

Este documento ha sido descargado de:  
This document was downloaded from:



*Nulan*

**Portal *de* Promoción y Difusión  
Pública *del* Conocimiento  
Académico y Científico**

**<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS**

**+info <http://nulan.mdp.edu.ar/34/>**

**UNA PROPUESTA DE ABORDAJE PARA EL ANÁLISIS DE LAS INTERVENCIONES SOCIALES APLICADA A ESPACIOS LITORALES**  
**A breakthrough proposal for the analysis of social intervention applied to coastal zones**

**Guillermo Cicalese**  
*Profesor de Geografía.*  
*Adjunto de Geografía Turística (FCEyS)*  
*Adjunto (a cargo) de Teoría y Método de la Investigación Geográfica y del Seminario de Recursos Oceánicos (Facultad de Humanidades).*  
*Universidad Nacional de Mar del Plata*

**RESUMEN**

En este trabajo se desarrolla un método de análisis de las intervenciones humanas en los espacios litorales. Se reflexiona sobre la organización de los territorios por parte de los actores sociales y sobre las características específicas de los márgenes costeros. En el método se propone como dimensiones de observación: las estrategias de los actores sociales, los estilos de regulación territorial y el flujo

**SUMMARY**

The present paper attempts to develop a method of analysis of the human interventions in the littoral space. It reflects upon the territorial organization run by the social actors and on the main features of the coastline. The method observes the strategies used by the social actors, the style of territorial regulation, and the flow of capitals towards coastal zones. Finally, the suggested theoretical sample selects a number of typical

de capitales hacia los distintos sectores costeros. Finalmente, la muestra teórica sugerida se justifica seleccionando una serie de unidades típicas del asentamiento ribereño que por sus atributos contribuyen a enriquecer las propiedades de las dimensiones de observación.

coastal settlement units which, due to their characteristics, contribute to enrich the properties of the dimension of observation.

### PALABRAS CLAVE

Intervenciones sociales - Políticas territoriales - Metodología de análisis - Espacios litorales.

### KEY WORDS

Social intervention - Territorial policies - Method of analysis - Coastline.

## INTRODUCCIÓN

Las transformaciones en las geografías urbanas han mostrado, en los últimos años, el abandono de ciertos paradigmas en planificación y gestión, como la consecuente marginación de los esquemas de intervención espacial tradicionales. Distintos investigadores han destacado que las intervenciones, cada vez más, se deciden en reducidos ámbitos privados y se ejecutan afectando sólo a algunos fragmentos de la ciudad o de los territorios. No es ajeno a esta modalidad, el consenso hegemónico de las ideas neo-conservadoras, a lo que se suma el predominio de los agentes económicos privados con relación al escaso poder planificador y regulador del Estado. Frente a estas nuevas formas que se han desplegado, sobre todo de manera intensa en los principales

distritos de las grandes ciudades y en las porciones más valiosas de las regiones, es indispensable la continuidad en distintos contextos sociogeográficos de los estudios empíricos, a fin de develar los interrogantes que aporten a la comprensión de los cambios en marcha y sus probables tendencias futuras. ¿Quiénes son las agentes principales en los recientes cambios espaciales?, ¿en qué ámbitos se toman las decisiones y en qué contexto social?, ¿qué papel le queda reservado a los distintos niveles del Estado?, ¿de qué forma participan otros actores sociales secundarios en la determinación de los cambios?, y finalmente, ¿cuáles son las actividades y los fragmentos territoriales privilegiados?

Tan necesario como el avance en los estudios del caso –y en relación con éstos- estimamos significativo poner en debate conceptos y metodologías que procuren una explicación satisfactoria en este tipo de abordaje. El presente artículo tiene como objetivo adentrarse en esta discusión, reflexionando sobre un método de investigación de las intervenciones humanas sobre los espacios litorales, que permita orientar y resignificar la búsqueda de datos empíricos. Entendemos por método un itinerario de aproximación a la realidad en el cual subyace una teoría y que además, coordina y organiza mediante un conjunto de procedimientos de carácter operativo las tareas de la investigación. Los datos de la realidad han contribuido a este aporte, en particular tomando como referente concreto la investigación realizada sobre las áreas litorales de la ciudad de Mar del Plata; y a esta hacemos alusión al explicar los pasos de la metodología. Asimismo, ha sido de mucho valor la consulta de antecedentes bibliográficos sobre planificación y ordenamiento de espacios litorales. Sin embargo, pretendemos trascender a los hechos y proponer un modelo flexible, replicable –con los recaudos del caso- en espacios geográficos de otra naturaleza sujetos a intervención.

