

# La Gobernanza en el Funcionamiento de los Servicios del Sistema de Gestión Ambiental de Playas de Montevideo (Uruguay)

Luidgi Marchese\*, Daniel Conde\*\*, Marcus Polette\*\*\*

\*Magister en Manejo Costero Integrado del Cono Sur. Universidad de La República, Montevideo (Uruguay)  
luidgi@gmail.com

\*\*Universidad de la República. Centro Interdisciplinario de Manejo Costero Integrado, Montevideo (Uruguay)  
vladdcc@gmail.com

\*\*\*Laboratório de Gerenciamento Costeiro Integrado (UNIVALI), Itajaí (Brasil).  
mpolette@univali.br

Recibido: 29.08.13

Aceptado: 13.11.13

**DOSIER**

## Resumen

Internacionalmente la playa es un factor relevante de producción turística. Por ser un frágil espacio de equilibrio ecológico y ambiental, su gestión es esencial. Este trabajo, realizado a través de entrevistas semiestructuradas en profundidad, buscó analizar el funcionamiento del Sistema de Gestión Ambiental de Playas (SGA) de Montevideo en cuanto al modelo de desarrollo y gobernanza con la finalidad de contribuir a un manejo más integrado y sostenible de estos ambientes. Fue identificado que el funcionamiento del modelo de gobernanza del SGA implementado partió de un modelo “top-down” concentrado en la esfera del gobierno, y en las playas ocurren usos y actividades que no son evaluados, comprometiendo la calidad ambiental de las mismas. Se concluye que es necesario mejorar la gobernanza del SGA, el compromiso de los integrantes, su poder y respaldo para lograr una gestión más eficiente y eficaz para la sostenibilidad de la costa en general.

**Palabras clave:** Manejo Costero Integrado; Gestión de Playas; Certificación ambiental.

## Abstract

Internationally beaches are an important factor of tourism production. As a fragile space of ecological and environmental balance, its management is essential. This study was conducted through semi-structured in-depth interviews, seeking to analyze the operation of the Environmental Management System of beaches (EMS) in Montevideo and the model of governance and development that the EMS is working in order to contribute to a more integrated and sustainable management of these environments. It was identified that the operation of the governance model of the EMS implemented started from a model “top-down”. Consequently, at the beaches it’s possible to identify uses and activities that compromise environmental quality. It was concluded that it’s necessary to improve governance EMS, with the goal that the commitment of the members, and the power and support of the EMS are improved, seeking to achieve an efficient and effective management for the sustainability of the coast in general.

**Keywords:** Integrated Coastal Management; Beach Management; Environmental certification.



## 1 Introducción

Las playas son espacios democráticos donde conviven en una estrecha faja, actores sociales con muy distintos intereses, grados de organización y activismo social. Las principales funciones de una playa son protección, paisaje, ocio y turismo (Munar, 2000). Así constituyen uno de los elementos fundamentales en la elección del lugar para la estancia vacacional y uno de los activos medioambientales más importantes de los recursos costeros (Yepes, 2002b).

Considerar la playa como factor productivo implica concebirla como una circunstancia limitante del crecimiento turístico de un destino. Según Yepes (1999b), la playa es el principal factor de producción turística y un bien económico escaso. Es a la vez un ambiente complejo e irreproducible, un elemento natural de frágil equilibrio ecológico y ambiental, siendo por tanto esencial su gestión integral.

Este espacio singular, de forma directa e indirecta, es una fuente de ingresos para el sector turístico, por lo que se hace imprescindible buscar su ordenación y eficiencia. La buena gestión de este recurso condiciona la marcha del negocio turístico, su calidad y pervivencia en el tiempo (Yepes, 1995).

Las playas conforman un sistema multidimensional que se encuentra imbricado dentro de otro más amplio formado por la zona costera y que incluye otros subsistemas que interactúan entre sí (James, 2000): el físico-natural, el socio-cultural y el de gestión. Según Micallef y Willians (2002) es necesaria una gestión correcta de las playas, que puede ser entendida como el proceso que busca mantener o mejorar una playa como recurso recreativo y como medio de protección costera, proporcionando facilidades que satisfagan las necesidades y aspiraciones de las personas que lo utilizan.

La playa es un espacio que se distingue por una estrecha interrelación con el resto de bienes costeros y territorios adyacentes, circunstancia que hace necesaria la gestión conjunta de todos estos recursos (Yepes, 2005). Sin embargo, la gestión de playas no es asumida por un solo ente, sino que participan muchas administraciones de distinto nivel que responden a intereses sectoriales muy variados (Yepes, 1999). Las playas se tornan entonces un elemento clave en la tarea de gestión integral de la zona costera (Yepes, 1995). Recientemente, la calidad de las playas ha sido un tema en la agenda política de los países industrializados, en especial de aquellos conscientes del comportamiento autofágico del turismo de sol y playa (Fragelli y Sansbelló en Barragán 2003).

La evolución de las iniciativas ambientales en las organizaciones trajo la necesidad de que la gestión ambiental de la playa deba ser tratada en forma sistémica. Un sistema de gestión ambiental (SGA) es un proceso tendiente a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental, objetivando la sostenibilidad del ambiente (Reis, 2005). El enfoque sistémico permite justificar el empleo de la Gestión Integrada del Litoral como herramienta para acomodar el incremento de la

presiónantrópica (Sardá *et al.*, 2005; Barragán, 2006). Sólo bajo este prisma debería entenderse la gestión turística de las playas.

En América Latina ha tenido muy poca relevancia, y recién en 2003 se creó en Uruguay el primer sistema de gestión ambiental certificable de playas llamado Playa Natural (Botero, 2008). También en Uruguay, la capital Montevideo, a fines de 2003, por iniciativa del Departamento de Desarrollo Ambiental de la Intendencia, decide comenzar a estructurar el Sistema de Gestión Ambiental para estos espacios costeros tomando como marco la norma ISO 14001 (MTD 2003). Este SGA, se ocupa de garantizar la mejora continua basándose en el ciclo: planificar, hacer, verificar y actuar (Massó y Yepes, 2005).

En febrero de 2005 la Intendencia de Montevideo obtuvo la Certificación del SGA ISO 14001 sobre la gestión ambiental de las playas Ramírez, Pocitos, Buceo y Malvín. A fines del 2007 se incorpora al grupo de playas certificadas las playas Honda y de los Ingleses. De esta forma, Montevideo se posiciona como la primera capital del mundo en haber logrado dicho reconocimiento, que se traduce en un aporte al desarrollo ambiental y turístico (IMM, 2010).

