



6º encuentro de geógrafos de América Latina

TERRITORIOS EN REDEFINICIÓN
Lugar y Mundo en América Latina

Simposio

5. Territorio y ambiente en redefinición.

5.3. Turismo y territorio. Problemáticas del consumo de patrimonio natural y de patrimonio histórico-cultural.

***LA REVALORIZACION DEL SECTOR COSTERO
SUR EN LA CIUDAD DE MAR DEL
PLATA. PROYECTOS TURISTICOS EXCLUSIVOS,
GOBIERNO MUNICIPAL Y
ORGANIZACIONES VECINALES, 1970-1995***

Cicalese Guillermo

17 al 21 de marzo de 1997
Buenos Aires - Argentina

Comisión Organizadora Nacional
Instituto de Geografía
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires

1

LA REVALORIZACION DEL SECTOR COSTERO SUR EN LA CIUDAD DE MAR DEL PLATA. PROYECTOS TURISTICOS EXCLUSIVOS, GOBIERNO MUNICIPAL Y ORGANIZACIONES VECINALES, 1970-1995.
Cicalese Guillermo*

A partir de la década del 80 comienzan a afirmarse sobre el perímetro costero del Partido de General Pueyrredón ciertas tendencias históricas de calificación y diferenciación de áreas ribereñas. En este progreso, es posible reconocer tentativamente tres grandes áreas -con límites no muy precisos, ni recortes contrastantes- donde se orientan intereses sociales, usos económicos e impactos ambientales disímiles, a saber:

a. Norte: destinada a absorber las externalidades -costos ambientales- de las actividades productivas urbanas, con concentración de efluentes cloacales y predios de deposición en los márgenes donde se encuentra emplazada la planta de pretratamiento.

b. Central: frente litoral lindante con el núcleo urbano histórico donde se radicaron los primeros emprendimientos comerciales (puerto saladeril, unidades balnearias, construcción de ramblas comerciales, etc.) y que llega en su límite sur hasta la estación portuaria.

c. Sur: de expansión productiva más reciente, con un conjunto de espacios abiertos a la especulación y oportunidades de negocios orientadas, sobre todo, a la valorización inmobiliaria y a la comercialización de equipamientos de ocio y recreación de alta calificación.

La importancia del análisis de los cambios ocurridos en el área costera sur está asociada a una serie de fenómenos relativamente recientes y singulares entre los que se puede listar dos entre los esenciales: la consolidación de un medio ambiente artificial originado en antiguos procesos de intervención y la privatización⁽¹⁾, en los inicios de la década del 70 de una amplia franja de playas. Estos hechos vienen acompañados por la formación de una compañía de tierras que gestionó el recurso y que le dió originalmente un doble destino: durante la mayor parte del año minero extractivo; y en temporada estival, ofreciendo servicios de balnearios por medio de concesionarios.

Como estrategia de exposición se describe, en primer término, los factores que llevaron a desarrollar un paisaje artificial que se convertiría rápidamente en un recurso escénico de indudable valor económico; y en segundo término, se analiza una vez confirmada la propiedad privada de las playas, las prácticas desplegadas por la compañía de tierras frente a los poderes públicos para lograr la legalización de un complejo residencial turístico exclusivo.

En términos generales se sostiene que la manipulación de los modelos normativos se opera en función de: un contexto más amplio de valores culturales y necesidades de grupos sociales estratégicos; y por la expansión del margen de libertad que

*Profesor en Geografía. Becario de Perfeccionamiento de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina.

ejercen determinados actores sociales sobre y desde el poder estatal para imponer sus proyectos de transformación territorial. En este estudio de caso, se describen los aspectos más conflictivos que el proyecto turístico tuvo que sortear para ser reglamentado y aceptado, demostrando cómo el esquema regulatorio preceptivo fue subvertido y reinterpretado por los interesados y burócratas; capítulo que bien podría definirse como historia y geografía de una excepción municipal y provincial.

1. La construcción pública de un ambiente litoral propicio para la valoración escenográfica.

"Las playas del sur constituyen lo que se puede llamar «belleza serena en un marco formidable». Es que el mar golpeando en los acantilados con el horizonte infinito como fondo brinda al habitante y al turista una vista panorámica imponente digna de cualquier realizador cinematográfico o conquistador glorioso"(2).

Los procesos sociales y políticos objeto de este estudio tienen como principal escenario territorial(3) una amplia franja litoral del Partido de General Pueyrredón que se extiende en sentido norte a sur entre el Faro Punta Mogotes y el paraje Los Acantilados, encontrándose hacia el Oeste limitado por la Ruta Provincial N°11 y hacia el Este por la línea de ribera. Este sitio históricamente objeto de intervención pública y privada abarca una superficie total de 214 has., 102 has. de propiedad privada localizadas sobre el sector de playas y 112 has. de dominio público provincial que en su mayoría comprenden la reserva forestal. El territorio en conjunto tiene un frente marítimo de 5 km. de singular valor paisajístico, ya que cuenta con un recurso fitogeográfico variado en especies (pináceas, eucaliptus, acacias y vegetación arbustiva), un importante cordón dunario, ensenadas y playas embolsadas.

La intervención de las agencias públicas sentó las bases principales de un paisaje artificial susceptible de valorización como espacio de ocio y recreación. En primer lugar, mediante la fijación y forestación de médanos costeros que realizó el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Nación desde finales de la década del 20; y en segundo lugar, mediante la construcción entre los años 1937 y 1938 del Paseo Costanero Sud (Ruta Provincial N°11) durante el gobierno provincial conservador de Manuel Fresco.

Ante la necesidad de disponer de tierras para la construcción de la ruta, el Estado Provincial procedió a la expropiación de parte de las tierras pertenecientes a los descendientes del fundador de la ciudad Patricio Peralta Ramos, quienes demandaron en el año 1958 a la provincia para lograr la recuperación de la franja de playas que a su juicio no había sido incluida en el acto de expropiación. En 1970 la Corte Suprema de Justicia de la Nación(4) reconoció la legitimidad y vigencia de los títulos de los particulares ordenando la devolución de 102 has. lindantes

con la línea de ribera.

