

05 Norma, descentralización y ordenamiento territorial en la costa marítima bonaerense. El Decreto 3202/06 como caso de estudio

Facundo Martín Hernández

RESUMEN La primera parte del artículo introduce al estudio de las normas y de la descentralización político-administrativa desde un ángulo geográfico, tomando como ejemplo la costa-marítima bonaerense y su ordenamiento territorial. En la segunda parte, se analiza el Decreto 3202/06, norma que parte de un diagnóstico crítico sobre la urbanización costera para dar lineamientos de (re)ordenamiento territorial que limiten los procesos de expansión inmobiliaria. Es la finalidad del trabajo demostrar cómo el decreto estudiado no detiene el proceso en cuestión sino que reorienta el modelo de desarrollo inmobiliario y solo lo limita espacialmente a un lejano plazo, reforzando la descentralización, al dejar a voluntad de los gobiernos municipales su aprobación e implementación. Metodológicamente, se realizó un digesto de leyes sobre ordenamiento territorial empleadas en la subregión y se aplicaron las fórmulas propuestas por el decreto a fin de poder analizar el alcance y las contradicciones que el mismo presenta.

Norma, decentralization and territorial ordering in the maritime coast of Buenos Aires state. The Decree 3202/06 as case study

SUMMARY The first part of the article introduces the study of the norms and the political-administrative decentralization from a geographical approach, exemplifying with the maritime coast of Buenos Aires and its territorial ordering. In the second part, we analyze the Decree 3202/06, which starts from a critical diagnosis on the coastal urbanization to give guidelines of territorial (re)ordering that limit the processes of real estate expansion. It is the purpose of the work to demonstrate how the decree studied does not stop the process in question but rather reorients the real estate development model and only limits it spatially to a distant term, reinforcing the administrative decentralization, leaving to the will of the municipal governments its approval and implementation. Methodologically, a digest of laws on land use was carried out in the subregion and the formulas proposed by the decree were applied in order to analyze the scope and contradictions that it presents.

Palabras clave Contradicción jurídica | Mercado inmobiliario | Planificación urbana | Ecosistema costero

Key words Legal contradiction | Real estate market | Urban planning | Coastal ecosystem

Fecha de recepción: 15 | 03 | 2017

Fecha de aceptación final: 19 | 03 | 2017

Facundo Martín Hernández

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Centro de Investigaciones Geográficas y Socio-ambientales (CIGSA), Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP, Argentina)
Correo electrónico: fmhernandez12@yahoo.com.ar

1. Introducción

Existe una tradición en el campo geográfico de estudios referidos a las leyes y normas en general que, de forma directa o indirecta, intervienen en la regulación de las relaciones socioespaciales (Santos, 1954 y 1955; Bromley, 1987 y 1994; Clark 2001, Díaz Cruz, 2011; Mahmud, 2011; Souza, 2014, entre otros). Es importante comentar, *a priori*, que toda ley contiene, en su propia naturaleza jurídica, una delimitación espacial. En efecto, como bien desarrolla Díaz Cruz (2011), uno de los principales mitos jurídico-territoriales modernos es el que nos dice que «el derecho y los territorios “nacionales” poseen las mismas fronteras geográficas» (4). Atravesar un límite nacional supone, de antemano, pasar de un orden legal a otro. Aunque es dable suponer que en el contexto del capitalismo global, la casi totalidad de los Estados nacionales tienden a constituirse y ordenarse jurídicamente en función de los intereses de los sectores sociales que concentran el poder, siendo el aparato legislativo uno de los principales instrumentos políticos para reforzar dicha orientación, por ejemplo, a través del derecho uniforme en lo que respecta al comercio internacional o la defensa a ultranza del secreto comercial. Para Badie y Smouts (1992), la expansión internacional del capital y del comercio mundial demuestra cómo las normas no se confinan o discuten únicamente dentro de los límites nacionales, ya que tal proceso «trajo aparejado la necesidad de establecer relaciones contractuales más allá de las fronteras, generando una forma de regulación en la que se pueden ver las premisas de cierto orden público transnacional»¹ (36).

Un punto para destacar es que las fronteras, reinterpretadas como cambios jurisdiccionales, no deben limitarse a las que corresponden a los Estados-Nación, ya que desde hace más de cuatro décadas se viene afianzando una tendencia descentralizadora que se expande como modelo global. Este ha contribuido a disponer o fortalecer límites interprovinciales o intermunicipales que, en teoría, asumen una jerarquía que antes no presentaban, al otorgárseles una mayor autonomía para fijar normas o diseñar programas respecto a las escalas político-administrativas superiores. «A primera vista de sentido inverso, globalización y descentralización son de hecho fenómenos de alguna manera ligados y paralelos, y el Derecho lo refleja claramente»² (Auby, 2001:7).

¹ Badie y Smouts (1992) sostienen la existencia de una *lex mercatoria*, basada en las leyes de mercado y en su acompañamiento jurídico, es decir, un conjunto de principios generales y de reglas consuetudinarias elaboradas para las necesidades de intercambio económico internacional (36).

² Vilas (2003) hace referencia a que la descentralización pública es planteada desde tres perspectivas. Una de ellas es la fiscal que la expone como una herramienta para un manejo correcto de las cuentas públicas; previniendo la superposición de esfuerzos y derroche de recursos, y reduciendo costos de transacción. La otra es la perspectiva técnica, desde esta mirada, la descentralización puede ayudar a la toma de decisiones más eficientes, contribuyendo a la

Lo que se abre como discusión válida es en qué medida se presenta una democratización del territorio al intentar desarticular el centralismo estatal nacional y rearticularlo a través de escalas administrativas que garantizan mayor proximidad entre sujeto y gobierno. El planteo transcurre en que si las «autonomías» descentralizadoras están sujetas a las mismas relaciones de fuerza que los centros administrativos nacionales, como tales, responderán a los mismos intereses, estableciéndose una negociación directa y asimétrica entre los actores globales y los gobiernos locales. En cambio, la otra perspectiva, es que a través de una mayor capacidad de determinación político-administrativa de las municipalidades u otras formas de gobierno local y regional, se contribuye a disipar aquello que se considera pernicioso de las fuerzas del capital global y adaptar lo conveniente, esto es, reforzar cierto «federalismo» con localismos, que conduzcan a lo que algunos autores entienden como el enfoque del *desarrollo endógeno*³ (Romero, 2002; Vásquez Barquero, 2007; Madoery, 2008, entre otros). En definitiva, se trata de dilucidar si «descentralizar» garantiza o no la independencia de los esquemas de poder económico, incluso si puede ser un canal para legitimarlo o para confrontarlo⁴.

Si partimos de entender que el mundo globalizado es, en primera instancia, «un universo de competición territorial y, correlativamente, de competencia entre las instituciones a cargo de los territorios» (Auby, 2001:12) que se delimitan en cada una de las escalas geográficas posibles, con cierta dificultad es dable aceptar *per se* una tendencia democratizante en el modelo descentralizado. Para anteponer a la idea de «democratización = descentralización», es valedero utilizar la metáfora conceptual «guerra de los lugares» planteada por Santos (2000) para dar cuenta del estado de competitividad entre los diferentes lugares para ofrecer una mejor rentabilidad a las inversiones, esto es, para que el capital se realice y se acumule espacialmente. Esto significa que, independientemente de las escalas de actuación de una administración, existe una vocación a

desburocratización de la gestión pública y a dotar de mayor transparencia a los procesos y decisiones. Por último, se destaca la virtualidad democratizadora de la descentralización, en cuanto aproxima las decisiones políticas a jurisdicciones subnacionales, favoreciendo una mayor y más efectiva participación de los actores directamente interesados en ellas, circulando abiertamente la información que habilita una fiscalización social de la gestión pública (2).

3 En líneas generales, el desarrollo endógeno se difunde conforme los procesos de globalización se acentuaron y consolidaron bajo el signo del capitalismo, especialmente, una vez desintegrado el llamado «socialismo del siglo XX» con la caída de la ex URSS. En dicho contexto, la idea de lo endógeno no surge como antagonismo a lo global, menos aún como un modelo que discute el capitalismo, sino como una forma de rearticular las relaciones socioeconómicas y espaciales al reforzar lo local a través de sus potencialidades territoriales (recursos naturales, culturales, humanos, organizacionales, etc.), incitando a una mayor participación de la comunidad, aprovechando el sentido de pertenencia, identidad o familiaridad del espacio habitado (Romero, 2002) concluye que la idea central que domina la estrategia económica del desarrollo endógeno es, precisamente, que el sistema productivo de las ciudades crece y se transforma utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio, mediante las inversiones que realizan las empresas y los agentes públicos, bajo control creciente de la comunidad (141).

4 Por tal motivo, como destaca Vilas (2003), el alcance de la descentralización es mayor en materia de políticas sociales que en lo relativo a las políticas económicas y financieras más estratégicas para el ajuste y, por tal motivo, fuertemente centralizadas en el Estado Nacional (4).

subyugarse a los dictámenes de los sectores que portan mayores volúmenes de capital. Además, como destaca Harvey (2011), la «autonomía relativa» de las escalas subnacionales ha contribuido a catalizar, en el caso de las ciudades, el mentado «empresarialismo urbano», que lejos de oponerse o crear un modelo que revierta un orden socioespacial injusto, reproduce las exigencias contradictorias de la acumulación continua del capital. Frente a las necesidades de crear fuentes de trabajo, posibilidad que portan las inversiones productivas, las administraciones locales o regionales relegan la dimensión consultiva de la descentralización para ofertarse como soporte espacial del capital.

Al margen de la discusión sobre los procesos de democratización asociados a la descentralización, lo cierto es que la multiplicación de competencias administrativas de diferentes escalas, en un mismo espacio geográfico, ha contribuido a reproducir situaciones de superposición jurídica que no contribuyen a la desburocratización, sino que la agudiza al instalarse el debate sobre las responsabilidades y atribuciones⁵. Por tal motivo, se generan tensiones espaciales de tipo burocráticas en torno a qué norma prima y quién administra. Son numerosos los ejemplos donde sobre lo que se regula en las leyes nacionales tiene un sentido y en las provinciales u ordenanzas municipales otro. A esto se suma el problema de las competencias solapadas en lo que se refiere a la intervención de los diferentes niveles administrativos públicos, situación que, a su vez, puede complicarse si agregamos la administración privada y las dificultades que suelen surgir en su delimitación respecto a la pública. Otro inconveniente viene dado por la superposición de autoridades en la misma escala política, por ejemplo, cuando son creadas carteras o lanzados nuevos programas que administran y gestionan recursos que se sobreponen con las funciones que, previamente, están asignadas a otras instancias administrativas del mismo Estado. Para el quehacer geográfico, resultan significativas aquellas contradicciones entre diferentes marcos jurídicos (interjurídicas) y hacia el interior de los mismos (intrajurídicas), en lo que respecta al uso de los recursos naturales, al manejo ambiental y a todo lo referido al ordenamiento territorial, entre otros tópicos. Las normas derivadas de estos temas son las más propicias para el aporte del análisis geográfico a la cuestión jurídica. Entre ellas se encuentran las leyes referidas a la delimitación espacial, uso y ordenamiento de los litorales marítimos, espacio geográfico que identifica la subregión que tiene como objetivo el decreto a analizar en el presente trabajo: la costa marítima bonaerense.

Como destaca Dadon (2010), en la Argentina, la mayoría de las leyes y decretos nacionales y provinciales específicamente relacionados con el manejo de la zona costera «se refieren a la prevención de la contaminación, la preservación y manejo de los recur-

⁵ Es interesante señalar que las responsabilidades de cada escala político-administrativa, cuando se presenta una situación de superposición, son más debatidas cuando se presentan dos tipos de situaciones: 1) cuando hay una problemática específica hay un intento de delegación de responsabilidades, mientras que 2) cuando se presenta la oportunidad de lucrar con un recurso, servicio, fondos públicos, préstamos, etc. hay una disputa por el beneficio.

tos naturales (en especial, pesca, recursos hídricos e hidrocarburos), la protección de biodiversidad y ambientes nativos⁶, y, en menor grado, el ordenamiento territorial» (246).

Cabe resaltar, que el primer problema relacionado con los litorales es su definición y delimitación jurídica. Barragán Muñoz (2003) define geográficamente el área litoral como: «la franja de anchura variable, resultante del contacto interactivo entre la Naturaleza y las actividades humanas que se desarrollan en ámbitos que comparten la existencia o la influencia del mar»; «de ese modo, se establecen tres subáreas bien diferenciadas por sus características físico-naturales: la marítima, la terrestre y la que podría denominarse anfibia o marítimo-terrestre» (18).

