

## **Políticas públicas y espacios urbanos en ciudades turísticas. La peatonalización de la calle San Martín, Mar del Plata (Argentina), 1978-1980<sup>1</sup>**

*Public policies and urban spaces in tourist cities. The pedestrianization of San Martín Street, Mar del Plata, Argentina, 1978-1980*

**Daniela Castellucci\***

Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina

### **Resumen**

El trabajo tiene como objetivo analizar la actuación del Estado municipal frente a las demandas de la comunidad local y los conflictos originados durante el proceso de transformación de la calle San Martín en peatonal, entre 1978 y 1980. Para ello, se recurre a una mirada metodológica cualitativa que implique revalorizar la importancia de la acción del Estado y las relaciones con los actores sociales desde la perspectiva de la historia social de la política. En este proceso de peatonalización, el Estado municipal habría adoptado distintas funciones para resolver la cuestión social. Por un lado, habría asumido la función de estímulo de la actividad turística y comercial y, por el otro, la de garantía.

**Palabras clave:** Políticas públicas, espacios urbanos, turismo, peatonal, Mar del Plata.

### **Abstract**

*This research aims to analyze the role that the Municipality plays when handling the claims filed by the local community and the conflicts that arose between 1978 and 1980, period within which San Martín Street was turned into a pedestrian area. For this purpose, a qualitative methodological approach was applied, that reappraises the relevance of the State participation and its relation with social actors from the perspective of the social history of politics. Throughout this pedestrianisation process, the Municipality would have adopted different functions to solve this social issue. On the one hand, it would have assumed the function of promoting tourist and commercial activity and developed a guarantee function.*

---

\* dicastel@mdp.edu.ar

<sup>1</sup> Una versión preliminar y ampliada se presentó en el VIII Simposio Internacional y XIV Jornadas Nacionales de Investigación - Acción en Turismo - CONDET 2017. Buenos Aires, 4 al 6 de octubre de 2017.

Copyright: © 2018 FCEyS-UNMDP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional. ISSN 1669-8479 (En línea).

**Keywords:** *Public policies, urban spaces, tourism, pedestrian area, Mar del Plata city.*

*Recibido 19 marzo 2018 / Revisado 28 abril 2018 / Aceptado 30 mayo 2018*

## **1. Introducción**

Las peatonalizaciones en las ciudades turísticas responden a una política pública en torno a la gestión de los espacios urbanos que puede deberse a razones económicas, sociales o urbanísticas. En el caso particular de la ciudad de Mar del Plata, el proceso de peatonalización de la calle San Martín devino de una decisión de transformar ese espacio urbano, originada por diversos motivos. En este sentido, el presente trabajo busca analizar la actuación del Estado local durante dicho proceso de modernización, desde una perspectiva de abordaje de la historia social de la política en el campo del turismo.

En Mar del Plata, desde su origen a fines del siglo XIX, los actores locales vinculados a la gestión urbana tendieron a consolidar un "proyecto" de ciudad cuyas decisiones estuvieron guiadas por una imagen de urbe como espacio privado. Es decir, prevaleció una política local de orientación de las inversiones hacia los espacios urbanos destinada a la reproducción del capital y a la revalorización de las áreas de uso turístico-recreativo.

A mediados de la década del setenta, a esta modalidad local de gestionar lo urbano se sumó la coyuntura política, social y económica por la que atravesaba el país. La imposición del modelo aperturista del Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) había marcado el fin de un tipo de economía basada en gran medida en el turismo masivo, sumiendo a Mar del Plata a una crisis económica que sólo fue atenuada parcialmente por la industria de la construcción mediante las inversiones públicas. El Estado local durante el período de la dictadura emprendió una remodelación de la ciudad bajo el discurso de la "modernización" que la colocó como centro de recreación y turismo del país (Cicalese, 2002). De hecho, la política fijada por el intendente, Dr. Mario R. Russak, tenía fuertes implicancias en el turismo. La gestión estaba convencida de la necesidad de realizar obras y acciones tendientes al desarrollo de la actividad orientada fundamentalmente hacia la recuperación del paisaje urbano y a la jerarquización de los servicios turísticos (Municipalidad de General Pueyrredon, Secretaría de Turismo, 1980).

En pos de este desarrollo, durante el gobierno irruptivo del Dr. Russak (1978-1981), se ejecutaron varias obras entre las que se destacan el Complejo Balneario de Punta Mogotes, el Paseo Jesús de Galíndez y la Peatonal San Martín. En este sentido, dadas las implicancias que tuvo la realización de la obra en el devenir del turismo en la ciudad, el presente artículo tomará como caso de estudio el Paseo Comercial San Martín. El proceso de su transformación durante el siglo XX, según Erviti (2015), devino primero de iniciativas especialmente del ámbito privado y, a fines de la década del setenta, del sector público. Así, la gestión municipal intervino en su modernización, que se materializó con su peatonalización en forma permanente.

En este contexto, el presente trabajo busca analizar la actuación del Estado municipal frente a las demandas de la comunidad local y los conflictos originados durante el proceso de transformación de la calle San Martín en peatonal entre 1978 y 1980. A partir del estudio del Estado local, mediante la descripción y análisis de sus actuaciones y decisiones, empleando la noción de “cuestión social” (Ozlack y O’Donnell, 1981) para abordar el proceso social de conformación de la política pública e identificando las funciones adoptadas y los instrumentos de política pública implementados (Velasco González, 2005), se busca avanzar en la comprensión de su papel político durante el período estudiado. Además, se entiende que analizar la actuación del Estado local durante la dictadura y su relación con los actores sociales, puede aportar a debates más amplios en torno a los vínculos y tensiones entre el Estado y la sociedad civil. Por otra parte, Mar del Plata, como territorio objeto de estudio, se torna relevante dado que indagar en su historia es trascenderla en aras de comprender paradigmas sociales y políticos vigentes en el país.

