida</u> deberán ser objeto de estudios particularizados”.</p> <p>Propuesta de modificación del Código de Planeamiento Urbano – a) Protección ambiental “La propuesta de código declara Distrito de Protección Ambiental al área de Laguna de Rocha delimitada según el Plano de Zonificación (ver al final de este capítulo). Asimismo, incorpora en la normativa la delimitación del cuerpo de agua establecida por la Autoridad del Agua de la provincia de Buenos Aires. La protección refiere a <u>la ley 10.907</u>, “con el objetivo de proteger su valor representativo de la llanura pampeana, la nidificación de especies, protección del recurso hídrico y su utilización para fines pedagógicos”, considerando aplicables las pautas de la <u>ley 12.704 de Paisaje Protegido</u>”.</p>

Fuente: elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Territorial (2012)

Las AP se muestran con un rol pasivo aunque con una concepción amplia vinculada a temas como la preservación ecológica, memoria, historia y pueblos indígenas como historia o arqueología, patrimonio ambiental, espacios verdes públicos (disponibilidad comunidad), disfrute controlado. Se destaca la mención a la historia y la arqueología en relación a las AP, ausente en otros planes.

8- Gral. J. Madariaga

9- Gral. Lavalle

12- La Costa

19- Pinamar

Estos partidos se presentan juntos por compartir el mismo plan sobre el que se desarrollará el análisis.

Los partidos Gral. Juan Madariaga, Gral. Lavalle, Pinamar y La Costa se encuentran ubicados al sudeste de la provincia, siendo los últimos partidos costeros del Mar Atlántico. Para el 2010, tendrían 19.747, 3.700, 25.728 y 70.215 habitantes respectivamente, en el último caso distribuidos entre 15 localidades turísticas. En cuanto a las AP, Gral. Lavalle cuenta con un Refugio de Vida Silvestre (compartido también con el Partido de la Costa y otros) y la Reserva Provincial Rincón de Ajo, creados ambos en 1997 por la Ley 12.016 (citada previamente). La Reserva contiene dos sectores con diferentes categorías de manejo: RNP Integral (2.876 has) y RNP de Objetivos Definidos (9.500 has). Tienen la finalidad de proteger un ambiente de pantanos salobres y marismas donde habita uno de los Monumentos Naturales de la provincia, el venado de las pampas. También tiene al Parque Nacional Campos del Tuyu, creado en el año 2009 por la Ley Nacional 26.499⁴⁶, abarcando 3.040 has para proteger representativamente la eco-región pampa, una de las menos conservadas en el mundo. Este sector es parte del Sitio Ramsar Bahía Samborombon de 1997 (citado en el subtítulo del partido de Chascomús). Finalmente, comparte con el partido de Gral. J. Madariaga la RNP de Uso Múltiple Laguna Salada Grande, creada por la Ley 12.594⁴⁷ en el año 2000, que consiste en 6.522 has para conservar dicho ambiente lagunar en relación a sus actividades pesqueras. En cuanto a Pinamar, cuenta con el Paisaje Protegido de Interés Provincial Parque Cariló creado en 1998 por la Ley 12.099⁴⁸. En lo referido a la planificación territorial, Gral. Lavalle se encuentra en la etapa de ZSU, según Ordenanza N° 819/2000, evidenciándose un

⁴⁶ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26499-154266/texto>

⁴⁷ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VRGmmSy0.pdf>

⁴⁸ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VRGJ6Uy0.pdf>

proceso en marcha en relación al OT en 2017. En cuanto a Gral. J. Madariaga, se encuentra en una etapa de ZSU para la localidad cabecera (2311/15), tiene un Plan Estratégico Rural y, según la información recabada, se encontraría en proceso uno de desarrollo local. La Costa se encuentra en la etapa de DA (101/1981) y para el 2010 hay información sobre el inicio de un proceso para desarrollar de un Plan Estratégico Local. Finalmente, Pinamar se encuentra en la etapa de ZSU según Ordenanza N° 101/1981, y para el año 2000 se evidenció un proceso en marcha para crear un Plan de Desarrollo Local, cuya finalización se desconoce. Los cuatro partidos comparten el “Plan Estratégico Tuyu Mar y Campo”⁴⁹ creado en el año 2002, que implicó la articulación de varios partidos (los cuatro mencionados más Villa Gesell) y constituyó un esfuerzo participativo con base social-comunitaria. Será utilizado aquí para el análisis a falta de instrumentos finalizados o publicados propios de cada partido en particular.

El plan aporta relevancia a la conservación desde la perspectiva de gestión ambiental vinculada al crecimiento económico y turístico (Tabla N°41).

Tabla N°41. Análisis de contenido 1- J. Madariaga, Gral. Lavalle, Pinamar y La Costa

<p>Modelo de Desarrollo Promover el desarrollo económico, enmarcado en un sistema de gestión ambiental, a partir de la base productiva regional y el racional aprovechamiento de los recursos humanos y naturales (p. 49). Eje N° 3 Implementar una gestión ambiental para lograr al crecimiento equilibrado de la región y la calidad de vida de sus ciudadanos La calidad social, económica y ambiental de los entornos de vida, ocio y trabajo se logra mediante las acciones que conllevan la idea del respeto a las generaciones venideras. Y en ese sentido, el Plan Regional adscribe a los principios de la Agenda 21. No puede existir desarrollo sostenible sin el compromiso explícito de todos los miembros de la sociedad, y para ello es imprescindible la socialización de la información y la creación de ámbitos de participación. La gestión ambiental es la herramienta que permite poner en práctica los principios del desarrollo sostenible, articulando los objetivos de equidad social, eficiencia económica y sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y la generación de residuos (p.53).</p>

Fuente: Plan Estratégico Tuyu Mar y Campo

Hace mención a las AP un total de 13 veces en diferentes secciones del plan. Se mencionan la mayoría de las figuras de conservación de los partidos incluidos, a excepción del Paisaje Protegido de Cariló y el Parque Nacional Campos del Tuyú, que si bien no había sido declarado como tal constituía en ese entonces una Reserva Privada de la Fundación Vida Silvestre Argentina. Se lo considera con “Articulación

⁴⁹ <http://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRE/Plan-Estrategico-Territorial-Tuyu-Mar-y-Campo.pdf>

Media”. (Tablas N°42 y 43). Las AP se presentan como elementos pasivos asociados concretamente a dos temas: conservación ambiental y turismo.

Tabla N°42. Análisis de contenido 2- J. Madariaga, Gral. Lavalle, Pinamar y La Costa

Frecuencia de palabras claves		Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	6	0,7	1	2,7 “Media articulación”
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	2			
Guardaparque/s (G)	2			
10.907 /12.704 (Leyes)	0			
Parque/s (pcial. o nacional)	0			
Paisaje Protegido (PP)	0			
Ramsar (sitio) (SR)	2			
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	1			

Fuente: elaboración propia.

Tabla N°43. Análisis de contenido 3- J. Madariaga, Gral. Lavalle, Pinamar y La Costa

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	<p><i>PARTE I El Plan Estratégico Regional Una experiencia de participación comunitaria – 1.4- Matriz DAFO 6- Problemática Ambiental -6.3- Procesos de degradación y pérdida del patrimonio natural implantado -Fortalezas – Existencia de reservas. - Reserva Natural “Rincón de Ajó”, Reserva Natural “Laguna Salada Grande”, Refugio de Vida Silvestre, Reserva Natural Municipal “Faro Querandí”</i></p> <p><i>PARTE III Anexo I Actores participantes en el Plan- Villa Gesell “Asociación Guardaparques Villa Gesell Guardaparques Geselinos”</i></p>
Estratégica-operativa	<p><i>La Propuesta- Desarrollo de las medida- Eje N° 5: Impulsar el desarrollo integral de la región promoviendo una oferta turística complementaria y diversificada que tienda a «la ruptura de la estacionalidad» y se transforme en ventaja competitiva Programa 9: Coordinación en la toma de decisiones turísticas para la región s</i></p> <p><i>-Medida 31 Conformar el Ente Regional de Turismo en el marco del Consejo Regional Actores más involucrados Organizaciones de Reservas Naturales</i></p> <p><i>-Medida 35 Proyecto “Playas de la Región” (Identidad & Calidad) -Acciones específicas</i></p> <p><i>Puesta en valor de las áreas de reserva costera.</i></p> <p><i>Eje N° 5</i></p> <p><i>Programa 9: Coordinación en la toma de decisiones turísticas para la región Medida 35 Proyecto “Playas de la Región” (Identidad & Calidad)-Acciones específicas</i></p> <p><i>Implementar el proyecto Bandera Azul, normas de calidad ISO 9001 (2001), Ramsar.</i></p> <p><i>Programa 11: Diversificación y complementariedad de la oferta turística Medida 42- Acciones específicas</i></p> <p><i>Implementar circuitos turísticos en las áreas naturales protegidas. Existen en la región áreas protegidas, que pueden ser aprovechadas racionalmente por un turismo responsable de observadores de la naturaleza. Potenciar y rescatar las áreas protegidas Ramsar (UNESCO).</i></p>

10-Gral. Pueyrredón

El Partido de Gral. Pueyrredón se encuentra localizado en el sudeste de la provincia de Buenos Aires sobre la Costa Atlántica. Contiene uno de los centros urbanos, puerto y atractivo turístico más grandes del interior de la provincia (ciudad de Mar del Plata), conglomerado donde se concentra el 90% del total de la población (656.456 habitantes). En este partido se encuentran tres AP provinciales, dos de ellas creadas por el Decreto Provincial N°469⁵⁰ del 2011: la RNP Obj. Definidos Geológico y Faunístico Restinga del Faro, que conserva 714 has de una formación rocosa con una comunidad de arrecifes semiblandos única en la provincia y apostadero de lobos marinos; y la RNP Obj. Definido Educativo Laguna de los Padres en sus 695 has que protege un ambiente lagunar de formación serrana. La tercera reserva es la RNP Obj. Def. Educativo y Botánico Puerto Mar del Plata creada por la Ley 14.688⁵¹ en el año 2014 la cual designó 30 has con el objetivo de servir como zona de amortiguamiento entre áreas industriales, recreativas y residenciales representando varios ambientes.

En cuanto al OT, el partido se encuentra en la etapa de ZSU (Ordenanza N° 13231/2000) y tiene dos planes estratégicos, uno para la ciudad de Mar del Plata (2013) y otro para el Partido. Este último, que data del 2004⁵², será el utilizado para el análisis de contenido por abarcar el territorio total donde se encuentran las AP. Se trata de un plan participativo que aporta relevancia al tema de la conservación (Tabla N°44).

Tabla N°44. Análisis de contenido 1- Gral. Pueyrredón

Líneas Estratégicas

Equilibrio Urbano-Ambiental. Definir e implementar un modelo de organización territorial equilibrado que contemple la protección de las particularidades ambientales del Partido, una eficiente articulación entre sus núcleos poblados y el incremento progresivo de la calidad de vida urbana a través de la adopción de nuevos instrumentos de ordenación y la gestión de proyectos claves. (p.94).

Fuente: Plan Estratégico Plan Estratégico Mar del Plata y Gral Pueyrredón

⁵⁰ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VRGNj7i5.html>

⁵¹ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xapQRH30.pdf>

⁵² <http://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRE/Plan-Estrategico-Mar-del-Plata-y-el-Partido-de-General-Pueyrredon.pdf>

Respecto a la mención de las AP específicas, cabe destacar que ninguna de ellas fue creada hasta después de al menos siete años de publicado el plan. Sin embargo, como en casos anteriores se tomará en cuenta la mención de los lugares, sea como espacios con valor de conservación (que dará lugar a una posterior declaración) o con sentido proyectivo de constituir una AP provincial. En este sentido en el plan se menciona solo la Reserva Natural del Puerto, que para el 2004 era municipal. Se menciona una Reserva Municipal (Costero Sur). En total las referencias a AP son 12.

Se le asigna un valor de “Articulación Media” (Tabla N°45 y 46) y se asocian con un rol pasivo, en vinculación a los temas de preservación ambiental y forestal, OT, uso y accesibilidad.

Tabla N°45. Análisis de contenido 2- Gral. Pueyrredón

Frecuencia de palabras claves		Mención AP específicas	Función en el plan	Total	
Reserva/s (R)	12	1	0,3	1	2,3 “Articulación media”
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	0				
Guardaparque/s (G)	0				
10.907 /12.704 (Leyes)	0				
Parque/s (pcial. o nacional)	0				
Paisaje Protegido (PP)	0				
Ramsar (sitio) (SR)	0				
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0				

Fuente: elaboración propia

Tabla N°46. Análisis de contenido 3- Gral. Pueyrredón

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	<p><i>CAPITULO I – DIAGNÓSTICO- EJE URBANO AMBIENTAL- 3. Conflictos Ambientales</i></p> <p>-Falta una política de plantación, mantenimiento y educación ambiental para el cuidado del arbolado. Algo similar sucede en las <u>Reservas Forestales del Partido</u>, que a pesar de contar con una apropiada legislación para su protección carecen de control, financiación y gestión adecuada, lo cual impide el cuidado y la reposición de las masas forestales.</p> <p>-(...) A mediano plazo, ello conduciría a la degradación del paisaje serrano. Se plantea en algunos sectores la posibilidad de declarar ciertas zonas, por ejemplo La Peregrina, como <u>Reservas Naturales Protegidas</u>.</p> <p>-(...) También se destaca la presencia de <u>reservas naturales</u> con zonas intangibles de flora y fauna natural.</p> <p>-Sin embargo, existe una subutilización de parques y espacios urbanos y suburbanos. Parque Camet, <u>Reserva Natural del Puerto</u>, Colonia Chapadmalal son algunos de los espacios potencialmente interesantes que presentan bajo nivel de equipamiento, dificultades de accesibilidad y uso</p>
Estratégica-operativa	CAPITULO IV – PROYECTOS - Línea equilibrio urbano-ambiental

	<p><i>ESTRATEGIA 1 Ordenamiento territorial- PROYECTO: Plan de Gestión Ambiental del Partido de General Pueyrredón- Subproyectos</i> Manejo integrado de reservas paisajísticas y forestales <i>ESTRATEGIA 4. MEJORAMIENTO Y PROTECCIÓN DEL LITORAL MARÍTIMO PROYECTO: Plan integrado para zona puerto</i> -Descripción: Se deberá abordar cuestiones sobre uso y accesibilidad de la <u>Reserva Natural del Puerto</u>, con los turistas y visitantes de las escolleras y dársenas, con los proveedores de insumos portuarios, con la carga y descarga de los productos marinos, etc. - Subproyectos: Plan de Manejo Integrado de <u>Reserva Natural del Puerto</u>. -Actores: Fundación Reserva Natural del Puerto; <i>PROYECTO: Plan frente marítimo</i> -DESCRIPCIÓN: La preservación de la <u>Reserva Turístico Forestal Paseo Costanero Sur</u> y de la <u>Reserva Natural del Puerto</u>. -SUBPROYECTOS: Plan de Manejo Integrado de <u>Reservas Costeras</u>. -INITIATIVAS QUE APORTAN: (2) Plan de Manejo de <u>Reserva Turístico Forestal paseo Costanero Sur</u>;</p>
--	---

Fuente: elaboración propia en base Plan Estratégico Plan Estratégico Mar del Plata y Gral. Pueyrredón

11-Gral. San Martín

Este partido limita al noroeste con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tiene 431.854 habitantes. En su territorio se ha declarado en 1999 por Ley 12.290⁵³ el Paisaje Protegido Barrio Suhr Horeis destacado por su forestación.

En cuanto al OT, el partido se encuentra en la etapa de ZSU según Ordenanza 2971/86 y tiene un Plan Estratégico⁵⁴ del año 2010, participativo, que es el que se utilizó para el análisis. El plan indica una relevancia con la conservación ambiental aunque con orientación económica (Tabla N°47).

Tabla N°47. Análisis de contenido 1- Gral. San Martín

<p>Línea Estratégica Urbano Ambiental Impulsar el desarrollo auto centrado y compatible con la utilización de diseños ecológicamente viables / sustentables. Planificar el desarrollo económico territorial con aplicación de tecnologías ambientales adecuadas. Estimular un mayor control democrático y participativo en las decisiones medioambientales físico y social de los más directamente afectados, sin comprometer a las generaciones futuras. Adaptación y reordenamiento de la estructura urbanística a las condiciones espaciales y ambientales locales. Desarrollar la racionalidad en la resolución territorio de las necesidades sociales en relación al nuevo crecimiento (realidad). Protección del patrimonio cultural edilicio (p. 50).</p>

Fuente: Plan Estratégico Gral. San Martín

El plan no menciona a las AP en general ni a la específica de su partido, por lo cual el valor de articulación para este caso es 0 "Nula Articulación" (Tabla N°48).

⁵³ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VWWpbtYV.pdf>

⁵⁴ <https://mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Estrategico-San-Martin-2010.pdf>

Tabla N°48. Análisis de contenido 2- Gral. San Martín

Frecuencia de palabras claves		Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	0	0	0	0 "Nula Articulación"
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	0			
Guardaparque/s (G)	0			
10.907 /12.704 (Leyes)	0			
Parque/s (pcial. o nacional)	0			
Paisaje Protegido (PP)	0			
Ramsar (sitio) (SR)	0			
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0			

Fuente: elaboración propia.

13-La Plata

El partido de La Plata y se encuentra en el AMBA, cuenta con 713.947 habitantes y su ciudad cabecera es la capital de la provincia de Buenos Aires. En su territorio se cuentan dos Paisaje Protegidos: Cuenca del Arroyo El Pescado creado por Ley N° 12.247⁵⁵ en 1999, para evitar la contaminación del recurso hídrico, y Reserva Parque-Paseo del Bosque creado por Ley N°13.594⁵⁶ en el año 2006, que protege un parque urbano de relevancia ambiental y recreativa. También cuenta con la RNP Uso Múltiple Isla Martín García, creada en el año 1998 por la Ley N° 12.013⁵⁷ para proteger 200 has de los ambientes de la isla y su patrimonio histórico. Finalmente, La Plata cuenta con la Reserva de Biósfera y Parque Provincial Pereyra Iraola los cuales son compartidos por distintos partidos y fuera descripta previamente en este capítulo.

La Plata cuenta con un instrumento de ZSU con la Ordenanza 10703/2010 y se encuentra en proceso de avance en el OT según información del período 2017-2019. A la vez cuenta con Plan Estratégico 2001-2010⁵⁸ que es sobre el que se realizó el análisis de contenido. Según lo mencionado en el plan el mismo habría intentado una dinámica participativa, aunque con una gran incidencia de profesionales de arquitectura y urbanismo. El tema de la conservación tiene relevancia (Tabla N°49).

⁵⁵ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BgAjwi30.pdf>

⁵⁶ <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/113593.pdf>

⁵⁷ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VJJ7eTmV.pdf>

⁵⁸ <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Estrategico-La-Plata-2010.pdf>

Tabla N°49. Análisis de contenido 1- La Plata

<p>-Objetivos Procurar la conservación y mantenimiento de los valores ambientales, históricos y estéticos, adecuándolos e integrándolos en un proceso de crecimiento y desarrollo. (p.13).</p> <p>-Ideas Fuerza 4 La Plata CIUDAD AMBIENTAL DEL SUR Se destacan dos acuerdos básicos para hacer posible el desarrollo de esta idea fuerza. . Atacar las cuestiones críticas de contaminación (local y regional) y el mal manejo de recursos naturales, higiene urbana y uso del suelo, sin lo cual los valores que aún conserva la ciudad como atributos del modelo histórico fundacional, serían insuficientes para merecer un rol ejemplar latinoamericano en materia urbanística y ambiental. . Promocionar la articulación regional de la ciudad, propiciando una Unidad de Gestión Territorial y Ambiental integrada, sin la cual las estrategias específicas para La Plata resultarían insuficientes (p. 16).</p>

Fuente: Plan Estratégico 2001-2010

De las AP presentes en el partido se menciona el Parque Pereyra Iraola (no se resta la Reserva de Biósfera por no estar creada aún) y el Paseo del Bosque, este último con sentido de conservación aunque no como Paisaje Protegido porque su declaración fue tardía. La Cuenca del Arroyo El Pescado no se menciona. Es interesante mencionar que en su texto hace mención de la Reserva Punta Lara que por ley no abarca este partido, pero se encuentra presente en los linderos. Se le asigna una “Articulación Media” (Tabla N°50 y 51).

Tabla N°50. Análisis de contenido 2- La Plata

Frecuencia de palabras claves	Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	2	0,5	0,5
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	0		
Guardaparque/s (G)	0		
10.907 /12.704 (Leyes)	0		
Parque/s (pcial. o nacional)	4		
Paisaje Protegido (PP)	0		
Ramsar (sitio) (SR)	0		
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0		
		1	2 “Media Articulación”

Fuente: elaboración propia

Tabla N°51. Análisis de contenido 3- La Plata

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	<p><i>ANTECEDENTES. 1961 Plan Urbis Plan Regulador Partidos de Ensenada y Berisso. Objetivos . Escala Regional</i> “b.Defensa intercomunal contra el desborde urbano. Asegurar destinos recreativo y agropecuario del Parque Pereyra.” “Establecer la función de partido de Ensenada, sede del esparcimiento a escala regional, aprovechando condiciones físicas propicias que son factibles de integrar con las de áreas naturales existentes (<u>Parque Pereyra</u>), óptimas para la función, que a su vez actuará como generadora y promotora de desarrollo del partido.”</p> <p><i>I.PRIMERAS ACCIONES 20 Ideas para La Plata SELECCION -PARQUE BOTÁNICO PERIURBANO. Arroyo Maldonado</i> “Se plantea la creación de un parque botánico, con estanques, sombráculos e invernáculo, jardines para cultivos ornamentales, aromáticas y frutohorticultura y una <u>reserva</u> parcialmente expuesta a inundaciones para rescatar el paisaje característico y su diversidad natural. Por su condición de <u>PARQUE PROTEGIDO</u> asume las funciones de disfrute y cuidado del recurso. Preservar equivale aquí a educar. La gestión del parque se propone participativa, en tanto se presenta como una oportunidad para el desarrollo sustentable de la zona sur.”</p> <p><i>SÍNTESIS DE LOS TALLERES LOCALES Aportes desde lo local - ORDENAMIENTO URBANO TERRITORIAL</i> “Falta de mantenimiento, degradación y ocupación irregular de espacios verdes, carencia de espacios verdes para recreación. Se rescata la existencia de un sistema de espacios verdes en el casco fundacional, que permite una buena cobertura de las necesidades de esparcimiento y recreación. Presencia del Parque Ecológico municipal, que, junto a la República de los Niños, el <u>Parque Pereyra</u> y la <u>Reserva de Punta Lara</u> pueden funcionar como un corredor turístico-recreativo- pedagógico-conservacionista.”</p>
Estratégica-operativa	<p>TALLERES PARTICIPATIVOS octubre 2001 PROYECTOS Y PROGRAMAS RECOMENDADOS- Grupo C / Capacitación Laboral y Formación Profesional / PYMES / Infraestructura “Paseo del Bosque / <u>Parque Pereyra Iraola</u> / Promueve FEDERACION DE INSTITUCIONES CULTURALES Y DEPORTIVAS”</p>

Fuente: elaboración propia en base a Plan Estratégico 2001-2010

En general el rol de la figura de AP es pasivo-receptor y se lo asocia a los temas de educación, preservación ambiental, recreación, turismo y ordenamiento territorial.

14-Lobería

Lobería es un partido situado al sur de la provincia, sobre el litoral atlántico. Cuenta con 17.523 habitantes, el 69% radicado en la localidad cabecera homónima. En su territorio se encuentra el Paisaje Protegido de Interés Provincial Arenas Verdes según Ley N° 15.141/19⁵⁹, para preservar en un desarrollo armónico sustentable un sector

⁵⁹ <http://www.saij.gob.ar/15141-local-buenos-aires-declaran-paisaje-prottegido-interes-provincial-zona-desarrollo-eco-turistico-ubicada-partido-loberia->

de playas y dunas. En cuanto al OT, el partido se encuentra en la etapa de ZSU según Ley N° 57/1979. Tiene un Plan de Desarrollo Local⁶⁰ del 2009, que es sobre el cual se hará el análisis. El mismo estuvo a cargo de un equipo de consultores y no especifica haber sido participativo. Aporta relevancia a la conservación (Tabla N°52).

Tabla N°52. Análisis de contenido 1- Lobería

<p>ESTRATEGIAS</p> <p>B. Promover el desarrollo de actividades económicas en el territorio del partido, que sean compatibles con la preservación de su calidad ambiental. C. Clasificar el suelo del partido, distinguiendo el suelo urbano, rural y periurbano y realizando determinaciones para su uso en cada caso, promoviendo con ello la toma de conciencia respecto del suelo, ya no solo como recurso económico, sino como recurso natural, escaso y no renovable. D. Fomentar el uso turístico del litoral marítimo del municipio, garantizando modalidades de uso y ocupación amigables con su calidad ambiental</p> <p>G-Concentrar los principales centros de servicios del territorio municipal -Lobería y San Manuel-, dotándolos de los equipamientos necesarios para ello y preservando su calidad urbano-ambiental.</p> <p>K.Implementar programas dirigidos a mitigar la presión antrópica sobre el medio natural, tales como el centro de reciclado de basura y la recuperación de cavas y tosqueras.</p> <p>I. Promover la compacidad y densificación de las plantas urbanas de ambas localidades, en tanto que factor fundamental de aprovechamiento del capital construido existente, así como de protección de la calidad paisajística de su periurbano. (p. 96).</p>

Fuente: Plan de Desarrollo Local (2009)

La figura de AP se trata específicamente a lo largo de un programa desarrollado como anexo. Respecto a la mención del paisaje protegido del lugar, si bien aún no había sido declarado como tal, el balneario Arenas Verdes tiene relevancia en el plan y una de las estrategias posibles está orientada a su conservación. Por ende, se considera como su mención. Se le asignó una “Media Articulación” (Tablas N°53 y 54). Se trata de un rol pasivo orientado a la educación y la preservación ambiental.

Tabla N°53. Análisis de contenido 2- Lobería

Frecuencia de palabras claves		Mención AP específicas	Función en el plan	Total	
Reserva/s (R)	8	0,75	1	0,5	2,25 “Media Articulación”
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	0				
Guardaparque/s (G)	0				
10.907 /12.704 (Leyes)	0				
Parque/s (pcial. o nacional)	1				
Paisaje Protegido (PP)	0				
Ramsar (sitio) (SR)	0				
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0				

⁶⁰ <https://mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Desarrollo-Local-Loberia.pdf>

Tabla N°54. Análisis de contenido 3- Lobería

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	
Estratégica-operativa	<p><i>ANEXO 2. Programa de recuperación de tierras decapitadas</i> <i>Análisis de alternativas de recuperación y uso urbano</i> <i>“Reserva Natural”</i> <u>Reserva Natural educativa</u> “Una <u>Reserva Natural Educativa</u>, según la definición de la <u>Administración de Parques Nacionales</u>, es un área que por sus particularidades o por su ubicación contigua o cercana a las <u>reservas naturales estrictas</u> brinda oportunidades especiales de educación ambiental o de interpretación del patrimonio natural y cultural. A pesar de que la percepción social de esta alternativa en el lugar, es baja, las <u>reservas naturales urbanas</u> son lugares donde se desarrollan la flora y la fauna de una zona determinada para estudiarla o simplemente conocerla. A diferencia de las plazas y los parques, su principal objetivo es preservar los ecosistemas de cada región, <u>las reservas</u> son centros educativos y, a veces, pueden ser los primeros lugares donde la población entra en contacto con la naturaleza (...). Con respecto al costo ambiental, si se comparan la propuesta 2 y 3 se concluye que la <u>reserva natural</u> es la más beneficiosa debido a su aporte al bienestar del ambiente al generarse un espacio con efectos positivos”.</p> <p><i>Tabla 2. Opciones de uso, criterios, ventajas y desventajas de cada alternativa.</i> <u>Reserva Natural</u></p>

Fuente: elaboración propia

15-Lomas de Zamora

Lomas de Zamora se encuentra lindero por el sur a la Ciudad de Buenos Aires bonaerense con 616.279 habitantes. Cuenta en su territorio con la Reserva Natural Integral y el Paisaje Protegido Santa Catalina creados en el año 2011 según Ley 14.294⁶¹ para proteger Laguna Santa Catalina y su entorno (aprox. 728 has) que junto con la Laguna de Rocha (también protegida) integran los humedales del margen sur de la cuenca Matanza-Riachuelo.

El partido se encuentra en la etapa de ZSU según Ordenanza N°3861/1983. Por otro lado tiene un Plan de Desarrollo Urbano Territorial⁶² del año 2009 que es sobre el cuál se hará el análisis. Se trata de un plan a cargo de un consultor que no indica ser participativo, pero si le da importancia al tema de la conservación (Tabla N°55).

⁶¹<https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/lw14294.pdf>

⁶²https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_desarrollo_urbano_territorial_de_lo_mas_de_zamora.pdf

Tabla N°55. Análisis de contenido 1- Lomas de Zamora

De lo expuesto, surge con claridad que los objetivos fundamentales del ordenamiento serían: - garantizar la utilización razonable de los recursos naturales y la protección ambiental en el largo plazo, a través de la gestión del desarrollo socio- económico equilibrado del territorio. (p.1).

Fuente: Plan de Desarrollo Urbano Territorial (2009).

La figura de reserva tiene relevancia en el plan, contándose un total de 12 menciones en diferentes secciones, entre ellas la referida a Santa Catalina, la cual a pesar de ser declarada a escala provincial en 2011, ya revestía antecedentes de conservación a escala municipal e incluso, en lo histórico, nacional. Se proyecta como un lugar comunitariamente valorado en busca de la Ley de Reserva Natural Provincial (no se introduce la idea de Paisaje Protegido). Se le asigna una “Aceptable Articulación” (Tabla N°56 y 57).

Tabla N°56. Análisis de contenido 2- Lomas de Zamora

Frecuencia de palabras claves			Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	9	1	1	1	3 “Aceptable Articulación”
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	1				
Guardaparque/s (G)	0				
10.907 /12.704 (Leyes)	2				
Parque/s (pcial. o nacional)					
Paisaje Protegido (PP)	0				
Ramsar (sitio) (SR)	0				
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0				

Fuente: elaboración propia.

Tabla N°57. Análisis de contenido 3- Lomas de Zamora

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	<i>Documento que exponga la situación normativa respecto al plan de manejo integral de espacios verdes urbanos. <u>Reserva Santa Catalina</u></i> “Con respecto a los grandes espacios verdes, la <u>Reserva</u> Santa Catalina, ubicada en la localidad de Lavallol es el de mayor importancia(...). El sitio fue designado Lugar Histórico Nacional en 1961. Luego, por un convenio de 1981, fue declarada la <u>Reserva</u> Micológica “Dr. Carlos Spegazzini”. Otros aspectos relevantes lo constituyen el contacto directo con la <u>Reserva</u> Natural y Parque Didáctico Municipal Santa Catalina y la proximidad (2.000 m) con la cuenca de las lagunas de Rocha (Pdo. de Esteban Echeverría). En estas últimas, también se está trabajando en un proyecto de conservación del área. (...)La diversidad de hongos de la <u>reserva</u> micológica asciende a varios cientos de especies(...). Sin embargo, la categoría de <u>Reserva</u> atribuida usualmente al predio encuentra su base en el uso oral reiterado o en la mención por escrito de esa cualidad. Pero no existe aún una declaración oficial (...). La propuesta de lograr en el mediano plazo la declaración por parte de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires de una Ley Provincial bajo el marco de la <u>Ley 10.907</u> de

	<p><u>Reserva Naturales</u> coloca a Santa Catalina en una posición ventajosa para poder asegurar su preservación a futuro (...).</p> <p>La propuesta de lograr en el mediano plazo la declaración por parte de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires de una Ley Provincial bajo el marco de la <u>Ley 10.907</u> de Reserva Naturales coloca a Santa Catalina en una posición ventajosa para poder asegurar su preservación a futuro.”</p>
Estratégica-operativa	<p><i>La Formulación y los ciclos de vida de un proyecto-Análisis de las Obras Públicas del Municipio. Identificación de Proyectos incluidos aquellos que se encuentran en ejecución.</i></p> <p>H- Proyecto: “Construcción de la <u>Reserva Ecológica del Parque Finky</u>”</p>

Fuente: elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Urbano Territorial (2009)

La figura tiene como en los casos anteriores un rol pasivo, sin embargo en este caso su concepción es más amplia relacionándose a los temas de historia, preservación, espacios verdes públicos, educación y al tema sanitario, lo cual es interesante de destacar.

16-Magdalena

El partido de Magdalena se encuentra localizado en el centro-este de la provincia sobre el Río de la Plata. Tiene 19.301 habitantes de los cuales un 48% se encuentra en la localidad cabecera homónima y los demás en asentamientos más pequeños y zonas rurales. Dentro de su territorio se encuentran la Reserva Natural Obj. Def. Educativo y Botánico El Destino, reserva privada de casi 500 has que fue reconocida por el Estado mediante el Decreto 469/2011 (citado anteriormente). A su vez el partido es parte del Refugio de Vida Silvestre y sitio Ramsar de la Bahía Samborombón (citados previamente) y es alcanzado por la Reserva de Biósfera Parque Costero Sur (compartida con el partido de Punta indio) que fue creada en 1984 protegiendo aproximadamente 30.000 has del ambiente rivereño. En cuanto al OT, el partido se encuentra en la etapa inicial de DA (Ordenanza N° 32/1983) aunque para el 2019 se evidencia inquietud para avanzar en este sentido. Esto se contrasta con los avances en los planes de desarrollo, ya que en el año 2012 se publicó un Plan Estratégico de Desarrollo Territorial, y en el 2016 se publicó un segundo cuya proyección es hasta el 2040⁶³, convirtiéndose en uno de los planes más actualizados y con más larga proyección de la provincia. Este último plan será utilizado para la revisión.

Se trata de un plan participativo con relevancia de la conservación (Tabla N°58).

⁶³ https://www.magdalena.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico.pdf

Tabla N°58. Análisis de contenido 1- Magdalena

Estrategia de Custodia de la Calidad de Vida Local 3.2 Defensa del Ambiente y Cultura
--

Fuente: Plan Estratégico Magdalena (2016)

También aporta importancia a las AP (28 menciones). Sin embargo, de las específicas del partido se menciona solo el Parque Costero Sur. Las palabras aparecen en la sección de diagnóstico y especialmente en la parte estratégica operativa, indicado un rol pasivo de la AP aunque en vinculación con su entorno, con posibilidades de expansión. Los temas que se vinculan a las AP son la historia, el turismo y el ordenamiento territorial. Se le asignó una articulación “Media” (Tabla N°59 y 60).

Tabla N°59. Análisis de contenido 2- Magdalena

Frecuencia de palabras claves			Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	11	1	0,25	1	2,25
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	1				
Guardaparque/s (G)	0				
10.907 /12.704 (Leyes)	0				
Parque/s (pcial. o nacional)	0				
Paisaje Protegido (PP)	0				
Ramsar (sitio) (SR)	0				
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0				

Tabla N°60. Análisis de contenido 3-Magdalena

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	<p><i>3- Investigación participativa y resultados 3.1.-Ecoforma</i> -La “ecoforma” o diagnóstico del medio natural, mostró grandes valores aún por desarrollar: la costa sobre el grandioso Río de La Plata, que además coincide con la <u>Reserva de Biosfera del PARQUE Costero del Sur</u>, y por otro lado la potencialidad de los suelos para la actividad productiva agropecuaria y el buen manejo posible de los pastizales pampeanos. -El viejo camino de carretas del pago de la Magdalena, que se originó en el siglo XVIII dio lugar con el tiempo a la instalación de grandes estancias, con cascós de gran arquitectura y jardinería, que hoy ya han sido considerados en la <u>Reserva de la Biosfera de la Unesco, Parque Costero del Sur</u>, y donde alguna de esas estancias están ya preparadas para el turismo.</p>
Estratégica-operativa	<p><i>4-Estrategias, programas y proyectos- Estrategia 1 Turismo Sustentable-Programas- turismo costero -Proyectos- 1.1.5 Circuito Historio Magdalena-Atalaya-Saladeros-Reserva.</i> <i>5- Proyectos prioritarios- Socioforma- Para la custodia de la calidad de vida local -Ampliación de la Reserva Parque Costero del Sur a toda la costa del Partido de Magdalena:</i> En el momento de la creación de esta <u>Reserva</u>, el ejército y el penal de Magdalena eran instituciones que pasaban por un momento muy delicado por la preocupación por la seguridad. En esas instituciones hoy, se encuentran fuertes y decididas inclusiones democráticas, con lo cual se ha venido ya consiguiendo consenso primario para la integración de sus</p>

	<p>territorios costeros al territorio global de la <u>reserva de biosfera del Parque Costero del Sur</u>. Hoy es posible también articularse con el municipio de Punta Indio y proponer a las fuerzas de seguridad la elección del sector costero llegando así el Parque Costero a superar sus restricciones territoriales actuales y extenderse hasta el límite con La Plata. De ese modo se incluiría también a Atalaya como otro lugar de atractivo para el uso humano de la <u>reserva de biosfera</u>.</p> <p><i>6- Plan Regulador: criterios y alcances</i> <i>6.6 Usos del suelo a escala territorial.</i> CORREDOR COSTERO / RESERVA BIOSFERA</p> <p>Corredor Costero: se requiere un plan de detalle, no sólo en la zona interurbana entre Atalaya y Balneario Magdalena sino en todo el corredor costero donde se propone extender la <u>reserva de biosfera del Parque Costero del Sur</u></p> <p><i>8-Curso inmediato de acción:</i> Entre Agosto y Diciembre de 2017: -Proyecto de ampliación de la <u>Reserva Parque Costero del Sur</u> a toda la costa del partido de Magdalena.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Estratégico Magdalena (2016)

17-Marcos Paz

Marcos Paz es un partido localizado en el noreste de la provincia con 54.181, la mayoría en la ciudad cabecera y el resto en cuatro localidades más y zonas rurales. En su territorio se encuentra la RNP de Obj. Def. Educativo Arroyo el Durazno (o Delta en Formación) creada también por el Decreto N° 469 del año 2011, para proteger 514 has de ambiente de humedal. El Partido se encuentra en la etapa de ZSU (Ordenanza N° 32/1983) y cuenta con un Plan Estratégico⁶⁴ del año 2007, que se usará en la revisión. Se trata de un plan participativo, con relevancia hacia la conservación (Tabla N°61).

Tabla N°61. Análisis de contenido 1- Marcos Paz

<p>EE2- La Salud y La Calidad Ambiental -Fines Reducción de actividades y elementos que generan deterioro en la calidad ambiental general y en salud de la población; el saneamiento de las nacientes del Río Matanza y del Río Reconquista: ejemplo de recuperación socio-ambiental; recuperación de Áreas Ambientalmente degradadas (p. 22).</p> <p>EE5- Marcos Paz Una Ciudad Con Identidad De Pueblo Fines Mejoramiento de la calidad ambiental en el Partido de Marcos Paz (p. 92).</p>
--

Fuente: Plan Estratégico (2007)

Sin embargo, no se nombra a la Reserva del partido (creada posteriormente), y la figura de AP tiene una relevancia media (seis menciones). Se le otorga una “Baja Articulación” (Tabla N°62 y 63).

⁶⁴ <http://www.marcospaz.net/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Marcos%20Paz.pdf>

Tabla N°62. Análisis de contenido 2- Marcos Paz

Frecuencia de palabras claves		Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	3	0	0,5	1 "Baja articulación"
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	0			
Guardaparque/s (G)	0			
10.907 /12.704 (Leyes)	0			
Parque/s (pcial. o nacional)				
Paisaje Protegido (PP)	3			
Ramsar (sitio) (SR)	0			
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0			

Tabla N°63. Análisis de contenido 3- Marcos Paz

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	
Estratégica-operativa	<p><i>EE5- MARCOS PAZ UNA CIUDAD CON IDENTIDAD DE PUEBLO PROGRAMA 12</i></p> <p><i>- Ordenamiento Urbano Territorial</i></p> <p><i>-Paisaje protegido /Área de reserva natural/ Una barrera a la expansión urbana</i></p> <p><i>-Paisaje protegido / Área de reserva natural / Una barrera a la expansión urbana</i></p> <p><u>Productos.</u></p> <p>"Identificar, caracterizar y evaluar los usos del suelo y actividades que se desarrollan en el área de interés. Identificar de áreas pasibles de ser sujetas a protección bajo formas de "paisaje protegido", "área de reserva natural", "área de reserva cultural", entre otras".</p>

Fuente: elaboración propia en base a Plan Estratégico (2007)

Lo interesante en este plan a diferencia de los demás analizados, es que plantea la AP como un paisaje protegido refiriendo a los usos que se hacen ahí. Así aparece como un lugar atravesado por prácticas y usos, con cultura e identidad, adquiriendo un rol activo. Los temas con los que se asocia es ordenamiento, planificación urbana; patrimonio, identidad, economía local y turismo.

18-Necochea

Necochea se encuentra situada al sudeste de la provincia sobre el litoral atlántico y cuenta con 92.933, la mayoría en la ciudad cabecera homónima y Quequén. Este partido cuenta con la RNP Uso Múltiple Arroyo Zabala creada en el año 2001 por la Ley N° 12.743⁶⁵ y compartida con el partido de San Cayetano, para conservar 2.820 has del ambiente de médanos en la desembocadura de dicho arroyo. El partido se

⁶⁵ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VmRWYud0.pdf>

encuentra en la etapa de ZSU (Ordenanza N° 2005/81) aunque con un énfasis urbano, es decir que hay ZSU para la ciudad cabecera, mientras que las demás localidades permanecen en DA. Se ve sin embargo un proceso de avance para el año 2010, de cuyos resultados no se halló información. Por otro lado, el partido tiene un Plan Urbano Territorial⁶⁶ publicado en 2007 (en el cual se realizará el análisis) y un Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible que para el año 2019 se encontraba en proceso. El Plan Urbano Territorial menciona haber sido construido participativamente e indica dentro de sus objetivos específicos a la conservación. (Tabla N°64).

Tabla N°64. Análisis de contenido 1- Necochea

Objetivo particular 4 Lograr un sistema que articule legislación, gestión y control sobre la localización y funcionamiento de las actividades residenciales y económicas que permitan el mejor aprovechamiento del suelo urbano –sus infraestructuras y equipamientos-, a la par que reduzca los conflictos ambientales generados por las mismas, controlando la intensidad y expansión del suelo urbano, y preservando aquellos patrimonios naturales y culturales que componen el valor público local.
--

Fuente: Plan Urbano Territorial

Las AP adquieren importancia tanto en la frecuencia de menciones, como en la mención de la AP específica y su inclusión en las diferentes partes del plan. Es calificado como “Aceptable Articulación” (Tabla N°65 y 66), aunque el rol de las mismas es pasivo. Se asocian a los temas de planificación urbana, recreación-turismo, educación, conservación, espacios públicos y seguridad.

⁶⁶ El plan se encuentra publicado en partes acabadas en diferentes años. No todos los capítulos se encuentran disponibles por lo cual el análisis se hizo sobre tres: introducción, ejes estratégicos y programas: documento1 <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Planurbano.pdf>; documento 2 <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-planificacion-territorial-y-coordinacion-de-obra-publica/planes-locales/buenosaires>; documento 3 https://5cb8186f-af1c-463c-9da0539fdbd24f8f.filesusr.com/ugd/cddf0a_ba5f36411cdf488ebff44e974efe5342.pdf

Tabla N°65. Análisis de contenido 2- Necochea.

Frecuencia de palabras claves		Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	9	1	1	3 "Aceptable Articulación"
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	1			
Guardaparque/s (G)	1			
10.907 /12.704 (Leyes)	2			
Parque/s (pcial. o nacional)	0			
Paisaje Protegido (PP)	1			
Ramsar (sitio) (SR)	0			
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0			

Fuente: elaboración propia.

Tabla N°66. Análisis de contenido 3- Necochea.

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	<p>(documento 2) <i>Línea Estratégica 2</i> "En Necochea también se presenta un importante crecimiento urbano sobre el frente costero y la consecuente presión sobre el espacio público colindante, agudizando el conflicto de funcionalidad urbana (relación portuaria - turística) junto con una periferización de los bordes. Dicha <u>reserva - Parque Miguel Lillo</u> constituye la principal área verde del aglomerado y una de las masas forestales más importantes de la provincia. La criticidad y vulnerabilidad de su sostenibilidad debe estimular al municipio a generar nuevas propuestas de gestión".</p>
Estratégica-operativa	<p>(documento 3)- <i>Menú de Programas y Proyectos-Objetivo 3- Programa 3 Valorización del Espacio Público.Subprograma 3.C Franja Litoral Costera Proyecto 3.C.6 * Reserva Natural de Usos Múltiples de Arroyo Zabala PROGRAMA 333 Subprograma 3.C PROYECTO 3.C.6 Reserva Natural Provincial de usos múltiples Arroyo Zabala</i> "El 22 de Agosto de 2001 se aprueba la Ley 12.743, que declara a 322 hectáreas del Partido de San Cayetano y 495 del partido de Necochea, como <u>Reserva Natural</u> de Usos Múltiples, pasando a integrar el Sistema Provincial de <u>Áreas Protegidas</u>. (...) Desde principios de 2003 la <u>Reserva</u> cuenta con personal efectivo, que media entre problemáticas de conservación como travesías todo terreno, forestaciones exóticas, sobrepastoreo de ganado, caza y pesca. (...) Existen informaciones contradictorias sobre el estado dominial del área, lo cual impide la realización de acciones concretas en defensa de la conservación de la <u>Reserva</u>, creada por Ley N° 12.743 en el marco de la <u>Ley N° 10.907</u> y sus modificatorias. Se hace necesario solicitar el informe catastral de la <u>Reserva</u> para apoyar las gestiones oportunas llevadas a cabo por el personal de la misma y así poder proteger un ambiente tan frágil en el cual conviven especies de fauna y flora típicas de dunas costeras poco impactadas por acciones antrópicas, las cuales son valiosas no solo desde el punto de vista biológico, sino también educativo y turístico.</p> <p><i>PROGRAMA 444 PROYECTO 4.A.2- Código del Espacio Público</i> Como se mencionó, la propuesta que está siendo elaborada, contempla para este código el ordenamiento y uso de los siguientes componentes: Las áreas verdes libres públicas, las reservas fiscales, el arbolado urbano, las costas marítimas y fluviales y <u>Reserva Natural Arroyo Zabala</u>.</p> <p><i>PROGRAMA 888 PROYECTO 8.2 Diagnóstico de situación de desarrollos urbanos potenciales (Los Angeles, El Albardón, Médano Blanco, Energía, etc) Acciones desde el estado</i> "La ley 11723 de Medio Ambiente otorga facultades generales a la comunidad como custodios y al estado como regulador para contemplar las</p>

	<p>acciones que garanticen la preservación de los recursos naturales y las condiciones mínimas del hábitat. También, a través de la <u>ley 12704</u>, surge el concepto de las <u>reservas naturales urbanas</u>, en esta norma se establecen las condiciones para que las áreas urbanas o peri urbanas que constituyan espacios abiertos puedan ser declaradas "Paisaje Protegido de Interés Provincial" o "Espacio Verde de Interés Provincial" con la finalidad de ser protegidas y conservadas, estas pueden estar determinadas para finalidades ambientales, educativas, recreativas, urbanísticas o ecoturísticas.</p> <p><i>-PROGRAMA 222 PROYECTO 2.A.3- Establecimientos de seguridad</i> La importancia de coordinación y complementación entre las distintas instituciones que ejercen tareas de control y prevención en los sectores turísticos (bomberos, policía, inspectores de playa, guardavidas, guardaparcos, policía montada, etc.)</p>
--	---

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Urbano Territorial (2007).

20 -Tandil

Tandil se encuentra ubicado en el centro de la provincia y cuenta con 123.871, el 95% concentrado en la ciudad cabecera homónima. En su territorio cuenta con el Paisaje Protegido de Interés Provincial La Poligonal, creado en el año 2010 por la Ley N° 14.126⁶⁷ para proteger un fragmento del ambiente y paisaje serrano de Tandilia donde se asienta el partido. En cuanto al OT, Tandil es uno de los 16 partidos de la provincia que tienen un POM aprobado. Se trata del Plan de Desarrollo Territorial⁶⁸ aprobado por la Ordenanza N° 9865 en el año 2005 y convalidado por la provincia en 2007, en el cual confluye también la política de desarrollo, y que será el documento utilizado para el análisis. Se trata de un plan con instancias participativas, con relevancia en la conservación (Tabla N°67).

Tabla N°67. Análisis de contenido 2- Tandil

<p>Principios básicos</p> <p>Se fundamenta en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como un proceso participativo, que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.</p> <p>Objetivos fundamentales</p> <p>4. Preservar y recuperar el medio ambiente y el patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, urbanístico, paisajístico y artístico municipal. 5. Preservar y poner en valor los recursos naturales en particular el área serrana del Partido. 6. Mejorar la calidad de vida en el espacio rural revalorizando su valor patrimonial, económico productivo y ecológico.</p> <p>2. Estrategia de preservación de los recursos naturales del Partido. (p. 10-11).</p>

Fuente: Plan de Desarrollo Territorial (2005).

⁶⁷ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/x6K13SYB.pdf>

⁶⁸ <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Desarrollo-Territorial-Tandil.pdf>

Se menciona al AP pero no como paisaje protegido (el cual aún no había sido creado) sino como zona protegida. Se considera en la contabilización dicha terminología ya que en el plan se explicita el uso de “zona protegida” asimilándola a los términos de la Ley N°12.704 (p.75). También se menciona una Reserva Natural Municipal, Sierra del Tigre. Se le asigna un valor de articulación “Media” (Tabla N°68 y 69). Las menciones indican un rol pasivo principalmente en un contexto de conservación, educación y turismo.

Tabla N°68. Análisis de contenido 2- Tandil

Frecuencia de palabras claves			Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	7	1	1	0,5	2,5 “Media Articulación”
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	19				
Guardaparque/s (G)	0				
10.907 /12.704 (Leyes)	4				
Parque/s (pcial. o nacional)	0				
Paisaje Protegido (PP)	0				
Ramsar (sitio) (SR)	0				
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0				

Fuente: elaboración propia.

Tabla N°69. Análisis de contenido 3- Tandil

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	<p>Artículo 11° - Fomento a la preservación de la <u>Zona Protegida Natural "Sierras de Tandil"</u>. El Departamento Ejecutivo podrá tramitar frente al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en casos excepcionales y debidamente fundados, ayudas económicas especiales y la exención parcial o total del pago del Impuesto Inmobiliario a los titulares de propiedades particulares incluidos en la <u>Zona Protegida Natural "Sierras de Tandil"</u> por el tiempo que dure la declaración a fin de contribuir al acondicionamiento, refacción y otras acciones necesarias para la preservación del lugar declarado <u>Zona Protegida</u> asumiendo como marco lo especificado en la <u>Ley Provincial 10.907</u> y sus modificatorias.</p> <p><i>Índice Parte 2- Normativa Reglamentaria</i> Subsección 3 – Condiciones particulares para las Zonas Cerro La Movediza, Cerro El Centinela, La Cascada y <u>Reserva Natural Sierra del Tigre</u> <i>Zonas Especiales de Interés Ambiental</i> 9 <u>Reserva Natural Sierra del Tigre</u> 10 <u>Zona Protegida Natural "Sierras de Tandil"</u> Subsección 4 – Condiciones particulares para la <u>Zona Protegida Natural "Sierras de Tandil"</u></p> <p><i>CAPITULO I – CLASIFICACION DEL TERRITORIO</i> I-5. Todos los predios o sectores de predios del Área Complementaria ubicados por sobre la cota IGM doscientos veinte metros sobre el nivel del mar (+220 msnm) y todos los predios del Área Rural ubicados por sobre la cota IGM doscientos metros sobre el nivel del mar (+200 msnm) forman</p>

parte de la Zona Protegida Natural “Sierras de Tandil” según se dispone en el Capítulo VIII de este Título.

CAPITULO VIII – Condiciones particulares de las zonas especiales- Sección 2 – Condiciones particulares para las Zonas Especiales de Interés Ambiental- Subsección 3 – Condiciones particulares para las Zonas Cerro La Movediza, Cerro El Centinela, La Cascada y Reserva Natural Sierra del Tigre

Subsección 4 – Condiciones particulares para las Zona Protegida Natural “Sierras de Tandil”

VIII.9 Créase la Zona Protegida Natural “Sierras de Tandil” asimilando los términos a la Ley Provincial 12.704.

VIII.10 Formarán parte de la Zona Protegida todos los predios del Área Complementaria ubicados por sobre la cota IGM doscientos veinte metros sobre el nivel del mar (+220 msnm) y todos los predios del Área Rural ubicados por sobre la cota IGM doscientos metros sobre el nivel del mar (+200 msnm).

VIII.11 El reconocimiento de Zona Protegida a la totalidad del conjunto serrano del Partido se basa en: 1. su representatividad geológica y el valor científico – cultural; 2. la conservación de ambientes y muestras de ecosistemas representativos que encierran un paisaje natural de gran belleza; 3. el carácter de áreas útiles para la divulgación y educación de la naturaleza y en particular, de valor para el desarrollo de actividades recreativas y/o turísticas asociadas a la naturaleza; 4. su utilidad al objetivo de protección del suelo en zonas susceptibles de degradación y regulación del régimen hídrico del Área Urbana de la ciudad de Tandil.

VIII.12 El Departamento Ejecutivo municipal elaborará en un plazo no mayor a los 540 días, contados a partir de la fecha de sanción del decreto de aprobación provincial del presente PDT, un Plan Especial de Manejo para la Zona Protegida con el objetivo de preservar los valores y las características paisajísticas y ambientales especificadas en el Artículo anterior y mejorar la oferta de espacios de recreación para la población.

VIII.13 “El Plan Especial de Manejo especificará como mínimo y entre otras cuestiones: 76 a. La zonificación interior de la Zona Protegida de acuerdo a las diferentes características naturales de la Zona. b. La zonificación se elaborará de acuerdo a los criterios de la Ley 10.907 y sus modificatorias y contemplará un tratamiento diferenciado para el sector comprendido por la poligonal que definen las Rutas Provinciales 74 y 30 y la Ruta Nacional 226 en virtud de la localización e impacto del Área Urbana de la ciudad de Tandil. c. Las actividades y edificaciones que se permitirán y promoverán según la zonificación interior que se adopte. d. El tratamiento más conveniente de las explotaciones mineras con habilitación vigente a la fecha de aprobación del presente Plan. e. La administración, manejo, control, vigilancia y desarrollo de la Zona Protegida y de las referidas actividades.”

VIII.14 “Hasta tanto se apruebe el Plan Especial de Manejo de la Zona Protegida “Sierras de Tandil”, el uso y subdivisión del suelo se regirá por los siguientes parámetros: (...) 2. La habilitación y aprobación de edificaciones y usos del suelo no podrán comprometer ni hacer perder el carácter rural y serrano al paisaje del entorno. Los criterios generales a seguir para las visaciones y aprobaciones se sustentarán en los sostenidos en este Plan, en esta Subsección y en la Ley 12.704. 3. En todo el espacio territorial comprendido por la Zona Protegida está permitida la remodelación y/o ampliación de las instalaciones existentes en los establecimientos rurales con la finalidad de adecuarlas a la prestación de servicios vinculados a actividades de eco y agro turismo. 4. Todo proyecto de edificación y/o parcelamiento en la Zona Protegida deberá asegurar la conservación de la topografía natural y el respeto de los drenajes naturales del predio. 6. En un todo de acuerdo con los objetivos de la Zona Protegida no serán permitidos Clubes de Campo, Barrios Cerrados ni ninguna forma de urbanización especial y/o integral”.

VIII.16 “En el ámbito de la Zona Protegida regirán las siguientes prohibiciones generales: a. Las explotaciones industriales y/o mineras que no cuenten con habilitación aprobada a la fecha de aprobación del presente Plan. b. La pesca, caza y cualquier otro tipo de acción sobre la fauna, salvo cuando las leyes provinciales vigentes y/o valederas razones así lo

	<p>aconsejaren. c. Las actividades que representen alguna perturbación o alteración de los ambientes. d. Cualquier otra acción que, a criterio y por medio de decisión fundada de la Autoridad de Aplicación, pudiere modificar el paisaje natural o el equilibrio biológico”.</p> <p><i>Anexo 5 – Bienes patrimoniales catalogados</i> <i>Lugares y edificios particulares</i> 21.- <u>Reserva natural Sierra del Tigre</u></p>
Estratégica-operativa	_____

Fuente: elaboración propia con base en Plan de Desarrollo Territorial (2005).

21-Tornquist

El partido de Tornquist se encuentra situado al suroeste de la provincia, sobre el sistema serrano de Ventania, y cuenta con 12.676 habitantes distribuidos entre siete localidades y zona rural. En el partido se encuentra la AP más antigua de la provincia, el Parque Provincial Ernesto Tornquist, creado en 1937 y ratificado en los términos de la Ley 10.907 por la Ley N°12.818⁶⁹ de 2001, a fin de proteger 6.700 has del ambiente de sierra y pastizal, y su patrimonio cultural asociado. Dentro del mismo se encuentra el Monumento Natural Cerro Ventana, cuya geomorfología despierta gran atractivo turístico. Además, el partido cuenta con la RNP Sierras Grandes, de propiedad privada, creada por el Decreto N° 526⁷⁰ en el año 2013, que agregó 2.742 hectáreas más de conservación al partido. Se menciona además, aunque no actualizado en los términos de la Ley N°10.907 (por ende no considerado) al Parque Provincial Dique Paso de las Piedras creado en 1982 por Decreto N° 1318⁷¹, compartido con Coronel Pringles. En cuanto al OT, el partido se encuentra en la etapa de POM, con un aprobado por la ordenanza N° 1461 del año 2002, que se utilizará para el análisis. Además cuenta con un Plan de Desarrollo del año 2017. El plan analizado no especifica ser participativo en su contenido. Da importancia a la conservación (Tabla N°70).

⁶⁹ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BI76NiYx.pdf>

⁷⁰ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/04gRwfNV.pdf>

⁷¹ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/V9LzJ4IP.html>

Tabla N°70. Análisis de contenido 1- Tornquist

<p>Es por ello que se formulan como Lineamientos Estratégicos:</p> <p>a) La necesidad de la preservación del ambiente y el paisaje natural entendiendo al territorio como patrimonio intangible y recurso no renovable.</p> <p>b) El desarrollo y puesta en valor del recurso natural, ambiental y paisajístico.</p> <p>Objetivos a nivel regional</p> <p>d) Promover la puesta en valor y preservación del recurso paisajístico y del medio construido tratando de lograr el aprovechamiento intensivo de los recursos disponibles públicos y privados, en orden a posicionar al Distrito en un lugar prevalente dentro del contexto regional, por su oferta actual y potencial.</p> <p>Objetivos a nivel local</p> <p>d) Crear el Corredor Turístico local a partir de definir con carácter prevalente la puesta en valor y el aprovechamiento integral de los recursos naturales, construidos, paisajísticos y ambientales de la Comarca de la Sierra de la Ventana, con especial acento en el ordenamiento de las actividades a lo largo de la Ruta N° 76.</p>
--

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial (2002)

Menciona al Parque Provincial E. Tornquist. Sobre la Reserva Sierras Grandes, si bien es creada posteriormente al plan, el lugar no es mencionado ni reconocido. En total se le atribuye “Baja Articulación” (Tabla N°71 y 72).

Tabla N°71. Análisis de contenido 2- Tornquist

Frecuencia de palabras claves		Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	0	0,25	0,5	0,5
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	0			
Guardaparque/s (G)	0			
10.907 /12.704 (Leyes)				
Parque/s (pcial. o nacional)	3			
Paisaje Protegido (PP)	0			
Ramsar (sitio) (SR)	0			
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0			
				1,25 “Baja Articulación”

Fuente: elaboración propia

Tabla N°72. Análisis de contenido 3- Tornquist

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	<p>CAPITULO I OBJETIVOS Y PRINCIPIOS Objetivos a nivel regional b) Incentivar las actividades turísticas a nivel regional, promoviendo el enlace del sistema de <u>Parques provinciales</u> (Parque Ernesto Tornquist, Parque Dique Paso de las Piedras) y el sistema de Balnearios ubicados al sur del litoral marítimo bonaerense (Pehuen-có, Claromecó, Monte Hermoso, etc)</p>
Estratégica-operativa	

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial (2002)

La figura se asocia particularmente a turismo y en consideración de la innovación que introduce en cuanto al enlace de parques provinciales y balnearios litorales, proponiendo una visión regional, puede entenderse como un rol activo.