Si bien son variadas las definiciones vertidas sobre lo que es el litoral marítimo, lo que sobresale en cada una de ellas es que lo que mayor controversia genera es la delimitación, por ejemplo, en la definición expuesta de Barragán Muñoz (2003) cabe preguntarse: ¿hasta dónde se supone que hay una influencia marítima en tal o cual actividad humana? Basta con precisar que, según las Naciones Unidas y el Banco Mundial, el 80 % de las mercancías se exportan por transporte marítimo. Es decir, el mayor volumen de la producción mundial depende, para su circulación y realización como mercancía, de los puertos marítimos. En ese caso, la influencia de los litorales marítimos en las actividades productivas que transportan sus mercancías mediante los puertos: ¿están sujetas a la influencia marítima, independientemente de que tan alejados estén físicamente de estos?

Además de la definición geográfica, está el problema de la delimitación político-administrativa que hacen los Estados de las costas y las autoridades que le competen intervenir en las mismas. En este punto, la descentralización, que ya hemos referenciado, contribuye a obstaculizar el diseño de una política general de costas marítimas que defina límites y competencias. Sobre este punto, Dadon (2010) resalta que, en la Argentina, «no existe un organismo público específico responsable de la gestión costera o que se encargue de la coordinación entre diferentes agencias e instituciones implicadas en el manejo de los recursos costeros» (248). En su defecto, tampoco hay una

⁶ Si bien las leyes de corte ambiental tienen un recorrido histórico, es a partir de la Reforma Constitucional de 1994 que se multiplican las oficinas gubernamentales y las normas orientadas a la preservación del medio ambiente, asignándole a dicha función no solo un sentido científico, de conservación prístina e irrestricta, sino dándole un sentido social, más amplio, en el que se expone que el cuidado de los ecosistemas contribuye a mejorar la calidad de vida del conjunto de la población. Esta posición está fundamentada en el artículo 41: «Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos».

ley general de costas, que facilite los medios y orientaciones a escalas administrativas de orden inferior⁷, solo aparece en un marco normativo nacional para definir las playas y las costas como bienes públicos, contemplados tanto en el antiguo Código Civil Velezano (1869–2015) como en el Código Civil y Comercial vigente desde el 1º de agosto de 2015⁸. En efecto, el dominio originario es delegado a las provincias⁹, quedando solo como responsabilidad principal de la administración nacional aquellos espacios costeros afectados a instalaciones o predios militares, como así también la seguridad en puertos a través del accionar de fuerzas de seguridad específicas (Prefectura Naval Argentina). No obstante, además del deslinde de la Nación a las provincias, hay una tendencia de estas últimas a delegar atribuciones a la escala local, generalmente, con un presupuesto escaso para implementar planes o programas, siendo uno de los casos más ejemplares de administración municipal de costas, en la provincia de Buenos Aires, la ordenación territorial en el ámbito terrestre o la explotación turística de las playas. En síntesis, no hay una política nacional, sino que las políticas están planificadas y ejecutadas por los estados provinciales y, a su vez, cada estado municipal dispone de medidas que impactan en el tipo de uso que se hace del espacio litoral.

Tomando como referencia la clasificación propuesta por Barragán Muñoz (2003), las costas argentinas se encuadran dentro de un modelo jurídico difuso¹⁰, tratándose de aquel que: «desarrolla la gestión a partir de la “convergencia de las distintas legislaciones sectoriales en la zona costera, encontrándose los mecanismos de administración y control en la normativa aplicable a cualquiera de los campos de intervención (protección ambiental, puertos, ordenación territorial, manejo de playas, etc.)» (84). Ampliando la definición de la clasificación, el modelo difuso, generalmente, desconoce las particularidades del ambiente costero, al sectorizarlo y administrarlo sin tener en consideración las variables ambientales, sino estableciendo una racionalidad económica y política que sujeta al marco normativo a diversos intereses productivos, relativizando la importancia de la integridad ecosistémica del litoral.

7 Barragán Muñoz (2003) plantea que cuando se presenta un «modelo de gestión centralizado en una ley general, a escala nacional, se está ante un modelo jurídico abierto» (77).

8 En el antiguo Código Civil Velezano es el artículo 2348 (incorporado en 1968) el que determina como bien público las playas de mar, mientras que en el nuevo Código Civil y Comercial se hace en el artículo 235, en los mismos términos.

9 El deslinde de la administración nacional respecto a las costas y playas tiene como hito el Decreto del 31 de marzo de 1909, en el que se determinó el alcance de la jurisdicción nacional y provincial respecto a los espacios litorales marítimos y fluviales. No obstante, la norma que determina el predominio del estado provincial en la administración y gestión de las costas y playas marítimas es el Decreto 966 del año 1926.

10 Además del modelo jurídico difuso y el abierto (pie de página anterior), Barragán Muñoz (2003) menciona dos modelos más: 1) el específico, proponiendo tal denominación para aquellos instrumentos normativos que, identificados con una ley básica y específicamente costera, tienen un contenido y alcance muy sesgado o limitado hacia aspectos concretos, bien sea espacial o sectorialmente (80); y 2) el instrumental, como aquella gestión que se realiza a partir de una ley o norma, que se encarga poco más que de definir los instrumentos operativos y los órganos de gestión (86).

Dentro del marco jurídico que norma las costas argentinas, se analizará en el presente trabajo el Decreto 3202/06. El mismo fue sancionado en el año 2006 y forma parte de las normas creadas como intento de (re)ordenar¹¹ el territorio costero-marítimo de la provincia de Buenos Aires, fijando los presupuestos mínimos para la aprobación de proyectos urbanísticos en la zona atlántica bonaerense. Se trata de una norma creada y fundamentada sobre la base del reconocimiento político de la problemática ambiental que atraviesa la subregión como resultado del histórico avance de una frontera urbana ligada a la reproducción de la espacialidad turística que impacta en las áreas más sensibles del litoral marítimo.

Al no existir una centralización administrativa en lo que tiene que ver con el manejo de los litorales, se imposibilita abordar políticamente una problemática costera a escala nacional e incluso provincial, ya que, como veremos en el desarrollo del trabajo, se delega a los gobiernos locales atribuciones que tendrían que estar sujetas a una planificación general que condujese a que todos los municipios litoraleños tuviesen una política común. Debido a la falta de coordinación política, el consenso con los demás estados provinciales y/o municipales queda limitado o sujeto al entendimiento o voluntad entre diferentes administraciones, hecho que no solo se limita a la variable espacial (entre diferentes unidades político-administrativas en el presente), sino que también hay que incorporar la variable temporal, ya que en ella pueden acontecer cambios políticos y de administración que desactiven un proceso político en marcha. Entonces, lo que puede surgir, examinado a escala nacional, es una ruptura espacial en la forma de ordenar y manejar los litorales entre las diferentes administraciones provinciales y municipales, pero también una ruptura política entre los diferentes partidos, frentes, movimientos, etc. que acceden al ejecutivo y deliberativo, que además puede reproducirse hacia el interior de la misma línea partidaria. Toda esta situación puede desembocar en abandonar medidas consensuadas en gestiones anteriores. Por tal motivo, se decanta que toda problemática que se singulariza en un litoral tiene límites prefijados administrativamente que colisionan con los límites geográficos que sustentan en los principios ambientales, ya que los límites jurisdiccionales desconocen la dinámica propia del ecosistema costero¹². Esto pone de relieve que para que una política de costas sea efectiva lo tiene que ser en forma integrada y abarcativa, es decir,

11 Hablamos de reordenamiento en el sentido de que se trata de una norma que parte de entender que las anteriores formas de ocupación y apropiación del territorio han conducido a una serie de problemáticas que deben ser corregidas.

12 Recordemos que los sistemas costeros son ambientes de extrema sensibilidad a las intervenciones antrópicas, las playas, por ejemplo, presentan un delicado balance sedimentario que puede ser fácilmente corrompido por el accionar del hombre. Como bien señala Dadon (2002), una de las particularidades del ecosistema costero es que los impactos no se restringen en general a la localidad donde se originan, sino que son transmitidos a áreas circundantes gracias a la dinámica de los factores físicos y biológicos, entre los que se encuentran muchos mecanismos de transporte lateral (101). La deriva costera y los vientos transportan rápidamente a las especies invasoras y a los contaminantes, y en general, colaboran con la expansión de efectos indeseados resultantes de una gestión ambiental inadecuada (101).

tiene que adquirir una escala regional que entienda el sistema costero como totalidad espacial y no como parcelas político-administrativas.

Como la presente investigación aborda una norma relacionada con el ordenamiento territorial en un espacio geográfico específico —el litoral marítimo bonaerense— el encuadre teórico sobre el que también se apoya el trabajo es una revisión crítica de la propuesta de Barragán Muñoz (2003) para estudiar las áreas litorales. El autor se apoya en lo sistémico al visualizar su objeto de estudio como tres subsistemas que interactúan permanentemente, siendo el principal objetivo el análisis de esas interrelaciones para comprender el espacio litoral como sistema, como totalidad. Los subsistemas son: el 1) físico y natural, 2) social y económico y 3) jurídico-administrativo. En cada uno de ellos, encuentra los motivos para establecer la singularidad e importancia de los litorales como un objeto de estudio o una subdisciplina geográfica. En el presente trabajo, la atención estará centrada en el subsistema jurídico-administrativo. En el mismo, Barragán Muñoz (2003) destaca aspectos a los que algunos los propone como absolutamente singulares, destacándose la naturaleza pública de la mayor parte de las áreas marítimo-terrestres, el carácter público de los recursos vivos y no vivos, la inusual convergencia de administraciones en la gestión de los intereses y asuntos públicos, el elevado número de diferentes intereses privados (en los que destaca que no siempre pueden convivir en forma armónica), la diversidad de los mecanismos e instrumentos de gestión establecidos, la dificultad para encontrar fórmulas que hayan tenido éxito en la ordenación del espacio y los recursos litorales, entre otros.

En lo que respecta a lo jurídico-administrativo, consideramos que no puede ser separado del entramado político en el que discuten y aprueban normas y programas. Barragán Muñoz (2003) hace referencia en diferentes pasajes de su trabajo a las cuestiones políticas, pero no queda en un rol central, diluyéndose la comprensión del litoral como un espacio de disputa. Si bien podría ser incluida la dimensión política en el subsistema socioeconómico, consideremos más propicio incorporarlo en el jurídico-administrativo y redefinirlo como político-jurídico. Por tal motivo, interesa en el presente trabajo incorporar algunas conceptualizaciones analíticas propias de la Geografía Política para estudiar las contradicciones inherentes a la norma analizada.

2. Metodología

La metodología implementada en el trabajo consistió en efectuar un digesto de las diferentes normas nacionales y provinciales que se refieran directa o indirectamente a la temática de las definiciones jurisdiccionales del litoral marítimo bonaerense, al uso de los mismos (como proveedores de recursos o soporte de instalaciones), a su protección y al ordenamiento territorial. También, se relevaron las ordenanzas municipales más destacadas en lo que

se refiere a la temática. Este compendio de leyes y ordenanzas permitió caracterizar el estado jurídico de las costas marítimas de la provincia de Buenos Aires y entender sobre qué base normativa se estableció el Decreto 3202/06. Para el análisis crítico de este último, se trabajó en la lectura detenida de lo instituido por ley evaluando donde se presentan contradicciones entre el espíritu de la norma y lo que efectivamente estimula y orienta.

Como el Decreto 3202/06 presenta una fórmula para el cálculo de lo que cada municipio dispone para expandirse urbanísticamente en el frente costero, el proceso matemático fue realizado en cada una de las unidades administrativas para cuantificar el alcance de la norma. Para realizar la operación fue necesario contar con dos datos: la longitud total de costa de cada uno de los municipios y la longitud del frente costero ocupado por urbanizaciones o loteos en cada uno de los municipios, aprobados hasta el año 2006. Esta última información, fue obtenida a través de los datos catastrales disponibles en el *sistema urBASig* del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires, transfiriéndolos a imágenes satelitales de la subregión para realizar los cálculos necesarios para la aplicación de las fórmulas, a lo que se suma los últimos loteos realizados con anterioridad a la sanción del decreto, siendo la totalidad de los mismos, desde fines de la década de 1990, efectuados para desarrollos inmobiliarios privados.