De acuerdo al objetivo planteado, se recurre a una mirada metodológica cualitativa que implique revalorizar la importancia de la acción del Estado y las relaciones con los actores de la sociedad civil, desde la perspectiva de la historia social de la política inscrita en el campo del turismo. Se trata de un estudio exploratorio descriptivo, constituyéndose el presente trabajo en una primera aproximación a la problemática planteada. Las técnicas de recolección de datos empleadas fueron análisis documental, análisis de contenido y entrevistas. Para el cumplimiento del objetivo, se han utilizado las siguientes fuentes: decretos y ordenanzas contenidos en el Boletín Municipal del Partido de General Pueyrredon, informes de la Secretaría de Turismo del municipio, notas periodísticas publicadas en la prensa local (El Atlántico, La Capital y libros aniversarios de este último), archivo oral (Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata) y una entrevista a ex funcionario público del área de turismo municipal<sup>2</sup>.

Respecto del estado de la cuestión, se observa que, en la historiografía internacional, el turismo como objeto de estudio ha sido centro de atención académica desde hace varias décadas (Pastoriza, 2012a). En Argentina, el interés en la temática ha sido más reciente y los estudios han sido llevados a cabo principalmente por los historiadores sociales (Pastoriza, 2011; Pastoriza y Piglia, 2012; Piglia, 2011, 2012, 2014). En particular, se ha desarrollado una línea de investigación sobre la historia social de Mar del Plata en torno a la relación entre el Estado y la sociedad civil y las políticas públicas en el campo del turismo bajo la dirección de Pastoriza (2002a, 2002b, 2008, 2012b). El presente trabajo se constituye, junto a otras producciones anteriores (Castellucci, 2014, 2015, 2016), en tributario de este tipo de abordaje.

---

<sup>2</sup> Sobre las fuentes consultadas cabe consignar que el Expediente municipal (27048-S-1979) relativo a la obra de peatonalización de la calle San Martín se encuentra extraviado.

## 2. Política, turismo y espacios urbanos

Para abordar la problemática de las políticas públicas con incidencia en la actividad turística en el destino objeto de estudio, resulta necesario realizar algunas precisiones respecto de los conceptos que se trabajaran en el presente artículo. En principio, y según Zapata Campos (2003), el término política en castellano puede ser entendido de dos maneras distintas. Por un lado, se entiende por política en la acepción anglosajona de *policy*, aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer, contemplando un amplio espectro de actuaciones o ausencia de actuaciones gubernamentales, de decisiones y de no decisiones, mediante el establecimiento de objetivos y unos medios para su consecución.

Por el otro, las *politics* en términos anglosajones, la política hace referencia a la distribución y relaciones de poder, en sus distintas variantes, entre los actores durante los procesos de toma de decisiones y no decisiones, entre los que puede encontrarse la formulación e implantación de las políticas públicas. Es por ello que Zapata Campos (2003) sostiene que el estudio de la política y de las políticas públicas contribuye a la comprensión de la actividad e inactividad del Estado como agente turístico y de la distribución de los recursos y poder durante los procesos de toma de decisiones y de establecimiento de políticas públicas.

En este sentido, esta autora plantea que, para el estudio del papel del Estado, siguiendo el modelo tradicional de análisis sociopolítico, se requiere: indagar en las funciones desempeñadas por el gobierno en el sistema turístico e identificar los instrumentos disponibles para ello; analizar las políticas gubernamentales; y estudiar la estructura organizativa del organismo público de turismo. Específicamente, en el presente trabajo, se avanza sobre las funciones desempeñadas por el gobierno local y los instrumentos de política pública utilizados para el cumplimiento de las mismas.

Según Velasco González (2005) las funciones pueden ser agrupadas en seis grandes áreas de intervención del sector público en la actividad turística: de estímulo de la actividad mediante la provisión de la infraestructura pública necesaria y facilitando la construcción de oferta turística; de promoción del destino; de planificación del sector; de garantía, regulando la actividad de los subsectores; de coordinación entre agentes e intereses diversos que comienzan a entrar en conflicto; y de armonización o catalizador del potencial turístico del destino exigiéndole al Estado que se retire a una posición menos activa en relación con los mercados.

Respecto de los instrumentos de política pública, estos pueden ser: organizativos, de carácter público o mixto; planes generales del sector; programas o proyectos específicos; normativos, de ordenación o de regulación; financieros mediante distintos estímulos económicos (créditos, ayudas económicas reembolsables o subvenciones); y acciones de comunicación. Estos se convierten, así, en los recursos de poder empleados por el Estado para garantizar su intervención en la actividad turística (Velasco González, 2005).

Por otra parte, para el estudio del proceso social de conformación de la política pública en torno a la transformación de la calle San Martín se acude a la noción de "cuestión social" propuesta por Ozlack y O'Donnell (1981). Es decir,

necesidades y demandas socialmente problematizadas a partir de las cuales el Estado local toma posición para su resolución. Esta problematización es generada por ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o individuos quienes creen que se debe hacer algo y tienen los medios para propiciar su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Así, la política pública es entendida, por estos autores, como un conjunto de acciones u omisiones y decisiones que manifiestan una toma de posición por parte del Estado en el intento de dar alguna forma de resolución a la cuestión social. Las cuestiones tienen una historia, es decir, atraviesan un desarrollo que comienza en un período en el que no eran tales, sigue en los procesos que llevan a su surgimiento mediante la problematización social, continúa durante su vigencia y eventualmente concluye con su resolución<sup>3</sup> (Ozlack y O'Donnell, 1981).

Para el estudio de dicho proceso, estos autores plantean que resulta necesario indagar sobre ciertos aspectos, como ser: quién y cómo problematiza un tema; quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión; sobre la base de qué recursos y estrategias; con qué oposición; en qué momento de la historia de la cuestión se produce la primera toma de posición del Estado; cómo define la cuestión el Estado; cómo influye esa toma de posición inicial respecto de la de otros actores sociales; qué actores y cuándo se movilizan buscando influir en el modo de su resolución; qué recursos utilizan; qué procesos burocráticos genera la toma inicial de posición por parte del Estado; qué líneas de conflicto y coalición se van generando alrededor de la cuestión y de las respuestas iniciales de actores sociales y unidades estatales; y el modo dominante por el cual se intenta resolver la cuestión (Ozlack y O'Donnell, 1981).