22-Tres Arroyos

El partido de Tres Arroyos se encuentra ubicado al sur de la provincia de Buenos Aires, sobre el litoral atlántico, y cuenta con 67.000 habitantes, la mayoría en la ciudad cabecera homónima. En su territorio fue declarado en el año 2013 el Paisaje Protegido de Interés Provincial Micro Albufera de Reta por Ley N°14.482⁷². En cuanto al OT, el partido se encuentra en la etapa de ZSU (Ordenanza N° 4096/95). Cuenta con un plan Estratégico participativo del año 2002, y el Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030⁷³, generado por PROMESCA (Proceso de Desarrollo Estratégico Sostenibles de Tres Arroyos, organización conformada por más de 150 instituciones y la Municipalidad) que será analizado. Por este motivo y por el espíritu democrático que guía dicha organización, a pesar de que el plan no da ningún detalle respecto al proceso de su conformación, se considerará participativo. Aporta valor a la conservación ambiental (Tabla N°73).

Tabla N°73. Análisis de contenido 1- Tres Arroyos

<p>4. Eje Estratégico: Producción Medio Ambiente OLP 1: Contar con políticas coordinadas de sustentabilidad ambiental OLP 2: Lograr la incorporación de prácticas productivas amigables con el medio ambiente 2. Sustentabilidad Rural OLP 1: Garantizar la sustentabilidad del medio rural, promoviendo un uso responsable de los recursos naturales (p. 26). Eje Estratégico: Medio Ambiente 2. Gestión De Flora Y Fauna OLP 1: Lograr una óptima situación cualitativa y cuantitativa de la biodiversidad del Distrito propiciando áreas protegidas 4. Sensibilización Y Concientización OLP 1: Alcanzar una población concientizada y formada, capaz de adecuar sus conductas diarias en pos del cuidado del medioambiente y sostenible en el tiempo 5. Recursos Naturales OLP 1: Alcanzar un manejo sustentable de los recursos suelo, agua y atmósfera en todo el Partido</p>

Fuente: Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030.

Respecto a la articulación de las AP, la frecuencia de mención es media a pesar de no mencionar específicamente al Paisaje Protegido del partido. Las menciones se

⁷² <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xA6abtRB.pdf>

⁷³ <http://www.prodesta.org.ar/informes/PRODESTA%20Plan%20estrategico%20original.pdf>

incluyen tanto en un objetivo como en las actividades propuestas. El total (1,5) arroja una valorización general de “Baja Articulación” (Tabla N°74 y 75).

Tabla N°74. Análisis de contenido 2- Tres Arroyos

Frecuencia de palabras claves		Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	2	0	1	1,5 “Baja Articulación”
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	1			
Guardaparque/s (G)	0			
10.907 /12.704 (Leyes)	0			
Parque/s (pcial. o nacional)	2			
Paisaje Protegido (PP)	0			
Ramsar (sitio) (SR)	0			
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0			

Fuente: elaboración propia

Tabla N°75. Análisis de contenido 3- Tres Arroyos

Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	2. GESTIÓN DE FLORA Y FAUNA OLP 1: Lograr una óptima situación cualitativa y cuantitativa de la biodiversidad del Distrito propiciando <u>áreas protegidas</u> .
Estratégica-operativa	2. GESTIÓN DE FLORA Y FAUNA ACTIVIDAD 2.1.5.: Declaración de <u>Reserva Natural Costero-marina</u> “Realizar una evaluación del proyecto para solicitar la Declaración de <u>Reserva Natural de Franjas Costeras Discontinuas</u> situadas en la costa del Partido de Tres Arroyos.” 3. TURISMO ACTIVIDAD 3.1.3.: <u>Parque Nacional Reta</u> “Analizar el proyecto “Urbanización, turismo y desarrollo en las costas de Tres Arroyos” del Licenciado Facundo Hernández respecto a la creación del <u>Parque Nacional Reta</u> , para evaluar la posibilidad de continuar trabajando en él”.

Fuente: elaboración propia en base a Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030

La explicación que se da de las AP es muy escasa como para valorar correctamente su rol pasivo o activo. Los temas con los que se vincula son turismo y conservación ambiental.

23-Villarino

El partido de Villarino se encuentra situado al sudoeste de la provincia sobre el litoral atlántico. Cuenta con 30.745 habitantes distribuidos en cinco localidades y diferentes parajes rurales. Comparte con el vecino partido de Bahía Blanca la RNP de Uso Múltiple BB, BF, BV (citada previamente) y con la RNP Obj. Def. Mixtos Laguna

Chasicó, compartida con el partido de Púan y creada por Ley N° 12.353⁷⁴ en 1999 abarcando aproximadamente 7.800 has para conservar dicho espejo de agua, arroyo homónimo y su ambiente. En cuanto al OT, el partido cuenta con un POM⁷⁵ aprobado por la Ordenanza N°1260 en 1998, pero con un marcado énfasis urbano y enfocado solo en la ciudad cabecera. Por su parte tiene un Plan Estratégico Productivo que no es considerado para el análisis por su orientación sectorial.

A pesar de no constituir un plan que integre a todo el partido, se decidió considerar el POM para el análisis ya que previamente a enfocarse en los aspectos urbanos de Pedro Luro (ciudad cabecera), se esbozan ciertos lineamientos de alcance general donde bien podrían haber sido incluida la noción de AP o mencionarse los lugares que posteriormente protegerían las figuras actuales, sin embargo, el resultado indicó una “Nula Articulación” (Tabla N°77). El plan indica haber sido participativo incluyendo instituciones intermedias, y demuestra aportar relevancia a la conservación (Tabla N°76).

Tabla N°77. Análisis de contenido 1- Villarino

Son postulados esenciales del Esquema Director: 2.- la puesta en valor y preservación del recurso paisajístico y del medio construido, tratando de lograr el aprovechamiento intensivo de los recursos disponibles públicos y privados. Son objetivos del Código de Ordenamiento Urbano de Pedro Luro: 4.-Preservar zonas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico, tradicional o arquitectónico, salvaguardando e incentivando sus potencialidades.	
---	--

Fuente: Plan de Ordenamiento Urbano (1998)

Tabla N°76. Análisis de contenido 1- Villarino

Frecuencia de palabras claves		Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	0	0	0	0
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	0			
Guardaparque/s (G)	0			
10.907 /12.704 (Leyes)	0			
Parque (pcial. o nacional)	0			
Paisaje Protegido (PP)	0			
Ramsar (sitio) (SR)	0			
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0			

Fuente: elaboración propia

⁷⁴ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BjzbNswB.pdf>

⁷⁵ villarino.gob.ar/descargas/catastro/PLAN_DE_ORDENAMIENTO_URBANO_P_LURO.pdf

24-Zárate

Zárate es un partido localizado al noreste de la provincia, sobre la vera del Río Paraná de las Palmas, considerado dentro del AMBA, con 114.269 habitantes, la mayoría en la localidad cabecera homónima. Cuenta en su territorio con RNP Uso Múltiple Isla Botija y el Refugio de Vida Silvestre complementario a la misma, creados por Ley la N°14.179⁷⁶ en el año 2010. También se encuentra RNP Mixta Def. Botánico Barranca Norte creada por el ya citado Decreto N°469 del año 2011. Estas reservas se orientan a conservar el ambiente de delta típico del lugar. En cuanto al OT, el partido se encuentra en la etapa de ZSU según Ordenanza N°3125/1997. Por otro lado, cuenta con un Plan Estratégico del año 2009, sobre el que se hará el análisis, y para el año 2018 se evidencia un proceso en marcha para un Plan de Desarrollo Territorial. Se trata de un plan participativo que aporta relevancia a la conservación (Tabla N°78).

Tabla N°78. Análisis de contenido 1- Zárate

Objetivo General Territorio Ambientalmente Sostenible, Que Recupera El Río, La Franja Costera Y Las Islas. Eje 2: Turismo Y Patrimonio Ciudad Emprendedora En La Gestión Del Turismo Eje 3: Social Escenario De La Cultura Y La Inclusión Social Eje 4: Urbano Ambiental Desarrollo Ambientalmente Sostenible Y De Alta Calidad Urbana (p.343).
--

Fuente: Plan Estratégico (2009)

Indica una baja articulación de las AP (Tablas N°79 y 80) y puede estimarse un rol pasivo vinculado al turismo y a la preservación ambiental.

Tabla N°79. Análisis de contenido 2- Zárate

Frecuencia de palabras claves			Mención AP específicas	Función en el plan	Total
Reserva/s (R)	2	0,25	0,3	0,5	1 "Baja Articulación"
Área/s o zona/s protegida/s (AP)	0				
Guardaparque/s (G)	0				
10.907 /12.704 (Leyes)	0				
Parque/s (pcial. o nacional)	0				
Paisaje Protegido (PP)	0				
Ramsar (sitio) (SR)	0				
Refugio (de Vida Silvestre) RVS	0				

Fuente: elaboración propia

⁷⁶ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0zE7EfXV.pdf>

Tabla N°80. Análisis de contenido 3- Zárate

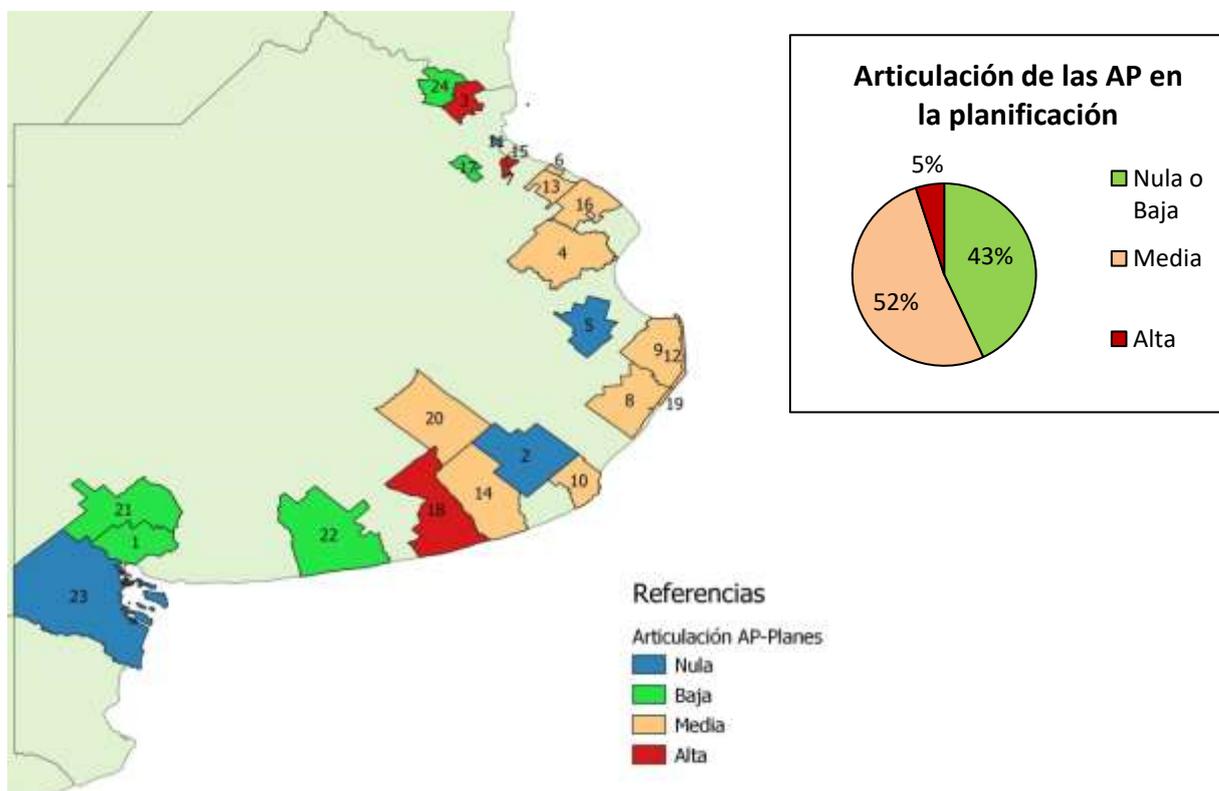
Función en el plan	Sección y párrafo de la mención (entre comillas).
Diagnóstico, modelo, participantes, otros	TOMO II- ETAPA IV- DIAGNÓSTICO 2. TALLER ECONÓMICO - PRODUCTIVO MATRIZ DAFO-OPORTUNIDADES "Recurso turístico no explorado ni desarrollado -isla BOTIJA, <u>reserva integral de flora y fauna</u> ." 4. TALLER CIUDAD CABECERA Conclusiones del taller "(8) el sector de islas como importante <u>reserva natural</u> "
Estratégica-operativa	<hr/>

Fuente: elaboración propia en base a Plan Estratégico (2009).

5.2.1. Síntesis del análisis de contenido

A continuación, se exponen la síntesis y representación espacial de los resultados obtenidos en el análisis de contenido (Figura N°11 y 12; Tabla N°81 y 82) (según escala de colores donde azul es nula articulación, verde, naranja media y rojo aceptable o alta) (ver precisiones metodológicas en punto 2.3.2.1 pág. 50).

Figura N°11. Articulación de las AP en planificación territorial



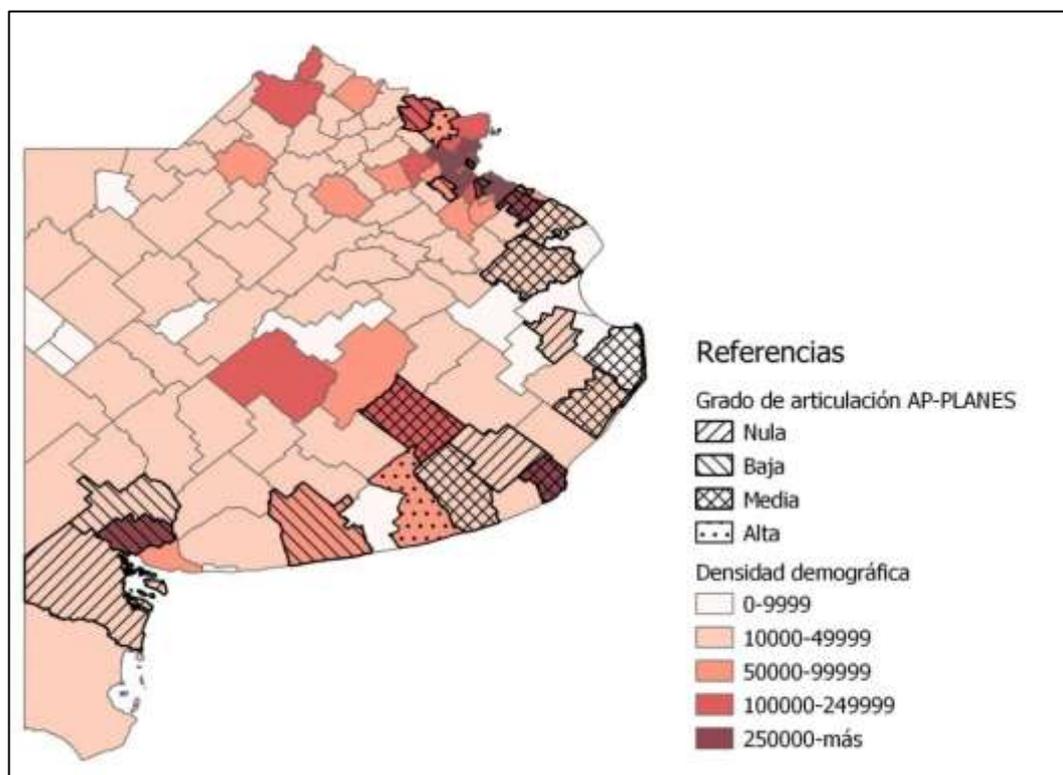
Fuente: elaboración propia.

Tabla N°81. Síntesis de la articulación de las AP en planificación territorial

Partidos	Total	Articulación AP
Balcarce	0	Nula
Dolores	0	Nula
Gral. San Martín	0	Nula
Villarino	0	Nula
Marcos Paz	1	Baja
Zárate	1	Baja
Tornquist	1,25	Baja
Bahía Blanca	1,5	Baja
Tres Arroyos	1,5	Baja
Chascomús	2	Media
La Plata	2	Media
Ensenada	2,25	Media
Lobería	2,25	Media
Magdalena	2,25	Media
Gral. Pueyrredón	2,3	Media
Tandil	2,5	Media
Gral. J. Madariaga	2,7	Media
Gral. Lavalle	2,7	Media
La Costa	2,7	Media
Pinamar	2,7	Media
Campana	3	Aceptable
E. Echeverría	3	Aceptable
L. de Zamora	3	Aceptable
Necochea	3	Aceptable

Fuente: elaboración propia.

Figura N°12. Articulación de AP y demografía



Fuente: elaboración propia.

Tabla N°82. Síntesis general del análisis de contenido

Partidos	Articulación AP	Rol AP Activo	Rol AP Integral	Participativo	Importancia Conservación
Balcarce	Nula	NO	NO	SI	SI
Dolores	Nula	NO	NO	SI	SI
Gral. San Martín	Nula	NO	NO	SI	SI
Villarino	Nula	NO	NO	SI	SI
Marcos Paz	Baja	SI	SI	SI	SI
Zárate	Baja	NO	NO	SI	SI
Tornquist	Baja	NO	NO	NO	SI
Bahía Blanca	Baja	NO	NO	NO	SI
Tres Arroyos	Baja	NO	NO	SI	SI
Chascomús	Media	NO	NO	NO	SI
La Plata	Media	NO	NO	SI	SI
Ensenada	Media	NO	NO	NO	SI
Lobería	Media	NO	NO	NO	SI
Magdalena	Media	NO	SI	SI	SI
Gral. Pueyrredón	Media	NO	NO	SI	SI
Tandil	Media	NO	NO	SI	SI
Gral. J. Madariaga	Media	NO	NO	SI	SI
Gral. Lavalle	Media	NO	NO	SI	SI
La Costa	Media	NO	NO	SI	SI
Pinamar	Media	NO	NO	SI	SI
Campana	Aceptable	SI	SI	SI	SI
E. Echeverría	Aceptable	NO	SI	NO	SI
L. de Zamora	Aceptable	NO	SI	NO	SI
Necochea	Aceptable	NO	SI	SI	SI

Fuente: elaboración propia

5.3. Análisis y conclusiones preliminares del capítulo

A los fines de identificar algunos patrones que indiquen cierta comprensión de los fenómenos, se procedió al cruce de variables y se pudieron obtener las siguientes conclusiones preliminares.

5.3.1. Conclusiones sobre la planificación estratégica territorial en la provincia

- A. Los resultados indican que en la Provincia de Buenos Aires, las políticas orientadas a la obtención de planes de OT vinculantes en los municipios, es decir convalidadas en los términos de la Ley N°8912, no son suficientes o no son eficaces, en tanto solo un 12% ha podido concretar esta etapa. Esto es un factor de alarma para la conservación ya que la mayoría de las AP están concentradas en las zonas litorales, por ende la mayor parte del suelo provincial se encuentra librado a las tendencias del mercado o pujas de intereses particulares. Frente a ese escenario desfavorable se presenta como

oportunidad para revertirlo el interés que numerosos partidos han demostrado tanto en avanzar en las etapas del OT, como queda en evidencia en diferentes anuncios y proyectos que no han sido concluidos.

- B. La carencia de planes de OT se ve ligeramente amortiguada por la mayor incidencia que ha tenido la planificación del desarrollo no vinculante o indicativo, ya que al menos un 42% habrían desarrollado al menos un documento con lineamientos generales sobre el modelo territorial a alcanzar y estrategias para lograrlo. A pesar de ello, siguen siendo la mayoría (58%) los partidos que hasta el 2019 no contaban con ningún instrumento de planificación territorial estratégica.
- C. La mayor producción de POM (planes vinculantes) y otros planes indicativos (por ejemplo de desarrollo) se ha dado entre el 2001 y el 2010, por ende aparece como de valor la evaluación de las posibles variables políticas-administrativas que favorecieron esta circunstancia, a fin de valorizar esos aspectos y considerarlos en nuevos programas de gobierno.
- D. Existe una relación entre la variable demográfica y la producción de planes estratégicos no vinculantes, en tanto los partidos con mayor densidad poblacional (P4 y P5 del interior, y M2, M3 y M4 ⁷⁷) tienen todos al menos un plan estratégico o de desarrollo, a excepción de San Fernando, San Vicente, Quilmes y Olavarría; por otra parte los partidos con menor densidad poblacional (P1 o menos de 10.000 habitantes) no tienen instrumentos de planificación estratégica a excepción de Gral. Lavalle, Guaminí y Florentino Ameghino, este último con un POM. La mayoría de ellos se encuentran en la etapa de DPA.
- E. La tendencia no es la misma con los planes de OT vinculantes. De los partidos con mayor densidad demográfica mencionado, solo dos de ellos alcanzaron la etapa de POM (Tandil y Malvinas Argentinas). Los demás se encuentran todos en la Etapa de ZSU, a excepción de San Vicente que se encuentra en la de DPA. En este sentido, la mayoría de los partidos con POM, no coinciden con los de más densidad demográfica, presentándose la mayoría en una densidad entre 10.000 y 49.999 o P2. Los partidos con menor densidad se

⁷⁷Según PBA (2007), Tabla N°13, pág. 90.

encuentran a su vez en la etapa de DPA. Hipótesis en relación a la complejidad de intereses y pujas económicas en los partidos más grandes pueden ser útiles para pensar este punto.

- F. El 71% de los planes analizados (24) especifican en su contenido la existencia de algún proceso participativo en relación a la formulación del plan. A pesar de las críticas que puedan hacerse el tipo, calidad y efectividad de este proceso, la conclusión que se obtiene es que hay una conciencia de la relevancia de este aspecto en los equipos promotores y una deseabilidad en relación a ello, aunque más no sea como una estrategia políticamente correcta, que puede interpretarse como un potencial sobre el cual mejorar los procesos para articular las AP y perspectivas alternativas de las mismas.

5.4.2. Conclusiones sobre la articulación de las AP en la planificación territorial

- A. En los partidos litorales de la provincia se observa una coincidencia espacial del avance de los fenómenos de AP y de planificación estratégica territorial no vinculante. En esta dirección, el 63% de los partidos con AP (26) cuentan también con un instrumento de planificación, entre ellos, cinco de los 16 POM vigentes en la provincia.
- B. El mayor porcentaje de los planes analizados indican un grado de articulación de las AP medio (52%), seguido de una nula o baja articulación (43%). La articulación considerada como “Aceptable” es de solo un 5%. Esto indica que en la práctica no se reflejan los postulados del moderno paradigma de conservación, que hay una urgencia para mejorar los sistemas de gestión y que estudios como el presente, que identifiquen variables claves, son necesarios para ello.
- A. De los cuatro planes con articulación aceptable, tres corresponden a partidos fuertemente urbanizados e industrializados concebidos dentro del Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, de los que muestran una articulación media, se trata de partidos con densidad demográfica variada, pero situados en zona litorales atlánticas del centro-este de la provincia y en la costa del Río de la Plata en el norte, en partidos turísticamente demandados y con cercanía a Buenos Aires. Tandil, se adiciona a ellos en relación al turismo serrano. Podría indicarse como

hipótesis que la visibilidad de impactos ambientales y los procesos de rápida urbanización promueven la conciencia y la coordinación hacia la conservación de los lugares naturales que existan. Por su parte, los que muestran una articulación baja o nula corresponden a zonas litorales del sudoeste (Villarino, Bahía Blanca, Tres Arroyos), del interior (Balcarce Dolores y Tornquist) y tres también correspondientes a la zona metropolitana.

- B. La cantidad de figuras de conservación presentes en cada área no aparece como relevante en relación a la articulación con la planificación. Por ejemplo, de los que tienen baja articulación cuatro partidos tienen tres AP (Marcos Paz, Zarate y Bahía Blanca) mientras que de los cuatro que tienen una aceptable articulación, dos de ellos tienen una sola figura de conservación (Necochea y Esteban Echeverría) y los restantes, solo dos.
- C. Tampoco aparece como relevante la antigüedad de las figuras de AP. Por ejemplo, Tornquist que tiene la figura más antigua de la provincia presenta una articulación baja.
- D. Sin embargo, el tipo de categoría de AP si muestra una relevancia. Por ejemplo, de los partidos con nula articulación, tres de ellos cuentan únicamente con una categoría de conservación provincial laxa sin infraestructura asociada, como la de Paisaje Protegido (Balcarce y Gral. San Martín) o Refugio de Vida Silvestre (Dolores). Por su parte, la totalidad de partidos con planificación que cuentan actualmente con una categoría nacional o internacional de conservación indican una articulación de las áreas protegidas como mínimo media (Chascomús, Ensenada, Gral. Lavalle, La Plata, La Costa y Magdalena) y aceptable (Campana).
- E. Los planes que presentan una articulación aceptable, se asocian a procesos donde la posterior declaración de una AP (Lomas de Zamora o Esteban Echeverría) o el mejoramiento de su categoría (Campana), está directamente relacionada con la intencionalidad manifiesta en el plan en relación a la conservación de dichos espacios.
- F. El plan de Campana, donde la figura de AP se articula ampliamente en el plan, a la vez que lo hace desde una concepción activa y vinculada a otros

temas del territorio, indica como de relevancia la presencia de un equipo interdisciplinario, incorporando diferentes ciencias, a la vez que una gran cantidad de instituciones participando del mismo, especialmente de la AP presente en el partido. Es un caso donde una fluida gobernanza en el OT coincide con una amplia articulación de las AP.

- G. Los planes con una articulación aceptable coinciden en aportar a las AP una concepción más amplia e integral en relación a diferentes temáticas territoriales (Campana, E. Echeverría, Lomas de Zamora, Necochea).

5.4.3. Conclusiones sobre la concepción de las AP y la conservación en los planes

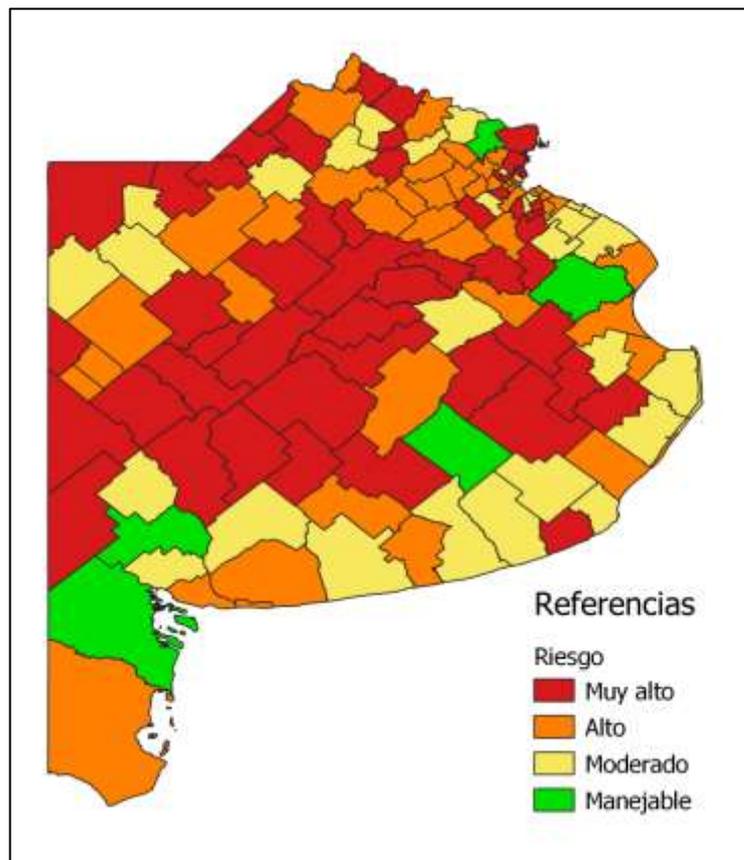
- A. Es interesante observar que, independientemente de presentar una articulación nula, muy baja, baja o aceptable de las AP, los planes de los partidos analizados consideran en un 100% la conservación de la naturaleza como eje clave de su modelo de acción en el territorio, mayormente ligado a la idea de sostenibilidad. Así el OT se posiciona como una herramienta de alto valor para este propósito. Este hecho nos lleva a colocar el foco en la concepción que mantienen los planes de las AP para comprender por qué dicha figura no es concebida en todo su potencial para este objetivo.
- B. Los ámbitos con que se relacionan a las AP coinciden en todos los casos en temas vinculados al turismo y la preservación ambiental, seguidos por recreación y educación. La mayoría de los planes presenta una perspectiva de las AP acotada a estos ámbitos de acción. La desconexión de las AP con los asuntos culturales de las localidades, por ejemplo, es especialmente llamativa. En la minoría de los casos la perspectiva de las AP es más amplia (Campana, E. Echeverría, Lomas de Zamora, Magdalena, Marcos Paz, Necochea) alcanzando variablemente temas vinculados a infraestructuras, espacios verdes, seguridad, salud, identidad, cultura, arqueología, historia, calidad de vida y actividades productivas.
- C. Se destaca que, a excepción de los casos de Campana y Marcos Paz, la mayor parte de los planes conciben a las AP de acuerdo al paradigma anterior de conservación, es decir como espacios pasivos y receptores, sin reconocer la capacidad de agente que pueden tener estos organismos o sus grupos promotores y de apoyo en el territorio en diferentes temáticas; especialmente

aquellas categorías que implican la asignación de recursos humanos e infraestructuras para su funcionamiento. Trabajar sobre una concepción integral de las AP parece un primer paso necesario para visualizar su carácter activo en el territorio.

5.3.4. Mapa de riesgo según los instrumentos disponibles y su articulación

En esta sección se presenta el mapa de riesgo para la conservación de la naturaleza en la provincia, construido en función de los resultados y análisis generales obtenidos del capítulo⁷⁸. En primer lugar, se presenta un mapa base basado en la existencia de instrumentos en cada partido: POM (vinculante), AP o/y otros planes estratégicos (Figura N°13). En segundo lugar, se expone este mismo mapa pero ajustado con los resultados obtenidos sobre la articulación de las AP en la planificación, entendiendo que ello potencia las posibilidades de obtener un impacto favorable en la conservación (Figura N°14 y 15)

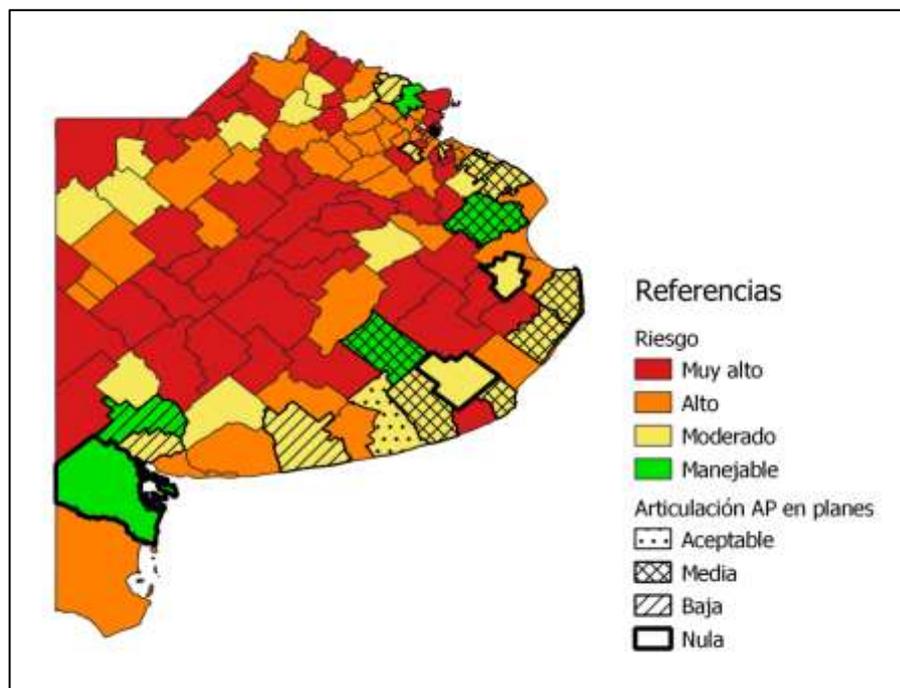
Figura N°13. Mapa base de riesgos (sumatoria POM/otros PE + AP)



Fuente: elaboración propia.

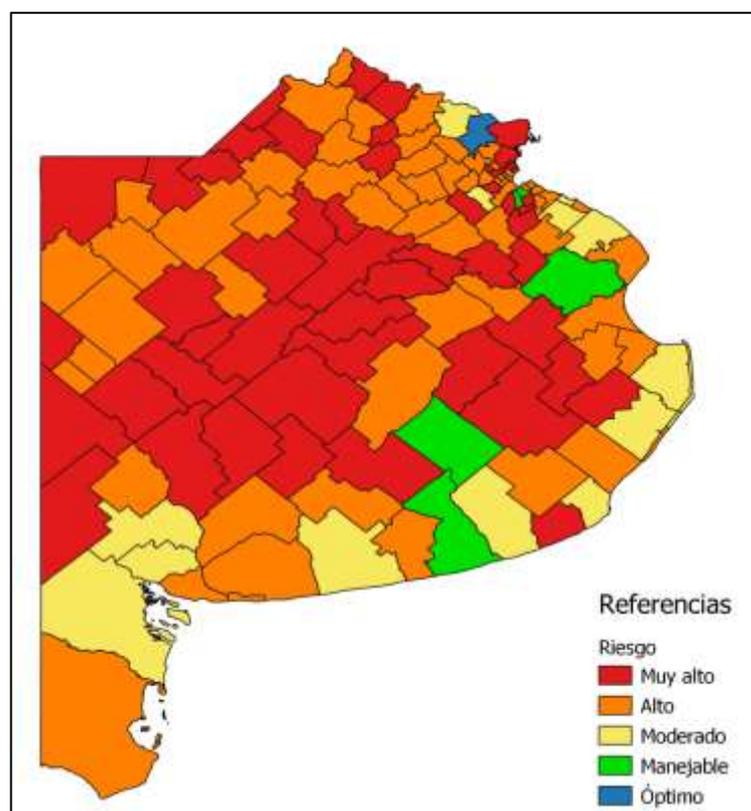
⁷⁸ Ver precisiones metodológicas en Capítulo de Metodología, sección 2.3.2.2., pág. 54.

Figura N°14. Mapa base de riesgos + estado de articulación de instrumentos



Fuente: elaboración propia

Figura N°15. Mapa de riesgos integrado



Fuente: elaboración propia

En términos generales, se observa que la gran mayoría de los partidos de la provincia se encuentran institucionalmente débiles para encarar un proceso de conservación de la naturaleza, presentando un grado de riesgo de alto a muy alto frente a amenazas de transformación o degradación, vinculado especialmente con la carencia de instrumentos de AP o planificación. En cuanto a los partidos con riesgo moderado, indican en términos generales la existencia de instrumentos, pero una desvinculación de los mismos. Finalmente, observamos que los partidos con un riesgo manejable, son tanto Tandil y Chascomús, en tanto tienen POM y AP pero articulación media entre los instrumentos; y Necochea, Lomas de Zamora y E. Echeverría, que no tienen POM vinculante pero sí una articulación aceptable entre las AP y otra planificación territorial.

Finalmente, el partido que mejor se encontraría institucionalmente para contrarrestar los avances sobre la naturaleza, con un nivel de riesgo óptimo es Campana, que presenta un riesgo manejable en tanto tiene un POM y AP, en adición a una articulación aceptable de los mismos. En este sentido, se propone que: a) la existencia en los municipios de un plan de ordenamiento vinculante, b) la existencia de al menos un área protegida en territorio local, y c) una articulación aceptable de estos instrumentos (con todas las variables que confluyen para ello), sería el escenario institucional de base sobre el que se podría aspirar a mejorar el panorama de conservación a escala local y provincial.

Procesos de gobernanza en torno al ordenamiento territorial en el partido de Tornquist y su relación con las AP

6.1. Marco institucional municipal relevante al OT y la conservación en Tornquist

En relación al OT, Tornquist cuenta con un plan vinculante (o POM) aprobado por la Ordenanza N° 1461 del año 2002, convalidada a escala provincial en ese mismo año. También cuenta con la Ordenanza N°3090 de 2018 que aprueba a escala municipal la reformulación de este plan, aunque aún no ha sido convalidada a escala provincial. Por otro lado, se encuentra un Plan Estratégico de Desarrollo del año 2017, donde se proponen dichas modificaciones, sin embargo no es vinculante.

En relación al tema ambiental, de acuerdo a la relevancia que le han otorgado diferentes actores en sus manifestaciones, pueden mencionarse a la Ordenanza Municipal N°713/91 que declara al Partido de Tornquist “Zona No Nuclear” y la Resolución del Honorable Concejo Deliberante N°36/91 que lo declara “Municipio Ecológico”. Esta última procura:

La implementación de políticas ambientales por parte del Gobierno Municipal, tendientes al control, reglamentación y/o prohibición, según lo que corresponda, de las actividades que pudieren ocasionar la deforestación, los incendios intencionales, el uso indiscriminado de pesticidas, (insecticidas, fungicidas, herbicidas), la contaminación de las aguas, (residuos industriales, detergentes de uso doméstico, los elementos radioactivos de las Usinas Atómicas), la contaminación de la atmósfera, con derivados del Carbón y Petróleo, etc. (Resolución HCD Tornquist N°36/91).

Asimismo, indica que debería crear una Comisión Municipal Interdisciplinaria con representantes del gobierno y de entidades no gubernamentales para encargarse de difundir principios de conservación del patrimonio ecológico. Por otro lado, se

encuentra la Ordenanza N° 2911/16 que deroga a una anterior (N°2599/13) la cual declara al Distrito de Tornquist:

(...) libre de toda exploración o explotación no convencional de hidrocarburos a través de las técnicas de fractura hidráulica (Fracking) o gasificación subterránea del carbón. Se prohíbe en el Municipio de Tornquist y todo su territorio, el uso del bien común “Agua” en todo tipo de actividad de Investigación, Exploración y Explotación de gas, petróleo y otros hidrocarburos no convencionales mediante la técnica de Fracturación Hidráulica (*Fracking*) o gasificación subterránea del carbón (UCG). (Ordenanza N° 2911/16 Tornquist).

Finalmente, el partido tiene normas provinciales asociadas a las AP vigentes en su territorio. Se encuentra el Parque Provincial Ernesto Tornquist, creado por los Decretos 18.529/49 y 5.421/58 y ratificado en los términos de la Ley N°10.907 por la Ley N°12.818²³ de 2001, con el Monumento Natural Cerro Ventana en su interior, y la Reserva Natural Sierras Grandes, creada por el Decreto Provincial N°526 en el 2013. Asociado a esta última se encuentra el Decreto Municipal N°077/13 que la declara de interés público y municipal.

6.2. La política de OT en Tornquist

6.2.1. Introducción

La política de OT tuvo su origen en el partido de Tornquist a fines de la década de 1990 y principios del 2000. Desde entonces ha transitado por diferentes gestiones de gobierno, durante las cuales se dieron diferentes acontecimientos en relación a la misma. El primer momento de la política va desde la emergencia del problema (década del 90') hasta el año 2007. Se tomó esta fecha ya que el plan del 2002 previó cinco años desde su aprobación para realizar enmiendas, por lo que el momento de formulación se consideró extendido en ese lapso. El producto institucional principal de esta etapa es el Plan de Ordenamiento Territorial de la Comarca Serrana, aprobado a escala municipal en el año 2002 y convalidado por la provincia en el mismo año. La política de OT denota en esta etapa tener una perspectiva territorial

²³ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BI76NiYx.pdf>

estratégica en relación con las políticas de desarrollo, turismo y conservación ambiental, por sobre todo.

La segunda etapa, que se define desde este año y hasta el 2019, incluye la implementación a la vez que se caracteriza por el inicio de un proceso de evaluación de la política y los conflictos emergentes en torno a ello. El producto institucional principal en esta etapa es la Ordenanza 3090/18 de reforma del Plan de Ordenamiento, la cual aún no ha sido convalidada por el Dirección Provincial de OT. También se obtuvo un Plan de Desarrollo publicado en 2017. En esta segunda etapa, el foco se puso en las ampliaciones comerciales e inmobiliarias.

6.2.2. Descripción general de los actores

A lo largo del período analizado han interactuado actores de diverso tipo, incentivo y poder. A continuación, se describirán exclusivamente los actores considerados con incentivo alto, es decir que han explicitando sus intereses y posicionamientos en relación a la política de OT.

6.2.2.1. Organizaciones gubernamentales y partidos políticos

a-Municipio en distintas áreas (Ejecutivo, Secretaria de Gobierno y Hacienda, Secretaria de Obras y Servicios Públicos, Secretaria de Producción, Dirección de Turismo y Dirección de Coordinación). La primera etapa incluye las gestiones de 1991-2005 Partido Justicialista (G.P. Rattero) y 2005-2007 Partido Justicialista (M.R. Buschi), y la segunda 2007-2015 Partido Justicialista (G.G. Trankels) y 2015-2019 Partido Cambiemos (Sergio Fabián Bordoni). El cambio del color político se ve manifiesto en la emergencia de múltiples relaciones de tensión especialmente desde el 2017 y en relación a la reformulación del plan, que pueden interpretarse del siguiente modo: turismo y desarrollo con protección ambiental (1999-2007), aggiornar el plan al desarrollo del partido en función de peticiones comunitarias (2007-2015), desarrollo económico por sobre todo lo demás (2015-2019).

b- Honorable Consejo Deliberante (HCD), partidos políticos: en este marco, los grupos que demuestran posturas marcadas y con mayores tensiones son los simpatizantes con el justicialismo y el radicalismo. En términos generales, según las actas, el primero aboga por la participación de la ciudadanía en el plan, mientras que

en el segundo el interés está orientado a realizar las acciones necesarias para favorecer el desarrollo del partido y las inversiones privadas.

c- Dirección Provincial de Desarrollo Forestal y Urbano Sustentable (DPDFyUS): este ente fue creado como Consejo en 2000 pero se disolvió tempranamente en 2002. Dicha Dirección era en su momento la autoridad de aplicación del Decreto-Ley 8912/77, rol que posteriormente asume la Dirección de OT. También es de relevancia, para el posterior análisis de la definición del plan, el hecho de que sus objetivos estaban explícitamente relacionados con la mejora ambiental y el desarrollo urbano sustentable mediante la promoción de la forestación (Tabla N°83).

Tabla N°83. Objetivos de la Dirección Provincial de Desarrollo Forestal y Urbano Sustentable

OBJETIVOS
1. Realizar la planificación, promoción y ejecución de la política de desarrollo forestal en todo el ámbito provincial, canalizando y estimulando la iniciativa privada y de las instituciones intermedias de productores y optimizando la eficiencia de los recursos nacionales, provinciales y municipales destinados al efecto.
2. Identificar, registrar, evaluar y categorizar, los predios de origen público y/o privado, que fueren considerados aptos para la concreción de planes y programas de desarrollo urbano sustentable y mejoramiento del hábitat, determinando pautas para el mismo y la planificación territorial y uso del suelo.
3. Convenir con los municipios el desarrollo y ejecución de las acciones necesarias a los fines precedentes.

Fuente: Decreto N° 2202/2000

6.2.2.2. Organizaciones de la sociedad civil y vecinos autoconvocados

d) Sociedad de fomento del Barrio Parque Golf (Sierra de la Ventana): fue creada en el año 1999. Se vincula con el problema en principio desde la defensa del barrio como sector residencial frente a la amenaza percibida del interés de modificar el plan de OT para habilitar la instauración de comercios (2007) y el reclamo por el cumplimiento de la ordenanza respecto a la densidad de construcciones por metro cuadrado. Defiende la tranquilidad del vecindario.

e) Sociedad de Fomento Valle Hermoso (Sierra de la Ventana): fue creada en el año 2004. Se identifica con el lema “creando comunidad” y tiene dentro de sus objetivos la mejora de calidad de vida del ciudadano y el fomento entre vecinos, en un ambiente saludable y tranquilo. Su postura en 2004 frente al OT fue el reclamo para que se corrija el plan ya que en el barrio habían comenzado a instalarse emprendimientos que comprometerían la tranquilidad y el ecosistema del lugar.

f) Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Villa Ventana: es una agrupación de vecinos que se organizaron a fines de la década del 2000 en Villa Ventana preocupados por la carencia de agua en la localidad. Desde ese momento se han involucrado en diferentes temas en defensa de la integridad ambiental y el paisaje del lugar. Su postura frente al OT es que se respete lo establecido en el plan, que valora el ambiente de la Villa, frente a diferentes proyectos que irían en contra de dicho objetivo²⁴.

g) Asociación de Turismo Comunitario de Saldungaray (ATUCOS): esta organización se creó en el año 2011, en el marco de los objetivos de un programa turístico (Pueblos Turísticos) impulsado por la provincia en el año 2008. Los objetivos generales son generar emprendimientos turísticos que tenga como base la puesta en valor de los recursos patrimoniales de forma autosustentable, siendo pobladores locales los protagonistas activos del proceso. Es un actor que es tenido en cuenta en las reuniones sobre la evaluación y reformulación del plan, cuyo posicionamiento ante al problema ha sido promover la instalación de actividades que impliquen el desarrollo turístico sostenible del lugar.

h) Vecinos del barrio San Andrés y de la localidad de Saldungaray: en el primer caso se trata de una organización informal de vecinos cuya manifestación se hizo presente en la segunda etapa de la política de OT solicitando participar de la misma. La preocupación que manifiestan es la provisión de servicios al lugar y la tributación acorde a los mismos. En el segundo caso, las actas del HCD, indican disconformidad con el plan de OT, sin embargo, no ha podido conseguirse el expediente para conocer los detalles.

6.2.2.3. Organizaciones de apoyo al sector privado y privados no organizados

i) Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Tornquist: tuvo sus inicios en el año 2009. Apoya el desarrollo turístico y económico del partido.

j) Cámara de Comercio y Turismo de Villa Ventana: fue creada en el año 2009 con el objetivo general de “de mejorar y profesionalizar la oferta turística y comercial de Villa

²⁴ Referencias: <http://vecinosvillaventana.blogspot.com/>, <http://www.treslineas.com.ar/vecinos-autoconvocados-villa-ventana-respondieron-asociacion-fomento-n-372743.html>, entre otras.

Ventana”. Su posicionamiento frente al OT es que se cumpla con las normas (por ejemplo, audiencia pública y evaluaciones de impacto ambiental), con el fin de preservar la tranquilidad, el paisaje y el ambiente de la Villa, impidiendo un desarrollo desmedido²⁵.

k) Privados no organizados: a lo largo de las actas del HCD se observa el accionar de particulares aislados que solicitan excepciones al plan de OT con intereses económicos particulares, como por ejemplo loteos. Este accionar es discreto y sin manifestaciones públicas.

Respecto a los actores que se consideran de incentivo medio, es decir aquellos que son locales y que han sido consultados o involucrados de algún modo en la política, pero que no han hecho una manifestación explícita de interés, se pueden mencionar el Parque Provincial Ernesto Tornquist, Comisión de Fomento de Villa Ventana, Comisión de Fomento de Saldungaray, Cooperativa Eléctrica de Tornquist, la Asociación para el Desarrollo Turístico de la Comarca y la Cooperativa eléctrica de Sierra de la Ventana (Díaz, 2002). Finalmente, dentro de los actores con incentivo bajo, se pueden incluir a todos los actores locales que no han aparecido vinculados a la política en el análisis realizado (especialmente instituciones culturales y educativas, de intereses territoriales como una familia mapuche o ambientales como la ONG Ambiente Comarca) y aquellos externos que han mantenido alguna vinculación con la política como, el sector académico, a la Universidad Nacional del Sur (UNS) y la Universidad Nacional de la Plata (UNLP) en las especialidades de arquitectura, geografía e ingeniería; dentro del sector público cultural el Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, la Asesoría Histórica y Cartográfica de la Dirección de Geodesia del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, Dirección de Estadística del Hospital Penna de Bahía Blanca, quienes fueron consultados en la formulación del Plan, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la UNS quienes participaron ofreciendo capacitaciones en relación al OT de las que el municipio participó.

6.2.3. *Primer momento*

6.2.3.1. El surgimiento del problema y la entrada en agenda: primeras interacciones

²⁵ Referencias: <https://camaradecomercioyturismovillaventana.com.ar/>

Hacia fines de la década del 90', en un contexto de cambios económicos a escala nacional, comenzaba a manifestarse en Tornquist la necesidad de actualizar las normativas vigentes en materia de OT para motorizar el desarrollo de las localidades. Díaz y Ambrosio (2002), dos de los arquitectos a cargo del plan, describen en su publicación los fundamentos del problema que llevó a pensar en el OT como posible solución:

-Los centros urbanos del Partido de Tornquist exhiben una lenta evolución medida en términos poblacionales, económicos e infraestructurales.

-Presenta una estructura económica de escasísima diversificación: las unidades productivas se apoyan casi en forma excluyente en el sector primario.

-La tecnificación del campo y la evolución de las actividades agrícola-ganaderas, han sido una de las causas del acentuado proceso migratorio de la población rural hacia centros urbanos de mayor jerarquía.

-Los centros de población local denotan incipientes conflictos de naturaleza físico-funcional, los cuales se atienden de manera anárquica y coyuntural, sin contar con instrumentos de actuación que integren las acciones y proyectos dentro de un marco de coherencia y racionalidad.

-Esta situación contrasta de manera significativa con la escasa atención a las potencialidades de un territorio dadas por la variedad de recursos naturales, paisajísticos y ambientales, que podrían dar lugar a una acelerada y sostenida reconversión productiva.

-Las transformaciones registradas en el país en la última década y su inserción creciente en el proceso de globalización han recreado un nuevo escenario para la inversión, siendo el turismo uno de los segmentos de la economía que se revela con mayor dinámica, incidencia e interés, en particular en aquellos lugares que se destacan por su alto valor paisajístico y escaso desarrollo de la actividad.

-La repercusión de este fenómeno a nivel local se registra en los últimos 5 años, a través de iniciativas privadas que habiendo observado la excelente conectividad entre los centros turísticos del litoral marítimo bonaerense, la jerarquía e infraestructura de transporte de los centros urbanos cercanos y las potencialidades del propio ambiente natural de la Comarca de la Sierra de la Ventana, materializaron, o poseen en carpeta, emprendimientos de diversa

escala tanto sobre las áreas próximas a los enclaves paisajísticamente más destacados, cuanto al interior de las propias localidades del sistema urbano adyacente a las rutas N° 72, 76 y 33.

-La variedad de recursos naturales, a saber, el sistema serrano, los ríos y los arroyos, las cascadas, el Parque Provincial Ernesto Tornquist, el patrimonio forestal, así como un caracterizado y significativo repertorio de obras de arquitectura doméstica e institucional entre los cuales se destacan nombres como los de Bustillo, Salamone, Thays, Nordmann y otros, constituyen elementos distintivos del patrimonio urbano-arquitectónico y territorial de Tornquist que, reconocidos y valorados por sus habitantes, ameritan la formulación de instrumentos aptos para recrear un escenario que prepare al territorio para recibir las inversiones dentro de un marco de sustentabilidad y puesta en valor de los mencionados recursos.” (Díaz y Ambrosio, 2002, p.73-74).

La percepción de desorden y demandas de servicios comunitarias habría tenido influencia en los inicios de esa política:

Desde el municipio se dan cuenta que no hay un control para nada, que es lo que pasa cuando no tenes el código, cada uno hace lo que quiere. No hay un control de nada, nadie presenta nada, construyen como quieren, ponen un galpón donde quieren, ponen un galpón donde quieren, en el centro. Entonces cuando se hizo el código en La Plata lo que se hizo es estudiar de qué manera se ordenaba todo eso, dónde tenían que ir los galpones, donde los comercios, la zona comercial, ordenar todo eso (Comunicación Personal 2, 2020).

Entre las solicitudes de la comunidad a la Municipalidad se destacaban las referidas a la aprobación ampliaciones urbanas, la extensión de las distintas redes de infraestructura (agua, cloacas, desagües pluviales, pavimento etc.), la incorporación de nuevos usos del suelo, la modificación de densidades de población, etc. (Comunicación Personal 1, 2020).

El OT se habría instalado en la agenda en un modelo de prevalencia de la agenda gubernamental interna, en tanto fue el Municipio quien tuvo la iniciativa de generar el plan teniendo un rol de liderazgo preponderante. Así lo manifiestan los testimonios de los dos participantes de la formulación del plan entrevistados:

La gente se dio cuenta tarde de lo que es un código de planeamiento entonces lo bueno del municipio que tuvo la visión y la conexión de encararlo. Era impensable que un pueblo esté pensando en un código de planeamiento, de ordenar el pueblo, como se hizo en La Plata. Tornquist lo que quería era arreglar las macanas que estaban hechas y las que se iban hacer a futuro, así que el municipio tuvo la iniciativa de esto hay que hacerlo. (...) Tornquist fue progresista, en el sentido de iniciar un código de planeamiento que no lo tenía Suarez, ni lugares muchos más grandes de alrededor que no lo tenían. Fue precursor (Comunicación Personal 2, 2020)

La iniciativa surgió del propio Municipio de Tornquist cuyas autoridades presentaron una solicitud de asistencia técnica ante la Dirección de Ordenamiento Urbano dependiente de Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires). Este organismo,- que a lo largo del tiempo ha variado su denominación-, constituye a la fecha una oficina cuyo rol es, entre otros, asesorar a los Municipios de la Provincia en materia de Ordenamiento Urbano y Territorial (Comunicación Personal 1, 2020).

El Municipio en este sentido solicitó asistencia técnica ante la provincia formalizándose un convenio con la entonces denominada Dirección Provincial de Desarrollo Forestal y Urbano Sustentable. Esta relación habría sido de estrecha colaboración:

Algo bueno fue que le gustó muchísimo a la provincia que Tornquist se interesara en hacer el código porque era importantísimo que un pueblo chico, que hay pueblos grandes que no lo tienen, quieran tener un código de OT era increíble y estaban re contentos en apoyar y que logren hacerlo. Por un lado eso fue satisfactorio. Todos trabajaban contentos porque era algo que nadie lo tenía y Tornquist iba a tener el código (Comunicación Personal 2, 2020).

6.2.3.2. Definición del programa político, primer acto de implementación y primeras tensiones: Plan de Ordenamiento Territorial

En la etapa de la formulación de la política los actores que participaron activamente del plan fueron el Municipio en distintas áreas (Ejecutivo, Secretaria de Gobierno y Hacienda, Secretaria de Obras y Servicios Públicos, Secretaria de Producción, Dirección de Turismo y Dirección de Coordinación) quien se asoció en un convenio con la Dirección Provincial de Desarrollo Forestal y Urbano Sustentable. El equipo de trabajo estuvo explícitamente constituido por seis arquitectos. De acuerdo a lo mencionado por tres de los arquitectos a cargo, durante el diagnóstico y la formulación se habrían mantenido diferentes consultas a instituciones y personas procurando una visión interdisciplinaria e intersectorial que dieron lugar a un diagnóstico y posterior definición de objetivos y estrategias (Díaz y Ambrosis, 2002; Comunicación Personal 2, 2020). Dentro de ello se destaca la consulta a algunas instituciones locales como el Parque Provincial Ernesto Tornquist, la Sociedad de Fomento de Villa Ventana y Saldungaray, y las Cooperativas Eléctricas de Tornquist y Sierra de la Ventana. También puede mencionarse actores del sector académico provenientes particularmente de la Biología e Ingeniería y la Geografía, la mayoría de la Universidad Nacional de la Plata (institución madre de dichos arquitectos) y la minoría de la Universidad Nacional del Sur (Universidad Nacional más cercana al partido, 100 km. aprox.). Además, se habría consultado al INTA entre otras.

De acuerdo al testimonio de una de las responsables de la formulación, las consultas habrían estado orientadas a:

La opinión sobre el estado y calidad de la provisión de los servicios de infraestructura (agua, cloacas, alumbrado público, extensión de redes de gas natural, eliminación de residuos,), la ampliación o incorporación de nuevos usos de suelo así como las actividades productivas, industriales, de almacenamiento, etc., la valoración del equipamiento disponible en cada localidad para atender las necesidades de la población (educación en todos los niveles, centros de salud, hospitales, centros de atención a niños y ancianos, espacios culturales, etc.), las áreas verdes y provisión de arbolado urbano (parques, Plazas, etc.); actividades a desarrollar y promover (puesta en valor de sitios históricos y edificios representativos, promoción actividades nuevas actividades deportivas y destinadas al ocio y el esparcimiento,

desarrollo del turismo local y regional, atención a los sitios de interés paisajístico, etc.); actividades a eliminar por ser molestas, nocivas o peligrosas, y otras (Comunicación Personal 1, 2020).

Se establece así un mecanismo de participación que consistió en la consulta especialmente orientada a instituciones y actores con conocimiento del tema o potencialmente de interés. Sin embargo, a pesar de la intencionalidad en la realización del plan, uno de los testimonios obtenidos indica que no se habría obtenido la participación esperada, anticipando las futuras problemáticas.

[El municipio] “salieron a preguntar y nadie tenía idea, nadie se metía. Invitaron al teatro, nadie fue y después cuando ya se hizo empezaron a quejarse. Que por qué, que falta esto... pero en realidad, la gente se dio cuenta tarde de participar del código, ese fue el error. (...) Si me pongo a pensar, la gente no tuvo mucha participación porque estaba tranquila y lo dejaba así, los que no intervenían económicamente (Comunicación Personal 2, 2020).

Finalmente, al terminar el trabajo realizado entre el municipio y la Dirección Provincial, se obtuvo como principal producto de esta etapa el Plan de Ordenamiento Territorial, aprobado en el año 2002, en el cual quedó plasmada la definición del problema público adoptado: un escaso y lento crecimiento poblacional y desarrollo, frente a lo que una de las estrategias era basarse en la fortalezas ambientales y paisajísticas del territorio, promoviendo el aprovechamiento turístico y su integración regional.

Posterior a ello, la insuficiente participación mencionada comenzó a manifestarse en forma de tensiones. Por ejemplo, puede mencionarse en el año 2004 el conflicto con los vecinos de la Sociedad de Fomento del Barrio Valle Hermoso y en el 2007 con la Sociedad de Fomento del Barrio Parque Golf. Para el caso de los vecinos de Valle Hermoso, la nota publicada en el 23 de marzo del año 2004 en el diario la Nueva provincia²⁶ visibiliza una demanda para que se realicen cambios en el plan de ordenamiento ya que según los afectados su barrio sería “la única zona residencial de Sierra de la Ventana en la que está admitida la instalación de industrias, talleres

²⁶ <https://www.lanueva.com/nota/2004-3-23-9-0-0-piden-cambios-en-el-plan-de-ordenamiento-de-la-comarca-serrana>

y depósitos”. Dicha Sociedad de Fomento, haciendo uso explícito de los derechos otorgados por el plan a la comunidad de mantenerse informada e incentivar modificatorias, habrían iniciado acciones formales para solicitar una respuesta tanto frente al HCD como ante intendente, considerando, en última instancia, el inicio de acciones judiciales. Los vecinos se mostrarían a favor de la existencia del Plan de OT, pero manifestarían descontento por no haber sido consultados. De acuerdo a un comunicado firmado por la Sociedad de Fomento, citado textualmente en una nota periodística, su principal interés era la defensa de la tranquilidad y el ecosistema del lugar: “Su cercanía al río, frente a los cerros del cordón de Pillahuinco, así como las características de sus pequeños lotes, hicieron que el sitio haya sido elegido por familias de modestos ingresos, amantes de la naturaleza, la paz y el paisaje serrano, para erigir su casa de fin de semana o permanentes”. También habrían destacado que “no existen constancias de estudios del impacto ambiental que la concentración de industrias y talleres podría tener sobre una zona de dimensiones tan pequeñas y tan cercana al río Sauce Grande, que, a través del dique Paso de las Piedras, abastece de agua a Bahía Blanca”.

En cuanto a la Sociedad de Fomento del Barrio Parque Golf, su manifestación se hizo presente en el año 2007, antes de que se venza el plazo para proponer cambios al plan y fue visibilizada por el mismo diario que en el caso anterior el día 6 de febrero del año 2007²⁷. Los vecinos organizaron un petitorio para evitar que se incorporasen modificaciones que permitieran la radicación de comercios en el barrio, que estaba categorizado como residencial. Dichos cambios habrían estado impulsados por un sector del comercio local, el cual sería percibido como en ejercicio de una fuerte presión. Los vecinos movilizados habían realizado un sondeo mediante encuestas para conocer las opiniones sobre el tema en el barrio. De acuerdo al diálogo sostenido con el secretario de la Asociación, citado por un medio de prensa²⁸: “La respuesta al sondeo fue super contundente ya que casi nadie avaló un cambio del Código de Planeamiento. Por el contrario, hubo un gran repudio generalizado”. El planteo tenía que ver con defender la tranquilidad y la convivencia del barrio. Este conflicto es validado por uno de los testimonios obtenidos que expresa:

²⁷ <https://www.lanueva.com/nota/2007-2-6-9-0-0-rechazo-a-los-cambios-en-un-barrio-de-sierra-de-la-ventana>

²⁸ <https://www.lanueva.com/nota/2007-2-6-9-0-0-rechazo-a-los-cambios-en-un-barrio-de-sierra-de-la-ventana>

Empezamos con las primeras charlas en el barrio golf de sierra, que fueron las primeras personas, eran los ricos, la gente poderosa con casas de valor, donde se quejaban que no metan un kiosco adentro, un comercio, ni una heladería, y creo que eso fue algo que explotó, que se empezaron a dar cuenta que la gente se tenía que meter, porque si no te hacían cualquier cosa, que es lo que paso en otros lados, la gente al no meterse te metían lo que querían donde querían, ahí está el error (Comunicación Personal 2, 2020).

