

Plan de Manejo, ordenamiento territorial y urbanización. Superposiciones y conflictos en el Área Natural Protegida Bahía de San Antonio, Argentina

Management Plan, Land Use Planning, and Urbanization. Overlaps and Conflicts
in the Bahía de San Antonio Natural Protected Area, Argentina

Recibido: 24/05/2024 | Aceptado: 01/08/2024

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.064>

Guillermo Martín

Investigador independiente
Argentina

 <https://orcid.org/0000-0002-8963-1479>
gmartinwilly@gmail.com

Cómo citar: Martín, G. (2024). Plan de Manejo, ordenamiento territorial y urbanización. Superposiciones y conflictos en el Área Natural Protegida Bahía de San Antonio, Argentina. *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 18(36), 93-124. Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, ISSN 1852-0006.

Resumen: En las últimas décadas, el territorio que rodea a la ciudad de San Antonio Oeste, en la provincia de Río Negro, está siendo demandado para diversos usos productivos y urbanos. Las condiciones geográficas y ambientales originales de ese espacio sostienen un valioso patrimonio natural destacándose como sitio de descanso, alimentación y reproducción de aves migratorias, por su fauna endémica y por su paisaje que combina accidentes costeros, extendidos intermareales, cordones medanosos, playas de arena y elevadas barrancas, motivo de la creación del Área Natural Protegida Bahía San Antonio. Pretendiendo ordenar los usos, se han aprobado sucesivas planificaciones. El objetivo de este estudio es describir los procesos determinantes de la territorialidad e interpretar las políticas plasmadas en las planificaciones, previendo escenarios futuros. Para esto se analizaron antecedentes, información de actores clave, imágenes satelitales secuenciales y se establecieron supuestos prospectivos. Como resultado, se observa una progresiva maximización de beneficios económicos obtenidos a partir de un modelo que incluye litoralización, balnearización, exclusivismo y turistificación, soslayando mínimas previsiones ambientales. Es evidente que un escenario optimista solo podría prevalecer ante un cambio drástico del actual paradigma de desarrollo.

Palabras clave: transformaciones socioterritoriales, planificación territorial, conflicto social, urbanización, litoral

Abstract: In recent decades, the territory surrounding the city of San Antonio Oeste, in the province of Río Negro, has been increasingly demanded for various productive and urban uses. The original geographical and environmental conditions of this space support a valuable natural heritage, standing out as a resting, feeding, and breeding site for migratory birds, due to its endemic fauna and its landscape, which combines coastal

features, extensive intertidal zones, dune ridges, sandy beaches, and elevated cliffs. This is the reason for the creation of the Bahía San Antonio Natural Protected Area. In an effort to organize land use, successive planning processes have been approved. The objective of this study is to describe the determining processes of territoriality and interpret the policies outlined in the planning, forecasting future scenarios. To achieve this, background information, data from key stakeholders, sequential satellite images, and prospective assumptions were analyzed. As a result, a progressive maximization of economic benefits derived from a model that includes coastal development, beach tourism, exclusivism, and touristification is observed, while minimal environmental considerations are being overlooked. It is clear that an optimistic scenario could only prevail with a drastic change in the current development paradigm.

Keywords: socio-territorial transformations, territorial planning, social conflict, urbanization, coast

Introducción

La Ley provincial N.º 2.669/1993 instituyó el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas (ANP) de la provincia de Río Negro, Argentina, estableciendo en su artículo 13 que cada una de sus unidades de conservación debe contar con un Plan de Manejo (PM) y una zonificación adecuada a sus objetivos particulares de conservación.

Dentro de ese marco, la Ley provincial N.º 2.670/1993 creó el ANP Bahía de San Antonio (ANPBSA) para brindar un *status* de protección a la fauna y organismos que descansen, se alimenten o reproduzcan en el territorio asignado, en cualquier momento de su ciclo de vida. Esta ley fijó sus límites trazando una línea entre la Baliza San Matías y el paraje El Sótano, incluyendo la totalidad de la Bahía y los espacios situados entre *“la línea de más baja marea hasta cincuenta metros por sobre la mayor pleamar. Estos límites son tentativos y podrán ser modificados en más o menos de acuerdo al plan de manejo”* (Ley N.º 2.669, art. 3º). Posteriormente, el Decreto provincial N.º 1003/2008 amplió provisoriamente la superficie marina y continental del ANP hasta la aprobación del PM (Figura 1, página siguiente).

Con estos últimos límites, se alcanzó una superficie aproximada de 81.200 ha (60.900 ha marinas y 20.300 ha continentales) (Giaccardi y Reyes, 2014). La Resolución N.º 296/2011 del entonces Consejo de Ecología y Medioambiente provincial otorgó al ANPBSA las categorías de Manejo VIII (Reserva de Uso Múltiple) y V (Paisaje Protegido), tipificadas en la Ley 2.669.

El PM del ANPBSA (PM2014) fue elaborado mediante un proceso participativo con activa intervención del Municipio de SAO, el Instituto de Biología Marina y organizaciones ambientalistas no gubernamentales, según establece el Art. 4º de la Ley N.º 2.670, logrando amplios consensos, entre ellos conservar los ambientes de Península Villarino (Giaccardi y Reyes, 2014). Aprobado por Decreto N.º 398/2014 ratificó los límites del Decreto N.º 1.003.

Figura 1. Límites del ANPBSA



Fuente: elaboración propia según Ley 2.670 y Giaccardi y Reyes (2014).

Para el ANPBSA rige todo el marco jurídico ambiental provincial, siendo pertinente citar las Leyes provinciales N.º 2.951 de costas y planeamiento costero, N.º 2.631 de principios del desarrollo sustentable, N.º 3.266 de impacto ambiental y N.º 4.644 de conservación de aves playeras, migratorias y sus hábitats.

Por otra parte, la gestión de las ANP se enmarca en las Leyes Nacionales N.º 25.675 (Ley General del Ambiente), N.º 24.375 (Ratificación del Convenio sobre la Diversidad Biológica con su Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y su Marco Mundial de Biodiversidad Kunming-Montreal de 2022) y N.º 27.566 (Ratificación del Acuerdo de Escazú), cuyo artículo 3.º incluye 11 principios, entre ellos el de no regresión y progresividad.

La Ley N.º 25.675 declara que el ordenamiento ambiental del territorio es el primer instrumento de la política y la gestión ambiental. En las ANP la planificación y la zonificación son herramientas insoslayables para alcanzar metas y objetivos de conservación del patrimonio natural y cultural (Thomas y Middleton, 2003; APN, 2010; Giaccardi, 2015). Son fundamentales para organizar usos, ocupación y evolución según sus características biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales, para poder distribuir la infraestructura antrópica y preservar servicios ambientales (Papagno *et al.*, 2014; Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, COFEPLAN, 2015).

EL ANPBSA se halla dentro del departamento de San Antonio Oeste (SAO), cuya población es de 36.588 habitantes (INDEC, 2023). Colindantes con el ANP se

sitúan las localidades de SAO (cabecera del departamento) y Las Grutas. Dentro del ANP se sitúa el Puerto de San Antonio Este (SAE), tercer núcleo urbano.

La zona opera como receptivo natural de un amplio *hinterland*³⁰ turístico, porque a SAO se puede acceder desde distancias asequibles para la lógica patagónica por tres corredores nacionales: desde el Norte y Noreste (rutas 251 y 3) vinculando ciudades del interior continental y Bahía Blanca, desde el sur (ruta 3) desde poblaciones de la costa atlántica y desde el Oeste (rutas 251 a 250, 22 y 23) del valle del río Negro y zona cordillerana donde residen 1,2 millones de habitantes³¹ para quienes SAO aporta la oferta recreativa costero-marina nacional más cercana. De Viedma, capital provincial, dista 172 km.

La planificación territorial se enmarca en el artículo 74 de la Constitución de la provincia de Río Negro. La competencia municipal es descripta en ese cuerpo legal en su artículo 229: *“Elabora planes reguladores o de remodelación integral que satisfagan las necesidades presentes y las previsiones de su crecimiento”* (acápito 11) y *“Organiza y reglamenta el uso del suelo de acuerdo a los principios de esta Constitución”* (acápito 12).

Pese a las prescripciones arriba descriptas, la gestión real del ANPBSA expresa los conflictos que resultan de confrontar decisiones discordantes, expone cómo se desenvuelve la protección y el manejo de los recursos en un territorio disputado entre visiones divergentes –explícitas e implícitas– e ilustra la ineficaz coordinación gubernamental interinstitucional vertical que omite atender a políticas de jerarquía mayor como la conservación del patrimonio y sus servicios ambientales.

El objetivo de este estudio es describir las políticas plasmadas en las planificaciones y los procesos que están determinando la territorialidad del ANPBSA, para prever escenarios futuros, probabilidades y consecuencias.

Este análisis de cambios en el territorio se apoya en el principio de sustentabilidad de la Ley General del Ambiente N.º 25.675 (STJ, 2017), asumiéndolo como incuestionable para un ANP al momento de valorar la integración de las distintas planificaciones dentro del ordenamiento territorial global (Thomas y Middleton, 2003; Giaccardi y Tagliorette, 2007, APN, 2010; Psathakis, 2010; Massiris-Cabeza, 2011); Papagno *et al.*, 2014; COFEPLAN, 2015; Paredes-Leguizamón, 2018).

El análisis de la dinámica turística se basó en el Modelo de Ciclos de Vida de los Destinos Turísticos (Butler, 2006) que reconoce en su evolución 5 fases: exploración, involucramiento, desarrollo, consolidación y madurez/

³⁰ Zona de influencia.

³¹ El núcleo Neuquén-Cipolletti-Gral. Roca aporta más del 70 % de ese total, a unos 400 km de distancia.

estancamiento, siguiendo su declinación o rejuvenecimiento. Impactos asociados al turismo, como la litoralización, la turistificación³², la balnearización³³ y el neoexclusivismo³⁴ fueron evaluados según definiciones y criterios reconocidos (Hernández, 2009; Capdepón-Frías, 2016; Maya, 2021) para entender la condición actual, su proyección futura y la compatibilidad con el ANP.

Conceptualmente, el ANPBSA y su entorno conforman un sistema socioecológico que evoluciona dentro del espacio multidimensional definido por un conjunto de variables representativas de sus subsistemas ecológicos y humanos. A través del tiempo, los sucesivos estados del sistema permiten trazar trayectorias (Gallopín, 2003) prospectivas. Tratándose de un territorio acosado por múltiples presiones humanas convergentes que interactúan con el medio natural las consideraciones sobre la “*complejidad ambiental*” de los socioecosistemas se fundan en Leff (2018) y Gligo *et al.* (2020), y las de gobernanza en Oszlak (2013).