En cuanto a los espacios urbanos, se entiende que, en los destinos turísticos, sin perjuicio de su dimensión territorial, adquiere importancia el espacio público dedicado al uso y disfrute del tiempo libre por los visitantes como así también por los residentes. Es por ello que el Estado local los gestiona y en cuya tarea pueden intervenir múltiples intereses de actores locales o extra locales. En particular, los espacios urbanos son reinventados por los actores públicos y privados por medio de equipamientos, instalaciones y la ampliación de servicios, respondiendo a nuevas expectativas vinculadas a la forma en que se inserta el comercio, el ocio y la cultura en los estilos de vida de cada centro urbano (Lavadinho, 2014).

El origen de las actuaciones de peatonalización de calles en los centros urbanos se remonta a la década del veinte en Estados Unidos, luego, en la década de los sesenta en Europa, y en los setenta aparecen con fuerza las primeras zonas peatonales de tipo comercial (Corral, 2009). Así, se muestra como un "proceso de intervención eminentemente urbanístico, mediante el cual los espacios habitualmente ocupados por el tránsito de vehículos son habilitados para el acceso preferente de peatones" (García García, 2015, p. 15). Es un ámbito de actuación abierto, en el que puede haber distintas políticas desde la prohibición total de tránsito vehicular, su limitación parcial, hasta el uso simultáneo de peatones y vehículos.

---

<sup>3</sup> La resolución de la cuestión significa su desaparición como tal, sin implicar la "solución" en sentido sustantivo a la problemática que le dio origen (Ozlack y O'Donnell, 1981).

Las peatonalizaciones en los centros urbanos han surgido en base a diversas razones de orden político, medioambiental, social, económico, turístico, estético o cultural. Específicamente, en las ciudades turísticas, los motivos parecen haberse centrado en el impulso de un mayor desarrollo económico, reconvirtiendo la zona en centro comercial abierto; la generación de un nuevo atractivo turístico, ya sea de paseo, de admiración, o de consumo comercial; la promoción de eventos culturales; la renovación del mobiliario urbano y puesta en valor del patrimonio arquitectónico; o la imitación de políticas de peatonalización implementadas en otras ciudades.

A partir de este marco conceptual, a continuación, se desarrolla el caso de estudio del Paseo Comercial San Martín. El análisis se centra en la actuación del Estado local, es decir, en su toma de posición frente a la cuestión. Se describe el proceso social de conformación de la política pública en torno a la transformación modernizadora de la calle en exclusivamente peatonal y se identifica, además, funciones e instrumentos de política pública, en el marco de una política turística que buscaba hacer de Mar del Plata una ciudad de “cinco estrellas”.

### **3. La política de gobierno de Russak: “Gobernar es hacer”**

En el marco del último gobierno dictatorial de Argentina (1976-1983), el 23 de junio de 1978 es designado el Dr. Mario R. Russak como intendente comisionado del Partido de General Pueyrredon, cuya ciudad cabecera es la localidad de Mar del Plata. Durante esos años, el país se sumía en una profunda crisis y la tradicional ciudad balnearia no fue ajena a ella. Se incrementaron las problemáticas socioeconómicas y ambientales frente a las cuales los gobiernos municipales anteriores habrían brindado escasas respuestas.

En efecto, en la prensa local se manifestaba la necesaria realización de grandes obras de infraestructura y de servicios y se denunciaba la inacción del Estado municipal. Así, se señalaba:

Como bien decía un ex Intendente, hay dos ciudades: una, la feliz, desde la Av. Champagnat hasta la costa; y la otra, no tan feliz, a partir de la mencionada arteria. En los barrios y villas se sufre en carne propia la carencia de redes de agua corriente y cloacas (...) de pavimentación y de desagües (“Serios problemas reclaman la labor de la Municipalidad”, 1978, p. 14).

También se exponían problemas con la existencia de roedores en baldíos, por lo que se argumentaba que, de no haber una acción por parte del Estado local, “la feliz” recibiría el epíteto de la “ciudad de las ratas” con la consecuente repercusión negativa para el turismo.

Ante esta crítica situación, la designación del Dr. Russak traería consigo una serie de cambios en la gestión pública local y en las políticas. Entre ellos, le dio un fuerte impulso a la inversión en la obra pública. Russak consideraba que el municipio era “una empresa y como tal funciona. Es una empresa que administra

los fondos públicos, vende obras y servicios" (La Capital, 1980, p. 27). Desde esta tesitura planteó su política de gobierno, aunque hacía alusión a la necesidad de llevar a cabo una gestión "prudente" y "austera" atento la situación general por la que atravesaba el país. Las medidas de ordenamiento financiero y administrativo llevadas a cabo, conjuntamente con el otorgamiento de créditos a la comuna, permitirían continuar adelante con el plan de obras públicas propuesto, dando respuesta a los reiterados reclamos de la comunidad.

Las necesidades a cubrir en ese campo iban desde los servicios públicos básicos en los barrios hasta las ineludibles transformaciones del espacio urbano en pos del desarrollo socioeconómico de la ciudad (parque industrial, vías de acceso, urbanizaciones turísticas, paseos) que planteaba la gestión. La concreción de estas obras permitiría mostrar al país una nueva imagen de Mar del Plata, como una ciudad "pujante y triunfadora" y de esta manera "hacer de Mar del Plata la primera ciudad del país" (La Capital, 1980, p. 27).

En consonancia con estos lineamientos, la gestión de Russak había trazado su política turística. Se buscaba consolidarlo como el sector dinamizador del desarrollo socio-económico del partido y, para ello, eran imprescindibles la realización de obras y acciones tendientes a la recuperación del paisaje urbano y la jerarquización y diversificación de los servicios turísticos (Municipalidad General Pueyrredon, Secretaría de Turismo, 1980). Desde la reciente Secretaría de Turismo<sup>4</sup> se planteaba que "toda la ciudad, incluso el parque industrial, debe tener una característica especial, que defina al medio como una ciudad turística" ("San Martín peatonal, un proyecto demorado", 1978, p. 4).