Un SGA 14001 tiene entre sus elementos integrantes una política ambiental, el establecimiento de objetivos y metas, el monitoreo y medición de su eficacia, la corrección de problemas asociados a la implantación del sistema, además de su análisis y revisión como forma de perfeccionarlo, mejorando de esa forma el desempeño ambiental general (Tibor y Feldman, 1996). La etapa principal del SGA 14001 es la identificación de los aspectos ambientales significativos (AAS). Se puede afirmar que es un punto clave del sistema de gestión ambiental. Eso se explica porque todo el sistema es regido de acuerdo con la identificación de éstos, el principal foco del SGA, donde todos los sectores concentran sus energías para mantener a los AAS bajo control. Los AAS identificados condicionan el establecimiento de objetivos específicos para cada aspecto. En este procedimiento se establecen los mecanismos para fijar los objetivos del SGA y su cuantificación, ya sea fruto del análisis y la discusión de los compromisos de la Política Ambiental, como de los aspectos ambientales identificados (IMM, 2007).

Según Micallef y Williams (2002) los resultados obtenidos a través del desarrollo de herramientas de gestión específicamente diseñadas para las playas proporcionan una oportunidad de mejora en los aspectos sociales, económicos y medioambientales del litoral (ocio, defensa costera, ecosistemas, colecta de datos, resolución de conflictos, participación de la comunidad local en la planificación del desarrollo sostenible, etc.).

Este trabajo buscó entender cómo funciona el SGA de playas de Montevideo, y si éste considera la realidad local, y si tiene como base indicadores de naturaleza ambiental, social, económica y de gobernanza. Según Barragán (1997), la gestión integrada del litoral, y por ende de las playas, debe superar las visiones sectoriales de la costa.





El análisis de funcionamiento del SGA buscó también identificar cómo ocurre la participación dentro de la organización, identificando quiénes son los actores participantes y cómo son tomadas las decisiones dentro del sistema para el uso sostenible y la protección de la zona costera y sus recursos. También se analizó si las estrategias de gestión de playas adoptadas están adaptadas a un sistema de gobernanza participativo, continuo y de largo plazo.

El trabajo partió del concepto de que la gobernanza debe ser interpretada como una serie de actividades apoyadas en objetivos y responsabilidades comunes y compartidas entre las instituciones gubernamentales, la sociedad y la iniciativa privada, siendo un proceso amplio y caracterizado por mecanismos en los cuales la sociedad y la iniciativa privada participa activamente en las decisiones (Finkelstein, 1991).

## 2 Metodología

### 2.1 Caracterización del Funcionamiento del SGA en las Playas de Montevideo.

Para facilitar el entendimiento del funcionamiento del SGA, esta parte del trabajo fue dividida en dos etapas: verificación de los servicios prestados en la playa, y el análisis del mapa de actores de SGA.

#### 2.1.1 Verificación de los servicios prestados en la playa.

En esta etapa se buscó identificar los usos y cómo están equipadas las seis playas certificadas (Ramírez, Pocitos, Buceo, Malvín, Honda e Ingleses). Realizado a través de un análisis “in situ” mediante sesiones de fotos que permitió identificar los usos y servicios prestados en cada playa durante la temporada 2010/2011. Fueron desarrollados cuadros de fotos de los servicios prestados para cada playa. También fue desarrollada una figura modelo para cada playa certificada, ilustrando y demostrando por categorías los servicios, conforme la clasificación de la Intendencia de Montevideo (IM) en: infraestructura, conservación, recreación y otros presentes en las mismas.

Al final fue desarrollada una tabla comparando los ítems de servicios de las seis playas a fin de identificar un padrón de organización y accesorios y también si ocurren actividades y usos que no están evaluadas o consideradas por el SGA de playas.

#### 2.1.2 Mapa de Actores del SGA

Después de identificadas las actividades, usos y servicios de las playas certificadas, fueron realizadas entrevistas semi-estructuradas en profundidad con los 14 actores del Comité Participativo (CP) involucrados en el proceso de gestión de playas, con el órgano certificador y con más dos expertos en el área. Durante las entrevistas, fue utilizado un cuestionario compuesto por 33 preguntas agrupadas en tres tópicos principales, el primero es referente a la estructura de la norma, el segundo hace

referencia a la composición y participación de los integrantes del SGA, y el tercero se refiere a las debilidades y fortalezas del SGA. Para la composición de este artículo fueron utilizadas principalmente las informaciones levantadas en la segunda etapa de las entrevistas que incluyó también una evaluación de la composición y del poder de toma de decisión del comité participativo. Las temáticas de los otros tópicos abordados son tratadas detalladamente en otro artículo.

El mapa de actores fue desarrollado en función de los principales aspectos ambientales categorizados conforme a la clasificación del SGA en: residuos sólidos, emisiones atmosféricas, emisiones líquidas, consumos y otros. Para cada aspecto ambiental citado, fueron identificados los respectivos actores y su participación, y si la participación es directa o indirecta.

Después de identificar los actores involucrados en el SGA fue desarrollada una tabla que demuestra cuáles son los sectores de mayor actuación en el SGA, referente a los aspectos ambientales significativos (AAS).

Luego, como análisis final fue identificado en qué sectores cada integrante del sistema se encuentra inserto, es decir, si es representante de la sociedad civil organizada o de la iniciativa privada o del gobierno. A través de este análisis fue desarrollada una figura que demostró la proporción de integrantes de cada sector, posibilitando identificar en qué modelo de desarrollo y gobernanza el SGA de playas de Montevideo está funcionando.

### **3 Resultados y Discusión**

#### **3.1 Servicios Prestados en la Playa**

En la Tabla 1 es posible visualizar la comparación entre los servicios, equipamientos e infraestructura de las Playas Ramírez, Pocitos, Buceo, Malvín, Honda y de los Ingleses, separados por las cinco categorías consideradas.