En términos tradicionales se ha definido a la política territorial como

proyectos a realizar conforme a objetivos planteados de antemano por un gabinete de planeamiento público o privado. En la metodología propuesta la idea de política territorial, no es comprendida centralmente desde una perspectiva racionalista destinada a ordenar “desviaciones” o “anomalías” sociales o ambientales; tampoco pensamos en un esquema de planificación apriorístico donde se plantean objetivos, plazos, estructuras administrativas y espacios de actuación. La política territorial que se juega en las intervenciones aparece como más desordenada, se muestra como un proceso de producción del espacio con objetivos cambiantes, abierto a nuevas oportunidades, en continua realización y relativamente espontáneo; que circula por distintos niveles de decisión social y donde los actores hacen valer sus recursos de poder con el fin de dirigir u orientar el proyecto espacial.

Finalmente, la presentación se organiza de la siguiente manera: en primer término, asistidos por la teoría social, reflexionamos sobre el rol de los actores sociales en la construcción del espacio y los niveles de poder y decisión en los cuales se organizan. En segundo término, abordamos la especificidad de los espacios litorales y exponemos el diseño de la metodología de investigación; es decir, el modelo de análisis de las intervenciones litorales.

## **1. LA ORGANIZACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES PARA LA TRANSFORMACIÓN ESPACIAL**

La naturaleza de las articulaciones entre lo espacial y lo social ha sido motivo de debates epistemológicos dentro de las Ciencias Territoriales y en

particular en el campo de la planificación regional. En ocasiones, el sesgo espacialista tiñó los razonamientos y los modelos teóricos de intervención re-

gional, generando una reducción que consistió en simplificar la riqueza de las relaciones sociales a términos exclusivamente espaciales<sup>(1)</sup>. Se trata incluso de una cuestión central en la Ciencia Geográfica que ha sido resuelta desde distintas miradas según los paradigmas. Simplificando las posiciones, contamos con los enfoques neopositivistas que han considerado al espacio como un elemento independiente con sus propias regularidades y leyes indiferentes al devenir histórico y con los paradigmas provenientes de la cultura marxista que lo han registrado sólo como un producto final de las relaciones sociales, como una mercadería detrás de la cual se manifiestan relaciones de poder asimétricas y conflictivas.

Sin pretender zanjar un debate que creemos básico, los abordajes territoriales pueden enriquecerse si contamos con los aportes de la teoría social expuestos por Friedberg y Crozier (1990). La acción colectiva es un constructo social, es un artefacto que reviste sólo la apariencia de natural y que por la fuerza de la herencia cultural cobra categoría consensual. En los planes y realizaciones territoriales se observan siempre soluciones específicas creadas por actores que cuentan con relativa autonomía y que hacen uso de recursos y capacidades para resolver los problemas, cooperan con miras a objetivos comunes desde orientaciones convergentes o divergentes. En toda iniciativa de cambio o mantenimiento de las condiciones de una situación geográfica se presupone la existencia de una organización, mediación ineluctable que se extiende entre los fines explícitos

y los medios humanos para alcanzarlos. Las organizaciones pueden estar formalizadas, contar con un carácter histórico e institucional y en apariencia exhibirse como permanentes; o bien, tratarse de nucleamientos o "encuentros coyunturales" destinados a afrontar un problema.

La acción colectiva se constituye desde el momento en que los actores sociales tienen que resolver cuestiones materiales, resoluciones que implican en algunos casos la funcionalización del espacio. Milton Santos haciendo referencia a las consecuencias de la globalización y a la nueva disciplina política que esta impone, dice que: "*En su movimiento permanente, en su búsqueda incesante de geografización, la sociedad esta subordinada a la ley del espacio preexistente*" (1994:71). Sin ser tan absolutos y pensar en una noción tan determinante como la de ley, creemos que las conductas sociales no se inscriben en una página en blanco, ya que el espacio no se comporta como una materia inerte o un testigo mudo, por el contrario, siendo un importante fundamento de la realidad contribuye a orientar el sentido de la acción. El espacio, genéricamente, es la sociedad unida a su paisaje y es además los objetos naturales y artificiales que ayudan a concretar una serie de relaciones sociales. En otras palabras, las cosas naturales y los artefactos culturales (sus técnicas de elaboración y producción, su uso práctico y consumo y los valores que los hombres les atribuyen) se convierten en mediadores, en el pretexto que sirve como punto de encuentro de intereses y deseos sociales.

**Cuadro 1**

**El concepto de estrategia en Friedberg y Crozier**

- Comportamientos un tanto ambiguos, a veces contradictorios, donde rara vez los objetivos y proyectos están desplegados en forma clara. Estos son reconsiderados y cambiados en forma continua.
- La pasividad de los actores es parte también de las estrategias, la «desaparición de la escena» es interpretada de manera activa.
- Cobran sentido no sólo en dirección a objetivos, sino además en función de las oportunidades que va brindando dinámicamente el contexto.
- Presentan aspectos defensivos y ofensivos en curso de ampliar sus capacidades de actuación.
- Puede aplicarse a comportamientos racionales como aquéllos en apariencia errática.