La idea que guiaba el accionar del gobierno local era la de pensar en Mar del Plata ya no como si fuese un balneario<sup>5</sup>, sino pasar a considerarla como una ciudad turística, concibiéndola en la integralidad que este desarrollo supone. A mediados de la década del setenta, el turismo en la ciudad, basado principalmente en el producto "sol y playa", había entrado en crisis. Esto se había reflejado en la disminución de la capacidad de gasto, en la duración de las estadías y en la menor rentabilidad de la temporada. Así, la ciudad fue perdiendo su monopolio en el movimiento turístico nacional (Erviti, 2015). Ante esta situación, el gobierno de Russak buscó su impulso en el marco del desarrollo socioeconómico del partido, a partir de una fuerte promoción de la obra pública, acción que lo diferenciaría de los gobiernos democráticos y militares locales anteriores<sup>6</sup>. Esto permitiría mostrar al país una nueva imagen de la "ciudad turística". Asimismo, y planteado desde el gobierno como una problemática turística, se necesitaba de la

---

<sup>4</sup> Con el cambio de gobierno del Dr. Russak, la Empresa Municipal de Turismo se disolvió y se creó la Secretaría de Turismo por Ordenanza Municipal 4.371 (28/07/1978).

<sup>5</sup> La ciudad de Mar del Plata tuvo su origen turístico vinculado a la actividad balnearia a fines del siglo XIX. A través del tiempo, se transformó en uno de los principales centros receptores de turismo interno del país (Pastoriza, 2011). Condicionada por la evolución del contexto socioeconómico, canalizó sucesivamente en turismo de *elite*, de los sectores medios y de aquellos de menores recursos, con un estancamiento de la convocatoria estacional a partir de 1975 (Mantero, 1997).

<sup>6</sup> A modo ilustrativo, se cita un extracto de una entrevista realizada a un dirigente local del Partido Comunista, Argentino Grassi, en 1990: "...acá en épocas de la dictadura sangrienta de Videla estuvo en la Intendencia el Dr. Russak que hizo también muchísima obra, dicen que roba, pero ¿quién no roba? Se hizo mucho, el complejo de Punta Mogotes, el camino de acceso, la expropiación del Museo Castagnino, la peatonal San Martín. Todo fue hecho por Russak, Señora. Y en la época de Lombardo y Bronzini [intendentes socialistas], por más democráticos que sean no han hecho nada" (Archivo memoria social y política de Mar del Plata, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata, 1990).

participación de los actores del sector privado quienes debían “ejecutar” todo lo que la Secretaría de Turismo propusiera.

Por otra parte, este desarrollo necesitó ser insertado en las políticas de desarrollo turístico de la provincia y, a su vez, en el de la nación. De este modo, para poder llevar a cabo el plan de obras públicas, la gestión municipal contó con el apoyo del gobierno provincial. En particular, Mar del Plata y su zona de influencia ocupaban un lugar de privilegio dentro de los planes de desarrollo y modernización de la provincia que, simultáneamente, estaban en consonancia con los objetivos previstos en la materia en el orden nacional. Así, la industria pesquera y la actividad turística, concebida esta última desde su proyección internacional y nacional, hacían de Mar del Plata un lugar de convergencia de los esfuerzos nacionales, provinciales y municipales.

Desde el ejecutivo provincial, se planteaba la necesidad de “trabajar en mancomunidad de esfuerzos” para la realización de obras que favorecerían el crecimiento y desarrollo de la ciudad, a través de la modernización de la infraestructura, a fin de darle la jerarquía de “internacional”. De esta forma, durante 1979, al mismo tiempo que se realizaban obras en los barrios, se fueron plasmando iniciativas como los Paseos Comercial San Martín y Jesús de Galíndez y la Urbanización de Punta Mogotes de indiscutible incidencia en el devenir turístico de la ciudad, entre otras. En este sentido, dada las implicancias sociales y urbanísticas que alcanzó el proceso de elaboración y ejecución de algunos de estas obras de transformación del espacio público, la presente comunicación se centra en el Paseo Comercial San Martín.

#### **4. San Martín: de calle a Peatonal**

Desde fines del siglo XIX, la calle San Martín ha sido el conector “natural” entre la plaza cívica y las primeras instalaciones balnearias (el Hotel Bristol y las Ramblas) convirtiéndose, según Erviti (2015), en un incipiente paseo comercial con sus tiendas, bancos, hoteles, cines y locales gastronómicos; pudiendo entenderse como la continuidad con las antiguas ramblas. En la década del cuarenta, según este autor, se constituía en una *calle corredor* tradicional con sus edificaciones sobre línea municipal y sus esquinas ochavadas, disponiendo de luminarias y toldos que brindaban protección a las vidrieras y al peatón. En las tres décadas siguientes, continúa señalando Erviti, la calle San Martín fue transformando sus usos, su tejido y su configuración que se verticalizó. Se multiplicaron los espacios comerciales y se los localizó en galerías y pasajes.

De este modo, Erviti reconoce tres momentos en la transformación de la calle San Martín. En el primero, desde mediados de los cuarenta, comienzan a surgir las galerías y los pasajes como continuidad y ampliación del espacio callejero a raíz de una intensificación de las actividades comerciales. Luego, en la última mitad de los cincuenta, aparece la torre/basamento replanteando espacios y actividades, el espacio público en el nivel cero y el espacio doméstico/privado en los niveles superiores. Finalmente, en el tercer momento, a fines de los setenta, se peatonaliza la calle San Martín en forma definitiva desde la Catedral hasta la calle Buenos Aires (Figura 1), siguiendo las iniciativas de peatonalizaciones de

otras ciudades del país. Es precisamente este último momento el que es objeto de indagación en el presente artículo.