**Tabla 1: Comparación de los servicios e infraestructura entre las seis playas certificadas.**

		Playa Ramírez	Playa Pocitos	Playa Buceo	Playa Malvin	Playa Honda	Playa Ingleses
Servicios	Sanitarios	X	X	X	X	X	X
	Basurero Urbano	X	X	X	X	X	X
	Basurero Selectivo	X	X	X	X	X	X
	Limpieza de playas	X	X	X	X	X	X
	Limpieza de áreas verdes		X	X	X		
	Banderas de Señalización	X	X	X	X	X	X
Infra Estructura	Águas Pluviales	X	X	X	X	X	X
	Caseta Guardavidas	X	X	X	X	X	X
	Acceso Escaleras	X	X	X	X	X	X
	Acceso Discapacitados		X		X		
	Acceso Vehículos Autorizados	X	X	X	X	X	
Conservación	Seguridad (Mariña)	X	X	X	X	X	X
	Barrera para Arenas	X	X	X	X	X	
	Monitoreo Calidad Águas	X	X	X	X	X	X
	Carteles Informativos	X	X	X	X	X	X
	Inclusión de Vegetación			X	X		
Recreación	Instalaciones Deportivas	X	X	X	X		
	Bancos Urbanos	X	X	X	X	X	X
	Paradores		X	X	X		
Otros	Usuários de la Rambla	X	X	X	X	X	X
	Bañistas	X	X	X	X	X	X
	Usuários de la Playa	X	X	X	X	X	X

En los cinco criterios de la categoría servicios generales (sanitarios, basureros urbanos, basureros selectivos, limpieza de playas y banderas de señalización), las seis playas certificadas presentaron los mismos servicios. Solo un criterio de esta categoría, Limpieza de áreas verdes, no fue encontrado en todas las playas, dado que las playas Ramírez y Honda no presentan vegetación.

En cuanto a la categoría infraestructura, entre sus cinco criterios (descargues pluviales, casilla de guarda-vidas, acceso vehículos autorizados, acceso escaleras y acceso para personas discapacitadas), solo el último criterio no es atendido por todas las playas, siendo una infraestructura exclusiva de las dos playas mayores: Pocitos y Malvín.

Para la categoría conservación, los cuatro criterios (barrera para arenas, monitoreo de calidad de aguas, carteles informativos e inclusión de vegetación), están presentes en las seis playas certificadas exceptuando la inclusión de vegetación en las playas Ramírez, Pocitos, Honda e Ingleses, que no poseen vegetación para recuperar. También en esa categoría está la Playa de los Ingleses, que no presenta barreras de arena por no tener problemas de erosión.

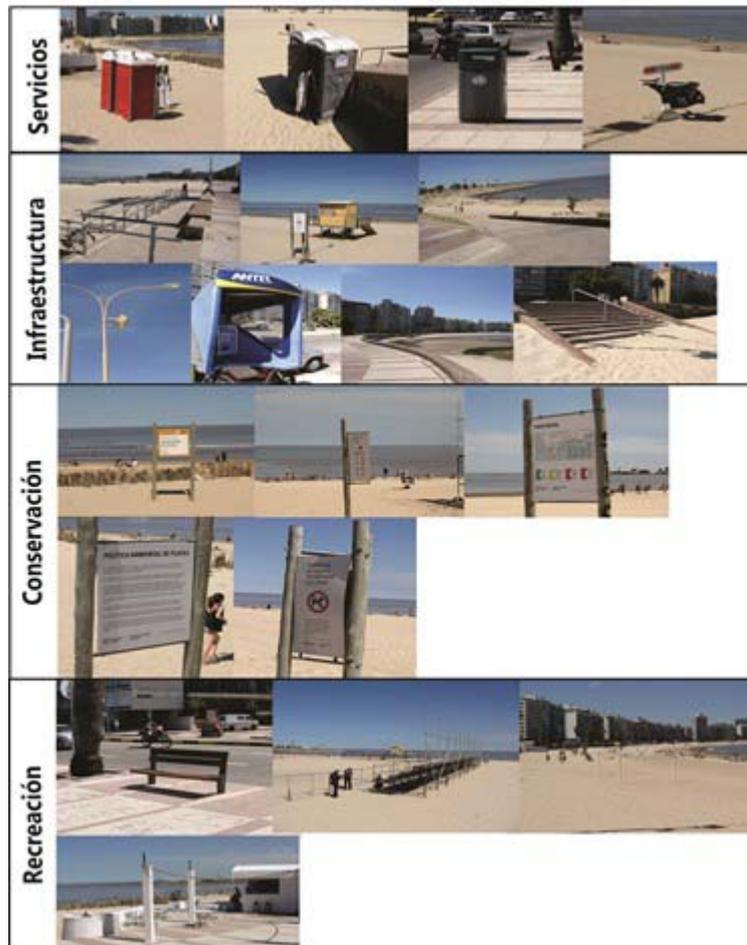
La categoría recreación fue la que presentó mayor diferencia entre los tres criterios de equipamiento (instalaciones deportivas, bancos urbanos y paradores). Las instalaciones deportivas no están presentes en las playas Honda y de los Ingleses.

Los paradores solamente están presentes en las playas Pocitos y Malvín, y los bancos urbanos para descanso están presentes en la rambla de todas las playas certificadas.

En la categoría titulada Otros, referente a los usuarios de la playa, los tres criterios son encontrados en las seis playas certificadas.

Como análisis general, fue observado que para las cinco categorías, prácticamente las seis playas certificadas presentan los mismo equipamientos, servicios e infraestructuras, difiriendo apenas en aspectos menores de acuerdo con la particularidad de cada playa. En la Figuras 01 e 02 se muestra cómo las seis playas certificadas básicamente están configuradas en forma similar, detallando los equipamientos presentes en la Playa Pocitos.

**Figura 1: Equipamientos de Servicios, Infraestructuras, Conservación y Recreación presentes en la Playa Pocitos**



**Figura 2: Modelo Ilustrativo de los servicios, infraestructura, conservación, recreación y otros de la Playa Pocitos**



Si bien es posible afirmar que no hay diferencias significativas entre las playas certificadas según las categorías analizadas, fueron encontradas dos actividades y usos conflictivos que merecen atención, uno en la playa pocitos y otro en la playa Buceo.

El primer caso tiene lugar en la playa Pocitos esporádicamente (especialmente durante la alta temporada), cuando es instalado un estadio de futbol, emplazado sobre el sector más ancho de la faja arenosa (Figura 03). Las gradas se levantan con tablonces soportados por andamios por los cuatros costados y los baños y vestuarios se ubican en carpas exteriores al recinto.