Es probable que obtengamos explicaciones satisfactorias de las situaciones geográficas si se aborda el estudio profundo del constructo social que las redefinió y resignificó. Las organizaciones hacen su lectura del problema e imponen con sus instrumentos y restricciones su lógica y exigencias para arribar a las soluciones. Tal como afirman Friedberg y Crozier "Los constructos de acción colectiva en diferentes modalidades son la solución," orientan los comportamientos, circunscriben la acción, echan las reglas, guían los resultados. Los actores siempre cuentan con determinados márgenes de libertad que manipulan estratégicamente y que les permite además "tergiversar" el modelo prescriptivo, más allá de reconocer que este modelo echa las bases del contexto de acción y consecuentemente de los recursos de los cuales disponen inicialmente los actores. Ante toda

situación geográfica se presentan incertidumbres técnicas, económicas y sociales que la organización debe afrontar y reformular. "... la incertidumbre en general o las incertidumbres específicas, como veremos más adelante, son el resultado fundamental en toda negociación. Si hay incertidumbre, los actores capaces de controlarla la utilizarán en sus transacciones con los que dependen de ellos, pues lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los problemas, es poder desde el de los actores: las relaciones de los actores -individuales o colectivos- entre ellos y con el problema que les atañe, se circunscriben, pues, en un campo desigual, estructurado por relaciones de poder y de dependencia."(Crozier y Friedberg, 1993:20). En este quehacer prevalecen aquellos grupos estratégicos que logran dominio y de esta forma, al controlar las incertidumbres cruciales se convierten

en agentes principales del plan territorial. Los grupos erráticos –más numerosos pero menos operativos– también participan o demandan intromisión en el plan y la realización territorial. Su situación no significa que no tengan posibilidad de asumir posiciones de poder más fuertes en los niveles de decisión social. Cabe la aclaración que en esta concepción lo estratégico (Cuadro 1) no es sinónimo de voluntad, ni necesariamente se debe dar como un comportamiento consciente, se trata ante todo de un medio heurístico ya que "... la reflexión en términos de estrategia obliga a buscar en el 'contexto' organizativo la racionalidad del actor y a comprender el constructo organizativo en las vivencias de los actores" (Friedberg y Crozier 1990:58). No existe entonces, la idea de un sujeto lúcido con metas iniciales dispuesto a cumplirlas en forma inexorable, más aún, irá variando, reconsiderando y abandonando sus objetivos cuando lo crea oportuno.

### 1.1. Los niveles de decisión social en las políticas territoriales

Las políticas territoriales que pueden ser reconocidas en forma global o fragmentaria, son puestas en práctica por un conjunto de actores en los ámbitos públicos y privados con objetivos preestablecidos. Ciertamente es, como ya explicamos, que el modelo formal varía según las modificaciones que se produzcan dentro de la organización y junto con éstas el contenido substancial de las metas iniciales. Las estrategias pueden contemplar la conservación de los espacios, la creación de nuevos espacios, su transformación rápida, o bien la reformulación de sus usos. Enfrentados a alguna de estas

estrategias en un proceso territorial es pertinente preguntarse: ¿Cuáles son los grupos estratégicos que se apropian con éxito de las incertidumbres? ¿Dónde se localizan los núcleos de las decisiones? ¿Cómo se articulan los poderes? ¿Cuáles son los proyectos territoriales que cuentan con mayor posibilidad de realización?. En realidad estos interrogantes, creemos que deben buscarse cuando las relaciones sociales se espacializan: *"La espacialización es un momento en la inserción territorial de los procesos sociales. El espacio es más que eso, pero funciona como un dato del propio proceso social"* (Santos, 1994:70).

El momento de la espacialización, es el tiempo en que la sociedad planea y construye sus artefactos, escribe, borra o sobreescribe en el territorio, es cuando se funcionalizan y materializan los intereses sociales. En la metodología propuesta en este artículo subyace la idea de captar esta coyuntura con las reservas que supone un escenario local. Cuando nos referimos a lo local, más que determinar pequeñas zonas geográficas, aludimos a una sociedad en donde conviven en un mismo territorio actores más activos que originan las transformaciones y aquellos que desempeñan una posición más pasiva y las sufren; y que cuentan para la solución de sus conflictos con instituciones reconocidas, códigos culturales comunes y arenas políticas identificadas en donde dirimir desencuentros y controversias<sup>(2)</sup>.

Los discursos que se originan en la gestión pública y en la gerencia privada cumplen el cometido de justificar y de legitimar ante la comunidad la formación de políticas. Por este medio y sobre la

base de alguna forma de apelación al interés público, se captan recursos para la materialización concreta de los proyectos que portan las políticas territoriales. Se trata entonces, de comprender el proceso de creación, administración y distribución de los recursos territoriales susceptibles de valoración productiva. Ponemos énfasis en la idea de que no existe un único hacedor-emisor en la manufactura y generación de políticas; sin dejar de reconocer, que la pluralidad de intereses revela relaciones de poder asimétricas. Empero el poder que circula en forma de recursos de distinta índole, puede ser captado por los actores en instancias diferentes frente a un conflicto puntual. No es una fatalidad histórica que los actores más establecidos permanezcan con una alta cuota de recursos de poder ni se trata de recursos que se pueden hacer valer en toda circunstancia o nivel

de negociación, su especificidad hace que en ocasiones no puedan apropiarse de las incertidumbres en juego.