Una vez devueltas las tierras, los sucesores transfirieron su explotación y gestión a la compañía Playas del Faro Sociedad Anónima Inmobiliaria. La valorización económica inmediata consistió en destinar el predio a canteras para la extracción de arenas y a la producción de servicios turísticos estivales mediante la oferta de unidades balnearias. En 1973 dicha compañía presentó ante el gobierno comunal el primer proyecto_s de desarrollo urbano programando el emplazamiento de un complejo residencial turístico. El diseño incluía alojamientos temporarios y permanentes, hospedajes de distinta categoría, servicios balnearios y complementarios, centros comerciales y clubes de campo. Se preveía una capacidad de albergue de 15.000 personas destinando 72 has. a construcciones y se hacía reserva de 30 has. para playas. Asimismo, se proyectaba edificar sobre el 14% del área disponible (121.000 m²) un total de 600.000 m². (Anexo Cuadro 1). El principal argumento que exhibían los promotores para esta urbanización litoral se basaba en la idea de lograr un "desarrollo costero moderno" en las antipodas del que se había producido en el centro de la ciudad. Sin embargo, de hecho tomaban como ejemplo los complejos turísticos "pies en el agua" del Mediterráneo Europeo responsables en buena parte del fenómeno de marbellización, es decir, de la polución visual de la costa por el muro de hormigón y del efecto de cerramiento al acceso público a las playas.

El proyecto fue el motivo de las primeras negociaciones entre el ejecutivo local y la compañía, no obstante el organismo deliberante asumía una posición más intransigente, resolviendo en mayo de 1973 solicitar a la legislatura provincial la expropiación de las tierras, fundamentando esta resolución en su condición de reserva natural ante la masificación de las playas urbanas. La propuesta de expropiación no prosperó, como tampoco los acuerdos para lograr la concreción del complejo, negociaciones que fueron interrumpidas por el golpe militar de 1976. Reiniciadas las tratativas el gobierno local admite inicialmente la posibilidad de concretar el proyecto, pero encuentra una fuerte oposición entre los técnicos y profesionales de la Comisión del Plan Director. En cierta forma, el decreto comunal del 23-12-77 por el cual se rechazó la realización del complejo turístico contiene los núcleos de confrontación que bloquearon la viabilidad del proyecto. Los puntos de desacuerdo pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

1º La necesidad de que la compañía se comprometiese a ceder una franja ribereña de 100 m. al fisco provincial para ser incorporada al dominio público en concordancia con el Decreto Provincial 9196/50.

2º La resistencia de la compañía a resignar la construcción de viviendas multifamiliares y unifamiliares de uso permanente sobre la playa, factor central dentro del diseño para justificar la rentabilidad del proyecto_s.

3º La opinión del municipio que sostenía que la aceptación del complejo crearía una situación irreversible en momentos que se estaba definiendo el programa de ordenamiento físico espacial del partido, para lo cual la comuna había contratado un grupo de

expertos urbanistas; y se estaba en los prolegómenos de la sanción de la ley de ordenamiento territorial para la Provincia de Buenos Aires.

Ante el rechazo del municipio, la empresa interpuso recurso administrativo, interviniendo la Asesoría General de Gobierno Bonaerense que en el año 1981 recomendó al gobernador el rechazo del proyecto por no encuadrarse en la Ley de Ordenamiento Territorial 8912. Sin embargo, esta resolución no fue obstáculo para que Playas del Faro SA. logre nuevamente en 1983 -en las postrimerías del gobierno militar- presentar a la firma del gobernador el proyecto de decreto autorizando la construcción. Una nueva intervención de la asesoría reiteró los argumentos del anterior dictamen, y recomendó además la inconveniencia de su firma teniendo en cuenta la próxima institucionalización de la democracia.

2. La valorización del territorio: aprobación del proyecto complejo residencial turístico "La Reserva"

2.1. Imágenes espaciales y captación de demanda residencial verde

Hacia comienzos de la década del 90 el proyecto fue recreado y volvió a ser gestionado ante el municipio y organismos de la provincia. El conjunto de iniciativas tendientes a la concreción se produjeron hacia la finalización del mandato comunal del Intendente Angel Roig (UCR/1987-1991) y la gobernación de Antonio Cafiero (PJ/1987-1991). El proyecto denominado "La Reserva" persigue propósitos semejantes al primigenio. Pero, sin duda, la materialización de este proyecto en los 90 contó con mayores posibilidades de viabilidad. En primer lugar, una clase dirigente local dispuesta a hacer concesiones a proyectos de inversión, o aún más, en la búsqueda de empresarios dispuestos a localizar iniciativas privadas en la ciudad, y; en segundo lugar, un mercado propicio puesto que el emprendimiento cataliza en mayor grado los valores, aspiraciones o miedos de la vida urbana sentidos por la clases medias altas. Es decir, el discurso que despliegan los folletos publicitarios apela a destacar un producto espacial que conlleva cualidades escasas en las sociedades urbanas: un cerco de seguridad a los bienes propietarios, garantías a la integridad física, condiciones de calidad ambiental, un área incontaminada de gran valor estético y una cotidianeidad sumida en un entorno sano en contacto con el bosque y el mar. Esta suma de atributos localizados reafirma la condición de exclusividad social de los futuros residentes y la creencia de pertenecer a un barrio "aparte". A esto se le agrega un dato de fuerte valor simbólico; el estilo arquitectónico que se ha diseñado para los condominios ha sido definido como portador de una línea moderna, pero que mantiene reminiscencias tradicionales que evocan el carácter de los chalets del "Biarritz Marplantense".