Figura 1. Ubicación de la Peatonal San Martín en el área céntrica de la ciudad

#### 4.1 Surgimiento de la cuestión

La peatonalización de la calle San Martín era una propuesta que ya había sido tratada con anterioridad al gobierno de Russak. Durante la administración del ex intendente Fabrizio (1973-1976), se había trabajado en el proyecto con los sectores interesados. Según uno de los periódicos locales, nunca se pudo concretar por la oposición que estos interpusieron al considerar que la peatonalidad restringiría las ventas de los comercios ubicados en esa calle (“San Martín peatonal, un proyecto demorado”, 1978). En tanto, el otro diario local argüía que estas inquietudes habían tenido escaso o nulo eco en la Municipalidad (“Serios problemas reclaman la labor de la Municipalidad”, 1978). Sea cual fuese el motivo, lo cierto es que la transformación de la calle San Martín en exclusivamente peatonal tuvo que esperar varios años para finalmente concretarse.

En julio de 1978, la Asociación Propulsora de la Calle San Martín<sup>7</sup> impulsa nuevamente las gestiones ante el Ejecutivo municipal para peatonalizar la calle. En ellas, los comerciantes manifestaban, además, su preocupación por los plazos y el tiempo que demandaría la ejecución de la obra. En reunión mantenida con el reciente intendente, se observa la primera toma de posición del gobierno local de acceder al pedido de los comerciantes. En este sentido, Russak les había expresado que existían varias posibilidades respecto del inicio de la obra y de los

<sup>7</sup> Esta asociación estaba integrada por comerciantes de la calle San Martín, ubicados entre Boulevard Marítimo y Av. Independencia, y tenía como objetivo principal defender los intereses de sus asociados.

tramos a peatonalizar. Este tema se constituiría en uno de los aspectos críticos de la cuestión. En efecto, si bien la Asociación Propulsora de la Calle San Martín había solicitado una prórroga para la iniciación de las obras, mediante una nota dirigida al intendente municipal con fecha 29 de agosto, esta solicitud había sido interpretada por el Dr. Russak como una muestra de oposición hacia el proyecto.

Precisamente, en la nota, la asociación hacía referencia a que el proyecto y las cláusulas licitatorias no coincidían en varios aspectos de la ejecución con lo informado por el intendente en una reunión mantenida el 13 de agosto. Esto generaba preocupación entre los comerciantes. En particular, se referían al aumento del monto estimado para la obra, la prórroga en la fecha de ejecución, el cambio en la decisión de las cuadras a comenzar y cantidad (dos cuadras, de Córdoba a Santa Fe), aspectos técnicos y compromisos financieros.

De esta manera, la asociación había tomado la decisión de solicitar al intendente la prórroga para el inicio de las obras del Paseo San Martín hasta la finalización de la temporada 1978/79, utilizando ese lapso de tiempo para finalizar con los estudios necesarios aún pendientes. Es así que, luego de la crítica del Dr. Russak, en otra nota dirigida al intendente, la asociación refuta sus expresiones. Allí aclaran que ellos no se oponen al proyecto y que, simplemente, estaban solicitando “con caracteres cordiales” el aplazamiento de la ejecución con una amplia fundamentación. Lograr consenso entre sus integrantes y movilizarse fueron los recursos empleados por la organización.

En general, los comerciantes de la calle San Martín se mostraban muy entusiasmados con la peatonalización porque les permitiría aumentar las ventas al haber mayor tránsito de personas. Sin embargo, la modificación en los plazos y los tramos a efectuarse, propuesta por el ejecutivo municipal, fue lo que habría generado malestar entre ellos. Ante las reiteradas solicitudes de la Asociación Propulsora de la Calle San Martín y de comerciantes de dicha arteria, el intendente dispuso la suspensión en el inicio de las obras, dejando sin efecto las licitaciones en trámite<sup>8</sup>. Más allá de la posición de la asociación, había también varios comerciantes que sí se oponían al proyecto de las autoridades municipales de peatonalizar la calle, arguyendo que su transformación restringiría las ventas a los comercios ubicados sobre la misma.

Esta decisión del intendente Russak, de suspender transitoriamente el proyecto de transformación de la calle San Martín, fue agradecida por la asociación mediante una nota. En la misma le reconocen el hecho de poder trabajar en forma conjunta y lo que se puede lograr desde estas acciones mancomunadas. A su vez, el intendente también había resaltado la acción comunal del municipio. A partir de un contacto fluido y directo con los vecinos, se habían podido tomar decisiones en forma conjunta, dando respuesta a las inquietudes planteadas por éstos últimos.

---

<sup>8</sup> El llamado a licitación privada para la ejecución de la obra “Paseo San Martín 1º Etapa” había sido aprobado por Decreto 1.908 con fecha 6 de septiembre de 1978. El presupuesto oficial ascendía a \$ 229.005.318 (Peso Ley 18.188).

## **4.2 Vigencia de la cuestión**

Siguiendo el proceso burocrático, en marzo de 1979, el municipio finalmente llama a licitación pública para ejecutar la obra "Paseo Comercial del Centro - Calle San Martín entre Córdoba y Corrientes" en una primera etapa. Ante esta nueva convocatoria, se vuelve a generar un conflicto con la comunidad. A los comerciantes, se suman los vecinos de la calle San Martín, quienes una vez más muestran su desacuerdo. Ahora, el motivo de la disconformidad estaba centrado en el tramo a transformar y en las características del llamado a licitación, generándose así una coalición frente al municipio.

En efecto, por un lado, estaban los comerciantes y vecinos frentistas de esta calle del tramo ubicado entre las calles Córdoba y San Luis, quienes en una presentación dirigida al intendente solicitan se incluya ese tramo en el proyecto del "Paseo Comercial del Centro". Consideraban que esa cuadra no podía quedar excluida durante la ejecución de esa primera etapa. Por otro lado, los comerciantes y vecinos frentistas del tramo licitado quienes se oponían a la realización de la obra de acuerdo a las características del llamado efectuado por la Municipalidad.