6.2.4. Segundo momento (2007-2019)

6.2.4.1. Evaluación de la política y reformulación: multiplicación de las tensiones y negociaciones

Posteriormente al año 2007, tras un período de desaparición mediático del tema, comienza a visualizarse en declaraciones y acciones públicas una evaluación del plan, instalándose en la agenda política la necesidad de reformularlo en relación al fuerte incremento poblacional y turístico que estaba afectando al partido. En este sentido, el municipio continúa teniendo un rol de liderazgo, desde la continuidad de la gestión justicialista (2007-2015) y posteriormente desde la oposición (Cambiamos) entre 2015 y 2019. En esta segunda etapa se acrecienta el número de actores de interés en relación al plan de OT y está marcada, por un lado, por el empoderamiento de ciertos actores que reclaman ser tenidos en cuenta (en tanto hay intencionalidad manifiesta de ambos gobiernos en la participación ciudadana, explícita en convocatorias y debates en torno a ello), y por otro, por las tensiones, conflictos y alianzas con diferentes actores en relación al incumplimiento de la norma vigente y de su reformulación. Este proceso arranca formalmente en el año 2011, según lo manifestado por el intendente a medios locales:

En el marco de la Ley Provincial N° 8.912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, el Departamento Ejecutivo Municipal dio inicio al proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de la Comarca de la Sierra de la Ventana – Partido de Tornquist, compendio normativo en vigencia en nuestro Distrito desde el año 2002.(...) En este contexto, se entendió como de suma importancia proceder a la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, acorde a las transformaciones que ha registrado nuestro Distrito en los últimos años, y teniendo en cuenta que su puesta en práctica data de fines del año

2002 (sancionado mediante Ordenanza Municipal N° 1461/02 y convalidado por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1821/02).- La etapa de revisión del Plan de Ordenamiento, comenzó a partir de un trabajo en conjunto desarrollado entre la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del Municipio y el Honorable Concejo Deliberante, que implicó la realización de varias reuniones en las cuales pudieron exponerse distintas inquietudes vinculadas a los efectos producidos en el territorio a partir de la puesta en práctica del Plan de Ordenamiento en nuestro Distrito.- A partir de ahí, comenzó una nueva etapa de evaluación de la Ordenanza que implica la participación ciudadana, a través de las Instituciones Intermedias y organizaciones barriales de las distintas localidades involucradas en la normativa en actual revisión. (CeltTV, 29/7/2011²⁹).

En relación a la participación de organizaciones de la sociedad civil, podemos mencionar el activismo de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Villa Ventana especialmente en relación a temas ambientales. Por ejemplo, en el año 2010 convocaron, mediante un comunicado publicado en un medio local³⁰, a una mesa de diálogo en dicha localidad, que pretendía reunir diferentes actores (incluido el municipio) para discutir sobre la necesidad del cumplir del plan de OT en su objetivo de “Consolidar la estructura actual de Villa Ventana preservando sus cualidades ambientales y paisajísticas, con especial énfasis en la protección de su patrimonio forestal público y privado” (POT, 2002), manifestando su desconformidad con el mantenimiento otorgado a la localidad en relación a ello. En este caso se indica una relación de negociación. En el contexto de otra problemática visible en 2011, la Asamblea manifiesta ciertas relaciones que adquieren un matiz de conflicto. Con un comunicado de prensa de un medio regional y con un petitorio con 80 firmas enviado al municipio, esta agrupación solicita la reubicación de antenas telefónicas argumentando: “Principio de precaución, el cual busca garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y los habitantes, especialmente en aquellos casos en los que los datos científicos disponibles no permitan una evaluación completa del riesgo. Respeto al Plan de Ordenamiento Territorial Municipal y sus lineamientos en relación a Villa Ventana centro ecológicamente protegido y urbanísticamente sustentable (...) preservando sus cualidades ambientales y paisajísticas” (Petitorio

²⁹ <http://www.celttv.com.ar/?p=341>

³⁰ <http://fmreflejos.blogspot.com/2010/12/convocan-hoy-reunion-en-villa-ventana.html>

citado en Tres Lineas, 7/2/2011³¹). En esta ocasión el conflicto se manifiesta también con la Asociación de Fomento de la Villa, la cual tendría una ideología más desarrollista frente a la conservacionista de la Asamblea: “Creemos primordial que quienes están al frente de la Asociación de Fomento deberían tener muy presente los lineamientos básicos del Plan de Ordenamiento y las Ordenanzas Municipales para ser los primeros en colaborar para que se cumplan y no propiciar que se haga cualquier cosa y de cualquier manera en el nombre del mal llamado ‘progreso’”. Dicho conflicto sería de larga data “La Asamblea de Vecinos Autoconvocados surgió con el tema Agua hace unos años y desde entonces no ha dejado de involucrarse en los temas que preocupan a los vecinos que en ella participan, pese a las amenazas y descalificaciones sufridas en más de una oportunidad y al rechazo por parte de la Asociación de Fomento local que no permitió que unos 25 a 30 ciudadanos se puedan asociar a esta Institución por participar en un movimiento social como lo es la Asamblea”. En este sentido la Asamblea manifiesta: “Consideramos que el verdadero Desarrollo Sustentable justamente se identifica con este tipo de proyectos donde se analice, previo a estudios de impacto ambiental y normativas, de manera interdisciplinaria y escuchando a los vecinos en su mayoría, la factibilidad de su puesta en marcha” (Comunicado de Prensa publicado en Tres Lineas, 7/11/2011).

En el año 2012, nuevamente los vecinos de esta localidad denunciaron el incumplimiento al respeto por la tranquilidad y el ambiente del lugar que establece el OT, y del compromiso del gobierno municipal, de puesta en valor hacia un edificio histórico patrimonial conocido como (Ex Hotel) (manifiesto en 2011) así como por el permiso otorgado para realizar una pista de carrera de enduro. En palabras de los propios vecinos, en una Carta de Lectores publicada en un medio de prensa local, el problema se percibe del siguiente modo:

De repente en lo profundo del bosque tan rico en biodiversidad, historia, recuerdos, paradójicamente encantado y tenebroso: no más sonido propio del lugar –viento, hojarasca, zumbidos-; no más contemplación del encanto circundante, no más calma, no más aves, ni ciervos, no más ocasión de disfrute armonioso a los sentidos. La puesta en valor prometida al cumplirse el centenario, se completó ahora con una pista para la competencia enduro que requirió de máquinas y personal municipal arrasando cuanta vida animal

³¹ <http://www.treslineas.com.ar/vecinos-autoconvocados-villa-ventana-respondieron-asociacion-fomento-n-372743.html>

y vegetal se interponía. (...) Una vez más –y son tantas- los derechos de los ciudadanos del Distrito de Tornquist y de Villa Ventana en particular, pasados por alto, haciendo caso omiso a las reglamentaciones vigentes: Plan de Ordenamiento Territorial, Ordenanza por ruidos molestos, Medida Cautelar dejada sin efecto el 23.2.12, por lo cual la posesión de las tierras del Ex Hotel pasa nuevamente a un particular, entre otras”. (CeltTV, 14/3/2012³²).

En Sierra de la Ventana, se observa también la persistencia del conflicto entre el municipio y la Sociedad de Fomento de Valle Hermoso quienes ya desde la etapa anterior (año 2004) expresaron el interés de ser considerados en las decisiones sobre el OT haciendo uso de herramientas como la Banca 13, orientados en gran medida a la temática ambiental. De acuerdo al Informe de Sesión del HCD del día 17 de julio del año 2012, manifiestan:

Necesitamos que se nos tenga en cuenta por lo menos en las cuestiones que nos parecen indispensables, creemos que el ejercicio de la política tiene que ser para esto, para solucionarle los problemas a la gente, tan simple como eso. Hoy específicamente me voy a referir a cuatro puntos en particular, hemos conformado en el interior de nuestra institución un documento, así lo denominamos, que tiene que ver con consideraciones al Plan de Ordenamiento Urbano Territorial. Estas consideraciones fueron presentadas en su momento, ustedes recuerdan, varios de los Concejales que están presentes, que durante el dos mil diez hemos hecho una presentación, muchas de las cuales hoy se mantienen, y como todavía esto no ha cambiado, digamos, no existe otro Plan de Ordenamiento, no se llevó a cabo, bueno, creemos necesario presentarnos y otra vez hacer las consideraciones que nos merece. (...) Valle Hermoso es el barrio más alejado del centro de la localidad, ubicándose a la entrada de la misma, entre la ruta 72 y el río Sauce Grande. Su cercanía al río, frente a los cerros del cordón de Pillahuinco, así como las características de sus lotes –parcelas que en la mayor parte de los casos no superan los 250 m²-, hicieron que desde el momento mismo del loteo inicial, hace más de tres décadas, haya sido elegido por familias de modestos ingresos, amantes de la naturaleza, la paz, y el paisaje serrano para erigir sus casas permanentes o de fin de semana. Lo exiguo de los terrenos,

³² <http://www.celttv.com.ar/?p=5396>

así como el tamaño de sus calles –no aptas para el tránsito de vehículos de gran porte-, la carencia de servicios como desagües cloacales y/o pluviales, la cercanía al río Sauce Grande hacia donde desembocan las aguas subterráneas, cuyas napas se encuentran a apenas 6 metros de la superficie, hacen que la instalación de ciertos emprendimientos industriales aun en pequeña escala –actualmente permitidos en virtud del Plan de Ordenamiento Territorial- se torne peligrosa para la conservación del ecosistema del lugar y ponga en peligro la calidad de vida de sus habitantes. (...) Teniendo en cuenta que la zonificación que los técnicos diseñaban impactaría sobre Valle Hermoso –afectando la calidad de vida de sus habitantes, así como el valor de sus propiedades- los habitantes del sector deberían haber sido debidamente informados durante la elaboración del Plan a fin de que pudieran presentar sus distintos puntos de vista al respecto. Este paso, en su momento, no se realizó o por lo menos no fue debidamente difundido, ya que no constan avisos en los medios de difusión masiva de la región, ni de realización de audiencias públicas al efecto, y los vecinos tomaron conocimiento del Plan cuando el mismo ya estaba en vigencia. Por otra parte, no existen constancias de estudios de impacto ambiental que la concentración de industrias y talleres –aun de pequeño tamaño- podrían tener sobre una zona de dimensiones tan pequeñas y tan cercanas al río Sauce Grande, que a través del Dique Paso de las Piedras, abastece de agua a Bahía Blanca. Se perciben además inconsistencias en lo que se considera por un lado compatible con el uso residencial y los emprendimientos que en virtud del mismo Plan se autoriza a instalar en el barrio (HCD, 17/7/2012, publicado en CeltTV 21/7/2012³³).

Se destaca entre las propuestas de este actor “adoptar todas las medidas necesarias para la conservación de los recursos naturales y desalentar la explotación extrema de los mismos”. En este sentido es interesante destacar que adoptan una actitud propositiva de autogestión de los recursos naturales:

(...) con respecto a “Las Acacias” era eso lo que quería decir, que nos parece que siendo la única institución éramos quizás los más indicados para poder cuidar un espacio de esa naturaleza y poder a su vez garantizar que siga

³³ <http://www.celttv.com.ar/?p=7528>

siendo público y que puedas ser visitado por los vecinos en general, y no de una explotación privada que tenga que ver con una restricción justamente al resto. (...) El último, porque nosotros no solamente venimos a este concejo con la intención de presentar reclamos, sino que tenemos, o quisimos plasmar ideas que tengan que ver con intenciones superadoras, digamos, queríamos presentarles algunos proyectos que tienen que ver más con la identidad del lugar, y a la vez también poner de algún modo herramientas a este Concejo porque nos parece que desde nuestro lugar podemos detectar algunas necesidades, pero son ustedes quienes pueden tomarlas y darles forma para dar respuestas. La intención o el proyecto que decía lo denominamos Paseo Costanera, y que incluye el Balneario Tres Álamos, dice así: las Sierras y los Ríos constituyen un elemento central en la identidad de la población de la región así como un importante atractivo turístico. Esta última actividad genera un gran impacto económico y demográfico en el barrio, la localidad y la región, basándose fundamentalmente en el paisaje como factor de atracción. Por eso es importante preservar el cordón serrano, los ríos y orillas, a fin de mantener intacta, desde el punto de vista paisajístico y cultural, la principal característica de la región. (...) Creemos que delimitar un sector con un sendero de paso, podría proteger el lugar y a su vez estimular el paseo para el disfrute del atractivo turístico sin invadir de modo peligroso o penetrante de los vehículos hasta el borde del barranco, impidiendo un impacto negativo sobre la flora y fauna, como el desmoronamiento prematuro e innecesario del barranco por esta causa (CeltTV 21/7/2012).

En el año 2013 se observa también la continuidad del interés de la Sociedad de Fomento Barrio Golf en relación al OT, como lo evidencia el pedido de información registrado en el Informe de Sesión del HCD del 18 de junio del año 2013 (publicado en CeltTV, 25/6/2013³⁴). Otros vecinos entran en escena en esta etapa, aunque sin mostrar tener una organización permanente, pero si un espíritu de negociación en función de sus intereses. Por ejemplo en el año 2016, un Informe de Sesión del HCD menciona el tratamiento del expediente 6162/09, según el cual vecinos de Saldungaray manifiestan “problemas relacionados con las normativas vigentes de Código de Ordenamiento Territorial” (11 de mayo de 2016 del HCD³⁵), y en el año

³⁴ <http://www.celttv.com.ar/?p=12372>

³⁵ <http://www.infosaldungaray.com/2016/05/16/informe-sesion-extraordinaria-autoconvocada-11-05-16/>

2017, vecinos del Barrio San Andrés, envían una nota al HCD a partir de una reunión de negociación con concejales del oficialismo y la oposición manifestando: “El fin es solicitar que en el transcurso del presente año seamos tenidos en cuenta como habitantes del Distrito, ya que elegimos este lugar para vivir, y todos los cambios que se realicen nos afectan directamente. Es por esto que le proponemos que se nos convoque a trabajar en conjunto en la modificación del código de Ordenamiento Territorial para que como corresponde, esta importante ley sea consensuada (...).” (Informe de Sesión HCD 11/01/2017, publicado en Radio Reflejos, 17/01/2017³⁶).

En cuanto a las organizaciones de apoyo al sector comercial, turístico o privado, es interesante destacar que fueron las primeras tenidas en cuenta por el municipio al momento de la reformulación. En la misma nota citada previamente donde se manifiesta el inicio del proceso de revisión del Plan de OT, se mencionan dos de las primeras reuniones realizadas: la primera con la Asociación para el Desarrollo Turístico de la Comarca de Sierra de la Ventana, denotando un sentido de cooperación en el proceso; la segunda con la Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Tornquist, la cual sin embargo se manifestó posteriormente de forma explícita mediante una nota enviada al HCD “participar en la adecuación y reforma del Plan de Ordenamiento Territorial” (Informe de Sesión HCD del 16/11/2011, publicado en CeltTV, 16/11/2011³⁷), lo cual indicaría una relación de negociación entre ambos actores. También se realizó otro encuentro abierto a la comunidad en Saldungaray en el año 2013, donde entró en escena ATUCOS como la organización anfitriona, indicando una actitud de cooperación en el proceso de reformulación. En esta reunión habrían participado entre otros la Secretaría de Obras Públicas, concejales y arquitectos profesionales que se incorporarían como consultores en este proceso. Según las conclusiones de la jornada se denota una relación de cooperación entre los presentes orientada a “la planificación de un desarrollo sustentable y armónico de esa localidad y Sierra de la Ventana, y el área rural que une ambas estaciones. También destacaron la manera de cuidar el recurso hídrico del arroyo Sauce Grande y cómo aprovechar el mismo como atractivo turístico” (CeltTV, 27/6/2013³⁸).

³⁶ <http://www.noticiasradioreflejos.com.ar/noticias/index.php/2017/01/16/informe-de-sesiones-del-concejo-deliberante-del-dia-11-de-enero-del-2017/>

³⁷ <http://www.celttv.com.ar/?p=3135>

³⁸ <http://www.celttv.com.ar/?p=12387>

Ya en la segunda gestión de gobierno de esta etapa (2016-2019), cuando se renueva y consolida el interés por reformular el plan, uno de los conflictos más visibles a nivel mediático fue entre la Cámara de Comercio de Villa Ventana y el municipio, en relación a dichas modificaciones. Esta Cámara denunciaba, ya desde el año 2017, que no fueron seguidos los procedimientos estipulados en el plan para su modificación (audiencia pública), ni se realizaron los estudios de impacto ambiental establecidos en dicha norma frente al tipo de modificaciones realizadas al plan. De acuerdo a la nota enviada por la Comisión Directiva de dicha organización a un medio de prensa local en el año 2019, posteriormente a la aprobación de la Ordenanza modificatoria y en relación a una reunión sostenida con el Intendente, estos expresan:

La Ordenanza 3090/18 reforma parcialmente el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial del Distrito de Tornquist. En el caso que compete a Villa Ventana, el artículo n°16 modifica la planilla de usos sobre Avenida Cruz del Sur, permitiendo el establecimiento de casi todo tipo de comercios y galerías sobre la mencionada arteria. Este tema derivó desde su aprobación por mayoría en el HCD, diversas notas y reuniones con los departamentos Ejecutivo y Legislativo, incluida la Banca n°13 el 18 de diciembre de 2018, en la que fundamentamos nuestra preocupación ante el incumplimiento de la normativa vigente en cuanto al procedimiento de modificación del Código y la amplitud del nuevo artículo. Ante la falta de una respuesta satisfactoria hasta la fecha, es que solicitamos esta nueva reunión con el Sr. Intendente. (Radio Reflejos, 21/3/2019³⁹).

En la intervención en la Banca 13, rescatada por un Informe de Sesión del HCD del año 2018 publicada en un medio de prensa local, los interesados expresan en relación al incumplimiento de la realización de audiencias públicas:

Yo les voy a leer algunas consideraciones sobre lo que es una Audiencia Pública. Además de que es una herramienta participativa que antecede a una determinada medida ofreciendo a la ciudadanía la posibilidad de conocer un proyecto, es una oportunidad para los vecinos ya que acceden a la información detallada sobre un proyecto en cuestión, y es una oportunidad para los funcionarios, porque recepciona en pie de igualdad las diferentes posiciones frente a un tema objeto de decisión y es una oportunidad para la

³⁹ <http://www.noticiasradioreflejos.com.ar/noticias/index.php/2019/03/21/29895/>

gestión porque transparenta la ejecución de un acto administrativo. Si bien las opiniones vertidas presentan un carácter consultivo y no vinculante, luego de finalizada la Audiencia la autoridad a cargo debe elaborar un informe acerca de cómo las ha incorporado o por qué se han desestimado esas opiniones según el caso. En este sentido, la Audiencia Pública se constituye como un espacio institucional para el contacto entre la autoridad responsable de la toma de decisión y los ciudadanos. Es un procedimiento de participación que nos permite que los ciudadanos se informen y expresen su postura antes del dictado de una decisión que puede afectar sus derechos. Y por último, en un reglamento de Audiencia Pública, establece que los videos y la desgravación de las exposiciones de quienes participan de las Audiencias Públicas deben estar publicados en la web del organismo y también se deben realizar informes que den cuenta de los temas planteados. Cada instancia de organización de Audiencia Pública es de acceso público, y apunta a facilitar la participación (...) (Informe de sesión ordinaria del HCD 18/1272018, publicado en El Observador Serrano, 22/12/2018⁴⁰).

Y en relación a los estudios de impacto ambiental expresan:

(...) Tampoco tenemos información alguna, ni oral ni escrita, sobre alguna planificación preexistente o estudio de impacto ambiental, por parte del Municipio, de acuerdo al Anexo II.II de la Ley 11723, que es la Ley General del Ambiente de la Provincia de Buenos Aires. Y tampoco tenemos ninguna comunicación, ni trabajo, ni informe escrito de que se haya conformado formalmente, constituido un equipo técnico para analizar las modificaciones que se le han hecho al Código. De no existir dichos estudios, o de no existir este equipo técnico de los cuales no tenemos información, de acuerdo a la Identidad propia de Villa Ventana como Villa Serrana, que promueve un desarrollo sostenible y respetuoso del ambiente natural que le es propio, consideramos que esta modificación sin un estudio previo, sin un equipo calificado que realice un trabajo de factibilidad, o de impacto ambiental también, sin un trabajo de planificación, un trabajo que contemple inclusive, aspectos de Códigos de Edificación, que tampoco hay para Villa Ventana y que desde la Cámara también tratamos de propiciar en algún momento.

⁴⁰ https://issuu.com/semanarioobservadorserrano/docs/observador_1620#

Suponiendo que no hubiera estos estudios, Villa Ventana promueve un desarrollo como les dije, sostenible y respetuoso del ambiente natural que le es propio. Esta modificación sin Audiencia Pública, sin escuchar y registrar a todas las voces posibles y que lo deseen, de la comunidad, podría lesionar el espíritu con que fue pensada por sus fundadores, (me refiero a los fundadores de Villa Ventana) y también el espíritu de muchos de sus actuales residentes” (Informe de sesión ordinaria del HCD 18/1272018, publicado en El Observador Serrano, 22/12/2018)

También es interesante la cita que hacen de un miembro de la familia fundadora de Villa Ventana:

Villa Ventana es una aldea, un valle interserrano, un sitio que todos elegimos justamente por sus características. Estamos acá porque nos gustó la identidad de Villa Ventana, invertimos y creímos en este lugar. Seguimos invirtiendo y creyendo en Villa Ventana. Villa Ventana es un pueblito tranquilo, con gente de distintos lugares, y que aprecia la paz, los espacios verdes, el canto de los pájaros, los servicios necesarios para residir, (a lo que no nos oponemos), y no perder la calidad de vida que todos los seres merecemos. Residentes que eligieron nuestra Villa para vivir o para realizar sus actividades laborales, para invertir en sus casas de descanso y que pagan sus impuestos y dejan su dinero en nuestros comercios. Turistas que nos visitan todo el año y nos eligen justamente porque nuestra identidad es tan marcada de tranquilidad, seguridad, naturaleza, silencio. Esta modificación a la que no, quiero que quede claro que no nos oponemos a que haya una modificación del código, eso quiero que quede registrado, sí estamos hablando de que cualquier modificación y propuesta de modificación que se realice siga las vías legales y la normativa que corresponde, y contemple la participación ciudadana, de forma reglamentada. Esta modificación no sólo se puede incurrir en lesiones de sensibilidad, porque bueno, nos gusta la seguridad, el canto de los pájaros, y el silencio, sino que también puede perjudicar económicamente a los vecinos que compraron un terreno bajo determinadas condiciones, cada uno con un valor acorde a la zona en la que está emplazado, tanto sea residencial o sea zona comercial, y que ahora se propone cambiar.” (Informe de sesión ordinaria del HCD 18/1272018, publicado en El Observador Serrano, 22/12/2018).

El tema de las audiencias públicas, defendidas estratégicamente por la oposición en esta última gestión de gobierno sería uno de los disparadores de tensión al interior del HCD durante los últimos años. En esta última gestión el gobierno había retomado la inquietud emergente en el gobierno anterior sobre la necesidad de modificar el plan, que no había obtenido resultados concretos, incluyéndola dentro de su agenda de campaña y política.

En este sentido el representante de esta gestión, manifestó el conflicto existente con el gobierno anterior expresando en un comunicado de prensa del mes de agosto del 2015: “El actual Código (creado en el año 2002) ha quedado desactualizado tomando en cuenta los cambios que se han dado en las costumbres comerciales y urbanísticas que nuestro Distrito ha tomado en estos 13 años en los cuales el gobierno de turno no ha sabido interpretar los cambios que la realidad hacía necesarios” (CeltTV, 6/8/2015⁴¹). También manifestó conflicto con el gobierno propulsor del plan en declaraciones públicas del año 2018: “(...) Eso nos pasó en el 2002 donde los lugares para instalar hoteles estaban en el barrio sur donde, en aquel entonces, no contábamos con servicios. Muchas de las cosas del código de planeamiento del 2002 parecen que hubieran estado en contra de Tornquist” (Radio Reflejos, 19/11/2018).⁴²

En este sentido, el mandato de Cambiemos carece del recurso del consenso como lo demuestran las frecuentes tensiones en las actas del HCD y declaraciones públicas⁴³. En esta última gestión, mientras que el oficialismo adopta el discurso del desarrollo, la oposición hace uso estratégico del discurso de cumplir con las audiencias públicas, escuchar a la comunidad y defender sus intereses frente a posibles particulares. Esto se relaciona especialmente con la aparición en esta etapa de varios actores privados con poder económico cuyos intereses se ven reflejados especialmente en la discreción de las actas del HCD. En este sentido se observan varias solicitudes de excepciones para realizar loteos o construir en sectores donde no estaba permitido hacerlo según el plan de OT⁴⁴, demostrando claras intenciones de negociación de la norma. De los debates al interior del HCD se puede citar por

⁴¹ <http://www.celttv.com.ar/?p=29411>

⁴² <http://www.noticiasradioreflejos.com.ar/noticias/index.php/2018/11/19/sergio-bordoni-respondio-a-las-criticas-formuladas-por-los-bloques-de-la-oposicion/>

⁴³ <http://www.celttv.com.ar/?p=29411>

⁴⁴ Ver por ejemplo: <http://www.celttv.com.ar/?p=28744>; <http://www.celttv.com.ar/?p=29290>; <http://www.celttv.com.ar/?p=26828>; o <http://www.celttv.com.ar/?p=12372>.

ejemplo en el año 2018, el ocurrido en torno al loteo por el emprendimiento urbanístico Sierra Pampa, el cual requería realizar excepciones sustanciales al plan, frente a lo que la oposición había solicitado que se consulte a la Dirección Provincial de OT. Esto no se realizó ya que la modificación fue aprobada por mayoría. Para ilustrar el debate, se cita el acta del HCD del día 7 de noviembre 2018. Un concejal del oficialismo (Cambiemos) habría dicho "(...) sobre el Código de Ordenamiento Territorial, es un reclamo de los vecinos de hace mucho tiempo, porque el Código vigente del 2002 por supuesto que en muchas partes ha quedado obsoleto y ya la gente estaba pidiendo otro tipo de ordenamiento de hace mucho. Nosotros venimos escuchando hace muchísimos años que lo que más me acuerdo es, que no se podían hacer por ejemplo cabañas de desarrollo turístico, como en la localidad de Saldungaray, en lugares de la localidad de Tornquist, así que creo que esto viene para avanzar en el desarrollo de todo el Distrito."

Mientras que desde la oposición se indica:

Se elabora nuevamente este proyecto y en esta oportunidad lo que se decide es no enviarlo a la Provincia para que se convalide, sino que directamente se apruebe en este Concejo Deliberante. El planteo que se nos hacía en la reunión que mantuvimos previamente con Gonzalo Iparraguirre era que la tendencia es que los municipios tengan autonomía en esto porque estamos con una Ley obsoleta por la cantidad de años que tiene. Coincidimos en que puede llegar a ser positivo, pero hoy por hoy hay una Ley vigente y debemos respetarla. Eso por un lado. Por otro lado también el Código de Ordenamiento Territorial plantea que para las modificaciones que hacen, que se hacen y que son sustanciales, modificaciones de zona, deben hacerse audiencias públicas, esto lo hemos dicho en más de una oportunidad. Nos dicen que se hicieron audiencias públicas y audiencias públicas no se han hecho, se han hecho algunas reuniones a las que han asistido algunas personas pero no audiencias públicas" (HCD, 7/11/2008⁴⁵).

De acuerdo a lo mencionado en uno de los testimonios obtenidos, la aprobación de obras desde una norma aprobada solo por el municipio sería frecuente en los últimos años, a pesar de la problemática que puede surgir posteriormente ante una posible

⁴⁵ Disponible en: <http://www.celttv.com.ar/?p=38427>.

objeción del organismo provincial. En este sentido, el vínculo del municipio con la Dirección Provincial de OT provincial tiene un rol importante, habiéndose desarrollado reuniones en distintas oportunidades, tanto en la gestión de Trankels como en la de Bordoni⁴⁶. Este vínculo es especialmente relevante en la última fase, cuando los cambios al Plan de OT aprobados por la Ordenanza 3090/18 son rechazados sistemáticamente por la Dirección de OT, generándose un grado de tensión entre el municipio y la misma, como lo manifiestan las declaraciones públicas realizadas desde el Municipio en el año 2018:

Nosotros enviamos esas consultas a la provincia porque sabemos que quien tiene que ver la ordenanza aprobada es el mismo organismo. Pero los técnicos de la provincia no son palabra santa; ellos tienen una mirada y nosotros algunos cambios hemos realizado pero otros no y damos nuestros argumentos desde el conocimiento local, por lo tanto pasa a ser una discusión dependiendo con qué criterio uno mire el expediente. Nosotros en su momento vamos a marcar cuáles son las prioridades y necesidades que tienen el Municipio que es quien decide los cambios sobre nuestro territorio (...) (Noticias Tornquist, 18/11/2018⁴⁷).

Finalmente, el análisis de medios arroja la vinculación en esta etapa con actores externos que pueden considerarse en relaciones de cooperación, por ejemplo, desde el rol de capacitadores (INTA, OPDS, UNS) o por integrar, por ejemplo, en una mesa regional donde ocho municipios trabajan juntos en relación a la ordenanza de OT⁴⁸.

⁴⁶ Ver por ejemplo: <http://www.tornquistdistrital.com.ar/locales/noticia/trankels-se-reunio-con-la-directora-provincial-de-ordenamiento-urbano-y-territorial/> o <http://www.infosaldungaray.com/2017/08/18/gestiones-del-intendente-y-funcionarios-en-la-plata-y-buenos-aires/>

⁴⁷ <https://www.noticiastornquist.com.ar/2018/11/18/no-quisieron-leerlo-y-sembraron-dudas-y-sospechas/>

⁴⁸ Ver por ejemplo <http://www.tornquistdistrital.com.ar/locales/noticia/tornquist-el-distrito-dijo-presente-en-un-taller-sobre-ordenamiento-territorial/>, <http://www.noticiasradioreflejos.com.ar/noticias/index.php/2019/06/04/31887/>, <http://www.celttv.com.ar/?p=27124>

6.3. La articulación de las áreas protegidas del partido en la política de ordenamiento territorial

6.3.1. Las AP vigentes en el partido

El partido de Tornquist contiene el AP más antigua de la provincia que es el Parque Provincial Ernesto Tornquist, promovido por una donación de tierras de un particular a mediados del siglo XX para conservar la belleza paisajística serrana y en especial, el rasgo geomorfológico de uno de sus cerros denominado “la ventana”. En el 2001 la norma del Parque fue actualizada en los términos de la Ley N°10.907. Según la Ley⁴⁹ aprobada el propósito de este parque es “preservar y conservar el ecosistema de pastizal serrano-pampeano, que allí existe y cada uno de sus elementos”. Dentro de sus objetivos se encuentran la conservación de la biodiversidad, la geología, el patrimonio cultural arqueológico, la educación ambiental formal y no formal “tanto dentro como fuera del parque” y constituir un sector modelo para actividades productivas sustentables.

En el interior del Parque se encuentra a su vez el Monumento Natural Cerro Ventana creado por la Ley N°11750⁵⁰ en 1996 la cual establece:

Esta declaración de monumento natural propone no solo preservar el elemento hito que lo define de manera singular, sino también al sitio donde se halla situado, conformando con el primero una unidad inescindible, cuyo carácter y pertenencia sólo es reconocible si se entiende y preserva esta totalidad, de igual manera, la conservación del sitio y su carácter no resulta entendible si en esta preocupación no consideráramos a las poblaciones nativas de flora y fauna, el sostenimiento de su hábitat y de su diversidad genética. No podemos considerar el carácter del sitio, si dejamos de lado las poblaciones humanas que a lo largo de estos años han ido afincándose en el lugar, alterando su natural fisonomía para adaptarlo a las necesidades de la vivienda, la producción y el turismo. Sobre todo esta última actividad, que aparece como muy favorable para el desarrollo económico de la región y una

⁴⁹ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xa9gvcLx.html>

⁵⁰ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VRGkdHy0.pdf>

de las más determinantes para garantizar un paisaje donde se armonice la naturaleza del lugar con la presencia del hombre (Ley N° 11750/96).

Según los testimonios obtenidos, el parque es concebido en el ámbito como el mejor cuidado por el OPDS lo que se acompaña por el rédito económico turístico que conlleva: “Nuestra situación es diferente al resto de las reservas”. (Comunicación Personal 3, 2018). En este sentido, el rol del parque en el partido estaría asociado principalmente con el turismo, adquiriendo la conservación un rol secundario.

En mi opinión como trabajador perteneciente a la agrupación técnica del sistema de ÁNP [Áreas Naturales Protegidas], el parque cumple un rol principal de conservación de una muestra representativa del pastizal pampeano serrano. Aunque posiblemente tal sentido no se cumpliera. (...) Considero que el grado de interés mostrado por la sociedad local es variado, presentando niveles altos y permanentes en función del impacto que esta ANP tiene en el desarrollo de la actividad turística local, o esporádicos y fluctuante sobre aspectos de percepción de pertenencia cultural arraigados, como la presencia de caballos cimarrones o forestaciones de coníferas, así como el tema de incendios (Comunicación Personal 6, 2020).

La gente a veces solo visualiza al parque desde el aspecto turístico masivo y no desde el aspecto de conservación y el turismo responsable, el manejo que tiene el parque hace que haya intereses contrapuestos por momentos, pero eso va a llevar años y siempre van a existir. Yo desde que estoy nadie me reclamo si estoy haciendo las cosas bien o no a nivel de conservación pero si muchas veces hay críticas por ejemplo del baño. No lo visualizan, les interesa poco. De a poco hay que ir mostrando, es el desafío de mostrar todo ese trabajo (Comunicación Personal 3, 2018).

Desde el Parque, si bien comprenden el rol turístico del mismo, apoyan para que se amplíe la oferta hacia un turismo educativo y sostenible en otros lugares, a fin de descomprimir la presión sobre la AP:

Creemos que es importante y se puede desarrollar un producto turístico que sea de educación ambiental para la comarca más allá del parque. Porque nosotros visualizamos que siempre se cargan las tintas sobre el parque y la

comarca tiene otro potencial, además. Si podemos desarrollar la comarca eso permite desahogar el parque. (...) Todos siempre tienen los ojos y la expectativa puestas acá, falta gestión y planificación para desarrollar otras cosas pero hay otras cosas. Acá hay un montón de lugares para estudiar que se corresponden con diseños curriculares, diferentes del parque. Apoyado por el parque, sí, porque el parque es el que tiene la experiencia, porque lo viene haciendo desde hace años. Que la comarca tenga como una marca de turismo educativo (Comunicación Personal 3, 2018).

Respecto al interés local, los testimonios indican que históricamente existiría una imagen negativa del parque y un distanciamiento de la población.

Nadie lo conoce al parque, porque la verdad muy poca gente lo conoce, no saben para que es este parque y lo que cuida (...) Hay una mirada negativa que siempre la hubo y la va a seguir habiendo. Pero me pareció muy fuerte el componente educativo como para tratar de equilibrar la balanza del otro lado (...) ¿En qué consistía esa percepción negativa? y que no se podía hacer senderos porque por ejemplo hoy estaba feo, por ahí la gente sabe más eso ahora pero antes se enojaba, por eso cuando yo pensé en empezar con el programa de educación uno de los objetivos principales era levantar la imagen del parque, se había sentido como esta separación del parque por un lado y el resto por otro (Comunicación Personal 3, 2018).

Como se menciona en los testimonios, uno de los programas que vincula al Parque con la comunidad local es el de Educación Ambiental, que se desarrolla en escuelas del partido, el cual sin embargo no habría sido constante a lo largo del tiempo. El objetivo actualmente de este programa, según los testimonios, estaría estrechamente ligado al modelo de AP activo, vinculado a la sociedad tanto desde lo natural como de lo cultural, es decir desde un sentido de pertenencia.

Encaramos muchos desde el ecosistema indistintos de las fronteras. Trabajamos desde generar un sentido de pertenencia hacia el lugar donde todos vivimos. Un conocimiento un vínculo con la comunidad educativa, con los chicos con los padres, y eso se logra con la continuidad, no una vez damos una charla, eso no sirve a lo largo del tiempo. A lo largo del tiempo nosotros

necesitamos que sepan que seamos vecinos de su distrito que tiene dos reservas naturales, que se apropien para bien. (...) Lo que si nos interesa es que la gente de la comarca visualice el lugar y el rol del guardaparque. Lo que nosotros queremos es que socialmente se vincule al parque en la vida cotidiana (Comunicación Personal 3).

En los últimos años, se habría establecido en relación a este tema una relación de mayor cooperación con el gobierno local, especialmente con la Dirección de Turismo, hecho especialmente vinculado al arreglo en relación al cobro de las entradas por parte del municipio (que siempre fue por provincia) y de la contratación de un jefe de guardaparques local. También habría mejorado la percepción y comprensión de la actividad del parque por parte de los locales: “Hay una cuestión educativa, un cambio generacional. Tiene que ver con el origen de las distintas comunidades, recambio de mentalidades, gente que viene de otro lado y no le tenes que explicar que [el Parque] no es para pastar” (Comunicación Personal 3, 2018).

Por otro lado, el partido cuenta con la Reserva Privada Sierras Grandes creada por el Decreto Provincial N°526 en el 2013. Se encuentra a 12 Km de la localidad de Sierra de la Ventana, a la cual se ingresa a través de un camino vecinal, con acceso desde la ruta 72. El área total de Sierras Grandes comprende unas 2741 hectáreas, cuenta con el Cerro Tres Picos con 1247 msnm, el más alto del sistema de Ventania y con valores de conservación biológica, ecológica, antropológica, arqueológica e histórica, investigados por la Universidad Nacional del Sur, la Universidad Nacional de Buenos Aires (Iparraguirre, 2012) y el Centro de Estudios Arqueológicos Regionales –CEAR- (Panizza, *et al.*, 2013). Además, la Fundación Vida Silvestre se ha encargado de analizar y diagnosticar la situación de convivencia entre las actividades productivas ganaderas y el medio ambiente (Sonzini, 2014).

Según el Decreto de creación, sus fundamentos son (Figura N°16):

Figura N° 16. Declaración de la RN Sierras Grandes

Que la declaración como reserva natural del área propuesta, se fundamenta en la necesidad de actuar sin más demora sobre la amenaza constante que sufre y de complementar, en diferentes aspectos, unidades de conservación cercanas;

Que la Estancia "Sierras Grandes", ubicada en el partido de Tornquist, cuenta con valores de conservación de suma importancia biológica, ecológica, antropológica, arqueológica e histórica, descubiertos, analizados y definidos por diversos estudios específicos, y por los informes técnicos elaborados por la Universidad Nacional del Sur y la Universidad Nacional de Buenos Aires;

Que los propietarios de la Estancia "Sierras Grandes" prestaron expreso consentimiento a la declaración que se propicia en los términos del artículo 7° de la Ley N° 10.907, modificada por la Ley N° 12.459;

Que en función de la siempre creciente demanda de visitación que soporta el Parque Provincial Ernesto Tornquist, que conlleva al deterioro de senderos y sitios de interés, el área aquí propuesta se presenta como un destino alternativo que aliviará la carga de visitantes en el mencionado parque;

Que el marco natural que domina los paisajes de "Sierras Grandes" ofrece una gran oportunidad para fomentar el turismo ambientalmente responsable, las acciones de conservación de la biodiversidad y la investigación científica, oficiando como un complemento ideal del Parque Provincial Ernesto Tornquist;

Fuente: Decreto Provincial N° 526/13

Según el testimonio de su promotor y tal como queda en evidencia en el texto de la Ley, la posibilidad de descomprimir el Parque Tornquist tuvo un fuerte impacto en la consecución de su declaración provincial. En este sentido, desde declaración la misma fue pensada para trabajar de forma articulada con el Parque, constituyendo junto con este y el Monumento Natural Cerro Ventana una "Unidad de Conservación" según la denominan sus trabajadores: "Encaramos la conservación como una unidad de conservación, Sierras Grandes, Parque Provincial y Monumento, y desde ahí decidimos como trabajar". (Comunicación Personal 3, 2018)

Desde la percepción del encargado de esta Reserva, y en concordancia con lo expresado desde el Parque, las AP debieran tener un rol activo en el partido:

El área protegida, además de ser reservorio del ambiente original y el patrimonio cultural que contiene, debe ofrecer un espacio de esparcimiento y disfrute para la gente que habita ese territorio. Es un rol predominante en un territorio donde el aspecto natural es tan destacado como éste. (...) Tiene que

vincularse con la educación, el conocimiento y la investigación y también con la salud de una sociedad (Comunicación Personal 4, 2020).

6.3.1.1. Procesos de conservación promovidos desde la comunidad: la Ley de Paisaje Protegido que no fue y el proyecto del Parque Municipal Sierras Grandes

Desde mediados de la década del 2000, circula en los medios de comunicación del partido y los alrededores un proyecto de conservación con la idea de declarar Paisaje Protegido de Interés Provincial a una gran parte del sistema serrano de Ventania. El mismo habría tenido su origen en un conflicto que se visibilizó en el año 2006 en relación a la toma de conocimiento de la existencia de la Disposición N° 045 de la Dirección Provincial de Minería, que declaraba "área de reserva minera" a más de 40 mil hectáreas de los partidos de Tornquist y Saavedra. De acuerdo a lo expresado por los vecinos:

Tomó por sorpresa a los habitantes del lugar (se enteraron de ella casi un año después de su publicación en el Boletín Oficial), en junio de 2006, a través de una publicación en el diario La Nación. La decisión inconsulta y unilateral se tomó en julio de 2005. A fines de 2006, comenzó la resistencia. La primera asamblea multitudinaria, más de 600 personas, se realizó en febrero de 2007. Las zonas de interés minero comprendían los departamentos de Saavedra, Tornquist, Benito Juárez y Azul, al sureste de la provincia de Buenos Aires. En la zona hay numerosos arroyos y embalses que proveen agua e irrigación a Sierra de la Ventana, Villa Ventana, La Arcadia, Saldungaray, la ciudad de Bahía Blanca entre otros. Además es un lugar con un alto valor paisajístico. El proyecto ha sido suspendido por decisión del gobierno de la provincia. La Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería indicó en un informe que no fueron detectados yacimientos minerales ni anomalías que alienten trabajos de exploración posteriores, por lo cual se dieron por concluidas las tareas de prospección de minerales metalíferos. Con el ejemplo de lo ocurrido en Sierra de la Ventana, la ciudad de Tandil, ubicada en la misma zona, busca aprobar una ley que prohíba la explotación de las minas pétreas que rodean la ciudad. (descripción del problema publicada en Environmental Justice Atlas, 2018⁵¹).

⁵¹ <https://ejatlas.org/conflict/sierra-de-la-ventana-argentina#>

Según la información proporcionada allí, la movilización estuvo a cargo de vecinos autoconvocados en el 2006, que en el 2007 se dividieron en dos organizaciones: la ONG Ambiente Comarca con personería jurídica y la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Sierra de la Ventana y Villa Ventana⁵². En su trayectoria, las diferentes organizaciones han demostrado solidaridad con otras agrupaciones de la región y el país (por ejemplo, la Asamblea era parte del movimiento latinoamericano Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC) y la ONG Ambiente Comarca se encontraba aliada con la Asamblea de Concejales de la Cuenca de Claromecó, entre otras) y han abordado diferentes temáticas en relación al ambiente en el partido, como agroquímicos, el tema del agua, el gas, antenas telefónicas, arbolado público, etc. (web oficial de ambas organizaciones⁵³). En cuanto a las relaciones con el gobierno municipal posteriormente al 2007, en una nota de la Nueva Provincia se lee:

La presidenta de la ONG Ambiente Comarca destacó que existe un diálogo fluido entre las autoridades de la organización y el intendente de Tornquist, Gustavo Trankels, algo que --dijo-- no sucedía con la anterior administración municipal (...). La declaración del ex intendente Marcelo Buschi sobre que si había oro en cantidad ameritaba una explotación, fue un gran golpe y un llamado a la atención que nos hizo tomar conciencia de que, como comunidad, debíamos asumir el deber de cuidar nuestra casa (La Nueva, 6/1/2008⁵⁴).

El tema de la minería y el interés por el paisaje protegido, excedió al partido de Tornquist afectando los partidos circundantes. En este sentido, uno de los intentos más tempranos en relación a este tema tuvo lugar por parte de un concejal del partido de Coronel Suarez, en colaboración estrecha con la Asamblea de Vecinos Autoconvocados y la ONG Ambiente Comarca. En el HCD de este Partido se encuentra como antecedente la Resolución del 14 de febrero de 2007 donde se solicita información a la Dirección de Minería en relación a la Disposición N° 045 (EXP. N° 21600-5013/05) y una declaración contra la explotación minera y la contaminación ambiental del 7 de marzo de 2007 donde se manifiesta la “enérgica negativa a cualquier tipo de explotación minera que origine impacto ambiental

⁵² <https://ahorainfo.com.ar/2007/08/18/sierra-de-la-ventana-ambientalistas-se-reorganizan-para-pedir-contra-la-ley-de-mineria/>

⁵³ <http://asambleasierrayvillaventana.blogspot.com/2008/02/vecinos-autoconvocados-de-sierra-de-la.html> y <http://ongambientecomarca.blogspot.com/>

⁵⁴ <https://www.lanueva.com/nota/2008-1-6-10-0-0-ambiente-comarca-sigue-luchando>

adverso y/o contaminación ambiental en el Macizo de Ventania, con el fin de proteger y preservar su diversidad biológica, sus riquezas turísticas, naturales y culturales.” La cual se establece sería enviada al gobernador, presidente de las Honorables Cámaras Legislativas y bloques políticos que los representaban, la Dirección de Minería y a los HCD de los partidos implicados (coronel Pringles, Coronel Dorrego, Coronel Rosales, Monte Hermoso, Bahía Blanca, Villarino, Púan, Saavedra y Tornquist). Es interesante destacar que dentro de las justificaciones de la misma se encontraban que “(...) pobladores auto convocados de toda la comarca de SIERRA DE LA VENTANA en asambleas, se manifestaron en contra de cualquier tipo de prospección, exploración o explotación de minerales, que origine IMPACTO AMBIENTAL ADVERSO y/o CONTAMINACIÓN DEL MACIZO DE VENTANIA” y se cita el Artículo 41° de la Constitución Nacional y el Artículo 28° de la Constitución Provincial como fundamentos, sin embargo la Ley de Ordenamiento Territorial no es mencionada.

También existe una Resolución del 22 de agosto del 2008 donde se solicita que la “Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, área ‘Programa Integral de Gestión de Paisajes Protegidos y Espacios Verdes de Interés Provincial y Áreas de Desarrollo Sustentable’ sepa informar el estado del expediente conformado a instancias de la solicitud de este H. Concejo, con el fin de desarrollar la LEY que permita declarar al MACIZO DE VENTANIA, Paisaje Protegido”. En esta misma Resolución se citan dos documentos más:

(...) la RESOLUCIÓN N° 09/07, de este H. C. Deliberante, la cual en su Art. 1° determina solicitar al Departamento Ejecutivo Provincial y a las Honorables Cámaras Legislativas de la Provincia de Buenos Aires se estudie y desarrolle un proyecto de LEY que permita declarar al MACIZO DE VENTANIA, Paisaje Protegido de Interés Provincial según los alcances de la Ley N° 12.704, con la finalidad de proteger y preservar su diversidad biológica, sus riquezas turísticas, naturales y culturales.- Y la DECLARACIÓN aprobada por este H. Cuerpo, la cual en su art. 1° declara de interés del Municipio de Cnel. Suárez y de este H. Concejo Deliberante el estudio y desarrollo del proyecto de LEY que permitirá establecer para el MACIZO DE VENTANIA, Paisaje Protegido según los alcances de la Ley N° 12.704, con las finalidades ya planteadas.- (Resolución HCD Coronel Suarez 22/08/2008).

En este documento se establecen argumentos de mucho valor para comprender el proceso (Tabla N°84).

Tabla N°84. Fundamentos de la solicitud de Paisaje Protegido- Tornquist

Que en virtud de estos antecedentes, podemos observar la iniciativa de este H. Concejo en cuanto a lograr los objetivos planteados y la decisión de llevar esta propuesta a los Distritos vinculados al macizo, dado que en el 2º art. de la Declaración se convocó a representantes de los D. Ejecutivos y Deliberativos de los distritos de Saavedra, Tornquist, Púan y Cnel. Pringles, para que en conjunto con representantes de los dos poderes del Distrito de Cnel. Suárez, se constituyan en una "Comisión Interdistrital e Interdisciplinaria" con el fin de trabajar en el desarrollo del proyecto de LEY que permita declarar al MACIZO DE VENTANIA, Paisaje Protegido".-

Que los pobladores auto convocados de la comarca de SIERRA DE LA VENTANA, en asambleas, se manifestaron a favor de esta iniciativa.-

Que la ONG "Ambiente Comarca" convocó a vecinos de Sierra de la Ventana y zona, a participar de talleres con el fin de asesorarse sobre los contenidos de la ley 12.704 y sus alcances, a través de la cual se pretende proteger a esta zona de toda actividad que origine IMPACTO AMBIENTAL ADVERSO y/o CONTAMINACIÓN.-

Que oportunamente los H. Concejos Deliberantes de los Distritos de Coronel Pringles y Tornquist, adhirieron a la norma emanada de Cnel. Suárez.-

Que la Secretaria de Política Ambiental de la Prov. de Bs. Aires, envió a esta Ciudad, el día 2 de Julio del año 2007 dos técnicos, la Srta. Victoria Tanco y el Sr. Guillermo Muños, asignados al "Programa Integral de Gestión de Paisajes Protegidos y Espacios Verdes de Interés Provincial y Áreas de Desarrollo Sustentable" de la Secretaria de Política Ambiental de la Prov. de Bs. As., con el fin de comenzar a trabajar en conjunto en el desarrollo del proyecto.-

Que esta reunión se realizó en el H. Concejo Deliberante de Cnel. Suárez, con la concurrencia además de Concejales representantes de los distintos bloques políticos de este H. Cuerpo y representantes de la ONG "Ambiente Comarca", Sras. Norma Fernández y Alicia Suárez, presidenta y vece-presidenta respectivamente, conjuntamente con el Srs. Omar Migliano y Damián Reyes, integrantes de la misma.-

Que se estableció un cronograma de acciones a desarrollar, con el propósito de avanzar en la concreción del proyecto, ampliando la convocatoria a los Distritos vinculados al macizo de Ventania y la zona.-

Fuente: Resolución HCD Coronel Suarez, 22/8/2008

A pesar de no haber información respecto a la conformación de la comisión intersectorial que se sugería, queda claro, que el interés por la legislación de paisaje protegido fue un movimiento de base comunitaria y que involucró el compromiso de por lo menos tres partidos (Coronel Suarez, Tornquist y Coronel Pringles). Sobre la discontinuidad de este proyecto, la presidenta de la ONG Ambiente Comarca indicó a un medio regional "También queremos pedir que se declare Paisaje Protegido de Interés Provincial al Sistema de Ventania, algo en lo que habíamos comenzado a trabajar con el concejal Guillermo Sol de Coronel Suárez, pero que se interrumpió por las últimas elecciones" (La Nueva, 6/1/2008⁵⁵).

⁵⁵ <https://www.lanueva.com/nota/2008-1-6-10-0-0-ambiente-comarca-sigue-luchando>

Dos años después, un senador bahiense toma la iniciativa presentando un proyecto concreto en la Cámara de Senadores de la Provincia⁵⁶ que habría sido aprobado unánimemente por dicha Cámara, pero no habría sido tratado en la Cámara Diputados, por ende en la actualidad aún no se ha declarado la Ley. Según las declaraciones del senador a un medio de prensa local del partido de Tandil, este proyecto se habría inspirado en el proceso de éxito de este distrito en la declaración de Paisaje Protegido y habría emergido de la reunión con “ambientalistas de Sierra de la Ventana, con la gente interesada en promover normas de protección ambiental e intendentes”, aclarando que:

La idea es garantizar que no iba a ocurrir lo que ocurrió en Tandil y marcó como diferencia que en Sierra de la Ventana no hay explotación y es oportuno dar la discusión ahora porque no hay intereses, en teoría, particulares afectados. Uno podría suponer que si se suspende en Tandil, la actividad minera puede intentar asentarse en otra zona de la provincia, y Sierra de la Ventana está muy cerca y tiene una geografía muy parecida. (...). Pretendo una delimitación clara para que evite la explotación minera no sólo en la zona inmediata de la sierra, sino también en la zona aledaña. Eso puede generar algún tipo de discusión con la OPDS y Minería, porque hay distintas miradas, pero tenemos que tratar de encontrar los puntos en común que nos permitan avanzar” (El Eco, 23/7/2010⁵⁷).

Es interesante que en lo referido a las construcciones menciona que “la ley ambiental de la provincia deja a los municipios la facultad de evaluar el impacto ambiental sobre esas cuestiones. Sierra de la Ventana está menos desarrollada de Tandil, quizás por estar más alejada de los centros urbanos, lo que ha evitado la proliferación de tantos emprendimientos”. Es decir que sería un tema no legislado y por ende sujeto posiblemente a las mismas problemáticas que en el caso de Tandil.

De acuerdo al proyecto presentando, el ámbito cubierto sería una poligonal de gran amplitud y establecería como fundamentos principales la conservación de la

⁵⁶ <https://noalamina.org/argentina/buenos-aires/item/5317-sierra-de-la-ventana-y-la-region-estan-protegidas-de-la-mineria>

⁵⁷ <https://www.eleco.com.ar/interes-general/la-ley-de-paisaje-protegido-de-tandil-disparoun-proyecto-similar-para-el-oeste-provincial/>

integridad del patrimonio natural y cultural en adición a la actividad turística asociada⁵⁸.

El proyecto de ley alcanza visibilidad mediática nacional, como lo demuestra por ejemplo su publicación en el Diario Clarín del 5/11/2010⁵⁹. En el año 2016, hay evidencias de una nueva puesta en vigencia del proyecto en la HC de Diputados, sin existir novedades sobre su aprobación⁶⁰. De acuerdo a lo declarado por el Frente Popular a un medio local “el Senado de la Provincia de Buenos Aires declaró Paisaje Protegido de Interés Provincial al sistema de Ventania (EXPTE. E-211/10-11), según lo dispuesto por la Ley 12.704, después de un arduo trabajo realizado por vecinos desde el Distrito de Tornquist y, aunque no logramos la ley que buscábamos, logramos que se comprenda que, en el sistema, los procesos naturales se desarrollan conjuntamente con procesos artificiales producidos por el hombre y requieren protección para garantizar su conservación en el tiempo (...)”. (Noticias Tornquist, 25/8/2016).

Paralelamente al inicio y crecimiento de este proyecto y, sin embargo, de forma independiente, emergió en 2007 un segundo proyecto de conservación, primero concebido como Parque Municipal Sierras Grandes, el cual posteriormente adquirió por Decreto la figura de Reserva Natural Provincial Privada de Objetivos Definidos ya mencionada. Se trataba de una estancia ganadera con múltiples atractivos naturales, reconocida por los locales como un espacio de recreación, aunque inicialmente no turístico, debido a su carácter privado.

Según lo informado por el responsable del proyecto, un ciudadano local, la concentración de recursos naturales y culturales habrían llamado su atención como posibles recursos turísticos y de estudio, lo cual en adición a las limitaciones productivas que sufría la estancia en ese momento, que provocaban la necesidad de venta por parte del propietario, habrían generado la idea del proyecto. Esta situación,

⁵⁸ Proyecto de Ley completo disponible en: <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/16-17D117012017-04-2115-33-02.pdf>

⁵⁹ https://www.clarin.com/sociedad/Declaran-protogada-Cordon-Serrano-Ventana_0_Hkj8C6cpPml.html

⁶⁰ https://institucional.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/proyecto_completo.php?anios_exp=16-17&origen_exp=D%20%20%20&numero_exp=117&alcance=0- Proyecto de Ley completo disponible en: <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/16-17D117012017-04-2115-33-02.pdf>

se habría presentado como una oportunidad única “de encarar un proyecto que brinde un efectivo aprovechamiento con fines educativos y de investigación, complementado con actividades interdisciplinarias y la participación de la comunidad y las instituciones educativas del distrito, recuperando un sentido de pertenencia e identidad, ampliando nuestro Patrimonio y aprovechándolo como herramienta educativa y estimulante hacia la actividad turística”. (Portal Sierras de la Ventana⁶¹).

Según lo que se informa en este portal (del cual es dueño el promotor del proyecto) el proyecto, que habría sido delineado entre el interesado y el propietario de la estancia en 2007 y presentando en la municipalidad en el año 2008, “contemplaba la incorporación de un amplio abanico de alternativas recreativas, en carácter distintivo por su calidad, no solo mejorando la propuesta por la cual visitar la Comarca, sino también extendiendo en forma significativa el tiempo promedio de permanencia en la misma. Este aspecto resultaría altamente beneficioso tanto para los servicios de alojamiento como al comercio en general”. El sistema administrativo y operativo propuesto inicialmente, hacia socio al Municipio creando un primer Parque Municipal “generándole dividendos a ambas partes sin necesidad de inversiones, dentro de un marco de respeto y preservación del patrimonio cultural y natural existente en dicha propiedad, y creando una fuente de trabajo genuino para guías de turismo locales”.

Es interesante destacar que frente a la pregunta de por qué había interés de que sea una Reserva Municipal, antes que provincial el promotor indicó: “La idea mía original era que fuera un parque municipal porque obviamente a nosotros nos conviene que tenga una administración local para que todo quede en casa y sea un tesoro por su propia esencia del lugar que es, que sea un tesoro municipal, y que sea propio de la comunidad y no que dependa de una administración provincial” (Comunicación Personal 7, 2020). Sin embargo, después de tres años de presentando no se habría obtenido una respuesta concreta desde el Municipio motivando la búsqueda de otras alternativas: “Opté por contactos que tenía en el Parque Tornquist, que obviamente estaban en contacto con el OPDS de provincia, para ver si podía ser incluido en lo que son reservas naturales privadas, o un parque provincial privado, hay una legislación que contempla esta posibilidad” (Comunicación Personal 7, 2020).

⁶¹ <https://www.sierrasdelaventana.com.ar/tema/reserva-natural-sierras-grandes/>

El OPDS, organismo regulador de las Leyes N°10.907 y 12.704, habría mostrado interés en este lugar, como se mencionó previamente, como mecanismo descompresor del Parque Tornquist, designándose un guardaparque para que comience a trabajar y declarándose a nivel provincial en 2013. En este momento sí se obtuvo el apoyo municipal, como lo expresa el Decreto Municipal N° 077/13 que la declaró de interés público y municipal. Sin embargo, desde la percepción del promotor vecinal, la transición al ámbito provincial habría resultado decepcionante en tanto el proyecto se distanció de sus objetivos iniciales:

Sierras Grandes en su momento lo que se planteó fue justamente eso, que con la actividad turística pudiera a su vez también solventar las actividades interdisciplinarias de estudio y relevamiento de investigación, y además hacer partícipe a la comunidad, a las instituciones escolares, para empezar a juntar un poco de arraigo en la comunidad local de ese lugar. Todas esas cosas quedaron en segundo plano, entonces ya empecé a ver que venían las cosas para otro lado, por eso me aparte ni bien se creó. (...) Empecé a ver que en realidad tenían otras finalidades, que tenían que ver con intereses personales de ubicaciones laborales, y de crecimiento en lo que es el escalafón interno de la actividad, y ese tipo de cosas que desvirtuaban la finalidad, que en realidad no importaba lo que se fuera a hacer en el lugar. (Comunicación Personal 7, 2020).

A pesar de que este proyecto y el de paisaje habrían corrido por circuitos diferentes y es admitida su desvinculación por parte de sus protagonistas, la aprobación de esta Reserva podría haber incentivado la reflatación del proyecto de paisaje protegido, según lo indica un importante medio local donde identifican una relación entre ambos proyectos⁶².