Cabe preguntarse si podemos referenciamos en algún esquema para determinar por qué niveles sociales fluye el poder, dónde y cómo se concentran los recursos necesarios que toda política de realización espacial conlleva. El modelo que ideó Offe (1990) para explicar el proceso político que llevó a la crisis del Estado de Bienestar es una herramienta que resulta útil para comprender las decisiones y los hechos geográficos. Este autor reconoce socialmente tres niveles de poder: el nivel de la política formal, el nivel de la matriz social y el nivel dinámico donde se lucha por la distribución de los flujos de poder. Estos tres niveles se encuentran detallados en el Cuadro 2.

**Cuadro 2**

**Niveles de poder social según Clauss Offe**

**Nivel I \* política formal:** es la estrato más superficial donde compiten las elites partidarias. Su producción comprende presupuestos, planes y legislación en general; como también la producción del Estado en general (Legislativa, Judicial y Administrativa).

**Nivel II \* matriz de poder social:** estructura donde los actores dominan los recursos de poder (medios de producción, organización o comunicación) y los emplean para configurar, desafiar o vetar las percepciones que llegan al nivel I.

**Nivel III \* ámbito dinámico:** sitio donde se lucha por la distribución del poder social, donde cada actor puede ganar o perder poder, concretar nuevas alianzas, nuevos canales de influencia, o bien conquistas hegemónicas por imposición de nuevos valores.

\* El diseño interpretado funcionalmente indica que el nivel II tiene la capacidad de influir de manera decisiva en el nivel I, pero asimismo el nivel I puede con su producción generar y promover una redistribución de poder en el nivel III, iniciando una nueva asignación de los recursos de poder en la matriz social (nivel II)



El esquema adaptado a las necesidades de la investigación concreta permitió tratar los datos adecuadamente siguiendo un ordenamiento, a saber: clasificar y ubicar a los actores según su nivel de juego, determinar actitudes y comportamientos frente a las estrategias y acciones de otros actores y sobre todo, analizar la puesta en juego de recursos de poder de los actores según ofrezcan resistencia, oposición, acompañamiento o asuman el protagonismo central en los proyectos

territoriales. El esquema de punto de partida insinuó y enriqueció la construcción de las dimensiones a observar: la estrategia dinámica de los actores sociales (reasignación de cuotas de poder en la relación mediante la puesta en juego de recursos organizacionales y de difusión de sus intereses); el estilo de regulación administrativo legal (dentro de la producción típica del nivel I); y la naturaleza de las inversiones económicas (uno de los principales recursos puestos en juego en el nivel II).

## 2. LA SINGULARIDAD NATURAL Y SOCIAL DE LOS ESPACIOS LITORALES

Los espacios litorales –hoy muy valorizados desde lo cultural y económico– han concitado el interés de investigadores provenientes de las Ciencias Naturales y las Ciencias Sociales. En particular para la Ciencia Geográfica, estos espacios de intersección entre el medio continental y marítimo han contado con una especial atención, sobre todo en América Latina, a partir de la eclosión que sufrieron en la posguerra <sup>(3)</sup>.

El término espacios litorales lo definimos adrede en sentido amplio y un tanto ambiguo desde el punto de vista de su demarcación territorial, ya que no es el interés principal situar una unidad natural o un límite jurídico <sup>(4)</sup>. Se trata entonces de un borde terrestre de ancho variable en contacto con el medio marítimo en donde históricamente se han asentado actividades humanas específicas.

Una buena aproximación cualitativa a los espacios litorales consiste en

recorrir a las diversas conceptualizaciones que han hecho investigadores desde distintas lógicas referenciales. Michaud los ha denominado “espacios calientes”, ya que están expuestos, debido a su excepcional riqueza biológica y potencialidad de desarrollo de actividades económicas, a la presión de fuertes intereses sociales. El autor habla en forma muy gráfica de tres choques: choque de intereses, choque de civilizaciones y choque de inversiones. En sus palabras. *“Se trata de una zona caliente desde el punto de vista de la competencia y conflicto entre agentes por su apropiación y funcionalización. El uso final que asuma cada punto vendrá ligado a procesos históricos y a las relaciones sociales, en cuanto relaciones económicas y de poder de los agentes con capacidad de intervención en cada territorio concreto”* (1981:223). No lejos de esta idea, se los ha caracterizado como “espacios abiertos”, es decir, propicios para la valorización y

producción territorial. Subyace en esta calificación la noción de frontera, en cuanto se los piensa como tierras a conquistar, libres para iniciar actividades especulativas, experiencias culturales, o bien propicias para la extensión y localización de nuevas poblaciones. Doumange al respecto dice: *"Y precisamente, el litoral constituye, en muchos aspectos, un lugar de transformaciones y experimentaciones, un espacio en el que pueden ponerse de manifiesto las capacidades innovadoras, relativas tanto a la exploración y a la explotación de los recursos y de la energía de los mares, al progreso en los sistemas de transporte, a la imaginación arquitectónica, como a las aspiraciones festivas de los hombres"* (1972:187).