Metodología

Se realizó un estudio de caso único aplicado al ANPBSA, una de las trece unidades que integran el sistema de ANP rionegrino. En Argentina hay 571 ANP, entre provinciales (516) y nacionales (55) reuniendo entre todas el 16,17 % del territorio nacional continental (SIFAP, 26 de junio de 2023), sin contar ANP marinas. Está basado en antecedentes, información de actores clave, recorridas a campo y en contrastar normas e información de sistemas de información geográfica.

La recopilación de antecedentes y la exégesis normativa permitieron entender las tendencias sociopolíticas hegemónicas plasmadas en las regulaciones, de donde emergen los conflictos. Para ahondar en el proceso se enfocó prioritariamente a la franja costera sur de la península Villarino.

Los actores consultados y el trabajo en terreno ofrecieron incontestables evidencias sobre el uso del territorio en sus espacios críticos, su estado y su dinámica evolución. Se pudieron identificar cambios, valorar políticas recientemente introducidas, sopesar expectativas de sociales y recopilar opiniones sobre variables significativas para proyectar escenarios futuros.

Mediante Google Earth se compararon imágenes históricas en secuencia y, complementariamente, desde Dynamic World (12 de abril de 2024), herramienta que combina conocimientos de Google y del Word Resource Institute, ofreciendo datos dinámicos sobre cobertura terrestre producto de información

³² Impactos sobre una población por la afluencia masiva de turistas.

³³ Apropiación del espacio intermareal por actividades inherentes al turismo masivo.

³⁴ Segregación de espacios para residencia y uso de segmentos privilegiados.

multiespectral Sentinel-2 MSI de alta resolución procesados mediante inteligencia artificial, clasificándolos en nueve categorías para cada *pixel*.

El análisis facilitó configurar supuestos para tres escenarios prospectivos alternativos (pesimista, normal y optimista). Los escenarios consideran el nivel de impacto asociado al ordenamiento territorial predominante, tipo de turismo, conductas sociales y adaptación de la gestión al conocimiento del territorio. Se estimaron sus probabilidades de ocurrencia y mediante redes causales se identificaron los impactos previsibles (Gómez-Orea y Gómez-Villarino, 2013). De allí se extrajeron conclusiones.

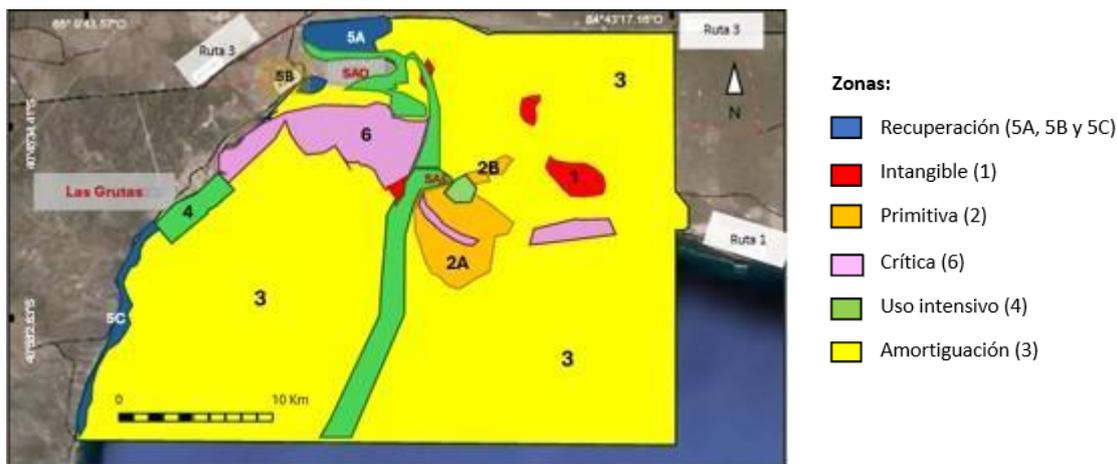
La planificación provincial del ANPBSA

La Ley N.º 2.669 de ANP establece que la Autoridad de Aplicación (AA) del sistema sea ejercida por el Poder Ejecutivo Provincial a través de su Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, creando autoridades locales de conservación para contribuir con su asesoramiento. A la AA le atribuye la potestad de elaborar los PM, autorizar, controlar y regular la urbanización de las ANP y zonas de amortiguación cuyo manejo lo requiera, con acuerdo de los municipios competentes (Art. 21, inciso i).

Para el ANPBSA, su PM delimitó las siguientes zonas: Intangible (Categoría I: Reserva Científica/ Reserva Natural Estricta), Primitiva (Categoría IV: Reserva Natural Manejada), Uso Restringido/ de Transición/Amortiguación (Categoría V: Paisaje Protegido), Uso Intensivo (Categoría VIII: Reserva de Uso Múltiple) y Recuperación (Categoría VIII: Reserva de Uso Múltiple) (Figura 2, página siguiente).

Para los objetivos del ANP son clave las zonas intangibles (1), críticas (6) y primitivas 2A (Punta Villarino) y 2B (Punta Perdices) y sus entornos. El uso intensivo turístico se restringe a las zonas 4. Al interior del ANP el puerto de SAE es la única zona urbana, las dos ciudades vecinas coinciden con zonas 4.

Figura 2. Zonificación del ANPBSA del PM2014



Fuente: elaboración propia a partir de Giaccardi y Reyes (2014).

Las zonas 3 y 5 comprenden más del 70 % de la superficie y costas del ANP. La zona 3 es la más extensa y afectada por los procesos de cambio en los usos del territorio, definida por el PM2014 como:

...ambientes naturales que presentan una reducida intervención por la presencia humana o [...] algún grado de alteración como consecuencia de alguna acción antrópica. Sus características particulares y resistencia de los recursos permiten admitir un moderado uso público y la instalación de infraestructura, sujeto a los estándares de capacidad de carga y a la normativa establecida en los programas de manejo para la realización de actividades. Esta zona es concebida como un sector de transición o amortiguación entre los sitios con menores restricciones de uso y las áreas más restringidas como la Intangible y Primitiva (2014, p. 155).

Sus objetivos y normas generales se muestran en la tabla 1.

Tabla 1. Objetivos y normas generales de la zona de uso restringido/ transición/ amortiguación		
Objetivos generales	Objetivos específicos	Normas generales
Conservar características y cualidades de sitios de alimentación de aves playeras. Mantener calidad del paisaje. Mantener procesos naturales que se desarrollan en la Bahía. Propiciar actividades de bajo impacto.	Mantener ambientes naturales minimizando impacto antrópico. Facilitar acceso y uso público, evitando concentraciones masivas que afecten la calidad ambiental. Brindar oportunidades para la observación responsable de la naturaleza. Propiciar el desarrollo de actividades turísticas y recreativas de bajo impacto.	Todas las instalaciones deberán ubicarse preferiblemente en sitios ya alterados. Se condicionarán las urbanizaciones u ocupaciones incipientes y se determinará la factibilidad para futuros desarrollos, minimizando el impacto ambiental generado, armonizando objetivos del ANP y del Plan de Ordenamiento Territorial (PDOT).

	<p>Reducir la presión del uso público sobre Zonas Primitivas e Intangibles.</p> <p>Brindar oportunidades para actividades de educación ambiental.</p> <p>Ofrecer oportunidades para investigar fauna costera y marina.</p> <p>Facilitar actividades ganaderas y pesqueras tradicionales, conservando condiciones ambientales y sustentabilidad.</p>	<p>Potenciales instalaciones para la actividad agropecuaria deberán ajustarse a los objetivos del ANP y ser aprobadas por las AA.</p> <p>La construcción de caminos, senderos y miradores para uso del personal, propietarios privados y/o del público, deberá realizarse mediante prácticas de bajo impacto; su operación se ajustará a capacidad de carga.</p> <p>El acampe se concentrará sobre sitios habilitados.</p>
--	---	--

Fuente: elaboración propia a partir de Giaccardi y Tagliorette (2014, p. 156).

La zona 5 está situada sobre el litoral oeste del Golfo y condiciona la expansión de Las Grutas hacia el sur. El PM2014 le asigna como objetivo reparar o mitigar sus pasivos ambientales para su posterior rezonificación. Está definida como:

Sectores con alteraciones que se manifiestan en daños al suelo, a la vegetación natural, a la fauna silvestre, basura, construcciones no deseadas, que requieren de un manejo orientado al saneamiento ambiental y la reparación de los daños causados en sus condiciones originales (2014, p. 163).

El PM2014 contiene estipulaciones de alta relevancia para la planificación territorial, como sus 12 “Medidas Generales de Manejo” (2014, p. 142), entre ellas:

- Se condicionarán las urbanizaciones u ocupaciones incipientes y se determinará la factibilidad para futuros desarrollos, a fin de minimizar el impacto ambiental generado en función de los objetivos del ANP, y en consenso con el Plan de Ordenamiento Territorial.
- Las instalaciones a construir no se deberán contraponer a los objetivos del ANP y deberán contar con la aprobación de las autoridades de aplicación.
- Toda nueva actividad a desarrollar en el ANP deberá contar con su correspondiente Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

Entre las “Actividades No Permitidas” (PM2014, 2014, pp. 142-143) menciona taxativamente: “interferir en los procesos de erosión – sedimentación de la costa” y “cualquier modificación o intervención, que pueda alterar los procesos ecológicos naturales”.

La planificación provincial de la Ley de Costas

Independientemente de las ANP, la Ley N.º 2.951 de 1996 (de costas) tiene entre sus objetivos promover el desarrollo en armonía con la conservación del ambiente, la calidad del paisaje, la biodiversidad y el patrimonio natural y cultural. Regula la franja determinada por la isobata de 20 metros de profundidad hasta una distancia aproximada de 500 metros tierra adentro, medidos desde la línea

de altas mareas normales. Su Art. 7.º establece dos zonas: la tipología A para lugares desarrollados y urbanizables, y la B para *“Lugares sujetos a especial protección, atendiendo a la presencia de ecosistemas de particular fragilidad o patrimonio genético que, por su rareza, merezca tal atención u otros aspectos vinculados a la conservación de los recursos a perpetuidad”*. Su Art. 33 establece que: *“Todo proyecto u obra [...] deberá observar lo preceptuado [...], sus normas reglamentarias y las contempladas en el Código de Planeamiento Costero”*. La norma da mandato a su AA (el Ministerio de Turismo) para aprobar un Código de Planeamiento Costero (artículo 54) y zonificar diferenciando zonas urbanizables de las de especial protección.

La vigencia de esta ley está reconocida en el PM2014 y en los sucesivos ordenamientos territoriales municipales, pero las intenciones loables de este texto jurídico no parecen reflejarse sobre el territorio, quizá por la complejidad de la interacción entre jurisdicciones y jerarquías operantes y por el enfoque desarrollista predominante. Según se observará, en materia ambiental, las dos AA provinciales competentes (Turismo y Ambiente) y el Municipio no se han coordinado vertical u horizontalmente.