**Figura 3: Estadio de Futbol Arena del Plata ubicado en la Playa Pocitos**



Fuente: IMM 2009

El estadio recibe importantes eventos de nivel internacional, tales como el Mundial de Fútbol Playa y los Juegos Sudamericanos de Playa, un evento multideportivo de la ODESUR con varias disciplinas de arena (fútbol playa, rugby playa, balonmano playa y vóley playa). Entre otras competencias que allí se celebran, se puede enumerar a la Liga de Fútbol Playa de la AUF, Beach Hándbol Internacional, Uruguay a Toda Costa, Circuito de Rugby Playa, y el Circuito Sudamericano de Beach Vóley. El estadio es construido, y los eventos acontecen, desde mediados de diciembre a mediados de marzo de cada año estando la responsabilidad a cargo de la Corporación Nacional para el Desarrollo y el Ministerio de Turismo y Deporte.

A pesar de intensa utilización del estadio, que seguramente genera distintos impactos y presiones en la playa, estos aspectos no son considerados y evaluados por el SGA. Seguramente existen diversos aspectos significativos asociados al funcionamiento del estadio tales como la gestión de los residuos sólidos, la pérdida de arena y la ocupación del espacio físico que necesitarían procedimientos específicos para la buena gestión del ambiente. Según Silva 2002, es necesario determinar la capacidad de carga de este importante recurso costero como forma de mantener su viabilidad a medio y largo plazo. El mismo autor llegó a esta conclusión durante el desarrollo de su disertación de doctorado donde estableció una metodología de análisis de capacidad de cargas en las playas. En concordancia Amador et al., (1996), Roig (2003) y Jiménez et al. (2007) afirman que el indicador que determina la densidad de visitantes de la playa, o carga, es una de las variables más importantes para el manejo de la playa. Adicionalmente, la densidad de usuarios es un factor limitante de varios aspectos en la playa, como la seguridad, la oferta de servicios o la calidad ambiental, con lo cual el control de la capacidad de carga se hace indispensable (Botero, 2008). El mismo autor resalta que la capacidad de carga es actualmente el mejor mecanismo para controlar playas sobresaturadas de visitantes, porque ayuda a reducir el impacto ambiental que el propio turismo genera. Phillips y Jones (2006) añaden que es también muy necesario estudios de erosión costera pues la misma supone una amenaza significativa al turismo, de ahí la importancia de conocer la capacidad de regeneración de las playas (Obiol, 2003).

La decisión de la presencia del estadio en la playa Buceo en Montevideo es principalmente interés del Ministerio de Turismo y Deporte, el que no está integrado en el CP del SGA. Así, un problema central identificado, es la falta de integración y articulación del SGA con otros actores fundamentales en la gestión de la playa, lo que genera la mayoría de los conflictos de actividades y usos. La necesidad de integrar y considerar todos los intervinientes en las tomas de decisiones en la playa, es una nueva forma de entender el litoral y las playas, un proceso dinámico medioambiental, socio-cultural e institucional con el fin de conseguir la conservación y el uso múltiple y sostenible de la zona costera (Barragán, 1997).

La falta de integración de los distintos actores involucrados en la gestión de la playa es analizada y discutida particularmente en profundidad en la sección siguiente, que desarrolla un análisis del mapa de actores del sistema y de su modelo de gobernanza.



El segundo caso, en la playa Buceo, es la presencia de una estación de combustible sobre la rambla, dentro del alcance de la playa (Figura 04). Para posibilitar la obtención de la certificación para esta playa, la estación tuvo que ser certificada también por la norma ISO 14001. Esto es un caso que otros factores tales como paisaje, riesgos de accidentes ambientales, intereses de la comunidad, entre otros no fueran tenidos en consideración, porque la norma aplicada no los consideró y permitió lograr la certificación igualmente.

La estación está ubicada hace medio siglo en la rambla de la playa Buceo. La IM hace algunos años está buscando, legalmente, trasladar la estación, pero sin éxito. Una resolución municipal de mayo de 2006, firmada por el ex intendente Ricardo Ehrlich, otorgó “un último plazo de tres meses” a la Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland (ANCAP) para seguir trabajando en ese lugar. Un año antes, se le había otorgado “un plazo de seis meses” para reubicar la estación “bajo apercibimiento de clausura”.

Para la IM, las preocupaciones son esencialmente dos: los problemas que genera en el tránsito de la rambla, y el potencial impacto ambiental, que incide directamente en la certificación de la playa. Actualmente, la IM se encuentra renovando los permisos de varias de las estaciones de ANCAP. La reglamentación vigente sobre estaciones de servicio no permite que los surtidores de combustible se encuentren en la vereda, junto a los peatones, pero la estación sigue funcionando en la rambla de la playa Buceo que permanece certificada. Este resultado no coincide con lo encontrado por Botero (2008) y Williams, 2004 que observaron que la mayoría de las organizaciones que han creado los esquemas de certificación de playas, están basadas en el fundamental interés del turismo, atendiendo principalmente los criterios de seguridad del turista y oferta de un cuadro ambiental satisfactorio. En el caso de la certificación en la Playa Buceo de Montevideo todavía no fue incorporado un comportamiento preventivo y precavido de la actividad, considerando criterios de sostenibilidad.

Además de las preocupaciones de la IM, la Playa Buceo ve comprometidas su estética, funcionalidad, conservación y seguridad y amenazada por un uso que no es compatible con los usos típicos de una playa. Además, la estación de combustible impacta negativamente la playa como a paisaje natural, y consecuentemente compromete la publicidad de la misma direccionada a su utilización como destino turístico por su belleza natural. Según Zube (1970), el paisaje debe ser entendido como el reflejo de los valores sociales y patrones culturales, como expresiones de maneras de vivir de una sociedad. El mismo autor defiende que es importante y necesario descubrir cuáles son las preferencias de la comunidad por determinados tipos de paisaje y sus respectivas justificaciones. En acuerdo, Silva 2002, enfatiza que la utilidad de estos estudios de percepción de paisaje de la comunidad, están presos con el hecho de permitir percibir cuales y porque tales paisajes son valorizadas, forneciendo informaciones útiles para apoyar decisiones de planeamiento y fundamentar decisiones de mudanza de usos de suelo, localización de infraestructuras y equipamiento, entre otros.

