

PROCESO DE EXPANSIÓN URBANA. Ordenamiento Territorial en el partido de La Plata.¹

RESUMEN EJECUTIVO

Arq. Esp. María Julia Rocca; Arq. Mg. Licia Ríos²
Institución: CIUyT-FAU-UNLP³ mariajuliarocca@hotmail.com

1. PRESENTACION

La investigación tiene como antecedente estudios realizados en distintos municipios de la provincia de Buenos Aires referidos a los procesos de expansión urbana, sus características diferenciales y la evaluación de la incidencia de las políticas de ordenamiento territorial, y de tierra y vivienda implementadas por los gobiernos locales.

La vinculación del trabajo que se presenta, a través de este resumen ejecutivo, con la emergencia hídrica registrada recientemente en el Municipio de La Plata, se origina en reafirmar el valor del ordenamiento territorial como herramienta para conducir los procesos de crecimiento urbano en el marco de un proceso de desarrollo urbano sustentable que entre otras propósitos, contribuyan a minimizar las condiciones de riesgo hídrico de los asentamientos humanos. También constituye un aporte en términos metodológicos y producción de cartografía, para registrar el proceso de crecimiento urbano por expansión y la identificación espacial de las políticas del municipio expresadas a través de las ordenanzas de uso y ocupación del suelo.

2. INTRODUCCION

La creciente urbanización a nivel mundial, conjuga en determinadas ciudades procesos simultáneos de atracción y dispersión urbana. En muchas de ellas el modelo de ciudad compacto -con el tradicional gradiente de periferización- coexiste con nuevos procesos de expansión urbana de la ciudad difusa emergente, determinando un nuevo rol para las áreas periurbanas.

En el presente trabajo se analiza el proceso expansión urbana en el territorio del partido de La Plata, identificando el estadio de urbanización en que se encuentra el asentamiento urbano, y evaluando en qué medida fue reconocido / interpretado / y conducido por la legislación municipal en materia de ordenamiento territorial y uso del suelo.

Partiendo de entender que la urbanización no es en sí un problema sino el modo en que se desarrolla, se plantean las siguientes preguntas:

¿Qué características presenta el proceso de expansión urbana en el partido de La Plata?

¿En qué medida y con qué propósito las normativas de ordenamiento territorial, como expresión política del municipio, han interpretado y conducido dicho proceso?

3. EI PROCESO DE EXPANSION EN LA PLATA. VINCULOS CON LA POLÍTICA MUNICIPAL.

Difícil pueda interpretarse el crecimiento urbano de La Plata sin analizar el crecimiento y calidad urbana del área central; la relación entre las áreas urbanas, periurbanas y rurales, en sus dinámicas y procesos económicos, sociales y ecológicos; y las repercusiones territoriales en el contexto del Gran La Plata y la Región Metropolitana de Buenos Aires. Teniendo estos aspectos como marco de referencia, ya que su explicitación y tratamiento excede esta presentación, se esbozan algunas consideraciones del proceso de expansión urbana de La Plata al solo efecto de poder confrontar las resultantes espaciales con las previsiones normativas y estrategias de crecimiento que subyacen en ellas.

Lejos de contener la urbanización dentro del casco, conforme fue pensado en el modelo fundacional, la ciudad creció por extensión en las cuatro direcciones. Inicialmente en las áreas de borde y en distintos asentamientos ubicados sobre las principales vías de acceso, Posteriormente la mancha urbana se ha extendido sobre corredores viales con bajas densidades uniendo los distintos asentamientos originados en torno a espacios

¹ Este trabajo se desarrolla en el marco del proyecto denominado PROCESOS DE EXPANSION URBANA, POLITICAS TERRITORIALES Y TRANSFORMACIONES EMERGENTES. El caso de la Provincia de Buenos Aires, acreditado en el Programa de Incentivos Min. Educación Nación – UNLP. Directora: María Julia Rocca. CIUyT. FAU. UNLP. 2009/2012

² Colaboradores en elaboración de gráfica: Srita Flavia Calvo y Sr. Matías Benito

³ Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UNLP

ferroviarios, y presentando interrupciones básicamente por la presencia planicies de inundación de arroyos, cavas, grandes equipamientos y espacios destinados a la producción, y terrenos vacíos “expectantes”.

De la configuración territorial del partido de La Plata se identifican claramente tres ejes de crecimiento urbano: Noroeste, Sudoeste y Sudeste⁴, y un sector de desborde sobre las jurisdicciones de Ensenada y Berisso. Cada uno de los ejes ha recepcionado tendencias que definieron los rasgos distintivos desde el punto de vista social y urbano ambiental para cada una de las tres periferias del partido.