6.3.2. La articulación de las AP y los proyectos de conservación en el OT según los protagonistas

Las AP vigentes en el partido al momento de la formulación de la política de OT, eran el Parque Provincial Ernesto Tornquist y, en su interior, el Monumento Natural Cerro Ventana. Según los arquitectos Díaz y Ambrosis (2002) al momento de la formulación

⁶² <http://www.celttv.com.ar/?p=14428>

del plan de OT el Parque habría sido puntualmente consultado, lo cual es ratificado por uno de los trabajadores de la AP de dicha época: “Si fuimos convocados. Recuerdo haber participado como representante del Parque en la comisión que trabajó sobre la señalización turística de la comarca. Participé de todas las reuniones de esta comisión y aporte sobre el tema cartelería” (Comunicación Personal 6, 2020)

A pesar de ello, aparecen contradicciones con el discurso de otro de los responsables del plan desde el municipio: “El Parque Provincial nunca tuvo intervención y nunca se lo consultó porque hasta hace unos años que estuvo Ratero era provincial y no le podías tocar nada, eran otro ente aparte, nunca querían que el municipio se haga cargo de algo” (Comunicación Personal 2, 2020).

Aparece así una percepción de tensión entre el Municipio y el Parque, que no habría favorecido una relación de colaboración fluida, la cual es aseverada por sus mismos trabajadores: “Yo puedo hablar lo que he visto yo, históricamente el municipio de Tornquist ha tenido una pica muy grande con el parque, casi enemigos. (...) Acá se han echado empleados por presión del municipio, porque querían hacer fiestas querían hacer cosas que acá no corresponde (...) Esto es provincial, somos empleados de provincia, tenemos otro jefe y otro objetivo que tiene que ver con la conservación” (Comunicación Personal 3, 2018). Estas dificultades con el municipio estarían en coherencia en general con el imaginario del ciudadano local como distanciado del Parque, descrito previamente.

Posteriormente y en relación al período correspondiente a la segunda etapa de la política, ya con la existencia de la Reserva Natural Sierras Grandes desde el 2013, si bien la colaboración con el municipio habría mejorado en otros aspectos como el turístico, no así con el OT. A la pregunta sobre si habían sido convocados para la reformulación del OT o para el Plan de Desarrollo del 2017, la respuesta de uno de los encargados de Sierras Grandes fue contundente: “Negativo en ambos casos. No hemos sido convocados” (Comunicación Personal 4, 2020), lo cual se complementa finalmente de una percepción general de carencia de planificación adecuada en el partido: “Yo a lo largo del tiempo, y te lo digo como ciudadana, yo no he visto que haya un planeamiento que tenga que ver con el distrito turístico que somos” (Comunicación Personal 3, 2018).

Finalmente, respecto a las potencialidades de los trabajadores de las AP de aportar en el OT, la misma parecería desde estos actores como técnicamente factible y relevante pero, sin embargo, sujeta a las decisiones de la jurisdicción de la cual dependen: “El guardaparque tiene una formación técnica que le permite opinar en cuestiones que tienen que ver con la planificación del territorio. Es un conocedor del ambiente y sus componentes y ello lo califica para ayudar en el ordenamiento territorial” (Comunicación Personal 4, 2020). Mientras que otro de los testimonios alude: “En mi opinión el rol de los trabajadores de ANPs en ese aspecto, sea cual fuere, debe estar suscripto y definido de acuerdo al rol que la Dirección de Áreas Naturales Protegidas, dependiente de la Dirección Provincial de Recursos Naturales y Ordenamiento Territorial del OPDS defina”. (Comunicación Personal 2).

A partir de los testimonios de los arquitectos a cargo del plan, la articulación con las AP y la conservación se interpreta como despersonalizada, adquiriendo características más bien pasivas, de lugar zonificable: “Las áreas protegidas o (a proteger) así como el paisaje natural, los recursos naturales, los sitios de valor arquitectónico, artístico, histórico, etc. forman parte indisoluble de los temas a considerar, relevar, analizar e incluir en el Diagnóstico y en Plan de Ordenamiento Urbano Territorial” (Comunicación Personal 1, 2020). Otro testimonio indica:

Cuando hablamos de preservación de espacios paisajísticos, es que no afecten los caudales de ríos, arroyos, lagos, lagunas, sierras, montañas, eso no se puede tocar, no se puede intervenir, eso sería una preservación, que no se interrumpen y no los toquen. Preservar o poner en valor también es jerarquizar los lugares que vos tenes como para que la gente los pueda aprovechar ya sea el balneario, la laguna, los lugares turísticos, donde tengan fácil acceso, arreglar rutas, calles, veredas, que el acceso sea practico para que la gente pueda acceder a esos lugares y ya después si se puede hacer un ordenamiento adentro ya pertenece a los privados (Comunicación Personal 2, 2020).

En conclusión, puede interpretarse que ha existido en la formulación del plan de OT una colaboración puntual con el Parque Tornquist, más no así estratégica, y que a lo largo del ciclo de política la relación entre las AP provinciales y el municipio se habría caracterizado en general por una escasa a nula colaboración. Las dificultades estarían dadas especialmente por el carácter provincial del organismo, sujeto así a normas y limitaciones externas, apareciendo en el imaginario como un “ente aparte”

y especialmente asociado al turismo. Esto se replicaría con la más reciente RN Sierras Grandes. Sin embargo, desde las AP se reconoce el potencial aporte que desde ese lugar puede realizarse al OT para la conservación, aunque la visión de cómo se da esa articulación difiera de la postura de los técnicos urbanistas.

En cuanto a los proyectos de conservación ideados comunitariamente en Tornquist (Paisaje Protegido y RN Sierras Grandes), las entrevistas a los promotores de los mismos coinciden en que al momento de su definición y búsqueda de declaración no se consideró como posibilidad integrar la discusión al OT del partido ya que interpretan que dicha política estaría especialmente abocada y relacionada a cuestiones urbanas e inmobiliarias, que no tendrían relación con dichos proyectos.

Ahí hay que hacer una diferenciación, primero lo que es el plan urbano nació mucho antes, creo que en el año 2001, 2000... por ahí donde se empezó a plantear, y donde se hizo por primera vez. Después en los años sucesivos hubo reformas, como dos o tres, hace poco fue la última, y es un plan de ordenamiento urbano, no de la parte rural, digamos que el plan de ordenamiento urbano se ha ido modificando lo que establece en cada una de las localidades como queremos que crezca cada localidad, para que lado, con qué características, qué condiciones, qué limitaciones, que si es un barrio residencial no tenga fábricas, si vas a poner una estación de servicio en un lugar estratégico, es decir la organización del desarrollo urbano, no rural, lo rural no tenía nada que ver con esto, y en base a eso es donde se ha ido desarrollando el ordenamiento urbano. Creo que también contemplaron la parte territorial, pero no hace referencia a Sierras Grandes porque no tiene nada que ver con la municipalidad. Sierras Grandes es una estancia privada, bajo un decreto de ley provincia (Comunicación Personal 4).

Por lo que veo en las planificaciones en la administración urbana y a futuro lo que se habla son distintas ideas y proyectos sobre la expansión territorial en lo que es vivienda e infraestructura para dar servicio al turista y a los pobladores locales, no, como terminal de ómnibus, polideportivo, y ampliaciones de distintos barrios, pero no he escuchado y no veo planificación alguna sobre la restricción o el cuidado de los ambientes naturales cercanos a las poblaciones locales. La verdad que es un tema que preocupa, que las poblaciones como Sierras, Villa y Saldungaray viene creciendo, Villa Serrana

La Gruta también, San Andrés de las Sierras, vienen creciendo a pasos agigantados y eso lleva a muchas situaciones desfavorables para el ambiente también y no veo que haya preocupación, ocupación o proyección a futuro sobre preservar ambientes de naturaleza como ríos y arroyos, y más lugares bellos que están expuestos al impacto turístico (Comunicación Personal 5).

6.3.3. *El contenido sustantivo de la política de OT y desarrollo en relación a la figura de AP*

Para hacer este análisis se recurrirá a los productos disponibles: el plan de OT (2002), la Ordenanza de su reformulación (2018) y el Plan Estratégico (2017). Como se analizó en el capítulo anterior, las AP del partido tienen una visibilidad baja en el plan de OT de Tornquist, tanto como figura jurídica general y en relación a las específicas del partido también. Sin embargo, en el mismo existe una orientación ambientalista. El plan indica dentro su capítulo inicial que: “Sin lugar a dudas uno de los aspectos más destacados del partido es el propio territorio, que (...) constituye uno de los ambientes de mayor calidad ambiental y paisajística de la Provincia de Bs. As”. Y establece dentro de sus lineamientos estratégicos: “a) La necesidad de la preservación del ambiente y el paisaje natural entendiendo al territorio como patrimonio intangible y recurso no renovable, b) El desarrollo y puesta en valor del recurso natural, ambiental y paisajístico f) La promoción actividades económicas que tengan como marco primario la sustentabilidad del territorio”. En este sentido, el plan tiene como estrategias principales la conservación y revalorización del patrimonio ambiental y natural local, y la promoción del turismo sustentable. A su vez es interesante la perspectiva estratégica que toma no solo a escala partido sino buscando la articulación regional, lo cual es también uno de los ejes estratégicos y se refleja en la formulación de objetivos regionales y locales. Dentro de los primeros se cuentan la:

b) Incentivar las actividades turísticas a nivel regional, promoviendo el enlace del sistema de Parques provinciales (Parque Ernesto Tornquist, Parque Dique Paso de las Piedras) y el sistema de balnearios ubicados al sur del litoral marítimo bonaerense (Pehuen-có, Claromecó, Monte Hermoso, etc.) y d) Promover la puesta en valor y preservación del recurso paisajístico y del medio construido tratando de lograr el aprovechamiento intensivo de los

recursos disponibles públicos y privados, en orden a posicionar al Distrito en un lugar prevalente dentro del contexto regional, por su oferta actual y potencial.

Y dentro de los objetivos locales se encuentran:

a) Promover un perfil de desarrollo definido para cada una de las localidades del Partido, teniendo como objetivo la complementariedad de actividades, una oferta diversificada para la localización de nuevos emprendimientos y la consolidación y puesta en valor de los recursos naturales, productivos, económicos, sociales, y culturales existentes. d) Crear el Corredor Turístico local a partir de definir con carácter prevalente la puesta en valor y el aprovechamiento integral de los recursos naturales, construidos, paisajísticos y ambientales de la Comarca de la Sierra de la Ventana, con especial acento en el ordenamiento de las actividades a lo largo de la Ruta N° 76.

En línea con estas orientaciones, se encuentra el Capítulo XI sobre “Normas para la preservación y rehabilitación del patrimonio” cuyo objetivo es “dar el enmarque general sobre las acciones de preservación y rehabilitación del patrimonio urbano y rural como herencia de la comunidad, con los valores culturales, sociales y económicos que se les ha incorporado en su evolución” (Art.11.1). Presenta una perspectiva moderna participativa del patrimonio entendiendo por valores patrimoniales “aquellos a los que la comunidad les ha atribuido algún valor, identificando en ellos factores tales como lo histórico, educativo, auténtico, singular, típico, arqueológico, tradicional, artístico o innovador” y estableciendo que “Todo bien al cual se le reconozca alguno de estos factores, podrá encuadrarse dentro de los alcances de la presente norma, que involucra tanto los espacios construidos, como los espacios libres de la ciudad y la relación entre ambos” (Art. 11.2). En este sentido es interesante que incorpora el concepto de “Zonas de Preservación y Bienes Patrimoniales” definiéndolas como “aquellas que por sus especiales valores y características culturales, históricas, urbanísticas, paisajísticas y ambientales requieren una regulación especial a fin de preservar los intereses de la comunidad” y finalmente indica el procedimiento para ello:

Las Zonas y Bienes Patrimoniales sujetos a obligación de Preservación y Rehabilitación serán declarados como tales, dentro del Catálogo Patrimonial

al crecimiento del turismo y poblacional del partido. La política perdió así la perspectiva territorial estratégica y su énfasis ambiental concentrándose en el proceso en la revisión de códigos urbanos para favorecer dichas actividades. De este modo el rol de las AP no fue discutido ni considerado en este período. Según la Ordenanza N°3090 del 2018 que reformula el plan de OT (aún no convalidada):

(Visto) Que el crecimiento de las actividades comerciales, turísticas y productivas acontecidas en el Distrito durante los últimos 10 años, han generado una demanda de nuevos rubros, zonas, actividades y usos requeridos para impulsar y fortalecer las Pymes vinculadas a los mismos;

Que el crecimiento demográfico y las perspectivas de una mejor calidad de vida han dado lugar a la radicación de nuevos emprendimientos inmobiliarios y por lo tanto a la necesidad de revisar las regulaciones para zonas no previstas para tales fines.

Que el Municipio cuenta con un Plan Estratégico de Desarrollo “Tornquist 2020”, el cual propone como programa de gestión, dentro de su eje “Desarrollo Urbano”, priorizar las reformas al código de ordenamiento que fortalezcan el crecimiento sostenible y controlado de las inversiones inmobiliarias, turísticas, productivas e industriales.

Que estas reformas tienen como objetivo ampliar el potencial del suelo con destino a servicios turísticos y comerciales, así como mejorar la accesibilidad de la población residente al suelo con servicios, preferentemente los sectores de mediano y menor ingreso económico (Ordenanza N°3090/18).

Esta propuesta de reforma estuvo estrechamente vinculada a un plan estratégico de desarrollo del partido creado en 2017 denominado “Tornquist 2020”⁶³, que establece haber sido creado en función del diagnóstico de prioridades de los encuentros de presupuesto participativo. El mismo focaliza en el desarrollo turístico productivo, el desarrollo urbano, el desarrollo de salud pública y el desarrollo social-cultural. La relación entre ambas se observa en la ordenanza de modificación del plan y en el plan, dentro del eje de desarrollo urbano. El plan carece de énfasis ambiental y la única mención que se realiza a la figura de AP es dentro del eje turístico estableciendo: “Se concretó un Convenio con OPDS para co-administrar los recursos

⁶³ Disponible en: <http://tornquist.gob.ar/wp-content/uploads/2017/12/Plan-2020-Resumen-Ejecutivo-Nov2017.pdf>

del Parque Tornquist, lo cual implicó crear 5 nuevos puestos de trabajo y fondos para la mejora de las instalaciones” (Plan Estratégico Tornquist 2020, p.22)

Es interesante observar que para cuando se dio este proceso de reforma ya se había transitado todo el proceso del conflicto minero, los proyectos de legislación del paisaje protegido y la creación de la Reserva Natural Sierras Grandes. Sin embargo, nada de esto aparece vinculado.

6.4. Análisis de la gobernanza

6.4.1. Síntesis gráfica

Para este ejercicio, se incluyeron los actores descritos como interactuantes directos en la política de OT (con incentivo alto) así como se seleccionaron otros con incumbencia en temas de ambiente y cultura de los cuales se habría esperado interés explícito y activo (según nuestra definición integral de naturaleza⁶⁴) pero que aun así no hay registro de que lo hayan manifestado. Ellos son el Parque Provincial Ernesto Tornquist, la Reserva Natural Sierras Grandes, la ONG Ambiente Comarca, una familia indígena mapuche que reside en la localidad de Sierra de la Ventana y en general las instituciones educativas, culturales y deportivas. Para ello se presentan los actores agrupados por su poder (Tabla N°86), una matriz Poder-Incentivo (Tabla N°87) y finalmente un mapa de actores que ilustra las relaciones de los mismos a lo largo de la política tomando, como referencia los diferentes períodos de gestión⁶⁵ (Figura N°16). Para la interpretación de esta información serán útiles las referencias de los actores abreviados que se exponen en Tabla N°85.

Tabla N°85. Referencias de actores abreviados

Nombre	Referencias
Dcción. Pcial. OT	Dirección Provincial a cargo del OT
Parque Tornquist	Parque Provincial Ernesto Tornquist
C.E. Tornquist	Cooperativa Eléctrica de Tornquist
C.E. Sierra	Cooperativa Eléctrica de Sierra de la Ventana
C.C. Villa	Cámara de Comercio Villa Ventana
C.C. Tornquist	Cámara de Comercio de Tornquist
A. para el D.T.	Asociación para el Desarrollo Turístico
S.F. V.H.	Sociedad de Fomento Valle Hermoso

⁶⁴ Ver Marco Teórico.

⁶⁵ Las precisiones conceptuales y metodológicas de este apartado se encuentran detalladas en en el punto 2.3.3.2, pág. 57 de la tesis.

S.F. Villa	Sociedad de Fomento Vila Ventana
S.F. B. Golf	Sociedad e Fomento Barrio Golf (Sierra de la Ventana)
S.F. Sald.	Sociedad de Fomento Saldungaray
ATUCOS	Asociación de Turismo Comunitario de Saldungaray
Asamblea Villa	Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Villa Ventana
Instituciones Educ	Instituciones educativas varias
Privados	Privados varios sin organizar
Vecinos Sald.	Vecinos de Saldungaray
Vecinos S.A.	Vecinos del Barrio San Andrés (Sierra de la Ventana)
ONG Ambiente C.	Organización ecologista Ambiente Comarca

Tabla N°86. Actores y poder en orden de jerarquía-Tornquist

ACTORES RECURSOS	Y	Etapa de acción	Jurídico	Organización	Económico	Fuerza	Otros	P
Municipio		1y2	1	1	1	1	1	5
Dcción. Pcial. De OT		1y2	1	1	1	1	1	5
Parque Tornquist		---	1	1	1	1	1	5
C.E. Tornquist		1y2	1	1	1	-	1	4
C.E. Sierra		1y2	1	1	1	-	1	4
C.C. Villa		2	1	1	1	---	1	4
C.C. Tornquist		2	1	1	1	---	1	4
R.N.S. Grandes		-----	1	1		1	1	4
A. para el D.T.		2	1	1	-	---	1	3
S.F. V.H.		2	1	1	-	-	1	3
S.F. Villa		1y2	1	1	-	-	1	3
S.F. B. Golf		1y2	1	1	-	-	1	3
S.F. Sald.		1	1	1	-	-	1	3
ONG Ambiente C.		----	1	1	-	-	1	3
ATUCOS		2	1	1	---	---	1	3
Asamblea Villa		2	1	1	---	---	1	3
Otras Instituciones educ. y cult.		----	1	1	---	---	1	3
Vecinos S.A.		2	1	1	---	---	---	2
Familia Mapuche		---						
Privados		1y2	1	---	1	---	---	2
Vecinos Sald		2	1	---				1

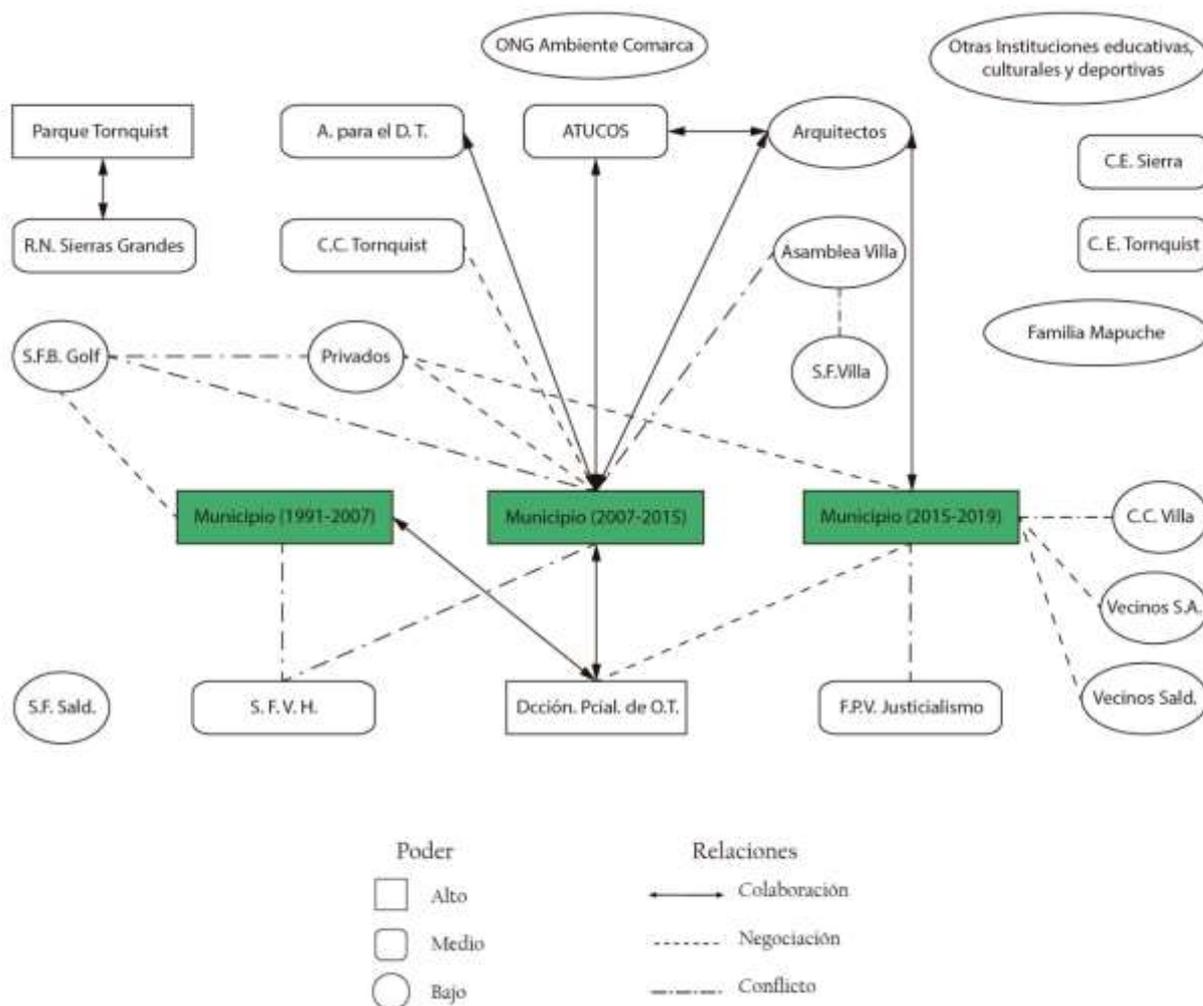
Fuente: elaboración propia. Referencias: 1, 2, 3= poder bajo; 4= poder medio; 5=poder alto.

Tabla N°87. Matriz poder-incentivo Tornquist

Interés	Actores invisibilizados y activistas	Actores Clave
ALTO	S.F. B. Golf. Asoc. para el D. T. S.F. V. H. Asamblea Villa ATUCOS/ Privados	Municipio/ Dcción. Pcial. de OT C-C. Tornquist/ C.C. Villa
MEDIO Y BAJO	Asociaciones culturales, educativas y deportivas locales varias Familia Mapuche ONG Ambiente Comarca	Parque Tornquist R.N. S. Grandes C. E. Sierra C. E. Tornquist Algunas instituciones externas (ej, UNS, INTA)
	Multitud	Actores de contexto
Poder	BAJO (1-3)	ALTO (4-5)

Fuente: elaboración propia.

Figura N°16- Mapa de actores en torno al OT-Tornquist



Fuente: elaboración propia.

6.4.1. Mecanismos de participación previstos por el plan

Finalmente, respecto a los mecanismos de participación que establece el Plan de OT, relevante para entender las posibilidades de fortalecer la gobernanza en este tema, los mismos se desarrollan en el Capítulo XII y Capítulo XIII de dicho plan. En el punto 12.5 se establece que los responsables del plan serán: “Funcionarios Municipales, Profesionales y vecinos que intervienen en el proceso de Ordenamiento del Territorio, son los gestores del Plan Urbano que es el proyecto colectivo de ciudad. En tal sentido, en forma individual y colectiva concurrirán para cumplimentar las regulaciones establecidas, para promover el desarrollo y para salvaguardar el medio. Asimismo, serán corresponsables en la aplicación del Plan”.

Y en cuanto al procedimiento de modificación del plan, en el Capítulo XII se indican como opciones la iniciativa institucional y la comunitaria. Esta última implica “las presentaciones que en forma fundada, realicen las Entidades Intermedias con domicilio en el Partido de Tornquist con el objeto de poner a consideración los problemas que, a su juicio, surgen de la aplicación de la normativa vigente”. En este punto es cuando comienza a visualizarse que los procedimientos previstos limitan la participación comunitaria a entidades constituidas y en lo referido específicamente a su ámbito barrial. Según el Capítulo XIII: “Toda entidad intermedia u Organización Barrial del Partido de Tornquist, podrá solicitar la reconsideración de las normas establecidas para su barrio o sector del barrio. Para ello se crean los Centros Vecinales, cuya constitución, funcionamiento y forma de representación será consensuada con la comunidad y reglamentada por la Municipalidad”. Es decir, no prevé la incorporación de modificaciones sino la revisión de las existentes. Y por otro lado establece “Las modificaciones al Código de Ordenamiento y/o a los Proyectos enunciados en el Plan a iniciativa del Departamento Ejecutivo que involucren la ciudad en su conjunto o importantes extensiones de la misma, deberán ser dadas a conocer a la población mediante Audiencia Pública”. Esta sin embargo no serían vinculantes y no harían parte de un proceso de discusión sino que se asemejarían más bien a uno de difusión de decisiones tomadas, que tampoco aparece orientada a garantizar plena transparencia y comunicación efectiva: “Toda propuesta de modificación o cambio normativo deberá comunicarse a los vecinos que pudieran sufrir alguna afectación, en forma personal, mediante las instituciones intermedias, a través de los centros vecinales, o mediante los medios masivos de comunicación”.

6.5. Conclusiones preliminares para el partido de Tornquist

1. El partido cuenta con diversos instrumentos institucionales tendientes a la conservación, entre ellos el plan de OT. Estas normativas muestran que ya desde la década de 1990 existía un interés por el tema ambiental en el partido que tiene una continuidad en el tiempo, especialmente relacionada con la amenaza de las exploraciones mineras de la década del 2000. Hay una ruptura en la última gestión (2016-2019) donde los nuevos instrumentos (Ordenanza de Reformulación de AP y Plan de Desarrollo) no dan relevancia al tema ambiental.

2. El vínculo colaborativo con la Dirección Provincial de Desarrollo Forestal y Urbano Sustentable, cuyos objetivos estaban orientados a la sostenibilidad ambiental y territorial, tuvo repercusión en la concreción de una política de OT inicial con orientación a la preservación y puesta en valor del patrimonio. Posteriormente, dicha perspectiva estratégica se perdió de vista limitándose la discusión a aspectos de zonificación urbana como la ampliación del sector comercial e inmobiliario, como se refleja en la última ordenanza.

3. En consideración de la cantidad y diversidad de instituciones presentes en el partido que, según la base datos de la Dirección Provincial de Relaciones con la Comunidad, para el 2018 serían como mínimo 58 registradas entre cooperadoras, clubes, bibliotecas, juntas vecinales, centros, etc., el número de actores no gubernamentales que se visualiza como participantes activos o de incentivo alto y medio en la política de OT es muy escaso. Particularmente llamativo es las organizaciones orientadas al tema cultural, que según la base de datos consultadas serían 16 (bibliotecas, centros culturales, museos, etc.), y al tema ambiente (ej. ONG Ambiente Comarca) no se han encontrado relacionadas. Tampoco se identificó una vinculación explícita por parte de una familia mapuche que vive en el partido. Sin embargo, expresaron un posicionamiento claro en pos de la recuperación del territorio y su patrimonio ancestral⁶⁶ así como en relación a la conservación: “Lo que deberían protegerse y limitarse son las ciudades, no la naturaleza” y “Lucran con nuestra cultura” [en relación a las AP impuestas en el territorio, donde se encuentran sitios arqueológicos] (Comunicación Personal 11, 2018).

4. El modelo de entrada de agenda, con preponderancia de la agenda gubernamental pudo tener influencia en el bajo interés en la participación que indican los testimonios, ya que requiere un esfuerzo mucho mayor de difusión y promoción, que cuando se trata de un mecanismo de inverso donde la ciudadanía es la que demanda la política. Esta falta de participación pudo influir a su vez en el desconocimiento del verdadero carácter integral del plan de OT, no meramente orientado a lo urbanístico.

5. En general la mayoría de los actores con incentivo alto en relación al plan manifiestan una postura conservacionista, es decir suelen manifestarse en pos de la

⁶⁶ Esta familia ha tenido una activa participación en la salvaguarda del sitio ancestral y arqueológico arroyo Toro Negro 2 (Millapi *et al.*, 2013), en el partido adyacente de Coronel Suarez, lo cual no fue abordado en esta tesis por exceder el caso de estudio.

preservación de aspectos como la tranquilidad, la calidad ambiental o la limitación del desarrollo (S.F. del Barrio Golf, Cámara de Comercio Villa Ventana, Vecinos de San Andrés, Asamblea, incluso Dirección de OT). En este sentido cabe destacar que la reformulación del plan orientado a flexibilizarlo para fomentar el desarrollo estaría coincidiendo con el interés de los privados que solicitaban excepciones por el HCD. Es interesante observar que según el análisis de recursos de poder, los mismos estarían en posición 2 (Ver Tabla N°72) lo cual denota entonces el fuerte peso del recurso económico en la determinación del poder e influencia en la política.

6- El Plan de OT aparece como una herramienta jurídica de valor para algunos de los actores interesados en defender las características ambientales de sus territorios. Es de relevancia destacar que han sido las organizaciones vecinales las que más han defendido los componentes ambientales y patrimoniales del territorio utilizando al Plan de Ordenamiento Territorial, precisamente como una herramienta jurídica para ello, y a partir de diferentes medios como el uso de la Banca 13 del HCD, petitorios, carta de lectores, mesas de diálogo y comunicados de prensa. Esto se evidencia con énfasis en Villa Ventana, localidad donde se observa una interesante movilización social en el sentido ambientalista por parte de una Asamblea de Vecinos Autoconvocados organizada en el año 2007 y que participó de diferentes temáticas sociales. También se han alcanzado propuestas de autogestión como la de los vecinos de Valle Hermoso. Sin embargo, la figura de AP permanece fuera del ámbito de este debate.

7- El discurso ambiental y conservacionista se ve atravesado en general por aspectos como identidad, memoria, salud, futuro y tranquilidad.

8- Por otro lado, se observa que la densidad de relaciones entre el ejecutivo municipal y las diferentes asociaciones, es de mínima a escasa. La mayoría de estas relaciones son de tensión o negociación. Ello constituye más un modelo de relaciones centralizado que un modelo de redes⁶⁷, lo cual podría tener influencia en la temática ambiental, ya que la unión de las organizaciones de vecinos de las diferentes localidades podría devenir en un recurso de mayor peso para ejercer impacto en la política de OT .

⁶⁷ Revisar precisiones metodológicas en apartado 2.3.3.2, pág. 57

9- Es interesante destacar, que los trabajadores de las AP se consideran a sí mismos como sujetos potencialmente activos en la política de OT, con las limitaciones propias del ámbito político-administrativo que integran. Además, visualizan un rol potencialmente activo de las AP en el territorio, que no se refleja en el OT, principalmente con la educación. Sin embargo, desde la perspectiva técnica de quienes formularon el plan, al hablar del rol de las AP se pierden de vista estos actores, adquiriendo las mismas la cualidad de “lugar”, de ente pasivo, reproduciendo la perspectiva pasiva que la mayor parte de los planes analizados en el capítulo anterior demuestran. Por su parte, los trabajadores de las AP visualizan

10- La baja a nula colaboración entre las AP del partido y el municipio en la política del OT se refleja en los productos institucionales obtenidos a lo largo del ciclo de la política, concretamente el Plan de OT. El Plan hace una breve mención en las estrategias y objetivos a la figura de conservación presente por décadas en el partido (Parque Provincial Ernesto Tornquist), que sin embargo no es integrada en su desarrollo. Establece como instrumento complementario un Catálogo Patrimonial donde podrían establecerse, en base a un diagnóstico comunitario, zonas a conservar, dejando de este modo sujeto a una instancia posterior la delimitación y manejo de dichas zonas, restándoles prioridad y alentando mientras tanto, a la libre especulación, como ocurrió posteriormente con la minería, especialmente en la zona rural cuyo suelo es valiosa parte del sistema serrano. La ordenanza de reformulación no menciona las AP y el plan de desarrollo solo lo hace en un sentido turístico.

11-Esta articulación pobre en los productos también es coherente con la desvinculación de los actores comunitarios que promueven proyectos de conservación, tal como se observa en el mapa de actores en el cual no figuran (Figura N°16). Este hecho puede vincularse al establecimiento en el plan de un procedimiento participativo que sin embargo se muestra unidireccional (proveer información) y acotado a los vecinos afectados barrialmente. La reticencia al llamado de audiencias públicas está en línea con esto.

11- Posteriormente a la aprobación del Plan, ocurren en el partido hechos vecinales de relevancia, como el proyecto de creación de la RN Sierras Grandes y la declaración de Paisaje Protegido, que sin embargo circulan de forma separada con el debate de reformulación del plan que empieza a surgir por los mismos años.

12- El Parque Tornquist, aparece en la matriz de actores como actor de contexto. Sin embargo, considerando que es un actor con una importante capacidad de influencia en el partido vinculado al sector turístico, normado a escala provincial y con capacidad de policía dentro de su territorio, con recursos varios de infraestructura, humanos y cognitivos, su colaboración activa en el OT podría promover una mayor relevancia de la conservación y las AP en los instrumentos. También podría fortalecer las posibilidades de declaración e implementación de nuevas AP, como ocurrió en la alianza con la RN Sierras Grandes, de la cual se logró su declaración. Cabe reflexionar sobre su débil incentivo en la participación.

13- La relación de tensión entre el municipio y el Parque va en coherencia con un sentido de distanciamiento y una imagen negativa del parque en el imaginario local según es interpretado por sus trabajadores e informantes.

14- Existe un imaginario social del OT en el partido fuertemente orientado a los temas urbanísticos e inmobiliarios. A pesar de postularse al OT en sus inicios en los términos que requiere dicha política: estratégico, prospectivo, participativo, etc. Posteriormente se lo trata y es percibido como una herramienta de zonificación urbana, perdiéndose de vista su potencial territorial. Esta percepción es particularmente importante cuando proviene de los actores que promueven proyectos de conservación, sin considerarse, por ende al OT como una opción para instaurar y/o reforzar la conservación de los lugares que promovían. Esto se observa, por ejemplo, en la desvinculación de la política de OT de las organizaciones ambientalistas Ambiente Comarca y una Asamblea de Vecinos Autoconvocados.

15- En la perspectiva comunitaria, la posibilidad de una declaración municipal sería de mayor peso e interés que la de una declaración provincial. En ambos casos, el apoyo del municipio resultaría fundamental. La colaboración con otros actores de poder también sería relevante, por ejemplo (nuevamente) la colaboración de los promotores de Sierras Grandes con el Parque Provincial, que promovió su declaración.

Procesos de gobernanza en torno al ordenamiento territorial en el partido de Tandil y su relación con las AP

7.1. Marco institucional municipal relevante al OT y la conservación en Tandil

El partido de Tandil cuenta con un Plan de OT vinculante (o POM) denominado Plan de Desarrollo Territorial aprobado por Ordenanza N°9865 y por la provincia en 2007. A este se suman algunas otras normativas municipales relacionadas, muchas de las cuales son mencionadas como antecedente por la Multisectorial y la Asamblea en Defensa de las Sierras de Tandil. Dentro de ellas se destacan la Ordenanza 4133/89 (modificada por la 7498/98 y la 8188/00), que establece sectores y condiciones para el desarrollo de la actividad minera, y la N°6180/93 orientada especialmente a “Preservar los procesos ecológicos de las especies; minimizar el impacto en los ecosistemas afectados y proteger la integridad del patrimonio paisajístico en el ámbito municipal”. También podemos mencionar normas como la N° 7271/97 orientada a reglar actividades en el área de preservación del Lago del Fuerte y el Parque Urbano Adyacente, la N° 9803/05 que establece la creación de áreas integrales de conservación culturales o naturales (con validez de tres años), la N°12.445/11 que instituye el 2 de octubre como Día de la Preservación de las Sierras de Tandil, institución vigente informalmente ya desde el año 2000 por acción de la mencionada ONG ambientalista. Por otra parte, en cuanto a la normativa referida a las AP del partido, se encuentra el Decreto N°288/72 de creación de Reserva Natural Sierra del Tigre en predio municipal (140 has), la cual es contemplada también por las Ordenanzas N°6839/95 y N°14080/14 sobre protección de lugares históricos. Finalmente, se encuentra la Ley Provincial N°14.126 del año 2010 que declara Paisaje Protegido de Interés Provincial a una fracción de las Sierras de Tandil denominada La Poligonal.

7.2. La política de OT en Tandil

7.2.1. Introducción

En Tandil el OT es un tema presente en la agenda pública, gubernamental y mediática, en discusión permanente desde su formulación, como lo demuestra la amplia presencia del tema en los medios de comunicación y en las discusiones del HCD. Esta presencia se vincula con una amplia y diversa cantidad de sectores y temas: en primer lugar, con el polémico asunto de la protección de las sierras y el funcionamiento de canteras mineras y proyectos inmobiliarios, pero también con la conservación del patrimonio histórico, la disposición de crematorios, fábricas, residuos y *feedlots* entre otros. Es decir que es una política auténticamente transversal en el territorio, en relación a la cual se ven afectados en diferente medida diversos actores. Particularmente el tema ambiental en Tandil, fuertemente impulsado por la presencia de una Multisectorial y Asamblea por las Sierras, en adición a otras ONG orientadas a la conservación de la naturaleza, es tenido en cuenta en diversidad de emprendimientos y es discutido en el HCD de una forma constante en relación a una amplia gama de proyectos, demostrando estar fuertemente instalado en la agenda pública. Es decir, en este caso tanto lo ambiental como particularmente lo vinculado a las AP se encuentra fuertemente vinculado con la política de OT. Para su análisis, esta última política será dividida en dos momentos: el primero que va desde las acciones iniciales en torno al surgimiento del problema, hasta la formulación, aprobación, convalidación y entrada en vigencia del plan y convalidación a escala provincial (1999-2007); y la segunda, que incluye el período de implementación y comienzo de la evaluación del mismo (2008 al 2019).

7.2.2. Descripción general de los actores

A continuación, se describirán los principales actores que, debido a una manifestación explícita o conducta activa en el OT, se consideraron de interés o incentivo alto.

7.2.2.1. Organizaciones gubernamentales y partidos políticos

a) Municipio: durante el período de política abordado (1999-2019), se sucedieron dos gestiones de gobierno: 1999-2002 (J.J. Zanatelli) cuyo período fue finalizado por I.M. Oroquieta del Partido Justicialista (2002-2003), y posteriormente M.A. Lungui de la UCR quien asumió en 2003 y continua hasta la actualidad. Los dos primeros estarían orientados a defender la explotación minera sin dar demasiada relevancia al tema ambiental, mientras que el segundo se caracterizaría por una postura más inclinada a la conservación, contra la minería, aunque a favor de negociar los términos para la

construcción inmobiliaria. Debido a la continuidad de Lungui, la política de OT se caracterizó mayormente por la estabilidad de la gestión política en el gobierno.

b) Partidos políticos: en lo referido a los partidos con más influencia en el partido (PJ y UCR) en una primera etapa el justicialismo aparece a favor de la negociación “a puertas cerradas” con actores de poder como las canteras o la Dirección Provincial de Minería (como se expresa en un Acuerdo Marco), mientras que la UCR mostraría una postura de defensa a los bienes comunes de Tandil. Posteriormente, en la última etapa, se observan tensiones en el HCD dadas por la reticencia del PJ de aprobar excepciones al OT sin audiencias públicas, práctica que sería usual desde el oficialismo. Por otra parte, durante la primera etapa el Partido Obrero hizo una manifestación de repudio a la alianza con programas provenientes del Banco Mundial, defendiendo la autonomía local en lo referido a temas del propio territorio.

c) Dirección Provincial de Minería: este actor se muestra influyente en todo momento apoyando la actividad minera en el partido.

d) Comisión Municipal de Gestión Territorial: creada en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial, combina diferentes profesionales y mantiene un contacto fluido y permanente con la Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas. Las reuniones se realizan cada quince días, abordando temas generales y casos puntuales.

7.2.2.2. Organizaciones de la sociedad civil y vecinos autoconvocados

e) Multisectorial por la Preservación de las Sierras de Tandil: se originó en el año 1999 y se autodefine como “una Organización no Gubernamental integrada por vecinos de la ciudad que nos hemos reunido para difundir el valor de las Sierras y trabajar por su preservación, tratando de promover usos no destructivos y acordes al desarrollo de la ciudad en su conjunto. Somos una ONG, independiente de partidos políticos, empresas, gremios, etc. Por lo tanto, dependemos sólo de nuestra propia capacidad y trabajo y de la imprescindible participación de comunicar el objetivo de conservar las sierras” (Libro Verde, 2012). Esta organización de la sociedad civil fue convocada a los talleres de realización del diagnóstico para formular el plan, y asistió también a la presentación del mismo. Muestra un interés concreto en que exista un plan de ordenamiento en Tandil, vinculando de una forma orgánica el OT, la conservación de las sierras y las AP.

f) Asamblea en Defensa de las Sierras de Tandil: se organizó en el año 2006, en el marco de la Multisectorial y con el mismo objetivo de luchar por la conservación de las sierras, en un programa que combine AP y OT. Se caracteriza por un rol activo y militante, organizando una amplia diversidad de actividades como marchas, charlas, talleres, reuniones, eventos culturales y deportivos, viajes de protesta, envío de notas a autoridades y medios de comunicación, organización de encuestas masivas, etc. (Libro Verde, 2012).

g) Vecinos de Gardey “Paren de fumigarnos”: se trata de un grupo de vecinos autoconvocados de la localidad de Gardey, visibles en los medios desde 2019, que denuncian las violaciones al plan OT en lo que refiere al uso de agrotóxicos y fumigaciones. Destacan “la importancia de lograr que se lleven adelante acciones educativas para concientizar a la población, sobre todo a los niños y a los aplicadores, en cuestiones tan sensibles que impactan directamente en el entorno y la calidad de vida de los vecinos” (El Eco, 29/07/2019⁶⁸).

h) ONG Más naturaleza Tandil: se autodefine como “Somos ciudadanos preocupados por la destrucción sistemática del patrimonio natural de Tandil en espacios públicos. Queremos más naturaleza y menos cemento” (Facebook Oficial)⁶⁹. Sus primeras publicaciones en redes fueron en 2018, abordando diversidad de temáticas. Apelan por el cumplimiento del OT en relación a los temas ambientales.

i) Asociación Civil Docentes de Tandil: surgió en el año 2010 con una agrupación de docentes con la dificultad común de acceso a la vivienda. Además, se fueron sumando diferentes inquietudes. De acuerdo a la página oficial: “Esto resultó en decidir consolidarse como una ONG y diseñar un proyecto colectivo y permanente que no sólo haga referencia a la inmediatez del problema habitacional compartido, sino que el mismo se sustente en determinadas concepciones sociales y ambientales que le dieran identidad” (página web oficial⁷⁰). Critican las limitaciones del OT que dificultan el acceso a lotes para construir.

j) Asociación Civil Ecos: cuenta con personería jurídica y su contrato social es del año 2012. Se asociaron para comprar en conjunto con otras personas un terreno de

⁶⁸ <https://www.eleco.com.ar/la-ciudad/vecinos-de-gardey-se-reunieron-con-autoridades-para-frenar-las-fumigaciones-ilegales/>

⁶⁹ <https://www.facebook.com/tandilverde/>

⁷⁰ <http://www.colectivodocente.com/quienes-somos/>

grandes dimensiones y fraccionarlo por excepción al Plan de OT, a fin de ceder una parcela a cada miembro. Al igual que la organización anterior, su objetivo es el acceso a la vivienda unifamiliar que se ve limitado por el plan.

7.2.2.3. Organizaciones de apoyo al sector privado, colegios profesionales y privados no organizados

k) Colegio de Arquitectos de Tandil: su postura es “presentar a la arquitectura y al urbanismo como herramientas fundamentales para el desarrollo edilicio de hogares y comunidades”. El Colegio explicó que el plan de OT es una norma que sirve para regular el crecimiento de la ciudad para que sea más sustentable y económica para los habitantes, por lo cual según expresan “la idea es respetarlo siempre porque busca el bien común. Por supuesto que pone limitaciones pero que creemos que ayuda a que la ciudad se desarrolle en buenas condiciones” (El Eco 14/07/2014⁷¹).

l) Cámara Empresaria de Tandil: la cámara empresaria tiene una historia longeva ya que fue creada en 1922. De acuerdo a la información obtenida de su página oficial su lema actual es “La cámara con la comunidad”. Allí se expresa dos de sus compromisos: “Participar activamente de los grandes temas que involucran a la ciudad” y “Velar por el desarrollo del sector que representamos, dentro del marco legal y ambiental, teniendo como premisa la responsabilidad social nuestra y la de nuestros asociados” (página web oficial⁷²). La cámara estuvo vinculada al OT en numerosas instancias desde su formulación, manifestando su apoyo para la preservación de las sierras del partido desde la promoción de alternativas económicas.

ll) Otros colegios profesionales: se trata del Colegio de Ingenieros y el Colegio de Escribanos en sus delegaciones de Tandil, ambos con injerencia en temas de planificación territorial. Manifiestan una actitud de apoyo hacia la conservación de las sierras en colaboración con la Multisectorial y Asamblea en Defensa de las Sierras de Tandil.

m) Apymet: es la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa de Tandil, que data de más de 50 años en la ciudad y tiene el objetivo de “acompañar a las pymes en su

⁷¹ <https://www.eleco.com.ar/interes-general/el-colegio-de-arquitectos-resalto-la-importancia-del-sector-y-presento-el-sistema-de-concurso-de-proyectos/>

⁷² <https://www.camaraempresaria.org.ar/>

organización, gestiones y capacitaciones⁷³. Ha mostrado un apoyo activo en la conservación de las sierras, junto con la Sociedad Rural y la Cámara Empresaria.

n) Sociedad Rural: creada en 1931, es una institución legitimada en el partido para velar por los intereses de los productores agropecuarios. Manifestó un apoyo concreto a la Asamblea en Defensa de las Sierras.

ñ) Canteristas, camioneros e inversionistas inmobiliarios: estos actores manifiestan un fuerte poder económico y una puja constante por doblegar los principios establecidos en el plan de OT en función de sus propios intereses económicos. En el caso de los canteristas, muestran a su vez un proceso de alianza entre ellos ante el proceso de conservación del paisaje en el marco del OT.

o) Privados varios: se trata de solicitudes puntuales en relación a OT en relación a diferentes temas (clubes, crematorios, construcciones, etc.)

Otros actores que se han considerado como de incentivo medio por su pertenencia local y por haber sido consultados o haber tenido alguna vinculación con la política son la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), el Colegio de Agrimensores, el Centro de Martilleros, el Foro Estratégico Tandil, el Instituto Mixto de Turismo, la Defensoría del Pueblo, la Asociación de Cabañas, Asociación de Guías de Turismo entre otras, Clubes Deportivos, entre otros. Como de incentivo bajo se encuentran aquellas organizaciones locales de las que no se identificó vinculación activa (nos interesan especialmente la Reserva Sierra del Tigre y las culturales y educativas), y las externas como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Greenpeace y la Dirección Provincial de Hidráulica, quienes han mantenido alguna vinculación puntual con la política.

7.2.3. *Primer momento (1990-2007)*

7.2.3.1. El surgimiento del problema y la entrada en agenda: primeras interacciones

El surgimiento del problema y la entrada en agenda del OT en Tandil fue un proceso complejo que combinó actores civiles y gubernamentales de diferentes escalas (local, nacional e internacional), con dos factores de especial relevancia hacia fines de la

⁷³ <http://apymet.org.ar/>

década de 1990: el descontento y movilización social por el daño ambiental y paisajístico generado por la actividad minera en el partido; y el proceso de modernización municipal iniciado por la alianza del municipio con un programa nacional impulsado por el Banco Iberoamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

En este sentido, en cuanto a las relaciones entre actores, puede decirse que esta primera etapa se encuentra marcada por un lado, por las controversias generadas en relación a la decisión del Municipio de endeudarse y aliarse con entidades externas para la definición de temas locales; por otro por la tensión y el conflicto creciente entre el gobierno local y la Multisectorial por la Preservación de las Sierras (en adelante Multisectorial), en consenso con otras instituciones, a fin de detener la destrucción del paisaje serrano y procurar su conservación frente a la actividad minera y los convenios urbanísticos.

Tandil se caracterizó históricamente por una intensa actividad canteril, lo cual implica para los habitantes contaminación auditiva, restricciones al acceso a sierras por el peligro que conlleva, y la destrucción paulatina de cerros referentes para la población, alterando significativamente el paisaje y la identidad local. Además, implica la perturbación de la flora y fauna nativa, contaminación de napas e inundaciones. Esto desembocó, ya desde la década de 1970, en la instalación de un fuerte debate en la comunidad local que, en adición a las condiciones económicas nacionales que tuvieron lugar en la década del 90', motivaron la diversificación económica y la revalorización de las sierras como recurso turístico (Girado, 2013). En este contexto, con fuerte influencia desde la UNICEN (que cuenta con diferentes carreras ambientales) se organizó en el año 1999 la Multisectorial por las Sierras de Tandil.

Desde su creación, la misma reclamó sistemáticamente la necesidad de crear AP y un Plan de OT en consenso con otros actores de la comunidad. La presencia de esta asociación civil, fuertemente organizada y con fundamentación y composición científica y ciudadana, fue importante en Tandil para incorporar de forma definitiva los temas de ambiente y conservación serrana en la agenda pública, de los medios (que exponen múltiples notas sobre el tema), así como también en la agenda gubernamental. En el contexto de voladuras en las sierras con alto impacto social y ambiental, la Multisectorial fue una activa promotora para la realización de estudios, alianzas con instituciones como *Greenpeace*, encuestas, movilizaciones y consultas profesionales, con lo que lograron definir un problema contundente con dos

soluciones fuertemente articuladas entre sí: AP y un plan de OT participativo, para combinar el desarrollo con sostenibilidad ambiental y preservación serrana.

Para ilustrar la tensión entre la Multisectorial, las canteras y el gobierno se expone el siguiente fragmento publicado en el Libro Verde (Figura N°19):

Figura N°19. Invitación a primera reunión para conformar la Multisectorial (26/4/1989)

La explotación de canteras en la zona urbana y suburbana afecta a la comunidad tanto por los perjuicios directos a los vecinos como por el daño ambiental que compromete a toda la ciudad. El legítimo derecho a desarrollar la actividad minera no debe confundirse con al derecho a depredar. Por el contrario, debe compatibilizarse con el legítimo derecho de las tandilenses de preservar el paisaje como bien público y conservar un recurso imprescindible para sustentar actividades mano de obra intensivas y empleos permanentes.

El conflicto se intensifica a causa de que los empresarios canteriles desconocen la autoridad municipal, avalados desde el poder ejecutivo provincial, secretaria de minería, que demuestra ser más permeable a los intereses de un sector que a los intereses del conjunto de los tandilenses.

Esto no hace más que reafirmar, que más que esperar que otras instancias de gobierno resuelvan este conflicto, es la propia comunidad de Tandil la que debe buscar alternativas de solución en el marco de sus instituciones y con la participación de todos los sectores involucrados.

Fuente: Libro Verde (2012)

El antecedente institucional más importante en este periodo, a partir del agravamiento del conflicto por la actividad canteril en la ciudad y propuesto por el gobierno municipal, en conflicto con una de las empresas canteristas (endeudada con este), fue el llamado Acuerdo Marco. Este fue establecido en el año 2000 entre la Municipalidad de Tandil, la Dirección de Minería de la Provincia de Buenos Aires y las canteras, votado en el HCD y aprobado por mayoría, no por unanimidad.

El acuerdo contó solamente con el respaldo del Partido Justicialista (que constituía el oficialismo en ese momento) dado que tanto la Alianza (actual UCR, oposición en ese entonces), como la Multisectorial se oponían al mismo. Pueden sintetizarse las posturas de la UCR y la Multisectorial con una perspectiva ambiental y el Partido Justicialista con un perfil productivo. Dicho convenio, que pretendía regular la actividad y mitigar el impacto ambiental, comenzaba a incorporar a la postura del gobierno municipal la necesidad de limitar la actividad canteril estipulando el “(...)

respeto a la ley vigente, reconocimiento de los valores sociales, preservación del patrimonio ecológico, mantenimiento de las fuentes de trabajo, defensa de las tradiciones, y compromiso de satisfacer las legítimas necesidades de las generaciones presentes y futuras” (Acuerdo Marco, citado en Girado 2012, p.31). Para ello se incorporaron ciertos instrumentos como la tasa de derecho a la piedra, informes de impacto ambiental, mitigación ambiental, la creación de un parque minero y la armonización con el sector turístico, mediante el embellecimiento de las zonas afectadas.

La Multisectorial se opuso a dicho acuerdo, entre otras cosas, por carecer de participación ciudadana y transparencia:

(...) esta ONG exige a los funcionarios públicos que han participado en esta negociación: a) que no firmen acuerdos que carecerían de legitimidad y consenso, b) que acepten, antes de firmar, un debate público con la debida participación respecto a: - el uso racional y sostenible de las Sierras, - distribución equitativa de los impuestos para todos los ciudadanos - elaboración participativa de un plan de ordenamiento territorial que respete las necesidades de la población y proteja los recursos naturales, c) que se responsabilicen por sus decisiones y sus consecuencias.” Y agregan: “El problema de fondo es que están destruyendo la identidad de nuestra ciudad y nuestro principal recurso para el desarrollo sostenible y ese problema no va desaparecer con ningún acuerdo firmado entre un grupito de funcionarios y los canteristas (Comunicado del 20 de junio del 2000, en Libro Verde 2012, p. 24).

Otros antecedentes de importancia que acompañan el rechazo de la Multisectorial al acuerdo es un proyecto de ordenanza que establece la protección de las sierras mediante la figura de AP (que se analizará posteriormente), la cual contó con una adhesión institucional y ciudadana multitudinaria; y el establecimiento del día 2 de octubre como el Día de la Preservación por las Sierras de Tandil, reconocido por ordenanza muchos años después.

Paralelamente, se iniciaba el proceso de modernización del partido en el marco del proyecto Municipios para el Tercer Milenio (M3M), parte del Programa de Financiamiento a Municipios de la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación que contaba con recursos aportados por el Banco Mundial

(BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El mismo articuló de modo estratégico el trabajo de diferentes organismos internacionales, nacionales y locales con los objetivos de “contribuir a la solución de los problemas detectados en la estructura y funcionamiento de la administración municipal y proponer estrategias de desarrollo local a través de la participación de diversos agentes públicos y privados que construyen la ciudad” (p.1) y "adecuar las estructuras municipales a nuevos y complejos requerimientos, cumpliendo con pautas de mejoramiento de la calidad de vida urbana en el marco de políticas de desarrollo sustentable y equitativo (Erbiti 1999, p.4). Dentro de los ejes estratégicos para alcanzar este objetivo se encontraban la participación comunitaria, el desarrollo económico local, y el desarrollo integrado y armónico de la ciudad. El OT fue uno de los ejes que emergió como proyecto prioritario desde los talleres participativos realizados con instituciones de la ciudad (Erbiti *et al.*, 2005).

La asociación, aunque indirecta, del Municipio con el Banco Mundial, el endeudamiento que generaría y la percepción de una imposición de objetivos externos generaron la reacción de actores como el Partido Obrero que manifestó en un comunicado:

El programa desarrolla, a través de consultorías privadas, proyectos que luego el propio Banco Mundial impone (sobre ordenamiento territorial, obras sanitarias, administración y otros), donde lo que impera es el lucro para unos pocos y privatización y ajuste para el pueblo; es decir, ahonda aún más las penurias de la población. (...) Peor aún: esta política reemplaza en la práctica al Ejecutivo y al Legislativo, ya que les impone la conducta a seguir en temas claves para la ciudad (Prensa Obrera, 21/08/2003⁷⁴)

Otras de las problemáticas que comienza a dilucidarse y marca el escenario previo a la definición del plan es la celeridad de las construcciones en las sierras. Tal como lo expresa la Multisectorial años después: “Actualmente, a la destrucción minera se suma una gran amenaza: el avance acelerado y caótico de construcciones sobre las Sierras. La eclosión de proyectos de urbanizaciones cerradas y la edificación indiscriminada se producen en el marco de la ausencia de regulaciones apropiadas y la desatención de las autoridades municipales” (Balance 2003 y Agenda 2004, en

⁷⁴ <https://prensaobrera.com/notaid/59154/>

Libro Verde 2012, p.147). Uno de los disparadores de este debate fue la acción judicial iniciada por una empresa local:

La inquietud del municipio local respecto del crecimiento anárquico de las construcciones, en principio originada por la amenaza que el boom inmobiliario puede significar para el paisaje serrano, se agravó cuando la empresa Lagos y Sierras de Tandil SRL radicó un recurso de amparo ante la Justicia. En su presentación judicial, la firma solicita que se le permita lotear y construir un barrio cerrado en el sector conocido como Villa del Lago, situado sobre una ladera casi virgen con amplia arboleda y con una vista imponente del Lago del Fuerte, principal espejo de agua de esta ciudad. (La Nación 2/11/2004, publicado en Libro Verde 2012, p.183).

Frente a ello, el gobierno local marcó el posicionamiento público de inclinarse a defender la integridad de las sierras y paisajística, no oponiéndose a las construcciones, pero si apelando por un protocolo que sea sostenible. De acuerdo a las declaraciones públicas realizadas por el intendente en esa época: “[el intendente] se mostró partidario de defender las sierras ‘a muerte, lo que no quiere decir que no se construya. Que quede claro’. Lunghi sostuvo que ‘la gente mayoritariamente quiere la preservación de las sierras, con un paisaje natural y con una construcción controlada, medida y ordenada’” (Comunicado citado en Libro Verde, 2012, p.175).

En este tema y frente a la medida propuesta al HCD de detener las construcciones por 180 días hasta definir un plan adecuado, lo cual fue aprobado en el HCD, diversos actores marcaron su posicionamiento. La Multisectorial se mostró en consenso y colaboración concretamente con la Cámara Empresaria, el Colegio de Arquitectos, de Ingenieros y Colegio de Escribanos, los cuales mantuvieron una relación de tensión y negociación con el ejecutivo en torno al OT. En el texto completo, la carta enviada al intendente Miguel Lunghi reza:

Nos dirigimos a Ud. a los efectos de comunicarle que en la reunión de Comisión Directiva celebrada el lunes 1º de noviembre, la Cámara Empresaria de Tandil conjuntamente con las entidades, abajo firmantes, han resuelto acompañar la suspensión de las construcciones en el faldeo de las sierras por el lapso de 180 días. Por lo mismo nos parece sustancial que durante todo ese tiempo sea el gobierno municipal en conjunto con el Poder Legislativo y todas las Instituciones de la comunidad, los que tengan a bien debatir, discutir

y consensuar una planificación acorde a la ciudad que merecen nuestros hijos, la cual deberá empezar a cumplirse indefectiblemente a partir del día 181. Pretendemos que nuestras Instituciones sean tenidas en cuenta, como factor de consulta y decisión a la hora de planificar, -con ideas compartidas y preocupación por el bien común de todas las partes afectadas - el nuevo escenario territorial que tenderá a proteger nuestra esencia cultural y estética, pues representa la fuente misma de nuestra identidad. (Carta al Intendente Lungui, citada en Libro Verde 2012, p.184).

Otras asociaciones locales, por ejemplo, la Asociación de Cabañas y la Asociación de Guías de Turismo, el Centro Náutico del Fuerte y la Sociedad Rural manifestaron por medios escritos también su posicionamiento en pos de la preservación de las sierras. Todos los factores mencionados, determinaron el camino a la definición del programa político y del Plan de OT, y la prevalencia de la agenda pública en ello.

7.2.3.2. Definición del programa político, primer acto de implementación y primeras tensiones

Dos factores influyeron en el carácter del proceso de formulación del plan. Por un lado, el paradigma importado del BID que dentro de sus estrategias innovadoras desde un inicio tuvo la pretensión de la participación comunitaria, posibilitándose, aunque con limitaciones, la consideración de la perspectiva de diferentes instituciones. Por otro lado, el activismo de la Multisectorial la cual, desde su postura hacia la relevancia de generar un plan y su desconfianza de la alianza con el BID, presionó en consenso con otras instituciones para que el mismo sea participativo.

Como se mencionó anteriormente, el plan de ordenamiento surgió de un diagnóstico previo del municipio y la priorización de sus necesidades, donde participaron en cooperación diferentes instituciones, siendo seleccionada la formulación del plan de OT. El objetivo general del proyecto fue "Elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tandil, consensuado con todos los sectores que permita la programación y ejecución de las acciones a mediano y largo plazo." (Erbiti 2006, p.51). El mismo comenzó a elaborarse en abril de 2003 con un proceso metodológico constituido por tres fases: diagnóstica, propositiva y operativa.