Figura 4: Estación de nafta en la rambla de la Playa Buceo



Fuente: Propia

### 3.2 Mapa de Actores del SGA y Modelo de Gobernanza

Después de verificar las actividades y usos en la playa, se buscó entender cómo está configurado el CP de las playas, buscando identificar los niveles y características de la participación y la gobernanza.

Los actores fueron identificados de acuerdo con los aspectos ambientales significativos (AAS) establecidos por el SGA. Los tipos de AAS del sistema están divididos en: emisiones líquidas, residuos sólidos, consumos, emisiones atmosféricas y otros. En este capítulo, para cada uno de estos aspectos fueron identificados los actores que participan de su gestión.

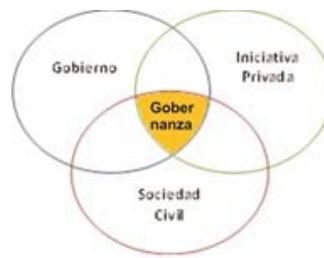
A través de la identificación del mapa de actores para cada aspecto ambiental, fue posible verificar cuáles son los actores involucrados en el SGA. La Tabla 2 resume y agrupa los diferentes actores de acuerdo con su participación en la gestión de la playa.

Tabla 2: Análisis del mapa de actores por sector en el SGA. X = participación directa; \* = participación indirecta

Sectores	Actor	Emisiones Líquidas	Residuos Sólidos	Emisiones Atmosféricas	Consumos	Otros	Emisiones Líquidas
Gobierno	Lab. Calidad Ambiental	X	X	•		X	X
	Unidad de operación y disposición final	X	X			•	X
	Planificación gestión y diseño	X	•		•		X
	Mantenimiento de maquinaria vial y de limpieza	X	X	X	X		X
	Planificación Estratégica	•	•	•		•	•
	Guarda-vidas	•	•	•	•	•	•
	División Saneamiento	•	•				•
	Desarrollo ambiental	•	•	•	X	X	•
	Unidad playas emergencias y necropsias	X	X	X	X	X	X
	División Salud	X	•	•		•	X
	Grupo de Educación Ambiental - (EAEA)	•	•	•	•	•	•
	Instituto Uruguayo de Normas Técnicas - (UNIT)						
	Sociedad Civil Organizada	Comunal 7 – (Barrio Malvin)		•	•		•

Es posible observar que los actores que actúan en el SGA están concentrados casi totalmente en el sector del gobierno, con baja representatividad de los sectores de iniciativa privada y de la sociedad civil organizada, siendo evidente que no es un modelo representativo de gobernanza. Según Polette (1997) un modelo ideal de gobernanza local es aquel en el cual tanto la sociedad civil organizada, como el gobierno local y la iniciativa privada, se encuentran articulados e integrados en busca de soluciones para los problemas locales públicos (Figura 05).

Figura 05: Modelo de gobernanza con participación proporcional de iniciativa privada, sociedad civil organizada y gobierno



Fuente: Olsen (1995)

Alves (2001) indica que la gobernanza no se limita a promover un funcionalismo más eficiente de las instituciones, porque gobernanza no es sinónimo de gobierno sino de gobierno eficiente. Complementa indicando que todo comportamiento social y ambientalmente responsable tendrá por fundamento la confianza de que las reglas serán cumplidas por la mayoría conforme los principios de gobernanza.

También Gonçalves (2008) comenta que para obtener gobernanza es preciso implicar y conocer los principales actores involucrados, que, cuando se trata de gobernanza ambiental, son, principalmente la sociedad civil organizada, las organizaciones intergubernamentales y la iniciativa privada

A través de las entrevistas realizadas a los integrantes del SGA fue posible verificar que entre los 13 actores identificados como participantes activos del sistema de gestión ambiental de las playas de Montevideo, 11 de ellos se concentran en la esfera del gobierno, solo uno representa a la sociedad civil, y representando a la iniciativa privada se encuentra la empresa certificadora, que participa de forma indirecta (Figura 06).

Figura 6: Actores involucrados en el modelo de gobernanza identificado en el SGA de playas de Montevideo



Puede verse que el modelo de gobernanza del sistema de gestión ambiental implementado proviene de una naturaleza tecnocrática concentrada casi únicamente en la esfera del gobierno departamental, con bajísima participación de la sociedad civil organizada y ausencia de representantes de la iniciativa privada.

Esto conduce a la comprensión de que a pesar de que el SGA para playas según la Certificación ISO 14001 posee conceptualmente un potencial de implementación del modelo “bottom – up”, que es caracterizado por tener en consideración las realidades locales y la integración de la comunidad, en Montevideo ese sistema fue implementado de forma distinta partiendo de un modelo “top – down”, donde la esfera del gobierno es la tomadora de las decisiones, propietaria y productora del conocimiento.

En el modelo “top – down”, la organización está estructurada a lo largo de las líneas de una pirámide, jerárquicamente, siendo que en este modelo la principal premisa es que los altos gerentes son los creadores del conocimiento.

Así como cualquier otro, el modelo utilizado presenta ventajas y desventajas. Una de las principales ventajas detectadas en el SGA es que al estar implementado por iniciativa del gobierno, posee un mayor respaldo económico, y por ende una mayor disponibilidad de recursos financieros para la ejecución y mantenimiento del sistema.

Sin embargo, según Nonaka & Takeuchi (1997), el modelo “top-down” tiene características estrictamente funcionales y pragmáticas, y sus conceptos limitan la capacidad de procesamiento de la información del nivel operacional. También podría decirse que este modelo disminuye el aporte de información de la sociedad civil, y excluye de la participación a importantes actores (de Toni. 2002). Esto, además de dificultar la gestión del conocimiento, hace que el conocimiento individual no sea explicitado en forma de conocimiento organizacional, y también que una proporción importante de actores no se involucre y no participe de la toma de decisiones.

Como los artesanos, los gestores costeros necesitan reconocer y apreciar la capacidad creativa de las personas en solucionar sus propios problemas y deben también familiarizarse con las disposiciones establecidas por cada organización comunitaria (Teixeira, 2001).

La ausencia de participación de iniciativa privada en la gestión es una gran debilidad identificada en el SGA de Montevideo. El sector privado, además de poseer intereses directos e indirectos relacionados a la playa, con su integración, permitirá obtener mayor respaldo de recursos económicos para inversiones relacionadas a la infraestructura y buena gestión de la playa.