En el proyecto primitivo, los promotores justificaban una capacidad de albergue de 15.000 habitantes para evitar constituir el sitio en "exclusivista". En esta ocasión, la estrategia

comercial ha mostrado adrede el sesgo diferenciado de la oferta residencial-turística a crear, apelando a un discurso verde muy caro a ciertos estratos sociales: *"Si usted valora el bosque va a poder vivir dentro de él conservándolo, en contacto directo con el mar y protegido. Podrá dormir con el sonido del mar en lugar del tránsito. Despertar escuchando pájaros. Caminar desde su casa por parques y playas. Y llegar hasta la orilla del mar sin cruzar rutas o calles, ni siquiera internas. Por primera vez en nuestra costa usted podrá vivir en el bosque, sobre el mar, en un lugar privado con ingreso exclusivo para propietarios, usuarios e invitados. Por primera vez se reconoce por ordenanza municipal la existencia de playas privadas, permitiendo control, selección de ingresos, seguridad en parques, playas y espacios comunes. Además, prestación de servicios de alto nivel"* (11). Teniendo en cuenta la táctica de comercialización basada en la evocación de imágenes de retorno a la naturaleza bajo condiciones controladas, resulta conveniente recurrir a la idea sostenida por Lipovetsky: *"Tal como se encarna socialmente la ética del medio ambiente ya no se dirige contra el capitalismo y la industria, sino que amplía la esfera de la mercancía y conduce al desarrollo del high tech, de la tecnociencia, del control soft de la naturaleza: las almas virtuosas y bucólicas van a indignarse pero, más respeto a la naturaleza significa, de hecho, más artificiosidad tecnocientífica y más negocios, más industria y más mercado"*. En el caso que nos ocupa, se trata de un producto espacial que se ofrece en el mercado de tierras urbano y que activa un modo de especulación inmobiliaria. La escasez de un entorno ambiental de la calidad del ofertado garantiza la demanda del segmento social de mayor poder adquisitivo que accede a consumir un paisaje de alto valor estético que la mayoría de los ciudadanos sólo contemplan o consumen por períodos muy escasos.

El futuro producto espacial ofrece asimismo alojamiento para estadias transitorias, hosterías y segundas residencias. Las características del complejo se ponen a tono con las tendencias más fuertes del mercado turístico. Sobre todo, en lo que respecta a la segmentación de la oferta en consonancia con las formas de demanda que se están originando por los profundos cambios sociales motivados por la sustitución del paradigma productivo. Se está asistiendo al fin de una forma de organizar el tiempo libre asociada con el modelo fordista en base a contingentes masivos, concentración en pocos sitios y con tiempos de estadía prolongados (Hiernaux Nicolas, 1995). La posibilidad para algunos sectores sociales de fraccionar sus vacaciones, la mayor libertad con la que cuentan para seleccionar los períodos de ocio y trabajo, les permite inclinarse por una variedad de destinos buscando ofertas distintas y originales. Esta tendencia incentiva a las empresas de recreación a lanzar al mercado productos bien diferenciados, a satisfacer estas inclinaciones, a intentar materializarlas, en definitiva a *"Crear unas instalaciones, servicios y distracciones acordes con la tendencia a la <individualidad> que muestra el mercado, así como orientar las actividades de los turistas y establecer unos elevados niveles de seguridad"* (OMT, 1990:27).

El modelo económico fordista había impuesto una clara

diferenciación entre espacios de ocio y producción incluyendo la vivienda doméstica en proximidades de este último. El modelo posfordista genera que sectores sociales altos tengan la posibilidad de relocalizar sus viviendas en espacios acondicionados para el ocio y la recreación y manejar recursos de movilidad o de comunicación suficientes para "acortar distancias" a los espacios productivos (entre los cuales se incluye los centros comerciales administrativos). Esta propensión a la relocalización en los suburbios que intenta captar la compañía, se nota partir de la década del 70 en el Gran Buenos Aires donde han surgido countries, condominios con amplios espacios verdes, policía privada y acceso relativamente fluido hacia el centro de la ciudad. *"La aparición de tendencias crecientes dirigidas a la localización residencial periférica de algunos sectores de la franja poblacional de altos ingresos, implica la aparición simultánea de un conjunto de problemas técnicos administrativos y legales que reciben creciente cobertura periodística referidos a las formas de copropiedad en los clubes, los mecanismos directos e indirectos de admisión y las garantías sobre el mantenimiento de la calidad de vida. En cuanto a su efecto sobre el tejido urbano, estas localizaciones plantean verdaderas situaciones de enclave de máxima segregación"* (Torres 1992:172).

Si bien hasta aquí se comprende el intento de espacialización de los agentes privados en base a una valoración y tendencias en el mercado urbano, queda como interrogante importante determinar cómo estos factores se complementaron y propiciaron el eco favorable que encontró en los niveles estatales municipales y provinciales. En busca de esta respuesta se describe a continuación el proceso administrativo político que llevó a la aprobación del proyecto edilicio, no sin antes hacer una breve referencia a las condiciones estructurales y funcionales del complejo coherentes con la estrategia comercial empresaria.

2.2. Características estructurales y funcionales del complejo: la legalización de los indicadores territoriales

La obra civil propuesta para "La Reserva" reconoce semejanzas en su concepción general con el proyecto presentado en 1973, pero mantiene diferencias significativas con respecto a la ocupación de tierras (un 50% menos) y m² a edificar (un 75% menos), si bien se aclara que no se incluyen las superficies destinadas a espacios complementarios (Cuadro 2). Para este emprendimiento, la empresa Playas del Faro SAI se asoció con la constructora Aragón SA. (principal accionaria de la sociedad) estimando una inversión total de 80 millones de dólares⁽¹²⁾. Esta empresa sumó un mayor poder de presión frente al nivel político, aspecto que se vio reflejado en una mayor participación en las negociaciones de equipos técnicos y gerenciales de la constructora.