Según Erbiti (2006) se habría usado una metodología estratégica y flexible incorporando técnicas de prospectiva, un enfoque sistémico del territorio y un proceso

de planificación participativa. También se enfocó en articular permanentemente las escalas de región, partido y ciudad. Cabe aclarar que la modalidad participativa no fue abierta sino por invitaciones a instituciones previamente seleccionadas por el grupo de técnicos a cargo del proceso. Es decir que, en este caso, la formalidad adquirida por la Multisectorial en 1999 fue clave para ser invitada al proceso e incorporar la perspectiva ambiental en el plan. La limitación de la participación sujeta a invitaciones fue salvada en parte por la iniciativa de la Multisectorial de convocar por su cuenta a una Audiencia Pública, con el objetivo de tomar los aportes de vecinos y ponerlos a disposición de los técnicos (Figura N°20 y 21).

Figura N°20. Invitación a Audiencia Pública por la Multisectorial (arriba).

La Multisectorial por la Preservación de las Sierras de Tandil

Invita a una reunión abierta a toda la comunidad sobre el tema:
“Pensar la ciudad, un debate sobre el Ordenamiento Territorial del partido de Tandil” En la misma se analizará el Informe Preliminar sobre el Proyecto de Ordenamiento Territorial (M3M). (Disponible para consultas en la sede de dicha biblioteca y en www.sierrasdetandil.org.ar/actividades)

Miércoles 18 de mayo - 19 y 30hs.
Biblioteca Rivadavia, San Martín 516.

Libro: Libro Verde (2012)

Figura N°21. Concepción de OT adoptada por la Multisectorial (abajo).

Plan de ordenamiento territorial

↓

Un marco general que **todos** debemos **cumplir**

Por consiguiente:
 Lo tenemos que **entender**
 Tenemos derecho a **participar** de su elaboración

Solicitamos que las autoridades:

- dispongan de medidas de **no innovar** hasta tanto se apruebe un POT definitivo, evitando periodos de transición que podrían alentar la especulación inmobiliaria
- prioricen el **trabajo con la comunidad** en la elaboración de dicho plan, tomando como base el Informe del M3M.
- establezcan un **cronograma de reuniones abiertas** en distintos puntos de la ciudad con las autoridades responsables (concejales y funcionarios específicos del ejecutivo), instituciones y vecinos en general.

EL TIEMPO Y EL ESFUERZO DEDICADOS
 A PENSAR LA CIUDAD Y ESTABLECER
 UN P.O.T. SON UNA INVERSIÓN
 FUNDAMENTAL PARA NUESTRA
 CIUDAD

Fuente: Libro Verde (2012)

Desde la perspectiva técnica de formulación, la concertación sobre el plan tenía como propósitos:

Establecer consensos básicos en torno a los problemas prioritarios y a los grandes objetivos del mismo; Coordinar las estrategias, las directrices y los programas; Acordar los parámetros normativos respecto del uso y ocupación del suelo; Definir nuevas políticas sectoriales a partir de procesos de participación y consulta con los interesados; Promover un mayor compromiso de la comunidad con el cumplimiento de lo planificado y con la ciudad en general. (Erbiti, 2005, p.2).

La metodología estableció un pre-diagnóstico y un diagnóstico. El primero fue realizado por técnicos interdisciplinarios con especial relevancia de la municipalidad. El segundo se llevó a cabo a través de talleres de consenso cuyos ejes y potenciales participantes fueron establecidos en la primera etapa “en función de sus incumbencias declaradas e intereses actuales, potenciales y presuntos, en la gestión territorial y en los impactos de un nuevo plan y agrupados teniendo en cuenta los problemas críticos” (Erbiti, 2005, p.3). Así se diagramaron cuatro talleres: Gabinete Municipal ampliado (Taller I), Industria, Turismo y Ambiente (Taller II), Estructura Urbana, Ambiente y Territorio (Taller III) y Desarrollo Social (Taller IV), para cada uno de los cuales se invitó a diferentes organizaciones gubernamentales, del sector privado, de apoyo a la industria, colegios profesionales y del sector civil. Cabe destacar que, según lo testificado por Erbiti (2005), a pesar de notar un bajo ejercicio de la participación por parte de los actores locales, los que mostraron mayor asistencia e interés en los talleres fueron las organizaciones de apoyo al sector productivo, los colegios profesionales y las ONGs, con un porcentaje promedio de asistencia a las reuniones de 80%. Para el caso de la participación de la municipalidad, las instituciones educativas (UNICEN y terciarios), y las instituciones del sector empresario, el porcentaje baja a un 33% cada uno, con prominencia en este último de las empresas de servicios. El bajo porcentaje de la UNICEN se habría visto influenciado por el hecho de que sus facultades pertinentes (según el grupo promotor, Humanas y Económicas), estarían representadas en el equipo técnico. En cuanto al tipo de talleres, el que más asistencia tuvo fue el Taller de Estructura Urbana, Ambiente y Territorio, y el que menos el de Industria, Turismo y Ambiente.

Posteriormente a este trabajo colectivo, prosiguió la redacción por parte del equipo técnico de la primera versión del plan y la convocatoria a los mismos actores participantes, brindándoles un borrador del mismo para hacer sus sugerencias. Las organizaciones presentes en esta instancia y la anterior, por ende cuyas perspectivas han tenido una influencia relevante en el plan: son Colegio de Arquitectos de Tandil, Cámara Empresaria de Tandil, Centro de Martilleros de Tandil, Colegio de Ingenieros, Colegio de Agrimensores, Dirección Provincial de Hidráulica, Multisectorial por las Sierras de Tandil, Foro Estratégico de Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Instituto Mixto de Turismo y Honorable Consejo Deliberante. Esto es relevante especialmente si se toman en cuenta las apreciaciones de Erbiti (2005) quien identifica un interés gubernamental más orientado al desarrollo económico que a lo ambiental.

Coincidiendo también con los que además de haber sido invitados a la formulación, han hecho otras manifestaciones de interés y por ende son calificadas como de incentivo alto están la Cámara Empresaria, los Colegios Profesionales y la Multisectorial. Estos actores han mostrado un vínculo de negociación con el municipio, no solo en relación a la construcción de canteras sino también, a las construcciones en las sierras que es otro de los problemas que se incrementa a partir del 2000, en relación con la promoción turística.

En esta etapa el producto más relevante es el Plan de OT del partido, denominado Plan de Desarrollo Territorial (PDT), aprobado a escala municipal en 2005 y convalidado en 2007. El plan adopta una clara postura hacia la defensa del medio ambiente y las sierras, definiendo una Zona Protegida que, en el marco del documento, se establece actuaría de modo semejante a las AP provinciales.

De mucha relevancia es destacar que en su Libro Verde (2012) la Multisectorial manifiesta compartir “en términos generales” los objetivos y estrategias del plan de OT, aunque concretamente en lo referido a la Zona Protegida que establece el plan, hacen la observación de que según la norma no sería implementada hasta tanto no se establezca un plan de manejo con lo cual “deja un período de transición de duración incierta en el cual la prohibición no será efectiva y podría agravar la actual especulación inmobiliaria” (p.195).

Sobre el final de esta etapa, en coordinación con la Multisectorial se conforma la Asamblea Ciudadana por las Sierras (2006). A partir de ese momento se multiplican

las actividades en relación a la defensa de las sierras y la definición del plan de manejo previsto en el OT. Por ejemplo, se organizan marchas y reuniones sistemáticas, se planifican actividades con escuelas, voluntariados, festivales, entre muchas otras. Las mismas se acompañan de reuniones y alianzas con numerosos grupos, como clubes, jóvenes y escuelas, con una clara voluntad de integrar las diversidades, concibiendo al tema ambiental y al ordenamiento como temas totalmente transversales a todos los grupos sociales.

En esta época uno de los logros vecinales, a partir de una medida cautelar, es la obtención de un Decreto Municipal que prohibía la realización de voladuras en las empresas mineras del Partido de Tandil. Aquello dio lugar a una demanda judicial por parte de una cantera local declarándose un claro conflicto entre el Municipio y las empresas canteriles, lo cual desembocó en un “boicot” por parte de las empresas mineras locales “comprometiendo a las empresas mineras de toda la provincia, para no vender piedra a los corralones de Tandil” (Libro Verde, 2012, p.287). A partir de allí se fortalecieron las posturas en contra de la explotación minera. Por ejemplo, se puede citar la nota que firmaron la Sociedad Rural, APYMEC y la Cámara Empresaria, posteriormente a una reunión con la Asamblea, comprometiéndose a favorecer la absorción de la mano de obra que las canteras dejarían en su cierre:

Figura N°22. Carta al Intendente firmadas por Instituciones Intermedias

Señalamos oportunamente que nuestras sierras representan identidad, reserva y calidad de vida para todos los residentes y sus futuras generaciones.

Aunque respetuosos del mismo, somos concientes de que el actual marco legal resulta complejo y pernicioso a partir de las responsabilidades compartidas no delimitadas que terminan impregnando de manera negativa el escenario, favoreciendo la explotación desmesurada e imposibilitando un adecuado control.

Consideramos que el sentido común y el trabajo compartido junto a las autoridades políticas locales y a nuestros representantes legislativos emanados de la 5ta. Sección a nivel provincial y nacional, nos permitirá alcanzar un consenso amplio para obtener el marco legal propicio que preserve de explotación la zona comprendida dentro de la poligonal (Proy. Diputado ARI Mario Fabris 09/06) y establezca potestades municipales claras y precisas para controlar aquellas que funcionan actualmente fuera de la misma.

Queremos señalar y destacar la perseverancia de aquellas organizaciones civiles que trabajan con denuedo inculcando y concientizando la defensa del patrimonio natural y el cuidado responsable del medio ambiente.

Fuente: Libro Verde (2012)

7.2.4. Segundo momento (2008-2019)

7.2.4.1. Implementación y evaluación de la política: conflictos y alianzas

Esta etapa se encuentra marcada por cuatro procesos relevantes entrelazados al OT: el proceso de formulación del plan de manejo de la Zona Protegida, así como la lucha por su declaración como AP a escala provincial, lo cual se encuentra a su vez en estrecha relación con el conflicto con las mineras y un debate por el acceso a tierras y los convenios urbanísticos.

El Plan de OT entró en vigencia del plan en el año 2007, a partir de la convalidación provincial, lo que dio rápidamente lugar a numerosas tensiones, especialmente en relación a los intereses económicos diversos concentrados en el territorio de Tandil (negocios inmobiliarios y canteras especialmente, pero también *feedlots*, depósitos fitosantiarios, etc.) y el objetivo de la preservación ambiental. Las medidas del plan no se reflejaron inmediatamente en el territorio, sino que continuaron las negociaciones con las canteras para definir sus destinos y, en ausencia del plan de manejo de la Zona Protegida, se propendió a la continuidad de construcciones en las sierras sin normas claras.

Los actores de esta etapa podrían agruparse en aquellos que pulsan por el cumplimiento de la Ley y aquellos que presionan por excepciones o directamente incumplen lo establecido en el Plan. El HCD refleja en su interior esas tensiones, mientras que el Municipio adopta un rol cambiante u oportunista, en ciertos casos apoyando las excepciones y en otros sosteniendo un discurso de cumplimiento de las normas. Es decir que se convierte en un actor en continua negociación con los actores económicos y preservacionistas, sin mostrar una postura definitiva en relación al OT, en una política que estaría orientada a la concertación, como puede ilustrarse en los dichos del intendente (en el marco de un seminario organizado desde el municipio para favorecer el desarrollo local), recuperados en un medio local:

Sobre la generación de escenario de institucionalidad para el desarrollo, la consigna del seminario, el Intendente señaló que 'entre todos debemos generarla', en otro gesto de cooperación. Y agregó en tal sentido que se trata de 'la base de cualquier iniciativa de desarrollo local'. Por eso, celebró la

presencia de actores públicos, privados y académicos, como protagonistas 'del intercambio de información, opinión y experiencias, para intentar construir nuevos espacios (El Eco 20/03/2009⁷⁵).

En cuanto a las tensiones generadas por el Plan, integrantes del Colegio de Arquitectos en una entrevista con un medio local explicaron:

Era de esperarse, porque cualquier ley nueva hasta que entra en marcha, se difunde, un plan de ordenamiento que tiene muchos detalles, siempre algo se escapa y ahí vienen los conflictos. El Municipio tiene buena voluntad de ir corrigiendo sobre la marcha, pero los tiempos del Municipio no son los tiempos de los profesionales, ése es el conflicto de siempre en todos los municipios, en todos los estamentos del Estado. No digo que no se mueva, es burocracia. Para cuando el privado comprende que el que maneja la ciudad es el Estado y que la burocracia tiene otros tiempos, eso genera algunos conflictos con los profesionales y los clientes (El Eco, 01/07/2008⁷⁶).

Respecto a las excepciones por el acceso a las tierras, es clarificador citar a Girado (2019):

El otorgamiento de excepciones a particulares y empresarios -locales y foráneos- la mayoría de las veces refiere a la modificación de los parámetros de construcción establecidos por el PDT [el plan de OT] de acuerdo a la localización de los terrenos. Los pedidos pueden referir a uso unifamiliar o multifamiliar, en cuyo caso es autorizado bajo el argumento de la necesidad de acceso a la vivienda. Sin embargo, también existe la posibilidad de celebrar Convenios Urbanísticos, figura que se aplica cuando la excepción no se encuadra en el uso familiar o multifamiliar, persiguiendo además la finalidad de lucro por parte del Municipio (p.128).

El oficialismo ha tenido posiciones cambiantes. Por ejemplo, en 2008 la postura del gobierno mediante la palabra del secretario de Obras Publicas frente a construcciones ilegales sin planos aprobados, muestra un apoyo al cumplimiento del OT indicando un repudio hacia dichas situaciones. Por ejemplo, en torno al tema de

⁷⁵ <https://www.eleco.com.ar/interes-general/lunghi-hablo-de-la-crisis-que-golpea-fuerte-y-abogo-por-una-cooperacion-publico-privada/>

⁷⁶ <https://www.eleco.com.ar/interes-general/el-alza-de-los-costos-de-la-construccionprovoco-una-retraccion-en-las-inversiones/>

las tierras, especialmente en relación al pedido de excepción para vivienda unifamiliar aparecen nuevos actores como la Asociación Civil Ecos y la Asociación de Docentes, quienes negocian en el HCD para obtener una solución a sus problemas. Según un medio local en entrevista con representantes de la primera asociación queda evidente la estrategia utilizada:

Al tanto de algunas experiencias en donde se había recorrido este camino decidieron conformar una asociación civil, a la que denominaron Ecos, para comprar junto a otras personas un terreno de grandes dimensiones y luego acceder al privilegio de una excepción que lotee el mismo y lo ceda a cada miembro de la asociación. Con este mecanismo muchos jóvenes, y no tanto, de Tandil están aspirando a tener su casa propia. (...) nunca tuvimos respuesta y cuando conseguimos que nos reciban en una reunión con el intendente, nos dijeron que el problema era el PDT [Plan de OT] que no estimaba que allí se haga una subdivisión (El Diario de Tandil, 05/11/2013⁷⁷).

Sin embargo, hay casos más complejos por la escala urbanística y monetaria de los proyectos en los que el municipio se muestra en una postura de negociación, por ejemplo, en los casos icónicos de Villa del Lago, Don Bosco y Cerro Leones, que excedían la cota permitida para la construcción, según el Plan de OT. Esta ambivalencia es interpretada por la Asamblea, en relación a un comunicado público titulado “Ni una toma más”, del siguiente modo:

Hay muchas situaciones que se están dando en distintos lugares que muestran claramente cuál es la política del Ejecutivo, que en lugar de agarrar y hacer respetar el PDT [Plan de OT], y frenar y no permitir el avance de la construcción sobre las sierras, hace todo lo contrario. Lo impulsa para algunos privilegiados. (...) En esos casos el aval viene por el lado de que la gente que está haciendo esa actividad irregular, de alguna manera, tiene algún grado de llegada o de influencia, o hace algún tipo de negocio con el Municipio por el cual esa actividad se permite. [En el caso de Villa Cordobita] El Municipio está reaccionando porque de alguna manera no lo está autorizando, no es gente que tenga llegada al Ejecutivo. Los que perdemos somos todos -en realidad- con esta forma de permitir el avance de la construcción sobre las sierras. (...) Está en la ley, el Plan de Ordenamiento Territorial marca, como una política a

⁷⁷ <https://eldiariodetandil.com/2013/11/05/ecos-del-problema-de-la-vivienda-en-tandil/>

seguir, el no permitir el avance de la construcción sobre las sierras y sí habilitar, que es justamente otra de las cuestiones que le reclamamos al Municipio y sobre lo cual prácticamente no ha hecho nada, suelo urbano con los servicios para que los vecinos que así lo necesiten puedan construir en los lugares adecuados (EL Eco 19/09/2015⁷⁸).

En estos casos la postura de la Asamblea por la Sierras es clara: “Como vocera de la Asamblea Ciudadana para la Preservación de las Sierras, la especialista Ana Fernández advirtió que la posibilidad de que el Municipio cobre un tributo por plusvalía urbanística, a través de excepciones al Plan de Ordenamiento Territorial, permitirá que los empresarios alcanzados por la Ley de Paisaje Protegido intenten reconvertir sus canteras en fabulosos negocios inmobiliarios” (El Eco, 15/08/2010⁷⁹). Es decir que concretamente sobre la evaluación del plan sostienen: “Cambiar el Plan de Ordenamiento para flexibilizar la moderada protección que se ha logrado sería un retroceso, poner el lucro individual como un valor más importante que el bien común” (El Eco, 15/08/2010).

En el HCD se observan estas tensiones llegando a la instancia en la que un bloque opositor adoptó la postura de no votar convenios urbanísticos por excepción exigiendo las Audiencias Públicas para esos temas. Comienza a ser clara entonces la necesidad de reformular el plan, comenzando un proceso de evaluación informal sobre el mismo.

Simultáneamente al debate sobre las tierras emerge una fuerte movilización en relación al proyecto de ley para la declaración de las sierras como paisaje protegido (analizado posteriormente), que finalmente fue declarada en el año 2010. Esto determinó un importante conflicto con las mineras, ya que tres canteras debían abandonar su actividad. Así se produjo una manifestación histórica, en la cual los canteristas en alianza con camioneros también afectados, sitiaron la ciudad.

Simultáneamente a estos procesos empezó la definición del plan de manejo de la Zona Protegida establecida en el plan de OT que habría comenzado a diagramarse al interior de la municipalidad en el año 2008, poniendo un año después, a disposición

⁷⁸ <https://www.eleco.com.ar/interes-general/preservacioncitas-exigen-ni-una-casa-mas-sobre-las-sierras/>

⁷⁹ <https://www.eleco.com.ar/interes-general/advierten-que-los-canteristas-podrian-construircountries-en-las-sierras-con-la-propuesta-oficial/>

de los “sectores profesionales con injerencia en el Plan de Desarrollo Territorial”, una encuesta para dar apreciaciones sobre el proyecto de plan de manejo elaborado, el cual sin embargo no habría sido finalizado ni aprobado en el HCD hasta la actualidad.

También comenzó la discusión por el plan de manejo del Paisaje Protegido, posteriormente a la declaración:

(...) se generaron, específicamente en lo que respecta a la elaboración del plan de manejo de la Ley 14.126, siete talleres sobre temáticas urbanas-ambientales específicas. Esta modalidad de participación fue duramente cuestionada ya que las personas que concurren fueron informadas sobre la realización de los mismos con reducido tiempo de anticipación, sólo podían concurrir tres personas como máximo por cada institución/agrupación, no se repartió previamente información para lograr analizarla con detenimiento y se privilegió la exposición por parte de los funcionarios políticos intentándose disminuir las confrontaciones entre los participantes, no dando lugar a una ronda de discusión y preguntas (Girado, 2014, p.1175-1176).

Los mismos protagonistas expresan:

Los talleres fueron expositivos, carecieron del tiempo necesario, no se presentó información imprescindible, no hubo espacio de discusión y fundamentalmente la convocatoria fue restringida y parcializada. Consideramos que la invitación a algunas organizaciones como la nuestra, lejos de constituir un espacio de participación, es un intento de utilizar nuestro trabajo y el de otros sectores de la comunidad para legitimar decisiones tomadas de antemano o arbitrariamente. No seremos cómplices de una parodia de participación (Libro Verde 2012, p.561).

Finalmente, en esta etapa emergen nuevos actores en relación a la preservación ambiental, reclamando por el cumplimiento del OT. Por ejemplo, en los medios se publica sobre un grupo de vecinos de Gardey que reunidos bajo el lema “Paren de fumigarnos” “denunciaron diversas violaciones a la ordenanza municipal que regula el uso de agrotóxicos en el partido” (El Eco, 28/07/2019⁸⁰). Se habrían hecho reuniones colaborativas con la Defensoría del Pueblo, el Municipio y otros

⁸⁰ <https://www.eleco.com.ar/la-ciudad/vecinos-de-gardey-se-reunieron-con-autoridades-para-frenar-las-fumigaciones-ilegales/>

interesados, orientadas a la solución del problema. También pueden mencionarse como ejemplo a la ONG Más Naturaleza, quien demandó públicamente diferentes vulneraciones del medio ambiente y la violación del plan, solicitando apoyo también a la Defensoría del Pueblo. Estos debates y conflictos continúan a la actualidad.

7.3. La articulación de las áreas protegidas del partido en la política de ordenamiento territorial

7.3.1. Áreas protegidas vigentes en el partido

La figura de protección más antigua con la que cuenta Tandil es la Reserva Natural Sierra del Tigre, creada en tierras municipales por el Decreto Municipal N° 288/72⁸¹, como se cita a continuación (Tabla N°88):

Tabla N°88. Creación de la RN Sierra del Tigre

<p>Tandil, 7 de abril de 1972.- Visto: la inquietud manifestada en las presentes actuaciones con respecto a la necesidad de preservar la fauna y flora regional. Atento: a la información producida por la Dirección de Parques y Paseos de esta Comuna y teniendo en cuenta las facultades conferidas en el Art. 5° de la Ley N° 7.443. EL INTENDENTE MUNICIPAL DECRETA Artículo 1° - Créase una reserva natural de la fauna y flora autóctona en el predio municipal conocido por "Sierra del Tigre", en la Sección Chacras de este Partido. Artículo 2° - La zona afectada comprende un total de 140 has, 10as y 0,20 cas., y está integrada por las siguientes chacras: 226 A, 227 B, 245 C, 246 D, y la parcela 9 de la Chacra 247, limitando al N.E. con las chacras 207 y 208, al N.O. con las chacras 22 y 244, al S.O. con la chacra H. y 223 y S.E. con la chacra 228 y parte de la chacra 247. Artículo 3° - La reglamentación del presente decreto se realizará oportunamente por la Dirección de Parques y Paseos Municipal. Artículo 4° - Regístrese, comuníquese. Registrado bajo el N° 288/72.</p>
--

Fuente: Decreto Municipal N° 288/72 (HCD Tandil)

A su vez, se reconoce el accionar de una agrupación comunitaria en el Decreto Municipal 256/72 (Tabla N°89):

⁸¹ <http://www.hcdtandil.gob.ar/legislacion/Decreto-288.html>

Tabla N°89. Reconocimiento de agrupación de apoyo a la RN Sierra del Tigre

Expte.430/A/72

Tandil, 30 de octubre de 1972.-

Visto lo solicitado por la Agrupación "Amigos de la Reserva Natural de la Sierra del Tigre", constituida por un grupo de vecinos que se han reunidos en gesto espontáneo con el objeto de facilitar la materialización de la obra;

En uso de sus facultades:

EL INTENDENTE MUNICIPAL DECRETA

Artículo 1° - Reconócese oficialmente a la Agrupación "Amigos de la Reserva Natural de la Sierra del Tigre", cuya Comisión Directiva provisoria la integran las siguientes personas: Presidente Dr. Huberto Cuevas Acevedo, Secretario D. Reynaldo Coatti, Tesorero, Rafael Francisco Trípodí y Vocales, Juan Calvo y Adolfo Domínguez.

Artículo 2° - De forma.

Registrado bajo el N° 256/72

Fuente: Decreto Municipal N° 288/72 (HCD Tandil)

Según lo que menciona dicha asociación cooperadora en su página oficial la Municipalidad le habría cedido mediante este último decreto "la responsabilidad de la construcción, mantenimiento y manejo" de dicha Reserva, proyecto presentando al intendente en el año 1971 y gestado "por iniciativa de vecinos de la ciudad y la Filial Tandil de la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos GEA, en conjunto con el Departamento de Extensión Cultural de la UNICEN, como un relicto protegido para la conservación del suelo, la flora y fauna existente, la promoción de trabajos de investigación y difusión de conocimientos en un predio serrano ubicado a 5 km de la ciudad, cedido a tal efecto por el municipio" (web oficial Reserva Natural Sierra del Tigre⁸²).

Este proyecto se convirtió en uno de los atractivos de Tandil visitados especialmente por turistas, según uno de los miembros de la Comisión Directiva:

El desempeño de la Reserva brinda más frutos con los turistas visitantes que con la población local, en el sentido de que las visitas, en un 90% son de distintas localidades fuera del partido de Tandil, y extranjeros. La población local sabe que es un espacio de importancia en lo cultural, respecto de la protección de las sierras, flora y fauna, pero no la visitan como espacio para recreación y esparcimiento (Comunicación Personal 9, 2018).

⁸² <http://sierradeltigretandil.org.ar/la-reserva/historia/>

Si bien la Reserva a lo largo de los años está presente en distintas iniciativas municipales, como se refleja en algunas actuaciones administrativas, y es incorporada también en el Plan de OT (como se establecerá posteriormente), para el 2018 el testimonio obtenido manifiesta que no existe un apoyo sólido del municipio, dificultándose su accionar. Por otro lado, la fortaleza estaría dada justamente por el componente comunitario de la Reserva: “Una de las claves internas que impulsaron la Reserva natural es la Comisión Directiva que la dirige, pues sus integrantes tienen firmes convicciones acerca del rol e importancia que tiene la reserva en la zona, en cuanto a aspectos de conservación del medio ambiente, educación, cultura y recreación”. (Comunicación Personal 9, 2018).

Finalmente, en relación a la percepción del rol del AP en el partido la respuesta fue:

El rol de las Reservas Naturales, y de la Reserva Sierra del Tigre en particular, es fundamental como espacio creativo, de expansión y descanso para la mente de las personas que buscan un lugar de paz, y liberador de todos los aspectos de “materialismo” que normalmente rodea al ser Humano moderno. (...) Concretamente la Reserva natural tiene que ser una Escuela a cielo abierto, donde las personas de todas las edades puedan aprender, y recrearse. (...) Mi interés y expectativas son que la reserva natural sea conocida y valorada en toda su magnitud, esto es en los aspectos ecológicos, de medio ambiente, arqueológicos y de recreación (Comunicación personal 9, 2018).

Por otro lado, se encuentra el Paisaje Protegido de Interés Provincial Sierra de Tandil La Poligonal, creado por Ley N° 14.126⁸³ del 2010 en los términos de la Ley N° 12.704 (Figura N°23), con el antecedente específico de la Zona Serrana Protegida establecida por el Plan de OT del Partido. Para el alcance de esta norma la movilización urbana fue determinante.

Es interesante observar particularmente la estrecha vinculación en el artículo N°1 de esta Ley con el Plan de OT local, el cual no es solo citado sino que adopta la delimitación allí establecida (Figura N°24).

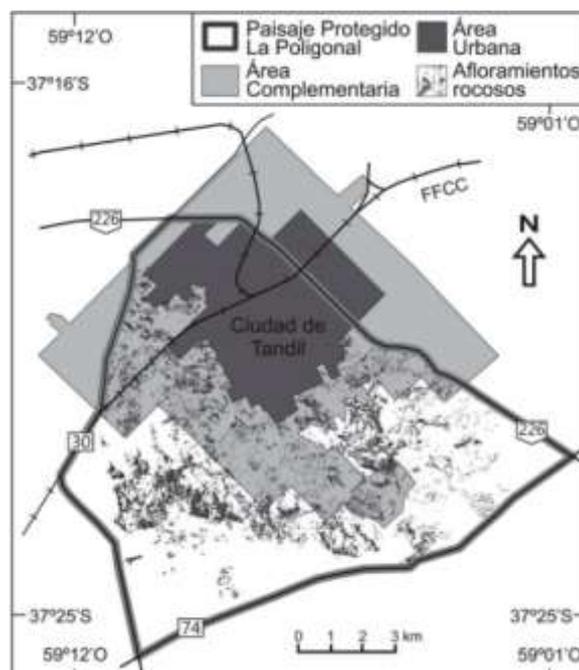
⁸³ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/x6K13SYB.pdf>

Figura N°23. Ley N°14.126



Fuente: Página Oficial Gobierno de la Provincia de Buenos Aires- Normas.

Figura N°24. Delimitación del Paisaje Protegido "Sierra de Tandil"



Fuente: Labornia *et al.* (2016)

La ley hace énfasis en detener y reconvertir la actividad minera en dicha zona, y en garantizar los derechos laborales para los empleados afectados en el cierre de las canteras. Las construcciones inmobiliarias no se tratan particularmente, quedando sujetas a lo establecido por la ley general N°12.704 (ver. pág. 109).

El Decreto Reglamentario de esta ley (N°1766/10)⁸⁴ en su Artículo 3° otorga al municipio “la promoción y control del Paisaje Protegido”, conformando un Comité de Gestión para apoyar dicha tarea, compuesto por representantes provinciales y locales quien en su accionar “efectuará consultas con representantes de instituciones y entidades de la comunidad local con interés sobre el tema” (Artículo 3°). Finalmente se establece el requerimiento de un Plan de Manejo el cual “será elaborado por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, juntamente con el Municipio de Tandil, con la participación de otras autoridades provinciales con competencia en el tema” (Artículo 4°) que debería realizarse en un máximo de cuatro meses posteriores a la entrada en vigencia de dicho Decreto. La Resolución 17/2011⁸⁵, aprobaría un plan de manejo, del cual sin embargo la Asamblea específica no haber sido debidamente participe.

7.3.2. La articulación de las AP y los proyectos de conservación en el OT según los protagonistas

La necesidad de establecer en el partido AP es planteada tempranamente por la Multisectorial por la Preservación de las Sierras y continuada por la Asamblea. En este sentido, la organización elaboró un primer proyecto de ordenanza, que contó con el apoyo de numerosas instituciones y ciudadanos, el cual se ingresó como nota en la Municipalidad el 30 de junio de 2000. Se expone a continuación artículos relevantes de la misma (Figura N°25):

⁸⁴ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0QaklvI4.html>

⁸⁵ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0QaQp3S4.html>

Figura N°25. Proyecto de Ordenanza para la conservación de las Sierras de Tandil

Proyecto de Ordenanza

Artículo 1- Declárase de interés público la protección y conservación de las Sierras de Tandil

Artículo 2- Se establece que en todo el partido de Tandil no se habilitarán emprendimientos que afecten la integridad de las Sierras.

Artículo 3- Las actividades a desarrollar en cualquiera de las Sierras deberán contar con un estudio de impacto ambiental, realizado de acuerdo a los requerimientos generales establecidos por la ley 11.723 y los particulares determinados por el Municipio de acuerdo con el Art. 77 de dicha ley.

Artículo 4- Se delimitarán dentro del partido de Tandil áreas protegidas utilizando criterios compatibles con los establecidos para la determinación de un Parque o Reserva Natural de Usos Múltiples por la ley 10.907 y su modificatoria, ley 12.459.

Artículo 5- Establécese como prioridad la conservación de La Sierra Alta de Vela.

Artículo 6

Se convocará a Universidades Nacionales y Organismos específicos a colaborar con la autoridad de aplicación en la elaboración de un plan de manejo de las áreas protegidas municipales. No obstante, hasta tanto el mismo sea elaborado y queden definidas las distintas zonas se considerará a todas las sierras del Partido con criterios similares a los utilizados para las reservas naturales integrales.

Artículo 7 Se facilitará con la exención de tasas municipales la constitución de áreas de reserva natural municipal instando a la provincia haga lo propio con el impuesto inmobiliario a los propietarios que accedieran al Reconocimiento de dichas áreas como Reservas Naturales Privadas (Ley 10907, Art. 8)

Artículo 8- Solicítese a la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia, la sanción de una ley a los efectos de reconocer las áreas protegidas por el Municipio como Reserva de Usos Múltiples o Parque Provincial

Fuente: Libro Verde (2012)

La Multisectorial expresa que el objetivo de la propuesta era: “Lograr la protección de las Sierras de Tandil desde lo local hacia lo nacional, promoviendo su postulación como Patrimonio Natural de la Humanidad ante la UNESCO. El valor científico lo amerita pero sólo estaremos en condiciones de pedir el reconocimiento y la protección de la humanidad si somos capaces de demostrar que el propio país las protege” (Libro Verde 2012, p.60).

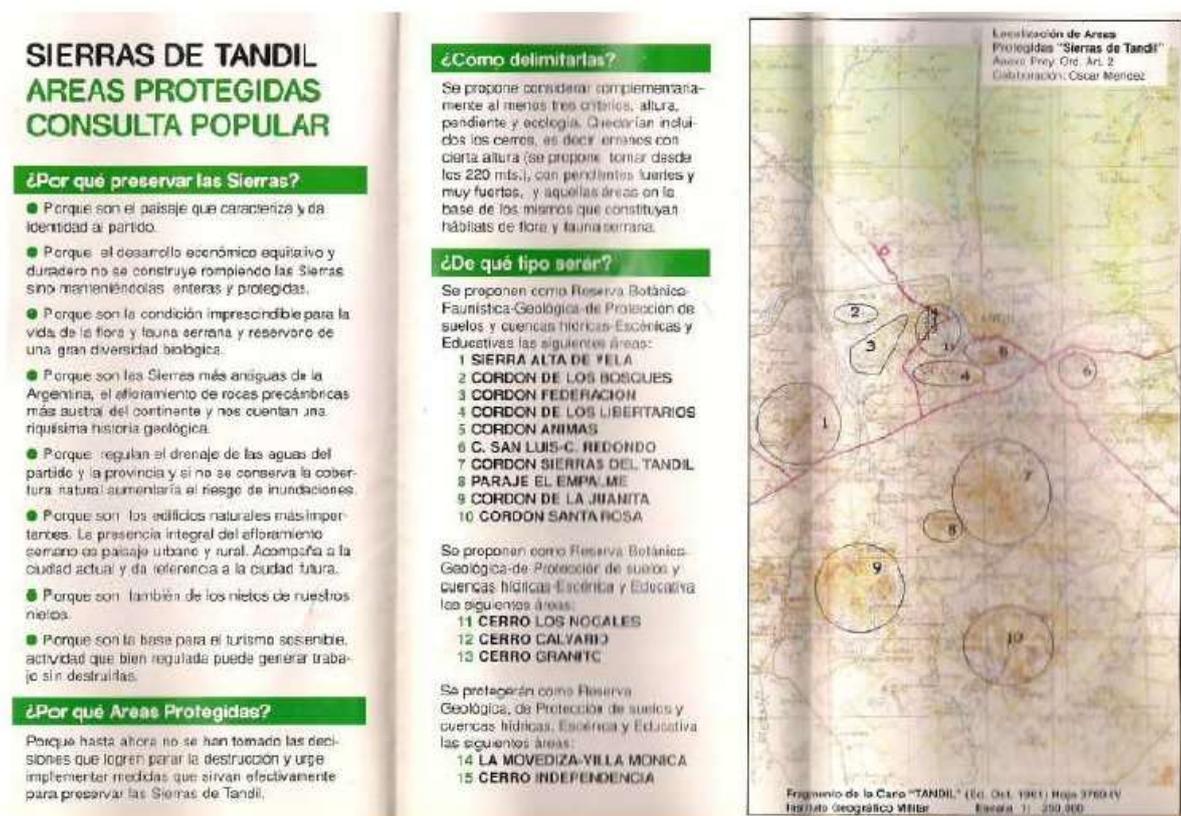
En este primer proyecto de ordenanza se cita como justificación un marco legal, en el cual la Ley N°8912 de OT aún no es incorporada. La organización denuncia que esta propuesta no fue tratada en el HCD y continua su militancia atravesada por el proceso local simultaneo de definición del Plan de OT, en el cual participa y cuya influencia es relevante para el establecimiento de la Zona Protegida: “El reclamo de un ordenamiento territorial inteligente, que garantice un uso del suelo adecuado y la protección del paisaje, a través de la creación de alguna categoría de área protegida,

cuenta con un amplio respaldo de la comunidad” (Libro Verde, 2012, p.342). Y posteriormente continua:

Por eso el ordenamiento territorial es una cuestión de todos. No debe expresar la voluntad de los funcionarios sino la vocación de la ciudad. Es el marco general, imprescindible para la convivencia, que define donde podemos realizar las actividades que queremos hacer. De tal manera, tanto quien pida como quien autorice excepciones a ese marco general estarán estableciendo privilegios. (...) Hablar de Áreas Protegidas al mismo tiempo que aceptar excepciones que contradicen los objetivos de esa protección es, al menos, incoherente” (Libro Verde, 2012, p. 374).

En el mismo año de aprobación local del OT, el 14 de julio de 2005 fue presentada ante el HCD un segundo proyecto de Ordenanza de Áreas Protegidas y Consulta Popular, esta vez haciendo uso de la Banca XXI. En esta versión, se establecen con especificidad los sectores a ser propuestos a ser declarados como AP y sus categorías (Figura N°26):

Figura N°26. Propuesta de AP en Tandil



Fuente: Libro Verde (2012)

Ya para esta instancia el OT y su normativa provincial son integradas plenamente en el proyecto de conservación. Así se establece en un comunicado público en dicha ordenanza (Tabla N°90):

Tabla N°90. Fragmento de Comunicado Público (Multisectorial)

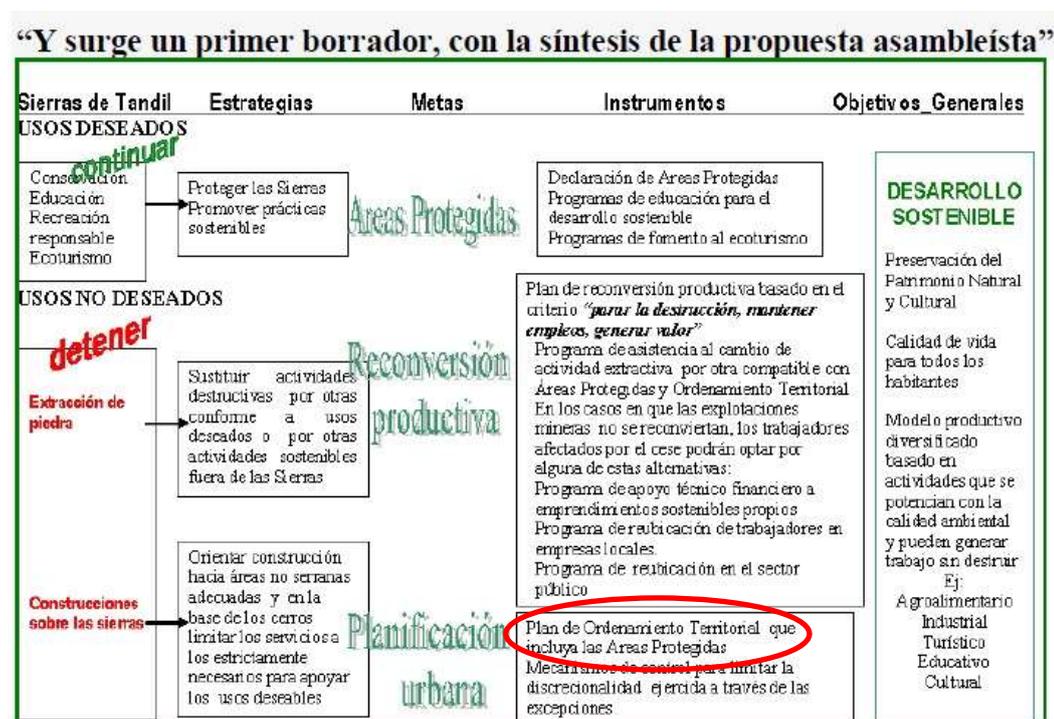
¿Cuál es el marco legal que posibilita la creación de Áreas Protegidas?
 Todo ciudadano tiene tanto el derecho como la obligación de la protección del ambiente y el Patrimonio Natural. (Constitución Nacional, art. 41 y la Constitución Provincial, art. 28 y ley 11.723, entre ots.).
 Las leyes provinciales 10.905 y 12.459 regulan la creación de reservas naturales
 El Municipio es responsable de la protección del ambiente (ley 11723) y el ordenamiento del territorio y regulación del uso del suelo (ley 8912)
 El Informe Preliminar sobre el Plan de Ordenamiento Territorial establece una Zona Especial de interés ambiental denominada "Parque Municipal Sierras de Tandil". Su delimitación y plan sectorial están pendientes y esta ordenanza de Áreas Protegidas es una propuesta concreta en este sentido.

¿Se pueden proteger áreas privadas?
 Sí. El Estado es el responsable por el ordenamiento territorial y la regulación del uso del suelo y todos estamos obligados a cumplir con esas regulaciones. En el caso de declaración de Áreas Protegidas, los propietarios que quedan comprendidos en la reserva, pueden recibir exenciones o reducciones en los impuestos provinciales y tasas municipales.

Fuente: Libro Verde (2012)

A su vez, esta integración plena del OT y las AP en pos de la defensa de las sierras es ilustrada y explicada en un esquema que la Asamblea diagramó en el 2006 para sintetizar la propuesta de su organización (Figura N°27):

Figura N°27. Resumen de propuesta de AP para Tandil



Fuente: Libro Verde (2012)

Para el año 2006 denuncian que, al igual que el anterior proyecto de Ordenanza presentado en el HCD, el mismo seguía sin ser tratado. En relación a ello, la organización da su postura sobre las limitaciones de la “Zona Protegida” prevista en el Plan de OT (2005) (que ellos denominan POT) y critican el mecanismo de aprobación del mismo:

El POT, nada menos que el nuevo “plan regulador” fue aprobado por unanimidad en una sesión supersónica en la cual sólo se discutió el punto referido al consejo consultivo, desestimando la participación de ONG ambientalistas. Rápida sesión donde el público sólo pudo enterarse de que 20 concejales levantaron la mano al unísono expresando un acuerdo que ya se había realizado fuera de la vista pública. Como Uds. mencionan el POT considera entre las Zonas Especiales de Interés Ambiental un Parque Natural Sierras de Tandil cuya delimitación y plan de manejo deja abierto. A nuestro esto, si bien representarían un tímido avance, no revisten el carácter de Áreas Protegidas tanto por partir de un criterio, el de la cota, por sí solo insuficiente, como por los parámetros considerados, los cuales permiten la construcción en zonas inadecuadas. Por mejor que sea el Plan de manejo a realizar, el POT permite desde el vamos actividades que no debieran realizarse en un Área Protegida. De acuerdo a la información disponible, esto no es coherente con el objetivo de preservación del conjunto serrano enunciado por el propio plan. Por lo cual insistimos en la necesidad de constituir verdaderas Áreas Protegidas y esperamos se trate el proyecto presentado (Carta al Intendente del 05/06/2007, citada en Libro Verde 2012, p. 275).

Dos años después, estos dichos se reafirman:

Más allá del pomposo nombre que se le ha dado en el Plan de Ordenamiento Territorial, no se trata de verdaderas Áreas Protegidas. A los hechos nos remitimos: Canteras, Casas, Caminos, Forestación exótica, Hoteles, siguen avanzando sobre nuestras Sierras. A fuerza de excepciones o de construcciones levantadas sin pasar por la municipalidad, pero que las propios funcionarios disimulan con el adjetivo “autorizable”. Las Multas para regularizar sirven para recaudar pero no para preservar. Y el negocio inmobiliario y los usos inadecuados de las Sierras no han parado de crecer. (Libro Verde, 2012, p. 422).

La movilización ciudadana, en adición a una postura municipal no definida pero orientada a la concertación y a la preservación ambiental, permiten a la conservación ganar terreno en el partido. Para el 2007, como se mencionó la sección anterior, la ciudadanía lograba con una medida cautelar que el Municipio decreta la suspensión de voladuras en el partido. Sobre ello el intendente envió una carta a la ciudadanía asumiendo su postura y desatando un conflicto largamente gestado:

Hasta no hace mucho tiempo, como vecino de la ciudad, he visto durante los últimos años un debate inagotable y estéril sobre las consecuencias de la actividad, la disputa sobre responsabilidades y competencias, las reuniones, acuerdos, leyes, ordenanzas, y un discurso de cambio para que nada cambie (...). He sido paciente. Desde principios de mi mandato hemos trabajado incesantemente sobre el tema intentando el diálogo y acciones en todos los niveles gubernamentales. Pero parece que el tema roza intereses económicos y políticos poderosos, que en su momento llevaron incluso al Gobierno local a firmar un acuerdo indecoroso y lesivo para los intereses de la ciudad. (...) Por eso invito a las empresas proveedoras de materiales, que al igual que muchas ciudades de la Provincia busquen alternativas para abastecer el mercado local. Sabemos que la incidencia de los materiales pétreos en una construcción tradicional no supera el 2%, y que actitudes corporativas no van a contribuir a solucionar el problema. (...) Esto no es sólo el problema de un Gobierno, es un problema de todos. Los tandilenses gozamos de este regalo de la naturaleza que son nuestras sierras. Son ellas silenciosas testigos de nuestras vidas. De nosotros depende que este paraíso serrano pueda ser disfrutado por nuestros nietos y sus hijos. (Carta del intendente Lungui 02/08/2007, citada en Libro Verde, p. 298)

Este posicionamiento se acompañó del apoyo del entonces gobernador Scioli, generándose un sentido de cooperación y coordinación.

El tipo de conservación por el que apela la Asamblea sería de corte integral, tal como lo expresa la organización: "A nuestro entender no se trata de un conflicto entre producción y conservación, sino entre distintos modelos de producción. Es por eso que la invitamos a Tandil o en su defecto, solicitamos una entrevista, a los efectos de hacerle conocer las propuestas elaboradas con el objetivo estratégico de 'Proteger las Sierras, generar fuentes de trabajo y crear valor'". (Libro Verde 2012, p.253).

A partir de ese momento, las actividades de la Asamblea se multiplicarían, abarcando desde marchas sistemáticas, encuentros, talleres artísticos, confección de materiales didácticos, eventos deportivos, cartas a todas las autoridades competentes, notas de prensa, marchas, viajes a La Plata e incluso a lugares donde se había usado la piedra obtenida en Tandil (ej. Necochea) para presionar y reclamar. Uno de los logros que daría lugar al desenlace de declaración de la Ley de Paisaje Protegido, fue la consecución de una reunión con la Ministra de Producción de la Provincia en el año 2008. En dicha reunión comenzaría a adquirir condiciones de posibilidad un proyecto de Paisaje de Interés Protegido Provincial, que sin embargo no era lo que proponían los vecinos. En relación a ello, la Asamblea defiende el proyecto inicial de AP, que planteaba Reservas Naturales, estableciendo la diferenciación con la declaración de Paisaje Protegido y las limitaciones de esta última:

El proyecto anunciado por la Ministra Giorgi se basa en la ley 12.704 de Paisaje Protegido, cuyo Art. 7 establece que las actividades con impacto negativo podrán ser autorizadas por las autoridades previa presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Esto es sumamente preocupante ya que, por experiencia y remitiéndonos a los hechos, sabemos que muchas de las empresas que más daño le han hecho a nuestro ambiente, por ejemplo las canteras, tienen EIA aprobado. Además, seguir dependiendo del criterio de las autoridades para decidir caso por caso se podría parecer demasiado a lo que viene pasando y sería repetir errores. Por el contrario, declarar Áreas Protegidas a las Sierras de Tandil, estableciendo por ley que usos están permitidos y cuales no generará un marco estable y claro a cumplir por todos los ciudadanos por igual. (Comunicado del 24 de julio de 2008, citado en Libro Verde 2012, p. 570-571).

La organización ilustra dicho asunto con el siguiente gráfico comparativo (Figura N°28):

Figura N°28 Comparación de figuras de conservación

**“¿Por qué Áreas protegidas es mejor para las Sierras de Tandil?
Cuadro Comparativo”**

Borrador de proyecto anunciado oficialmente	Proyecto de la Asamblea Ciudadana
<p>Paisaje protegido Las actividades consideradas restringidas deberán pedir permiso y presentar Estudios de impacto ambiental. Serán los <i>funcionarios</i> los que decidan si aprueban o no los proyectos.</p>	<p>Área Protegida Regulación definitiva de usos impidiendo los que afecten a las Sierras y la ciudad Se establece por <i>ley</i> que no podrá haber Canteras, Construcciones, Forestación Exótica sobre las Sierras</p>
<p>Protección a las fuentes de trabajo Protege las Sierras del centro. Las canteras mencionadas, (tres de piedra: Carba, Montecristo, Los Naranjos y una de arena, El centinela), son una parte de las que se encuentran en la poligonal. La ley no incluye cuatro canteras de piedra (Cerros Dómicos y Minera Tandil, también dentro de la poligonal, cercanas a la Vasconia) y Cerro Federación y Equimac cercanas Cerro La Virgen</p>	<p>Protección a todas las Sierras. Todas las canteras generan impactos negativos para la ciudad, afectan áreas turísticas, y modifican relieve, flora, fauna y el escurrimiento de las aguas. Recordemos además que las explosiones que mas quejas han generado provienen de Cerro Federación, ubicada fuera de la poligonal cerca del Cerro La Virgen</p>
<p>Un año de explotación. Diez para expropiar ¿Y Mientras tanto?</p>	<p>Cese Inmediato</p>
<p>Reconversión/ Expropiación</p>	<p>Primero revisar situación de cada cantera.</p>
<p>La provincia destaca que ya cerró a la cantera El Trincante, al retirarle el registro minero por incumplimientos reiterados</p>	<p>¿Por qué no retiran el registro de otras canteras que también han incumplido?</p>

Fuente: Libro Verde (2012)

Para el 5 de agosto de 2008 continuaban las negociaciones por la declaración de Paisaje Protegido, siendo un hecho importante en ello la visita de una comitiva provincial a Tandil, donde estuvo presente la Asamblea. Considerando la relevancia para el análisis que tiene esta reunión, se expone algunos párrafos relevantes del informe de reunión registrado por la Asamblea:

Los funcionarios informaron que hubo dos estudios de factibilidad, uno referido a Áreas Protegidas y otro a Paisaje Protegido. Comentaron que se optó por el segundo porque consideraban que el primero ‘carecería de apoyo en la legislatura’. Los asambleístas discreparon con esa evaluación, solicitaron acceso público a los informes técnicos mencionados por los funcionarios y adelantaron una opinión basada en el siguiente criterio: debe presentarse el proyecto más adecuado al objetivo de preservar las sierras y solicitar a los legisladores que lo apoyen, máxime cuando es un anhelo largamente reclamado por la comunidad. (...) El Dr. Lasta y el Lic. Pastuso insistieron en que convendría a los ambientalistas aceptar la categoría de paisaje protegido aunque no la consideraran la mejor y tratar de participar

luego haciendo el seguimiento en la instancia local. Ante lo cual, a modo de ejemplo de las dificultades que hacen inviable ese seguimiento, la asamblea recordó que fue negada la inclusión de ambientalistas en la comisión del plan de ordenamiento territorial y que, al día de la fecha, ni siquiera han sido escuchados por los responsables de la elaboración del plan de manejo del área serrana. Esto demuestra que hacer una ley provincial que termine dependiendo en su aplicación de lo que puedan hacer asociaciones vecinales para controlar que no haya un uso discrecional de algunos artículos (Como el Art.7), sería por lo menos ineficiente. (...) Hace unos años, autoridades de variados signos políticos, argumentaban que la propuesta de Áreas Protegidas era deseable pero no se podía implementar por la imposibilidad de expropiar y por la pérdida de las fuentes de trabajo. Hoy, cuando hay un gobernador que se ha manifestado dispuesto a utilizar herramientas tan importantes como la garantía de los puestos de trabajo, la reconversión y la expropiación, no se entiende por qué no ir a fondo con una ley que establezca criterios claros y definitivos a cumplir por todos, como la de Áreas Protegidas” (Libro Verde 2012, p. 376).

Allí mismo advierten que “lo que se plantea como un instrumento de protección podría distorsionarse dando lugar a una apropiación elitista de las Sierras”.

Posterior a ello, y frente a la inminente presentación del proyecto en la Legislatura, comenzó una fuerte campaña de movilización ciudadana motivada por la Asamblea para acompañar el proyecto, reuniéndose aproximadamente 12.000 firmas. En el día 21 de agosto, integrantes de la Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras se hicieron presentes en la sede de la Legislatura Provincial, en La Plata, para entregar las planillas correspondientes y una carta a cada legislador (Figura N° 29):

Figura N°29. Nota a la legislatura provincial por las AP en Tandil

Domingo 18 de octubre de 2008

“Envío a los Legisladores: Proyecto ÁREAS PROTEGIDAS para la Preservación de las Sierras de Tandil”

Sres legisladores de la Provincia de Buenos Aires:
De nuestra mayor consideración

Por el presente, y teniendo en cuenta los anuncios de las autoridades provinciales respecto al ingreso, en la legislatura provincial, de un proyecto sobre protección de las sierras de Tandil, solicitamos:

- Que escuchen el mensaje que, con el acompañamiento de más de 12000 (12 mil) firmas, les hicimos llegar como expresión del sentir de gran parte de la comunidad tandilense; expediente (cuyos contenidos son el proyecto de Áreas Protegidas y las firmas) con entrada en la Mesa General de Entradas de la Legislatura Provincial en el día jueves 21 de agosto de 2008. El número de expediente que ha recibido es el G50/0809, el cual se encuentra en la Comisión de Ecología, Medio Ambiente y Desarrollo Urbano del Senado de la provincia de Buenos Aires.

- Que consideren el proyecto de Áreas Protegidas que hemos impulsado desde hace largos años y seguimos sosteniendo como instrumento genuino para preservar efectivamente las Sierras de Tandil, tanto de los usos inadecuados actuales como de aquellos que podrían devenir si el marco aprobado no fuera suficientemente claro y preciso. (Ver Antecedentes y Proyecto de Áreas Protegidas en archivo adjunto)

Asimismo, manifestamos nuestra vocación por participar del estudio y las discusiones de las normas referidas a las Sierras.

Sin más, quedamos al aguardo de vuestra pronta convocatoria. Atte.

Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras de Tandil

Fuente: Libro Verde (2012)

La movilización continuó y en el año 2009 volvió a presentarse en el HCD una propuesta para realizar una Consulta Popular, para que la ciudadanía exprese su apoyo o rechazo al proyecto de AP, aprovechando la logística de las elecciones de ese momento. Sin embargo, la propuesta no fue aprobada por el HCD. Frente a ello la Asamblea motivó igualmente su realización en lo que representa un gran ejemplo de organización ciudadana y ejercicio democrático. En este sentido, a partir de la disposición de cientos de voluntarios se visitaron todos los hogares posibles de la ciudad y se habilitaron numerosos puntos para dar la votación. De acuerdo a los datos proporcionados por la Asamblea, los resultados arrojados por el escrutinio fueron: “Votos Totales: 14.268 Votos positivos: 14.135 Votos negativos: 133 (Incluyen: a) Gardey: 119 votos positivos y 0 negativo, y b) Vela: 327 positivos y 17 negativos).” (Libro Verde, 2012, p. 450). Los mismos fueron puestos a disposición del Senado de la provincia para propiciar la declaración que se consiguió finalmente en el año 2010.

Esta vinculación estrecha del proyecto de AP con el tema del OT tiene que ver con una concepción amplia, integral y comprometida del mismo como fue desarrollado en los apartados anteriores.

Respecto a la Reserva Natural Sierra del Tigre la respuesta del director respecto a si la organización había sido convocada para la definición del Plan es contundente “No, no fue convocada en absoluto” (Comunicación Personal 9, 2020). A pesar de ello habría una percepción desde la Reserva de poder colaborar en el OT: “Creo que puede aportar como ejemplo de lugar libre de contaminación antrópica, para dejar espacios verdes en la planificación, que sirvan como refugio de flora y fauna silvestres, y recreación visual y esparcimiento” (Comunicación Personal 9, 2020).

Esto resultaría especialmente relevante en relación a la percepción de un crecimiento rápido de la urbanización en: “Creo que la Reserva natural Sierra del Tigre en Tandil, con la expansión de residencias alrededor de la misma, quedaría en un futuro cercano como Reserva Urbana, adquiriendo un valor más relevante todavía como espacio verde para esparcimiento y libre de contaminación ambiental, refugio de especies botánicas y zoológicas” (Comunicación Personal 9, 2018). Esta organización se mostraría desvinculada del proceso de declaración de Paisaje Protegido.

7.3.3. El contenido sustantivo de las políticas de OT y desarrollo en relación a la figura de AP

Para hacer el análisis sustantivo o de contenido de la política se recurrió al producto principal disponible, Plan de Desarrollo Territorial de Tandil (2005). En primer lugar, y como el mismo nombre lo anuncia, este plan de OT se encuentra coordinado con la política de desarrollo del partido. Además, como se demostró a través del análisis realizado en el Capítulo N°5, este plan obtuvo una clasificación media en la articulación de las AP (2,5). En relación a ello, se observó que el plan tiene una marcada orientación ambientalista según se refleja en los principios, objetivos y estrategias principales del plan (Tabla N°91):

Tabla N°91. Orientación del Plan de OT hacia la conservación y el ambiente

<p>Artículo 3° - Principio General</p> <p>La promoción del desarrollo del Municipio de Tandil tiene como principio general el cumplimiento de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana y rural, promoviendo: a) la gestión democrática, participativa y descentralizada; b) la mejora de la calidad de vida y del ambiente, reduciendo las desigualdades y la exclusión social.</p> <p>Artículo 11° - Fomento a la preservación de la Zona Protegida Natural "Sierras de Tandil"</p> <p>El Departamento Ejecutivo podrá tramitar frente al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en casos excepcionales y debidamente fundados, ayudas económicas especiales y la exención parcial o total del pago del Impuesto Inmobiliario a los titulares de propiedades particulares incluidos en la Zona Protegida Natural "Sierras de Tandil" por el tiempo que dure la declaración a fin de contribuir al acondicionamiento, refacción y otras acciones necesarias para la preservación del lugar declarado Zona Protegida asumiendo como marco lo especificado en la Ley Provincial 10.907 y sus modificatorias.</p> <p>I.1- Principios básicos</p> <p>Se fundamenta en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como un proceso participativo, que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.</p> <p>I.2-Objetivos fundamentales</p> <p>4. Preservar y recuperar el medio ambiente y el patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, urbanístico, paisajístico y artístico municipal. 5. Preservar y poner en valor los recursos naturales en particular el área serrana del Partido. 6. Mejorar la calidad de vida en el espacio rural revalorizando su valor patrimonial, económico productivo y ecológico.</p> <p>2. Estrategia de preservación de los recursos naturales del Partido. (p. 10-11). Posteriormente, el tratamiento de la Zona Protegida Natural "Sierras de Tandil" y de la Reserva Sierra del Tigre, entre otras, son tratadas en la sección de zonas especiales de Interés Ambiental, estableciendo la obligación de generarse un plan de manejo para cada una de ellas: .</p>

Fuente: Plan de Desarrollo Territorial de Tandil (2005).

Además, el plan actúa en sí mismo como una herramienta de conservación al establecer "Zonas Especiales de Interés Ambiental" sujetas a un plan de manejo particular, entre las que se encuentra la RN Sierra del Tigre (la cual también es incluida dentro del catálogo de bienes patrimoniales). También crea la ya mencionada "Zona Protegida Sierras de Tandil", que se asimila a los términos de las leyes provinciales de AP proveyendo una serie de reglamentaciones generales en relación al uso del área y previendo el futuro desarrollo de un plan de manejo (Tabla N°92). Nuevamente, estas consideraciones ambientales no puede comprenderse fuera del contexto de años de lucha en contra de la minería en el partido y de las acciones en particular de la Multisectorial y la Asamblea en Defensa de las Sierras.