El concepto de frontera, ha sido planteado desde estudios originados en las Ciencias Naturales, como por los investigadores con enfoques ecológicos. *"La expresión 'ecosistemas litorales' designa aquí a cierto número de ecosistemas que presentan una fuerte interacción con los sistemas terrestres y que tienen en común numerosas propiedades físicas, químicas y biológicas. Los más característicos y conocidos (además de playas, dunas y grandes costas) por su importancia económica son los estuarios, deltas, lagunas costeras, manglares, pantanos salados y planicies inundables"* (Sant'Ana Diegues 1995:188). Morello (1997) haciendo mención a la contigüidad entre los dos geosistemas, el terrestre y el marino, habla de una zona de intercambio que denomina interfase. Estas zonas se caracterizan –en términos generales– por contar con una excepcional productividad biológica, tanto en su medio terrestre como marítimo, por

lo que son propensas al desarrollo de actividades económicas y a la imposición de tabiques para facilitarlas. Estos tabiques son artefactos materiales que al localizarse en ecosistemas frágiles generan trastornos medioambientales y alteran la dinámica de los sistemas naturales, pudiendo provocar la extinción o cambio en el sistema y el consecuente riesgo en la sustentabilidad de los recursos. *"Estas actividades pueden tener consecuencias ecológicas graves. El dragado ha llevado a la contaminación que reduce la producción orgánica de las comunidades naturales, así como las ventajas económicas de la pesca y de la maricultura. El uso del terreno de manglar para agricultura tiene más o menos el mismo efecto, pero con consecuencias graves para las aves que utilizan esas regiones para alimentación y la construcción de sus nidos. La instalación de industrias químicas y petroquímicas que usan los estuarios para depósitos de residuos sólidos y líquidos pueden también tener efectos sumamente negativos en un medio ambiente complejo e inestable."* (Sant'Ana Diegues 1995:189).

La enérgica utilización de los recursos se explica por el dilatado espectro de actividades a emplazar en los márgenes costeros con fines diversos, entre las cuales se pueden mencionar entre las dominantes: unidades de producción primaria (agrarias y extractivas), urbanizaciones, estaciones portuarias (con funciones industriales, comerciales y deportivas); utilización de recursos panorámicos mediante la construcción y producción de obras para el consumo turístico, e instalación de plantas para el uso del mar como depurador de efluentes

cloacales.

Lo cierto es que los espacios litorales están sometidos a una gran dinámica; sus rápidas transformaciones materiales y las constantes refuncionalizaciones por las cuales se los compone encuentran su justificación en la alteración de los significados que la sociedad, en distintas etapas históricas, les atribuye. Desde una perspectiva diacrónica se puede observar como, en cortos lapsos de tiempo, son acondicionados y destinados a diferentes

usos sociales, lo que daría la pauta de estar frente a un fragmento territorial con un ritmo de transformación muy superior a otros espacios. Lo que es más, su trascendencia social, económica y ambiental a escala mundial queda ilustrada en las consideraciones efectuadas en el Cuadro 3, observaciones que por otra parte reafirma - junto con los argumentos antes expuestos- la necesidad de examinarlos, en alguna medida, de un modo particular.

### Cuadro 3

#### Las zonas litorales del mundo

- Las plataformas continentales y las llanuras costeras representan el 8% de la superficie de la tierra.
- Las zonas litorales cuentan con la mayor productividad biológica de la tierra.
- El 60% de la población mundial vive a un máximo de 60 kilómetros de la costa.
- El 75% de las ciudades con 2,5 millones de habitantes o más se encuentran en proximidad de los estuarios mareales.
- Se estima que en los próximos 20 o 30 años la población de la zona costera casi se duplicará.
- A la actual tasa de acumulación de gases invernaderos en la atmósfera terrestre el Panel Interdisciplinario sobre Cambio Climático (IPPC), predice una elevación promedio del nivel del mar de alrededor de 20 cm para el año 2030 y de 65 cm para fines del siglo XXI.
- Los efectos ambientales podrían conducir a un escenario donde la elevación neta del nivel del mar se duplicara, originando millones de refugiados ambientales buscando terrenos más altos.

.....