En una reunión realizada en la Bolsa de Comercio, veinticuatro vecinos y comerciantes se abocaron a analizar algunos aspectos de la obra llamada a licitación (Figura 2). La mayoría de ellos se mostró en desacuerdo con la realización de la misma, pero aclararon que "no decimos que "no" rotundamente a esta obra" ("No habría acuerdo para realizar la peatonalización de San Martín", 1979, p. 7) porque entendían que "la obra encarada significa un importante y trascendente progreso para la ciudad y dirigimos nuestro particular deseo de que la misma se concrete integralmente en el curso del corriente año" ("Paseo San Martín, un tema que preocupa a los vecinos", 1979, p. 6). Los motivos de esta oposición eran varios: el llamado a licitación había salido sorpresivamente, es decir, sin haber sido consultados; no querían realizar la obra en forma apresurada; existían muchos problemas técnicos; la obra tenía que ejecutarse de acuerdo a lo planificado; además de la problemática de la estacionalidad de la actividad turística.

Así, luego del llamado a licitación pública, la Municipalidad, a través de la Secretaría de Economía y Hacienda, inicia otro proceso burocrático disponiendo la apertura de un Registro de Oposición relativo a la obra "Paseo Comercial del Centro - Calle San Martín" para los frentistas y/o poseedores a título de dueño de esta calle entre San Luis y Buenos Aires, desde el 16 de abril de 1979 y por el término de diez días hábiles<sup>9</sup>. Dicho registro tuvo por objetivo determinar qué cantidad de frentistas se oponían a transformar la calle en paseo peatonal. La incomparencia de los frentistas y/o poseedores a título de dueño significaría el tácito consentimiento para que la obra se realice. En ese registro habrían firmado el treinta por ciento de los frentistas de la calle San Martín.

---

<sup>9</sup> En la publicación de este registro, realizado en la prensa local con fecha 11/04/1979, se comunicaba también que la Municipalidad financiaría la obra a 5 años de plazo, con un interés del 21% anual sobre saldo, con cuotas no indexables pagaderas por semestre ("Paseo comercial del centro-calle San Martín. Registro de oposición", 1979).

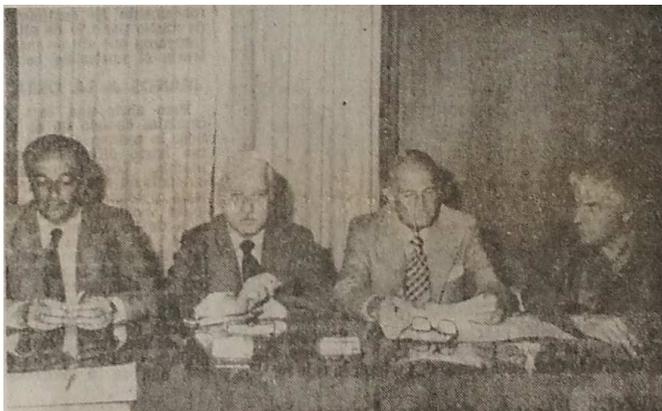


Figura 2. Los frentistas de la calle San Martín, reunidos en la Bolsa de Comercio, analizan su transformación

Fuente: No habría acuerdo para realizar la peatonalización de San Martín. (1979, 1 abril). *La Capital*. Mar del Plata, Argentina, p. 7.

### 4.3 Resolución de la cuestión

Terminado el proceso burocrático referente al Registro de Oposición, la licitación pública fue adjudicada a la empresa Tomás Guarino S.A., quien inició las obras en agosto de 1979 y pudo cumplir con la misma en los plazos previstos. Así, el 8 de diciembre de 1979 se inauguraba el primer tramo del Paseo Peatonal San Martín, entre las calles San Luis y Entre Ríos, la primera calle peatonalizada de la ciudad. Los comerciantes y la comunidad vieron concretada, al menos parcialmente, una obra pública que había sido reclamada desde hacía un tiempo y era reconocida como resultado de un trabajo en conjunto. En este sentido, el presidente de la Asociación Propulsora de la Calle San Martín, Miguel Ángel Sieiro, manifestaba “Las polémicas ya pertenecen al pasado y han sido superadas por una realidad incontrastable. (...) Es indudable que la meta fue alcanzada saldando escollos y diferencias, y ahora la satisfacción es común” (“Brillante inauguración de la Peatonal”, 1979, p. 15).

En abril de 1980, se procedió a la contratación de la obra “Paseo Comercial del Centro-Calle San Martín- 2da etapa” que abarcó la cuadra ubicada entre las calles Entre Ríos y Buenos Aires y que permitiría conectar la peatonal en forma directa con las playas Popular y Bristol. Para la tercera, se llamó a un concurso de anteproyectos de ornamentación de la última etapa de remodelación del Paseo San Martín en el tramo comprendido entre las calles San Luis y Mitre. Con esta última, se completaría la peatonalización de la arteria. En junio de 1980, los anteproyectos fueron evaluados por una comisión especial, los que serían encarados en forma definitiva, culminando luego con la licitación de los trabajos.

El anteproyecto que resultó ganador fue el presentado por el ingeniero Héctor Greco y el arquitecto Eduardo Ferrari.

La firma Juan Levis y Hnos. SMC ganó la licitación para la realización del último tramo de la peatonal. Para la fuente, tercera y última etapa de este tramo de la Peatonal, comprendida por las calles Mitre y San Luis, se había establecido un plazo de entrega de noventa días y cuyo vencimiento operaba el 20 de diciembre. La realización de la obra fue financiada por los propietarios frentistas y/o poseedores a título de dueño ubicados sobre la calle San Martín. De acuerdo a la Ordenanza 4.772 (21/11/1980), el monto total de la obra, los adicionales y las variaciones de costos serían prorrateados para su pago en proporción a la valuación de los inmuebles y según las categorías: locales y viviendas. El total de la obra sería absorbido en un 70% por los locales y en un 30% por las viviendas. Por último, esta ordenanza indicaba que las obras serían financiadas por la Municipalidad mediante un crédito otorgado por el Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Finalmente, el 10 de diciembre 1980, se inauguraría la séptima cuadra del Paseo Comercial San Martín (Figura 3), el último tramo de la obra, considerada en ese momento como una de las más importantes. Da cuenta de ello, la alocución del presidente de la Asociación Propulsora de la Calle San Martín, durante el acto inaugural: "Un año atrás nos atrevimos a afirmar que cuando en el futuro se analizara la historia de nuestra ciudad las etapas podrían llegar a definirse citándose el antes y después de este particular momento que nos toca vivir" ("Soberbia inauguración", 1980, p. 2).