3. Área de estudio y digesto de normas referidas al ordenamiento territorial

El Decreto 3202/06 se aplica únicamente al litoral marítimo bonaerense que conforma una subregión, dentro de la región Pampeana, desarrollada a lo largo de 1250 kilómetros de costas que forman parte del territorio de dieciséis municipios (ver Mapa 1)¹³. En dichas costas marítimas, se asientan 47 localidades pobladas, según el último censo (2010), por 1 189 409 habitantes, lo que representa un incremento intercensal del 6,65 %¹⁴ respecto al censo 2001. Se trata de un territorio que está definido por sus rasgos físicos de litoralidad, pero su delimitación regional nace de la historia, es decir, de un pasado vivido en común por una comunidad que se asentó y ocupó las

¹³ Los municipios son: La Costa, Pinamar, Villa Gesell, Mar Chiquita, Gral. Pueyrredón, Gral. Alvarado, Lobería, Necochea, San Cayetano, Tres Arroyos, Cnel. Dorrego, Monte Hermoso, Cnel. Rosales, Bahía Blanca, Villarino y Patagones.

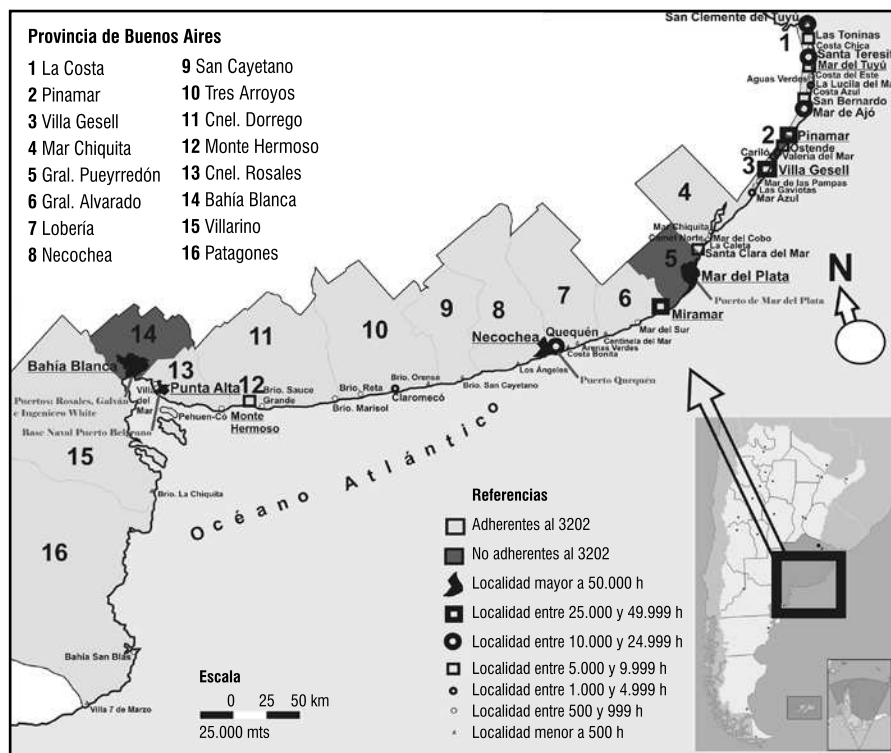
¹⁴ Este dato coloca la subregión por debajo del crecimiento intercensal nacional (10,63 %), sin embargo, las ciudades de tamaño medio (o intermedias) registran porcentajes de variación superiores, es el caso del conjunto de localidades que pueblan la costa del partido de Pinamar, que duplican la medida nacional, al crecer intercensalmente un 24,49 %. También, las pequeñas localidades sobre la costa han crecido a un ritmo superior, incluso con valores próximos a la duplicación de su población, como es el caso de Santa Clara del Mar, Reta y Balneario Oriente. Es para destacar, que en todos los casos de crecimiento poblacional, la construcción asociada al desarrollo urbano-turístico es lo que motoriza las economías locales.

costas a medida que se consolidaban núcleos urbanos que tenían como principal función ser los destinos turísticos para un sector de la sociedad argentina (asentamientos balnearios) o ser el soporte espacial de la actividad portuaria (asentamientos portuarios), configurándose una unidad territorial disímil a los centros rurales y urbanos típicos del interior de la región pampeana. El turismo promovió procesos extensivos de expansión urbana que, al combinarse con el mercado inmobiliario, contribuyó, desde fines del siglo XIX, al desarrollo de una economía local centrada en la especulación del valor de la tierra próxima al principal atractivo turístico: la playa y el mar. En los casos que el turismo alcanzó cualidades masivas, el crecimiento urbano fue adquiriendo un comportamiento implosivo, al presentarse un proceso de destrucción-creativa en los frentes costeros, donde eran demolidas segundas residencias unifamiliares, que correspondían a las primeras generaciones de veraneantes pertenecientes a las clases altas, o eran arrasados médanos enteros, para implantar una serie de objetos urbanos dispuestos espacialmente en forma compacta y concentrada, predominando los paseos y avenidas costaneras y las edificaciones en altura que multiplicaban el valor de la tierra y la vivienda. En la mayoría de los balnearios marítimos bonaerenses, el conjunto urbano pasó a poblar densamente la zona costera y dominar el paisaje costero. Al valorarse los lotes próximos a la línea de ribera¹⁵, debido a su conversión en medio de producción para la realización del capital urbano-turístico, lo que acontece en el área más sensible del litoral es una serie de transformaciones territoriales que terminan por presionar e impactar el ambiente costero, generando una serie de desajustes socio-ambientales que, en diferentes momentos históricos, han reproducido crisis localizadas¹⁶.

15 El trazado de la línea de ribera es medular en lo que respecta al ordenamiento territorial, ya que a partir de ella se considera al territorio como terrestre, tornándose en un indicador fundamental para establecer hasta dónde puede aproximarse la urbanización a la costa o cuáles son los límites de la faja de protección costera. Tal como lo indica el Decreto 10391/97, la potestad de determinación y fijación de la línea de ribera es de la provincia de Buenos Aires (artículo 1º), y la misma tiene la función de delimitar el dominio público del Estado y a la vez de servir de deslinde de las propiedades contiguas. Como indica el artículo 2º de dicho Decreto, las metodologías y procedimientos de fijación de la línea de ribera marítima, estarán dados por un criterio mixto que contemple la cota de nivel de las altas mareas normales a partir de la totalidad de los fenómenos naturales que por su importancia y regularidad, pasan a convertirse en fenómenos normales, y la adaptación de esta al rasgo geomorfológico generado.

16 Se tratan de verdaderas crisis socio-ambientales que acontecen en una localidad, en varias o en la subregión en conjunto, producto de una agudización de los antagonismos que subyacen a una relación «sociedad – ecosistema costero» reproducida sobre la idea de la «confrontación». Esto es, entender determinados rasgos físicos del ambiente litoral como obstáculos a vencer, al mismo tiempo que los sectores ligados al desarrollo urbano-turístico se apropian y mercantilizan aquellas cualidades útiles para la realización del capital inmobiliario y turístico. Cuando la tensión entre el capital y la naturaleza explotada alcanza tal punto que compromete la realización del primero, este último entra en una contradicción que O'Connor (1992) denomina Segunda Contradicción, que deriva en una crisis que se manifiesta por el lado de los costos de producción. Básicamente, en la teoría marxista ecológica, la crisis económica asume la forma de una «crisis de liquidez», o subproducción de capital (O'Connor, 2002). Esto se debe a que el régimen capitalista no solo incluye a la naturaleza sino que también la subordina a los designios de la producción de plusvalor (Tagliavini y Sabatella, 2011). En nuestro caso de estudio, son un claro ejemplo las tormentas excepcionales que

Mapa 1.
Municipios que conforman la subregión costera-marítima bonaerense
y su estado legal respecto al Decreto 3202/06



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, la actividad portuaria e industrial han marcado la tendencia urbanística de expansión concentrada e intensiva, fenómeno socioespacial que en la subregión solo se presenta en tres localidades: Mar del Plata, Necochea-Quequén y el Gran Bahía Blanca. Cabe aclarar que tanto Mar del Plata como Necochea-Quequén presentan, además de la actividad portuaria-industrial, un desarrollo turístico incipiente, en el

elevan el nivel del mar abruptamente destruyendo las instalaciones turísticas de playa, provocando enormes pérdidas económicas e impulsando a los gobiernos municipales a declarar situaciones de emergencia «ambiental» que terminan por orientar una política de subvención a los privados afectados o matizar los impactos mediante obras denominadas de «defensa» costera —terminología que confirma una percepción de la naturaleza como «belicosa». En ambos casos, se trata de un rescate a los sectores que explotan el recurso playa y no un esfuerzo por armonizar las tensiones entre los intereses económicos y la dinámica costera.

primer caso, se trata de la primera ciudad turística de la Argentina y la más convocante en la subregión, siendo una notoria expresión socioespacial del turismo de masas y, como tal, de las actividades relacionadas que gravitan en dichas economías. En el caso de Necochea–Quequén, el turismo adquiere una menor relevancia en comparación con su puerto y complejo agroindustrial. Por último, las limitaciones geofísicas combinadas con la industrialización pesada y el desarrollo portuario que afecta la totalidad de sus costas, imposibilitan que Bahía Blanca pueda posicionarse dentro de un mercado de playas turísticas, por tal motivo, han crecido como asentamientos balnearios funcionales al poblador bahiense Monte Hermoso y Pehuen–Có.

Respecto al desarrollo expansivo e implosivo de los asentamientos balnearios se presentan una serie de problemáticas ambientales que se han agudizado conforme el modelo hegemónico de construcción territorial se expande a modo de «avance de la frontera urbana». En primer lugar, se destaca el hecho de que el propio modelo de desarrollo urbano–turístico termina impactando sobre el conjunto de atractivos turísticos (los médanos, la playa, el mar) que pondera y sobre las condiciones de vida de los pobladores permanentes y temporarios (merma del agua corriente; hacinamiento en las playas, residencias y alojamientos; explotación laboral). En la problemática, que adquiere cualidades multidimensionales, se destaca lo que Reboratti (1999) define como «canibalismo ambiental» (50), como metáfora para dar cuenta que los balnearios al crecer mediante la especulación inmobiliaria, mecanismo de mercado que aprovecha, en este caso, la coyuntura que ofrece el turismo, se fagocitan los mismos recursos en los cuales se basa ese crecimiento. Se trata de una verdadera «destrucción» de la playa, ya que la necesidad expansiva del capital inmobiliario lo llevó a ocupar la franja costera, amputando, en varios casos, las primeras líneas de médanos¹⁷ que no solo tienen el potencial para formar parte de los recursos turísticos, sino que cumplen determinadas funciones ecológicas, incluso para el asentamiento humano¹⁸. Esto trajo aparejado un cambio sociocultural, debido a que se modificó el paradigma del uso recreacional de las playas, inicialmente orientado a la contemplación del paisaje costero, avanzando gradualmente una concepción más artificial del litoral marítimo como soporte del turismo, que no se limitó al frente costero urbanizado, sino que también avanzó sobre la playa mediante instalaciones que simulan una forma de extensión

¹⁷ Uno de los trabajos geográficos más prolíficos sobre la configuración socioespacial que asumen los asentamientos balnearios de la subregión es el de Bertoncello (1992) que presenta como caso de estudio las localidades turísticas del partido de La Costa.

¹⁸ Los médanos son geoformas que contribuyen a disminuir la energía de una tormenta marítima y los procesos erosivos que acarrea. Los asentamientos que preservan los cordones dunares tienen una eficaz y natural barrera que contiene el avance sobre el área terrestre de las mareas excepcionales por tormenta o marejadas. Como recurso no renovable, sus arenas pueden ser utilizadas para el proceso de urbanización (ver Isla, 2010). Otro punto para destacar es que las barreras medanosas son las principales zonas de recarga de las reservas de agua dulce, en efecto, la existencia de cuencas subterráneas han sido un recurso valioso que contribuyó al desarrollo territorial y a la ocupación intensiva de los asentamientos humanos en la costa bonaerense (Kruse y Carretero, 2010).

urbana, que Mantero (2006) denomina «balsearización»¹⁹, y que cumplen funciones ligadas a los servicios y productos ofertados al usuario de la playa, siendo la expresión más genuina la de las unidades de sombra que una vez instaladas densamente pasan a dominar el paisaje costero (ver Imagen 1 y 2).