Tabla N°92. Zonas de Interés Ambiental y Zona Protegida en el Plan de Desarrollo

<p>Sección 2 – Condiciones particulares para las Zonas Especiales de Interés Ambiental</p> <p>Subsección 3 – Condiciones particulares para las Zonas Cerro La Movediza, Cerro El Centinela, La Cascada y Reserva Natural Sierra del Tigre</p> <p>VIII.6 1. La preservación y el mejoramiento de las Zonas Cerro La Movediza, Cerro El Centinela, La Cascada y Reserva Natural Sierra del Tigre, en atención a sus características geomorfológicas y a su belleza escénica natural, constituye un objetivo prioritario de la política ambiental y turística del Partido de Tandil.</p> <p>2. En función de lo indicado en el Inciso anterior, cada Zona se deberá preservar en su estado natural y proteger la integridad del paisaje de su área de influencia sin otras alteraciones que las necesarias para asegurar su control, la atención del visitante y las que se adopten para la conservación, cuidado y uso racional de sus componentes.</p> <p>VIII.7 1. La Autoridad de Aplicación deberá elaborar un Plan Especial de Manejo para cada una de las Zonas con el objeto de asegurar el logro de estos fines.</p> <p>2. En todas las Zonas se prohíbe toda explotación económica, con excepción de las vinculadas al desarrollo turístico y actividades educativas y culturales, las que en todos los casos se ejercerán con sujeción al Plan Especial de Manejo.</p> <p>Subsección 4 – Condiciones particulares para las Zona Protegida Natural “Sierras de Tandil”</p> <p>VIII.9 Créase la Zona Protegida Natural “Sierras de Tandil” asimilando los términos a la Ley Provincial 12.704. En tal sentido, la Zona se asimilará a las condiciones de los paisajes protegidos reconociéndose como tal a aquellas áreas de la superficie y/o del subsuelo terrestre y/o cuerpos de agua existentes que, por razones de interés general, deban sustraerse de la libre intervención humana a fin de asegurar la existencia a perpetuidad de uno o más elementos naturales o la naturaleza en su conjunto, por lo cual se declara de interés público su protección y conservación. A tal efecto el uso de dichos ambientes y sus partes asegurará la integridad de los recursos allí contenidos.</p> <p>VIII.11 El reconocimiento de Zona Protegida a la totalidad del conjunto serrano del Partido se basa en: 1. su representatividad geológica y el valor científico – cultural; 2. la conservación de ambientes y muestras de ecosistemas representativos que encierran un paisaje natural de gran belleza; 3. el carácter de áreas útiles para la divulgación y educación de la naturaleza y en particular, de valor para el desarrollo de actividades recreativas y/o turísticas asociadas a la naturaleza; 4. su utilidad al objetivo de protección del suelo en zonas susceptibles de degradación y regulación del régimen hídrico del Área Urbana de la ciudad de Tandil</p>
--

Fuente: Plan de Desarrollo Territorial de Tandil (2005)

7.4. Análisis de gobernanza

7.4.1. Síntesis gráfica⁸⁶

A partir de lo desarrollado, se presenta la interpretación realizada sobre del poder de los actores de incentivo medio-alto (Tabla N°94), la matriz poder-incentivo (Tabla N°95) y finalmente el mapa de actores que ilustra las relaciones de los mismos a lo

⁸⁶ Las precisiones conceptuales y metodológicas de este apartado se encuentran detalladas en el punto 2.3.3.2.1., pág.58 de la tesis.

largo de la política tomando como referencia los diferentes períodos de gestión (Figura N°30). Para la interpretación de esta información serán útiles las referencias sobre el nombre de los actores abreviados que se exponen en Tabla N°93.

Tabla N°93. Referencias de actores abreviados

Nombre	Referencias
PO	Partido Obrero
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
UNICEN	Universidad Nacional del Centro de la Pcia. De Bs. As.
C. Empr.	Cámara Empresaria
APYMET	Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa de Tandil
R.N. Sierra del Tigre	Reserva Natural Sierra del Tigre
S. Rural	Sociedad Rural
Dcción. Pcial. De M.	Dirección Provincial de Minería
Comisión OT	Comisión Municipal de Gestión Territorial
Multisectorial y Asamblea	Multisectorial y Asamblea en Defensa de las Sierras de Tandil
Defensoría	Defensoría del Pueblo Tandil
Paren de fumigarnos	Asociación de vecinos ambientalistas

Tabla N°94. Actores y recursos en orden de jerarquía-Tandil

ACTORES Y RECURSOS	Y	Etapa de acción	Jurídico	Organización	Económico	Fuerza	Otros	P
Municipio		1y2	1	1	1	1	1	5
Dción. Pcial. De M.		1y2	1	1	1	1	1	5
C. E., S. Rural y otras de apoyo al sector privado		1y2	1	1	1	-	1	4
Colegios Profesionales		1y2	1	1	1	-	1	4
Canteristas		1y2	1	1	1	-	1	4
Defensoría		2	1	1	-	1	1	4
UNICEN		1y2	1	1	1	-	1	4
Partidos políticos		1y2	1	1	-	-	1	3
Comisión OT		2	1	1	-	-	1	3
Multisectorial y Asamblea		1y2	1	1	-	-	1	3
Ong+Naturaleza		2	1	1	-	-	1	3
Paren de Fumigarnos		2	1	1	-	-	1	3
Asociación Ecos y Docentes		1y2	1	1	-	-	1	3
Otras asoc. educativas y culturales		2	1	1	-	-	1	3
Inversionistas Inmobiliarios		1y2	1	-	1	-	1	3
Privados varios		2	1	-	1	-	-	2

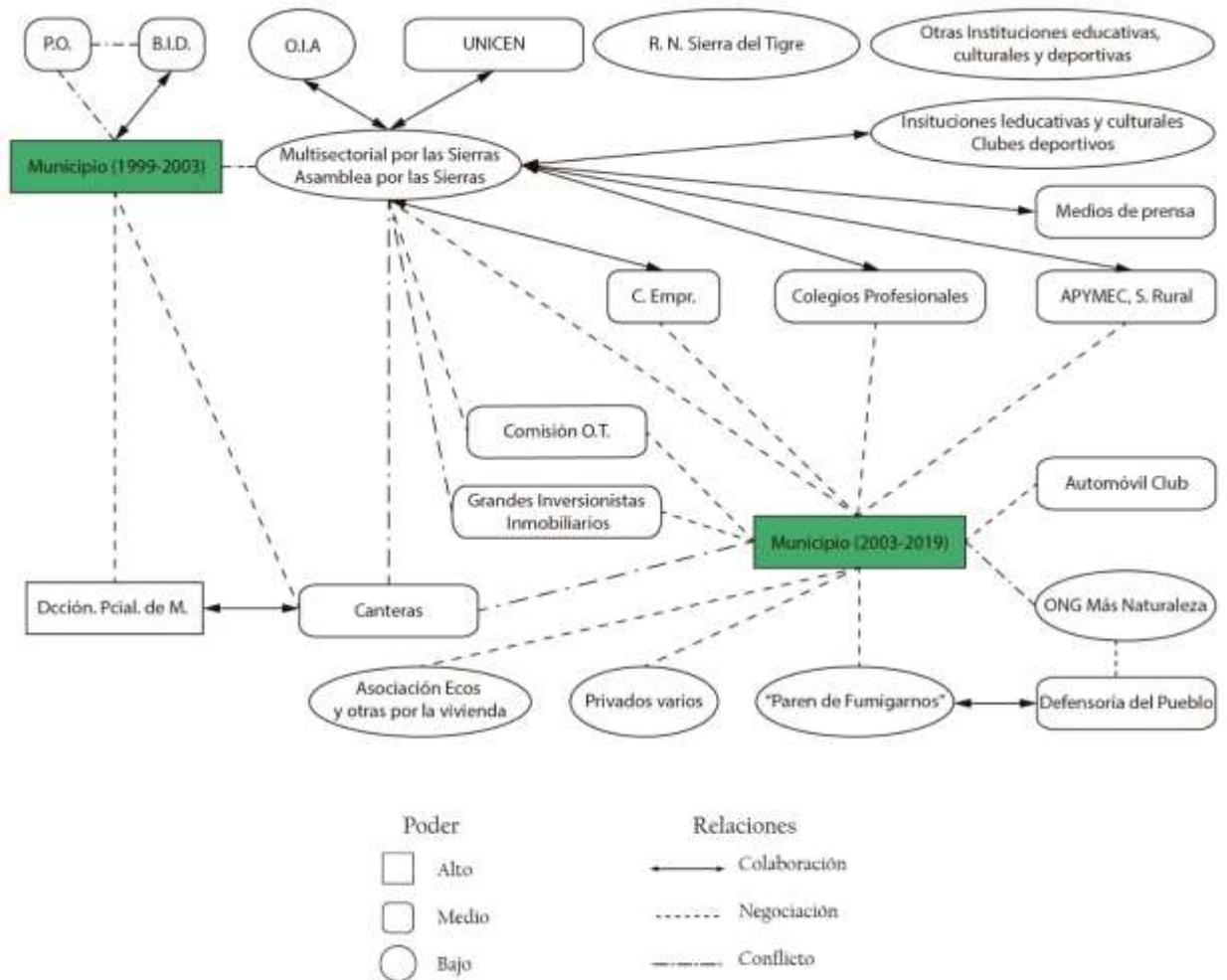
Fuente: elaboración propia. Referencias: 1, 2, 3= poder bajo; 4= poder medio; 5=poder alto.

Tabla N°95. Matriz poder-incentivo Tandil

Interés	Actores invisibilizados y activistas	Actores Clave
ALTO	Multisectorial y Asamblea en Defensa de las Sierras Asociación Ecos, ONG Mas Naturaleza, Asociación de Docentes, Vecinos de Gardey, Privados varios	Municipio Dcion. Pcial. de Minería Canteristas C. Empresaria, S. Rural, Apymet Colegios de Escribanos, de Arquitectos, de Ingenieros Defensoría del Pueblo
MEDIO Y BAJO	Asociaciones educativas y culturales Otras Asociaciones locales o externas	UNICEN Otros colegios profesionales BID Otras asociaciones locales y externas
	Multitud	Actores de contexto
Poder	BAJO (1-3)	MEDIO Y ALTO (4-5)

Fuente: elaboración propia.

Figura N°30. Mapa de actores de relacionados a la política de OT



Fuente: elaboración propia.

7.4.2. Mecanismos de participación previstos por el plan

Finalmente, en cuanto al procedimiento participativo previsto en el plan, este es establecido particularmente en el Capítulo V. La concepción de participación ciudadana se plantea en los siguientes términos:

V.1 Se entiende por participación ciudadana en la planificación y gestión del territorio a los procesos organizados y sistemáticos mediante los cuales se garantiza a la comunidad la posibilidad de emitir opiniones, sugerencias o propuestas en forma individual y colectiva y a la obligatoriedad de los organismos municipales involucrados de responder a las inquietudes planteadas.

V.2 En la gestión y el desarrollo del PDT, la Municipalidad de Tandil deberá fomentar y, en todo caso, asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas para la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativa. En todo caso, los ciudadanos tienen el derecho a participar en los diferentes procedimientos así como a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales.

Finalmente, el plan establece los instrumentos precisos para viabilizar la participación:

V.3 Forman parte de los Instrumentos de Participación de este Plan: 1. La creación de la Comisión Municipal de Gestión Territorial, según lo normado en el Capítulo I de este Título. 2. Las Audiencias Públicas, que se regirán por lo dispuesto en la Ordenanza Municipal 8094 del año 2000 o la norma legal que en el futuro la modifique y/o reemplace. 3. El recurso de reclamo y observación al que hace mención el Capítulo VII de este Título. 4. Las normas sobre derecho de información urbanística y ambiental que se especifican en la Sección 1 del presente Capítulo. V.4 El Departamento Ejecutivo o el Concejo Deliberante pueden convocar a Audiencia Pública para debatir asuntos de competencia del PDT, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes.

La Comisión Municipal de Gestión Territorial (CMGT) integra el Sistema Municipal de Gestión Territorial (orientando este último al gerenciamiento del plan) es definido como el “órgano de participación sectorial con el objeto de canalizar los aportes de técnicos de los sectores representativos de la ciudad como una forma de enriquecer y racionalizar los procesos de planificación y gestión municipal. De tal manera, la CMGT propiciará junto a la adopción de otros mecanismos de participación, la construcción de un espacio de consenso de la ciudad a partir de la intervención de diversos actores públicos.” Su dictamen sería obligatorio y no vinculante. Se conforma por:

1. El Secretario de Planeamiento y Obras Públicas.
2. El Secretario de Desarrollo Local.
3. El Director de Ordenamiento Territorial
4. El Director de Obras Particulares
5. El Director de Ecología y Medio Ambiente
6. Un representante del Colegio de Arquitectos
7. Un representante del Colegio de Ingenieros
8. Un representante del Colegio de Técnicos
9. Un representante del Colegio de Agrimensores
10. Un representante de la Asociación de Abogados
11. Dos representantes del Honorable Concejo Deliberante. Los representantes de las entidades no gubernamentales serán designados por el Departamento Ejecutivo a propuesta de estas. (Capítulo I.7).

7.5. Conclusiones preliminares para el caso de Tandil

- 1- El partido cuenta con un amplio marco institucional orientado a la preservación ambiental, ya desde la década del 70' (con la creación de una Reserva Municipal), indicando una continuidad política en este sentido hasta la actualidad. El Plan de OT integra estas normativas.
- 2- La presencia en la agenda pública del tema de la minería, la defensa de las sierras y la preservación del ambiente, en adición a la participación de la Multisectorial como Ong ambientalista en la formulación del plan, pueden considerarse variables de peso en la consecución de una política con orientación hacia la conservación y la sostenibilidad.
- 3- Los participantes activos en la política de OT, si bien en relación a la cantidad instituciones del partido siguen siendo minoritarios, son numerosos y diversos. La Multisectorial y la Asamblea tuvieron influencia en ello, en tanto se

encargaron de establecer redes y movilizar a diferentes organismos en relación a la temática. Las instituciones culturales (centros culturales, museos, bibliotecas, etc.) (según Dirección Provincial de Relaciones con la Comunidad 159 en el partido), sin embargo, mantienen un índice de participación bajo y un incentivo medio.

- 4- La preponderancia de la agenda pública en la definición de la política de OT, la lleva a constituirse como una solución demandada por la ciudadanía y, desde un principio, como un tema transversal a múltiples intereses. La Multisectorial por su parte ayudó a difundir los alcances del OT (enfaticando su carácter integral prospectivo) y a motivar la participación de la ciudadana. Estos factores pudieron tener relevancia en la consecución de una política con cierto grado de discusión social. El proceso que el plan establece para la participación, que en su discurso procura el uso de diferentes mecanismos (aunque luego no se cumpla con ello), pudo ser un recurso también para aspirar a ello.
- 5- La mayoría de los actores de interés que aparecen en relación al plan manifiestan una postura orientada a la conservación de las sierras y el ambiente, aunque ello implique poner límites al desarrollo. Sin embargo, los actores que propenden por lo contrario son actores a los que se les atribuyó poder alto como la Dirección Provincial de Minería (nivel 5) o las Canteras organizadas (4). Esto ayuda a explicar la complejidad del conflicto.
- 6- El Plan de OT es un instrumento jurídico utilizado, posteriormente a su aprobación, por los actores que defienden temas ambientales, no solo la Asamblea, sino también organizaciones como la ONG Más Naturaleza o los vecinos autoconvocados de Gardey “Paren de Fumigarnos”.
- 7- Los discursos ambientalistas y de conservación muestran una concepción integral de la naturaleza, asociada a identidad, memoria, salud, calidad de vida y territorio.
- 8- En cuanto al pedido de excepciones, no solo se encuentran los actores de poder económico como canteristas o inversionistas inmobiliarios, sino también aquellos que emergen de un sector social que problematiza el Plan de OT, en tanto genera dificultades para el acceso a viviendas unifamiliares. Esta

problemática social puede ser una consecuencia de no haber generado una participación plenamente abierta en el plan (se realizó con invitaciones según diagnósticos previos), que permita ver representados esos intereses, agravada por la política de excepciones oportunistas a la norma que generan un sentimiento de injusticia, tal como reflejaron los testimonios.

- 9- Existieron reticencias desde el gobierno al llamado de Audiencias Públicas para tratar temáticas en relación al OT, lo cual a pesar de estar establecido en el plan, generó tensiones al interior del HCD y descontento en actores de la sociedad civil.
- 10- Se observó el desarrollo de una red de corte más horizontal, con la Asamblea nuevamente como actor clave en este proceso con la cual se generan muchas relaciones de colaboración (Figura N°30). En este sentido el fortalecimiento de redes en los temas ambientales (a pesar de la desvinculación puntual de la RN Sierra del Tigre), especialmente con actores de poder (como la Cámara Empresaria, Asociación Rural, etc.) pudo vincularse con el éxito del proyecto de conservación (declaración de Paisaje Protegido).
- 11- Los actores de la Reserva Natural vigente en el partido (Sierra del Tigre) se consideraron capacitados para hacer un aporte a la planificación territorial del partido. Sin embargo, este actor no fue convocado a participar de la formulación, ni aparece como participe activo a lo largo del ciclo de la política.
- 12- El punto anterior puede vincularse con el hecho de que la Reserva Sierra del Tigre fue declarada en el plan de OT como zona de interés ambiental pero con un rol pasivo en el territorio, vinculado solo a los temas de preservación y turismo, como en la mayor parte de los planes analizados en el Capítulo N°5.
- 13- En Tandil, en vista de los múltiples actores y temas que se relacionan con la política, se interpreta que existe un imaginario del OT que corresponde a la visión integral y estratégica que se sostiene en la tesis y que la misma Ley de OT de la provincia promueve. Esta visión es especificada y difundida concretamente por la Asamblea, lo cual es relevante ya que es el actor promotor de AP en el partido.

- 14- Los protagonistas, además, conciben desde su imaginario a las AP con un rol activo y transversal. Esto puede estar en relación con el hecho de que en este caso el proyecto comunitario de AP que deviene en la declaración de paisaje protegido, es anterior a la definición de la política de OT y es transversal a la misma, vinculándose en todo momento.

- 15- Desde la perspectiva comunitaria, la posibilidad de una declaración municipal de AP sería de mayor peso e interés que la de una declaración provincial por la posibilidad de no perder el sentido comunitario de las mismas.

- 16- La incorporación en la planificación territorial local de una zona protegida serrana así como el posicionamiento final del intendente en acuerdo con el gobernador de apoyar la conservación, fueron un antecedente de peso para la posterior declaración a escala provincial del Paisaje Protegido.

Aproximación evaluativa a los resultados de las políticas de OT para la conservación de la naturaleza en Tandil y Tornquist

8.1. La estructura evaluativa

En consideración a que los planes de OT de Tornquist y Tandil incluyen objetivos orientados a la conservación de la naturaleza (Tabla N°96) pero no especifican su modalidad evaluativa, el primer paso para interpretar sus resultados fue diagramar una estructura⁸⁶ que permitiera realizar las contrastaciones empíricas pertinentes (Nirenberg *et al.*, 2000; Bertranou, 2019). En este sentido, según el contenido de los objetivos, se formuló la pregunta que orientaría la evaluación, identificando que los planes comparten tres dimensiones claves en relación a la conservación de la naturaleza que son su preservación, la puesta en valor y el aprovechamiento integral. En función de ello se propusieron metas e indicadores (Tabla N°97), cuyo nivel de desarrollo en este capítulo variará en función de si hacen referencia a lo ya profundizado a lo largo de la tesis o si exponen información nueva. Para obtener un panorama general del cumplimiento de los objetivos, cada indicador se valoró en términos de aceptable (verde), intermedio (amarillo) o problemático (rojo).

Tabla N°96. Objetivos en relación a la conservación descriptos en los documentos de OT de cada partido

Partido	Documento	Sección	Objetivos	Ejes estratégicos relacionados
Tandil	Plan de D. y OT	Cap. 1.2	4. Preservar y recuperar el medio ambiente y el patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, urbanístico, paisajístico y artístico municipal. 5. Preservar y poner en valor los recursos naturales en particular el área serrana del Partido 6. Mejorar la calidad de vida en el espacio rural revalorizando su valor patrimonial, económico productivo y ecológico	2. Estrategia de preservación de los recursos naturales del Partido.
Tornquist	Plan de OT	Cap.1.2.	(regional) d) Promover la puesta en valor y preservación del recurso paisajístico y del medio construido tratando de lograr el aprovechamiento intensivo de los recursos disponibles	a) La necesidad de la preservación del ambiente y el paisaje natural entendiendo al territorio como patrimonio

⁸⁶ Ver precisiones metodológicas en apartado 2.3.4.1 del capítulo de Metodología, pág. 63.

		<p>públicos y privados, en orden a posicionar al Distrito en un lugar prevalente dentro del contexto regional, por su oferta actual y potencial.</p> <p>(local) d) Crear el Corredor Turístico local a partir de definir con carácter prevalente la puesta en valor y el aprovechamiento integral de los recursos naturales, construidos, paisajísticos y ambientales de la Comarca de la Sierra de la Ventana, con especial acento en el ordenamiento de las actividades a lo largo de la Ruta N° 76.</p>	<p>intangible y recurso no renovable.</p> <p>b) El desarrollo y puesta en valor del recurso natural, ambiental y paisajístico</p>
--	--	--	---

Fuente: elaboración propia.

Tabla N°97. Propuesta de estructura evaluativa

Pregunta evaluativa a los objetivos de conservación de la naturaleza en el OT: ¿Se promovió la conservación de la naturaleza en el partido?					
Dimensión	Metas para 2019, en base al año de aprobación de cada plan	Indicadores ⁸⁷			
Puesta en valor	Alcanzar una mayoritaria valoración de la naturaleza en la población local	1-Porcentaje de opiniones sociales que consideran a la naturaleza como un elemento identitario prioritario en el partido	≤30%	31%-69%	≥70%
Preservación	Alcanzar una mayoritaria percepción de vivir en un lugar donde se da importancia a la conservación	2-Porcentaje de opiniones sociales que manifiestan satisfacción con la importancia que se le da a la conservación en el partido	≤30%	31%-69%	≥70%
	Incrementar el número de AP en el partido	3-Cantidad de nuevas AP creadas por Ley entre la aprobación de plan y 2019	0	1	>1
	Apoyar desde el municipio el desempeño de las AP del partido	4- Grado de satisfacción de expertos sobre el desempeño de las AP del partido y el apoyo municipal que han recibido	Baja	Media	Alta
	Mantener las condiciones de autenticidad e integridad ⁸⁸ de la naturaleza en el partido	5-Cantidad de problemas denunciados públicamente y/o documentados científicamente sobre damnificaciones reales o potenciales a la naturaleza entre la aprobación de plan y 2019	≥3	1-2	0
Aprovechamiento integral	Alcanzar una mayoritaria percepción positiva de la conservación para el bienestar	6-Porcentaje de percepciones sociales que identifican a las AP como factor de bienestar	≤30%	31%-69%	≥70%
	Lograr la coordinación entre la política de OT y la de desarrollo	7-Grado de confluencia de los planes de desarrollo y OT.	Nula o baja	Media	Alta
	Alcanzar una articulación aceptable de las AP en el OT	8-Medida de la articulación de las AP en el plan de OT	<2	2-2,9	3

Fuente: elaboración propia. Referencias: rojo (problemático), amarillo (intermedio), verde (aceptable).

⁸⁷Detalle de medios de verificación en Tabla N°8.2.pág. 64.

⁸⁸ Autenticidad entendida como la capacidad para transmitir su significado a través del tiempo, y la integridad la capacidad de asegurar y mantener su importancia a lo largo del tiempo (Stovel, 2007)

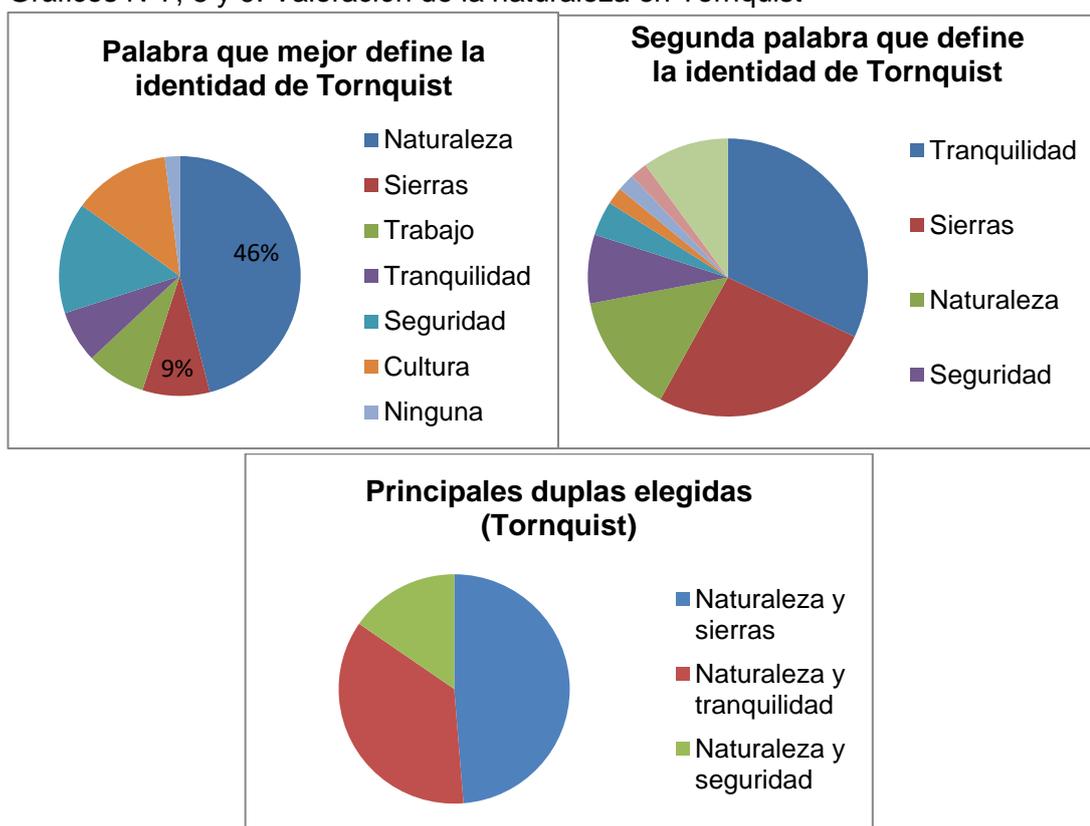
8.2. La verificación de cada indicador

8.2.1. Indicador 1. Porcentaje de opiniones sociales que consideran a la naturaleza como un elemento identitario prioritario en el partido

Para este indicador el medio de verificación fue la pregunta N°1 de la encuesta aplicada en los partidos (ver punto 2.3.4.1, pág.64.).

-Caso Tornquist: los resultados indicaron que un 55% de los encuestados considera a la naturaleza como elemento identitario prioritario del partido (naturaleza 46% + sierras 9%⁸⁹) (Gráfico N°7, arriba a la izquierda). En este sentido, la situación puede considerarse como **intermedia** (entre 31% y 69%). Los gráficos N°8 y 9 ayudaron a matizar este perfil, donde se puede ver que la cultura, la seguridad y la tranquilidad son los restantes elementos relevantes (Gráficos N°7, 8 y 9).

Gráficos N°7, 8 y 9. Valoración de la naturaleza en Tornquist

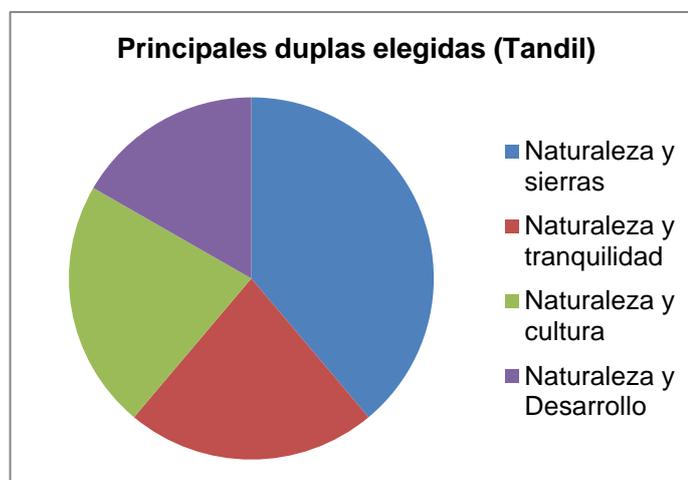
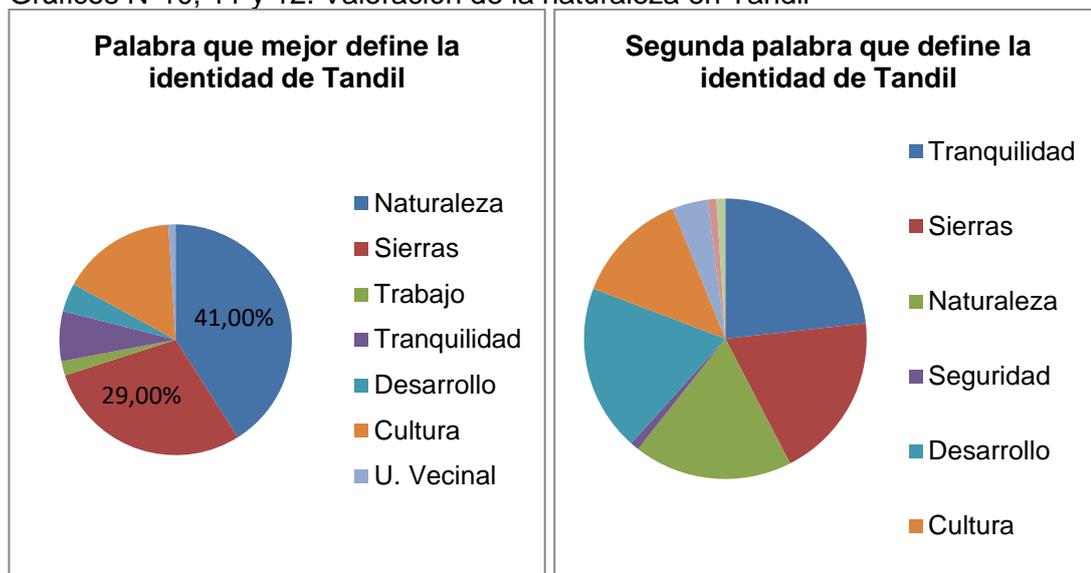


Fuente: elaboración propia. N=96

⁸⁹ Recuérdese que, según las precisiones metodológicas 2.3.4.1 (pág.65), las sierras (elemento geomorfológico destacado de ambos partidos), se colocaron aparte para discriminar matices de valor, sirviendo a la discusión. Sin embargo, para este ejercicio se sumarán el elemento naturaleza.

-Caso Tandil: en el caso de Tandil, el 70% de los encuestados consideró a la naturaleza como elemento preponderante en la identidad del partido (naturaleza 41% + sierras 29%) (Gráfico N°10, arriba a la izquierda). Esto indica un resultado **aceptable** ($\geq 70\%$). Este caso, se destacó también el desarrollo, la cultura y la tranquilidad (Gráficos N°10, 11 y 12).

Gráficos N°10, 11 y 12. Valoración de la naturaleza en Tandil



Fuente: elaboración propia. N=96

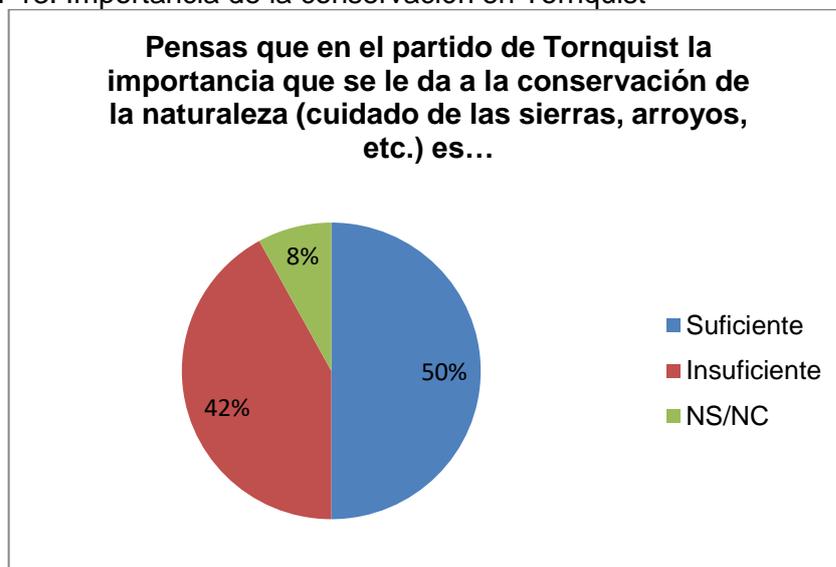
8.2.2. Indicador 2. Porcentaje de opiniones sociales que manifiestan satisfacción con la importancia que se le da a la conservación en el partido

Para este indicador el medio de verificación fue la pregunta N°3 de la encuesta aplicada en los partidos (ver punto 2.3.4.1, pág.64).

-Caso Tornquist: las opiniones para esta pregunta indicaron que un 50% estaba satisfecho con la importancia que se le daba a la conservación el partido (Gráfico

N°13). Según los estándares establecidos, esto indica una situación **intermedia** (entre 31% y 69%).

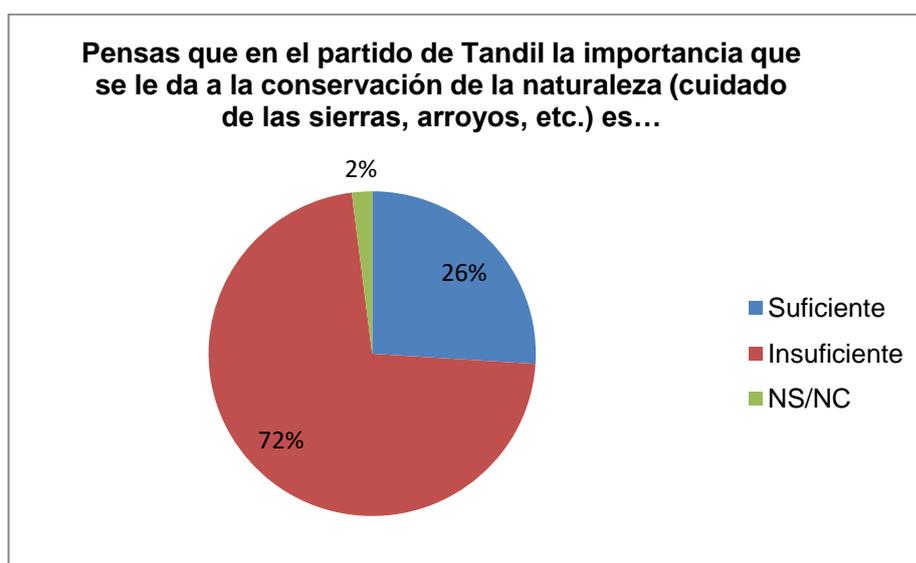
Gráfico N°13. Importancia de la conservación en Tornquist



Fuente: elaboración propia. N=96

-Caso Tandil: en este caso solo un 26% opinó que la importancia otorgada a la conservación era suficiente (Gráfico N°14). Esto indica un resultado **problemático** para este indicador ($\geq 70\%$).

Gráfico N°14. Importancia de la conservación en Tandil



Fuente: elaboración propia. N=96

8.2.3. *Indicador 3. Cantidad de nuevas AP creadas por Ley entre la aprobación de plan y 2019*

Para este indicador el medio de verificación fue la documentación legal disponible, desarrollada en los Capítulos N°6 y 7 para Tornquist y Tandil respectivamente.

-Caso Tornquist: este partido contaba desde antes de la aprobación del plan de OT con el Parque Provincial Ernesto Tornquist y el Monumento Natural Cerro Ventana (década del 50'). A estos se sumó, en el año 2013, la creación de una (1) Reserva Natural Provincial Sierras Grandes, de propiedad privada, creada por el Decreto N°526. Esto indica un resultado **intermedio** para este indicador (valor 1).

-Caso Tandil: este partido contaba desde antes del plan de OT con la Reserva Natural Sierra del Tigre (1972), de administración privada. En el año 2010, se agregó un (1) Paisaje Protegido de Interés Provincial "Sierra de Tandil La Poligonal", creado por la Ley N°14.126. Al igual que en Tornquist, esto indica un resultado **intermedio** para este indicador (valor 1).

8.2.4. *Indicador 4. Grado de satisfacción de expertos sobre el desempeño de las AP del partido y el apoyo municipal que han recibido*

Para este indicador se utilizó como medio de verificación las entrevistas a expertos (ver punto 2.3.3.1, pág.56) y declaraciones públicas de actores vinculados estrechamente con la temática. El grado alto, medio o bajo se definió en relación a la interpretación crítica de estos testimonios.

-Caso Tornquist:

Las opiniones de encargados del Parque Provincial Ernesto Tornquist colocan a la situación en relación al desempeño de las AP y el apoyo municipal en un punto intermedio, ya que por una parte indican que "Todas las reservas están para atrás- es cada vez peor- ahora estamos peor que nunca Los guardaparques no podían llegar porque no tienen combustibles (...)" (Comunicación Personal 3), pero por otro lado mencionan que se han mejorado las relaciones con el municipio, que han sido históricamente problemáticas. Agregan además que se retomaron diferentes acciones en relación a la educación ambiental y la conservación que han tendido al mejoramiento de la imagen del parque en el partido:

Desde el parque se está trabajando un poco más de educación con la gestión, se hizo un convenio con el municipio para que la plata [de las entradas] vuelva al parque (...).Hay proyectos con diferentes instituciones, nos venimos

reuniendo una o dos veces con la cámara de turismo, y se da ese espacio, se viene trabajando con el municipio, hay convenio entre la provincia con el municipio que permiten trabajar otros aspectos (...). En mi opinión desde que se arrancó [programa de educación ambiental] lo que está ocurriendo lo veo super positivo, yo veo que las maestras que antes no entendían y te dejaban hacer y ahora ya están hablando apropiadamente por ejemplo, en vez de especie dicen *chalten*⁹⁰, también me pasa con los padres que se enteran de lo que está pasando, vienen con los nenes al parque, los pibes te saludan, ya hay un vínculo, hay que seguir trabajándolo siempre, y la imagen está mejorando (Comunicación Personal 3, 2018).

Para el caso de Sierras Grandes, la percepción en relación al desempeño también es intermedia:

Se ha intentado y se han obtenido algunos logros, pero aún faltan capacitación y difusión de y para los ciudadanos para que comprendan el valor del patrimonio que existe en el distrito, y su posterior conservación. (...) Muchos piensan que ya existen aquí muchas figuras de conservación (Monumentos Naturales, Reserva Natural, Parque Provincial) y que ello se traduce en grandes superficies (miles de hectáreas), que desde un punto de vista de la producción sería suficiente. Pero desde el punto de vista de la conservación de uno de los ambientes más degradados del país como lo es el pastizal pampeano, es totalmente insuficiente (Comunicación Personal 4, 2020).

En relación a estos testimonios, al grado de satisfacción de los expertos sobre el desempeño de las AP del partido y el apoyo municipal se le otorga un valor “medio”, considerándose así un resultado **intermedio**.

-Caso Tandil

Para el caso de Tandil, la percepción de desempeño de la figura de Paisaje Protegido y del apoyo municipal por parte de la organización promotora (Asamblea por la Defensa de las Sierras) es negativa:

El plan de desarrollo dice que una de las cuatro estrategias fundamentales es contener al avance de la ciudad sobre el arco serrano y orientarlo hacia el

⁹⁰ Especie florística nativa de la zona.

norte, noroeste y exactamente lo que vemos desde hace diez años, es que están permitiendo, excepción tras excepción o haciendo la vista gorda, dejando construir total después con una multa lo arreglan, que se siga construyendo en zonas donde el plan de desarrollo dice que no se puede construir, entonces no es un caso, son muchos, es una política y esa política está destruyendo un valor de Tandil. (...). El municipio hizo campaña con la ley de paisaje protegido, se vanaglorio de haber firmado esa ley, sin embargo en la práctica lo que hace todo el tiempo es aceptar excepciones y convenios y en los últimos años esto se está agravando (Asamblea por las Sierras, El Diario de Tandil, 18/09/2017⁹¹).

En diez años, mientras una de las estrategias del Plan de Ordenamiento era contener el crecimiento de la ciudad en las áreas serranas, lo evidente es que en todas las sierras aumentó la construcción. Ilegales, permitidas, con excepciones, no hay Plan de Manejo ni del Plan de Ordenamiento ni de la Ley de Paisaje Protegido. Una política muy contraria con el marketing realizado por el Municipio en cuanto a la supuesta preservación de las sierras. No nos olvidemos de los folletos, previos a elecciones, donde la preservación de las sierras aparece como un objetivo. La han usado para propaganda, pero en la práctica dejan que se cubran con usos incompatibles (Asamblea por las Sierras, Miradas del Centro, 07/07/2017⁹²).

En cuanto a la Reserva Natural Sierra del Tigre en relación al desempeño especialmente de su objetivo educativo con la población local, tampoco es positivo: “La limitante es el desconocimiento por parte de algunos sectores populares, acerca de lo que es, una reserva natural, en el sentido de que se piensa vulgarmente que es un reservorio de animales, y nada más” (Comunicación Personal 9, 2018). Una de las amenazas latentes, problemática identificada también para el Paisaje Protegido, es la urbanización: “Creo que la Reserva natural Sierra del Tigre en Tandil, con la expansión de residencias alrededor de la misma, quedaría en un futuro cercano como Reserva Urbana, adquiriendo un valor más relevante todavía como espacio verde para esparcimiento y libre de contaminación ambiental, refugio de especies botánicas y zoológicas (Comunicación Personal 9, 2018)

⁹¹ <https://eldiariodetandil.com/2017/09/18/ana-maria-fernandez-el-municipio-va-cambiando-las-normas-en-funcion-del-poder-economico>

⁹² <http://miradasdelcentro.com.ar/home/las-sierras-estan-por-la-mitad-y-con-construcciones/>
Miradas del Centro es un portal informativo cuya autoría corresponde a una integrante de la Asamblea.

La posibilidad de sostener las actividades de la Reserva habría estado dada por el interés de los propios actores a cargo, ya que no gozarían de un apoyo municipal activo:

Una de las claves internas que impulsaron la Reserva natural es la Comisión Directiva que la dirige, pues sus integrantes tienen firmes convicciones acerca del rol e importancia que tiene la reserva en la zona, en cuanto a aspectos de conservación del medio ambiente, educación, cultura y recreación. (...) Las variables claves internas que limitan el impulso del rol de la reserva en el territorio son la falta total de subsidios por parte del estado; ONG (s), o fundaciones ya que, sería mejor ofrecer al visitante una mínima infraestructura para el transcurso del tiempo que permanecen en el lugar (Comunicación Personal 9, 2018).

En relación a estos testimonios, al grado de satisfacción de los expertos sobre el desempeño de las AP del partido y el apoyo municipal es “bajo”, considerándose así un resultado **problemático**.

8.2.5. *Indicador 5. Cantidad de problemas denunciados públicamente y/o documentados científicamente sobre damnificaciones reales o potenciales a la naturaleza entre la aprobación de plan y 2019*

Para este indicador se utilizó como medio de verificación la bibliografía disponible, notas periodísticas y entrevistas.

-Caso Tornquist: se identificaron como mínimo siete (7) problemáticas denunciadas públicamente y/o fundamentadas científicamente sobre damnificaciones a la naturaleza, por ende el resultado se consideró como **problemático** (≥ 3) (Tabla N°98).

Tabla N°98 Problemáticas ambientales en el partido de Tornquist

N°	Problemáticas	Año o período
1	Basural a cielo abierto	2018 en adelante
2	Tala indiscriminada de árboles en plaza principal de Tornquist	2018
3	Descuido del arroyo San Bernardo	2017
4	Urbanización y turismo sin control	2010 en adelante
5	Minería	2007-2011
6	Pérdida de suelos	2010 en adelante
7	Expansión de flora y fauna exótica	2009 en adelante

Fuente: elaboración propia.

Partiendo de los problemas principales en el partido, por la extensión en el tiempo y/o la cantidad de información encontrada, la amenaza de la actividad minera fue denunciada públicamente entre 2007 y hasta el 2011, con las últimas ordenanzas contra el *fracking* y la presentación de un proyecto de paisaje protegido, atravesando diferentes actores no solo locales sino de la zona (Coronel Suarez, Bahía Blanca, etc.). Este tema fue extensamente documentado en el Capítulo N°6. Un segundo de problema, es el vinculado a un basural al cielo abierto en el partido, fue denunciado públicamente desde el 2018, provocando la movilización de diferentes actores como fue enunciado por uno de los testimonios (Comunicación Personal 7, 2020) y se refleja en los medios⁹³.

Por otro lado, también se expresa preocupación especialmente en relación al proceso de urbanización y turismo en la localidades de Sierra de la Ventana y Villa Ventana, lo cual puede interpretarse según percepciones sociales como un proceso rápido con consecuencias como la privatización e imposibilidad de acceso de lugares anteriormente disponibles, la transformación del paisaje y la saturación de los servicios a razón de fuertes capitales extranjeros, donde el municipio no tiene un rol fuerte (cooptación) y el plan de ordenamiento no aparece aplicado (Comunicación Personal 3 y 8, 2018). Los vecinos de Villa Ventana han denunciado estos aspectos en varias ocasiones en la Villa (ver Capítulo N°6). Más opiniones manifiestan su preocupación, especialmente a futuro en relación a la tendencia turística:

La verdad que es un tema que preocupa, que las poblaciones como Sierras, Villa y Saldungaray vienen creciendo, Villa Serrana La Gruta también, San Andrés de las Sierras, vienen creciendo a pasos agigantados y eso lleva a muchas situaciones desfavorables para el ambiente también y no veo que haya preocupación o ocupación o proyección a futuro sobre preservar ambientes de naturaleza como ríos y arroyos, y más lugares bellos que están expuestos al impacto turístico no. Entonces la verdad es un tema bastante preocupante (Comunicación Personal 4, 2020).

Este problema fue además documentado científicamente. Por ejemplo, Rosell y Visciarelli (2012) demuestran que en Villa Ventana desde el 2001 se ha producido un

⁹³ <http://www.noticiasradioreflejos.com.ar/noticias/index.php/2018/04/11/asamblea-de-vecinos-por-contaminacion-ambiental-en-el-basural-a-cielo-abierto/>

deterioro paulatino de la calidad ambiental y natural, asociada especialmente con la expansión del suelo urbano y la demanda de uso del agua.

En relación al problema de la propagación de especies de flora y fauna exóticas o introducida, la misma ha sido documentada científicamente (por ejemplo, Cuevas y Zalba, 2009; De Villalobos, 2009; Fernández, 2010). En el control de esta problemática el rol del Parque Tornquist fue destacado. Otros de los impactos que se documentaron en el partido es una progresiva pérdida de suelos, en relación a actividades agrícolas-ganaderas que tienen lugar en la zona (Gaspari, 2010) y (Gaspari *et al.*, 2013).

Además de estos problemas principales, se identificaron otras puntuales como el descuido del arroyo San Bernardo (2017) lo cual fue denunciado en la página change.org y contó con el apoyo de 580 firmas (Figura N°31). Dentro de los comentarios que apoyan la conservación se tomaron tres ilustrativos: “No dejemos que este lugar donde todos queremos disfrutar como naturaleza viva la conviertan en naturaleza muerta en posesión de ciertos intereses inmobiliarios...” (Comentario 1), “No quiero que destruyan nuestra naturaleza. Yo adopté este lugar para vivir por su belleza, su paz y su naturaleza” (Comentario 2), ¡y “Fue una destrucción innecesaria! ¡Gasto económico innecesario y sobre todas las cosas arruinaron uno de los espacios verdes más hermosos de la comarca donde disfrutamos mucho y apreciamos las diferentes especies que lo habitaban! Una locura!!” (Comentario 3). También se ha denunciado la tala indiscriminada en la plaza principal de Tornquist como se reflejó en una de las entrevistas (Comunicación Personal N°1) y en los medios⁹⁴.

Figura N°31. Denuncia pública sobre el Arroyo San Bernardo (partido de Tornquist)



Fuente: change.com

⁹⁴ Ver por ejemplo, https://www.labrujula24.com/noticias/2018/47354_vecinos-de-tornquist-indignados-por-la-tala-de-arboles-en-la-plaza-principal o <https://www.lanueva.com/nota/2018-9-8-6-30-44-tala-en-la-plaza-de-tornquist-sacamos-41-arboles-pero-vamos-a-colocar-208-prometio-el-intendente-bordoni>

-Caso Tandil: para este caso se identificaron como mínimo cinco (5) problemáticas denunciadas públicamente, otorgándolo a este indicador también un resultado **problemático** (≥ 3) (Tabla 99).

Tabla N°99. Problemáticas ambientales el partido de Tandil

N°	Problemáticas	Año o período
1	Contaminación con agroquímicos	2018 en adelante
2	Tala en Parque Independencia	2018
3	Urbanización	2000 en adelante
4	Expansión agrícola	2000 en adelante
5	Minería	90' en adelante

Fuente: elaboración propia.

En Tandil las principales denuncias han sido fruto principalmente del conflicto por la actividad minera y del avance de la urbanización, problemas que datan desde fines del 90' y principios del 2000, tal como se desarrolló en el Capítulo N°7. Para el 2018, la Asamblea por la Defensa de las Sierras denunció la falta de eficacia de la medida de conservación legislada en 2010 (Paisaje Protegido) y un avance agresivo de la urbanización. Estas denuncias se encuentran bien documentadas en los medios periodísticos y en las redes sociales oficiales de la Asamblea y Charge.org donde se ha subido un reciente petitorio popular (2020) para la protección de las sierras firmado por más de 3000 personas. Algunos de los comentarios que ilustran las opiniones de las personas al respecto son: "Apoyo la causa. Creo que el negocio inmobiliario atenta contra los cerros de una manera horrible. Tan cínicos y tan de a poco que cuando llegamos a darnos cuenta ya existen centenares de casas establecidas, corrompiendo el paisaje", "No podemos permitir que el espacio natural máspreciado que tiene la ciudad sea pisoteado por intereses monetarios. En unos años las consecuencias de intervenir las sierras van a ser irremediables (sequias, por ejemplo)" o "Las sierras son la esencia natural de Tandil" (charge.com⁹⁵).

Estas denuncias y opiniones públicas se acompañan de documentación científica, que comprueba un progresivo avance sobre la naturaleza y las sierras (también en la zona del Paisaje Protegido), especialmente vinculado a procesos de urbanización pero también de expansión agrícola (Del Fresno, 2009; Grosman y Kristensen, 2012; Rodríguez, 2014; Del Fresno y Ulberich, 2017; Linares y Picone, 2018; entre otros).

⁹⁵ https://www.change.org/p/gobiernotandil-marC3%ADa-hayde%C3%A9-condino-protecci%C3%B3n-a-las-sierras-de-tandil-ya?utm_source=share_petition&utm_medium=custom_url&recruited_by_id=f4ce1320-eeec-11ea-84a8-3bed235672a3

Una de las fotos representativas que muestra el avance de las construcciones sobre las sierras en los últimos años, de las varias publicadas por la Asamblea en su Facebook oficial⁹⁶ en 2019 es la siguiente (Figura N°32):

Figura N°32. Denuncia pública sobre el avance urbano en las sierras (partido de Tandil)



Las diferencias no son un juego

Fuente: Facebook Asamblea por la Preservación de las Sierras de Tandil

Otro de las problemáticas ambientales en el partido fue denunciada por un grupo denominado “Paren de Fumigarnos” que se autoconvocó en 2018 en la localidad de Gardey para denunciar el uso aleve de agroquímicos, aún cuando el mismo se prohibía en el plan de OT en ciertos sectores. Finalmente, otros perjuicios puntuales a la naturaleza han sido identificados para ONGs como “Más Naturaleza” y “Defensa del Arbolado”, por ejemplo, la tala de árboles en el Parque Independencia⁹⁷.

8.2.6. Indicador 6. Porcentaje de percepciones sociales que identifican a las AP como factor de bienestar

Para este indicador el medio de verificación fue la pregunta N°2 de la encuesta aplicada en los partidos (ver punto 2.3.4.1, pág.64.).

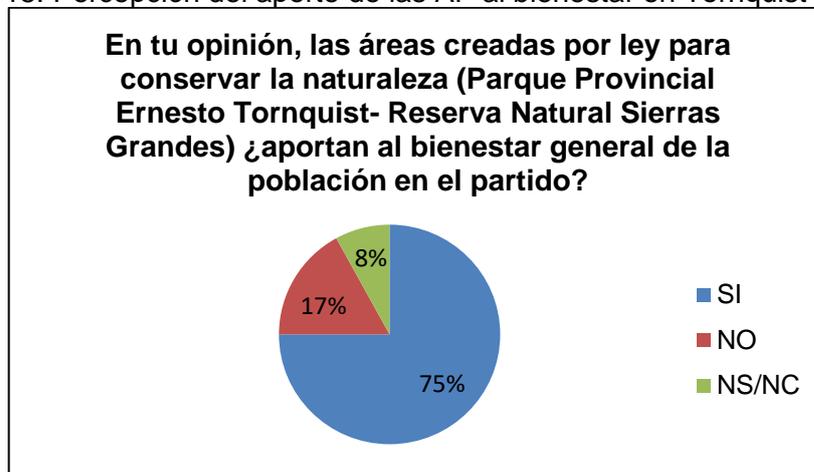
-Caso Tornquist: los resultados indican que una contundente mayoría (75%) considera que las AP aportan al bienestar (Gráfico N°15). El resultado para este indicador entonces es **aceptable** (>70%).

⁹⁶ https://www.facebook.com/pg/AsambleaSierras/photos/?ref=page_internal

⁹⁷ Por ejemplo, https://www.facebook.com/tandilverde/?ref=page_internal o <https://www.eleco.com.ar/la-ciudad/desde-defensa-del-arbolado-se-trabaja-para-concientizar-y-lograr-un-tandil-verde>

-Caso Tandil: los resultados para este caso indican que un 81% aprecia el aporte de las AP al bienestar (Gráfico N°16). El resultado para este indicador es también **aceptable** (>70%).

Gráfico N°15. Percepción del aporte de las AP al bienestar en Tornquist



Fuente: elaboración propia. N=96.

Gráfico N°16. Percepción del aporte de las AP al bienestar en Tandil



Fuente: elaboración propia. N=96.

8.2.7. Indicador 7. Grado de confluencia de los planes de desarrollo y OT

Para este indicador el medio de verificación fueron los planes de desarrollo y OT del partido. Se consideró un grado de articulación alto cuando los planes de desarrollo y OT confluyeron en un mismo documento; medio, cuando cada política tuvo su propio plan, pero cuya visión y objetivos fueran coherentes entre sí; y nula o baja, cuando existieran dos planes separados, cuya visión y objetivos no estuvieran coordinados.

-Caso Tornquist: en este caso existen dos planes diferentes (el plan de OT, de 2002 y el plan de Desarrollo Estratégico, de 2017). Tal como se ha analizado en el Capítulo N°5 (sección 6.3.3.), el Plan Estratégico de Desarrollo del año 2017 no presenta coherencia con el Plan de OT del año 2002 en tanto se enfoca plenamente en el desarrollo turístico, crecimiento económico y de infraestructuras sin indicar una coordinación con los aspectos ambientales, identitarios y de conservación que el plan del 2002 enfatizaba. En este sentido se consideró un valor bajo de articulación, indicando un resultado **problemático**.

-Caso Tandil: tal como se analizó en el Capítulo N°6 (sección 7.3.3), la política de desarrollo y de OT confluyen en un solo Plan de Desarrollo Territorial (2005), existiendo un modelo futuro de la ciudad vinculado con la conservación del ambiente y las sierras, y el turismo sostenible. En este sentido se consideró un valor alto de articulación, constituyendo así un resultado **aceptable**.

8.2.8. *Indicador 8. Medida de la articulación de las AP en el plan de OT*

Se trata de un indicador cuantitativo que toma los resultados obtenidos en el Capítulo N°5 sobre el grado de articulación de las AP en la planificación territorial (ver Tabla N°81, pág. 162). Al caso de Tornquist obtuvo una medida de 1,25 (articulación baja), con lo cual se consideró un resultado **problemático** (<2). En Tandil la medida fue de 2,5 (articulación media), con lo cual el resultado fue **intermedio** (entre 2 y 2,9).

8.2.9. *Síntesis de los resultados por indicadores*

A continuación, se presenta la síntesis de evaluación de cumplimiento para cada dimensión de los objetivos según los resultados de los indicadores, expresados en términos de aceptable (verde), intermedio (amarillo) o problemático (rojo) (Tabla N°100).

Tabla N°100. Resultados de la evaluación para el objetivo de conservación

Dimensiones de conservación	Indicadores	Tornquist	Tandil
Puesta en valor	1- Porcentaje de opiniones sociales que consideran a la naturaleza como un elemento identitario prioritario en el partido	Amarelo	Verde
Preservación	2- Porcentaje de opiniones sociales que manifiestan satisfacción con la importancia que se le da a la conservación en el partido	Amarelo	Rojo
	3- Cantidad de nuevas AP creadas por Ley entre la aprobación del plan y 2019	Amarelo	Amarelo
	4- Grado de satisfacción de expertos sobre el desempeño de las AP del partido y el apoyo municipal que han recibido	Amarelo	Rojo
	5- Cantidad de problemas denunciados públicamente y/o documentados científicamente sobre damnificaciones reales o potenciales a la naturaleza entre la aprobación de plan y 2019	Rojo	Rojo
Aprovechamiento integral	6- Porcentaje de percepciones sociales que identifican a las AP como factor de bienestar	Verde	Verde
	7- Grado de confluencia de los planes de desarrollo y OT	Rojo	Verde
	8- Medida de la articulación de las AP en el plan de OT	Rojo	Amarelo

Fuente: elaboración propia. Referencias: rojo (problemático), amarillo (intermedio), verde (problemático).

8.3. Conclusiones preliminares sobre el cumplimiento del objetivo del OT de Tandil y Tornquist sobre promover la conservación de la naturaleza

8.3.1. Sobre la dimensión de puesta en valor

La primera observación que aparece en relación a los resultados es que para el 2020 la naturaleza, especialmente las sierras, son un elemento identitario fundamental en el partido de Tandil. Las encuestas son coherentes con los resultados del capítulo N°7 sobre las movilizaciones sociales en defensa de las sierras que ya llevan más de dos décadas. En este sentido la meta en relación a la dimensión de puesta en valor aparece como efectivamente alcanzada, con un resultado aceptable, estando el tema posicionado en la agenda pública. En el caso de Tornquist, que para esta dimensión arrojó un grado de cumplimiento intermedio, se observa que si bien hay una valorización social de la naturaleza mayoritaria no se refleja la relevancia que el plan promueve que tenga en el partido. Las sierras, particularmente, a pesar de constituir un elemento determinante del paisaje y su principal recurso turístico, así como de las movilizaciones en torno a la minería en la década del 2000, no reflejaron en las encuestas un rol tan destacado como en Tandil. Los largos debates públicos

sobre conservación en este último partido más la involucración de la ciudadanía en el plan de OT desde un posicionamiento ambiental, sin duda han influido en estos resultados.

8.3.2. *Sobre la dimensión de preservación*

En relación a la dimensión de preservación, su cumplimiento se muestra como la más problemática en Tandil, frente a un cumplimiento mayormente intermedio en Tornquist. Se identificaron varias denuncias públicas y estudios científicos en ambos partidos respecto al asedio real o potencial a la naturaleza que, en lo referido a la minería, alcanzo tenor de conflicto en los dos casos. El aspecto positivo que es la creación de nuevas áreas protegidas, se vio opacado en Tandil por las opiniones respecto a las dificultades en el desempeño y la falta de apoyo municipal, tanto del Paisaje Protegido como de la RN Sierra del Tigre preexistente. En Tornquist, que cuenta con dos AP administradas por el gobierno provincial en los términos de la Ley N°10907 (que implica un mayor compromiso estatal que la N°12704 de paisaje protegido), las opiniones de los guardaparques a cargo indican un funcionamiento que no es ideal pero en la cual se avanza hacia los objetivos con un reciente interés desde el municipio en apoyarlas. Además, los estudios que indican problemas para la preservación, también destacan el rol de estas AP para controlarlos. Esto podría ser una de las probables explicaciones al hecho de que en Tornquist el grado de satisfacción social con la conservación sea intermedio (50%) mientras que en Tandil sea baja (26%) (Gráfico N°10).

En síntesis, observamos que, para el momento actual, la situación de preservación en Tornquist es mejor que la de Tandil, lo cual estaría ligado primero y evidentemente a variables demográficas, geográficas y productivas que indican un menor crecimiento en Tornquist, que además fue limitado en parte por el OT. Pero el haber mantenido un mayor margen de conservación en Tornquist se relaciona también, y de relevancia, con la presencia de una Parque Provincial y una Reserva Natural Provincial que tienen cierta infraestructura, recursos asignados, y cumplen con ciertos estándares de trabajo y efectividad, independientemente de su vinculación al OT. En Tandil, a pesar de la inclusión de una zona protegida en el plan de OT y la posterior declaración de Paisaje Protegido esta categoría no garantiza la conservación, porque es fácilmente violable con pedidos de excepción y estudios de impacto ambiental, como explicó la Asamblea en fragmentos citados. La Reserva Sierra del Tigre, por su parte, de administración privada y sin un apoyo consistente

del municipio, al depender solo de la voluntad de sus miembros, encuentra también límites en su accionar. Estos hechos indican que el tipo de legislación que rige a las AP es una variable clave a la hora de pretender una conservación efectiva.