La planificación municipal y su ordenamiento territorial

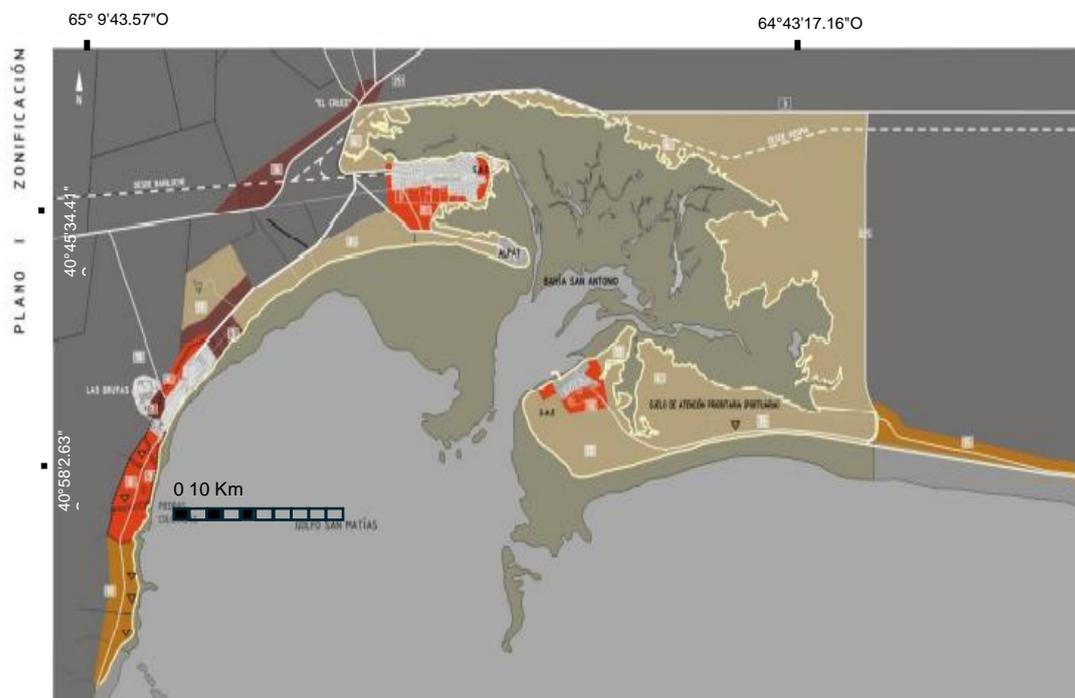
La jurisdicción municipal de SAO puede representarse como una capa parcialmente superpuesta a la provincial del ANP, porque el ejido municipal es continental, sin alcanzar al área marítima contigua. Consecuentemente, sobre el área continental del territorio del ANP recaen competencias concurrentes y complementarias de jurisdicción provincial y municipal.

La autoridad municipal aprobó sucesivamente tres códigos de ordenamiento territorial (COT), cuyos contenidos y conflictos se describen a continuación. El primero de ellos fue el *Plan Director de Ordenamiento Territorial* (PDOTSAO2005) elaborado con colaboración provincial y aprobado por Ordenanza N.º 2.405/2005 respetuoso de la preexistente ANPBSA.

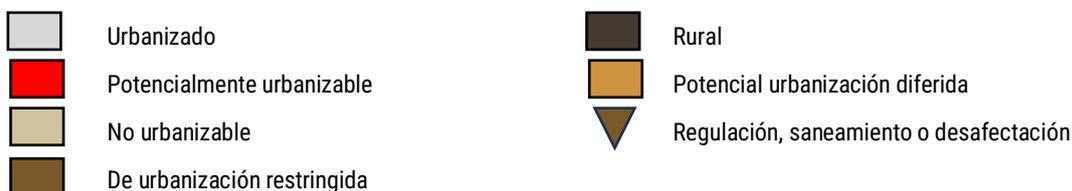
En su sección 2, enumera directrices vinculadas a la conservación del patrimonio resguardado por el ANP. Reconoce el rol de la costa como ecosistema frágil y ámbito territorial demandado para diversas actividades admisibles de ser compatibles con su conservación. Promueve el desarrollo urbanístico municipal: a) fortaleciendo desarrollos contiguos a SAO; b) acotando el desarrollo de nuevas expansiones o urbanizaciones en SAE y Península Villarino, habilitándose, en caso de demanda, otros suelos sobre el camino costero de cumplirse con el marco estratégico y regulatorio municipal y provincial; c) orientando el desarrollo de las Grutas hacia el sur (no hacia el norte), por su mayor fragilidad ambiental; d) minimizando los emprendimientos turísticos y

residenciales cerca de áreas ambientalmente críticas³⁵; y, e) generando suelos de amortiguación no urbanizables o con urbanización muy restringida en áreas contiguas a ámbitos intermareales críticos. La Figura 3 muestra su zonificación.

Figura 3. Zonificación territorial costera del PDOTSA02005



Regulación del suelo:



Fuente: extraído de Giaccardi y Reyes (2014, p. 30).

Obsérvese que las áreas urbanas previstas dentro de la Figura 3 (en gris claro) son reducidas, previéndose potenciales ampliaciones (en rojo). Dentro del ANPBSA, solo se preveía un desarrollo contiguo al puerto de SAE y ninguno hacia el este del Golfo San Matías.

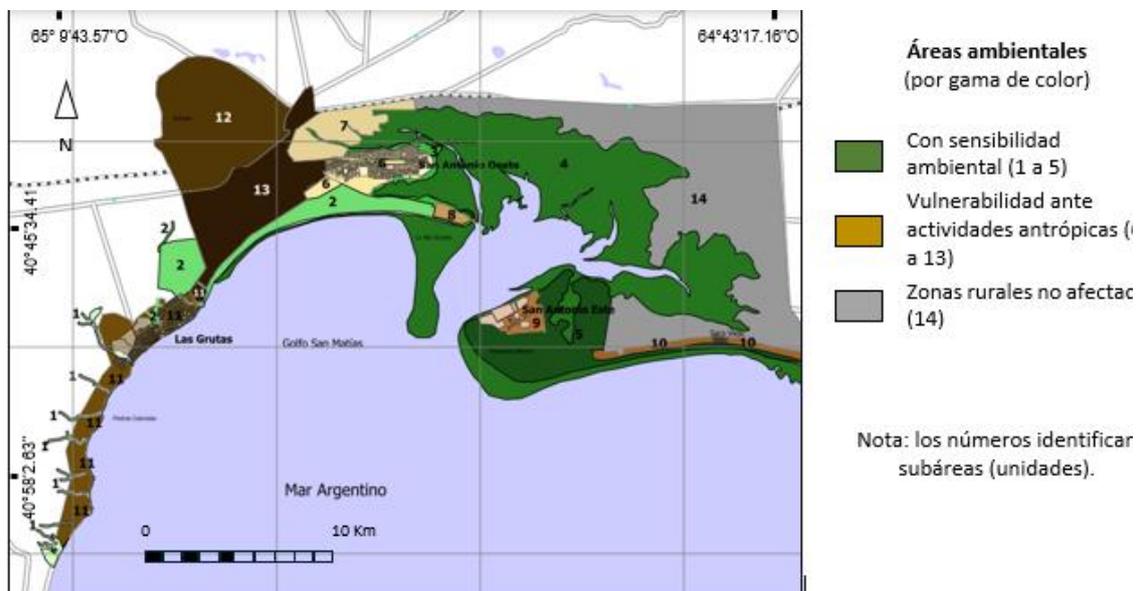
El *Código de Ordenamiento Territorial (COT2015)* reemplazó al PDOTSA02005 por Ordenanza Municipal N.º 4.683/2014 (Municipio, 2015), cambiando el paradigma urbano-ambiental precedente. Introdujo una nueva visión urbana: una

³⁵ Entre otros valores, el ANP posee importancia crítica porque alrededor de un 50 % de la población hemisférica de Playeros Rojizos (*Calidris canutus rufa*) se detiene aquí en su migración desde Tierra del Fuego hacia sus sitios de cría en el hemisferio norte, el Chorlito de Doble Collar (*Charadrius falklandicus*), el Ostrero Común (*Haematopus palliatus*), el Gaviotín sudamericano (*Sterna hirundinacea*) y la Gaviota Cocinera (*Larus dominicanus*) nidifican en la Bahía. Hay aves terrestres endémicas como el Gallito Arena (*Teledromas fuscus*) y el Cardenal Amarillo (*Gubernatrix cristata*) con hábitat en el monte.

ciudad lineal extendida a lo largo de casi todas las costas aptas del ANPBSA para esa finalidad. Si bien su primer objetivo específico era: *“Proteger el patrimonio natural de la Bahía de San Antonio”* (Municipio, 2015, p. 2), desató un conflicto interjurisdiccional provincia-municipio atribuible a la clásica contradicción entre intereses inmobiliarios y conservación del ambiente.

Una de sus 8 estrategias suponía: *“7) Restaurar con tratamientos específicos a los cordones dunares”* (p. 10), cuando parte de la expansión urbana se imponía a ellos. El COT2015 clasifica al territorio en tres tipos de áreas: a) ambientalmente protegidas, b) urbanas y c) rurales. En las áreas a) y c) exige autorización en materia ambiental para localizar actividades productivas consagrando autónomamente su competencia: *“Conforme indica la Ley provincial N.º 2670 [...] se realizará la emisión del dictamen previo municipal”* (Municipio, 2015, p. 50), reconociendo solo la actuación de la AA provincial hasta cincuenta metros tierra adentro medidos de la marea más alta habitual. El texto afirma estar *“en un todo de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Plan de Manejo del ANPBSA”* (p. 47), pero abjura del carácter tentativo de los límites preceptuados por el Art. 3.º de la Ley 2.670 y de los definitivos fijados por los Decretos 1003/2008 y 398/2014. Si poco reconoce al ANP, menos a sus verdaderos límites.

Figura 4. Plano de unidades ambientales del COT2015



Fuente: elaborado a partir de COT2015, plano 1, p. 142 bis.