Se podría considerar al sector privado como una esfera estratégica en la gestión de la playa, visto que la playa está relacionada directamente con el turismo, y el turismo relacionado directamente con la economía y el éxito de la empresa privada. Es decir, existe una relación de dependencia entre el éxito de la iniciativa privada y la

buena gestión de la playa, y viceversa. Esta relación está construida desde hace mucho tiempo, desde que el turismo de sol y playa se convirtió en el factor más determinante en la elección de un destino turístico (YEPES, 1999a).

Por tanto, el éxito de la iniciativa privada también es dependiente de la gestión de la playa, siendo un actor que por su interés, debe involucrarse y participar activamente del sistema de gestión. El hecho de que el SGA de playas de Montevideo no involucre y ni considere la participación de la iniciativa privada en la gestión del sistema, es una falla que debe ser considerada y revisada, para fortalecer la gobernanza. Consecuentemente, el sistema en sí estará mejor estructurado y preparado para mantenerse funcionando de forma eficiente, eficaz y efectiva, durante un mayor período de tiempo.

Fue detectada una carencia relevante en cuanto a la participación social. Se detectó una única persona (Sr. Gustavo Acosta), representante de Comunal 7, (barrios de Malvín, Punta Gorda y parte de Buceo), que representaría la voz de ca. 54 mil habitantes. Es el único representante de la sociedad civil que participa de las reuniones del CP. Claramente la participación de la sociedad civil organizada en el SGA no es representativa y debería ser incluida pues es la forma del sistema de añadir la percepción de usuarios de la playa. Según Craig et al. (2002), la participación pública posee una importancia cada vez más reconocida desde los años 90, no siendo solo una estrategia para lograr una mayor y más fácil aceptación de los planes elaborados por los técnicos, sino fundamentalmente, una componente efectiva de todo el proceso de planificación.

Dado que la gestión integrada litoral busca también una utilización pública sostenible, la participación de las poblaciones debe ser contemplada desde su inicio, una vez que en la mayoría de los casos, esto facilita la comprensión de los problemas que se pretenden resolver, tanto a nivel ambiental como económico, social y cultural (Silva, 2002). En concordancia (Morgan et al., 1993; Breton et al., 1996; de Ruyck et al., 1997; MacLeod et al., 2002; Pereira, 2004) afirman que se hace imprescindible incluir la percepción de los usuarios y su interacción con la playa como factores clave en su planificación.

Se percibe que existe una política desde la institucionalidad que no motiva la participación de los representantes de la sociedad. Incluso el horario de las reuniones del Comité, (horario comercial), solo permite que los actores de la IM puedan participar.

Si bien es necesario que el sistema de gestión ambiental tenga programas específicos que motiven a la población a participar, también es importante señalar que no es exclusiva culpa del SGA, sino además, porque estamos atravesando un período en el que la población no está siendo educada a responder a los estímulos. Hay una crisis de gobernanza generalizada, no solamente adentro del SGA, sino también adentro de los sistemas nacionales de gobierno en América Latina, que todavía siguen modelos insostenibles (Polette, 2003).



La falta de actores claves en el comité gestor fue identificada claramente, incluso actores de la propia IM, como por ejemplo el sector Turismo, el sector Desarrollo económico, y el sector Tránsito. Estos sectores poseen alta relación con la playa y con el sistema. También sería necesario reunir a otros actores gubernamentales, como por ejemplo la Prefectura, la Policía, y algunos Ministerios, para que el Comité del SGA sea un sistema que tenga poder de decisión real, mayor respaldo, y para que no sea permitido decisiones considerando apenas intereses particulares y específicos. El sistema debe estar estructurado para que todo lo que suceda en la playa, sea evaluado por el CP. Así, ningún sector o Ministerio tomaría decisiones sin consultar el CP y el SGA empezaría a ser mejor considerado, y ganar más respaldo y poder.

Es necesario que la función del CP no sea apenas la instancia donde se intercambian ideas al respecto de cada sector en la playa. Sí es importante la comunicación a la interna de la IM, para que los sectores no estén aislados. Pero más que eso, es necesario que el SGA no solo discuta, pero que además posea poder real de decisión.

Para eso, existe la necesidad también de integrar actores de distintas disciplinas tales como técnicos del ámbito social y ambiental (especialmente biólogos y oceanógrafos). Fue observado que el sistema se encuentra saturado de personas con el mismo perfil, en su mayoría que provienen de la formación de ingeniería y de arquitectura. Existe además la urgente necesidad de integrar personas con una visión más integradora.

Además de integrar a los actores que faltan, también es necesario mejorar la postura y el compromiso de los sectores, que ya fue observado que es bajo el compromiso de la mayoría de los actores para con el SGA. Es decir, falta que los sectores que ya están presentes en el CP, funcionen con mayor eficiencia.

Mejorar la gobernanza en el SGA es también aumentar su poder. Las personas necesitan sentir que los procedimientos fueron producidos por ellos para seguirlos con eficacia. Cuando el sistema alcanza esa etapa, el mismo empieza a no preocuparse solo en buscar la certificación y sí la gestión de la playa de forma integral, haciendo que la teoría refleje la realidad. Para obtener gobernanza costera es preciso desarrollar habilidades políticas y conquistar autoridades deseosas de dividir responsabilidades para la promoción del desarrollo humano y la protección, preservación y restauración de las áreas y recursos costeros (Teixeira, 2001).

Se percibe que uno de los motivos por los cuales la gobernanza en el SGA de playas de Montevideo es muy débil, es resultado de la inexistencia de la inserción de políticas públicas costeras en la toma de decisiones. Esto es importante para fortalecer la gobernanza. La complejidad del proceso de implementación de políticas públicas podría ser atenuada por una mayor comprensión de las interacciones entre los grupos formales e informales de la sociedad.

La gobernanza no es simplemente una cuestión de hacer funcionar un sistema, aprobar leyes o dictar el orden; implica que las comunidades deben ser estimuladas

a asumir por sí mismas responsabilidades que se vinculan con sus propias condiciones de vida (Teixeira, 2001).

Se percibe un desafío mayor, de saber cómo movilizar efectivamente a los actores sociales y sintetizar las acciones entre las diversas autoridades costeras, para adoptar instrumentos de coordinación y obtener procesos y acciones claramente establecidas y con resultados precisos.