En la década del 90, la ejecución de grandes obras de infraestructura de transporte regional -corredores viales y portuarios- dio lugar a la reestructuración del territorio de la RMBA, impactando en el partido de La Plata con algunas obras y generando nuevas tensiones en el proceso de expansión urbana. La materialización de dos infraestructuras viales pertenecientes al sistema de autopistas metropolitanas, dio lugar a nuevas vinculaciones con la ciudad de Bs. As. reforzando la inserción urbana de La Plata en la RMBA, y generando nuevos frentes de urbanización a nivel local: en relación a la Auto vía Ruta 2, la Ruta 36 y la Autopista La Plata - Buenos Aires.

En general, los procesos de expansión urbana desde la normativa provincial y las municipales contemplaron una política de “contención del crecimiento”. Este principio se dio con grandes dificultades y contradicciones producto de la implementación de políticas sectoriales -entre otras- de tierra y vivienda, destinadas a sectores de escasos recursos imposibilitados a acceder al mercado; y de infraestructuras viales que, con la mejora de la accesibilidad e impulsado por el sector privado favorecieron el crecimiento con las nuevas modalidades residenciales (Clubes de Campo y Barrios Cerrados) en áreas no previstas.

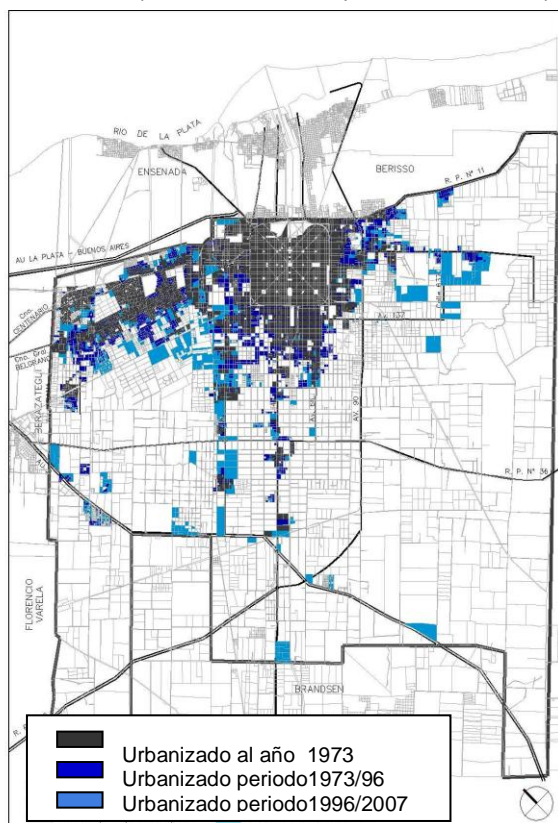


Fig.1: Proceso de expansión urbana período 1973 / 2007

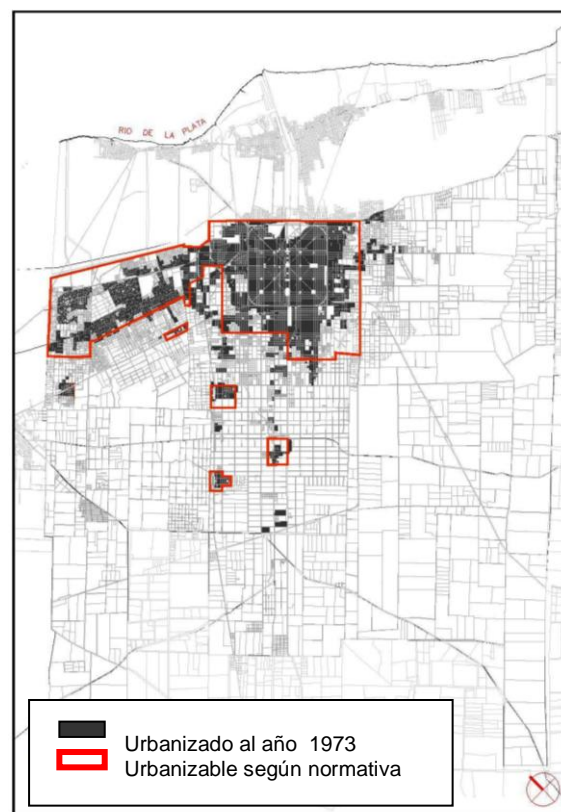


Fig. 2: Proceso de Expansión urbana a la sanción Ord.Mun. 4495/78