El modelo hegemónico de ocupación de las costas bonaerenses se apoya en el desarrollo urbano sobre la base de los intereses del capital inmobiliario, expandiéndose en algunos casos, sobre «tierras potencialmente agrícolas; en otros, sobre los campos de arena que funcionan como reservorios» (Dadon y Matteucci, 2002:25). Se trata de un modelo homogéneo en términos generales²⁰, temporales y espaciales, ya que la urbanización del litoral y la balsearización de las playas son históricamente concebidas como motor de desarrollo económico, incluso aquellos espacios aún no ocupados son apreciados como reserva de valor inmobiliario para ser puestos en producción urbano-turística cuando la coyuntura lo demande. La expectativa de los agentes económicos (turísticos e inmobiliarios) que gobiernan el proceso de construcción territorial y los estados municipales que garantizan la instalación de las lógicas espaciales de los primeros es lo que pone en movimiento expansivo la frontera urbano-turística desde hace más de un siglo. Las prácticas habituales del modelo son el asfaltado de zonas costeras (avenidas costaneras), la edificación vertical en el frente costero, bajadas artificiales cortando médanos y acantilados, la inversión de las líneas de drenaje, los

19 Balsearización es un término acuñado por Mantero (2006) quien, a través de sus trabajos de investigación sobre el uso turístico del litoral marítimo bonaerense, lo definió como un proceso de ocupación efectiva de la playa mediante equipamiento turístico, con diferentes modalidades según la diversidad de usuarios, consumidores y productores de espacios que le confieren identidad y singularidad. Este proceso tiene como finalidad crear una forma espacial en la que se realiza, como contenido, la atención de diversas necesidades que el turista o el usuario local pueden demandar. Una de las formas más representativas de este proceso es el parcelamiento de la superficie de playa, con el fin de habilitar el asentamiento de inversiones comerciales y recreativas —restaurantes, tiendas de ropa, piletas, juegos, etc.— o para crear múltiples (micro)espacios privados que son ofertados para permanecer en la playa con mayor resguardo y/o confort —carpas, sombrillas, tiendas—. La subdivisión que se reproduce hacia el interior de una playa afectada al proceso de balsearización es homologable al parcelamiento que se efectúa en la configuración urbana. Por tal motivo, consideramos a la balsearización como un proceso de urbanización del espacio de playa.

20 Cabe aclarar que las urbanizaciones privadas asentadas en las zonas costeras marítimas de la provincia de Buenos Aires, y las que se están desarrollando, exponen como parte de sus mecanismos de comercialización la idea de «sustentabilidad». Esto es una estrategia de marketing en la que se oferta un hábitat urbano amigable con el ecosistema costero, como forma de diferenciarse de la matriz urbana abierta que la circunda. No se trata de un modelo novedoso, sino de una política comercial que es adaptada y legitimada por las administraciones locales como una oferta de calidad ambiental y de prestigio por convocar a un turismo de cualidades elitistas y, por ende, con mayor poder adquisitivo. Este tipo de urbanizaciones, al margen de que no desarrollan una política de cemento, tiene un impacto ambiental de envergadura al impermeabilizar los suelos con la parquización y las instalaciones deportivas, modificar el relieve dunar al lotear áreas que deben ser modificada su topografía para la construcción de viviendas, cambiar las líneas de drenaje con las arterias construidas, contaminar las napas freáticas con los pozos ciegos al mismo tiempo que obstaculiza su recarga por reducir la capacidad de infiltración de los suelos arenosos, etc. En definitiva, se trata de las mismas problemáticas que en las demás urbanizaciones de la región, la diferencia pasa por los matices.

Imagen 1.

Edificación en el año 2006 del complejo balneario «Bahía Varese» en Playa Varese (Mar del Plata)



Fuente: archivo personal.

Imagen 2.

Estado del proceso de balnearización en 2016 en Playa Varese (Mar del Plata).



Fuente: archivo personal.

desagües pluviales y cloacales que desembocan en el mar, la privatización del espacio playa mediante el cierre de accesos públicos y la concesión de las mismas, la sustitución de la biota nativa por especies exóticas, la sobreforestación, la balnearización de la playa con cemento, la contaminación visual con carteles publicitarios, entre otros (Dadon y Matteucci, 2002 y Hernández, 2010). Esto, en conjunto, ha traído aparejado una serie de problemáticas socio-ambientales: erosión costera, contaminación de las aguas litoraleñas, pérdida de la biodiversidad, agotamiento de las napas freáticas, disminución de la calidad escénica del paisaje, etc. Si bien, hay un rediseño de políticas territoriales que bosquejan a través de normas poner cierto límite a prácticas urbanas depredatorias, no son más que planteamientos de forma y no de fondo, incluso varias están dentro cierto anacronismo, ya que regulan sobre intervenciones territoriales ya efectuadas e irreversibles, transformándose en leyes inaplicables²¹.

Si la hipótesis central es que la urbanización sin control y sin un ordenamiento más acorde a la dinámica del ecosistema litoral es la causante de la problemática socioambiental que atraviesa la subregión y que se agudiza conforme avanza la frontera urbana, es claro que el Estado tiene que orientar las soluciones proveyendo de medidas e instrumentos que contribuyan a revertir la situación de las costas. Entre las medidas asumidas de cara a la problemática, una de las más consistentes es el Decreto 3202/06, promulgado por el poder ejecutivo de la provincia de Buenos Aires en el año 2006, debido a que el mismo parte de una caracterización crítica de la situación urbano-ambiental del litoral marítimo bonaerense y tiene como objetivo regular y aminsonar los procesos de expansión urbana sobre la franja costera, al mismo tiempo que promueve que los municipios declaren áreas protegidas.

Es importante destacar algunas cuestiones que se desprenden del digesto de normas relevadas y analizadas. En primer lugar, cabe recordar, que las costas marítimas están sujetas el Código Civil y Comercial de la República Argentina²², definidas como bienes públicos. No obstante, el ordenamiento territorial de los litorales marítimos bonaerenses fue delegado a los municipios por el Estado provincial mediante una serie de normas que descentralizan sus funciones, fundamentalmente la Ley Orgánica de las Municipalidades (6769/58) y la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (8912/77). De esta forma, los estados municipales quedaron como «responsables del ordenamiento territorial a partir de los Planes Reguladores o Códigos Urbanísticos de Usos del Suelo» (Dadon, 2010:248). Este proceso particular de descentralización en la subregión que, a diferencia de lo desarrollado en el apartado introductorio, se produjo

²¹ Por ejemplo, las normas que fijan límites a la expansión urbana en las costas, estando las mismas ocupadas por procesos urbanísticos en forma intensiva.

²² En su artículo 235, inciso b, define como bienes públicos: «las aguas interiores, bahías, golfos, ensenadas, puertos, ancladeros y las playas marítimas; se entiende por playas marítimas la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local aplicable en cada caso».

a mediados del siglo XX y no en las postrimerías del XXI, condujo a un proceso contradictorio en lo que se refiere al ordenamiento territorial normado, ya que mientras el Estado Provincial instituía, desde fines de la década de 1940, leyes provinciales destinadas específicamente a limitar el avance de la frontera urbana sobre el dominio público de la zona costera, por otro lado, delegaban a los municipios el derecho a orientar el proceso de ocupación de la misma²³, predominando en estos últimos una política basada en la excepción y habilitación de proyectos de desarrollo urbanístico, en algunas ocasiones, contrapuestos a las directrices fijadas por las leyes provinciales²⁴.

La contradicción entre la política «oficial» del Estado provincial respecto a la política municipal viene dada no por la simple delegación de funciones, que de por sí no estaría explicando la problemática abordada, sino porque la matriz de desarrollo territorial de la subregión costera está históricamente formada y hegemonizada por la combinación del capital inmobiliario con el capital turístico. La mayoría de los gobiernos locales de la subregión han sido fundados por sectores asociados al capital inmobiliario que orientaban la comercialización de lotes urbanos en sintonía con el incipiente desarrollo turístico. Como ya ha sido destacado, este modelo contó con un patrón espacial muy marcado, ya que la proximidad al mar y la costa tenía un sobrevalor al transformarse en un medio de producción para la economía turística. Donde se presentaron procesos intensivos de desarrollo del capital turístico, los gobiernos locales promovieron durante décadas la ocupación intensiva de los frentes costeros, convirtiéndolos radicalmente en una Franja Costera Urbana-Turística (Dadon, 2012)²⁵. La tierra costera se transformó en un factor de poder al ser el bien más substancial del modelo de desarrollo regional. Mientras las normas provinciales de ordenamiento

23 Son un claro ejemplo las Leyes 4739 sobre Urbanización de Playas y Riberas promulgada en el año 1939, 10128/83 y 8912/77 sobre Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, 12257/98 que refiere al Código de Aguas. En todas ellas, surge como espíritu de la norma alejar los procesos urbanísticos de las costas marítimas, no obstante, delega en todos los casos a los municipios la administración y planificación de dicho espacio.

24 Uno de los ejemplos concretos lo representan las Leyes 10128/83 y 8912/77 que reglamentan cierto orden territorial para las áreas costeras que, en artículos específicos, limita el avance de la frontera urbana. En cambio, las ordenanzas municipales, reinterpretan las normas para ajustarlas a las necesidades materiales de los emprendimientos urbanísticos, argumentando en la mayoría de los casos que la industria de la construcción es una «actividad multiplicadora de la economía».

25 Dadon (2012) hace mención de la existencia de una franja costera urbano-turística que se reproduce espacialmente en los asentamientos turístico-balnearios y que los singulariza o los define tipológicamente. Básicamente, se trata de la extensión territorial de las actividades relacionadas con el turismo de «sol y playa», lo que implica incluir las playas y las aguas someras, hacia el océano, y las áreas destinadas a alojamiento, servicios y recreación de los turistas. Como la expansión es, generalmente, paralela a la costa, siguiendo su contorno, siempre que existan condiciones geográficas y técnicas para su desarrollo, la forma que asume este patrón espacial es de «franja». En dicho espacio, se encuentra el equipamiento balneario, la infraestructura de defensa de costas y para actividades deportivas y recreativas, y se concentra la mayor cantidad de segundas residencias, hoteles, salas de espectáculos, establecimientos gastronómicos, comerciales y recreativos activos, los cuales constituyen la mayor parte de la edificación y urbanización; hay porcentajes de viviendas permanentes más bajos que en los barrios más alejados de la costa y no suele permitirse la instalación de establecimientos industriales.

territorial exigían tomar a consideración la variable ambiental y espacial en lo referido a la proximidad de las urbanizaciones respecto al frente costero, las ordenanzas municipales impulsaban medidas de excepción a diferentes proyectos de urbanización haciendo eje en que nutrían la economía local. Siendo esto posible por la adecuación, realizada por el ejecutivo y deliberativo local, de las normas jurídicas para hacerlas funcionales a los intereses del sector inmobiliario. Cabe destacar que precisamente los vacíos legales que se presentan en dichas normas y la ausencia de un organismo específico que centralizara y orientara un proceso ordenado de ocupación del área costera, para despojar la racionalidad inmobiliaria como rectora, contribuyeron a que desde los municipios se legitime y transfiera a los sectores inmobiliarios el qué y cómo hacer el proceso de urbanización en los frentes costeros.

Como se analizará en el próximo apartado, el Decreto 3202/06 es la normativa más reciente que pretende reordenar la ocupación urbana del área costera marítima de la provincia de Buenos Aires. Se vale, para tal fin, de una caracterización crítica al modelo de desarrollo urbano-turístico que ha hegemonizado el proceso de construcción territorial en el espacio interviniente, fijando criterios que afinan y corrigen los fijados por las normas preexistentes. No obstante, como desarrollaremos, el decreto no está exento de contradicciones y vacíos normativos que lo hace insuficiente para reducir las presiones del mercado inmobiliario sobre la franja costera.