#### 4 Conclusiones

Referente al análisis de los Servicios Prestados en la Playa, concluyó que el funcionamiento de las seis playas certificadas, sus servicios, equipamiento e infraestructuras son muy similares. Sin embargo, se observó con respecto a los usos y actividades, dos puntos críticos particulares que deberían ser considerados por el SGA con criterios más restrictivos, que son la estación de carga de combustible ubicada adentro del alcance de la playa Buceo, siendo fundamental el traslado del mismo por no ser compatible con este ambiente, y la incompatibilidad del estadio de fútbol en la playa Pocitos. Estos problemas fueron identificados como resultado de la falta de integración y articulación del SGA con otros actores fundamentales en la gestión de la playa. Este sistema no integra a todos los actores en la toma de decisión, lo que lo deja vulnerable ante intereses particulares, lo que deberían ser conciliados con los intereses del SGA. Estos dos puntos críticos contribuyen a disminuir la credibilidad de la sociedad y usuarios de la playa hacia el SGA, ya que son actividades que comprometen la salud, seguridad, belleza, marketing y funcionalidad del ambiente.

Por medio del análisis del mapa de actores se concluyó que la implementación y el funcionamiento del sistema partieron de un modelo 'top-down', sin participación, concentrado casi exclusivamente en la esfera del gobierno local, mostrando una falta de familiarización e integración con las organizaciones comunitarias. Resultados similares fueron encontrados por Botero (2008) que analizó ocho certificaciones de playa en América Latina y Europa y encontró que la mayoría de los esquemas de certificación poseen un fuerte enfoque 'top-down' caracterizado por la masiva participación de instituciones públicas. También Nelson y Boterill (2002) en el Reino Unido observaron que las certificaciones de playas necesitan un nuevo abordaje para una eficiente gestión costera.

Se concluyó que la falta de participación es resultado de una política desde la institucionalidad que no motiva y no propicia instancias para la participación de otros representantes con otras ideas e intereses, ya que además la gran mayoría de los sectores involucrados están relacionados a los procedimientos operativos del sistema, mostrando un foco fundamentalmente volcado a los aspectos meramente técnicos operativos.

Referente al tema participación, dado que la estructura del sistema permite la integración de todos los intervinientes en la toma de decisión que afecta la playa,



se concluye que es altamente necesario mejorar la gobernanza dentro del SGA, incluyendo la participación de todos los actores importantes para la gestión de la misma. Consecuentemente, el compromiso de los integrantes, y el poder y respaldo del SGA, se verían así elevados y se posibilitaría lograr una gestión eficiente y eficaz para la sostenibilidad de la costa en general, además de la certificación de las playas.

Finalmente se concluye que, mismo con el uso del sistema ISO 14001 en las playas, no fueron cambiadas las prácticas usuales aplicadas en la gestión de ambientes naturales, con una implantación “top-down” y poca participación de actores de la sociedad civil.

Se recomienda reforzar la gobernanza en el SGA a través de mecanismos, metodologías y programas que estimulen principalmente la participación de la sociedad civil organizada y la iniciativa privada, así como otros actores de la esfera gubernamental, para reforzar el poder de toma de decisión del comité participativo. También es importante revisar la opción del sello adoptado, y buscar utilizar un SGA que haya sido elaborado y pensado para el ambiente playa que no se comporta como ningún otro ambiente natural y mucho menos como una empresa. Para eso, aprovechando que el SGA de playas de Montevideo ya se encuentra estructurado según la ISO 14001, se podría adoptar la Norma Española UNE ES 105.104:2004 para orientar el sistema, ya que ésta fue pensada para la playa y también fue basada según la ISO 14001, teniendo por tanto las premisas más importante para la gestión de este ambiente costero.

## 5 Referencias

ALVES, L. E. S.. Governança e Cidadania Empresarial. *Revista de Administração de empresas*. São Paulo, v. 41, n.4, p. 78-86, out/dez. 2001.

AMADOR E.; CAYOT, L.; CIFUENTES, M.; CRUZ, E.; CRUZ, F. .Determinación de la capacidad de carga turística en los sitios de visita del Parque Nacional Galápagos. *Instituto ecuatoriano forestal y de áreas naturales y vida silvestre*, Islas Galápagos, Ecuador. 1996.

BARRAGÁN, J. M.. *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*. Cádiz: Ed. Universidad de Cádiz, 2006.

BARRAGÁN, J. M.. *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: Introducción a la planificación y gestión integradas*. España: Publicaciones Universidad de Cádiz, 2003.

BARRAGÁN, J. M.. *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales*. Guía práctica para la planificación y gestión integradas. Barcelona: Ed. Oikos-Tau, 1997.

BRETÓN, F.J.; CLAPÉS, J.; MARQUÉS, A.; PRIESTLEY, G. K.. The recreational use of beaches and consequences for the development of new trends in management: the

case of the beaches of the Metropolitan Region of Barcelona (Catalonia, Spain). *Ocean & Coastal Management*, n. 32 (3), p. 153-180,1996.

BOTERO, C. M.. *Utilidad de los esquemas de certificación de playas para el manejo Integrado costero*. Evaluación de ocho certificaciones en Iberoamérica. Colombia: Universidad del Magdalena, 2008.

CRAIG, W.; HARRIS, T.; WEINER, D.. Community Participation and Geographic Information Systems. In CRAIG, W.; HARRIS, T.; WEINER, D. (Eds.). *Community Participation and Geographic Information Systems*. New York: Francis and Taylor, 2002.

DE RUYCK, M. C.; SOARES, A. G.; McLACHLAN, A.. Social carrying capacity as a management tool for sandy beaches. *Journal of Coastal Research*, n.13(3), p. 822-830, 1997.

DE TONI, J.. Governança participativa e planejamento de longo prazo: o caso do governo do estado do Rio Grande do Sul, Brasil. *VII Congresso Internacional de CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública*. Anais... Lisboa, Portugal, Out. 2002.

FINKELSTEIN, L. S.. "Whatis Global Governance". *Associação de Estudos Internacionais*, Vancouver, p. 367-372, 1991.

GONÇALVES, A.. *O conceito de Governança*. Disponible en: <conpedi.org/Manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>. Accedido en: diciembre de 2011.

IMM (2007). Intendencia Municipal de Montevideo. *Presentación Estadística de la Ciudad de Montevideo*. Disponible en: <http://www.montevideo.gub.uy/estadisticas/pre.html>. Accedido en: noviembre de 2009.