El acondicionamiento del espacio persigue como objetivo generar una heterogeneidad de funciones capaz de brindar servicios diversificados, pero con un alto grado de concentración dentro de los límites del complejo. El resultado más probable es la creación de un complejo urbano autosuficiente, un enclave

turístico, que además de garantizar condiciones de seguridad, va a contar con la autonomía suficiente para satisfacer casi en plenitud al consumidor residente. De esta forma la compañía parece imitar la estrategia comercial que han desarrollado las grandes cadenas hoteleras transnacionales en el emplazamiento en zonas vírgenes en el Tercer Mundo⁽¹³⁾. El soporte de tal estrategia de maximización de las ganancias y rápido retorno de las inversiones consiste en concentrar dentro de sus instalaciones todo el gasto turístico y doméstico de los usuarios, organizando las atracciones diarias dentro del establecimiento⁽¹⁴⁾. *"Esto no sólo implica el posible abaratamiento de la operación de las instalaciones de la planta turística sino que además abaratamiento de los costos de producción de los servicios. Además estas facilidades recreativas en tanto tengan mayor jerarquía en sus servicios funcionarán mas como especies de «cotos privados» de caza, es decir, tienden a una apropiación del espacio de recreación y también a mantener al recreacionista en una especie de burbuja desodorizada, en la que se puede encontrar todo lo que requiera para satisfacer sus necesidades de recreación..."* (Cuamea Velázquez, 1987:35).

La segregación del complejo no es sólo de tipo social, ya que a esto se suma una modalidad de intercambios económicos que hace previsible un escaso goteo hacia los barrios urbanos más próximos. Más aún, de formarse centros comerciales de magnitud como está previsto, el complejo lejos de consolidarse como "polo de crecimiento" para la zonas contiguas, es posible que genere crisis en los centros de abastecimiento barriales, efecto semejante a la localización de un hipermercado.

El valor del suelo en este tipo de emprendimientos se acrecienta, no sólo por el aprovechamiento del recurso ambiental como escenario, sino también por la capacidad cuantitativa (indicadores de factores de ocupación del suelo y territorial) y cualitativa edificable (variedad de usos calificados). La estrategia de la compañía frente a los entes de planeamiento y control consistió en ir paulatinamente contestando las normas restrictivas o limitativas, perfeccionando de hecho la potencial productividad del suelo. Este avance se dió en el encuadramiento legal general sobre el territorio, sobre las normas limitativas impuestas por la Ley Provincial Nº 8912/77 y las ordenanzas comunales. Una vez sorteadas las "restricciones" más fuertes (Item 2.3.b.), no existieron diferencias apreciables entre las superficies edificables y usos proyectados, y los indicadores de la Ordenanza Municipal 8434-91 que aprobó y reglamentó la construcción del complejo (Cuadro 3).

2.3. Los intereses sociales en juego y la reinterpretación de las regulaciones territoriales

El análisis del proceso administrativo que culminó con el encuadramiento legal y la aceptación política del complejo edilicio, deja entrever a los actores sociales que cooperaron en distinto grado en las decisiones y a las normas territoriales que fueron referenciadas en las tratativas. Vale en este sentido

plantearse las siguientes preguntas:

a. ¿qué intereses sociales mantuvieron formas de oposición al emprendimiento urbano o se vieron perjudicados en el pasado por el uso privado que hizo la compañía y planea hacer con el territorio? y,

b. ¿qué puntos del proyecto resultaron opuestos a la normativa territorial en vigencia a la luz de la evaluación efectuada por organismos técnicos? y ¿qué vías se implementaron desde las instancias políticas públicas para la reinterpretación de las disposiciones jurídicas que habilitaron el proyecto?

a.

Desde comienzos de la década del 70 los sociedades de fomento del sector⁽¹⁵⁾ mantuvieron una relación conflictiva con la compañía realizando denuncias por el proceso de depredación de playas que estaba realizando para la extracción de arena con destino a la construcción, afectando el predio contiguo de dominio público provincial. Esta histórica actitud de los vecinos llevó a la intervención de la Fiscalía de Estado y el Congreso Provincial que reglamentó y prohibió a partir de 1985 la extracción de arenas en la costa bonaerense, en los partidos de General Pueyrredón, Mar Chiquita y General Alvarado. También, elevaron notas a autoridades comunales y provinciales denunciando las prácticas que realizaban los concesionarios de allanamiento de playas para la instalación de unidades de sombra, que originaban el derrumbe de médanos forestados⁽¹⁶⁾.

En la década del 90 el importante crecimiento poblacional y de viviendas⁽¹⁷⁾ en el frente urbano próximo al territorio generó un mayor nivel de organización de los vecinos y de su capacidad para la demanda surgiendo un conjunto de agrupaciones vecinales nucleadas en la Unión Fomentista del Sur, quienes mostraron un creciente interés en el destino y planes de la compañía para este sector litoral. Las relaciones conflictivas se centran en las fuertes restricciones impuestas por los propietarios en la utilización de las playas, sobre todo a través de las limitaciones al ingreso público. El derecho esgrimido por los fomentistas hace base en dos cuestiones: por un lado la obligación por parte de la compañía de dejar servidumbres de paso⁽¹⁸⁾; y por el otro, la existencia de una franja de playa de dominio público (escasa) deslindada por la línea de ribera⁽¹⁹⁾ que la separa de la playa privada.

Los accesos privados principales hasta la playa -en buenas condiciones- se encuentran sobre la Ruta Provincial N°11, los de uso público que corresponden por servidumbre administrativa, en general muestran un mal estado de conservación finalizando algunos de ellos sobre sectores acantilados. Estos caminos públicos fueron motivo de negociación en varias ocasiones entre la compañía y el gobierno provincial⁽²⁰⁾ de forma de garantizar la fluidez de tales accesos. Este aspecto cobra importancia, y bien puede agudizarse si no existe una conveniente regulación pública de los intereses contrapuestos. Sobre todo, si se tiene en cuenta la importancia que se le asigna a los espacios

complementarios en la actividad turística: "Para que el espacio de ocio pueda usarse requiere de la existencia de unos espacios de servicios que denominaremos interterritoriales, en forma de canales de accesibilidad de los consumidores", pero como señala el mismo autor debe advertirse que algunos productos recreativos como el que nos ocupa se organizan "...en base a la accesibilidad diferencial, [ya que] puede manipularse este factor como mecanismo selectivo para establecer el tipo de turismo que se desea acoger. Es decir, la accesibilidad puede ser inversamente proporcional a la «calidad» del espacio de ocio" (Sanchez 1991:227). Formalmente la Ordenanza N28434-91 que fija los indicadores territoriales para la realización del proyecto, determinó en el caso de los accesos públicos el mantenimiento a cargo del municipio y su replanteo en función de las necesidades de los promotores.