⁴ NOROESTE: estructurado en relación a los Cnos. Gral. Belgrano y Centenario y las trazas del FFCC Gral Roca y Pcial., abarcando las delegaciones de Tolosa, Ringuet, Gorina, City Bell y Villa Elisa. SUROESTE: estructurado en relación a las Avs. 520, 44 y 66, abarcando las delegaciones de San Carlos, Los Hornos, Melchor Romero, Abasto, Olmos; SUDESTE: estructurado en relación a la RP 11 y la Av. 7, abarcando las delegaciones de Altos de San Lorenzo y Villa Elvira. Al año 2001 la población en cada eje ascendía a 150.524 en el E. Noroeste; 147.883 en el E. Sudoeste y 89.668 en el E. Sudeste. con una población residente en el casco de 186.524. Censo Nac. De Pob. y Vivienda.

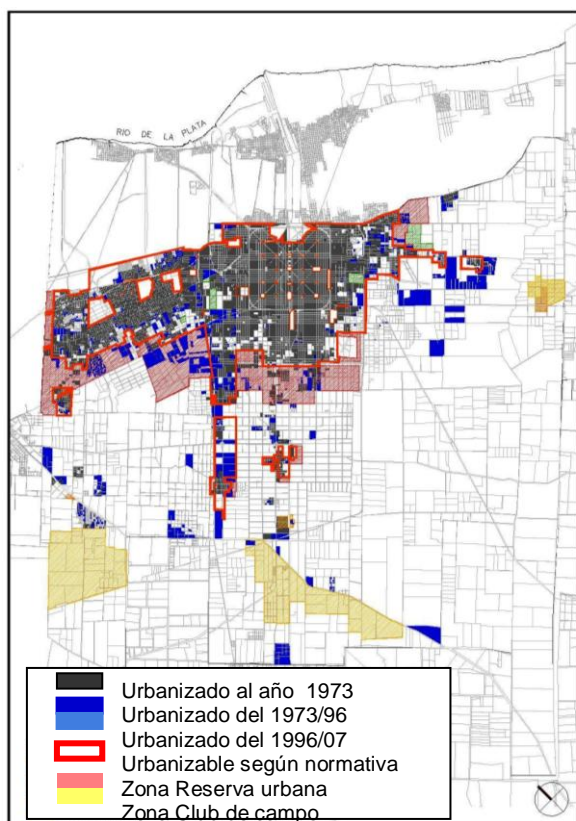


Fig. 3: Proceso de Expansión urbana durante Vigencia Ord. Mun. 9231/01

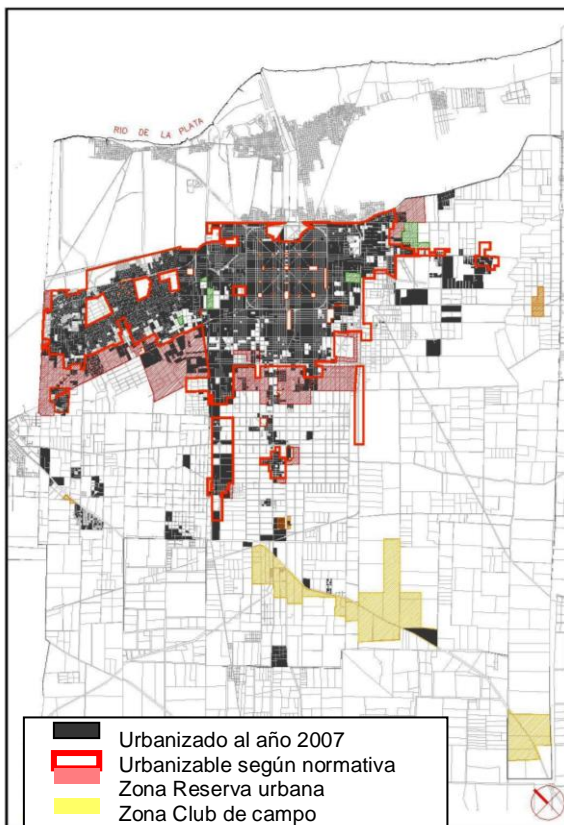


Fig 4. Proceso de Expansión urbana a la sanción de ordenanza 10.703/10

4. CONSIDERACIONES FINALES

▪ En relación a los procesos de expansión urbana

Con el centenario de la fundación de La Plata, se inicia un **proceso de cambio importante en el territorio** del partido, cuando los límites entre lo urbano y lo rural empiezan a resultar más indefinidos; las periferias reciben población que ya no quiere o no puede vivir en el casco fundacional de la ciudad; y con el proceso de reestructuración territorial se refuerzan las relaciones con el contexto metropolitano incorporándolo definitivamente a la región.