4. Estudio de caso: análisis del Decreto 3202/06

Como ya se ha señalado, el Decreto 3202/06 parte de un diagnóstico crítico respecto a la situación generada por los procesos de urbanización sobre el ecosistema marítimo-costero de la provincia de Buenos Aires. En los considerandos de la norma se hace explícita la problemática, el primero de ellos expone: «que en los diferentes tramos de la franja marítima de la Provincia de Buenos Aires comprendidos entre Punta Rasa y Punta Alta encontramos ambientes especialmente frágiles, que como efecto del proceso de urbanización experimentan transformaciones que amenazan la sustentabilidad de estos ambientes». No obstante, en el segundo considerando, la importancia asignada a lo ambiental, que se subraya en el primero, se transfiere como valor económico, al argumentar que las playas se han transformado en las localidades costeras-marítimas en un: «recurso turístico de enorme importancia». Es decir, el texto de la norma considera que el modelo de desarrollo que ha hegemonizado la construcción territorial en la subregión entra en conflicto con su base material, al hacer manifiesto el proceso destructivo del recurso sobre el cual se sustenta la economía de la mayoría de los asentamientos

que ocupan la costa marítima bonaerense: las playas. No obstante, se puede observar en el texto del decreto que se disocia el desarrollo turístico del desarrollo urbano, cuando en la subregión ambos forman una sola potencia. También, la norma suscribe a la idea de un «avance» urbanístico al señalar que los procesos de desarrollo inmobiliario consumen los espacios litorales «vacantes». Este proceso que acontece en la subregión es considerar la tierra disponible como «reservas de valor». Para reforzar la posición crítica, los siguientes considerandos de la norma hacen alusión directa a las problemáticas detectadas por un crecimiento urbano de impacto ambiental, como el agotamiento de las napas al efectuarse sellados antropogénicos²⁶ en las áreas de recarga que se emplazan en zonas medanosas; la contaminación de los acuíferos por falta de redes cloacales; la irrupción del ciclo de la arena por obras públicas y privadas mal diseñadas y emplazadas que incrementan los procesos de erosión, entre otros.

Es para destacar que el decreto se respalda en normas preexistentes como la Ley 12257/98 que establece, entre otras resoluciones, los criterios de protección del ecosistema costero y el Decreto-Ley 8912/77 que se refiere al ordenamiento territorial, resaltando que esta última es una directriz para el accionar de los gobiernos locales en lo que se refiere al establecimiento de restricciones en la urbanización de las zonas costeras. Sobre esto último, el decreto sostiene que si bien los municipios tienen la prioridad primaria en el diseño y ejecución de los códigos de ordenamiento territorial, los mismos tienen que estar en concordancia con las estrategias más abarcadoras fijadas por los organismos del estado provincial. Además, se expresa que el método en el diseño del decreto se basó en la consulta a especialistas en la temática a partir de la organización de diferentes instancias de participación y del derecho comparado para recoger la experiencia de otros países en problemáticas análogas.

Finalmente, la norma fija diez artículos que son coherentes, a priori, con determinados objetivos presentados en los argumentos y supuestos de los considerandos. Al margen del espíritu del decreto, el mismo no está exento de contradicciones normativas, que son, en buena medida, similares a las que presentan las leyes que lo anteceden. El hecho fáctico es que, al margen de las propuestas regulatorias del conjunto de las normas preexistentes al Decreto 3202/06, se ha habilitado al mercado inmobiliario a seguir avanzando sobre el área costera, mediante las excepciones que facultan las normas que conceden autonomía a las municipalidades. Las contradicciones específicas del decreto en cuestión pueden ser detectadas mediante un análisis minucioso, en el proceso resaltamos siete ítems o puntos específicos que abordaremos en forma breve a continuación:

²⁶ El sellado antropogénico (ver Lozano et al., 2011) es un proceso derivado de un cambio radical en el uso del suelo, principalmente, por procesos de urbanización y construcción de infraestructuras, que modifican completamente el medio edáfico, generando una serie de problemáticas derivadas de su impermeabilización, eliminación de la biota, la destrucción de las capas superiores o superficiales del horizonte del suelo, entre otras. Lo que más caracteriza y distingue este proceso es la transformación del suelo natural por materiales artificiales impermeables (Alvarado et al., 2014).

1 • En primer lugar, es un decreto que sostiene una política descentralizadora en lo que respecta al ordenamiento territorial de la zona costera. Si bien, en algunos pasajes de la norma, sobre todo en los considerandos, es manifiesto la necesidad de articular la administración provincial con la municipal, incluso suponiendo la centralidad de la primera respecto a la segunda²⁷, lo que expresa el decreto es que, al no ser ley, los municipios tienen autonomía para adherir o no a las directrices de reordenamiento territorial. En efecto, la adhesión y sujeción a la norma tiene que hacerse expresa mediante una ordenanza específica, aprobada tanto por el ejecutivo como el legislativo. Esto convalida las políticas locales fundadas en la excepción, promoviendo una herramienta administrativa para que el mercado inmobiliario pueda ser excusado de determinadas normativas que obstaculizan su desarrollo geográfico en el área costera, sustentándose tales medidas en que la matriz de desarrollo regional es el turístico-inmobiliario. Cabe resaltar que de los dieciséis municipios que forman parte de la subregión litoral-marítima bonaerense, tres no han adherido al Decreto 3202/06 (Pinamar, General Pueyrredón y Bahía Blanca, ver Mapa 1).

2 • En segundo lugar, al margen de iniciar el decreto con un diagnóstico que coloca a la especulación inmobiliaria como un proceso que contribuye a reproducir problemáticas socio-ambientales que inviabilizan la economía local, al degradar los recursos naturales que la sustentan, la norma en cuestión, en esencia, no impide la urbanización, sino que propone una serie de fórmulas que motivan una urbanización limitada espacialmente. Esto es, habilita a que se sigan poniendo en producción inmobiliaria una importante cantidad de superficies de tierras costeras aún no loteadas. En la Tabla 1 puede corroborarse los kilómetros de frente costero que pueden desarrollarse urbanísticamente según lo que reglamenta la norma como resultado de la fórmula expuesta en el artículo 4º, tratándose de una semisuma de A + B «siendo A igual al 25 m % del frente costero consolidado, y B el 20 % del frente costero que permanece libre antes del 30 de mayo del 2006»:

$$\text{Frente costero urbanizable (en metros lineales)} = \frac{A + B}{2}$$

²⁷ Por ejemplo, el Decreto 3202 subraya que la sanción de los códigos de ordenamiento territorial, según el Decreto-Ley 8912/77, resulta responsabilidad primaria de los municipios, aunque para su entrada en vigencia deberán contar con la respectiva convalidación provincial.

Tabla 1.

Estadísticas resultantes de la aplicación de la fórmula del Decreto 3202/06 para fijar los máximos permitidos para lotear los frentes costeros en la costa marítima bonaerense.

<i>Municipio</i>	Kc	Kfu	Ksu	Mkc	Ptd	Tkc	Pco
<i>La Costa</i>	110	44	66	24,2	36,70%	68,2	62,00%
<i>Pinamar</i>	27	18	9	6,3	70,00%	24,3	90,00%
<i>Villa Gesell</i>	41	15	26	9	34,60%	24	75,60%
<i>Mar Chiquita</i>	49	11	38	10,4	27,50%	21,4	43,60%
<i>Gral. Pueyrredón</i>	50	43	7	12,1	100%	50	100,00%
<i>Gral. Alvarado</i>	48	12	36	10,2	28,30%	22,2	46,20%
<i>Lobería</i>	37	1	36	7,5	20,80%	8,5	22,90%
<i>Necochea</i>	62	9	53	12,9	24,30%	21,9	35,30%
<i>San Cayetano</i>	26	1	25	6	24,00%	7	26,90%
<i>Tres Arroyos</i>	89	9	80	18,3	22,90%	27,3	30,60%
<i>Cnel. Dorrego</i>	47	2	45	9,5	21,10%	11,5	24,40%
<i>Monte Hermoso</i>	49	19	30	10,8	36,00%	29,8	60,80%
<i>Cnel. Rosales</i>	70	15	55	24,8	45,10%	39,8	56,80%
<i>Bahía Blanca</i>	78	23	55	16,7	30,40%	39,7	50,90%
<i>Villarino</i>	220	2	218	43,6	20,00%	45,6	20,70%
<i>Patagones</i>	247	4	243	48,6	20,00%	52,6	21,30%
Total	1250	228	1272	310,9	24,40%	484,8	39,15%

Referencias. **Kc:** Kilómetros de costa. **Kfu:** Kilómetros de costa (hasta noviembre de 2006) con frentes urbanizados, loteados o industrializados. **Ksu:** Kilómetros de costa (hasta noviembre de 2006) con los frentes sin urbanizar, lotear o industrializar. **Mkc:** Máximo de kilómetros de costa que habilita el Decreto 3202/06 a ocupar en sus frentes por nuevos núcleos urbanos. **Ptd:** Porcentaje que permite ocupar el Decreto 3202/06 sobre el total de frentes costeros disponibles a noviembre de 2006. **Tkc:** Total de kilómetros de costas que quedarían afectadas a la urbanización si se alcanzase el máximo permitido por el Decreto 3202/06, sumado los kilómetros efectivamente ocupados hasta noviembre de 2006. **Pco:** Porcentaje de costas que quedarían ocupadas si se alcanzara el máximo permitido por el Decreto 3202/06. Fuente: elaboración propia en base al Decreto 3202/06, datos catastrales y mediciones satelitales.

Fórmulas:

$$Ksu = Kc - Kfu$$

$$Mkc = \text{ver fórmula A} \frac{+}{2} B$$

$$Ptd = (Mkc/Ksu) \times 100$$

$$Tkc = Mkc + Kfu$$

$$Pco = (Tkc/Kc) \times 100$$

Algunos datos que arroja la Tabla 1 ameritan ser detallados. En primer lugar, al aplicar la fórmula del Decreto 3202/06 se constata que más de 300 kilómetros de costa pueden seguir siendo el soporte físico del desarrollo urbanístico, presentándose un horizonte sustentable para el negocio inmobiliario en la subregión, que pasaría a contar, aproximadamente, con una reserva de valor que, en términos de superficie, duplicaría el tamaño de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Este último dato, se deriva de considerar como valor estándar o promedio de la anchura, que alcanza la urbanización marítima en la región, los 1500 metros medidos desde el primer loteo próximo a la costa hasta el más distante, el último²⁸. Además, los más de 300 kilómetros de frente costero, que permite la fórmula del decreto, representan más de lo realmente alcanzado por el avance de la frontera urbana en más de un siglo de desarrollo (228 kilómetros). Por otro lado, en municipios como General Pueyrredón, se alcanzaría la saturación y completa urbanización. También, habría valores elevados (mayores al 50 %) en La Costa, Pinamar, Villa Gesell, Monte Hermoso, Coronel Rosales y Bahía Blanca. De lo anterior se desprende que los municipios con mayor desarrollo urbanístico —generalmente, ligados al turismo y/o a la actividad portuaria— son los que más estarían afectados a los procesos de expansión de la frontera urbana, legitimados por el decreto. Si bien, en términos absolutos, los municipios menos afectados a los procesos de urbanización costera son los que más kilómetros se le habilitarían para fundar nuevos emprendimientos inmobiliarios (entre Villarino y Patagones alcanzan más de 90 kilómetros de costas, más de las que tienen el partido de Tres Arroyos en su totalidad), lo cierto, es que se trata de lugares distantes de los principales centros poblacionales, con escaso desarrollo turístico y sin actividad portuaria. Por tal motivo, no están sujetos a la presión inmobiliaria o industrial que se presentan en otros casos. Esto significa que no hay un interés en ocupar urbanísticamente las costas municipales más deshabitadas. En cambio, en La Costa, Pinamar, Villa Gesell, Mar Chiquita, entre otros, la presión del mercado inmobiliario en la costa, sobre todo mediante el modelo de urbanizaciones cerradas, es mayor, generando tensiones territoriales entre los espacios aun con cierto nivel de preservación ecosistémica y paisajística, y el capital urbano. Solo contando los cuatro casos mencionados en la oración anterior, se agregarían al mercado inmobiliario casi 50 kilómetros de frente costero, que serían cerca de 140 kilómetros totales si se suman los actuales, en una zona (la Barrera Oriental de Médanos) que presenta problemáticas ambientales derivadas del proceso de urbanización alcanzado. En efecto, en dichos municipios es donde se registra una expansión de los loteos privados en zonas costeras en el último decenio (desde fines de 2006 hasta 2016), totalizando casi 11 kilómetros de avance sobre los frentes costeros y ocupando 3027 ha de ambiente costero sin urbanizar.

²⁸ Este valor aproximado puede corroborarse en las localidades intermedias dependientes del desarrollo turístico que son las más numerosas de la región, donde la anchura ronda entre los 1000 y 2000 m.