*Fuente* Resultados del Taller Interamericano sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Global. Programa de las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Global del Consejo Internacional de Ciencias Sociales Universidad Autónoma de México Marzo, 1993

### 3. EL MODELO DE ANÁLISIS DE LAS INTERVENCIONES LITORALES

Las políticas aplicadas a los márgenes litorales evolucionan según una complejidad de intereses sociales destinados a la transformación, acondicionamiento o mantenimiento de la configuración del espacio. Todo proceso de intervención, desde su génesis a su realización se encuentra caracterizado por una forma de regulación jurídica, una determinada pauta en la utilización del capital y por un contexto político que favorece las capacidades de actuación de unos actores sobre otros. Un modelo de análisis debe a través de sus dimensiones dar cuenta de los principales factores que contribuyen a la clasificación, tipificación y asignación de usos de la costa; como también de ser capaz en términos generales de describir posibles escenarios socio-espaciales futuros.

En el estudio concreto, los objetivos de investigación se concentraron dentro de una demarcación temporal y espacial precisa definiéndose los siguientes elementos: el municipio como escala administrativa, una década como segmento de tiempo significativo, sujeto a ajuste; y un conjunto de unidades de análisis localizadas en el borde litoral. El recorte temporal se fundamentó en dos razones: por un lado, por estar la ciudad balnearia atravesando una crisis en su perfil turístico masivo durante el período bajo estudio, y enfrentar en esa circunstancia histórica el deterioro ambiental de su principal recurso turístico; y por el otro, porque es el

período en que la elite local ensaya una serie de respuestas a la crisis que se materializan de manera privilegiada en las riberas de la ciudad. Las dimensiones de observación que creímos importante indagar en cada intervención litoral y en el conjunto con el propósito de develar la naturaleza de las políticas destinadas a la costa, son las que se listan a continuación:

#### I. Las estrategias principales de los actores sociales:

Análisis de los recursos de poder (organizacionales, económicos y mediáticos) que manipulan los actores. Identificación de la posición de los actores en sus niveles de actuación y del tipo de relaciones que establecen entre sí; discriminando los agentes económicos, las organizaciones gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales que demandan participación en los proyectos litorales, sobre la base de intereses corporativos, profesionales y científicos. Preliminarmente esta tarea se esquematizó tal cual se ilustra en el Cuadro 4.

#### II. El estilo de regulación administrativo y legal:

Examen del patrón prescriptivo por el cual los actores pueden acceder, apropiarse y explotar los recursos litorales. En lo formal regla los tipos de actividades económicas a desarrollar y fija los límites, siendo resorte de los niveles de la política formal cambiar, interpretar y aplicar las normas.

<b>Cuadro 4</b>		
<b>Niveles de producción en la formulación de políticas litorales</b>		
Nivel I Política Formal	Poderes Públicos: Municipales Provinciales Nacionales	Organismos productores de la regulación legal del sector costero.
Nivel II Matriz de Poder Social	Concesionarios Propietarios Sociedades de Fomento Ligas de Fomento Cooperativas Entidades de Bien Público Corporaciones Empresarias Corporaciones Sindicales Corporaciones Profesionales Organismos Financieros o de Ayuda Internacional Instituciones Técnicas y Científicas	Actores que cuentan con el manejo de recursos económicos, organizacionales y comunicacionales. Poseen capacidad de intervención relativa sobre los proyectos litorales. Llegada diferencial de cada uno al nivel I.
Nivel III (Dinámico)	Flujos de poder	Los recursos de poder pueden ser reasignados por la producción del nivel I.

### III. El carácter de las inversiones económicas:

Asignación de capital a estructuras e infraestructuras litorales en cuanto monto, ritmo y participación del ámbito privado y del ámbito estatal (nacionales, provinciales y municipales). La elección de las unidades de análisis de la muestra sobre el litoral respondió a un criterio intencional tomando en cuenta el

desarrollo de las principales actividades económicas y usos ribereños reseñados en el ítem 2. En forma preliminar se seleccionaron un conjunto de unidades típicas distribuidas por sector geográfico, registrando uso predominante, agente impulsor o grupo estratégico e inversión estimada. Como resultado se reconocieron las unidades de estudio que se ilustran en el Cuadro 5.

<b>Cuadro 5</b>			
<b>Características de las unidades de estudio</b>			
<b>Sector litoral</b>	<b>Unidad de observación</b>	<b>Agente impulsor</b>	<b>Tipo de explotación del recurso</b>
Sur	Complejo Residencial y Turístico	Playas del Faro S.A.I. y Constructora Aragón.	Emprendimiento inmobiliario, servicios balnearios y recreativos.
Centro Sur	Puerto Mar del Plata	Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (Dirección Provincial de Actividades Portuarias)	Estación centro de actividades extractivas, industriales, comerciales y deportivas.
Centro	Complejos Balnearios	Municipalidad de General Pueyrredon y Concesionarios de obra y balnearios.	Servicios balnearios y recreativos.
Norte	Unidades Gastronómicas y Balnearias	Municipalidad de General Pueyrredon Cooperativa Carlos Tejedor Ltda.	Servicios balnearios y urbanización de riberas
Extremo Norte	Planta de efluentes cloacales	Municipalidad de General Pueyrredon (Obras Sanitarias Sociedad de Estado)	Utilización del mar como depurador de líquidos cloacales, previo tratamiento en planta.