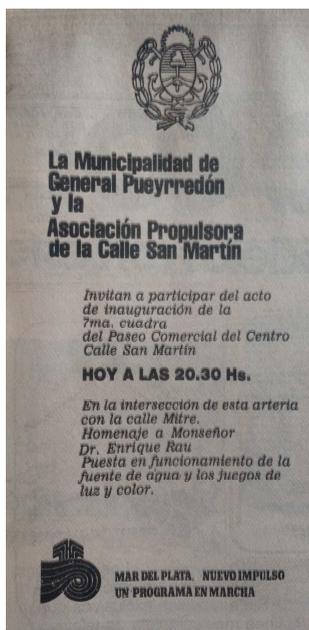


Figura 3. Invitación a la inauguración de la 7ma. cuadra de la Peatonal cursada en forma conjunta por el municipio y la asociación propulsora de la calle

Fuente: La Capital (1980, p. 9).

## 5. Conclusiones

El Estado municipal, durante el período de la última dictadura militar, emprendió una remodelación de la ciudad bajo el discurso de la “modernización” a fin de generar una nueva imagen para colocarla nuevamente como centro de recreación y turismo del país. Es por ello que la política fijada por el intendente comisionado tenía fuertes implicancias en el turismo. El gobierno irruptivo estaba convencido de la necesidad de realizar obras y acciones tendientes al desarrollo de la actividad a partir de una transformación modernizadora de los espacios públicos urbanos y de una mejora en la prestación de los servicios turísticos a fin de alcanzar la tan ansiada ciudad de “cinco estrellas”. Entre las obras realizadas durante el gobierno del Dr. Russak, se destaca la peatonalización de la calle San Martín. Esta transformación implicaría no solamente un cambio en la fisonomía urbana, modernizando su estructura edilicia con el fin de obtener un mayor aprovechamiento comercial, sino también se constituiría en un nuevo atractivo para turistas y espacio recreativo para residentes.

De acuerdo al objetivo del artículo, el análisis realizado se centró en la actuación del Estado municipal. Es decir, en su toma de posición frente a las demandas de la comunidad local y los conflictos originados durante la transformación de la calle San Martín. Para ello, se describió el proceso social de conformación de la política pública en torno a esta peatonalización, identificando además las funciones adoptadas por el gobierno y los instrumentos de política pública implementados. De esta manera, se observó que la transformación de la calle San Martín en peatonal se convirtió en una cuestión social a partir de la problematización que plantearon los comerciantes y vecinos de la calle. La Asociación Propulsora de la Calle San Martín fue la que inició este proceso tras los cuestionamientos realizados al proyecto y las cláusulas licitatorias formuladas por el gobierno del Dr. Russak, en agosto de 1978. La capacidad de movilizarse a partir del consenso logrado entre sus integrantes fue el recurso con el que contó la organización para convertir el tema en cuestión. Luego, otros comerciantes también se sumaron a estos cuestionamientos, pero centrados en algunos como la modificación de los plazos y los tramos a efectuarse. Sin embargo, también había comerciantes que se oponían directamente a la peatonalización.

Frente a estas demandas, en septiembre de 1978, el Estado local toma posición a partir de la decisión de posponer la licitación para el año siguiente. Para el gobierno local, la peatonalización de la calle era necesaria dado que contribuiría a la mejora de la imagen de la “ciudad turística”. Al año siguiente, inicia los procesos burocráticos correspondientes a los llamados a licitación para realizar la obra del Paseo Comercial del Centro, ejecutados en tres tramos y en un plazo que demoró dos años. Además, se llamó a un registro de oposición destinado a los frentistas y/o propietarios de la calle antes de dar comienzo a la obra. Si bien durante todo este proceso la asociación que nucleaba a los comerciantes fue la que lideró las movilizaciones, lo cierto es que también otros comerciantes y vecinos de la calle se reunieron para que el Estado atendiera sus diferentes requerimientos, surgiendo conflictos y coaliciones entre ellos. Finalmente, la cuestión social pudo resolverse mediante la concreción de la obra

pública solicitada y la satisfacción demostrada por parte de los actores sociales de los sectores privado y comunitario involucrados.

Asimismo, en este proceso de peatonalización de la calle San Martín, el Estado local habría adoptado distintas funciones para resolver la cuestión social. Por un lado, la función de estímulo de la actividad turística y comercial proveyendo la infraestructura e instalaciones públicas necesarias para el desarrollo de prácticas de consumo y recreativas, a través de los proyectos de inversión en obra pública e instrumentos financieros. Por el otro, el Estado local habría asumido el rol de garante, regulando el ordenamiento del tránsito y el estacionamiento vehicular en el área céntrica a través de varios instrumentos normativos. De este modo, se estaría dando cumplimiento a la política turística fijada por la gestión de Russak de realizar obras y acciones con el fin de desarrollar el turismo a partir de la jerarquización de los servicios turísticos y, especialmente, de la recuperación del paisaje urbano.