3 • Otra de las contradicciones es que el decreto fija tres restricciones en lo que respecta a la ampliación de áreas urbanas en las áreas costeras. Tales limitaciones están en la norma que dictamina que los gobiernos municipales deberán definir el límite del área urbanizable (línea de frente costero) de acuerdo con el artículo 142 de la Ley 12257 y el fijado por el artículo 56 del Decreto-Ley 8912/77, más un área de resguardo definida por el Municipio²⁹. En las nuevas urbanizaciones en la región, estas tres restricciones definirán una franja de protección del área costera que, por norma, no podrá tener un ancho menor a 300 m, en el que no se podrá lotear para fines inmobiliarios, aunque sí pueden ser edificados para servicios de playa (balnearización). Al margen de estas condiciones establecidas, como variación de su propia fórmula, el Decreto 3202/06 habilita a los loteos que se efectúen con terrenos de mayor superficie que el promedio a avanzar sobre el límite del área urbanizable (ver Tabla 2 e Imagen 3), argumentado que «existe una relación entre protección del recurso y tamaño de la parcela» (artículo 7º inciso d). Esta relación entre preservación y superficie de los lotes, expuesta de forma directamente proporcional, al menos, amerita una revisión, ya que, independientemente del tamaño de los lotes, sobre los mismos puede habilitarse a construir objetos y estructuras urbanas que impacten severamente sobre los recursos que pretenden ser protegidos mediante esta medida. Incluso se puede llegar a definir un patrón de urbanización con un parcelamiento diseñado con grandes superficies por cada lote y con una edificación poco sostenible. Si bien esto es un supuesto, lo cierto es que la tierra costera es la de mayor interés para el mercado inmobiliario en la subregión debido a que las mismas son un medio de producción para el capital turístico, por ende, está sujeta a dicha presión. Lo que puede acontecer es que el capital inmobiliario-turístico adapte la norma a sus intereses de realización. En efecto, los complejos turísticos necesitan de una mayor superficie de terreno que las residencias permanentes y, por su propia configuración y funcionamiento, requieren multiplicar las unidades habitacionales por bloque construido, que terminan por presionar los servicios urbanos necesarios para su funcionamiento como alojamiento, multiplicando la posibilidad del impacto ambiental. A esto se suma que los espacios que deben ser liberados de construcciones, determinados por el Factor de Ocupación del Suelo (FOS) que se define porcentualmente en los Códigos de Ordenamiento Territorial locales, pueden generar de todas formas un impacto ambiental al sustituir la arena por el césped o utilizar para instalaciones complementarias no contenidas en el FOS (piletas, estacionamientos exteriores con gramilla, estructuras deportivas, etc.). Por tal motivo, en este punto, la norma no es contraria a los intereses que pone en cuestionamiento en los considerandos, sino que exige a la expansión inmobiliaria que para aproximarse al mar debe diseñar un amanzanamiento.

²⁹ Al margen de lo sugerido por la normativa, no se han definido áreas de resguardo.

Tabla 2.
Retiro de la línea de demarcación³⁰ según el tamaño de la parcela

Tamaño parcela media	Retiro de la línea de demarcación
Inferior a 1200	Debe retirarse 50 m de la línea de demarcación
Entre 1201 y 1500	Mantiene la línea de demarcación
Entre 1501 y 2000	Se aproxima 20 m
Entre 2001 y 2500	Se aproxima 20 m + 10 m = 30 m
Entre 2501 y 3000	Se aproxima 20 m + 20 m = 40 m
Superior a 3000	Se aproxima 20 m + 30 m = 50 m

Fuente: elaboración propia en base al Decreto 3202/06.

4 • Relacionado con el punto anterior, el Decreto 3202/06 sujeta el impacto ambiental de la urbanidad a la variable demográfica. Si bien existe una relación posible entre una mayor densidad y la presión sobre el ecosistema, en la geografía interviniente de la norma, el turismo gobierna la lógica en la reproducción de espacialidad urbana. El hecho concreto es que la norma define, en su artículo 4º, que: «cuando más del 90 % de las parcelas del área urbanizada sean ocupadas por vivienda unifamiliar, y la densidad neta promedio sea inferior a 60 hab/ha, podrá incrementar hasta un máximo del 30 % el largo obtenido con la semisuma de A + B (ver punto 2 del apartado)». Esto significa que no se tiene en cuenta la variabilidad que se produce, a causa del turismo, en las tipologías de viviendas y la demografía en la mayoría de las localidades de la costa marítima bonaerense, ya que los colectivos de turistas pueblan estacional y temporariamente el área costera, incrementando la presión sobre los servicios ecológicos y urbanos disponibles, específicamente en los períodos estivales. La propuesta concreta de este artículo de la norma es cuantificar el problema y dar una solución en base a solo dos variables (vivienda y densidad), cuando debe ser desarrollado un análisis multivariable para poder formular una medida que se adecue más a una idea integral de la problemática que intenta ser solucionada.

5 • Otro punto a destacar es lo contradictoria que es la iniciativa que impulsa el decreto respecto a la necesidad de establecer áreas costeras protegidas, siendo las mismas una de las medidas que urge en lo que se refiere a preservar los sectores del litoral ma-

³⁰ La línea de demarcación es el límite del área de urbanización en zonas costeras que fija el Decreto 3202/06 y que define, al mismo tiempo, la franja de protección costera. El mismo está fijado en 300 m para los nuevos núcleos urbanos medidos desde la línea de ribera hacia el continente. Dicha línea no es fija, ya que puede ser retirada o alejada según las formas específicas en las que se realice la expansión de la frontera urbana.

rítimo que no han sido puestos en valor inmobiliario³¹. Por un lado, la norma estimula una política ambiental local al reproducir el contenido del artículo 4º del Decreto-Ley 8912/77, que promueve que los municipios marítimo-costeros afecten una «franja continua de por lo menos 5 km del frente costero como Reserva Natural (RN) o como Zona de Recuperación de Dunas (ZRD) o médanos vivos». Por otro lado, el mismo artículo, reglamenta que los gobiernos locales que funden áreas protegidas podrán agregar «al largo obtenido con la semisuma de A + B (ver punto 2 del apartado) una franja urbana igual al 10 % de la longitud de la reserva». En primer lugar, lo que se observa es que la idea que transmite el decreto es que a los gobiernos municipales que preserven el ecosistema se los recompense con una expansión urbanística sobre el área costera, proceso que ha sido caracterizado en la propia norma como el responsable de la problemática socio-ambiental de la subregión. En segundo lugar, manteniendo una política descentralizadora al sujetar la medida a la voluntad política de las administraciones locales, lo que queda expreso en el decreto es que los municipios costeros orientan espacialmente su modelo de desarrollo urbano presionando las zonas costeras, donde se genera el mayor valor inmobiliario y se puede extraer un mayor aporte para el erario local. Si esto es así, al punto de premiar la creación de áreas protegidas con más urbanización, la contradicción evidenciada en la medida del decreto, pone de manifiesto la necesidad de centralizar en una autoridad provincial o nacional la determinación de crear reservas naturales para la preservación de la biodiversidad del ecosistema costero y la propia sustentabilidad de los asentamientos humanos que se asientan en los litorales marítimos bonaerenses³².

6 • Como se puede observar en todos los puntos tratados, el espíritu de la norma es limitar los procesos expansivos que se registran conforme avanza la frontera urbana en el litoral marítimo bonaerense. No obstante, todas las medidas conducen a favorecer la expansión urbana si esta presenta determinadas condiciones. El artículo 6º refuerza esta caracterización al resolver que: «la autorización de nuevos núcleos urbanizados debe garantizar una distancia de por lo menos 2,5 km del límite del área urbana, y de 2,5 km entre uno y otro, salvo en el caso que el nuevo centro de población englobe varios emprendimientos. En este caso, no podrá exceder un máximo de 9 km. Los puntos 3, 4 y 6 favorecen un tipo de urbanización adecuado para el desarrollo del capital turístico-inmobiliario, sobre todo aquel relacionado con un discurso basado en la sustentabilidad y la exclusividad. Básicamente, los barrios privados o semiprivados son una forma-contenido que se aproxima a las exigencias normativas del Decreto

³¹ En este punto cabe destacar que el ecosistema costero-pampeano, hasta la fecha, es el único de la Argentina que no cuenta con un área protegida a escala nacional que sea administrada por Parques Nacionales.

³² Cabe destacar, que las áreas protegidas costero-marítimas en la provincia de Buenos Aires han sido creadas antes de la promulgación del Decreto 3202, por tal motivo, hasta la fecha, no ha sido eficaz la política de incentivos a la creación de áreas protegidas.

3202/06 (baja densidad, baja ocupación efectiva de los terrenos, núcleos urbanos con varios desarrollos, espacios verdes e incluso áreas de reserva). De hecho, desde la promulgación de la norma hasta la actualidad, la expansión urbanística, en el litoral marítimo bonaerense, se ha realizado (en su totalidad) a través de desarrollos urbanos privados que incluso, tanto autoridades municipales como empresarios, se han amparado en el Decreto 3202/06 para justificar su establecimiento³³. El dato concreto es que de las 6900 hectáreas que están afectadas a emprendimientos urbanos privados concertados o en desarrollo en las localidades de la costa marítima bonaerense turística (desde Punta Rasa hasta Pehuen-Có) el 80 % se desarrollaron después de la promulgación de la norma, y el 90 % de dicha superficie está orientada al mercado turístico-inmobiliario, ocupando 25,2 km de frente costero³⁴.

7 • Una última contradicción a destacar es que el decreto no sostiene sus críticas iniciales a los mecanismos de especulación inmobiliaria, sobre todo, en lo que respecta a las medidas que resuelve para el reordenamiento de las áreas costeras. En el mercado inmobiliario³⁵, la variable «tiempo-espacio», en lo que se refiere a la comercialización de lotes, adquieren importancia los ritmos de ocupación efectiva —la construcción de viviendas— y la disponibilidad de tierra conforme se reduce los baldíos. Esto dependerá, en mayor medida, de la coyuntura socioeconómica y del contexto socioespacial en el que se reproduce el fenómeno urbano, y cómo los actores que gobiernan y regulan su desarrollo obstaculizan, limitan, aprovechan o desperdician las oportunidades

33 Uno de los casos que grafica dicha caracterización es la Ordenanza Municipal 3395 del Partido de La Costa, aprobada en el año 2009. La misma fue promulgada para afectar y habilitar en diferentes predios cercanos a Punta Médanos el desarrollo de un nuevo emprendimiento urbanístico denominado «Punta Médanos Pueblo Marítimo» que se asienta sobre un frente de playa de 2812 m. En los considerandos se expone que por Ordenanza 3134, promulgada por Decreto 384/2007, la Municipalidad de La Costa adhiere a los contenidos del Decreto 3202, utilizando el marco normativo fijado por el mismo como principal argumento para la aprobación de la urbanización. Lo cierto es que el artículo 4º del Decreto 3202 habilita la expansión urbanística, no obstante, el artículo 5º, norma que «dentro de las áreas de médanos no será autorizado el desarrollo de urbanizaciones bajo la modalidad de barrios cerrados o clubes de campo». En efecto, el predio afectado por «Punta Médanos Pueblo Marítimo» está asentado sobre un medio geográfico poblado de dunas que componen uno de los relictos más extensos de la Barrera Oriental de Médanos, y dicha urbanización es cerrada, incumpliendo con la prohibición fijada por el decreto. En cambio, dentro de los supuestos de la ordenanza municipal habilitante, hay una valorización del emprendimiento que pone en la superficie la vigencia del modelo de desarrollo urbano-turístico. Textualmente enuncia que: «más allá de favorecer al desarrollo de la industria de la construcción, tiende a la creación de un nuevo núcleo urbano con características de excelencia, siendo un polo de desarrollo turístico que aportará una opción más para nuevos turistas e inversores que apuesten a nuestro partido».

34 Desde el año 2010, se viene realizando en el marco de diferentes proyectos de investigación financiados por la Universidad Nacional de Mar del Plata, relevamientos del crecimiento de las urbanizaciones privadas en las localidades de la costa marítima bonaerense.