8.3.3. *Sobre la dimensión aprovechamiento integral*

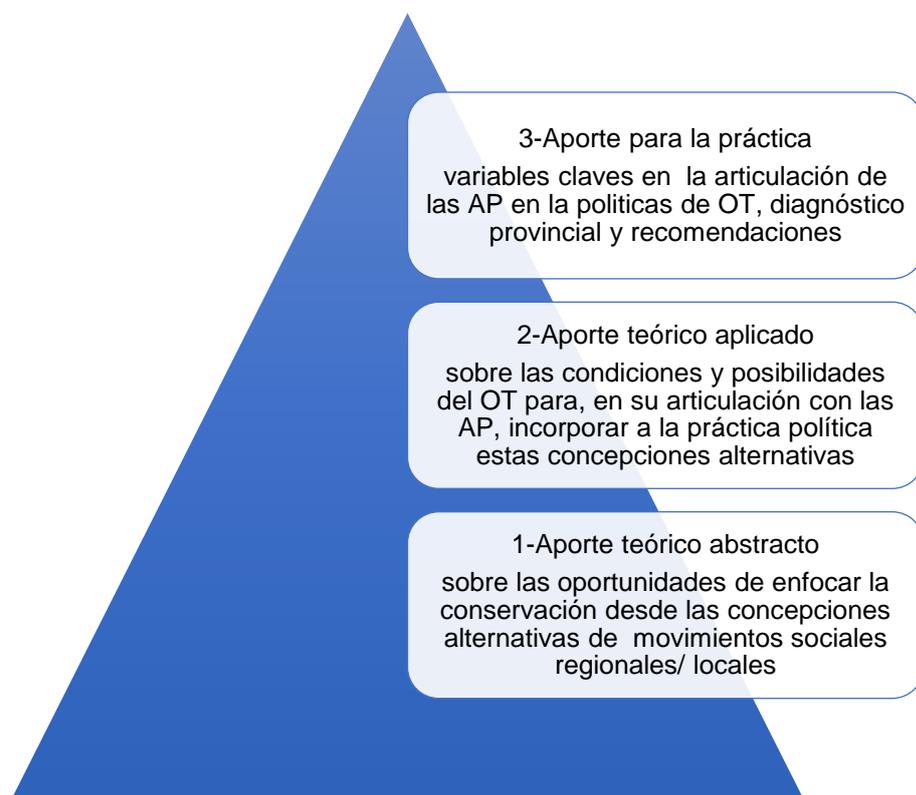
Finalmente, la dimensión sobre el aprovechamiento integral arroja los resultados más problemáticos en Tornquist, mientras que en Tandil mayormente aceptables. En ambos partidos la valoración del aporte de las AP al bienestar es contundente según las encuestas (Gráficos N°15 y 16), lo cual se ve apoyado por las demandas comunitarias de AP en ambos partidos (Capítulos N°6 y 7). Estas figuras de conservación aparecen así, en los dos casos, como socialmente útiles. Sin embargo, al momento de observar los procesos de coordinación, en Tornquist la situación es problemática, en tanto no solo las AP no se encuentran suficientemente coordinadas con el plan de OT, sino que este plan (con objetivos en relación al ambiente y la identidad) tampoco se ve integrado adecuadamente en el último Plan de Desarrollo, orientado principalmente al crecimiento económico y donde elude mencionar la conservación. Para el caso de Tandil la situación es mejor, en tanto el modelo deseado de ciudad combina el OT, el desarrollo y las AP para promover un desarrollo sostenible basado en la valorización de las sierras y el ambiente. En vistas al futuro, esto implicaría para Tandil un menor riesgo, en tanto tiene un marco institucional coordinado hacia la valoración de la naturaleza, a diferencia del caso de Tornquist. En ambos casos, sin embargo, la apreciación positiva de las AP para el bienestar en las encuestas, indican que existe el potencial de seguir desarrollando políticas orientadas a basar el modelo de ciudad en la conservación.

En conclusión, en Tandil se ha mostrado un mejor cumplimiento que en Tornquist del objetivo de promover la conservación, en tanto al menos dos de las tres dimensiones identificadas tiene un resultado aceptable o mayormente aceptable. Sin embargo, los resultados contradictorios con la dimensión de preservación invitan a reflexionar sobre la dificultad de trascender de lo discursivo a la práctica para hacer efectiva la conservación. Como se observó, la evaluación de los objetivos de conservación en el OT es compleja, en tanto no pueden alcanzarse resultados contundentes y generales, sino que se encuentran diferentes grados de cumplimiento para distintas dimensiones, reflejándose que se han obtenido algunos logros pero que las condiciones de amenaza y emergencia continúan, por lo cual el OT, la coordinación con el desarrollo, las AP y su implementación debe ser precisadas.

Discusión: aportes teóricos y prácticos

Como se adelantó en el inicio de esta investigación, la discusión de los resultados se realizará en tres niveles diferentes de abstracción (Gráfico N°17), cumplimentando el sexto objetivo específico: discutir los resultados obtenidos con las normas, recomendaciones, teorías y antecedentes del contexto regional e internacional para alcanzar una proposición teórica, discernir variables claves y recomendaciones para la conservación.

Gráfico N°17. Niveles de la discusión



Fuente: elaboración propia.

9.1. Una discusión teórica

Este trabajo sostiene una proposición teórica que es considerar al OT como una herramienta que, al articularse con las AP, tiene el potencial de favorecer la conservación de la naturaleza en la región desde un enfoque contra-hegemónico. Es decir, afianzado en las cosmovisiones y realidades políticas de los movimientos locales que procuran la defensa de sus territorios. A partir de los contenidos teóricos, antecedentes y resultados desarrollados en la tesis, se está en condiciones de discutir esta concepción.

9.1.1. Las vicisitudes de la conservación de la naturaleza en América Latina: un aporte para la discusión y la literatura internacional

Como se ha desarrollado en los capítulos introductorios de esta tesis, América Latina acredita un recorrido histórico particular, atravesado por el colonialismo, el avasallamiento de las poblaciones indígenas y un débil posicionamiento político frente a intereses extranjeros, que determinan un escenario actual de extractivismo, crisis y conflictividad social en diferentes temáticas y escalas (Quijano, 2000; Martins, 2007; Seoane, 2013; Ulloa, 2017). Frente a ello, mencionamos la emergencia de diferentes movimientos sociales y ambientalistas a lo largo del territorio, con creciente protagonismo de pueblos indígenas, campesinos y mujeres (Composto y Navarro, 2008; Ulloa 2016). En la escala de nuestros casos, estos movimientos se vieron expresados por la Asamblea por la Defensa de las Sierras de Tandil, ONG Más Naturaleza, la ONG Ambiente Comarca y la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Villa Ventana, entre otros.

Los discursos y opiniones de estos grupos al respecto de la defensa de las sierras y el ambiente, atravesados permanentemente por sentidos de “identidad”, “salud”, “calidad de vida” “derechos” y “memoria”, entre otros, son coherentes con la visión relacional del territorio y de la naturaleza emergentes a escala regional (ver Tabla N°1, pág. 29) , es decir vinculada con todos los sentidos de justicia, lo cual se reivindica en el mantenimiento de la naturaleza y su integralidad (Viteri, 2004; Bryan, 2012; Escobar, 2014; Millan *et al.*, 2019). Esta perspectiva trasciende la instrumentalización de la naturaleza incorporando nociones innovadoras como circularidad, afecto, cuidado, interconexión, aspectos visibles e invisibles, historia, ancestralidad, armonía, autonomía y respeto (Pichinao Huenchuleo 2012; Gudynas, 2011, 2014; Hernández, 2015; Ñanculef Huaiquinao, 2016; Ulloa ,2017; entre otros).

En este sentido, quedó claro que en América Latina son muchos los temas emergentes que ingresan a la discusión por la conservación de la naturaleza, entre ellos cultura e identidad, demandas de pueblos indígenas, minería, autonomía, temas de género, urbanizaciones informales, ordenamiento territorial, justicia territorial, a lo que podemos agregar economía social, niñez y adolescencia, descentralización, afrodescendientes y el desarrollo de nuevas epistemologías (Boaventura de Sousa Santos, 2009; Escobar, 2014; Espinosa Miñoso *et al.*, 2014; Ferrary y Bozzano, 2019). Conservar se acerca así más a la noción de “cuidado”, a “librar de la violencia” a la naturaleza, las mujeres, las culturas, memorias, la vida y las personas en general. La perspectiva territorial de la conservación es un aporte definitivo desde los movimientos y pensamientos latinoamericanos, contexto donde, además, ya es impostergable.

¿Cuál es el rol de las AP en este escenario?

Hemos visto que las AP son el principal instrumento de conservación en el mundo y que se encuentran ampliamente extendidas en la América Latina (Castaño-Uribe, 2008; COMTEMA-OLACEFS, 2015). Conforman sistemas articulados bajo la responsabilidad del Estado en diferentes escalas y tienen una solidez anclada en décadas de vigencia de las políticas ambientales, así como una legitimidad atribuida por grandes organizaciones internacionales como la ONU y la IUCN (Dudley, 2008). Sin embargo, a pesar de los avances del modelo moderno de conservación, como se mencionó en los antecedentes, estas figuras presentan problemas y críticas que impiden que dicha infraestructura y recursos del Estado sirvan de forma comprometida a los reclamos regionales y la justicia territorial.

Observando la esencia compleja, social, política y territorial de la naturaleza y la conservación que vimos plantean estos movimientos a nivel regional y local, parece evidente que una de las principales problemáticas es la incongruencia de estas perspectivas con la concepción biologicista, utilitarista y pretendidamente neutral de las AP que aún prevalece en el discurso internacional (Dudley 2008; Guerry *et al.*, 2015; Bull *et al.*, 2016; Cundill *et al.*, 2017) y se refleja en las normas estatales (por ejemplo, la Ley N°10.907 de la provincia de Buenos Aires). La literatura consultada respalda este hecho a la vez que postula como una de sus principales consecuencias el carácter impuesto de la AP y los conflictos socioculturales con el entorno (Coca y Quintero 2006; West *et al.* 2006; Oldekop *et al.* 2015; Campo y Beltran 2016; Costas y Campos 2016; Jones *et al.* 2017; entre otros). Esto pudo observarse en la

investigación, por ejemplo, con el caso del Parque Provincial Ernesto Tornquist, creado en función de una donación de tierras en la década de 1950, el cual históricamente ha sostenido tensiones y una distancia simbólica y política con la población y el gobierno local.

La literatura internacional indexada, como se observó en el Capítulo N°3, contribuye a reproducir esta perspectiva. Cuando se analizó la articulación entre las AP y el OT en *Scopus*, se identificó que los abordajes políticos y culturales sobre el tema constituyen solo un tercio de la producción mundial. De este total el aporte de América Latina es de solo un 14%, de los cuales son escasos los que vinculan el tema con la conflictividad social, territorial y política de la región.

Esta visión biologicista-utilitarista de la naturaleza y las AP no es casual, en tanto no puede olvidarse que su mismo origen como instrumento estatal constituyó la contracara de la crisis ambiental provocada por la avanzada capitalista del siglo XIX, y que por ende reproduce una concepción de la naturaleza dicotómica, entendida como un ente separado a la sociedad y al servicio de esta (Oviedo, 2008; Brockington, 2010).

En este contexto ¿es posible que las AP sean instrumentos útiles a los movimientos sociales y el tipo de conservación de la naturaleza-territorio que demandan?

Los casos de Tandil y Tornquist indicaron que, efectivamente, nacidas desde el seno de movimientos sociales locales y, especialmente, con el involucramiento de los mismos en la gestión, las AP pueden adquirir un carácter de utilidad y deseabilidad social. Este hecho es clave en comparación con lo que genera (o no genera) la imposición de las mismas en el territorio, como ocurrió con el caso del Parque Provincial Ernesto Tornquist; o en el desvinculamiento del sector comunitario al momento de la gestión, como fue observado en la Reserva Natural Sierras Grandes, provocando el sentimiento de pérdida de la potencialidad de la AP. Al decir de Oviedo:

Las áreas protegidas, como creaciones culturales para regular el manejo de tierras, aguas y recursos, no son una creación de “occidente” ni proceden todas del modelo Yellowstone: son un patrimonio de las culturas del mundo y de todas las épocas históricas. El problema es que la historia colonial las volvió formas de conservación oprimidas. La tarea que se impone hoy, por tanto, es recuperar esta diversidad, descubrir

esas raíces culturales de la conservación, y apoyar su sobrevivencia y desarrollo (Oviedo 2008, p.4).

La gobernanza, una de las innovaciones que propone el modelo moderno de conservación (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2014), busca precisamente saldar estos conflictos y tiene el potencial para que las AP sean apropiadas o reformuladas por movimientos locales para mejorar su utilidad ambiental y social. Tanto nuestros casos como algunos de los antecedentes desarrollados en el Capítulo N°3 identifican estas posibilidades (Kaimowitz *et al.*, 1998; Ellis y Porter-Bolland, 2008; Rubio *et al.*, 2017; Castro Arce y Vanclay, 2020). Sin embargo, este enfoque constituye aún más una aspiración que una realidad (Campbell y Vainio-Mattila, 2003; Delgado y Mariscal, 2004; Brockington, 2010).

Entonces ¿cómo se instituye la gobernanza en la práctica? ¿cómo se trasciende hacia un enfoque relacional de la naturaleza y el territorio en las AP, en el nivel de las políticas públicas? ¿cómo se transita de una visión objetiva/neutral de la conservación, recuperando y reformulando a las extendidas figuras de AP, como instrumentos de derecho y justicia territorial, tras las graves críticas que han recibido y siguen recibiendo a lo largo del territorio?

Es en este punto, es donde identificamos que la articulación de las AP con el OT, en tanto modelo de gestión territorial y política pública, puede generar su principal aporte y favorecer la conservación. Incrementar el conocimiento al respecto de eso constituyó precisamente el objetivo general de la tesis. Con el análisis de los diferentes hallazgos teóricos y empíricos a lo largo de la investigación, fue posible avanzar en la identificación de los aspectos principales de esta contribución.

9.1.2. El ordenamiento territorial como herramienta contra-hegemónica para la conservación de la naturaleza en América Latina: condiciones de oportunidad y aportes en la articulación con la AP

Una de las principales fortalezas que hacen al OT una potencial herramienta contrahegemónica para conservar de la naturaleza en la región y equilibrar las problemáticas de las AP se encuentra en el mismo proceso histórico que, como se desarrolló previamente en la tesis, lo puso en agenda en nuestros países: ser una de las varias estrategias políticas elegidas para contrarrestar las consecuencias sociales y ambientales de la adopción de un modelo económico neoliberal, fundado en

procesos extractivos históricos, que se profundizaron en los 80' (Massiris-Cabeza, 2005). En otras palabras, aportar una perspectiva ambiental y territorial a las políticas de desarrollo (Massiris-Cabeza, 2012). Así sus objetivos generales tendientes a la justicia y la sostenibilidad en adición a la deseabilidad de ser política de Estado, es decir estableciendo como responsabilidad pública el resolver el problema de forma consensuada a largo plazo (Cueto y Guardamagna, 2012; Gudiño, 2015), se convierten en fortalezas del OT para ser útil a los grupos que defienden la naturaleza en sus territorios. Otros autores también, a partir de investigaciones en diferentes partes de la región y el mundo, identificaron en el OT oportunidades concretas para promover condiciones social y ambientalmente justas (por ejemplo, Lane, 2006; Arnold, 2007; Jara, 2014; Baeza, 2015; Infanta, 2016; Velez-Torres *et al.*, 2019, entre otros). En adición, esto se vio reflejado en nuestra investigación empírica. En el análisis de contenido desarrollado en el Capítulo N°5, por ejemplo, se observó que el 100% de los 24 planes analizados en la provincia de Buenos Aires establecieron en sus ejes estratégicos u objetivos la relevancia de la variable ambiental, fomentando la sostenibilidad o la conservación. Por otra parte, el estudio de los casos de Tornquist y Tandil indicó que efectivamente los planes de OT constituyeron uno de los instrumentos predilectos citados por los grupos con menos recursos interesados en la conservación. Esto fue así tanto en los casos en que vincularon el OT con las AP (como la Asamblea por la Sierras de Tandil), pero también en aquellos que no establecieron esta relación (Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Villa Ventana, Sociedad de Fomento Valle Hermoso, entre otras). En esta tesis, además, se demostraron ciertos logros en relación a la utilidad del OT para la conservación: por ejemplo, en Tornquist actores relacionaron el mantenimiento de características identitarias del partido gracias al grado de restricciones generadas por el plan; en Tandil, entre otras cosas se definió una zona protegida limitando la actividad minera en las sierras; por otro lado, la inclusión previa de la zona protegida en la planificación local favoreció su declaración a mayor escala. En síntesis, articular las AP con el OT, que se fundamenta y orienta idealmente hacia la justicia y la sostenibilidad, puede equilibrar su tendencia a-político y pasiva, como ocurrió con la figura de Paisaje Protegido en Tandil, que se convirtió en un logro largamente discutido y popular. Las cualidades esperables de este proceso en la redefinición de las AP, serían un carácter proactivo y comprometido con la justicia territorial, sujeto a una evaluación y control social regular que den cuenta de ello.

Una segunda fortaleza del OT para equilibrar las problemáticas de las AP, es el arraigo local y su deseabilidad de gobernanza (Selkin, 2007). Como se mencionó

previamente en la tesis, los procesos de descentralización operantes en América Latina en las últimas décadas, conllevaron a que sean los gobiernos locales o municipios los principales responsables de organizar su territorio e implementar el OT, aun cuando existan lineamientos generales de escala superior (provinciales o nacionales). Como se ha visto en los antecedentes, los casos de diferentes países de la región (Colombia, Perú, Ecuador, entre otros), así como la provincia de Buenos Aires con la Ley N°8912 ilustran este aspecto. Este hecho, vinculado a la naturaleza participativa del OT, ha tenido impacto en el desarrollo de numerosas e interesantes experiencias de trabajo concreto en el territorio con actores, mediante la aplicación de talleres, consultas, audiencias públicas, etc. (Erbiti, 2005; Martínez Flores *et al.* 2015; Dalla Torre, 2017, etc.). Particularmente la participación, como se pudo observar en el análisis de contenido de los planes del Capítulo N°5, aunque más no sea por la legitimidad política que aporta, se presenta como un proceso deseable en el 70% de los planes. En algunos, inclusive, se hizo mención explícita de cómo fue desarrollado este proceso (por ejemplo, en el plan de Campana). Los casos de Tornquist y Tandil aún con mecanismos limitantes, mostraron también la realización de consultas, talleres y reuniones, tanto para la formulación como para la evaluación de la política. Estas pretensiones participativas en relación a la planificación del territorio, probablemente debido a la normatividad del proceso (en caso de planes vinculantes) y/o la cantidad de intereses que son directamente afectados, parece un hábito mucho más arraigado que para el caso de las AP, cuyas normas y dependencias son provinciales, no adaptadas localmente y las que por el momento no reflejan la gobernanza que promueve el modelo moderno de conservación.

En síntesis, las redes de gobernanza que inspira el OT y que se tejen especialmente en el ámbito local, aparecen como el modo más apropiado de promover y sostener proyectos de conservación significativos e integrales. Esto fue consistente con los resultados de los casos de Tandil y Tornquist, como se muestra a continuación.

En principio, pudimos observar que además de los planes de OT, la creación de AP fue otra de las herramientas predilectas de los grupos locales para defender sus derechos ambientales y territoriales. Sin embargo, observamos que cuando las propuestas de AP se trataron articuladamente al OT, como en Tandil, la posibilidad de éxito aumentó, así como la solidez institucional del partido para conservar la naturaleza, ya que no solo se estableció una zona protegida en el plan sino que, gracias a ese reconocimiento previo, aumentó la posibilidad de alcanzar una declaración provincial posterior. Esta declaración de Paisaje Protegido contó con dos

fortalezas vinculadas al OT: el compromiso del gobierno municipal, al integrarse a un tema bajo su incumbencia y responsabilidad según la Ley N°8912; y la valoración y apoyo de diversos sectores sociales, en tanto la idea fue motorizada por una red local de gobernanza, promovida también en gran parte por la política de OT. Esta articulación del OT a las AP redundaría así en una posible solución al problema de la sensación de restricción, de imposición o de no pertenencia de las AP, que genera conflictos o aminora el compromiso municipal y social, como en el caso del Parque Tornquist. Este proceso se esperaría que tenga dos consecuencias en la reformulación de las AP: una definición en base no solo a preocupaciones científicas sino también a percepciones locales, y una gestión compartida del gobierno provincial o nacional con el gobierno municipal y con sectores sociales, por ejemplo, con una mesa de trabajo o comisión directiva.

La tercera fortaleza que identificamos del OT fue la perspectiva integral que puede aportar a las AP, trascendiendo su orientación sesgada hacia lo biológico. Al incorporarse a un diálogo y negociación general sobre la definición y usos del territorio, pueden disminuirse los conflictos sociales en torno a las AP tanto al tener en cuenta la cosmovisión y derechos ambientales y territoriales locales, así como al atenuar los procesos de superposición que tienen como consecuencia el proceso de desregulación y degradación denominado “fenómeno PADD”, descrito en el Capítulo N°3 de antecedentes (Mascia *et al.*, 2014; Pack *et al.* 2016). Esta visión territorial es además conceptualmente mucho más cercana a la noción integral de naturaleza que, como fue desarrollado previamente, plantean los movimientos sociales regionales y también los locales en nuestros casos de estudio. El análisis de contenido del Capítulo N°5 demostró, por su parte, que cuando las AP se concibieron como instrumentos activos y transversales, la articulación en la planificación territorial resultó mayor, adquiriendo la conservación, en consecuencia, más protagonismo y posibilidad de impacto. En conclusión, integrar a las AP en la perspectiva territorial del OT podría redundar en una mejora de dos de sus críticas que son el sesgo biologicista-utilitarista, y el conflicto de usos con el sector privado. En este sentido, dos de las cualidades esperables de esta articulación para la redefinición de las AP serían, por un lado, que aparezca una clara conciencia de la dinámica territorial en la que se inserta y una vocación explícita de coordinación; por otro, una propuesta que no será desarrollada en profundidad aquí pero que se considera relevante, que es la prescindencia o unificación de las categorías de AP que la IUCN ha establecido (ver Tabla N°2, pág.40) y los gobiernos adaptado (como se refleja, por ejemplo, en la Ley de Parques Nacionales de Argentina y la Ley Provincial de Parques y Reservas

Naturales N°10.907). Esto tiene varias justificaciones: el reconocimiento de la complejidad del territorio, la puesta en práctica de la concepción relacional y cultural de la naturaleza planteada desde visiones alternativas, la posibilidad de una articulación mayor y más transversal de las AP en la planificación territorial, así como la optimización de los recursos asignados a conservación, protegiendo integralmente una fracción del territorio, en el marco de la falta de prioridad política y presupuestaria que la conservación suele tener en la región (Castaño-Urbe, 2008; COMTEMA-OLACEFS, 2015). En otras palabras, el aporte desde una perspectiva social de la gestión de la naturaleza es que, si después de un largo esfuerzo social (como se vio en nuestros casos) es posible alcanzar una norma de AP que ayude a defender el territorio, no tiene sentido disminuir su potencial al escindir la conservación de sus elementos.

Recapitulando, si bien el OT suele ser concebido en sí mismo como una herramienta de conservación, como se observó mayormente en la revisión de literatura internacional (punto 3.2, Capítulo N°3) y se apuntó en el marco teórico (punto 1.4.3), se comprobó que, desde un enfoque latinoamericano, tiene también un fuerte potencial para articularse con las extendidas figuras AP, en orden de salvar sus principales problemas y críticas: carácter biologicista, utilitarista, pasivo, neutral, impuesto y conflictivo. En este sentido los tres principales aportes del OT son el arraigo local con gobernanza, un enfoque integral, y el hecho de ser, por definición y sin lugar a dudas, un proceso de política pública con un objetivo tendiente a la sostenibilidad y la justicia en sus diversas facetas. Las AP en este marco, pueden adoptar un carácter diferente, integrándose a este objetivo de bien común y justicia, articulándose a los procesos de gobernanza que ya han sido puestos en marcha en varios territorios en torno al OT y reduciéndose las limitaciones que su puesta en práctica presenta, vinculadas a conflictos sociales, culturales y económicos.

El siguiente paso para formalizar estas ventajas, sería repensar las normas y estructuras administrativas para que reflejen estas nuevas perspectivas con base en lo local. También es relevante que los técnicos y responsables de estas políticas puedan reconocerse y dialogar mutuamente, con otras políticas sectoriales y con la sociedad civil en relación a la potencialidad de estos instrumentos (Tabla N°101).

Tabla N°101. Aportes de la articulación AP-OT

Aportes del OT a las AP	Proceso al que se integra la AP	Problema de las AP que se resuelve	Consecuencia esperada para las AP	Consecuencia general esperada
Objetivo de justicia y sostenibilidad	Reclamos de sectores sociales Visualización de problemas diversos Establecimiento prospectivo de una visión territorial y valores generales	-Carácter pasivo -Carácter a-político	-Proactividad -Compromiso con la justicia territorial/ambiental en sus objetivos -Evaluación y control social	Redefinición del concepto de las AP Aggiornamento normativo/administrativo
Arraigo local y gobernanza	Discusión, procesos participativos y redes de gobernanza en el ámbito local Liderazgo Municipal	-Carácter impuesto	-Definición en base a percepciones locales, además de criterios científicos -Gestión compartida	Conservación de la naturaleza desde un enfoque contra-hegemónico
Visión Integral del Territorio	Participación de sectores sociales diversos y ámbitos de política diferentes	-Sesgo biologicista-utilitarista de la naturaleza -Conflictos por usos/ fenómeno PADD	-Perspectiva territorial, cultural y de coordinación -Prescindencia de las categorías	Mayor justicia territorial

Fuente: elaboración propia.

9.2. Una discusión para la práctica

En este apartado se abordará la discusión sobre la aplicación de esta proposición de articulación AP-OT en la práctica política, lo cual representa la cúspide de la pirámide, foco de la investigación empírica. En este sentido, identificamos las condiciones concretas que harían posible este proceso.

9.2.1. Variables claves en la articulación de las AP en la planificación territorial

A partir del entrecruzamiento de los resultados obtenidos y, particularmente, la reiteración y coherencia en los resultados de diferentes factores a lo largo del ciclo de la política, se han identificado 12 variables de relevancia en la articulación AP-OT, como se desarrollan a continuación (Tabla N°102).

Tabla N°102. Variables clave para la articulación de las AP en el OT

N°	Variable claves	Descripción
Primeras Etapas: entrada en agenda, formulación del problema y definición del programa político		
1	El modelo de entrada en agenda y la agenda preponderante	Este proceso aparece directamente vinculado con el anterior y con la participación activa en la política de diferentes actores. Cuando el tema ambiental, la necesidad de AP y el reconocimiento del OT como posible solución ya se encuentran en la agenda pública (por ejemplo, Tandil), y esta agenda es la preponderante al momento de formulación de la política, la articulación de las AP se ve favorecida, así como la participación en general. Por el contrario cuando la agenda preponderante es la gubernamental en un modelo de iniciativa interna como en Tornquist, la participación muestra mayor dificultad, son más tardías las manifestaciones de interés y disgregados de la política los intereses de conservación.
2	Concepción de las AP que se refleja en el plan	La articulación de las AP se ve favorecida cuando en el plan se expresa una concepción de las AP amplia, es decir cuando se visualiza su relación con numerosas temáticas sociales (seguridad, salud, educación, economía) además del turismo y la conservación, como lo ejemplifican los casos de Campana, E. Echeverría, Lomas de Zamora, Necochea.
3	La concepción del problema y de las AP que tiene el equipo técnico o responsables a cargo de la formulación de la política y del plan	El Capítulo 5 nos indica que la concepción de las AP que se refleja en el plan se ve directamente relacionada con la concepción de ellas y del problema que existe en el equipo técnico responsable, apareciendo como independiente del proceso participativo <i>per se</i> . Por ejemplo, en dos de los casos con mayor articulación (Lomas de Zamora y E. Echeverría), el plan fue realizado por un consultor, mientras que por el contrario en otros planes participativos las AP mostraron una articulación media o baja. En Tornquist, por ejemplo, la participación de una organización provincial con orientación ambientalista en la primera etapa de la política orientó la formulación de un plan con especial énfasis en la conservación y el turismo sostenible, a pesar de la baja articulación de las AP.
4	Equipo técnico interdisciplinario y participación abierta, con especial inclusión de representantes de las AP y de organizaciones ambientalistas	A pesar de lo anterior, la concepción técnica de las AP podría verse favorecida por la constitución de equipos interdisciplinarios, que se articulen en procesos participativos de mayor alcance con una amplia gama de instituciones y personas participantes, con especial representación de actores de las AP. Como ocurrió con el caso de Campana, donde la concepción de las AP, además de ser amplia, se planteó con un rol activo en el territorio. Otro ejemplo es el de Tandil, donde la presencia de la Asamblea por las Sierras en consenso con otras instituciones participantes enfatizó la necesidad de AP.
5	Una valoración y reconocimiento local/comunitario del lugar a proteger como espacio de conservación	Una valoración local del lugar para la conservación, sea por la movilización, por la expresión comunitaria, o por la existencia de proyectos o figuras de conservación previas (reservas municipales, etc), aparece como relevante para garantizar una alta articulación en el OT. En los lugares donde las categorías provinciales, nacionales o internacionales aún no habían sido creadas, esta articulación aparece como un factor favorable para su consecución (caso Esteban Echeverría, Lomas de Zamora y Campana). En Tandil se repite este hecho donde la valoración

		local de las sierras se refleja en la consecución de una zona protegida en el plan para posteriormente obtener la Ley de Paisaje Protegido.
6	La presencia de figuras nacionales o internacionales en el territorio	Otro aspecto que aparece relacionado a una mayor articulación de las AP en el OT es la existencia en el territorio de una figura de conservación de escala nacional o internacional. El hecho de contar con ella, posiblemente ligado al anterior, implica el cumplimiento de diversos requisitos que ya se trabajaron en un proceso previo de valoración local y voluntad política.
Siguiendo etapas: implementación y evaluación		
7	Mecanismos de participación establecidos en la etapa de formulación	Los estudios de caso indicaron que este aspecto es fundamental para la articulación del tema de las AP en las etapas posteriores a la formulación. Por ejemplo, en Tornquist los instrumentos previstos son limitados a cuestiones barriales y de índole más bien informativo, por ende si los proyectos de conservación que emergieron posteriormente se habrían interesado en articular con el OT, esto habría sido dificultoso. En Tandil, por otra parte los instrumentos de participación más abiertos posibilitaron otras interacciones y reclamos.
8	Concepción del OT por parte de los diferentes actores	Del estudio de caso emerge que el conocimiento de los alcances del OT es una variable clave en la articulación con las AP. Por ejemplo, en Tornquist los promotores comunitarios de AP mantenían una visión del OT como un tema meramente urbano y técnico, por ende no vinculado con los proyectos de conservación en marcha. Esta concepción se refleja también en la que adoptaron los mismos gobernantes en la segunda etapa del OT, concentrándose en aspectos urbanísticos de zonificación, no promoviendo un debate mayor escala. En Tandil, al contrario, ambos temas se abordaron transversalmente, entendida su vinculación por varios actores especialmente la Asamblea, lo cual tuvo un impacto positivo en la consecución de la legislación de Paisaje Protegido.
9	Redes de gobernanza en relación al OT y AP con relaciones colaborativas	La existencia de relaciones colaborativas entre actores vinculados al OT, especialmente aquellos movilizados por la problemática de la conservación, presenta mayores posibilidades de articular el tema de las AP en la política. A diferencia de los casos donde los proyectos de conservación se presentan aislados y las relaciones prevalecientes son de tensión y centralizadas con el gobierno.
10	La participación y apoyo de actores con poder en el territorio es definitiva	La voluntad de los actores con mayor poder en cada territorio resulta fundamental en la orientación de la política. El gobierno local tiene un rol clave al momento de definir o no, una política de conservación, así como de apoyar los proyectos vinculados al tema. Dicha voluntad puede verse influenciada a la vez por otros actores de poder como los privados que solicitan excepciones y direcciones provinciales, como se vio en ambos casos, pero también por la influencia de actores con poder que se asocian a metas conservacionistas como ocurrió en Tandil (donde la Asamblea se alió a la Cámara Empresaria, Sociedad Rural, etc.)
11	La participación y apoyo de AP instituidas en el territorio con un grado de poder por su influencia turística-económica,	Los resultados indicaron que ciertas AP detentan un poder alto por impacto turístico-económico (por ejemplo, el Parque Tornquist) y el poder de policía en su territorio, pero también en relación a su antigüedad y su legitimidad en términos nacionales o internacionales (por ejemplo la Reserva Nacional Otamendi en Campana). El interés, participación y el tipo de relaciones de

	antigüedad o valoración nacional/internacional	estos actores en la política aparece de relevancia para la articulación de la AP en el OT. En Tornquist, por ejemplo, la participación del Parque Provincial en la política de OT fue de escasa (primeras etapas) a nula (siguientes etapas), manteniendo relaciones alternativamente de conflicto y negociación con el gobierno municipal. Sin embargo, cuando el Parque se alió con el proyecto de la RN Sierras Grandes se logró su declaración e inclusive el apoyo del gobierno municipal, por ende se observa su capacidad de influencia en el territorio. En Campana por ejemplo, se observa una integración fluida de la AP en la política acompañada de una amplia participación de trabajadores de la entonces Reserva Nacional.
12	La actualización y coordinación institucional y administrativa entre organismos	Los resultados indicaron que aún si los actores responsables de las políticas y las AP visualizan el potencial aporte de la colaboración, la misma se ve restringida en la práctica por las estructuras administrativas-institucionales a las que responden. Por ejemplo, según los testimonios recuperados de los trabajadores de las AP en Tornquist reconocen su potencial aporte al OT, sin embargo admiten responder a objetivos y directivas de un organismo diferente al municipio, que no necesariamente favorecen la participación y mucho menos la establecen como norma, que sería lo esperable para tender a un mejoramiento del escenario. La participación se ve especialmente limitada en aquellas AP que responden a la Ley N°10907 que, como se observó en un capítulo previo, reproduce un modelo de conservación tradicional, sin consideraciones del entorno territorial. El caso de Tandil, con la Ley N°12907 más amplia e inclusiva, habilita una mayor integración de actores aunque con la debilidad de no contar con personal especialmente dedicado que represente a esa figura en territorio.

Fuente: elaboración propia

En base a la insuficiencia de trabajos científicos que abordan la articulación OT-AP desde enfoques políticos (como se observó en el Capítulo N°3 de Antecedentes), las 12 variables identificadas podrían convertirse en hipótesis útiles a otras investigaciones en diferentes áreas de estudio, para continuar clarificando los factores políticos que limitan o promueven la articulación deseada entre AP y OT, según los principios del modelo moderno de conservación.

9.2.2. *Discusión de los resultados de la provincia de Buenos Aires*

9.2.2.1 Diagnóstico provincial sobre la articulación de las AP en el OT

En relación al caso concreto de la provincia de Buenos Aires, a partir de los resultados obtenidos para los últimos 20 años en relación a la articulación de las AP con la planificación territorial, fue posible alcanzar un diagnóstico de la situación actual. El mismo se organizó según una matriz FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) para su mayor claridad (Tabla N°103).

Tabla N°103. Diagnóstico FODA de la articulación de las AP en el OT para provincia de Buenos Aires (Argentina)

Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> -La legislación provincial presenta un enfoque del OT integral y participativo, que integra la figura de AP -La mayoría de los planes identifican la participación como un hecho deseable -Todos los planes plantean dentro de sus objetivos y/o estrategias principales la conservación de la naturaleza y el patrimonio -Existe interés comunitario en la declaración de AP -Existe conciencia en los trabajadores de las AP sobre su potencial aporte al OT -El OT se presenta en la comunidad como una herramienta jurídica de valor para la protección de derechos sociales y ambientales
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> -La mayor parte de los partidos no posee aún planes de OT vinculantes -Las AP no se encuentran articuladas de un modo adecuado a la planificación territorial en sus partidos correspondientes -El 86% de los partidos presentan un riesgo de alto a muy alto frente a la degradación de la naturaleza por no contar un marco institucional adecuado. -Existen limitaciones administrativas e institucionales para la participación en el OT de trabajadores de las AP -Los procesos participativos son condicionados porque criterios arbitrarios -Las organizaciones culturales y educativas no participan -No se prevé especialmente la participación desde la diversidad (mujeres, jóvenes, población indígena, ciencias sociales, artes, etc.) -Persiste un imaginario de las AP, en los equipos técnicos a cargo de los planes, como espacios sin agencia. -No existe un conocimiento acabado, en los diferentes actores sociales, del alcance del OT -La legislación sobre las AP no se articula específicamente con el OT
Amenazas	<ul style="list-style-type: none"> -La reticencia al llamado de audiencias públicas en relación al OT -Hay carencia de investigaciones sobre el tema en la región y en el país -La capacidad de actores privados con poder alto para solicitar excepciones al OT -La desvinculación de organizaciones con los mismos o semejantes objetivos -La falta de voluntad o posicionamiento político de los gobiernos locales frente a la conservación -El desinterés de organizaciones estatales de mayor escala pertinentes (por ejemplo, OPDS) -La inexistencia de normas de OT de mayor jerarquía (Ley Nacional) -En un 85% de los partidos, la integridad de la naturaleza se encuentra en riesgo de alto a muy alto por carecer o no tener suficientes instrumentos para la conservación.
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> -Existe interés en los municipios de progresar en las etapas de OT, como lo demuestran las iniciativas de diferentes partidos en los últimos años -Existe un marco internacional propicio a la articulación de las AP con el OT, y la gobernanza -La colaboración de los actores comunitarios entre sí y con actores de poder en el territorio, como puede ser una AP antigua y con impacto turístico-económico en territorio, es un factor de oportunidad

Fuente: elaboración propia.

Como se vio con el mapa de riesgo reflejado en la figura N°15 (pág. 169), la situación en la provincia de Buenos Aires en relación a la conservación es grave en tanto la mayoría de los partidos no cuentan con instrumentos normativos de conservación o bien no están articulados. La atención debe ser diferencial según los casos. Por ejemplo, los partidos del interior con ambiente de pastizal (el más asediado de la región), así como los del conurbano bonaerense mostraron el mayor riesgo y por ende son los que requieren una atención más inmediata para generar un OT vinculante articulado con AP, conteniendo y/o revirtiendo de ese modo los avances descontrolados sobre la naturaleza. Por su parte, en relación a los sistemas serranos particularmente abordados, se halló que se encuentran en una situación similar a los litorales y lacustres, contando en menor o mayor medida con instrumentos normativos o de planificación. En estos casos la atención debe concentrarse en el aggiornamiento de los mismos, así como en su articulación e implementación.

9.2.2.2. La provincia en el contexto Latinoamericano

La provincia de Buenos Aires fue ilustrativa de algunas cuestiones reiteradas en el ámbito latinoamericano, especialmente en lo referido a la coordinación entre políticas y organismos. Por ejemplo, en capítulos previos se mencionó el caso de Ecuador donde había dificultades para integrar a las AP porque el OT era un proceso de decisión local, mientras que las AP se encontraban centralizadas (Mejia, 2018); o el de Costa Rica, donde las AP analizadas seguían su planificación interna sin coordinar con el OT (Morera Beita, 2015). El resultado para nuestra provincia es semejante también al que menciona Paredes-Leguizamón (2012) para Colombia con la idea del “conjunto vacío”, es decir incluyendo a las AP nominalmente, pero sin percibir las como organismos con agencia, por ejemplo, no involucrando al personal (tal como en la RN Sierra del Tigre en la formulación del plan de Tandil, y el Parque Tornquist y RN Sierras Grandes en la etapa de implementación y evaluación en Tornquist). Además, se establecen paralelismos entre el análisis realizado en Costa Rica donde las AP no son integradas transversalmente a los planes de OT (Morera Beita, 2015) y el estudio de Morea (2016) del PET a escala nacional. En la provincia de Bs. As., a pesar de que la conservación como tema es un eje estratégico u objetivo en todos los planes analizados, las AP como instrumentos se limitan a ciertos ámbitos de incumbencia (especialmente turismo y preservación) sin asignarles el rol activo e integral que podrían tener. Hemos visto, en los casos analizados, que la percepción pasiva de las AP de los responsables de la política que convocan, así como de los equipos técnicos de los planes, es una causa de ello.

Otra de las dificultades que ayudan a discutir nuestro caso es el que se sugiere para Costa Rica, en relación a la antigüedad y solidez institucional y organizacional de las políticas de conservación en contraste con el reciente interés en el OT (Saenz *et al.*, 2011). Esto se equipara con nuestro país si nos enfocamos en la escala nacional, en donde las políticas de conservación se encuentran desarrolladas desde mediados del siglo XX, siendo la Administración de Parques Nacionales (APN) un líder consolidado y reconocido a nivel regional (APN, 2011; Morea, 2014), mientras que los avances en OT datan recién de la década del 2000 y aún no se alcanzó una ley marco (Gudiño, 2008). A pesar de que la provincia de Buenos Aires en particular fue innovadora en crear una ley de OT en 1977 (N°8912), que además integra muchos de los caracteres destacados de este proceso como el hecho de ser integral, coordinado y participativo, la misma fue poco visibilizada y no fue acompañada de avances concretos en el territorio hasta la década del 2000 (Ríos *et al.*, 2008) donde también fue propicia la escala nacional, y donde hemos visto que se encuentra la mayor preocupación por la planificación en los partidos (Capítulo N°5). Al igual que Parques Nacionales de Colombia (Paredes-Leguizamon, 2018), desde la APN en Argentina se reconoce la fundamental relevancia de articularse con el OT (APN, 2001, 2007). A pequeña escala, según la documentación revisada y los testimonios obtenidos para nuestros casos, los trabajadores de las AP identifican dicha necesidad así que como afirman estar capacitados para aportar en esta política territorial. Sin embargo, si este reconocimiento no se ve reflejado en los marcos institucionales y administrativos de las AP, los mismos se convierten en otro de los obstáculos para la articulación, como por ejemplo en nuestro caso la Ley N°10907/90, que presenta un enfoque tradicional de la conservación, presentando restricciones legales y organizacionales, sin ninguna consideración del OT. En este sentido, es necesario revisar las políticas de conservación en la provincia actualizando y coordinando la normativa y desarrollando instrumentos y estructuras administrativas propicias a este fin. Especialmente relevante es que se establezca la convocatoria a gestores de AP para discutir el potencial de estas figuras con los equipos técnicos a cargo del OT, ya que si bien la Ley N°8912 presentan una perspectiva integral y se observa en los planes una conciencia de la relevancia de la conservación, en la práctica de la planificación se sigue reproduciendo una visión pasiva de estas figuras.

Finalmente, otro de los puntos que puede discutirse en relación a los trabajos de otros países es la articulación de las políticas de desarrollo y OT. Paredes-Leguizamón (2012) en Colombia observa que el plan nacional de desarrollo incorpora

solo tangencialmente al OT; lo mismo observa Mejía (2018) en el caso de Ecuador. En la provincia de Buenos Aires, Ríos *et al.* (2018), identifican la misma falta de coordinación en especial desmedro del OT. El compromiso y las restricciones que implicarían el carácter vinculante de este instrumento, que precisamente lo presentan como una herramienta de valor jurídico para las poblaciones, aparece como uno de los obstáculos para avanzar en ello, especialmente en contextos urbanos, grandes y complejos con disparidad de intereses, como se observó en la tendencias a escala provincial donde los planes vinculantes convalidados con la Ley N°8912 (conocidos como POM) se sitúan especialmente en partidos medianos, y como fue evidente en la ciudad de Tandil, donde los conflictos por el uso del suelo ya datan de más dos décadas. Este tema se profundizará a continuación.

9.3. Observaciones finales sobre las hipótesis: las limitaciones a la propuesta de articulación OT-AP

9.3.1. La contrastación de las hipótesis

A continuación, se exponen los resultados de contrastación para cada una de las tres hipótesis adoptadas en la tesis, así como se discute sobre las limitaciones que se identificaron en relación a ello.

Hipótesis 1- En la provincia de Buenos Aires la articulación de las AP en el OT de escala local de los últimos veinte años es menor a lo “aceptable”.

La tesis demostró que, efectivamente, de los 24 partidos que presentaban planificación territorial y AP, solo cuatro presentaron una articulación entre ambos considerada como “Aceptable”, de acuerdo a los estándares establecidos según el modelo moderno de conservación (ver Capítulo N°5). Pero además de ello, se encontró que hay un déficit de planes de OT vinculantes o convalidados por la Ley N° 8912 (solo lo tienen un 12% sobre un total de 135 partidos), frente a la proliferación de procesos de planificación propositivos o indicativos. Ambos hechos, apoyan el amplio porcentaje de vulnerabilidad o riesgo a nivel institucional en relación a las posibilidades de conservación de la naturaleza en la provincia, como se ilustró con el mapa de riesgos presentado (Figura N°15, pág.169), donde un 85% de los partidos presentaron un riesgo alto a muy alto.

El resultado en relación a esta hipótesis habilita a discutir una de las condiciones para que el OT pueda ser un instrumento valioso para la conservación, que es su carácter vinculante. Salkin (2006), por ejemplo, reconoce las limitaciones de contar solo con un instrumento de planificación, producto de un gran esfuerzo de participación, que no tenga carácter de obligatoriedad. Los casos de Tandil y Tornquist ambos con planes de OT vinculantes, demostraron que la presencia de normas jurídicas es esencial para, si bien no impedir, al menos limitar los intereses privados que atentan contra la conservación. Además, quedó en evidencia que estas normas aportaron a los grupos locales interesados por la conservación un verdadero recurso jurídico de acción y resistencia lo cual, desde un análisis de gobernanza, incide en disminuir la brecha del poder con otros actores, favoreciendo su accionar hacia la garantía de derechos. Sin embargo, en relación al carácter vinculante es necesario discutir una segunda limitación del OT que es la insuficiencia de control, particularmente de control social. Hemos visto a lo largo de la tesis que una de las principales amenazas a los planes es la presión que ejercen los actores con recursos económicos e intereses privados, cuyo poder, según se analizó, aumenta en tanto aumenta su organización y se alían con actores político-gubernamentales en distintas escalas, (por ejemplo, la alianza entre las canteras mineras de Tandil y con la Dirección Provincial de Minería). A excepción de este caso donde se dio una movilización general de las mismas con medidas de fuerza (como el bloqueo de la ciudad), el mecanismo del sector privado consistió mayormente en una actuación discreta, producto de notas al HCD o acuerdos personalistas, que resultaron en excepciones a los planes de OT. Este hecho, además de constituir una operativa común en los dos casos observados, también es un patrón en la región: “En el caso de América Latina buena parte de lo regulado no es respetado y el OT termina desvirtuándose y desvalorizándose; la circunstancia que las excepciones a las normas terminen siendo moneda corriente no son sino un indicador de estas insuficiencias” (Bozzano, 2014, p.185-186). El control social, demandado por la ciudadanía y posible en función de una política de transparencia y de participación (como se vio, usualmente pobre o limitada), es relevante para evitar estos procesos y hacer posible la implementación justa de los planes vinculantes.

Hipótesis 2- Una menor articulación de las AP en el OT se corresponde con procesos más débiles de gobernanza local en torno a la política.

Esta hipótesis fue comprobada. El caso de Tornquist, con menor articulación que el de Tandil, mostró en efecto una red de gobernanza más débil, sin intervención de los

gestores de las principales áreas protegidas (Parque Tornquist y Reserva Sierras Grandes), ni de las organizaciones ambientalistas interesadas en la declaración de AP. Además, las relaciones estuvieron mayoritariamente centralizadas con el gobierno, prevaleciendo vínculos de tensión. La política de OT en Tandil, al contrario, movilizó un mayor número de actores de diferentes sectores (incluyendo a privados, colegios profesionales, cámaras empresarias y vinculadas al medio rural, clubes deportivos, asociaciones educativas y culturales, etc.) con especial primacía de la Asamblea para la Conservación de las Sierras, la cual relacionó de manera directa el OT con las AP. Además, se observó un modelo de relaciones más descentralizado que en Tornquist con alianzas colaborativas, especialmente entre los actores que apelaban por la defensa de las sierras.

La relevancia de la variable de la gobernanza, habilita a la discusión de uno de sus instrumentos principales que es la participación ciudadana. Esta aspiración aparece como una de las más prometedoras y deseables en relación al OT (en esta tesis el 70% de los planes analizados especificaron su relevancia) pero a la vez de las más dificultosas de ejercer en la práctica, debido a múltiples motivos: técnicas-operativas, insuficiente educación cívica y democrática, desinterés, etc. (Perry, 1996; Lane, 2002). En este caso identificamos puntualmente razones políticas reflejadas, por ejemplo, en la reticencia tanto en Tandil como en Tornquist al llamado de audiencias públicas, aun cuando la ciudadanía, consciente de este derecho, reclamó en varias ocasiones su implementación; en la organización de procesos de consulta previos o posteriores a la formulación del plan, que no implican una co-construcción verdadera; o en la selección de los actores a ser incluidos en el proceso participativo bajo criterios arbitrarios, lo que no garantiza el alcance a todos los sectores, por ejemplo, como se reflejó en nuestros casos, aquellos pertenecientes al ámbito cultural u otros usualmente invisibilizados, como la población indígena (Jara, 2014).

Finalmente en relación a esta hipótesis, es importante destacar que además de la gobernanza se encontraron también otras variables de relevancia que influyeron en la articulación de las AP con el OT (explicadas en Tabla N°102) como la concepción del OT en la sociedad civil y la concepción de las AP en los equipos técnicos que formulan los planes, así como la desactualización y descoordinación administrativa e institucional que entorpecen, en caso de existir, la buena voluntad de los actores para articularse.

Hipótesis 3- Cuanto menor es la articulación de las AP en el OT, la situación en relación a la conservación de la naturaleza en los partidos tiende a ser más problemática y grave.

Si se toma en cuenta el panorama general arrojado por la evaluación del objetivo de conservación propuesta en el Capítulo N°8, esta hipótesis se confirma. En este sentido, Tandil (con mayor articulación AP-OT que Tornquist), arrojó un resultado casi completamente aceptable en dos de las tres dimensiones definidas para la conservación, que fueron la puesta en valor y aprovechamiento integral, mientras que en Tornquist (con menor articulación) el cumplimiento del objetivo fue en general intermedio o problemático en todas las dimensiones (Tabla N°100). Sin embargo, hay que destacar que los resultados positivos en Tandil para las dimensiones mencionadas tuvieron un fuerte contraste con la tercera dimensión que es la preservación, arrojando un resultado casi totalmente problemático, incluso peor en que en Tornquist donde el cumplimiento fue intermedio. En este sentido, la confirmación de esta hipótesis no puede considerarse definitiva, sino que implica profundizar en los matices que nos permitieron vislumbrar las diferentes dimensiones, especialmente porque la preservación es crucial, en tanto implica la implementación de la conservación y su presente, mientras que las otras dos se orientan a lo institucional y discursivo, enfocándose en la disminución del riesgo a futuro.

En este punto, las opiniones de expertos identificaron una variable clave que resultó clave para la comprensión de los escenarios, que es la categoría de AP aplicada en cada caso (Capítulo N°8, punto 8.2.4). De acuerdo a estas percepciones, la presencia de una AP con una infraestructura organizacional visible en el territorio (como un Parque o Reserva Provincial en términos de la Ley N°10.907), frente a la mera demarcación jurídica de un Paisaje Protegido (Ley N°12.907), ha incidido de forma relevante en la preservación efectiva de ciertas áreas en Tornquist y en la continua concesión de excepciones y degradación en Tandil. En este sentido, queda en evidencia que, si bien la articulación de las AP en el OT y la existencia de una red de gobernanza sólida son factores de relevancia para la conservación y la disminución del riesgo a futuro, no son suficientes si no se acompañan de compromisos jurídicos, financieros y organizacionales que promuevan de forma proactiva el ejercicio de las AP en el territorio. En consecuencia, si bien la figura de Paisaje Protegido por sus principios normativos es más factible de integrarse en el OT, su falta de presencia organizacional en territorio implica que sea invisibilizada en muchos planes (Capítulo

Nº5) y que además no sea una medida efectiva de preservación, apareciendo más bien como una alternativa complementaria que no está en condiciones legales de reemplazar una declaración que comprometa al Estado a asignar recursos y responsabilidades para garantizar su funcionamiento. Esta denuncia es precisamente la que manifestaba la Asamblea en Defensa de las Sierras en Tandil.

9.3.2. *Recomendaciones para las políticas públicas*

En base a lo discutido en este capítulo, se proponen las siguientes líneas generales como recomendaciones de política pública.

-Aggiornamento normativo/administrativo: se ha mencionado que la Ley de Paisaje de Protegido de la provincia de Buenos Aires no aporta una preservación efectiva en comparación con la figura de Reservas y Parques Naturales según la Ley Nº10907. Sin embargo, se ha discutido también que esta última norma sigue reproduciendo un modelo de conservación tradicional que tiende a la imposición de áreas protegidas en base a criterios científicos antes que en su discusión participativa y con un sentido pasivo, sin consideraciones territoriales. Así, queda claro que es necesario repensar la legislación, generando por ejemplo una nueva definición de AP que combine tanto la perspectiva integral del paisaje protegido como la presencia organizacional en el territorio que tienen las Reservas y Parques Naturales. Además, considerando que una limitada estructura normativa y administrativa resultó, por ejemplo, una de las principales dificultades para la participación de los gestores de AP provinciales en el OT (liderado por el municipio) (Capítulos Nº 6 y 7), es necesario reformular las leyes que las regulan a fin de favorecer los procesos de coordinación y participación de actores. Sería también una buena oportunidad para ensayar una nueva definición de AP, sin diferenciación de categorías, co-gestionadas y orientadas a la justicia territorial, como se propuso en la Tabla Nº101. El aggiornamento administrativo involucraría también la modernización de los sistemas para agilizar los procesos de aprobación provincial de los planes vinculantes (cuyas trabas burocráticas generan demoras de años) y para promover condiciones de transparencia que ayuden al control social. Estas recomendaciones pueden ser útiles también en múltiples contextos con las mismas problemáticas. Se sostiene que cualquier innovación teórica e incluso política, que no tenga asidero en las normas que reglan el juego, las que a su vez debieran establecer mecanismos de control, corren el riesgo de no trascender la dimensión discursiva.

-Fortalecer las redes de gobernanza y educar en participación ciudadana: se ha comprobado que la gobernanza es una variable clave para la articulación de las AP en el OT y la conservación. En este sentido se propone que una política efectiva podría ser identificar y asistir (en términos de capacitación, financiamiento, etc.) a los grupos que generan proyectos de conservación a escala local; generar conexiones y puntos de interés común con otros actores sociales, tanto entre aquellos usualmente invisibilizados (población indígena, mujeres, instituciones culturales) e interesado en conservar, así como como con aquellos de mayor poder (empresas, organizaciones de apoyo al sector privado); e instaurar los mecanismos para que el Estado intervenga (desde sus secretarías, AP, organismos, etc.) y se articule a ellos asumiendo su responsabilidad pública, que excede la capacidad de los grupos autoconvocados. En este sentido resultaría estratégico recuperar los procesos de organización y motivación ciudadanas existentes y fortalecerlos, promoviendo la autogestión. Esto implicaría cambiar el foco de las políticas de conservación de la mera preservación biológica, a procurar el desarrollo de capacidades en términos de autogestión, formación en participación, trabajo en equipo, técnicas comunitarias, captación de fondos, entre otras. Este abordaje no solo podría apoyar la conservación del territorio, sino que tendría una influencia positiva en la promoción de cohesión social y gestación de múltiples otros proyectos vinculados o no la conservación que tengan un impacto en la restauración de la justicia territorial y los derechos. Para que esto sea posible, la formación ciudadana en participación como área transversal a toda la educación formal e informal es impostergable.

-Difusión y capacitación técnica y ciudadana en torno a los alcances del OT y las AP: finalmente, otra de las variables de relevancia que influyó en la articulación de las AP en el OT fue el imaginario social existente sobre ambos instrumentos. En este sentido se propone que es fundamental difundir ampliamente sobre el potencial del OT enfatizando sus principales fortalezas, a fin de que pueda ser concebido como un instrumento socialmente útil a la conservación, así como a otras preocupaciones locales. En esta línea, es relevante dar a conocer particularmente los derechos y deberes participativos que implica el OT, empoderando a la ciudadanía para que ejerza el control social necesario para que esta política se mantenga transparente y justa.

Por otra parte, y considerando la visión limitante que existe de las AP como figuras sectoriales y sin agencia en los equipos técnicos a cargo de los planes, urge la capacitación de en las secciones administrativas municipales que están a cargo del OT, sobre las aspiraciones del modelo moderno de conservación, así como del

potencial transversal, social y cultural de las AP en el territorio. En este sentido es indispensable incorporar personal proveniente de las ciencias sociales (geógrafos, antropólogos, politólogos, arqueólogos, sociólogos, etc.) en los equipos técnicos vinculados a los temas de ambiente y territorio.

El desafío, en conclusión, es afrontar las dificultades relacionadas a la participación social y el control, la carente actualización y articulación de las estructuras normativa-administrativas, y al conocimiento del potencial del OT y las AP en la sociedad civil y equipos técnicos, a fin de que puedan apropiarse simultáneamente de ambos instrumentos y utilizarlos coordinadamente como herramienta útiles para conservar la naturaleza y la justicia en sus territorios, desde sus propias perspectivas.

CONCLUSIONES

La provincia de Buenos Aires resultó ilustrativa de muchos de los problemas que se multiplican en la América Latina. El sistema productivo agresivo y extractivista que intensifica la transformación de los suelos, la disminución de la biodiversidad, la contaminación de cursos de agua, la privatización y destrucción de las sierras, la negación de la diversidad cultural y de derechos ambientales-territoriales, en adición a políticas de conservación con un marco legal desactualizado, la falta de implementación de un OT vinculante y la desarticulación con las AP, definen un escenario de alta vulnerabilidad y alarma. Esto en su conjunto atenta contra la vida y la reproducción identitaria de los territorios, su población y naturaleza, tal como se reflejó en los reclamos sociales de los casos de estudio.

En este trabajo, a partir del abordaje de seis objetivos específicos, se avanzó sobre el propósito general de la tesis: contribuir al conocimiento y discusión teórica sobre las limitaciones y condiciones de oportunidad del ordenamiento territorial para, en articulación con las áreas protegidas, favorecer la conservación de la naturaleza, en el marco de un enfoque crítico-latinoamericano. Concretamente, se comprobó que la formulación y desarrollo de una política OT es un proceso con potencial para que los grupos locales interesados en la conservación de ciertos lugares naturales o paisajes, usualmente con bajo poder, sean escuchados. A su vez, se fundamentaron teórica y empíricamente las fortalezas que el OT ofrece para crear, redefinir o integrar a las figuras de AP desde estos enfoques locales y alternativos, a fin de evitar conflictos de usos y promover una funcionalidad transversal consensuada de las mismas, recuperando esas inversiones del Estado para la conservación y la justicia territorial. Algunas de las variables relevantes que es necesario abordar para volcar en la práctica los beneficios teóricos de esta articulación, fueron las redes de gobernanza, un marco institucional-administrativo que las permita, favorezca y garantice en el tiempo, una planificación jurídicamente vinculante, así como el conocimiento social del OT y de las AP.

En conclusión, es evidente que la complejidad del contexto actual amerita el desarrollo de soluciones integrales, descentralizadas, arraigadas en las verdaderas intenciones y voluntades de las personas que habitan los territorios, lo cual ha de ser una prioridad. En América Latina, particularmente en Argentina, donde los recursos usualmente son insuficientes para el abordaje de todas las problemáticas, quedando la conservación en un rol marginal, no tiene tanto sentido plantearse un plan

ambicioso de conservación, pero sí intentar comprender la realidad que se presenta y actuar sobre la misma reconociendo las fortalezas de cada caso y trabajando para incrementarlas. A largo plazo, este proceso resultará quizá menos efectivo en términos de hectáreas de conservación o en cumplimiento de estándares internacionales hegemónicos, pero más sostenible en el tiempo y afín con la cosmovisión de los movimientos que procuran la defensa e integralidad de sus territorios. En este cambio de perspectiva, el involucramiento desde las Ciencias Sociales en un ámbito usualmente dominado por las Ciencias Naturales, será crucial.

A futuro podría proyectarse una Latinoamérica más justa, con poblaciones diversas y empoderadas, con una defensa de la naturaleza distribuida y arraigada en el lugar más genuino, trascendental y poderoso de la vida humana: la voluntad de las poblaciones, su cosmovisión y el afecto, tanto por el territorio habitado como por las y los hijos y su futuro. El Buen Vivir y las posturas feministas son ejemplos de estas aspiraciones. El OT, como política pública arraigada localmente, tiene la oportunidad de visibilizar, priorizar, normar y promover la respuesta y el sostenimiento en el tiempo de los proyectos de conservación que surjan de estos cimientos básicos de la vida.