La selección de las unidades permitió enriquecer las propiedades de las dimensiones de observación, ya que las unidades cuentan individualmente y en conjunto con atributos que facultan para enriquecer analogías y progresar en una mayor comprensión de las causas de la organización costera. Los atributos a

saber son los que se listan a continuación:

a. Distintas modalidades de explotación del recurso que abarcan: los complejos balnearios, la construcción de residencias sobre la playa, la instalación y puesta en funcionamiento de una planta

depuradora y las actividades portuarias.

b. Exposición a la intervención generadora de infraestructura y transformaciones materiales significativas del paisaje. Las unidades en el período bajo estudio son afectadas por procesos de cambio espacial entre los que se pueden mencionar: la construcción de megaproyectos turísticos-residenciales (Sector Sur) y de complejos turísticos-comerciales (Sector La Perla), las iniciativas balnearias de menor envergadura (Sector Norte), la remodelación y creación de infraestructura en el Sector Portuario (en privatización) y la instalación de una planta de tratamiento primario en un sector tradicionalmente periférico de la ciudad.

c. Emprendimientos de mayor inversión real o futura sobre la franja costera, con diferente composición del gasto público y privado.

d. Diferente grado de avance de los proyectos diferencial: mientras en algunos casos las obras civiles se encuentran finalizadas y en uso intensivo, en otros se trata de anteproyectos que no se han legalizado o bien se encuentran en un estadio de ejecución intermedio.

e. Presencia de deterioros ambientales de distinta naturaleza, existentes en forma previa o generados por la intervención. En el caso portuario se manifiesta en el embancamiento de los canales de navegación y en la contaminación de su espejo interno, en

algunos sectores balnearios en la extinción de playa seca y en la polución de sus aguas; mientras se produce un tratamiento incompleto de los efluentes en la planta costera. Además, se generan usos conflictivos presentes o potenciales en las intervenciones analizadas, originados en su propio funcionamiento y al compartir todas las unidades un sistema litoral en común.

f. Variedad de actores sociales públicos y privados organizados en corporaciones o instituciones que formalmente responden a finalidades específicas y asumen diferentes estrategias y roles según el proyecto de intervención.

g. Modelos de regulación de los poderes públicos diferenciales sobre las unidades: en algunos sectores el dominio público corresponde al Estado Nacional y el uso es de jurisdicción provincial, en otros es el Estado Provincial quien mantiene el dominio y el uso, y en un caso singular la propiedad de las tierras ribereñas y las playas es privada. Las modalidades de regulación en cada unidad reglan de modo dispar las formas de transferencia de activos a agentes privados y sus posibilidades de «hacer», ya sea por limitaciones legales a la propiedad privada, o por las condiciones de cesión de la propiedad pública (procesos licitatorios, concursos de precios, venta directa de activos, permisos precarios u ocupación informal).

Cuadro 6		
Modelo de análisis de las intervenciones Litorales		
Dimensiones de observación	Recorte espacial y temporal tipo de unidades de análisis	Criterios teóricos de la muestra intencional
Las estrategias principales de los actores sociales.	Análisis de las dimensiones de observación dentro de los límites administrativos territoriales comprendidos en un segmento temporal. Selección de las unidades de análisis: •Unidades balnearias y residenciales. •Unidad Estación Portuaria y balnearias •Unidades gastronómicas. •Unidad Planta de Efluentes.	Unidades significativas que desarrollan actividades balnearias, residenciales, portuarias y descontaminantes. Atributos que presenta el conjunto: • Distintas modalidades de explotación económica. •Transformaciones materiales significativas del paisaje. • Mayores inversiones ejecutadas o potenciales • Estado de avance de las intervenciones en etapas diferentes. • Deterioros ambientales de distinta naturaleza en forma previa o posterior a la intervención • Variedad de actores públicos y privados cumpliendo en cada situación distintos roles. • Diversas regulaciones y modos de participación del Estado mediante sus jurisdicciones.
El estilo de regulación administrativo y legal.		
El carácter de las inversiones económicas		

### Comentarios finales

El modelo de análisis hasta aquí planteado sobre la base de un estudio empírico, se construyó con el objeto de contar con una clave interpretativa de aquellas intervenciones territoriales “no planeadas”, relativamente espontáneas y no coordinadas o gobernadas centralmente por un organismo público

“ad hoc” que comanda el plan. La finalidad consiste en contar con una mirada y una comprensión más satisfactoria de las nuevas modalidades de intervención, en donde las fórmulas de planificación tradicional pierden vigencia y viabilidad. Sin embargo, las nuevas intervenciones son coherentes con su contexto socio-



político y responden a una lógica que reserva determinados roles para los actores, siendo este el núcleo de conocimiento que se quiere profundizar con la propuesta del modelo. Deseamos expresar que no desistimos de la posibilidad de ordenar el espacio para satisfacción del interés público, como tampoco de la necesidad de mantener el compromiso con valores de equidad socio-espacial. Es más, creemos que las investigaciones empíricas sobre cambios territoriales recientes y el desarrollo de metodologías sustanciales más acordes con éstos, aportan un componente "táctico" para las planificaciones de tipo abiertas y participativas practicadas desde organizaciones gubernamentales o no gubernamentales.