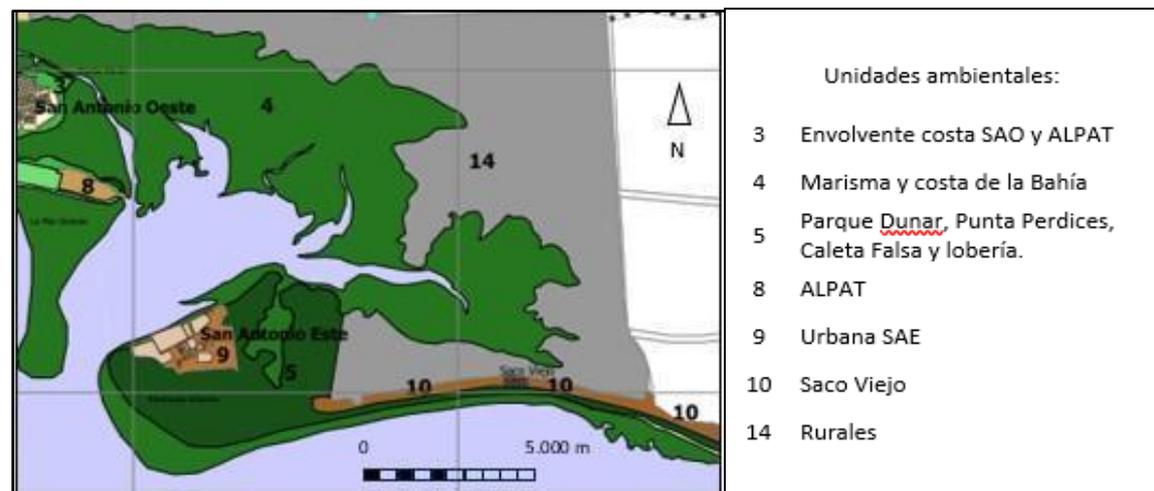
El COT2015 parte de un plano general de sensibilidad ambiental (Figura 4, sobre estas líneas), que identifica sobre el territorio continental tres unidades ambientales: a) con sensibilidad ambiental (numeradas 1, 2, 3, 4 y 5), b) con vulnerabilidad ante actividades antrópicas (6 a 13), y c) zonas rurales no

afectadas (14). Estas nuevas unidades se contraponen a las del PDOTSAO2005 y a la zonificación del PM2014.

Sobre la costa oeste del Golfo San Matías, las Unidades 6, 13 y 11 conforman una franja continua desde SAO hacia el límite sur del ANPBSA, con Las Grutas en su centro. El criterio urbanístico impacta a esos espacios, sobre todo a la zona de recuperación costera del PM2014 (Figura 2).

Al este del ANPBSA, en Península Villarino, el espacio del puerto de SAE cambia poco respecto de definiciones previas. Pero en su costa sur se incorpora la "Unidad Ambiental N.º 10 Costa Blanca y Saco Viejo" entre las "Unidades de Vulnerabilidad ante Actividades Antrópicas" (COT2018, p. 35), con unos 9,5 km de frente costero (Figura 5), que reconoce y multiplica avances hasta entonces espontáneos en el paraje "Saco Viejo"³⁶, urbanizados sin autorización ni oposición estatal.

Figura 5. Plano de unidades ambientales en península Villarino



Fuente: COT2015, plano 1, p. 142 bis.

En posición central dentro de la Unidad 10 del COT2015 se situó un distrito denominado "Residencial de densidad media" (Rsv)³⁷, posicionando a ambos lados dos áreas construibles del distrito "Residencial de entornos costeros de densidad baja" (RECb) y sobre sendos extremos otras dos áreas de "Reserva urbana residencial" (RUR) destinadas a futuras ampliaciones urbanas hasta cubrir la totalidad del frente costero aprovechable, excluyendo solo la zona primitiva del PM2014. La tabla 2 muestra sus características.

Tabla 2. Indicadores del COT2015 para la Unidad con Vulnerabilidad ante Actividades Antrópicas N.º 10 "Costa Blanca y Saco Viejo"

³⁶ Una subdivisión incipiente, calles y unas pocas viviendas fueron instalándose pese al PDOSAO2005 y al PM2014.

³⁷ La decisión premia las manifiestas transgresiones a la normativa provincial y municipal previa.

Distrito	Código	FOS ³⁸	FOT ³⁹	H Altura	Superficie Mínima Lote (m ²)
Residencial densidad media	Rsv	0.4	0.6	11	Dimensiones loteo preexistente
Residenciales entornos costeros, densidad baja	RECb	0.2	0.4	9	600
Reserva urbana Residencial	RUR	Se determinará al completar el 50 % de las anteriores			

Fuente: elaboración propia.

Los límites de estos distritos solo reconocían la franja de 50 m que describía la ley de creación del ANPBSA, internalizaban la urbanización ilegal y promovían extenderla a todo el frente costero utilizable (de 0,8 a 9,5 km).

El COT2015, en su Título 3 (De la protección patrimonial, cultural y ambiental) hace una declaración de competencias: *“El Municipio en uso de sus facultades autonómicas llevará a cabo las acciones, programas y regulaciones para la protección patrimonial, sea edilicia, paisajística, cultural y/o ambiental”* (p. 124). Declarado esto, adjudica al ámbito municipal el procedimiento de aprobación de los programas e intervenciones.

Conflicto interjurisdiccional: ambiente costero e intereses locales

Confrontadas las competencias, el Poder Ejecutivo Provincial cuestionó al Municipio por obviar en el COT2015 al PM2014 y a la AA provincial, promoviéndose la causa *“Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro S/ Acción de Inconstitucionalidad (Ordenanza N.º 4683 Municipalidad de San Antonio Oeste)”* ante el Superior Tribunal de Justicia (STJ), solicitándose declarar inconstitucional a la Ordenanza Municipal por contraria a la Constitución Nacional, exceder las competencias, contradecir las normas provinciales y contrariar los principios emanados de la Ley General de Ambiente al legislar por debajo de los estándares mínimos de protección (STJ, 2017).

El STJ falló afirmando que la ordenanza municipal desconocía los principios básicos de la Ley 25.675, que no privilegiaba su principio precautorio y que el municipio era incompetente para aprobar esa norma sin intervención provincial, interfiriendo con las competencias constitucionales del nivel superior⁴⁰, produciendo un retroceso en la condición ambiental de la reserva en su función

³⁸ Factor de ocupación del suelo.

³⁹ Factor de ocupación total (Σm^2 edificados/m² del lote).

⁴⁰ Del fallo: “[...] las provincias conservaron atribuciones para complementar y extender el resguardo ambiental, sin que las normas municipales puedan oponerse, por el contrario, el bloque protectorio mínimo del medio ambiente solo puede ser ampliado por los municipios dentro de su ámbito de competencia, pero nunca disminuido” (STJ, 2017).

de conservar espacios de alta sensibilidad ambiental. El STJ (2017) se fundamenta en un peritaje, del que menciona:

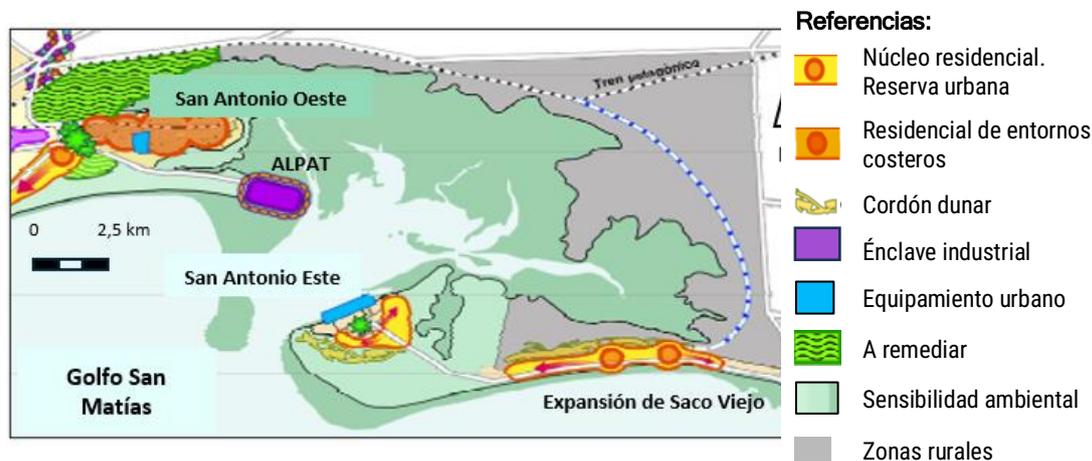
...sectores de la Península Villarino también clasificados por el Plan de Manejo del “ANPBSA” como “zona de uso restringido/ transición/amortiguación” definidos (en consonancia con el PDOT) como “no urbanizables”, fueron definidos ahora por el COT como sectores residenciales de densidad baja, admitiéndose la urbanización de parcelas de hasta 600 metros cuadrados, con una ocupación del 20 por ciento. [...]. Sostiene que los sectores que resultan afectados por la regulación urbanística introducida en el COT son espacios vitales para garantizar el equilibrio y funcionamiento natural de estos ecosistemas marino-costeros de alto valor socioeconómico-ambiental (p. 11).

...según consta en los anexos de los talleres organizados por el Municipio de San Antonio Oeste no fue consultada ni invitada la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Río Negro [...], ni tampoco se dio participación a la autoridad local de Conservación del ANPBSA de la cual es miembro la Municipalidad involucrada desde sus inicios, violando el art. 4 de la Ley 2.669 (p. 13).

La sentencia analizó pormenorizadamente los hechos bajo una perspectiva jurídico-ambiental, nulificó al COT2015 y salvaguardó los derechos de incidencia colectiva. Finalmente, el Municipio derogó a la Ordenanza cuestionada⁴¹ y al COT2015.

El COT2018: cómo resolver el conflicto profundizándolo ambientalmente

Figura 6. Modelo territorial del COT2015 y del COT2018



Fuente: COT2015, p. 11.

Abolido el COT2015, hubiera sido esperable que, ante los profusos fundamentos del fallo judicial, en adelante se respetaran las exigencias ambientales del PM del ANPBSA. Contrariamente, el hoy vigente COT2018 (aprobado por Ordenanza N.º 5.624/2018) ratificó el modelo urbanístico lineal costero (Municipio, 2018),

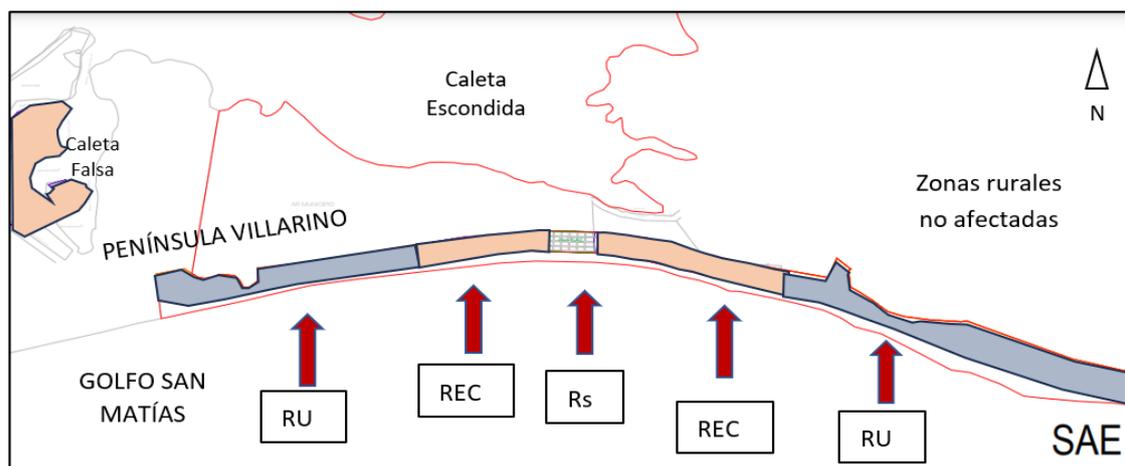
⁴¹ A través de la Ordenanza N.º 5.402

mantuvo incólume su principal *corpus* normativo y agudizó los impactos sobre los sitios ambientalmente sensibles (Figura 6, página anterior).