## Bibliografía

- Castellucci, D. (2014). Turismo y política en clave de historia reciente: elecciones y plataformas electorales de una ciudad turística. *Revista Anais Brasileiros de Estudos Turísticos*, 4(3), 35-44.
- Castellucci, D. (2015). Actores políticos y turismo: la visión de los candidatos a intendente sobre el turismo en Mar del Plata en las elecciones de 1983. *XV Jornadas Interescuelas, Departamentos de Historia*, Comodoro Rivadavia, Argentina.
- Castellucci, D. (2016). Estado municipal y alojamiento turístico: conflictos y resoluciones. Mar del Plata en los años sesenta y setenta. *XI Jornadas de Investigadores en Historia*, Mar del Plata, Argentina.
- Cicalese, G. (2002). La crisis del turismo masivo en la ciudad de Mar del Plata, 1976-1987. En M. Bartolucci (Ed.), *Mar del Plata. Imágenes urbanas, vida cotidiana y sociedad* (pp. 111-136). Mar del Plata: UNMDP.
- Corral, C. (2009). Movilidad sostenible en el entorno urbano. Donostia-San Sebastián la Ciudad Peatonal. *Jornadas Muévete: Plan de Movilidad Urbana Sostenible*, Murcia, España.
- Erviti, C. (2015). Modernización urbana: reconfiguración de la relación público/privado en calle San Martín. Mar del Plata, 1950-1980. *Encuentro Espacios Urbanos Públicos: paisaje, cultura y comunidad*. Mar del Plata, Argentina.
- García García, L. (2015). *Peatonalidad y peatonalización. El riesgo de confundir propósito con herramienta* (Trabajo de fin de grado). España: Universidad de Valladolid.
- Lavadinho, S. (2014). Dinámicas de proximidad en la ciudad: ideas para la transformación urbana. *Ciudades*, 17(1), 21-39.
- Mantero, J. C. (1997). Mar del Plata: devenir urbano y desarrollo turístico. *FACES*, 3(4), 135-152.
- Ozlack, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Documento G. E. CLACSO*, 4, 1-28.

- Pastoriza, E. (2002a). Los primeros pasos hacia un balneario de masas. Mar del Plata en los años treinta. En M. Bartolucci (Ed.), *Mar del Plata. Imágenes urbanas, vida cotidiana y sociedad* (pp. 79-98). Mar del Plata: UNMDP.
- Pastoriza, E. (2002b). Turismo social y acceso al ocio: el arribo a la ciudad balnearia durante las décadas peronistas (Mar del Plata, 1943-1955). En E. Pastoriza (Ed.), *Las puertas al mar: consumo, ocio y política en Mar del Plata, Montevideo y Viña del Mar* (pp. 89-113). Buenos Aires: Biblos.
- Pastoriza, E. (2008). Estado, gremios y hoteles. Mar del Plata y el peronismo. *Estudios sociales*, 34(1), 121-146.
- Pastoriza, E. (2011). *La conquista de las vacaciones. Breve historia del turismo en la Argentina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Pastoriza, E. (2012a). Nuevos objetos de la historia: los estudios turísticos en una perspectiva comparada. *Anuario IEHS*, (27), 323-330.
- Pastoriza, E. (2012b). La democratización social del balneario. La trayectoria de las asociaciones privadas. Mar del Plata en los años treinta. *Revista de Historia Bonaerense*, 19(40), 2-13.
- Pastoriza, E. y Piglia, M. (2012). Asociaciones civiles, empresas y Estado en los orígenes el turismo argentino. *Anuario IEHS*, (27), 393-416.
- Piglia, M. (2011). The awakening of tourism: the origins of tourism policy in Argentina, 1930-1943. *Journal of Tourism History*, 3(1), 57-74.
- Piglia, M. (2012). Turismo y obra pública. José María Bustillo y la política turística del gobierno de Fresco. *Revista de Historia Bonaerense*, 19(40), 14-23.
- Piglia, M. (2014). *Autos, rutas y turismo: El Automóvil Club Argentino y el Estado*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Velasco González, M. (2005). ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004). *Política y Sociedad*, 42(1), 169-195.
- Zapata Campos, M. J. (2003). Los agentes turísticos: una aproximación desde la sociología y la ciencia política. En A. Rubio Gil (Ed.), *Sociología del Turismo* (pp. 213-247). Barcelona: Ariel.

## Fuentes

- Brillante inauguración de la Peatonal. (1979, 9 diciembre). La Capital. Mar del Plata, Argentina, p. 15.
- Entrevista al Lic. Manuel Cueva, ex funcionario de la Municipalidad de General Pueyrredon, realizada por la autora el 20 de abril de 2017 en Mar del Plata.
- Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata (s/f). Archivo memoria social y política de Mar del Plata.
- La Capital. (1980). *Libro 75 aniversario*. Mar del Plata, Argentina: La Capital.
- Municipalidad de General Pueyrredon. (1978). Boletín Municipal del Partido de General Pueyrredon.
- Municipalidad de General Pueyrredon, Secretaría de Turismo. (1980). *El turismo en Mar del Plata*. Mar del Plata, Argentina: MGP.
- Municipalidad de General Pueyrredon. (1978). Ordenanza municipal 4.371. Publicada en Boletín Municipal 1978 del 28/07/1978. Argentina.

- Municipalidad de General Pueyrredon. (1978). Decreto 1.908. Publicado en Boletín Municipal 1978 del 6/09/1978. Argentina.
- Municipalidad de General Pueyrredon. (1980). Ordenanza 4.772. Publicada en Boletín Municipal 1980 del 21/11/1980. Argentina.
- Municipalidad de General Pueyrredon y Asociación Propulsora de la Calle San Martín. (1980, 10 diciembre). Invitación. La Capital. Mar del Plata, Argentina.
- No habría acuerdo para realizar la peatonalización de San Martín. (1979, 1 abril). La Capital. Mar del Plata, Argentina, p. 7.
- Paseo comercial del centro-calle San Martín. Registro de oposición. (1979, 15 abril). El Atlántico. Mar del Plata, Argentina, p. 15.
- Paseo San Martín, un tema que preocupa a los vecinos. (1979, 10 abril). La Capital. Mar del Plata, Argentina, p. 6.
- Russak, M. R. (2015, enero 4). "Se está trivializando mucho a la política", dijo Mario Russak. El ex intendente de Mar del Plata está colaborando con Gerónimo Venegas en el Partido Fe. Recuperado de <http://www.ecosdiariosweb.com.ar/la-ciudad/2015/1/4/esta-trivializando-mucho-politica-dijo-mario-russak-33674.html>
- San Martín peatonal, un proyecto demorado. (1978, 12 septiembre). El Atlántico. Mar del Plata, Argentina, p. 4.
- Serios problemas reclaman la labor de la Municipalidad. (1978, 4 septiembre). La Capital. Mar del Plata, Argentina, p. 14.
- Soberbia inauguración. (1980, 11 diciembre). El Atlántico. Mar del Plata, Argentina, p. 2.