El otro aspecto conflictivo, consistió en las dimensiones a otorgar a las playas públicas y privadas. La ordenanza destinó un 25% para la implantación de balnearios públicos y un 75% reservado para balnearios privados. Para esta tarea se previó la participación de las agrupaciones vecinales en la determinación de la localización de unos y otros. Este subtema se retoma y pone en relieve en el ítem subsiguiente al tratarse la "reinterpretación" normativa del complejo.

b.

El aspecto más conflictivo desde el punto de vista administrativo del proyecto y que generó la observación de organismos técnicos provinciales, era la cesión de tierras al fisco provincial que debía hacer la compañía de una franja de 100m colindante con la línea de ribera. La Ley 8912 en su Art.58 afirma que "Al crear o ampliar núcleos urbanos que limiten con el Océano Atlántico, deberá delimitarse una franja de cien metros (100m) de ancho, medida desde la línea de pie de médano o de acantilado, lindera y paralela a las mismas, destinada a usos complementarios de playa, que cederá al Fisco de la Provincia, fijada, arbolada, parquizada y con espacios para estacionamientos de vehículos. Asimismo, y sin perjuicio de lo anterior, dentro de las áreas verdes y libres públicas que corresponda ceder según lo estipulado en el artículo 56, no menos de setenta por ciento (70%) de ellas, se localizarán en sectores adyacentes a la franja mencionada en el párrafo anterior, con un frente mínimo paralelo a la costa de cincuenta metros (50m) y una profundidad mínima de trescientos metros (300m), debidamente fijada y forestada. La separación máxima entre estas áreas será de tres mil metros (3.000)". Estas previsiones apuntan a evitar que estructuras materiales generen un proceso de deterioro físico natural y transformaciones imprevisibles en la dinámica del ecosistema litoral, y previenen una intensa privatización de la línea de costa generando un cierre selectivo a las playas. La disposición -al menos en términos prescriptivos- garantiza la creación de un espacio público abierto y sienta las bases para evitar el emplazamiento de un "muro de hormigón" que interrumpa la vista panorámica del mar.

En la primera presentación del proyecto en 1973, esta cuestión

fue la causa principal de su fracaso (ítem 1). El punto verdaderamente importante en la segunda presentación se situó en determinar si la iniciativa privada se encuadraba dentro de lo que era considerado creación o ampliación del núcleo urbano (21), ya que de ser así obligaba a la compañía a hacer la cesión de la franja de 100m de ancho y de los espacios destinados a circulación, áreas verdes y para equipamiento público (22). Además, el encuadre como núcleo urbano ponía al complejo bajo el examen de los criterios fuertes que reglamenta para estos casos la ley de ordenamiento (23).

Es evidente que tales normas no convenían a los promotores dada la naturaleza del proyecto y la desvalorización que hubiese significado asentar playas públicas a lo largo de todo el frente marítimo del territorio. No resultaba congruente con la idea de mostrar un producto exclusivo con acceso selectivo, de ahí lo "inadecuado para la empresa" de la reglamentación que, primero, obligaba a ceder uno de los principales valores agregados -las playas privadas-; segundo, a crear facilidades para el acceso público arriesgando una probable popularización; y tercero, a ceder parte de un recurso escaso a espacio público como lo son las áreas forestadas marítimas.

De esta forma la empresa logró en esta instancia de presentación que "La Reserva" no sea considerada como creación o ampliación del núcleo urbano, siendo asimilada como plan particularizado (24), eludiendo las cesiones territoriales. La única previsión que tomó la ordenanza de indicadores territoriales (8434-91) sobre la franja litoral de 100m es regular la construcción prohibiendo los edificios de manpostería, pero mantuvo la propiedad privada. Formalmente a través de esta legislación comunal se planeó un estricto control de los plazos y etapas de obra, protección de ambientes naturales y reglamentaciones de construcción. Ante las dificultades para dar comienzo a la obra, la empresa solicitó y obtuvo una prórroga a los plazos fijados mediante el dictado de la ordenanza N°9423-94 (ampliación de los plazos de entrega de la documentación de obra) argumentando que los tiempos reducidos ponían en riesgo la captación de inversores para el emprendimiento. Finalmente, el circuito administrativo se dió en esta instancia por terminado con la intervención del ejecutivo provincial (25), que dictó el Decreto N°1308 (7-6-95) por el cual se aprobó la Ordenanza Municipal 8434-91 y su ampliatoria 9423-94. En los considerandos se reconoció el proyecto como "plan particularizado en un área urbana preexistente".

Recapitulación y comentarios finales

El análisis histórico del conjunto de decisiones públicas y privadas que culminaron en la legalización y concreción -en curso- del proyecto residencial turístico, muestra la evolución de un territorio de dimensiones reducidas y de un grado de estabilidad material bajo. El territorio había sido objeto en forma temprana de un especial esfuerzo de las agencias burocráticas públicas, quienes contribuyeron a su construcción

mediante la creación de infraestructura de circulación y de un medio ambiente artificial de singular valor escénico.

Si bien se pudo advertir el intento de la compañía de interponer el proyecto con éxito ante cada gobierno local, la aceptación final tuvo que esperar que se amalgamaran un conjunto de factores que privilegiaron a la iniciativa del mercado en la definición de los espacios urbanos, más una demanda de grupos sociales de clase alta dirigida a productos urbanos como el ofrecido.

Factores que en los primeros intentos habían bloqueado la viabilidad del proyecto, como lo es el marco legal territorial, fueron reinterpretados al punto de que se resignaron normativas de gran trascendencia en el ordenamiento territorial. Los intereses coaligados de la empresa y del nivel político local, respondiendo este último a necesidades de inversiones y mejoramiento de la oferta turística, concretaron el encuadramiento y legalización de los indicadores territoriales del proyecto.