La nueva versión reitera en su texto como un mantra: “*en un todo de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Plan de Manejo*” (COT2018, p. 34), mientras consagra audazmente la impronta autonómica, el avance urbano sobre el ANP y la vocación urbano-costera del sector SAE-Saco Viejo y demás costas del Golfo San Matías.

Igual que el COT2015, el COT2018 legaliza la urbanización preestablecida en Saco Viejo sobre 800 m de frente costero y replica las condiciones de la norma previa para los distritos situados a ambos lados RECb⁴² y RUR extendiéndose a todo el frente de 9,5 km hacia el Golfo San Matías, entre el área de Punta Villarino zonificada como “*primitiva*” en el PM2014 al oeste y el límite este del ANP (Figura 7).

Figura 7. COT2018: planificación de distritos, zona Saco Viejo y alrededores



Fuente: elaboración propia.

En el sector portuario de SAE el COT2018 agrega un nuevo distrito urbano RECbSAE (Figura 8) hacia la Caleta Falsa, permitiendo su fraccionamiento hasta la costa interior sobre un área de humedales costeros bajos, con parámetros constructivos comparables a los de zonas urbanas de la costa oeste del golfo (lotes de 600 m², FOS:0,2 y FOT:0,4), reduciendo la restricción constructiva a 30 m medidos desde la costa (Municipio, 2018, p. 119).

⁴² Se amplió su superficie.

Figura 8. Del COT2015 al COT2018: ampliaciones en SAE

Fuente: elaboración propia.

Las nuevas determinaciones del COT2018 afectan al medio sin haberse realizado previamente estudios de impacto (ni específicos, ni prospectivos), reduciendo el circuito administrativo-técnico limitado al Municipio. Para este Código la AA *“para la Protección Ambiental será el Departamento Ejecutivo (Municipal), [...] a través de la Secretaría de Producción y Medio Ambiente”* (p. 54).

La profundización del paradigma iniciado por el COT2015 no encontró oposición en las AA provinciales competentes, por lo que podrían inferirse acuerdos políticos no transparentados. Ante el embate, las normativas ambientales contrapuestas perdieron reconocimiento, imponiéndose unilateralmente una visión desarrollista.

Los impactos de la planificación y usos en el territorio “protegido”

Los objetivos del ANPBSA no pueden sostenerse bajo los parámetros de fraccionamiento y ocupación del suelo previstos en el COT2018 vigente. Transformar un área natural en urbana, con sus lotes, calles, infraestructura pública y privada, iluminación, sonidos, actividades, especies exóticas invasoras, residuos, efluentes y demás manifestaciones no es algo inocuo. Los principales impactos se analizan a continuación:

Sobre el territorio continental

La creación de una barrera física urbana entre costa y continente, implantada removiendo vegetación, eliminando médanos y pendientes naturales, alterando escurrimientos hídricos, iluminando e interponiendo elementos artificiales

hostiles a la biodiversidad nativa, afecta al territorio del ANPBSA y a sus valores, atractivos y recursos. La finalidad del AP queda sustituida por un modelo costero bonaerense de ciudad lineal semicontinua, en aras de proveer productos del rubro inmobiliario.

Este tipo de desarrollo maximiza la disponibilidad de lotes cuyo precio captura el valor hedónico presente (asociado al placer derivado de la cercanía al mar) sin importar los impactos sobre el litoral marítimo. En paralelo, se promueve para la zona un turismo crecientemente masificado, desvinculado de la base ambiental que lo sustenta, predominando actividades consuntivas y usos desenfrenados. Los desarrolladores privados completan el modelo externalizando hacia el Estado los costos de instalación y provisión de servicios públicos (luz, gas, agua potable, calles, recolección de residuos, seguridad, etc.). Urbanizar 9,5 km de frente costero en Saco Viejo y alrededores, y hasta 0,5 km de fondo significa ambientalmente:

- Afectar más de 380 ha, eliminando médanos y vegetación nativa.
- Establecer 70 km de calles (≥ 80 ha netas)⁴³ en la trama urbana.
- Cementar suelos con viviendas y solados según FOS (≥ 72 ha).
- Instalar redes de cableados y volúmenes de construcciones públicas y privadas.
- Superponer paisaje artificial urbano al atractivo natural original⁴⁴.
- Interponer una barrera lineal de impactos para la fauna.

La zona de Saco Viejo pasó en 13 años (del PDOT2005 al COT2018) de “Zona de recuperación no urbana” a “Distritos residenciales”, que con un estimado de 16 lotes/ ha en promedio, incorpora al mercado más de 4.000 nuevos lotes para comercializar.

Sobre las aves playeras

Para el ANPBSA son citadas 86 especies de aves marinas y costeras (Giaccardi y Reyes, 2014). Dos entidades internacionales reconocieron la zona como sitio de importancia internacional. En 1993, la Red Hemisférica de Reservas para Aves Playeras (RHRAP) y en 2004, Birdlife Internacional⁴⁵. Con esos antecedentes, en 2011 la Ley provincial N.º 4.644 declaró de interés provincial “*la conservación de las aves playeras migratorias y sus hábitats*”, que en su artículo 5.º (primer párrafo) establece “[...] *la obligatoriedad de realizar una completa Evaluación de Impacto Ambiental [...] para todo proyecto de modificación directa [...]*” o que

⁴³ Considerando tramas densas y otras típicas de barrio cerrado.

⁴⁴ El impacto eliminará a un movilizador clave del turismo.

⁴⁵ La declaró Área Importante para la Conservación de Aves (AICA).

pueda impactar indirectamente sobre sitios RHRAP y AICA, siendo AA la Secretaría de Ambiente provincial. En concurso con la Ley de Impacto Ambiental N.º 3.266 supone la exigencia de aprobar previamente un EIA para todo proyecto de urbanización en el ANP y zonas de amortiguación.

La intensificación de las actividades humanas y la transformación del medio reducen o eliminan hábitats, directa o indirectamente, permanente o temporariamente, durante períodos críticos de migración, desove o cría. Reduce la capacidad del ANPBSA para sustentar poblaciones y dificulta su función nodal en el sistema migratorio. Cuenta también aquí el vuelco de efluentes contaminados, la dispersión de plásticos, el tránsito de vehículos, los atropellamientos, los ruidos, la presencia de mascotas y otras fuentes de impacto.

Por el cambio climático, la contaminación y las vulnerabilidades

La ciudad de SAO y el puerto de SAE ocupan sectores costeros interiores de la Bahía de San Antonio. Las Grutas y Saco Viejo se encuentran fuera de la Bahía, sobre el Golfo San Matías. Son dos ambientes costero-marinos especiales, con sectores poco profundos, amplitudes de mareas de hasta 9 metros, playas de conchilla, acumulaciones eólicas medanosas, planicies y canales de marea, recirculación marina restringida, elevada temperatura de aguas en verano, endemismos y singular biodiversidad terrestre y marina.

Sobre estas áreas se ciernen amenazas, peligros latentes materializables ante determinadas circunstancias, que afectarían a elementos y personas expuestos. Pese a la pirámide normativa vigente y la magnitud de la intervención territorial superpuesta al ANP el COT2018 se aprobó sin EIA prospectivo en previsión de escenarios futuros. Tampoco surgió de las consultas que se realicen monitoreos integrales periódicos para cuantificar riesgos y vulnerabilidad.

La mayor amenaza global es el cambio climático. Si variara regionalmente el régimen de precipitaciones en magnitud o torrencialidad, crecería la vulnerabilidad asociada (Pampa Azul *et al.*, 2019; Sistema de mapas de riesgo de cambio climático, 2023). La impermeabilización y la pérdida de cobertura vegetal acelera los procesos de escurrimiento hídrico laminar y linear, promueve redes de drenaje retrocedentes y acumula sedimentos sobre cotas bajas y fondos marinos. Asimismo, la mayor percolación arrastra elementos físicos y químicos, cambia la composición de aguas de napas y costeras, y tiende a inestabilizar las geoformas costeras (Genchi *et al.*, 2013).

El aumento del nivel del mar se estima afectará a los litorales lábiles. Las costas del ANPBSA presentan vulnerabilidad media a muy alta (Kokot *et al.*, 2004). Según Pampa Azul *et al.* (2019) el ascenso del nivel medio del océano Atlántico del litoral argentino, medido en intervalos de 50/100 años, promedia entre 1.67 y

0.20 mm/año. Desde 1880, aumentó 20 cm, para el 2100 se esperan aumentos de 30 a 122 cm (NASA, 6 de julio de 2023), con mayor frecuencia de oleajes y vientos.

En materia de contaminación local, las principales fuentes desde el continente hacia el medio hídrico son las actividades industriales actuales, los pasivos ambientales y los efluentes cloacales (Giaccardi y Reyes, 2014). En SAO se radica la planta de Álcalis de la Patagonia (ALPAT), produciendo unas 200 mil toneladas de soda Solvay anuales previéndose aumentar un 50 % (Figuras 9 y 10).

Figura 9. Planta de ALPAT en Punta Delgado y área de disposición final en Bajo del Riñón



Figura 10. Planta industrial de ALPAT



Fuente: elaboración propia sobre imágenes de Google Earth.

Según la Fundación Inalafquen (3 de julio de 2023) y fuentes periodísticas (*Informativo Hoy*, 12 de agosto de 2021; *LMCipolletti*, 18 de abril de 2020), estaría afectando a su entorno, ya sea por dispersión de partículas finas a la atmósfera, colmatación del sitio de disposición final de materiales residuales (Bajo del Riñón) o por fuga de efluentes líquidos desde el ducto de traslado al repositorio, escurriendo hacia la BSA (Carbone *et al.*, 2014), un medio semiconfinado donde las partículas sólidas se sedimentan y las solubles pueden modificar el PH marino. La figura 9 muestra el estado actual de estas áreas, veinte años atrás no había huellas visibles.

Otra fuente contaminante son los tres depósitos de escoria de la planta de concentrados de plomo de la empresa Geotécnica, que operó hasta 1994 en SAO, dejando su pasivo ambiental (Figura 11). El plomo es un metal pesado de toxicidad perdurable y las tres localizaciones observables su concentración sería incompatible con el hábitat humano, siendo los niños el segmento más vulnerable.

Figura 11. Fuentes de contaminación por plomo en SAO.