35 Recordemos que el suelo urbano es una «mercancía» irreproducible, que genera un mercado inelástico en la oferta y cuya demanda se ha desvinculado de su función obvia de alojamiento y se observa como un nicho de acumulación de capital, que se relacionará inevitablemente con las expectativas de rentabilidad (Fernández Ramírez y García Pérez, 2014:3).

que se presentan en un tiempo y espacio determinados. En una misma zonificación urbana, a medida que se reduzcan en el tiempo los lotes sin vender y/o construir, más cotizarán los que queden disponibles en el mercado, más aún, en una coyuntura favorable, al combinarse la transformación de la tierra urbana en un bien escaso (en la misma zona) y al existir una demanda potencial. En las áreas costeras, sobre todo las que combinan el desarrollo inmobiliario con el turístico, al expandirse la urbanización paralelamente a la costa, las tierras de mayor valor e interés forman, generalmente, en conjunto una exigua franja-urbana. En efecto, la tendencia es ocupar los terrenos linderos y próximos a las playas. Esta geografía económica que asume la subregión contribuye a reducir la cantidad de lotes sin comercializar en las áreas de costas, lo que conduce a una permanente presión para impulsar nuevos desarrollos inmobiliarios, aún, cuando hay enormes disponibilidades en sectores más distantes de las playas. El Decreto 3202/06 no provee una herramienta legal para desalentar los procesos expansivos que comprometen la integridad ecosistémica y fragmentan el paisaje, incluso, hay cierta tendencia a promover los mecanismos especulativos al darle un margen temporal y espacial a los desarrolladores del capital inmobiliario. En efecto, en su artículo 7º inciso k reglamenta que: «los nuevos proyectos han de desarrollarse en el tiempo, una vez otorgada la prefectibilidad, la autoridad de aplicación solo podrá otorgar certificados de factibilidad para etapas que no superen el 25 % del total de lotes de cada emprendimiento, pudiendo habilitar una segunda etapa una vez que las redes se encuentren habilitadas, y se hayan autorizado proyectos de construcción en el 30 % de las parcelas. Las superficies remanentes podrán quedar encuadradas como reservas de ensanche urbano». Como los demás artículos reglamentan la expansión urbana sobre la hipótesis de que mayor tamaño de parcela es menos proclive a impactar y que los proyectos que contengan varios emprendimientos pueden alcanzar 9 kilómetros de ocupación del frente costero, el 25 % resulta escaso. En primer lugar, el artículo en cuestión (7º inciso k) no especifica si la habilitación para lotear (homologable a los «certificados de factibilidad») en un cuarto del proyecto total, tiene que ser zonificado, de tal forma, que garantice que no se presente una ocupación primaria del frente costero que, en definitiva, es lo que pretende regular la ley. Entonces, lo que surge como pregunta es: si hay un proyecto urbano en el frente costero que habilita solo el área costera para urbanizar y cubrir el cupo del 25 % ¿qué estaría resolviendo el decreto respecto a la caracterización de los considerandos? Incluso, la otra norma que rige para iniciar nuevas etapas de comercialización es que el 30 % de los lotes tengan proyectos aprobados de construcción, lo que habilita a que el 70 % de los terrenos restantes puedan entrar al mecanismo de especulación.

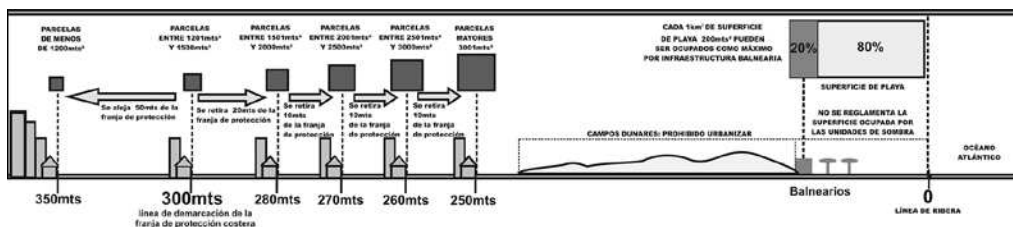
- Algunas contribuciones del Decreto 3202/06

Para cerrar este apartado, destacamos que hay algunos aspectos positivos a resaltar en la norma. El primero de ellos es que los supuestos mínimos son el resultado de una caracterización crítica sobre el modelo en cuestionamiento, siendo la primera normativa que parte desde ese análisis. Se suma, que el diseño de la misma es fruto de una discusión con diferentes especialistas seleccionados por el ejecutivo provincial instrumentalizado a través de talleres. También protege la primera línea de médanos de todo tipo de intervención que conduzca a su remoción y amputación (artículo 7º inciso g). Aunque dicha medida representa un avance, es insuficiente por los mismos motivos que son señalados en los considerandos, ya que no se trata de proteger un paisaje natural, sino de un ecosistema del cual depende la misma realización de la vida urbana, por ejemplo, las zonas de recargas de los acuíferos en los médanos. Por tal motivo, la restricción debería incluir los campos dunares y no limitarse a los primeros cordones dunares. Otro punto es que pone coto al avance de las unidades balnearias (Imagen 3), al limitar la infraestructura destinada a las mismas a una superficie de 200 m² por cada kilómetro cuadrado (1 km²) de superficie de playa (artículo 7º inciso g). Esto representa que solo el 20 % de las playas pueden estar ocupadas por objetos propios de la urbanización, tal como hemos caracterizado al proceso de balnearización³⁶. A esto, se suma la exigencia de que deben ser construidos con las directrices de las normas IRAM 42 100 que reglamenta que las edificaciones balnearias deben construirse «en madera y elevados sobre pilotes permitiendo el libre desplazamiento de los médanos». Por otro lado, la fórmula propuesta para limitar la expansión balnearia, habilita a seguir construyendo más unidades, ya que la mayoría de las playas aún no están afectadas a procesos de balnearización, quedando un remanente de más de 500 kilómetros de costas que pueden albergar, según el decreto, a más de 100 000 m² de infraestructuras. Dos puntos más a destacar de la norma es que el diseño urbano debe seguir la topografía del terreno, que contribuye a mitigar la inversión de las líneas de drenaje, pero mantiene la posibilidad de efectuar un sellado antropogénico que impida la infiltración del agua de lluvia; y el otro, es que exige que el 15 % de la superficie de las nuevas urbanizaciones se destinen a espacios verdes y otro 15 % a espacios de uso colectivo. Aunque al no especificar cómo serían esos espacios, puede que si son efectuados mediante la parqueización y forestación de las dunas se reproduzcan consecuencias similares al sellado antropogénico de cualidades más urbanas.

36 Si bien la norma representa un intento de limitar la balnearización, lo es solo en términos cuantitativos, ya que no define o dispone la protección de playas enteras sin infraestructura, que sostienen una oferta turística más orientada hacia las cualidades naturales de la costa (por ejemplo, Balneario Los Ángeles, Centinela del Mar). También, no interviene en una de las problemáticas cruciales de la balnearización, que es la privatización del espacio público de playa mediante la instalación de unidades de sombra para su alquiler. Estas pueblan las playas de los principales asentamientos balnearios de la región y dominan el paisaje costero. La disposición de la superficie de playa que se concede al capital privado es un accionar que depende de cada administración local.

Imagen 3.

Perfil de los artículos 7º inciso d y g del Decreto 3202/06.



Fuente: elaboración propia.

5. Conclusión

Como pudo ser evidenciado en el desarrollo del artículo, la subregión costera-marítima bonaerense presenta una singularidad, en el orden normativo, que es la temprana descentralización administrativa realizada por los estados nacionales y provinciales hacia los municipios (desde mediados del siglo XX), sobre todo en lo que se refiere a la ocupación y ordenamiento territorial de las áreas costeras. Esta delegación de atributos se condice con la ausencia de una política general de costas y/o de una institución específica que la diseñe, la revise y la reelabore, conforme se presentan nuevas necesidades y problemáticas. Lo que cabe destacar es, como bien lo expresa Daddon (2003), figurativamente, en un artículo publicado en «Le Monde Diplomatique», la Argentina con 4725 kilómetros de costa está de «espaldas al mar», esto es, sin una política que coordine las problemáticas compartidas y que orienta las soluciones en la misma dirección y escala. El contexto descentralizador que orientó el Estado Nacional en los '90, profundizó determinadas políticas en la subregión que habían sido implementadas décadas anteriores. Un claro ejemplo de esto último es que los procesos de balnearización se intensificaron y expandieron en dicho período, siendo los gobiernos locales los que tienen la potestad sobre las habilitaciones de nuevas unidades balnearias o de su expansión física y comercial (diversificación de actividades e infraestructuras recreativas y comerciales). Debido a dicho proceso, las playas sufrieron una transformación al profundizarse una balnearización cada vez más organizada en torno a una estética y funcionamiento urbano.

En un contexto de situaciones críticas en la subregión, por los diferentes impactos ambientales originados (en su mayoría) por el modelo urbano-turístico que predomina en la construcción del territorio, surge un debate político y científico en torno al *¿qué hacer?* Incluso, la idea, que se transfería al conjunto de la sociedad, de que el posestallido social de fines del 2001 hacía necesario un cambio en el rumbo político, también, repercutió en las políticas de ordenamiento territorial en el área de estudio. En efecto, políticamente, el Decreto 3202/06, analizado en el presente artículo, fue presentando como una norma que instalaba un proceso de urgente reordenamiento territorial para regular, e incluso limitar y obstaculizar, los procesos de avance de la frontera urbana-turística que se encuentran activos desde hace más de un siglo. Por un lado, esto pone en evidencia que la agenda político ambiental se fija sobre la agudización de la problemática, no existiendo una perspectiva de carácter preventiva que contribuya a garantizar la sustentabilidad ambiental de la subregión. Además, como fue analizado, la norma siguió reforzando una política descentralizadora, con algunas concesiones, que pueden ser señaladas como mejoras en la materia, referidas a la exigencia de una coordinación con organismos provinciales a los que se les transfiere la facultad de evaluar determinados aspectos de las futuras urbanizaciones.

Al margen de hacer el ejercicio de evaluar aquellas medidas que resultan acordes a orientar soluciones, aunque sean parcializadas, el resultado del análisis del conjunto de la normativa vigente es que el ordenamiento territorial responde, en buena medida, a la especulación inmobiliaria. Como se ha subrayado, dicho modelo, en su devenir histórico, ha conducido a serios desajustes en la relación sociedad-naturaleza, poniendo en evidencia lo insostenible de sus lógicas, incluso se realizan, para su sostenimiento, diversas obras públicas, como las de defensa costera o remodelación de un área urbana expuesta a la dinámica litoral. Por tal motivo, urge definir una política que no solo estimule a los gobiernos municipales a crear áreas protegidas en sus costas, sino que también exija definiciones en la materia. El dato concreto es que más de una década después de la implementación del decreto, ningún gobierno local ha creado una nueva área protegida. Tanto la decisión de incrementar dichas áreas como el financiamiento para su creación y funcionamiento, tienen que provenir de escalas político-administrativas superiores a las municipales que, *per se*, tiene recursos limitados. Dicho de otro modo, es necesario centralizar en una política general para avanzar en las soluciones que así lo requieren.

Registro bibliográfico

Facundo Martín Hernández
«Norma, descentralización
y ordenamiento territorial
en la costa marítima bonaerense. El Decreto 3202/06
como caso de estudio».
Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales,
año 14, nº 17,
enero–junio,
Santa Fe, Argentina,
UNL (pp. 107–140).

Bibliografía

- Alvarado, J., González, M. y Rodríguez, M. (2014).** Revisión del concepto de sellado de suelos y propuesta de tipología urbana. *Anales de Geografía*, 34(1), 87–103.
- Auby, J.B. (2001).** Globalización y descentralización. *Revista de Administración Pública*, (156), 7–21.
- Badie, B. y Smouts, M.C. (1992).** *Le retournement du monde, sociologie de la scène internationale*. Paris, Francia: Press de la Fondation Nationales des Sciences Politiques–Dalloz.
- Barragán Muñoz, J.M. (2003).** *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas*. Cádiz, Madrid: Ediciones de la Universidad de Cádiz.
- Bertoncello, R. (1992).** Configuración socio–espacial de los balnearios del Partido de la Costa. *Territorio*, (5), 18–55.
- Bromley, N. (1987).** Legal Interpretation: the geography of law. *Tijdschrift voor Economic en Sociale Geografie*, (78), 265–275.
- (1994). *Law, Space and the Geographies of Power*. Nueva York, Estados Unidos: The Guilford Press.
- Clark, G. (2001).** The geography of law. En R. Peet y N. Thrift (Eds.) *New Models in Geography. The political–economy perspective* (337–367). Londres, Reino Unido: Routledge.
- Dadon, J.R. (2002).** El impacto del turismo sobre los recursos naturales costeros en la costa pampeana. En J.R. Dadon y S.D. Matteucci (Eds.) *Zona Costera de la Pampa Argentina* (101–121). Buenos Aires, Argentina: Lugar Editorial.
- (2003). Argentina, de espaldas al mar. *Le Monde Diplomatique. Edición Cono Sur*, 32–33.
- (2010). Manejo Costero en la República Argentina. En J.M. Barragán Muñoz (Coord.) *Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica: un diagnóstico. Necesidad de cambio* (237–260). Cádiz, España: Red IBERMAR.
- Dadon, J.R. (2011).** El frente costero urbano. En Dadon, J.R. (Ed.) *Ciudad, Paisajes, Turismo. Frentes Urbanos Costeros* (165–194). Buenos Aires, Argentina: Nobuko.
- Díaz Cruz, J.A. (2011).** Hacia una geografía jurídica en América Latina: sobre la dimensión mítica de las relaciones derecho–territorio. *Revista Geográfica de América Central*, 2(47), 1–26.
- Fernández Ramírez, C. y García Pérez, E. (2014).** Urbanismo inmobiliario, la especulación como forma hegemónica de hacer ciudad. *Actas del XIII Coloquio Internacional de Geocrítica El control del espacio y los espacios de control*, (1), 1–17.
- Harvey, D. (2011).** *Espacios del capital. Hacia una Geografía Crítica*. Madrid, España: AKAL.
- Isla, F. (2010).** Introducción al manejo de barreras medanosas. En F. Isla y C. Lasta (Comps.) *Manual de Manejo de Barreras Medanosas de la Provincia de Buenos Aires* (7–26). Mar del Plata, Argentina: Eudem.
- Kruse, E. y Carretero, S. (2010).** Aguas subterráneas en el sector norte del partido de la Costa. En F. Isla y C. Lasta (Comps.) *Manual de Manejo de Barreras Medanosas de la Provincia de Buenos Aires* (27–38). Mar del Plata, Argentina: Eudem.