Agenda

Como agenda futura resta continuar con la puesta a prueba de las hipótesis, a partir de la investigación en una mayor cantidad y diversidad de casos, con diferentes grados de articulación de las AP en las OT. También aparece la necesidad de seguir identificando los diferentes movimientos sociales que luchan por la conservación en el territorio de la provincia de Buenos Aires, analizando sus discursos y recursos, observando el rol que el OT y las AP juegan en ello, y cómo estas herramientas podrían serles de utilidad. Particularmente, se propone hacer este ejercicio en aquellos partidos donde se encuentran movimientos de base indígena (por ejemplo, el caso de Punta Querandí, Partido de Tigre) que excedieron los alcances de este trabajo, así como establecer una perspectiva de género en el planteo de la investigación que permita vislumbrar nuevos matices. También queda en agenda profundizar en algunas de las propuestas teóricas sugeridas aquí, como la prescindencia o unificación de las categorías de AP. Se espera que el aporte al conocimiento para esta provincia, permita a su vez la comparación con otros territorios y en otras escalas, para incrementar su alcance y utilidad.

BIBLIOGRAFIA

Acosta, A. (2015). El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas. *Política y Sociedad*, 52(2), 299-330.

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Aguilar, A. (1989). Las bases del ordenamiento territorial. Algunas evidencias de la experiencia cubana. *Revista Geográfica*, 109, 87-111.

Alimonda, H. (2017). En clave de sur: la Ecología Política Latinoamericana y el pensamiento crítico. En H. Alimonda, C. Toro Pérez y F. Martín (Coord.), *Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica* (pp. 39-49). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciccus.

Anaya, F. C. y Espíritu-Santo, M. M. (2018). Protected areas and territorial exclusion of traditional communities: analyzing the social impacts of environmental compensation strategies in Brazil. *Ecology and Society* 23(1), 8. <https://doi.org/10.5751/ES-09850-230108>

Antrop, M. (2004). Why landscape of the past are important for the future. *Landscape and Urban Planning*, 70, 21–34.

APN (2001). *Plan de Gestión Institucional para los Parques Nacionales*. Recuperado de https://sib.gob.ar/archivos/plan_de_gestion.pdf

Aramburú, J.Q. y Cadelli, E. (2012). *Hacia una clasificación de los municipios bonaerenses*. Documento de Trabajo DPEPE N°04/2012. Recuperado de: https://observatoriosocial.unlam.edu.ar/descargas/6_Haciaunaclasificacindelosmunicipiosbonaerenses.pdf

Arizpe, L. (2006). Los debates internacionales en torno al patrimonio cultural inmaterial. *Cuicuilco*, 13(38), 13-27.

Arnold, C.A. (2007). *Fair and healthy land use: Environmental justice and planning*. Apa publications.

Asamblea por la Preservación de las Sierras. (2012). *Libro Verde*. Recuperado de https://www.academia.edu/5024953/Libroverde_COMPLETO

Asher, K. y Ojeda, D. (2009). Producing Nature and Making the State: Ordenamiento Territorial in the Pacific Lowlands of Colombia. *Geoforum*, 40(9), 292 -302.

Baeza, V.B. (2015). El ordenamiento territorial como catalizador de conflictos territoriales. Tesis de Licenciatura. Universidad de Chile.

Ballabio, A.M. y Reyes, M.L. (2016). Avances y retrocesos institucionales en la implementación de una política pública: El caso del Ordenamiento Territorial en Mendoza. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XIV(25), 107-125.

Bardin, L. (1996). *Análisis de contenido*. Akal.

Bayón, C., Pupio, A., González, I., Flegenheimer, N. y Frére, M. (2007). *Arqueología de las pampas*. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Antropología. 2 tomos.

Beltran Costa, O. y Santamarina Campos, B. (2016). Antropología de la Conservación en España. Balance y perspectivas. *Revista de Antropología Social*, 25(1), 85-109.

Benach, N. y Allbet, A. (2010). *Edward W. Soja. La perspectiva postmoderna de un geógrafo radical*. Barcelona: Icaria.

Bennett, N. y Dearden, P. (2014). Why local people do not support conservation: Community perceptions of marine protected area livelihood impacts, governance and management in Thailand. *Marine Policy*, 44, 107-116.

Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales*, 6(10), 151-188.

Bilencia, M., Codesido, C. González Fischer, L., Pérez Carusi, E. Zufiaurre y Abba, A. (2012). Impactos de la transformación agropecuaria sobre la biodiversidad en la provincia de Buenos Aires. *Revista Museo Argentino Ciencias Naturales*, 14(2), 189-198.

Bland, L.M., Nicholson, E., Miller, R.M., Andrade, A., Carré, A., Etter, A., Ferrer-Paris, J.R., Herrera, B., Kontula, T., Lindgaard, A., Pliscoff, P., Skowno, A., Valderrábano, M., Zager, I. y Keith, D.A. (2019). Impacts of the IUCN Red List of Ecosystems on conservation policy and practice. *Conservation Letters*, 12(5). Boisier, S. (1998). Teoría y metáforas sobre el desarrollo territorial. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 2, 5-18.

Bonil, J., Sanmartí, N., Tomás, C. y Pujol, R.M. (2004). Un nuevo marco para orientar respuestas a las dinámicas sociales: el paradigma de la complejidad. *Investigación en la escuela*, 53, 1-20.

Boron, V., Tzanopoulos, J., Gallo, J., Barragan, J., Jaimes-Rodriguez, L., Schaller, G. y Payán, E. (2016). Jaguar densities across human-dominated landscapes in Colombia: The contribution of unprotected areas to long term conservation. *Plos One*, 11(5).

Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak Broome, N., Phillips, A. y Sandwith, T. (2014). *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción*. Gland, Suiza: UICN.

Boyd, D. (2012). *The right to a healthy environment. Revitalizing Canada's Constitution*. Toronto, Canadá: UBC Press.

Bozzano, H. (2009). *Territorios posibles. Procesos, lugares y actores*. Buenos Aires: Lumiere.

----- (2014). Ordenamiento del territorio e Inteligencia Territorial. Un enfoque aplicado a casos en La Plata (Argentina) y Minas (Uruguay). *Polígonos*, 26, 181-222.

----- (2019). Justicia territorial y justicia espacial. Urbanizaciones informales en la Pampa y Patagonia argentina. *Revista Universitaria de Geografía*, 2019, 28(2), 1-13.

Brei, A. (2013). Rights & Nature: Approaching Environmental Issues by Way of Human Rights. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 26, 393-408.

Brenner, N., y Theodore, N. (Eds.). (2002). *Spaces of neoliberalism*. Oxford: Blackwell.

Brockington, D. y Duffy, R. (Eds.). (2010). Capitalism and Conservation: The Production and Reproduction of Biodiversity Conservation. *Antipode*, 42(3),469-484.

Bryan, j. (2012). Rethinking Territory: Social Justice and Neoliberalism in Latin America's Territorial Turn. *Geography Compass*, 6(4), 215–226. Doi: 10.1111/j.1749-8198.2012.00480.x

Bull, J. W., Jobstvogt, N., Böhnke-Henrichs, A., Mascarenhas, A., Sitas, N., Baulcomb, C., Lambini, C. K., Rawlins, M.,...Koss, R. (2016). Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats: a SWOT analysis of the ecosystem services framework. *Ecosystem Services*, 17, 99–111.

Cabnal, L. (2010). *Feminismos diversos: el feminismo comunitario*. ACSUR-Las Segovia: Madrid.

Campbell, L. M., y Vainio-Mattila, A. (2003). Participatory development and community-based conservation: opportunities missed for lessons learned? *Human Ecology* 31:417-436.

Carrá, N. (2016). Heritage / Culture and Social Cohesion in the Project of Metropolitan City. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 223, 583-589. doi: 10.1016/j.sbspro.2016.05.353

Casavecchia, C., Lobo Peredo, A., Arguedas Mora, S. (2014). *Planificación y Gestión de Áreas Protegidas en América del Sur: Avances en la Aplicación del Enfoque Ecosistémico*. Quito, Ecuador: UICN.

Castaño-Uribe, C. (2008). *Diagnóstico y situación actual de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe*. Caracas: CAF.

Castro-Arce, K. y Vanclay, F. (2020). Community-led green land acquisition: Social innovative initiatives for forest protection and regional development. *Land*, 9(4).

CDB (2010). *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas Aichi*. Recuperado <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>

Choquehuanca, D. (2010). Sumaj Kausay "Vivir Bien". *Encuentro Latinoamericano Pachamama, Pueblos, Liberación y Sumak Kawsay*. Recuperado de <https://www.servindi.org/actualidad/41823>

Cifuentes A., Izurieta A.V y De Faria, H.H. (2000). *Medición de la efectividad del manejo de áreas protegidas*. Turrialba, CC.R.: WWF-IUCN-GT.

Cobb, R., Ross, J.K. y Ross, M.H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American Political Science Review*, 70(1), 126-138.

Coca, A. y Quintero, V. (2006). Los de fuera claman naturaleza ¿Qué claman los de dentro? En J. Valcuende y L. Cardia (Coords.). *Territorialização, Meio Ambiente e Desenvolvimento no Brasil e na Espanha* (319-348). Rio Branco (Brasil): Universidade Federal do Acre.

CMCTF [Colectivo Miradas Críticas del Territorio desde el Feminismo] (2017). Mapeando el cuerpo-territorio. Guía metodológica para mujeres que defienden sus territorios. Quito, Ecuador: CLACSO.

Collins, A., Coughlin D., Miller, J. y Kirk S. (2015). *La producción de revisiones de alcance rápido y evaluaciones rápidas de evidencia: una guía práctica*. Reino Unido: Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales. Consejo de Investigación del Medio Ambiente Natural y Agencia del Medio Ambiente.

Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. (1991). *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*. México: BID/PNUD, Fondo de Cultura Económica. México.

Composto, C. y Navarro, M.L. (Comp.). (2014). *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*. México, D. F.: Bajo Tierra Ediciones.

COMTEMA-OLACEFS (2015). Áreas Protegidas América Latina. Auditoria coordinada, resumen ejecutivo. Brasilia: Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU).

Constitución de la Nación Argentina. (1994, 22 de agosto). Recuperado de: <http://www.senado.gov.ar/delInteres>

Conti, A., Del Río, J. P., Andrade, G., Coletti, R., Delgado, A.O., Mariñelarena, P., Pacheco, M., Raymundo, P. y Gómez Costa, J. I. (2017). Instrumentos de gestión territorial en el marco de los nuevos paradigmas internacionales y su aplicación en la provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Internacional Científico y Tecnológico de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en https://digital.cic.gba.gov.ar/bitstream/handle/11746/6859/11746_6859.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Corrigan, C., Robinson, C.J., Burgess, N.D., Kingston, N., y Hockings, M. (2018). Global Review of Social Indicators used in Protected Area Management Evaluation. *Conservation Letters. A journal of the Society for Conservation Biology*, 11(2), 1-9.

Cotter, M.M., Boyd, W.E. y Gardiner, J. (Eds.). (2001). *Heritage landscapes: understanding place and communities*. Lismore, Australia: Southern Cross University Press.

Cozzani, N. y Zalba, S. M. (2012). Depredadores de nidos en pastizales del Parque Provincial Ernesto Tornquist (Provincia de Buenos Aires, Argentina): importancia relativa bajo distintas intensidades de pastoreo. *Hornero*, 27(2), 137-148.

Crona, B. y Bodin, Ö. (2006). What you know is who you know? Communication patterns among resource users as a prerequisite for co-management. *Ecology and Society*, 11(2), 7.

Cueto, W.J. y Guardamagna, M. (2012). ¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12 (18), 7-26.

Cuevas, Y.A. y Zalba, S.M. (2009). Control de pinos invasores en el Parque Provincial Ernesto Tornquist (Buenos Aires): áreas prioritarias y análisis de costos. *BioScriba*, 2(2), 76-89.

Cundill, G., Thondhlana, G., Sisitka, L., Shackleton, S. y Blore, M. (2013). Land claims and the pursuit of co-management on four protected areas in South Africa. *Land Use Policy*, 35, 171-178.

Cundill, G., Bezerra, J.C, De Vos, A., Ntingana, N. (2017). Beyond benefit sharing: Place attachment and the importance of access to protected areas for surrounding communities. *Ecosystem Services*, 28, 140-148. doi: 10.1016/j.ecoser.2017.03.011

Curutchet, G., Grinberg, S. y Gutiérrez, R.A. (2012). Degradación ambiental y periferia urbana: un estudio transdisciplinario sobre la contaminación en la región metropolitana de Buenos Aires. *Ambiente y Sociedad*, 15(2), 173-194.

Da, S.S., García Márquez, J.R., Sommer, J.H., Thiombiano, A., Zizka, G., Dressler, S., Schmidt, M., Chatelain, C. y Barthlott, W. (2018). Plant biodiversity patterns along a climatic gradient and across protected areas in West Africa. *African Journal of Ecology* 56(3), 641-652.

Dalla Torre, M.A. (2017). Planes de gobernanza territorial y ordenamiento territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), 47-54.

De López, T.T. (2001). Stakeholder management for conservation projects: a case study of Ream National Park, Cambodia. *Environmental Management*, 28, 47-60.

De Sousa Santos, B. (2007). *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. La Paz, Bolivia: Plural Editores.

----- (2009). *Una Epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. México DF, México: Siglo XXI y CLACSO.

----- (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce-Extensión Universitaria (Universidad de la República).

De Sousa Santos, B. (Ed.) (2018). *Construyendo las Epistemologías del Sur: para un pensamiento alternativo de alternativas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO.

De Souza Santos, B. y Rodríguez Garavito, C.A. (Eds.). (2007). *El derecho y la globalización desde abajo*. Barcelona, .Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana.

De Villalobos, A.E. (2009). Invasión de *Pinus halepensis* Mill. en el parque Ernesto Tornquist en relación con el pastoreo de caballos cimarrones. Tesis doctoral. Universidad Nacional del Sur.

Declaración de Bariloche (2007). 2º Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas. Recuperado de <https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/declaracionbariloche.pdf>

Del Fresno, M.C. y Ulberich, A.C. (2017). ¿Crecimiento urbano en la zona protegida de la ciudad de Tandil? Documento de conferencia . III Congreso Nacional de Ciencia y Tecnología Ambiental. Recuperado de <https://digital.cic.gba.gob.ar/handle/11746/6718>.

Del Giorgio Solfa, F. (2014). Producción, turismo y medioambiente en el Partido de Tandil: desarrollos y necesidades de infraestructura. XVI Jornadas de Geografía de

la UNLP. Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía, FaHCE, UNLP, Ensenada.

Delgado, F. y Mariscal, J.S. (2004). *Gobernabilidad social de las áreas protegidas y biodiversidad en Bolivia y Latinoamérica: memoria del seminario realizado en Cochabamba del 26 al 29 de febrero de 2004*. Bolivia: Agruco-Plural.

Delgado, M.I. y Gaspari, F.J.. (2010). Caracterización morfométrica geoespacial de una cuenca hidrográfica. Estudio de caso: Cuenca del Arroyo Belisario, Argentina. *Tecnociencia Chihuahua*, IV (3), 154-163.

Delgado, M. I., Gaspari, F. J. y Senisterra, G. E. (2013). Tendencia de cambio espacio-temporal del escurrimiento superficial en una cuenca serrana. Argentina. *Tecnociencia Chihuahua*, 7(2), 99-10.

Dinerstein, E., Olson, D. M., Graham, D. J., Webster, A. L., Primm, S. A., Bookbinder, M. P. y Ledec, G. (1995). *Una Evaluación del Estado de Conservación de las Ecoregiones Terrestres de América Latina y el Caribe*. Washington DC, USA: Banco Mundial.

Dudley, N. (Editor) (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland, Suiza: UICN.

Eden, C. y Ackermann, F. (1998). *Making Strategy: the Journey of Strategic Management*. London: Sage Publications.

Seimandi, M. (2014). *El ordenamiento territorial y el derecho a la ciudad: ¿una asignatura pendiente? Experiencias locales y regionales de resolución de demandas del hábitat popular*. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11). Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/55817>

Ellis, E.A. y Porter-Bolland, L. (2008). Is community-based forest management more effective than protected areas?. A comparison of land use/land cover change in two neighboring study areas of the Central Yucatan Peninsula, Mexico. *Forest Ecology and Management*, 256(11), 1971-1983.

Endere, M. y Pedrotta, V. (2010). Para qué hace falta una ley. Venturas y Desventuras de un anteproyecto de ley para la provincia de Buenos Aires. En M. Berón, L. Luna, M. Bonomo, C. Montalvo, C. Aranda y M. Carrera Aizpitarte (Eds.), *Mamül Mapu: pasado y presente desde la arqueología pampeana tomo I* (pp. 445-470). Ayacucho: Editorial Libros del Espinillo.

Endere, M.L. (2009). Algunas reflexiones acerca del patrimonio. En M. Endere y J. Prado (Eds.), *Patrimonio, ciencia y comunidad. Su abordaje en los partidos de Azul, Olavarría y Tandil* (pp. 19-48). Olavarría, Argentina: UNICEN.

Engen, S., Runge, C., Brown, G., Fauchald, P., Nilsen, L. Hausner, V. (2018). Assessing local acceptance of protected area management using public participation GIS (PPGIS). *Journal for Nature Conservation*, 43, 27-34.

Erbiti, C. (2005). El proceso de participación en el Plan De Ordenamiento Territorial Del Municipio de Tandil (Argentina). *Scripta Nova. Revista Electrónica De Geografía y Ciencias Sociales*, 194 (97).

Erős, T., O'Hanley, J.R. y Czeglédi, I. (2018). A unified model for optimizing riverscape conservation. *Journal of Applied Ecology*, 55(4), 1871-1883.

Escobar, A. (2005). El postdesarrollo como concepto y práctica social. En M. Mato (Coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Caracas: Facultad Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central Venezuela.

----- (2014). *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Ediciones UNAULA.

Espinosa Miñoso, Y., Gómez Correal, D. y Ochoa Muñoz, K. (2014). *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.

Fainstein, S.S. (2014). The just city. *International Journal of Urban Sciences*, 18:1, 1-18. doi: 10.1080/12265934.2013.834643

Falagas, M.E., Pitsouni, E.I., Malietzis, G.A. y Pappas, G. (2008). Comparison of PubMed, Scopus, Web of Science, and Google Scholar: strengths and weaknesses. *The FASEB Journal*, 22, 338-342.

Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, 46: 11-32.

Fernandez, L.M. (2010). Biología reproductiva de *pinus radiata*, una especie exótica invasora en el Parque Provincial Ernesto Tornquist. Tesis de licenciatura. Universidad Nacional del Sur.

Ferrari, P. y Bozzano, H. (2019). Justicia territorial y justicia espacial. Urbanizaciones informales en La Pampa y Patagonia argentina. *Revista Universitaria de Geografía*, 28(2), 133-152.

Ferrer, A. F. y Pedrotta, V. (2006). *Los corrales de piedra. Comercio y asentamientos aborígenes en las sierras de Tandil, Azul y Olavarría*. Tandil: Crecer Ediciones.

Ferrero, B.G. (2018). Tras una definición de las áreas protegidas: Apuntes sobre la conservación de la naturaleza en Argentina. *Revista Universitaria de Geografía*, 27(1), 99-117.

Ferrier, S., Watson, G., Pearce, J., Drielsma, M. (2002). Extended statistical approaches to modelling spatial pattern in biodiversity in northeast New South Wales. I. Species-level modelling. *Biodiversity and Conservation*, 11(12), 2275-2307.

Foucault, M. (2010). *El cuerpo utópico. Las heterotopías*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Gallopin, G. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.

García, R. (2006). *Sistemas complejos Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona, España: Gedisa.

Gaspar Vera, A. (2016). *La ordenación del territorio en la provincia de Buenos Aires: hacia una concepción orientada al desarrollo y a la integración territorial de las áreas rurales y de las pequeñas localidades*. Tesis de doctorado. Universidad de León.

Girado, A. (2013). Minería y conflicto social en la provincia de Buenos Aires. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 14, 48-68.

- (2014). "El despertar de un sueño": un abordaje etnográfico respecto a reclamos colectivos, derechos incumplidos y políticas estatales en la ciudad de Tandil. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11). Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/55678>
- (2019). Repensando el acceso al hábitat en ciudades medias. La problemática habitacional de Tandil. En A.L. Elorza y V. Monayar, *I Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: aportes teórico - metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat* (pp. 125-132). Córdoba: Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Gómez- Baggethun, E. y M. Ruiz- Pérez (2011). Economic valuation and the commodification of ecosystem services. *Progress in Physical Geography*, 35(5), 613-28.
- Gómez Carrizo, G.H. (2015). La intervención profesional en el ordenamiento territorial: Un nuevo ámbito de desarrollo laboral para el Trabajador Social en Argentina. *Abordajes UNLaR*, 1(5), 59-72.
- Gómez, D. (2001). *La ordenación territorial: carácter, alcance y contenido*. Madrid, España: Editorial Agrícola Española.
- Gonzalez Sousa, R. (2013). América Latina ante el desarrollo territorial sostenible: retos e incertidumbres en un mundo globalizado. *Perspectiva geográfica*, 18(1), 91-116. doi: 10.19053/01233769.2251
- Gramsci, A. (2001). *Cuadernos de la cárcel 4*. Mexico: Ediciones.
- Grosman, F. y Kristensen, M. (2012). Usos antagónicos sincrónicos en el ambiente serrano. El caso de la minería en Tandil (Buenos Aires, Argentina). En Del Rio y De Marco (comp.), *Minería en áreas periurbanas. Una aproximación multidimensional* (pp. 159-176). Buenos Aires: edUTecNe, UTN.
- GTAP-SAyDS 2015. Grupo de Trabajo de Áreas Protegidas, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Actualizado a setiembre de 2015. Recuperado de <http://sifap.ambiente.gob.ar/>
- Guardamagna, M.M. y Cueto, W. (2015). La implementación de la política de ordenamiento territorial en mendoza, argentina: una mirada crítica sobre diseño del plan provincial. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XIII(22), 135-153
- Gudiño, M. (2015). El Ordenamiento Territorial como política de Estado. *Perspectiva Geográfica*, 20(1), 11-36. doi:10.19053/01233769.4491
- Gudiño, M.E. (2002). Desafíos para el neoliberalismo. Ordenamiento territorial y Planificación Estratégica. *Revista Proyección*, 2, 33-40.
- (2008). Una experiencia inédita en América Latina. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza, Argentina. En Paruelo, J.M. et al. (eds.), *Ordenamiento Territorial Rural. Conceptos, métodos y experiencias* (pp. 387-395). Buenos Aires: FAO.
- (2010). Pasado, presente y futuro del ordenamiento territorial: ley N°8051/09 de la provincia de Mendoza. *Proyección*, 8.

------(2015). El Ordenamiento Territorial como política de Estado. *Perspectiva Geográfica*, 20, 11-36.

Gudynas, E. (2011). Buen Vivir: germinando alternativas al desarrollo. *América Latina*

------(2014). El postdesarrollo como crítica y el Buen Vivir como alternativa. En G.C. Delgado Ramos (Coord.), *Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativas para el bien común de la humanidad* (pp. 61-95). México: CIICH, UNAM.

------(2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cedib: Bolivia.

Guerry, A.D., Polasky, S., Lubchenco, J., Chaplin-Kramer, R., Daily, G.C., Griffin, R., Ruckelshaus, M., Bateman, I.J.... Vira, B. (2015). Natural capital and ecosystem services informing decisions: from promise to practice. *PNAS*, 112(24), 7348-7355.

Guevara, S. y Halffter, G. (2007). Estrategias para la conservación de la diversidad biológica en áreas protegidas de designación internacional: La síntesis. En S. Guevara, G. Halffter y A. Melic (Eds.), *Hacia una cultura de conservación de la diversidad biológica* (pp. 9-18). Zaragoza, España: Monografías Tercer Milenio.

Haesbaert, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Río de Janeiro, Brasil: Bertrand.

------(2020). Del cuerpo-territorio al territorio-cuerpo (de la Tierra): contribuciones decoloniales. *Revista Cultura y Representaciones Sociales*, 15(29), 267-301.

Hammen, M. C. van der, Thierry, L., Palacio, D.C. (2009). La construcción del patrimonio como lugar: un estudio de caso en Bogotá. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 8, 61-85.

Harguindéguy, J.B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.

Harrington, R., C. Anton, T.P. Dawson, F. de Bello, C.K. Feld, J.R. Haslett, T. Klavánková- Oravská et al. (2010). Ecosystem services and biodiversity conservation: Concepts and a glossary. *Biodiversity & Conservation*, 19, 2773-90.

Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. New York: Oxford University Press.

Hattam, C.E., Mangi, S.C., Gall, S.C., Rodwell, L.D. (2014) Social impacts of a temperate fisheries closure: understanding stakeholders' views. *Marine Policy*, 45, 269-278.

Henwood, W. (1998). An overview of protected áreas in the temperate grasslands biome. *Parks* 8: 3-8.

Hernandez Sampieri, R., Fernandez Collado, C. y Baptista Lucio, P. (1997). *Metodología de la Investigación*. Mexico: Mcgraw-Hill.

Herner, M.T. (2009). Territorio, desterritorialización y reterritorialización: un abordaje teórico desde la perspectiva de Deleuze y Guattari. *Huellas*, 13, 158-171.

Hewson, J., Razafimanahaka, J.H., Wright, T.M., Mandimbiniana, R., Mulligan, M., Jones, J.P., Van Soesbergen, A., Andriamananjara, A., Tabor, K., Rasolohery, A.,

Razakamanarivo, H., Razafindrakoto, M., Rianahary, A., Razafimbelo, T., Ranaivoson, N. y Harvey, C.A. (2019). Land Change Modelling to Inform Strategic Decisions on Forest Cover and CO 2 Emissions in Eastern Madagascar. *Environmental Conservation*, 46(1), 25-33.

Holmes, G. (2007). Protection, politics and protest: understanding resistance to conservation. *Conservation and Society*, 5(2), 184-201.

Hufty, M. (2008). *Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza*. Recuperado de <https://naturalezaculturaypoder.files.wordpress.com/2014/01/hufty-2009.pdf>

IAPH (Coord.) (1996). *Bases para una Carta sobre Patrimonio y Desarrollo en Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, D.L.

INDEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Ministerio de Economía. Argentina.

Infanta, P. (2016). (In)justicia ambiental en Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables. *Revista de Derecho Ambiental*, 4(6), 143-163.

Declaración de Bariloche (2007). II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas. Recuperado de <https://www.areasprotegidas-latinoamerica.org/ediciones-antecedentes/bariloche-2007/>

IPBES. (2019). *Informe de evaluación mundial sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas de la Plataforma intergubernamental de ciencia y política sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas*. Bonn, Alemania: Secretaría de IPBES.

Isnard, H. (1975). L'espace du géographe. *Annales de Géographie*, 462, 174-180.

Isuani, F. (2013). Trabajo preparado en el VII Congreso Argentino de Administración Pública "Liderazgo, Equidad y Sustentabilidad". Mendoza. Recuperado de <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2014/10/Pol%C3%ADtica-Ambiental-en-la-Provincia-de-Buenos-Aire-Isuani-20131.pdf>

IUCN (2016). El Enfoque Basado en los Derechos de la UICN: Sistematización de Instrumentos de Política, Estándares y Directrices. Recuperado de https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/uicn_sistematizacion_de_rba_compilado_s_0.pdf

Ives, M. y Thoening, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Jara, C.M. (2014). La dimensión ecológica de las luchas campesinas. Disputas en torno al Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en Santiago del Estero. *Trabajo y Sociedad*, 23, 389-405.

JGM [Jefatura de Gabinete de Ministros]. (2016). *Manual de base para la evaluación de políticas públicas*. Buenos Aires, Argentina: Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización.

Jones, N., Mcginlay, J. y Dimitrakopoulos P.G. (2017). Improving social impact assessment of Protected Areas: a review of the literature and directions for future research *Environ. Impact Asses*, 64, 1-7.

Kaimowitz, D., Vallejos, C., Pacheco, P.B. y Lopez, R. (1999). Municipal governments and forest management in lowland Bolivia. *Journal of Environment and Development*, 7(1), 45-59.

Korstanje, M. A., García Azcarate, J., Arenas, P. (2013). Intercultural processes of territory-heritage recovery and management in the Calchaquí valleys, Tucumán, Argentina. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 10, 1-36. doi: 10.4000/nuevomundo.65988

Kristensen, M. J., Lavernia, J., Leber, V., Pose, M. P., Dellapé, P., Saile, A. y Braccalente, L., Giarratano, M. y Higuera, M. (2014). Estudios para la conservación de la Pampa Austral. Diagnóstico de la biodiversidad local. *Revista de Estudios Ambientales*, 2(1), 106-118.

Lambin, E.F, Meyfroidt, P., Rueda, X., Blackman, A., Börner, J., Cerutti, P.O., Dietsch, T., Jungmann, L., Lamarque, P., Lister, J., Walker, N.F., Wunder, S. (2014). Effectiveness and synergies of policy instruments for land use governance in tropical regions. *Global Environmental Change*, 28(1), 129-140.

Lan, D. y Velazquez, G. (comp.) (2008). Contribuciones geográficas para el estudio de la ciudad de Tandil. Tandil: CIG-FCH-UNCPBA.

Lane, M.B. (2006). The role of planning in achieving indigenous land justice and community goals. *Land Use Policy*, 23, 385–394.

Laumonier, Y., Uryu, Y., Stüwe, M, Budiman, A., Setiabudi, B. y Hadian, O. (2009). Eco-floristic sectors and deforestation threats in Sumatra: Identifying new conservation area network priorities for ecosystem-based land use planning. *Biodiversity and Conservation*, 19 (4), 1153-1174.

Le Berre, M. (1992). Territoires. En A Bailly, R. Ferras, y D. Pumain (Coord.), *Encyclopédie de la Géographie* (617-638). París: Económica.

Leff, E. (2002). *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México DF, México: Siglo XXI.

------(2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. México DF, Mexico: Siglo XXI.

------(2006). Complejidad, racionalidad ambiental y diálogo de saberes. En Los retos del siglo XXI y las ciencias sociales. Ciclo de conferencias llevado a cabo en México DF, México. Recuperado de http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/470trabajo.pdf

Lefebvre, H. (1974). *La production de l'espace*. París: Éditions Anthropos

Lerda, J.C., Acquatella, J. y Gómez, J.J. (2005). Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental. En J. Acquatella y A. Bárcena (Eds.), *Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común* (pp. 65-88). Santiago de Chile: Cepal.

Linares, S. y Picone, N. (2018). Modelización de la expansión urbana y su impacto en el paisaje natural mediante Sistemas de la Información Geográfica y Autómatas Celulares: Caso de estudio: Tandil, Argentina. *Estudios Ambientales*, 6(1), 5-25.

MacDonald, K. y Tipton, C. (1995). Using documents. En Gilbert, N. (Ed), *Researching social life*. Londres: Sage.

Mace, G.M. 2014. Whose conservation?. *Science*, 345, 1558–1560.

Mac-Lure, O. (2016). Justicia territorial: una aproximación teórica y conceptual. En C.A. Pimenta de Faria, C. Vasconcelos Rocha, C. Almeida Cunha Filgueiras y L. Guimaraes Souki (Org.), *Políticas publicas na America Latina: novas territorialidades e processos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.

Madrid, P. y Oliva, F. (1994). Análisis preliminar de las Representaciones Rupestres Presentes en cuatro sitios del Sistema de Ventanía, Provincia de Buenos Aires. *Revista del Museo de La Plata*, IX, 73.

Mantecón, C.L. (2013). Consideraciones sobre el desarrollo urbanístico y la problemática ambiental en la costa de la provincia de Buenos Aires. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, 7 (10), 118-143.

Mariano, C. (2012) Herramientas teórico-metodológicas para la gestión sustentable del patrimonio arqueológico del centro de la provincia de Buenos Aires. Tesis doctoral inédita. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires, Olavarría.

Marin-Herrera, M. (2015). Aporte del eco-socialismo al análisis de los conflictos socioambientales: una aproximación al caso de comunidades mapuche en Chile. *Trama, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(1-2), 61-76. <https://doi.org/10.18845/tracs.v4i1-2.2474>

Marín-Herrera, M. (2018). ¿Cómo superar las pobrezas generadas por la conservación? Desarrollo endógeno en las comunidades mapuche aledañas al Parque Nacional Villarrica, Chile. *Polis. Revista Latinoamericana*, 51,

Martínez Yáñez, C. (2008). Patrimonialización del territorio y territorialización del patrimonio. *Cuadernos de Arte de la Universidad de Granada*, 39, 251-266.

Martino, D. (2004). Conservación de praderas en el conosur: valoración de las áreas protegidas existente. *Ecosistemas* 13 (2), 114-123.

Mascia, M.B., Pailler, S., Krithivasan, R., Roshchanka, V., Burns, D., Mlotha, M.J., Murray, D.R. y Peng, N. (2014). Protected area downgrading, downsizing, and degazettement (PADDD) in Africa, Asia, and Latin America and the Caribbean, 1900-2010. *Biological Conservation* 169, 355-361. doi: 10.1016/j.biocon.2013.11.021

Massiris-Cabeza, A. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6 (125).

------(2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja, Colombia: Uptc.

------(2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: desarrollos recientes. *Proyección*, 1(4).

------(2011). *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Recuperado de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/08/procesos-de-ordenamiento-massiris.pdf>

------(2012a). Hacia una estrategia de desarrollo territorial sostenible en América Latina. En M.E. Orozco, L. Castillo Villanueva, D. Velásquez Torres (coord.), *Desarrollo territorial y sostenibilidad en riesgo* (pp. 17-48). Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.

------(2012b). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos. En Á. Masssirís-Cabeza, M.A. Espinoza Rico, T. Ramírez Castañeda, P. Rincón Avellaneda y T. Sanabria Artunduaga (Eds.), *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

------(2013). *Cambios recientes en las políticas de ordenamiento territorial en América Latina*. Recuperado de http://www.uptc.edu.co/export/sites/default/eventos/2013/cf/pgtiate/memorias/documentos/cambios_recientes_polxticas.pdf

------(2016). Retos del ordenamiento territorial en contextos de descentralización y autonomía en América Latina. En Cueva, F.C. et al (Org.), *Autonomías y ordenamiento territorial y urbano : Memorias IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial* (pp. 68-85). Cuenca: Universidad de Cuenca.

------(2018). Construcción de territorialidades y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina. En J. Farinós Dasi (Coord.), *Territorios y Estado. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI* (pp. 1-22). Valencia, España: Tirant Humanidades.

Mata Olmo, R., Galiana Martín, L., Allende Álvarez, F., Fernández Muñoz, S., Lacaste Rehoyo, P., López Estébanez, N., Molina Holgado, P. y Sanz Herráiz, C. (2009). Evaluación del paisaje de la Comunidad de Madrid: de la protección a la gestión territorial. *Urban*, 14, 34-57.

Mayers, J. (2005). *Stakeholder power analysis*. International institute for Environment and Cooperation. Recuperado de https://policy-powertools.org/Tools/Understanding/docs/stakeholder_power_tool_english.pdf

Mazzanti, D. y Quintana, C. (Eds). (2014). *Historias Milenarias Pampeanas. Arqueología de las Sierras de Tandilia*. Mar del Plata: Área Cuatro.

McCombs, M.E. y Shaw, D.L. (1993). The Evolution of Agenda-Setting Research: Twenty-Five Years in the Marketplace of Ideas. *Journal of Communication*, 43(2), 58-67.

Mejía, E. *Ordenamiento territorial y áreas protegidas - Perú*. Proyecto IAPA – Visión Amazónica. Bogotá, Colombia: Unión Europea, Red Parques, WWF, FAO, IUCN, ONU Medio Ambiente.

Mendigorri, AM. (2017). Territory and protected areas in Spain and Portugal: Two intervention models in a shared geography. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 74, 561-565 and 205-227.

Mény, Y. y Thoening, J.C. (1989). *Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.

Merlinski, G. (2017). Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. Notas teórico-metodológicas. *Acta Sociológica*, 73, 221-246.

Millan, M. (2012). Políticas de Educación Superior y Pueblos Originarios y Afrodescendientes en Argentina. En D. Matos (Coord.) *Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina. Normas, Políticas y Prácticas* (pp. 113-138). Caracas, Venezuela: IESALC-UNESCO.

Millán, M.; Puñalef, D.; Núñez, E.; Aramburu, G.; López, C.; Degele, P.; Villamayor, M.; Martínez, E.; Gorosito, K.; Ponce, L.; Echarri, N. (2018). Autorepresentaciones desde la Comunidad Mapuche Urbana Pillan Manke. *La Descommunal. Revista Iberoamericana de Patrimonio y Sociedad*, 5, 183-197.

Millan, M.F., Chaparro, M.G. y Mariano, C. (2019). Diálogos interculturales sobre territorios ancestrales en la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Iconos*, 63, 161-184

Millán, MF., Degele, PE., Martínez, E. (2019). Los devenires del tejido intercultural: reflexiones sobre prácticas colaborativas entre la Comunidad Mapuche Urbana Pillan Manke e instituciones de educación superior en Olavarría (provincia de Buenos Aires, Argentina). En D. Mato (Ed.), *Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afro descendientes en América Latina. Colaboración Intercultural, Experiencias y Aprendizajes*. Buenos Aires: EDUNTREF.

Millan, M.F. y Degele (2020). Programa Voces Originarias: presentando una nueva Pedagogía de la Ancestralidad. En *Etnografía y Educación*. Quito: Editorial Abya Yala. En prensa.

Millan, M.F y Degele, P.E. (2020b). El conflicto por el Cerro Largo (Argentina): reinterpretando el territorio, su disputa y conservación desde la cosmovisión ancestral Mapuche. Artículo inédito enviado para su publicación.

Cardenas Millapi, J., J. Currulef, L. Ferradas, J. Girou, L. Martinez, J. Moirano, J. J. Navarro, L. Nicastro, C. Oliva, F. Oliva, Damián Reyes, A. Sfeir y G. Waimann (2013). Arroyo Toro Negro sitio 2: integración con la comunidad local como una vía de protección del patrimonio y visibilización del pasado de pueblos originarios. En *Libro de Resúmenes de las IV Jornadas Rosarinas de Arqueología* (pp. 4). Rosario.

Millennium Assessment (2003). *Ecosystems and Human Well-being. A Framework for assessment*. Washington: Island Press.

Miranda del Fresno, M.C. (2009). Cambios de uso del suelo y problemas ambientales, en el sudeste de la ciudad de Tandil. Tesis de grado. Unicen.

Molinero Hernando, F. (2017). Paisajes culturales, paisajes patrimoniales, paisajes sostenibles. Territorio y sociedad en mutación. En *Encuentro Internacional de Paisajes Culturales. Consensos y disensos*. Colombia: Banco de la República.

Mollis, M. (2010). Las transformaciones de la Educación Superior en América Latina: Identidades en construcción. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 15 (1), 11-23.

Morea, J.P. (2016). El lugar de las áreas protegidas en el marco de la planificación territorial en la Argentina: el caso del PET. *Estudios socioterritoriales. Revista de Geografía*, 19, 31-45

Morera Beita, C. (2015). Ordenamiento Territorial: desafíos para una sociedad en crisis ecológica. *Geosp – Espaço e Tempo*, 19(2), 313-324.

Muller, P. (1990). *Les politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, Ques Sais-je?

Muñoz González, J. (2017). El espacio como forma de hacer historia. Del giro espacial a la narrativa de la simultaneidad. Recuperado de <https://historiazgz2017.files.wordpress.com/2017/05/m13-muc3b1oz-el-espacio-como-forma.pdf>

- Nackoney, J. y Williams, A. (2013). Comparison of scenarios for rural development planning and conservation in the Democratic Republic of the Congo. *Biological Conservation*, 164, 140-149.
- Nagy, M. (2017). Memorias, historias de vida y trayectorias indígenas en la provincia de Buenos Aires. *Memoria Americana. Cuadernos de Etnohistoria*, 25(2), 168-186.
- Najmanovich, D. (2008). *Mirar con nuevos ojos. Nuevos paradigmas en la ciencia y pensamiento complejo*. CABA, Argentina: Biblos.
- Neuvonen, M, Pouta, E.b Puustinen, J. y Sievänen, T. (2010). Visits to national parks: Effects of park characteristics and spatial demand. *Journal for Nature Conservation*, 18(3), 224-229.
- Nguyen, T.P. y Parnell, K.E. (2019). Coastal land use planning in Ben Tre, Vietnam: constraints and recommendations. *Heliyon*, 5(4).
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2003). *Programación y evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Ñanculef Huaiquino, J. (2016). *Tayñ Mapuche Kimün Epistemología Mapuche - Sabiduría y Conocimientos*. Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- OAPA (Organismo Autónomo Parques Nacionales) (Ed). (2005). *Áreas Protegidas de Iberoamérica: Conservación y sociedad en el siglo XXI*. Madrid: Egraf.
- Oesterheld, M. (2008). Impacto de la agricultura sobre los ecosistemas: Fundamentos ecológicos y problemas más relevantes. *Ecología Austral*, 18, 337-346
- Oldekop, J.A., Holmes, G., Harris, W.E., Evans, K.L. (2016). A global assessment of the social and conservation outcomes of protected areas. *Conservation Biology*, 30, 133-141.
- Oliva, F. (1991). Investigaciones arqueológicas desarrolladas en el sector occidental del sistema de Ventania y la llanura adyacente (1987- 1989). *Boletín del Centro*, 1, 39-41.
- Olsson, P., Folke, C. y Hahn, T. (2004). Social-Ecological Transformation for Ecosystem Management: the Development of Adaptative Co-management of a Wetland Landscape in Southern Sweden. *Ecology and Society*, 9(4), 2.
- Oporto, G. (2008). Conferencia en la presentación de evaluación de resultados del PENDOT. CABA, Argentina.
- Ordoqui, J.M. y Hernández, F.M. (2009). Caracterización socioterritorial de los asentamientos turísticos-balnearios del litoral marítimo de la Provincia de Buenos Aires. *Revista Universitaria de Geografía*, 18(1), 105-140.
- Orduna Allegrini, M.G. (2012). *Identidad e identidades: Potencialidades para la cohesión social y territorial*. Barcelona, España: Programa URB-AL III.
- Oszlack, O (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios Cedes*, 3(2).
- Otzen, T. y Manterola, C. (2017). Técnicas de muestreo sobre una población a estudio. *Int. J. Morphol.*, 35(1): 227-232.
- Oviedo, G. (2008). Áreas protegidas, desarrollo y cultura. *Letras verdes* 2, 2-4.

Pack, S.M., Napolitano Ferreira, M., Krithivasan, R., Murrowd, J., Bernard, E., Masciaf, M.B. (2016). Protected area downgrading, downsizing, and degazettement (PADDD) in the Amazon. *Biological Conservation*, 197, 32-39. doi: 10.1016/j.biocon.2016.02.004

Packer, A.L., Cop, N., Luccisano, A., Ramalho, A. y Spinak, E. (2014). *SciELO: 15 Años de Acceso Abierto: un estudio analítico sobre Acceso Abierto y comunicación científica*. Sao Pablo: UNESCO-SCIELO.

Packer, A.L., Prat, A.M., Luccisano, A., Montanari, F., Santos, S. y Menghini, R. (2006). El modelo SciELO de publicación científica de calidad en acceso abierto. En D. Babini y J. Fraga (Eds.), *Edición electrónica, bibliotecas virtuales y portales para las ciencias sociales en América Latina y El Caribe* (pp 191-208). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Paredes-Leguizamón, G. (2012). *Integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial. Una necesidad para el logro del bienestar humano en Colombia*. Tesis de Maestría. Universidad Internacional de Andalucía (UNIA).

----- (2013). Bases conceptuales y enfoques metodológicos para la formulación de políticas o normas que integren la biodiversidad en procesos de ordenamiento territorial. Bogotá, PNNC.

----- (2018). *Integrando las áreas protegidas al ordenamiento territorial: Caso Colombia*. Bogotá, Colombia: PNNC y UICN.

Paruelo, J.M., Jobbágy, E.G., Litter, P., Dieguez, H., García Collazo, M.A. y Panizza, A. (2014). *Ordenamiento Territorial Rural. Conceptos, Métodos y Experiencias*. Buenos Aires: FAO.

Paz, C.A. (1999). Mutaciones socioeconómicas y ambientales en un modelo territorial productivo. El caso del subsistema minero olavariense. *Revista Theomai*, 1, 1-16.

Pengue, W.A. (2009). Cuestiones económico-ambientales de las transformaciones agrícolas en las pampas. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 40(157), 137-161.

Perry, R. (1996). A long view. En Perry, R. (Ed.), *From Time Immemorial: Indigenous Peoples and State Systems* (pp. 3–24). Austin: University of Texas Press.

Phillips, A. (2003). Turning Ideas on Their Head: The New Paradigm For Protected Areas. *The George Wright Forum*, 20(2), 8-32.

Pichinao Huenchuleo, J.G. (2012). *Todavía sigo siendo mapuche en otros espacios territoriales*. Tesis para maestría. Universidad Estadual de Campinas.

Pierce, A.R. y Ervin, J.B. (1999). Can independent forest management certification incorporate elements of landscape ecology? *Unasylva*, 50(196), 49-56.

Pierre, J. y Peters, B. G. (2000) *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.

PNUMA (1987). *Nuestro futuro común. Informe de Brundtland*. Nueva York.

Porto-Gonçalves, C.W. (2002). Da geografia ás geografias. Um mundo em busca de novas territorialidades. En A. Ceceña y E. Sader (Comps.), *La guerra infinita: hegemonía y terror mundial* (pp. 217-256). Buenos Aires: CLACSO.

------(2009). De saberes y de territorios: diversidad y emancipación a partir de la experiencia latino-americana. *Polis Revista Latinoamericana*, 8, 121-136.

Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista instituciones y desarrollo*, 14(15), 239-269.

Prats, Ll. (2007). *Antropología y patrimonio*. Barcelona, España: Ariel.

------(2012). El patrimonio en tiempos de crisis. *Revista Andaluza de Antropología*, 2, 68-85.

Priscillia, J. Eduardo, C., Torre, A., Stamm, C., Bustos, B. y Lukas, M. (2020). Justice spatiale et conflits territoriaux dans un contexte néolibéral. Le cas du plan stratégique de Til Til dans la région métropolitaine de Santiago du Chili. *Annales de Géographie*, 731, 33-61.

Pueblos Indígenas de Abya Yala (2019). Declaración de los Pueblos Indígenas de Abya Yala. Tercer Congreso de Áreas Protegidas de América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://www.filac.org/wp/wp-content/uploads/2019/10/DECLARACI%C3%93N-DE-PUEBLOS-INDIGNEAS-DE-ABYA-YALA.pdf>

Pupio, M. A. y Bayón, M. C. (2007) El rol de las universidades en la divulgación y la conservación del patrimonio arqueológico. En II Jornadas de investigación en Humanidades, Bahía Blanca (Argentina). Recuperado de <http://www.jornadasinvhum.uns.edu.ar/pages/actasanteriores.htm>

Quesada, F. (2016). El giro espacial. Conquista y fetiche. *Revista Europea de Investigación en Arquitectura*, 5, 153-170.

Ramírez Vélez, R., Meneses-Echavez, J. y Floréz-López, M.F. (2013). Una propuesta metodológica para la conducción de revisiones sistemáticas de la literatura en la investigación biomédica. *CES Movimiento y Salud*, 1, 61-73.

Red Ticca Latinoamérica (2019). Declaración de la RED TICCA Latinoamérica para el III Congreso de Áreas Protegidas de América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.areasprotegidas-latinoamerica.org/app/download/11732089628/DOCUMENTO+DE+POSICI%C3%93N+CAPLAC+TICCA+-+FINAL.pdf?t=1586749463>

Requesenz, E., Farina, E., DÁlfonso, C., Scaramuzzino, R. y Orfila, E. (2004). Riqueza y potencialidades de la flora serrana y periserrana de Azul (Provincia de Buenos Aires). II Foro sobre Desarrollo Sustentable: biodiversidad, soberanía alimentaria y energética. Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional De Córdoba.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.

------(2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(08), 1–22.

Rios, L. (2017). *Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial. Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003-2015)*. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de la Plata.

Ríos, L.V., Rocca, M.J. y Bono, N. (2008). *Desarrollo Local y Ordenamiento Territorial en la Provincia de Buenos Aires*. 7º Coloquio de transformaciones territoriales: desarrollo, integración regional y territorio: marcos conceptuales y de integración. Recuperado de http://www.augm-cadr.org.ar/archivos/7mo-coloquio/mesa_1/20080392.pdf

Rodríguez Darías, A.J. (2007). Desarrollo, gestión de áreas protegidas y población local. El Parque Rural de Anaga (Tenerife, España). *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 5(1).

Romero, M.C. (2013). El sistema de áreas naturales protegidas y su rol para la conservación del agua. Aproximación al conocimiento de la presencia de diferentes cuerpos de aguas en el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas de la provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/39557/Documento_completo.Elsistemadearreasnaturalesprotegidas.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rosa, H., Kandel, S., Gómez, I., Cuéllar, N., y Rodríguez, E. (2003). Gestión Territorial Rural: Enfoques, experiencias y lecciones de Centroamérica. Prisma. Documento presentado en el marco del diálogo regional: "Experiencias de gestión territorial y manejo de cuencas para el fortalecimiento de medios de vida rurales en Centroamérica", Tegucigalpa, Honduras, 14-16 de mayo de 2003.

Rosell, P. y Visciarelli, S. (2012). Efectos ambientales del turismo en la localidad de Villa Ventana. Provincia de Buenos Aires. *Realidad, tendencias y desafíos en turismo*, XII, 10, 116-127.

Rosso, I. (2019). *Buenos Aires indígena: cartografía social de lo invisible*. Tandil: Editorial UNICEN.

Rubio, M.C.; Rubio, C., Salomón, M.A. y Abraham, E. (2017). Conservation of ecosystem services in high-altitude Andean wetlands: Social participation in the creation of a natural protected area. *Ecología Austral* 27(1-bis), 177-192.

Ruiz Olabuénaga, J.I. e Ispizua, M.A. (1989). *La descodificación de la vida cotidiana*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Sáenz, F., Le Coq, J.F., Villalobos, C. y Cathelin, C. (2011) Ordenamiento territorial y conservación en Costa Rica. Recuperado de https://agritrop.cirad.fr/562878/1/document_562878.pdf

Salkin, P.E. (2007). Intersection Between Environmental Justice and Land Use Planning. *Planning & Environmental Law*, 58(5), 3-9.

Sanabria Perez, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. *Terra. Nueva etapa*, 47, 13-32.

Sánchez Salazar, M.T., Casado Izquierdo, J.M. y Bocco Verdinelli, G. (2013). La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro. En Sánchez-Salazar, M.T., Bocco, G. y Casado, J.M. (Coord.), *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica* (pp. 19-44). Mexico: Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM/Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, Semarnat.

Sanchez Zamora, P., Gallardo Cobos, R., Romero Huertas, C. (2017). Assessing the determinants of territorial cohesion: Evidence from Colombian departments. *Geoforum*, 87, 48-61.

Sánchez, J.E. (1992). *Geografía política*. Madrid, España: Editorial Síntesis, S.A.

Sanchez, J.L. (2009). Reserva Natural Boca de las Sierras: potencialidades para su desarrollo turístico en el Partido de Azul. Tesis de licenciatura inédita, UNLP.

Santos, C. (2011). *¿Qué protegen las áreas protegidas? Conservación, producción, Estado y sociedad en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.

Sanz López, C. y Torres Rodríguez, A.J. (2006). Gobernabilidad en las áreas protegidas y participación ciudadana. *Papers*, 82, 141-161.

Sarlingo, M. (2004). ¿Ser "verdes" o parecer "verdes"? Conflicto y reproducción: la política ambiental de la Provincia de Buenos Aires en los años '90. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Buenos Aires.

Sasanifar, S., Alijanpour, A., Banj Shafiei, A., Eshaghi Rad, J., Molaei, M. Azadi, H. (2019). Forest protection policy: Lesson learned from Arasbaran biosphere reserve in Northwest Iran. *Land Use Policy* 87, 1-8.

SAyDS (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) (2019). *Informe Nacional Ambiente y Áreas Protegidas de la Argentina 2008-2018*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_ambiente_y_ap_final_0.pdf

SCDB (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica) (2004). *Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (Programas de trabajo del CDB)*. Montreal, Canadá: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Schmidt, M. A. (2014). Ordenadores y ordenados. Actores en disputa en el ordenamiento territorial de bosques nativos en la provincia de Salta. *Cuadernos de Antropología*, 11, 37-55.

Schröter, M., van der Zanden, E.H., van Oudenhoven, A.P.E., Remme, R.P., Serna-Chavez, H.M., S. de Groot, R. y Opdam, P. (2014). Ecosystem Services as a Contested Concept: A Synthesis of Critique and Counter-Arguments. *Conservation Letters*, 7(6), 514–523

Senplades (2013). *Estrategia Territorial Nacional*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Seoane, J. (Comp.) (2003). *Movimientos sociales y conflictos en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Serrano, D.F. (2015). Memoria social y territorio en la conflictividad por tierras en una comunidad indígena: Un acercamiento desde la tradición oral politizada. *Tabula Rasa*, 22, 189–207.

Shmite, S. M. (2016). *Los chacareros de Trenel, La Pampa. Construcción social del territorio, fragmentación y desplazamientos identitarios*. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de La Pampa, Santa Rosa.

Soja, E. W. (1997). *Tirdspace: Expanding Te Scope Of Te Geographical Imagination*. En D. Massey, J. Allen y P. Sorre (Eds.), *Human Geography Today*. Cambridge, Oxford & Malden: Polity Press.

Soliku, O. y Schraml, U. (2018). Making sense of protected area conflicts and management approaches: A review of causes, contexts and conflict management strategies. *Biological Conservation*, 222,136-145.

Sonzini, E. (2014). Desarrollo de un turismo de bajo impacto a partir de la valoración y gestión sustentable del patrimonio arqueológico y geomorfológico. Caso de estudio: Reserva Natural Privada Sierras Grandes. Tesis de licenciatura inédita. Departamento de Geografía y Turismo, Universidad Nacional del Sur.

Sosa, B., Canton, V. y Achkar, M. (2014). Los espacios de conservación en la gestión territorial: Análisis del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay *Estudios Geográficos*, 75(276), 385-393.

Soulé, M. (2013). The “New Conservation”. *Conservation Biology*, 27(5), 895–897. doi:10.1111/cobi.12147

Sowman, M., y Sunde, J. (2018). Social impacts of marine protected areas in South Africa on coastal fishing communities. *Ocean & Coastal Management*, 157, (1), 168-179.

Speth, J.G. y Haas, M.P. (2006). *Global Environmental Governance*. Washington, D. C.: Library of Congress.

Stahl, A.T., Fremier, A.K. y Cosens, B.A. Mapping legal authority for terrestrial conservation corridors along streams. *Conservation Biology*, 34, 4(1), 943-955.

Steinberg P. F. (2001). *Environmental Leadership in Developing Countries. Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia*. Londres, Massachussets: Institute of Technology.

Stovel H. (2007). Effective use of authenticity and integrity as world heritage qualiifying conditions. *City & Time*, 2(3), 3.

Strindberg, S., Maisels, F., Williamson, E.A., Blake, S., Stokes, E.J., Aba'a, R, *et al.* (2018). Guns, germs, and trees determine density and distribution of gorillas and chimpanzees in Western Equatorial Africa. *Sciences Advances*, 4 (4), 29-64.

Subirats, J., P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.

Svampa, M. (2008). *Cambio de Época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI-Clacso.

------(2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Bielefeld: Bielefeld University Press.

Tamayo Paez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañon y E. Cardillo (Comps.), *La nueva administración pública* (pp. 281-312). Madrid, España: Alianza Editorial SA.

Tapella, E. (2007). *El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario*.

Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI). Recuperado de http://www.buyteknet.info/fileshare/data/ana_pla_sis_amb/EstebanTapella.pdf

Toledo, V.M. (2005). Repensar la conservación: ¿áreas naturales protegidas o estrategia bioregional?. *Gaceta Ecológica*, 77, 67-83.

Trentini, F. (2012). Ecología política y conservación: el caso del “co-manejo” del Parque Nacional Nahuel Huapi y el pueblo mapuche. *Revista Pilquen*, 14(15), 1-11.
UICN (2020). *Estándar Global de la UICN para soluciones basadas en la naturaleza. Un marco sencillo para la verificación, el diseño y la extensión de SbN*. Primera edición. Gland, Suiza: UICN.

Ulloa, A. (2015). Environment and Development: Reflections from Latin America. En T. Perreault, G. Bridge y J. McCarthy (eds.), *The Routledge Handbook of Political Ecology* (pp. 320-331). Routledge: Londres.

----- (2016). Feminismos territoriales en América Latina: defensas de la vida frente a los extractivismos. *Nómadas*, 45, 123-139.

UNESCO (2006). *The Human Rights Based Approach and the United Nations System*. Desk study prepared by André Frankovits, Paris.

Vaccaro, I., Beltran, O. y Paquet, P.A. (2013). Political ecology and conservation policies: some theoretical genealogies. *Journal of Political Ecology* 20, 255-272.

Vallejos, M., Aguiar, S., Perez, M., Ligier, D., Huykman, N., Casariego, H., Papagno, S. (2015). Análisis Social para el Ordenamiento Territorial Rural. En Paruelo JM, EG Jobbágy, P Laterra, H Dieguez, MA García Collazo y A Panizza (Eds.), *Ordenamiento Territorial: Conceptos, Métodos y Experiencias* (pp. 121-139). FAO, MAGyP y FAUBA.

Van Zeijl-Rozema, A., Cövers, R., Kemp, R. y Martens, P. (2008). Governance for Sustainable Development: a Framework. *Sustainable Development*, 16, 410-421.

Vanclay, F. (2002). Conceptualising social impacts. *Environmental Impact Assessment Review*, 22(3), 183–211.

Vazquez Cardenas, A.V. (2008). El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. *Estudios de derecho*, 67(149), 243- 260.

Velázquez, A., Mas, J.-F., Bocco, G. y Palacio-Prieto, J.L. (2010). Save all to author list Mapping land cover changes in Mexico, 1976-2000 and applications for guiding environmental management policy. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 31(2), 152-162.

Vélez-Torres, I., Pérez-Pérez, J.J., Riascos-Riacos, D.A..(2019). Ordenamiento en disputa y espacialización de la injusticia en Colombia. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 28 (2), 225-240. doi: 10.15446/rcdg.v28n2.70178.

Verdugo Santos, J. (2005). El territorio como fundamento de una nueva retórica de los bienes culturales. *PH, Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico* (Sevilla), 53, 95.

Villarmarzo, E. (2018). Gestión integral del patrimonio arqueológico costero. Investigación y extensión en dos casos de estudio: Parque Nacional Cabo Polonio y Paisaje Protegido Laguna de Rocha (Uruguay). Tesis doctoral inédita. FACSO

UNICEN.

Viteri, A. (2004). Tierra y territorio como derechos. *Revista Pueblos*, 14, 30-31.

Vladimir Zambrano, C. (2001). Territorios plurales, cambio sociopolítico y gobernabilidad cultural. *Boletim Goiano de Geografia*, 21(1), 9-50.

Walter V. Reid; Harold A. Mooney, Angela Cropper, Doris Capistrano, Stephen R. Carpenter, Kanchan Chopra, Partha Dasgupta, Thomas Dietz, Anantha Kumar Duraiappah, Rashid Hassan, Roger Kasperson, Rik Leemans, Robert M. May, Tony (A.J.) McMichael, Prabhu Pingali, Cristián Samper, Robert Scholes, Robert T. Watson, A.H. Zakri, Zhao Shidong, Neville J. Ash, Elena Bennett, Pushpam Kumar, Marcus J. Lee, Ciara Raudsepp-Hearne, Henk Simons, Jillian Thonell, & Monika B. Zurek (2005). *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Informe de Síntesis*. Recuperado de millenniumassessment.org.

Watson, J.E.M., Dudley, N., Segan, D.B. and Hockings M. (2014). The performance and potential of protected areas. *Nature* 515, 67-73.

West, P., Igoe, J. y Brockington, D. (2006). Parks and peoples: the social impact of protected areas. *Annual Review of Anthropology*, 35, 251-277. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.anthro.35.081705.123308>

Wright, E. O. (2015). *Construyendo utopías reales*. Buenos Aires: Akal.

Zhang, D., Wang, X., Qu, L., Li, S., Lin, Y., Yao, R., Zhou, X. y Li, J. (2020). Land use/cover predictions incorporating ecological security for the Yangtze River Delta region, China. *Ecological Indicators*, 119.

Zubriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 38, 39-64.

Zulaica, L. y Celemin, J.P. (2008). Estudio de las condiciones de calidad de vida en los espacios urbanos y periurbanos del sur de la ciudad de Mar del Plata (Argentina) a partir de la elaboración y análisis espacial de un índice sintético socioambiental. *Papeles De Geografía*, (47-48), 215-233.