Fuente: elaboración propia a partir de *Proyecto municipal de fraccionamiento en área a remediar por contaminación con plomo y otros metales pesados* (Comisión multisectorial por la problemática del plomo en San Antonio Oeste, 2024, <https://multisectorialplomo.org/>).

Según Carbone *et al.* (2014): “Estos residuos están sometidos continuamente a distintos procesos: infiltración a capas subterráneas, lixiviación hacia el canal de marea cuando precipita y erosión eólica” (p. 139). El desnivel promedio hacia el nivel del mar es de 8 m. Alderete *et al.* (2009) registraron valores de metales pesados en sedimentos marinos de la BSA que triplicaban a los de ambientes similares. Vázquez *et al.* (2007) cuantificaron máximos en tejidos de mejillón *Brachydontes rodriguezi* cerca de la fuente, disminuyendo hacia fuera de la bahía.

Además, el vertido de efluentes urbanos es causante de eutroficación, contaminación y riesgos, considerando la operación de la red cloacal, las plantas de tratamiento y el flujo de renovación de aguas de la BSA (Carbone *et al.*, 2014; Bonuccelli *et al.*, 2021).

Todo este escenario crítico se evidencia en las costas vulnerables del Golfo. Ejemplo del mismo es la amenaza de extinción de la población del caballito de mar (*Hippocampus patagonicus*) endémico en la BSA (Wei *et al.*, 2017).

Por turismo, residuos y luminosidad

El flujo de visitantes hacia Las Grutas se incrementó en las últimas dos décadas, motorizando un *boom* constructivo local, que demanda tierras y servicios. La población flotante excede casi diez veces a los 4.487 habitantes permanentes (INDEC, 2023) y en proporción el uso de los recursos.

La generación de residuos es creciente y desconcentrada. Recolectarlos requiere operar extensos circuitos, lo que se simplifica volcando al sitio más cercano disponible y quemando. Se producen humos, contaminación visual, química, biológica, presencia de perros y otros problemas. Los plásticos se desgranán en partículas y dispersan, incorporándose al paisaje natural y organismos vivos (Mendoza *et al.*, 2023) (Figura 12).

Figura 12. (a) basural en Pla. Villarino; (b) turismo en intermareales



Fuente: Archivo personal del autor, 2022.

Figura 13. BSA según Atlas de Brillo Artificial del Cielo



Fuente: Falchi *et al.* (2016, p. 4).

Otra fuente de impactos negativos de progresiva relevancia mundial es la luminosidad nocturna procedente de asentamientos humanos, que altera el comportamiento natural de plantas y animales. Sobre SAO, Las Grutas y SAE aún

es reducido, pero no despreciable, el ANPBSA (Figura 13, página anterior) no es de las más afectadas del país por fuentes lumínicas (Falchi *et al.*, 2016), pero irá en esa dirección de consolidarse su estilo de desarrollo.

La síntesis anterior repasa someramente algunas de las múltiples fuentes de impacto, habitualmente tratadas como externalidades del desarrollo local.

La veloz metamorfosis del ANPBSA

Formalmente protegido, este territorio fue antropizándose. Las regulaciones, sus contradicciones y la praxis de individuos, sociedad e instituciones están convirtiendo los ambientes originales en paisajes suburbanos. Mediante el COT2018 el borde continental del Golfo San Matías tiende a convertirse en un receptáculo de infraestructura y actividades extralimitadas en cantidad y compatibilidad respecto de los hábitats naturales. Ese proceso expansivo impermeabiliza grandes superficies, cambia escorrentías y percolación hídrica (aguas de lluvia, grises y negras), entre otras variables.

Dentro del ANP, el COTSAO2005 y el PM2014 no avalaron los informales inicios protourbanísticos de Saco Viejo, pero tampoco los funcionarios impidieron sus primeros avances. Las imágenes superiores de la figura 14 ilustran la evolución de esta zona hacia una configuración urbana producto de una planificación territorial orientada a la litoralización⁴⁶. En la misma figura, las dos imágenes inferiores obtenidas de Dynamic World muestran la creciente mancha urbana sobre el territorio. Lo publicado por esta herramienta distingue menos que lo anterior y menos aún que las recorridas pedestres.

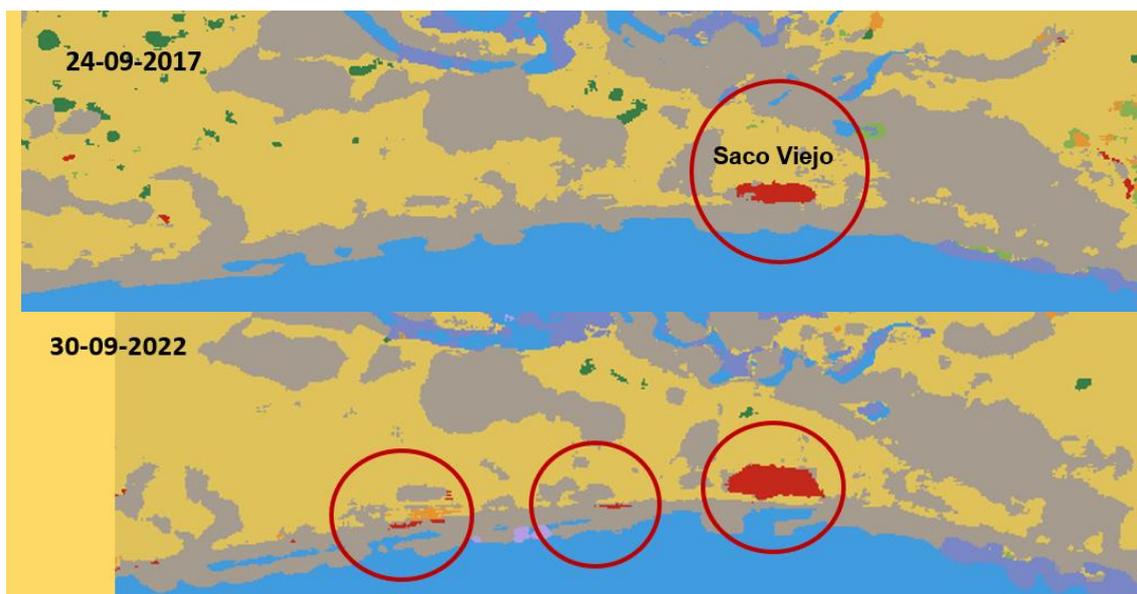
Figura 14. Contraste de imágenes de Saco Viejo y alrededores (SAE)



⁴⁶ Desarrollo urbano y crecimiento demográfico sobre las áreas costeras.



Fuente: Google Earth (<https://earth.google.com>).



Clases de cobertura de suelo:

- | | |
|---|---|
| Área construida | Agua |
| Arbustos y matorrales | Suelos desnudos |

Fuente: elaborado a partir de Google Earth (<https://earth.google.com>) y Dynamic World (<https://dynamicworld.app/explore>).

Sobre los bordes del ANPBSA, una ciudad lineal infinita se apropia del paisaje, de las geoformas costeras, vegetación y rasgos silvestres, para exhibir un panorama de viviendas, jardines, postes, ductos, antenas, especies exóticas, caminos y cartelería comercial. Irónicamente, suele verse maquinaria vial y automotores transitando libre e intensamente por caminos y a campo traviesa, donde hubo fauna. La radicación humana conlleva la introducción de animales domésticos (perros y gatos) predadores de aves migratorias, cuya protección motivó la creación del ANP (Figura 15).

Completando el aporte a la metamorfosis territorial, el tráfico de vehículos produce ruidos, dispersión de gases y sólidos en la atmósfera, atropellamiento de fauna y otras acciones indeseables.

Figura 15. (a) paisaje urbanizado en Saco Viejo, (b) paseo de mascotas sueltas por playa



Fuente: Archivo personal del autor, 2022.

Análisis de la Situación

Paradójicamente, a diferencia de otros muchos espacios geográficos, en el territorio del ANPBSA no falta planificación: se superponen tres (el COT municipal, el PM2014 y el Planeamiento Costero de la Ley 2.951). La planificación del ANP, bajo responsabilidad provincial con participación local, debería prevalecer por sobre cualquier otra. No obstante, generalizadamente, los procesos de designación de ANP suelen enfrentarse a los de artificialización, resultando los primeros funcionales a los segundos, como medidas simbólicas de compensación virtual y gestión ficticia (Capdepón-Frías, 2016).

Según lo recogido en este estudio, el acoso al territorio es creciente y el suelo se va librando al comercio tratado como una mercancía inmobiliaria. Inicialmente, esa actividad dará empleos y lucro de corto plazo, mientras consume recursos del atractivo disminuyendo el capital natural motor del Ciclo de Vida del destino turístico (Butler, 2006).

El modelo de desarrollo relevado acumula caóticamente impactos, producto de una visión mercantilista expoliatoria plasmada en las prácticas territorializadas (Massiris-Cabeza, 2011; Hernández, 2009; Capdepón-Frías, 2016). Sin freno, la subdivisión predial dispara una combinación de litoralización, turistificación, balnearización y neoexclusivismo⁴⁷. Privilegiando crear productos destinados a la radicación humana por sobre los atractivos del patrimonio natural los intermareales de arena y conchilla se degradan como balnearios, los médanos como piso urbano y el resto del paisaje como pavimento para caminos,

⁴⁷ Adaptado a actores de segmentos medios zonales.

estacionamientos y áreas *off road*, clásico modelo atlántico bonaerense, externalizando los impactos del modelo hacia la sociedad.

El patrón de transformación territorial local no es original, proyecta el hegemónico en otros ambientes costeros balnearizados, donde el patrimonio natural se allana a las leyes del mercado (Hernández, 2009). Fraccionamientos inmobiliarios con parcelas de 600 m² o menores son incompatibles con un ANP, con la vegetación nativa y con gran parte de la avifauna objeto de dos leyes vigentes. Dadon y Mateucci (2002) relacionan estos modelos con erosión, pérdida de arena en playas y deterioro de la calidad escénica.

Haber facilitado la expansión urbana de todas las costas habitables del ANPBSA abre el mercado a la oferta y la demanda⁴⁸, según posición, tamaño de lote y servicios, operando como un incentivo perverso: a más fraccionamiento inmobiliario menos ANPBSA funcional. Según permite el COT2018, la apropiación del paisaje culminará con la venta de miles de lotes sumando Saco Viejo propiamente dicho y demás urbanizaciones, esterilizando naturaleza legalmente “protegida” e imponiendo una barrera física entre costa y continente. Suponiendo satisfacer en el presente a cuatro o cinco mil propietarios futuros, cabe preguntar si vale la pena. Dañando atractivos, ellos y los demás usuarios quedarán defraudados en el futuro, mientras los verdaderos beneficiarios serán quienes lucran con cada transacción.