IMM (2010). *Sistema de Gestión ambiental de playas de Montevideo*. Disponible en: <http://agenda.montevideo.gub.uy/proyecto/2764>. Accedido: febrero 2011.

JAMES, R. J.. From beaches to beach environments: linking the ecology, humanuse and management of beaches in Australia. *Ocean & Coastal Management*, n. 43, p. 495-514, 2000.

JIMÉNEZ J. A.; OSORIO, A.; MARINO-TAPIA, I. *et al.*. Beach recreation planning using video-derived coastal state indicators. *Coastal Engineering* 54: 507-521. 2007.

MASSÓ, D.; YEPES, V. Guía de aplicación de sistemas de gestión medioambiental a las playas. *UNE Boletín Mensual de AENOR*, 174: 8-11. Junio. Depósito Legal: M-12602-1978. ISSN: 0213-9510. Madrid: Edita AENOR, 2005.

MACLEOD, M.; PEREIRA, C.; COOPER, J. A. G.. A comparative study of the perception



and value of beaches in rural Ireland and Portugal: Implications for coastal zone management. *Journal of Coastal Research*, núm. 18(1), pp. 14-24. 2002.

MICALLEF, A., WILLIAMS, A. T.. Theoretical strategy considerations for beach management. *Ocean and Coastal Management*, London, 45. p. 261-275, 2002.

MORGAN, R.; JONES, T.C.; WILLIAMS, A.T.. Opinions and perceptions of England and Wales heritage coast beach users: some management implications from the Glamorgan Heritage Coast, Wales. *Journal of Coastal Research*, n. 9(4), p. 1083-1093, 1993.

MTD. Especificaciones de desempeño ambiental y requisitos para playas. Montevideo: Ministerio de Turismo y Deporte, 2003.

MUNAR, F. X. R.. Identificación de Variables útiles para la clasificación y gestión de playas y calas. El Caso de la Isla de Menorca (I. Balears). *Boletín de la A.G.E.* n. 35, p 175-190, 2000.

NELSON, C.; BOTTERILL, D.. Evaluating the contribution of beach quality awards to the local tourism industry in Wales - the Green Coast Award. *Journal of Ocean and Coastal Management* 45:157-170. 2002.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H.. *Criação de Conhecimento na Empresa*. Rio de Janeiro: Elsevier, 14ª Edição, 1997.

OBIOL, E. M.. La regeneración de playas como factor clave del avance del turismo valenciano. *Cuadernos de Geografía*, n. 73/74, p. 121-146, 2003.

OLSEN, J. G.; MARCH, J. G.. *Democratic Governance*. ISBN-10: 0028740548, 1995.

PEREIRA, C.. Landscape Perception and Coastal Management: A Methodology to Encourage Public Participation. *Journal of Coastal Research*, n. SI 39, p. 931-935, 2004.

PHILLIPS, M. R.; JONES, A. L. Erosion and tourism infrastructure in the coastal zone: Problems, consequences and management. *Tourism Management*, n. 27, p. 517-524, 2006.

POLETTE, M.. O desafio para a implementação de um programa de gerenciamento costeiro em nível municipal para o litoral brasileiro. *Itajaí*: [s.n.], 2003.

POLETTE, M.. *Gerenciamento Costeiro Integrado: Proposta Metodológica para a paisagem da microbacia de Marisca (Município de Bombinhas – SC)*. Tese de Doutorado. São Carlos: UFSCar, 1997.

REIS, J. L.. *ISO 14001: gerenciamento ambiental: um novo desafio para a asua competitividade*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1995.

ROIG, F.X.. Análisis de la relación entre capacidad de carga física y capacidad de carga perceptual en playas naturales de la Isla de Menorca. *Investigaciones geográficas* 31: 107-118. 2003.

SARDÁ, R.; AVILA, C.; MORA, J.. A methodological approach to be used in integrated coastal zone management processes: the case of the Catalan Coast (Catalonia, Spain). *Estuarine Coastal and Shelf Science*, n. 62, p. 427-439, 2005.

SILVA, C. P. da. *Gestão Litoral. Integração de estudos de percepção da paisagem e imagens digitais na definição da capacidade de carga de praias*. O Traço Litoral S. Torres – Ilha do Pessegueiro. Dissertação de doutoramento em geografia e planeamento regional. Lisboa: Universidad Nova Lisboa, 2002.

TEIXEIRA, R. Performance das Melhores Práticas de Governança Corporativa no Brasil: Um Estudo de Carteiras. Vol. 10, Nº 2. São Paulo. 2001.

TIBOR & FELDMAN. ISO 14001: um guia para as normas de gestão ambiental. São Paulo: Futura. 1996.

YEPES, V. Gestión Integral del las playas como factor productivo de la industria turística: El caso de la comunidad Valenciana. III Jornada Española de Ingeniería de Costas Y Puertos, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia. 1995.

YEPES, V. Las playas en la gestión sostenible del litoral. Cuadernos de Turismo, 4: 89-110. Depósito Legal: MU-1146-1998. ISSN: 1139-7861. Edita: Universidad de Murcia. 1999.

YEPES, V. El litoral como recurso turístico, em Esteban, V. (ed), Puertos deportivos y clubs náuticos: uma oferta turística diferenciada. Universidad Politécnica de Valencia. SPUPV- 99.2215. Valencia, pp 5-26. Depósito Legal: V-630-1999. ISBN: 84-7721-732-7. 1999b.

YEPES, V. La explotación de las playas. La madurez del sector turístico. OP Ingeniería y territorio, 61:72-77. Depósito Legal: B-5348/1986. ISSN: 0213-4195. Edita: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Barcelona. 2002b.

YEPES, V. Gestión del uso público de las playas según el sistema de. In: JORNADAS ESPAÑOLAS DE INGENIERÍA DE COSTAS Y PUERTOS, 8., 2005, Sitges. Actas de las VIII Jornadas Españolas de Ingeniería de Costas y Puertos. Valencia: Salidago, 2005. p. 47 - 58. 2005.

WILLIAMS, A. T. The Flag Jungle. *Fort Lauderdale Magazine*, May 42-46, 2004.

ZUBE, E. H.. Evaluating the visual and cultural landscape. *Journal of Soil and Water Conservation*, 25: 137-141, 1970.