- Lozano, A., Vidal, C. y Díaz, J. (2011).** Crecimiento urbano (1956–2005) y sellado antropogénico del suelo en el municipio de Alacant. *Serie Geográfica*, (17), 97–108.
- Madoery, O. (2008).** *Otro desarrollo: el cambio desde las ciudades y regiones*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Mantero, J.C. (2006).** Urbanización y balnearización del litoral atlántico. En F. Isla y C. Lasta (Eds.) *Manual de Manejos Costero para la Provincia de Buenos Aires* (167–205). Mar del Plata, Argentina: Eudem, Mar del Plata.
- Mahmud, T. (2011).** Law of Geography and the Geography of Law: A Post–Colonial Mapping. *Washington University Jurisprudence Review*, 3(1), 64–106.
- O'Connor, J. (1992).** Las dos contradicciones del capitalismo. *Ecología Política. Cuadernos de debate internacional*, (3), 111–112.
- (2002). ¿Es posible un capitalismo sostenible? En H. Alimonda (Ed.) *Ecología política. Sociedad, naturaleza y utopía* (27–52). Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Reboratti, C. (1999).** *Estructura y dinámica del territorio*. Mar del Plata, Argentina: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Romero, E. (2002).** Claves para entender el desarrollo endógeno en la globalización. *Opción*, 18(37), 139–165.
- Santos, J.N. (1954).** Fundamentos da geografia jurídica. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, 2, 174–261.
- (1955). Direito comparado e geografia jurídica. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, 3, 348–371.
- Santos, M. (2000).** *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona, España: Ariel.
- Souza, J.D. (2014).** A geografia jurídica de José Nicolau dos Santos: debates com a moderna geografia do directo. *Boletim Goiano de Geografia*, 34(2), 355–366.
- Tagliavini, D. y Sabatella, I. (2011).** Marxismo ecológico: elementos fundamentales para la crítica de la economía–política–ecológica. *Herramienta*, (47), 175–189.
- Vásquez Barquero, A. (2007).** Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, (11), 183–210.
- Vilas, C. (2003).** Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990. *Documento de Trabajo del Instituto Nacional de la Administración Pública*, (1), 1–22.

Anexo.
Normas citadas en el artículo

Tabla 3.
Normativa citada en el artículo.

<i>Norma</i>	Escala administrativa	Año	Denominación o razón	Objetivos generales	Implicancias normativas en el caso de estudio
<i>Decreto del Poder Ejecutivo Nacional</i>	Nacional	1909	Decreto del 31 de marzo	Estudios de obras ejecutadas en zonas costeras	Determina el alcance de la jurisdicción de la Nación y de las Provincias respecto de las playas. Además, prohíbe que las obras privadas o públicas obstruyan la libre circulación por las riberas
<i>Decreto 966</i>	Provincial (Buenos Aires)	1926	Dominio eminente sobre las playas y riberas de los mares y ríos de la provincia de Buenos Aires	Establecer el alcance de la jurisdicción de la Nación y de la provincia de Buenos Aires respecto de las playas y costas de los ríos navegables	Declara que corresponde a la administración provincial el dominio público de las playas de los mares perteneciendo, en consecuencia, solamente a la jurisdicción nacional en cuanto se trate de actas, obras o procedimientos que afecten el comercio y la navegación
<i>Ley 4739</i>	Provincial (Buenos Aires)	1939	Urbanización de playas y riberas	Determinar las áreas costeras en las que no puede urbanizarse, al mismo tiempo que regula las formas de ocupación del suelo en diferentes sectores de la costa, incluyendo aspectos estéticos para contribuir en el diseño del paisaje costero. Se presenta un régimen normativo más específico para Mar del Plata, ya que la misma a la fecha de la promulgación de la ley era la única ciudad turística que presentaba acelerados ritmos de urbanización	Prohíbe en la costa marítima bonaerense toda edificación entre la avenida costanera y el mar, con la excepción de sectores de Mar del Plata, ya ocupados antes de la promulgación de la ley. También, habilita a edificar en la ruta que comunica Mar del Plata con Miramar si se realiza a cien metros de la costa y se la somete a una planificación que no afecte el paisaje. También faculta al ejecutivo a realizar expropiaciones o compras de inmuebles que entraran en contravención con la norma en la explanada sur de Mar del Plata. Asimismo, en el mismo espacio costero, se faculta al ejecutivo a enajenar tierras para ampliar la oferta inmobiliaria
<i>Decreto-Ley 6769</i>	Provincial (Buenos Aires)	1958	Orgánica de las Municipalidades	Normar las funciones, organización política, competencias, recursos administrados, derechos y obligaciones de los gobiernos municipales	Designa a los gobiernos locales la potestad para habilitarse asimismo o a terceros el uso de playas y riberas en jurisdicción municipal. Se trata de la norma que habilita a los procesos de balnearización que predominan en la actualidad en la mayoría de las localidades de la región costera-marítima
<i>Artículo 2340 del Código Civil Velezano</i>	Nacional	1968	Bienes pertenecientes al dominio público	Determinar los bienes públicos del Estado, tanto aquellos definidos por su geografía estratégica (playas, riberas, mares territoriales), por formar parte del patrimonio cultural o naturales (yacimientos arqueológicos, paleontológicos) o por cumplir roles político administrativos (documentos de los poderes del Estado)	Define como bien público las playas del mar, entendiéndose por tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o las crecidas medias ordinarias

(Continúa en la página siguiente.)

<i>Decreto-Ley 8912</i>	Provincial (Buenos Aires)	1977	Ordenamiento territorial y uso del suelo	Regular el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo de la provincia de Buenos Aires	Determina el ordenamiento territorial en las urbanizaciones con frentes costeros sin tener en cuenta las especificidades geográficas de las áreas geográficas
<i>Decreto-Ley 10128</i>	Provincial (Buenos Aires)	1983	Modificatorio del Decreto-Ley 8912 (artículos 14, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 58, 59, 83, 84, 102 y 104)	Regular el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo de la provincia de Buenos Aires	Precisa los límites a los avances de la frontera urbana en la costa marítima bonaerense, ya que determina que, al crear o ampliar núcleos urbanos que limiten con el Océano Atlántico, deberá delimitarse una franja de cien metros de ancho, medida desde la línea de pie de médano o de acantilado, linderera y paralela a las mismas, destinada a usos complementarios al de playa, que se cederá gratuitamente al Fisco de la Provincia
<i>Decreto 5657</i>	Provincial (Buenos Aires)	1985	Prohibición de extracción de arena de las playas marítimas al sur del Faro de Punta Mogotes hasta playa Los Acantilados en el partido de General Pueyrredón	Detener los procesos de degradación de las playas al sur del Faro de Punta Mogotes (General Pueyrredón) producto de la extracción minera de las arenas	Surge la norma como resultado de las denuncias efectuadas por el propietario de las tierras costeras. A través del cese de la extracción de arena en las playas al sur del Faro de Punta Mogotes (General Pueyrredón) se interviene, tanto en el dominio público como privado (Playas del Faro SAI), para preservar un área costera caracterizada como de interés y valor turístico
<i>Artículo 41 de la Constitución Nacional</i>	Nacional	1994	Derecho a un ambiente sano equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras	Proveer a través del Estado los mecanismos de protección que garanticen el derecho constitucional, la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural y la diversidad biológica, como así también a la información y educación ambiental	Indica que si bien la Nación tiene que dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, las provincias tienen la responsabilidad de complementarla, sin alterar las jurisdicciones locales. En este sentido, la naturaleza de la norma es que los gobiernos locales adquieran una mayor autonomía en lo que respecta al diseño de sus políticas ambientales
<i>Decreto 10391</i>	Provincial (Buenos Aires)	1997	Metodologías y procedimientos de fijación de la línea de ribera para la Provincia de Buenos Aires	Fijar la línea de ribera en la provincia de Buenos Aires delimitando el dominio público del Estado y a la vez sirviendo de deslinde de las propiedades contiguas	Establece los límites hasta donde llega el ejercicio del estado provincial en las áreas costeras al definir la línea de ribera
<i>Ley 12257</i>	Provincial (Buenos Aires)	1998	Código de Aguas	Formular la política del agua dentro de los lineamientos definidos por la legislación provincial, hacerla conocer a la comunidad, impartir instrucciones para la coordinación de las actividades vinculadas a ella e instrumentarla en los planes de gobierno	En el artículo 142 se prohíbe el loteo y la edificación en una franja de ciento cincuenta metros aledaña al Océano Atlántico y la edificación sobre los médanos y cadenas de médanos que lleguen hasta el mar aún a mayor distancia. Otro punto de la norma, que reviste de importancia para el objeto de estudio, es que establece que toda persona podrá usar el agua pública a título gratuito y conforme a los reglamentos generales, para satisfacer, entre otras necesidades, su esparcimiento, sin ingresar en inmueble ajeno. Por lo que no deberá contaminar el medio ambiente ni perjudicar igual derecho de terceros. Para garantizar este derecho establecido en la ley si tienen que imponer servidumbres que permitan el acceso

(Continúa en la página siguiente.)

<i>Norma IRAM 42100</i>	Nacional	2005	Gestión de la calidad, de la seguridad y ambiental en balnearios	Especificar los requisitos para un sistema integrado de gestión de la calidad, ambiental y de seguridad en playas y balnearios	Se trata de una iniciativa de instituciones privadas y públicas a fin de dar respuesta a las necesidades de contar con normas de gestión que integren la gestión de la calidad, ambiental y de seguridad, en la prestación de servicios en playas y balnearios. Para tal fin, se pretende instalar prácticas adecuadas que promuevan el uso sustentable de los recursos naturales y culturales en las actividades desarrolladas en la playa y balnearios
<i>Decreto 3202</i>	Provincial (Buenos Aires)	2006	Presupuestos mínimos para la aprobación de nuevos proyectos urbanísticos en la zona atlántica bonaerense	Limitar, regular y ordenar los nuevos avances de la frontera urbana en la costa marítima bonaerense, al mismo tiempo, promover la creación de áreas protegidas y una ocupación residencial de baja densidad	Ver el apartado dedicado específicamente al análisis crítico del decreto en cuestión
<i>Ordenanza 3134</i>	Municipal (La Costa)	2007	Declaración sobre el Decreto 3202	Adherir a los contenidos del Decreto 3202	Establece que el estado municipal de La Costa ordena los nuevos proyectos urbanísticos siguiendo las directrices del decreto en cuestión
<i>Ordenanza 3395</i>	Municipal (La Costa)	2009	Presentación y estudio de la urbanización «Punta Médanos Pueblo Marítimo»	Aprobación de la creación de un nuevo núcleo urbano en las costas del partido de La Costa denominado «Punta Médanos Pueblo Marítimo»	Se expone en la ordenanza que la documentación presentada por el grupo empresarial reúne a prima facie, en esta etapa preliminar, liminares para que el Honorable Concejo Deliberante se expida en forma favorable
<i>Artículo 235 del Código Civil y Comercial</i>	Nacional	2015	Bienes pertenecientes al dominio público	Determinar los bienes públicos del Estado, tanto aquellos definidos por su geografía estratégica (playas, riberas, mares territoriales), por formar parte del patrimonio cultural o naturales (yacimientos arqueológicos, paleontológicos) o por cumplir roles político administrativos (documentos de los poderes del Estado)	Define como bien público las playas del mar, entendiéndose por tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o las crecidas medias ordinarias

Fuente: elaboración propia.