El modelo impuesto apela a lo más cuestionado de su antecedente atlántico. Llegados al clímax del proceso de conversión de tierras descripto, se precisarán más productos similares, quedando dos posibilidades: incorporar más territorio para comercializar y/o densificar los usos (subdividiendo lo vendido o aumentando FOS/FOT),

Durante el verano 2022/23 el Municipio de SAO registró más de 450.000 turistas (Municipio, 2023), pero el destino se destaca por cantidad, no por calidad: los relevamientos sobre calidad/precio de prestaciones (Consejo Federal de Inversiones, 2017) muestran que el 70 % de los turistas que visitan Las Grutas valora sus atractivos entre regular y bueno, con el paisaje y la oferta cultural (o sea los recursos del ANPBSA) como ítems más altos y el cuidado del lugar como el peor. Como en muchos destinos turísticos de naturaleza, el éxito se impone al atractivo.

Por eso, impactos acumulados y sinérgicos como eliminación de médanos, pérdida de hábitat de avifauna, impermeabilización constructiva, imposición de volúmenes edilicios, equipamiento urbano, iluminación, publicidad, tránsito intensivo, usos masivos y otros, pueden monetizar en lo inmediato al territorio, pero desnaturalizan la oferta original tornándola hostil, no solo a los objetivos del

⁴⁸ Se verificaron precios entre U\$D 12/61 el m² en la plataforma Mercado Libre (consultado el 12/4/2024).

PM sino al negocio. A esa amenaza solo se opone la débil institucionalización del ANP.

Sobre la península Villarino se está extendiendo el modelo urbanizador iniciado en el litoral oeste del Golfo San Matías. Midiendo el arco marino-costero del ANPBSA (rectificando contornos), la BSA presenta un perímetro de 67 km, con 66 % de costas no edificables, mientras el Golfo San Matías ofrece un perímetro de 54 km, con 19,6 % de costas no edificables. La planificación de SAO y sus urbanizaciones satélites facilita 66,3 km lineales para su litoralización, que es el 55 % del total (121 km) y el 90 % de la costa disponible.

Toda planificación urbana y regional debería equilibrar las múltiples visiones e intereses. Contrariamente, el COT2018 concede la captura del territorio costero edificable a una elite favorecida por el formato urbano litoral y sus remanentes para goce del resto de la sociedad.

La descoordinación entre políticas que atañen a distintas escalas del estado federal (municipio, provincia, nación) suma complejidad y dificultades, inconvergencias improductivas que culminan en decisiones inadecuadas sin importar el nivel que predomine en la jerarquía estatal (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2012). El conflicto interescalar en el ANPBSA diluyó el mandato político de los artículos 9 y 10 de la Ley General del Ambiente y la congruencia de una gobernanza multinivel (Psathakis, 2010; Masiris-Cabeza, 2011). Concentrado el poder, los segmentos dominantes impusieron sus visiones, subalternizaron competidores y maximizaron beneficios.

Ante los impactos, los sistemas de ANP reaccionan distinto. Las reservas provinciales argentinas (como el ANPBSA) presentan una gobernanza más débil que un parque nacional (Martín, 2022), donde es infrecuente que instituciones jerárquicamente inferiores avasallen sus enfoques ambientales. Comparativamente, muchas ANP provinciales expresan deseos más que protección legal (Giaccardi y Tagliorette, 2007; Páez, Deón y Camacho, 2017).

Gallopín (2003) define a los socio-ecosistemas como sistemas complejos donde interactúan funcionalmente sociedad y naturaleza. Múltiples visiones sobre su desarrollo se mueven, confrontan y disputan, influenciando cada actor social con sus argumentos y herramientas, hacia algún tipo de síntesis. El producto de estos juegos es el paisaje. De ese modo el ANPBSA refleja cada vez más la impronta social en su territorio.

La complejidad inherente a los socioecosistemas debe ser internalizada en los procesos de decisión (Leff, 2018). Pero esto suele dificultarse ante la mala coordinación vertical y horizontal interestatal (Gligo *et al.*, 2020; Oszlak, 2013) y hegemonías sectoriales con limitado compromiso ambiental.

Escenarios futuros

Toda simulación es una simplificación que puede ilustrar diferentes situaciones. Para el ANPBSA se proponen tres escenarios, basados en cuatro supuestos sobre el comportamiento de variables representativas que compendian amenazas y conductas sociales potenciales: a) ordenamiento territorial, b) desenvolvimiento turístico, c) conductas socioinstitucionales, y d) monitoreo, control y adaptación de la gestión al conocimiento del territorio.

Tabla 3. Escenarios futuros

ACCIONES SUPUESTAS PARA EL ESCENARIO		PROBABILIDAD	IMPACTOS
Pesimista	<p>Se desarrollan las previsiones del COT2018, las fuentes de impacto se sostienen.</p> <p>Turismo: es tradicional y masivo.</p> <p>Social: hay anuencia, prosigue la descoordinación estatal (nación, provincia, municipio).</p> <p>Monitoreo de impactos bajo, nulo u ocasional.</p>	ALTA	<p>Expansión y densificación litoral de mancha urbana.</p> <p>Alta y onerosa demanda de servicios públicos.</p> <p>Creciente contaminación, desmonte, erosión y acreción en suelos terrestres y marinos.</p> <p>Cambios en aguas de la BSA.</p> <p>Degradación de hábitats.</p> <p>Crisis cíclicas en servicios, destino turístico, economía local y empleo.</p> <p>El ANPBSA se desdibuja.</p>
Normal	<p>Avanza limitadamente la ciudad lineal costera del COT2018.</p> <p>Turismo: es creciente, en transición a perfiles ambientalmente exigentes.</p> <p>Social: crece la sensibilidad social ante los impactos; las autoridades coordinan acciones ante los conflictos.</p> <p>Aumentan el monitoreo, la difusión de impactos y controles.</p>	INTERMEDIA	<p>Expansión urbana a ritmo decreciente.</p> <p>Alta demanda de servicios públicos.</p> <p>Procesos de contaminación, desmonte, erosión y acreción en suelos terrestres y marinos, mitigados parcialmente.</p> <p>Crisis ocasionales en servicios, posicionamiento turístico y economía local.</p> <p>El ANPBSA mantiene expectativas.</p>
Optimista	<p>Se frena la expansión urbana, se compatibilizan COT2018 y PM2014.</p> <p>Turismo: se adapta a los recursos, se ordena el uso de atractivos.</p> <p>Social: la sociedad exige revertir impactos y participar en procesos de decisión.</p> <p>Autoridades exigen EIA y restringen/mitigan impactos.</p> <p>Se monitorea según necesidades de conservación, difunden resultados y ajustan controles, adaptando gestión.</p>	BAJA	<p>Expansión mancha urbana se detiene.</p> <p>Impactos y pasivos ambientales acumulados son mitigados creando nuevo equilibrio desarrollo/ conservación en territorio.</p> <p>Fortalecimiento de gobernanza socialmente participativa y multinivel.</p> <p>Posicionamiento del ANP y SAO como destino sustentable y marca de calidad.</p> <p>El ANPBSA avanza en sus objetivos.</p>

Fuente: elaboración propia.

Al escenario *pesimista*, que proseguiría con el actual estilo de desarrollo se le asignó una probabilidad alta de ocurrencia. Al escenario *normal* se le estimó una probabilidad intermedia producto de una moderada y progresiva reacción social ante los impactos y al escenario *optimista* se le reconoció probabilidad baja, porque requeriría un profundo cambio de tendencia sociopolítica (Tabla 3, página anterior). Las consecuencias de los escenarios se muestran en la columna de impactos.

El futuro deseado del COT2018 es una ciudad lineal costero-marina de 66,3 km situada dentro o al borde del ANPBSA, receptora de turismo masivo, para la que se diseña una barrera física costera antrópica enmarcando al medio marino. El desarrollo proyectado para las franjas litorales del ANPBSA es la fragmentación del territorio en pequeños polígonos, admitiendo diferentes coeficientes FOS y FOT, detalle técnico nimio ante la magnitud de los impactos y la incompatibilidad con el ANP. Este enfoque desconsidera al paisaje y los hábitats, soslayando la matriz natural que sustenta cualquier tipo de desarrollo.

A esa visión se opone la débil impronta del PM2014 sobre las instituciones que gestionan el territorio dejando sometido al ecosistema a la influencia de un capitalismo primitivo y reduccionista, haciendo previsible un escenario pesimista para la pretensión de conservar biodiversidad, cualidades naturales y culturales, procesos ecológicos y servicios ambientales.

Ante eso, pese a los compromisos nacionales e internacionales, el ANPBSA regresionará en superficie efectiva y cualidades, replicando *ad infinitum* el modelo de litoralización costera bonaerense y de otros destinos turísticos del mundo que nacen, crecen, maduran y pierden posicionamiento porque destruyen la naturaleza que los fundamenta.

La mutación de la zona de Saco Viejo sirve de ejemplo: era un atractivo natural y ahora su paisaje es protourbano, similar a tantos otros, monetizándose velozmente los recursos naturales para que los agentes del peor tipo de desarrollo internalicen beneficios y externalicen costos, vendiendo a incautos belleza que simultáneamente destruyen.

El paradigma de desarrollo que introdujo el COT2015 y profundizó el COT2018 promueve un generalizado negocio inmobiliario cortoplacista, que demanda productos comercializables para acumular beneficios, modelo que funcionará exitosamente hasta agotar el recurso. Su reduccionismo maximiza la conversión territorial, externalizando costos ambientales hacia la sociedad al disminuir el patrimonio natural y cultural y requerir mayor inversión y gastos públicos, desentendiéndose del futuro.

Los municipios tienen un rol clave en la sociedad, pero sus atribuciones no pueden omitir la pirámide de normas y poderes concurrentes que edifican

constitucionalmente a una nación. La primacía del interés público debería mantenerse por encima de otros intereses ávidos y hábiles. Para lograrlo, los problemas ambientales no pueden quedar librados a espontáneas pujas de poder, debería haber equilibrios, síntesis socioambientales y coordinaciones interinstitucionales verticales y horizontales.

No es lógico que el COT2015 haya sido cuestionado con éxito en sede judicial y luego el COT2018 se aprobara sin objeciones, si mantiene idéntico paradigma e intensifica su impronta, salvo que la *realpolitik* localista haya arrasado toda oposición político-ambiental y con ella al principio de no regresividad ambiental. A la luz del análisis realizado lo tangible es que el PM2014 y la sentencia judicial (STJ, 2017) parecen letra muerta.

Si se pretende evitar el escenario pesimista debería mutar drásticamente el actual modelo territorial, creando condiciones favorables a reconocer la complejidad del sistema, accionar dentro de un enfoque ecosistémico y adaptativo, mitigar y evitar impactos, monitorear regularmente e internalizar los costos y beneficios. Planificar en beneficio de segmentos sociales apetentes podrá llenar esos bolsillos, pero conforma economías frágiles.