La investigación en esta etapa permitió observar concretamente cómo las prescripciones territoriales fueron reformuladas en función de las necesidades del agente territorial principal. Empero, se destaca la apertura de un campo de interrogantes para continuar y enriquecer el saber sobre estas formas de construcción territorial. Entre las cuestiones que se entiende van a motivar el avance sobre esta línea de indagación pueden enumerarse los siguientes problemas a profundizar: el rol de las agrupaciones fomentistas frente a las agencias públicas y la compañía de tierras; la evaluación del impacto infraestructural, económico, social, y político del proyecto; y la capacidad de regulación pública sobre la compañía en la etapa de construcción y de funcionamiento del complejo.

Finalmente, resulta oportuno avanzar en los estudios de casos de esta forma de intervención empresaria sobre fragmentos territoriales. La razón estriba, en que, la inversión en equipamientos de ocio y recreación orientados al mercado turístico y residente parece ser una modalidad de transformación de sitios que se afianza de manera conjunta con las tendencias de mayor diferenciación y exclusión socioespacial. El progreso en este campo puede añadir enfoques enriquecedores en el caso que nos ocupa, para dilucidar el rumbo de una ciudad intermedia que hace tiempo perdió el privilegio de ser el centro turístico por excelencia de la Argentina.

NOTAS

(1) Por privatización en este contexto se entiende el reconocimiento jurídico de la existencia de títulos legítimos de particulares por la Corte Suprema de Justicia de la Nación para poseer playas de propiedad privada.

(2) Las hermosas playas del sur. En Suplemento Especial diario La Capital. Mar del Plata, 10 de Febrero de 1994. P.14.

(3) "... optamos por reservar el termino «territorio» y sus derivados a la calificación de ámbitos y objetos geográficos cuya

característica esencial sea que el origen de su delimitación como tal radique en la existencia de algún poder con posibilidad material de efectivizarse." (Quintero Palacios, 1995:70).

(4) Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Nº 65.345. Carboni de Peralta Ramos, María G. contra la Provincia de Buenos Aires. Nota a pié de página: análisis y comentarios de José Canasi. 24 de Abril de 1970. En revista La Ley (T 139). Páginas 47 a 54.

(5) Nota al Intendente Juan Carlos Galloti de Playas del Faro SAI Mayo de 1973. Anteproyecto de Urbanización Playas del Faro SA. Estudio de los Arquitectos Estanislao Kocourek, Santiago Sanches Elia y Diego Peralta Ramos. Expte. Nº 11.139-P-73 Fs.114-123.

(6) "Son las viviendas las que dan vida estable a los sitios, mantienen las instalaciones públicas, hacen posible la existencia de servicios, justifican en fin, una costosa infraestructura..." Expte. Nº 11.139-P-73, Fs. 125.

(7) Presentación efectuada el 23-1-78 al intendente por el estudio del abogado Aranda Zavarello representante de Playas del Faro Sociedad Anónima Inmobiliaria.

(8) "... esta Asesoría General de Gobierno ha señalado que la propuesta presentada no satisface los requerimientos del Art.58 de la Ley 8912, en punto a garantizar la pública utilización de la ribera, el libre acceso a la misma, y la continuidad del tránsito a lo largo de ella ... En mérito a todo ello, puede el señor Ministro dictar el pertinente acto administrativo por el que se deniegue la petición impetrada por la firma «Playas del Faro S.A.» y, previa notificación a la interesada se ordene el archivo de las presentes actuaciones." Asesoría General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Dictamen 15-12-83. Fs. 128-130. Expte Nº 4049-1758/80

(9) Con el auge de las ideas neoliberales se genera una producción legislativa que prioriza la presencia del mercado y tiende a marginar al Estado como inversor directo. A nivel nacional la legislación paradigmática se da durante 1989 con las leyes de reforma administrativa y emergencia económica (23.696-23.697). En la provincia con la gobernación de Eduardo Duhalde se promulga en 1991 la ley 11.184 (De Reconversión Administrativa de la Provincia de Buenos Aires) por medio de la cual se autoriza a empresas privadas a presentar iniciativas que identifiquen obras y servicios públicos que les interese contratar. En el orden comunal con la Ordenanza Nº8366 (22-11-91) se adopta el sistema de iniciativas privadas mediante la propuesta de concesión de obras.

(10) Gil Carlos. Playas amplias, balnearios exclusivos. En la Red Inmobiliaria. Mar del Plata, 17 de Enero de 1991.

(11) Espacio reservado para gente que busca algo especial. Folleto publicitario "La Reserva". Asociación Playas del Faro SAI/ Empresa Constructora Aragón SA.

(12) En el Expediente Nº4049-8876/91 no obran estudios económicos que certifiquen los montos de inversión, como sí ocurrió en la primera presentación en 1973. El valor de la inversión total surge de fuentes periodísticas. El Arq. Oscar Rubino director del proyecto ha estimado una inversión primaria de 20 millones de dólares en el núcleo inicial donde han comenzado las obras. Las

primeras obras terminadas se localizan sobre 13 has. en el sector de Arroyo Corrientes. Fuente de los montos de la inversión: Revista Noticias de la Semana, "La Reserva. La nueva frontera". Año XV. Nº996. Buenos Aires, 28 de Enero de 1996. Pág.46.

(13) George Cazes (1989) llama este tipo de enclaves turísticos quistes litorales haciendo referencia a las inversiones de los clubes recreativos turísticos en el Mediterráneo Meridional.

(14) El gerente comercial de Manantiales Club de Mar Hernán Lombardi define con certeza el ambiente social que se crea en estos complejos: "Es curioso, pero aquí dentro se observa el comportamiento habitual de los cruceros". Nueva playa privada en Mar del Plata. En diario Ambito Financiero. Buenos Aires, 5 de Marzo de 1991.