Finalmente, la propuesta metodológica reconoce un límite y es que su empleo se muestra más adecuado para aquellas intervenciones donde los agentes principales son grupos estratégicos que despliegan sus proyectos sobre espacios valiosos o potencialmente definidos como valiosos. Este reparo resulta conveniente señalarlo ante la nueva dualidad a la que están expuestos los territorios, donde aquellos fragmentos que "califican" dentro de los criterios empresariales suelen recibir todos los recursos y esfuerzos, mientras otras porciones del territorio parecen encontrarse a la deriva, informalizados, con escasez u obsolescencia de recursos y servicios, y autogestionados por los sectores sociales más desfavorecidos.

## NOTAS

(1) Este reduccionismo es tratado por Sabatini (1988) mediante un preciso análisis de los supuestos teóricos que subyacen en los modelos de desarrollo y planificación que históricamente estuvieron vigentes en América Latina.

(2) La idea de definir en estos términos lo local surge de las consideraciones que hace Lipietz (1995) al diferenciar los conflictos ecológicos de dimensión local y global.

(3) Cunill Grau (1995) afirma que a partir de la década del 40 comenzó en América Latina la incorporación geohistórica de los territorios marítimos. esta

valorización de los recursos del mar registró un cambio notable en los derechos jurisdiccionales y en las pretensiones de soberanía de los países ribereños.

(4) Barragán Muñoz (1997) expresa que el término espacios litorales ha sido empleado en la literatura científica en distintos sentidos. Tomando como referencia los planes y programas de gestión, ha determinado áreas sublitorales que comprenden desde las aguas oceánicas a las tierras continentales bajo influencia marina.

## BIBLIOGRAFÍA

BARRAGÁN MUÑOS Juan Manuel (1997).

Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales. *Guía práctica para la planificación y gestión integradas*. Serie Geographia generalis. Colección Opera geographica minora. Oikos-Tau. Madrid.

CLICHEVSKY Nora (1996).

Política social urbana. Normativa y configuración de la ciudad. Espacio editorial. Buenos Aires.

CORAGGIO José Luis (1992).

Consideraciones sobre la planificación urbana posible en los 90. En AA.VV. *Ciudades y políticas urbanas*. Red Ciudades, CODEL. Quito.

CROZIER Michel y FRIEDBERG Erhard (1990).

*El actor y el sistema*. Las restricciones de la acción colectiva. Alianza Editorial Mexicana. México.

CUNILL GRAU Pedro (1995).

*Las transformaciones del espacio geohistórico latinoamericano, 1930-1990*. Fideicomiso Historia de las Américas. Serie Ensayos. Fondo de Cultura Económica. México.

DOUMENGE Francois (1972).

Geografía de los Mares. Colección El Cano: *La Geografía y sus problemas*. Barcelona.

LIPIETZ Alain (1995).

El posfordismo y las nuevas restricciones ecológicas. Los modos de regulación de las restricciones ecológicas. *Realidad Económica*. Nº131. 1 de Abril al 15 de Mayo. Páginas 45 a 66. Buenos Aires.

MICHAUD Jean Luc (1981).

La ordenación de las zonas litorales. Colección "Nuevo Urbanismo". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

MORELLO José (1997). Ecología y

Turismo. *Aportes y Transferencias. Tiempo Libre Turismo y Recreación*. Año 1. Volumen 2. Centro de Investigaciones Turísticas. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata.

OFFE Clauss (1990).

Contradicciones del Estado de Bienestar. Alianza Universidad. Madrid.

POGGIESE Héctor (1994).

*Metodología FLACSO de planificación-gestión*. (Planificación participativa y gestión asociada). Versión 1993. Serie de Documentos e Informes de Investigación Nº 163. Programa Buenos Aires. Buenos Aires.

- SABATINI Francisco (1988).  
Planificación del desarrollo regional: desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Naciones Unidas-CEPAL. Santiago de Chile.
- SANCHEZ, Joan Eugeni (1991).  
*Espacio, economía y sociedad*. Siglo XXI Editores. Madrid.
- SANT' ANA DIEGUES A.C. (1995).  
*Ecosistemas marinos y su degradación en Sur y Centroamérica, México y el Caribe*. En Gallopín G.C. (Compilador) (1995). *El futuro ecológico de un continente. Una visión prospectiva de la América Latina*. Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas. Fondo de Cultura Económica. México.
- SANTOS Milton (1996).  
*Metamorfosis del espacio habitado*. Oikos-tau. Barcelona.  
*Taller Interamericano sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Global*. Programa de las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Global del Consejo Internacional de Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de México. Marzo, 1993.