Los planes de ordenamiento territorial no pueden consagrar lo urbano como el *summum*, ni eludir legislación concurrente, ni omitir considerar los impactos socioambientales, aunque estén diseñados a satisfacción del comitente, esa mala praxis conduce a escenarios obviamente negativos.

Según lo analizado, la situación de este territorio muestra una trayectoria que, en función de la expansión económica local, convierte ciertas potencialidades, pero cierra muchas más. El futuro cercano encontrará ambientes naturales deteriorados y un ANP apenas reconocible bajo el imperio del modelo urbano litoral.

Semejante situación solo podría superarse mediante políticas comprometidas e instrumentos de ordenamiento territorial ambientalmente integrados, respetuosos en términos ecológicos, económicos y sociales.

Referencias

- APN. (2010). Guía para la elaboración de planes de gestión de Áreas Protegidas. APN.
- Alderete, S.; Estévez, J. L.; Carbajal, M. y Narvarte, M. (2009). *Informe de la evolución de la contaminación con plomo en la localidad de San Antonio Oeste, Provincia de Río Negro y análisis de otros casos similares*. Fundación Patagonia Natural. https://patagonianatural.org.ar/wp-content/uploads/2021/04/168_Informe_tecnico_N15.pdf
- Bonuccelli, R. S., Narvarte, M. y Saad, J. F. (2021). *Disolución de rocas carbonatadas: estudio preliminar sobre un proceso de karstificación en los acantilados de Las Grutas, Río Negro* [Informe Técnico 01-2021]. UNCO-ESCIMAR. <http://surl.li/wsolvi>

- Butler, R. (Ed.). (2006). *The tourist area life cycle. Applications and Modifications*. Channel View Publications.
- Capdepón-Frías, M. (2016). Conflictos ambientales derivados de la urbanización turístico-residencial: un caso aplicado al litoral alicantino. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (71), 31-57. <http://surl.li/tvqbe>
- Carbone, M. E., Melo, W. D. y Piccolo, M. C. (2014). Procesos ambientales que afectan la bahía San Antonio y su área de adyacencia (Prov. de Río Negro). *Huellas*, (18), 132-144. <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas/article/view/983>
- Consejo Federal de Inversiones (CFI). (2017). *Sondeo de Opinión, Perfil Demanda Turística, Provincia de Río Negro y Consejo Federal de Inversiones*. Consejo Federal de Inversiones. <http://surl.li/tvqbp>
- Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN). (2015). *Lineamientos para la Planificación Territorial. Plan Estratégico Territorial, avance III*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/lineamientos_para_la_planificacion_territorial_2015.pdf
- Dadon J. R. y Mateucci, S. D. (Ed.). (2002). *Zona costera de la Pampa Argentina: recursos naturales, sustentabilidad, turismo, gestión, derecho ambiental*. Lugar.
- Falchi, F., Cinzano, P., Duriscoe, D., Kyba, C., Elvidge, C., Baugh, K.; Portnov, B., Rybnikoca, N. y Furgoni, R. (2016). The new world atlas of artificial night sky brightness. *Science Advances*, 2(6), e1600377. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1600377>
- Fundación Inalafquen. (3 de julio de 2023). *Situación Ambiental Empresa Alpat*. SAO: Inalafquen. <https://www.fundacioninalafquen.org.ar/alpat>
- Genchi, S. A., Vitale, A. J., Piccolo, M. C., Perillo, G. y Carbone, M. E. (2013). Acantilados que retroceden: El caso del Balneario Las Grutas (Río Negro). *Haciendo Ciencia y Técnica*, 1(1). <http://hdl.handle.net/11336/2995>
- Gallopin, G. (2003). *Sostenibilidad y Desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5763>
- Giaccardi, M. (2015). *Planes de Manejo de Áreas Marinas Protegidas: Lineamientos y herramientas metodológicas para su elaboración*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Giaccardi, M. y Reyes, L. (12 de junio de 2014). *Plan de Manejo del Área Natural Protegida Bahía de San Antonio* (2013), Decreto N.º 398. Suplemento: *Boletín Oficial*, 5258. <http://surl.li/tvqds>
- Giaccardi, M. y Tagliorette, A. (Comp.). (2007). *Efectividad del manejo de las áreas protegidas marino-costeras de la Argentina*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Fundación Vida Silvestre Argentina y Fundación Patagonia Natural. <http://surl.li/trppr>
- Gligo, N.; Barkin, D.; Brzovic, J.; Durán, H.; Gallopín, G.; Marino de Botero, M.; Ortiz-Monasterio, F.; Pengue, W.; Rofman, R.; Sejenovich, H.; Villamil, J.; Alonso, G.; Brailosky, F.; Carrizosa, J.; Fernández, P.; Leal, J.; Morales, C.; Panario, D.; Rodríguez-Becerra, A.; Saa, H. Sunkel, O. et al. (2020). *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*. CEPAL N.º 161 (LC/PUB.2020/11-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <http://surl.li/nnsygo>
- Gómez-Orea, D. y Gómez Villarino, M. T. (2013). *Evaluación de Impacto Ambiental*. Ediciones Mundi-Prensa.
- Hernández, F. M. (2009). Nuevas espacialidades y paisaje turístico. El neoexclusivismo en el litoral marítimo bonaerense, Argentina. *Nadir*, 1(2) 44-59. <http://surl.li/tvqdi>
- Redacción. (12 de agosto de 2021). *El polvillo que se disemina por San Antonio Oeste proviene de ALPAT*. *Informativo Hoy*. <http://surl.li/tvthw>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2023). *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2022: resultados provisionales*. INDEC. <http://surl.li/hnbuwy>
-

- Kokot, R. R.; Codignotto, J. O. y Elissondo, M. (2004). Vulnerabilidad al ascenso del nivel del mar en la costa de la provincia de Río Negro. *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, 59(3), 477-487. <https://revista.geologica.org.ar/raga/article/view/1429/1436>
- Leff, E. (2018). La Complejidad Ambiental. *Polis (Santiago)*, (16), 1-10. <https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/931>
- Redacción. (18 de abril de 2020). *Condena millonaria a ALPAT por contaminación ambiental*. *LMCipolletti*. <http://surl.li/tvqcg>
- Martín, G. (2022). ¿Realmente invertimos en conservar las áreas protegidas? El modelo de conservación setenta/treinta en Argentina. *Estudios Socioterritoriales*, (31), 1-20. <https://doi.org/10.37838/unicen/est.31-200>
- Massiris-Cabeza, A. (2011). Desarrollo, Territorio y Medio Ambiente y América Latina: una integración necesaria. *Proyección*, (11), 6-44. <https://bdigital.uncu.edu.ar/13536>
- Maya, M. A. (2021). ¿Hacia un proceso de litoralización? Análisis geohistórico de los partidos de La Costa, Pinamar y Villa Gesell (Buenos Aires). *Geograficando*, 17(2), e100. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe100>
- Mendoza, S. M.; García-Moll, M. P.; Fernández, V. H.; Barrios, M.; Mena, R.; Miriuka S. y Cledon, M. (2023). Microplastics in stomach contents of juvenile Patagonian blennies (*Eleginops maclovinus*). *Science of the Total Environment*, 894, e164684. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048969723033077>
- Municipio de San Antonio Oeste (2005). *Plan Director de Ordenamiento territorial del Municipio de San Antonio Oeste*. Ordenanza N.º 2402/05. Municipalidad de San Antonio Oeste. <https://concejodeliberantesao.gob.ar/digesto/>
- Municipio de San Antonio Oeste (2015). *Código de Ordenamiento Territorial*. Ordenanza N.º 4683. <https://1drv.ms/f/c/fb1a6eeb0dd3925b/ElwbdXJePb9EuvxrnnBQO50BxbHuQZbPtT8xzI152RmzLw?e=hlaS6X>
- Municipio de San Antonio Oeste (2018). *Código de Ordenamiento Territorial*. Ordenanza N.º 5624. https://www.carn1.com.ar/Urbanistico/urbano_sao.html y <https://1drv.ms/f/c/fb1a6eeb0dd3925b/ElwbdXJePb9EuvxrnnBQO50BxbHuQZbPtT8xzI152RmzLw?e=hlaS6X>
- Municipio de San Antonio Oeste (2023). *Estadísticas: Número de turistas en cada temporada*. SAO: Agencia de Turismo y Cultura.
- NASA (6 de julio de 2023). *Aumento del nivel del mar*. Global Climate Change, National Aeronautics and Space Administration. https://climate.nasa.gov/climate_resources/274/aumento-del-nivel-del-mar/
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe.
- Páez, J.; Deón, J. U. y Camacho, C. (2017). Áreas desprotegidas. Análisis de la gobernanza en las áreas protegidas de la provincia de Córdoba, Argentina. *Cardinalis*, 9(2), 4-41. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/18935/18839>
- Pampa Azul, INIDEP y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2019). *Estado del conocimiento sobre los efectos del cambio climático en el Océano Atlántico Sudoccidental sobre los recursos pesqueros y sus implicancias para el manejo sustentable* [Informe]. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. https://www.magyp.gob.ar/sitio/_pdf/efectos-cambio-climatico-atlanticosur.pdf
- Paredes-Leguizamón, G. (2018). *Integrando las áreas protegidas al ordenamiento territorial: Caso Colombia*. PNNC y UICN.

- Papagno, S.; Ligier, D.; Pérez, M.; Casariego, H.; Carla, P.; Huykman, N.; Michel, C.; Pizzolato, D. y Maceira, N. (2014). *Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica*. FAO/Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, INTA.
- Psathakis, J. (Coord.). (2010). *Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socioambientales* (Vol. 1). Fundación Cambio Democrático.
- Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP). (26 de junio de 2023). *Áreas Protegidas*. SIFAP. <https://sifap.gob.ar/areas-protegidas>
- Sistema de mapas de riesgo de cambio climático (SIMARCC). (3 de julio de 2023). *Cambio climático, Vulnerabilidad y exposición*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina, SIMARCC. <https://simarcc.ambiente.gob.ar/mapa-riesgo>
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SPTIP). (2012). *Estudio sobre el estado actual de la planificación en Argentina* [Informe final]. SPTIP.
- Superior Tribunal de Justicia (STJ). (16 de mayo de 2017). *Sentencia definitiva N.º 62 de Secretaría Causas Originarias y Constitucional, Tribunal Superior de Justicia STJ N.º 4*. Secretaría Causas Originarias y Constitucional. <https://ar.vlex.com/vid/sentencia-n-62-secretaria-819865481>
- Thomas, L. y Middleton, J. (2003). *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge.
- Wei, J.; Estalles, M. L.; Riley, P. y Luzzatto, D. (2017). *Hippocampus patagonicus*. UICN *Red List of Threatened Species*, (12), 1-14. <http://surl.li/tvqeo>