(15) La Comisión Intersocietaria Vecinal se creó en 1974 participando las sociedades de fomento Alfar, San Jacinto, San Patricio y Los Acantilados. Actualmente se nuclean en la Unión de Sociedades de Fomento del Sur habiéndose agregado las sociedades de fomento de Playa Serena, El Marquesado, San Eduardo del Mar y Playa Chapadmalal.

(16) Entre 1976 y 1980 la Comisión Intersocietaria Vecinal hace llegar notas al presidente de la Nación Jorge R. Videla, al gobernador provincial Ibérico Saint Jean, y al intendente mostrando su preocupación por el proyecto que contravenía normas de edificación y solicita su suspensión. Asimismo, durante los mismo años hacen denuncias de la depredación que realizaba la empresa sobre las playas solicitando al gobernador la limitación en la extracción de arenas para la construcción. Notas 120/23/76; 151/24/77. Municipalidad de General Pueyrredón.

(17) El frente urbano entre los barrios Faro Norte y Los Acantilados muestra un dinamismo significativo, en el período intercensal 1980-1991 las viviendas han crecido en un 62,3% (de 4131 a 6706) y la población en un 53,9% (de 3258 a 5014). Fuente: Departamento de Estadística. Dirección de Estudios Socioeconómicos. Consejo Municipal de Planeamiento. Municipalidad de General Pueyrredón.

(18) El artículo Nº 2639 del Código Civil presupone la existencia de propietarios ribereños imponiendo restricciones a la propiedad, exigiendo al dueño "una calle o camino público" hasta las orillas. Dicho espacio pertenece al propietario ribereño, pero está afectado a una "verdadera servidumbre administrativa" por razones de utilidad pública.

(19) La línea de ribera es la que marca el límite hasta donde llegan las más altas mareas. El delegado de la Policía Minera en la ciudad manifestó que no esta clara la ubicación de la línea de ribera y que la misma debe volver a trazarse por la Dirección Provincial de Geodesia de acuerdo al Decreto Provincial Nº10.391/87. Cita al respecto un informe del Servicio de Hidrografía Naval que afirma que la línea trazada de acuerdo a la vieja metodología se encuentra desde 1949 en 99% inundada. Nota elevada al Director De Planeamiento de la municipalidad por el Delegado de Policía Minera. 24 de Septiembre de 1991.

(20) Las negociaciones y acuerdos cristalizaron sucesivamente en dos decretos provinciales 1145/87 y 4095/88. En ellos se determina el número de pasos hacia el dominio público provincial

y las obligaciones de las partes en su mantenimiento.

(21) "Art.14 Se entenderá por creación de un núcleo urbano al proceso de acondicionamiento de un área con la finalidad de efectuar localizaciones humanas intensivas de usos vinculados con la residencia, las actividades de servicios y la producción y abastecimiento compatibles con la misma más el conjunto de previsiones normativas destinadas a orientar la ocupación de dicha área y el ejercicio de los usos mencionados, con el fin de garantizar el eficiente y armónico desarrollo de los mismos y la preservación de la calidad del medio ambiente."

"Art.16 Se entenderá por ampliación de un núcleo urbano al proceso de expansión ordenada de sus áreas o zonas, a fin de cumplimentar las necesidades insatisfechas, o satisfechas en forma deficiente, de las actividades correspondientes a los distintos usos que en él se cumplen."

Referencia de los dos artículos: Capítulo IV: Del proceso de ocupación del territorio. A) Creación y ampliación de núcleos urbanos o centros de población. Ley de Ordenamiento Territorial 8912-77/Decreto Ley 10.128/83.

(22) "Art.56 al crear o ampliar núcleos urbanos, áreas y zonas, los propietarios de los predios involucrados deberán ceder gratuitamente al Estado provincial las superficies destinadas a espacios circulatorios, verdes y libres públicos y a reservas para la localización de equipamiento comunitario de uso público, de acuerdo con los mínimos que a continuación se indican: ..."

Ley de Ordenamiento Territorial 8912-77/Decreto Ley 10.128/83.

(23) Los criterios fuertes de aceptación que plantea el Art.15 (8912) son: justificación de la ampliación, ventajas de localización y aptitud del sitio, evaluación de la situación existente, demostración de existencia de fuentes de aprovisionamiento, comprobación de factibilidad de dotar de servicios esenciales, plan director y plan para la prestación de servicios esenciales.

(24) "Art.82. Se entiende por plan particularizado al instrumento técnico jurídico tendiente al ordenamiento y desarrollo físico parcial o sectorial de áreas subáreas zonas o distritos pudiendo abarcar áreas pertenecientes a partidos linderos." Ley de Ordenamiento Territorial 8912-77.

(25) "Art.83. Los planes de ordenamiento, así como sus distintas etapas de realización entrarán en vigencia luego de su aprobación por decreto del poder ejecutivo." Ley de Ordenamiento Territorial 8912-77.

BIBLIOGRAFIA

- . AA.VV (1991). Mar del Plata. Una historia urbana. Fundación Banco de Boston. Buenos Aires.
- . Bertoncetto Rodolfo (1993). Configuración socio-espacial de los balnearios del Partido de la Costa (Provincia de Buenos Aires). Territorio NQ5. Instituto de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Buenos Aires.
- . Callizo Soneiro J. (1992). Aproximación a la Geografía del Turismo. Síntesis. Madrid.

- . Cazes George (1989). Le tourisme international. Mirage ou stratégie d'avenir? Hatier. Paris.
- . Cazes G, Lanquar R, ETY Raynouard (1980). L'aménagement touristique. Que sais je? Presse Universitaires de France. Paris.
- . Clichevski, Nora (1990). Construcción y administración de la ciudad latinoamericana. IIED-América Latina. GEL. Buenos Aires.
- . Crozier Michel y Friedberg Erhard (1990). El actor y el sistema Las restricciones de la acción colectiva. Alianza Editorial Mexicana. México.
- . Cuamea Velázquez Felipe (1987). El modelo industria turística: características generales. Coloquio "Teoría y praxis del Espacio Turístico". Universidad Autónoma de México. Unidad Xochimilco.
- . Da Orden, M. Lilitana; Jofre, Jorge y Pastoriza, Elisa. (1991). Turismo poder político y urbanización Mar del Plata, 1886-1943. Terceras Jornadas de Interescuelas de Historia. Buenos Aires.
- . Hiernaux Nicolas Daniel (1995). Elementos para un análisis socio-geográfico del turismo. Congresso Internacional de Geografia e Planejamento do Turismo. São Pablo, 16 a 22 de julho.
- . Lipovetsky Gilles (1994). El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos. Anagrama. Barcelona.
- . Morello Augusto (1970). Régimen jurídico del las playas de Mar del Plata. Conferencia dictada en el Centro de Ingenieros Arquitectos y Agrimensores de Mar del Plata. Mar del Plata.
- . Organización Mundial de Turismo (Diciembre 1990). El turismo hacia el año 2000. Aspectos cualitativos que afectan su crecimiento mundial. Documento de debate. Resumen de trabajo. Madrid, 1991.
- . Oszlak, Oscar. (1979). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales. IDES. Buenos Aires. Vol.19, Nº 74. Julio-Septiembre.
- . Pastoriza Elisa (1996). Mar del Plata en los años 30: entre la regresión política y el progresismo social. En Melón Pirro Julio y Pastoriza Elisa (Comp.). Los caminos de la democracia. Biblos. Buenos Aires, pp. 207-224.
- . Pirez Pedro (1991a). Municipio, necesidades sociales y política local. IIED-América Latina. GEL. Buenos Aires. 223 págs.
- . Quintero Palacios Silvina (1995). Límites en el territorio, regiones en el papel. En Realidad Económica, nº131. IADE. Buenos Aires. 1 de Abril al 15 de Mayo. Pp. 67-88.
- . Sánchez Joan Eugeni (1991). Espacio, economía y sociedad. Siglo XXI. Madrid. 336p.
- . (1984). La coherencia entre cambio social y transformaciones espaciales. El ejemplo de Cataluña, en GEOCRÍTICA, Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Barcelona.
- . Torres Horacio (1992). Cambios en la estructura socioespacial de Buenos Aires a partir de la década del 40. En Jorrot J.y Sautu R. (Comps.). Después de Germani. Exploraciones sobre estructura social de la Argentina. Paidós. Buenos Aires.

ANEXO CUADROS

CUADRO 1 USO DEL SUELO DEL COMPLEJO RESIDENCIAL TURISTICO -I			
USO DEL TERRITORIO	SUPERFICIE		
	M2 CUBIERTOS	M2 DESCUBIERTOS	
.....			
Viviendas y Hoteles*	385.000		
. Estacionamientos -cubierto	97.700 (4885)		
(automóviles) -descubierto		41.000 (2050)	
Centros Comerciales	40.600		
. Subcentro Sur		36.000	
. Subcentro Norte		3.000	
. Diseminados		1.600	
. Estacionamiento -cubierto	31.250 (1350)		
-descubierto		9.000 (450)	
Dársenas terminal micros	3.000		
Clubes deportivos y balnearios	38.600		
. Estacionamiento descubierto		4.900 (245)	
Canchas deportivas		24.900	
Sectores para exposiciones y artesanías		13.500	
TOTAL m2	596.150	93.300	
FUENTE: Anteproyecto de Urbanización Playas del Faro SAI. Programa de necesidades. Punto B: Actividades a implantar en el área. Folios 82 a 109. Expediente N° 11.139 P 73.			

* Se proyectaban en este caso cintas escalonadas de 5 pisos y torres de 15 pisos.

CUADRO 2. COMPARACION DE OBRAS CIVILES ENTRE LOS PROYECTOS PRESENTADOS POR LA EMPRESA PLAYAS DEL FARO SAI. EN 1973 (I) Y PLAYAS DEL FARO -CONSTRUCTORA ARAGON SA. EN 1991 (II)							
	SUPERFICIE (M2.)					CAPACIDAD RESIDENTES PERMANENTES	
	TERRENO:	A OCUPAR	% LIBRE	%	CUBIERTA		
1973	1.024.000	121.000	11,8	903.000	88,2	596.150*	15.000
1991	1.024.000	65.855	6,4	958.145	93,6	158.550	5.600
FUENTE: Expedientes Municipales N°11.139-P-73 y N°4843-1-91							

* Además de estos m2 cubiertos a construir se contemplaba ocupar 93.300 m2 para estacionamientos, canchas y playones.

CUADRO 3.USO Y OCUPACION DEL SUELO DEL COMPLEJO "LA RESERVA"-II				
USO DEL TERRITORIO	SUPERFICIE TOTAL/M2		SUPERFICIE A NIVEL DEL SUELO/M2	
	1.	2.	1.	2.
.....				
Hotel Internacional*	14.000	21.200	4.000	5.300
Balnearios equipados	2.470		2.470	
Balnearios s/equipamiento	2.000		2.000	
Hosterías pueblo	31.200	40.680	15.600	15.820
Urbanización residencial**	22.120	15.050	9.000	15.050
Centros comerciales	40.000	22.500	16.000	18.000
Condominio I	25.160	10.560	9.435	4.620
Condominio II	19.600	40.000	7.350	11.500
Total	***156.550	149.990	65.855	70.230
FUENTE: Elaboración propia en base a:1-Proyecto de Inversión (original). Elevación de Playas del Faro SAI. al Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires Alieto Guadagni. La Plata, 20-12-90. 2-Ordenanza N° 8434-91				

1. Anteproyecto original 2. Valores máximos aprobados por la Ordenanza n° 8434-91.

* En la ordenanza se lo categoriza como tres estrellas con altura liberada.

** En la ordenanza se lo denomina Club Turístico Residencial. *** Los promotores aclaran que en el cómputo no se encuentran estimadas las superficies para equipamiento complementario: vías de circulación, parques, estacionamientos, restaurantes, discoteque, piscinas, canchas de paddle y tennis, caballerizas y deportes náuticos. Como tampoco el puerto deportivo finalmente no autorizado por la ordenanza.