Aquella tendencia que definió el perfil de la periferia noroeste por su conformación social -sectores medios y altos-, y atractiva cualidad urbano ambiental, hoy por hoy mantiene su diferenciación respecto a las restantes periferias, pero incluye otras características que se identifican con procesos de dispersión característicos de las regiones metropolitanas. Pone de manifiesto nuevas tendencias de “la periferia dual, fragmentada social y espacialmente”, en ámbitos pobre, degradada, desestructurada; y con espacios “en transición”, donde se pronuncian procesos de dispersión urbana, simultáneamente con avances de la urbanización sobre el área complementaria y rural destinada al cinturón hortícolas.

Paralelamente a esos cambios, desde fines de los 70, el municipio de La Plata transita un **proceso de planificación urbana** basado en una serie de instrumentos normativos municipales, enmarcados en la legislación provincial, con el propósito ordenar el crecimiento urbano para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad.

Desde esa fecha a la actualidad, transcurridos unos 30 años, tres han sido las ordenanzas municipales –y una cuarta recientemente sancionada- que tomaron la zonificación del territorio como instrumento de ordenamiento urbano territorial. Ninguna de ellas fue concebida en el marco de un plan, que defina el modelo urbano y territorial, ni las estrategias, programas y proyectos que en conjunto contribuyan a implementar un proyecto de ciudad consensuado por los distintos actores del partido de La Plata.

Las tendencias del proceso de expansión urbana en La Plata muestran también **el posicionamiento de distintos actores frente al territorio**. Por un lado, en la periferia Noroeste se refleja el debilitamiento de la actividad económica productiva del cinturón hortícola, con una consecuente retracción y atomización del uso del suelo; que empezó a resultar más atractivo a la actividad inmobiliaria, o a pautas culturales de preferencia de residencia en el área rural características de procesos de contraurbanización. Refleja también el desconocimiento de la reciente reactivación de la actividad en el cinturón hortícola por los restantes actores que intervienen en la producción de suelo urbano, particularmente el municipio.

Por otro, se conjugan nuevas modalidades residenciales a través de clubes de campo y barrios cerrados; con condominios que bajo el régimen de propiedad horizontal constituyen las más recientes “formas asociativas” de producción de suelo urbano de los sectores medios.

La falta de planificación e inversión del propio Municipio sin acompañar con una política de tierra, sumada a la escasez de recursos de gran parte de sus residentes, dejan libradas a la periferia SE y SO a su actual condición. Podría hipotetizarse la insinuación de tendencias de dispersión en la periferia SE (cercanía a Villa Garibaldi) y en la SO (inmediaciones de la R36) asociada a sectores de recursos medios que intentan acceder con menores costos a ámbitos en contacto con la naturaleza.

Finalmente, las modalidades de apropiación del suelo por parte de sectores de escasos recursos expresadas en asentamientos informales y villas, vinculados a los cursos de agua y espacios ferroviarios, que en mayor medida se localizan en las periferias SE y SO, resulta una tendencia que se incorpora al escenario actual de la periferia NO y alerta sobre nuevas condiciones de riesgo hídrico sobre la población.

▪ **En relación al ordenamiento territorial de proceso de expansión.**

El abordaje de las nuevas formas de expansión urbana requiere considerar problemas urbanísticos, cuyas naturaleza y dinámica son diferentes a los de las áreas urbanas consolidadas.

Estas tendencias se observan particularmente en espacios de transición entre lo urbano y lo rural y al interior de este último. Pero ya sea por la intensidad de ocupación o por el grado de alteración de las condiciones ambientales, y fundamentalmente por la falta de estrategias de ordenamiento estos ámbitos pierden las potencialidades que los han hecho atractivos: condiciones ambientales, valores del suelo, entornos rurales,... con buena conectividad.

El área complementaria podría constituir desde la normativa el reconocimiento del espacio periurbano, en la medida que se defina con claridad su carácter específico y no se entienda exclusivamente como estadio previo a su urbanización. Debería asumir en principio su condición de área fuelle entre lo urbano y lo rural, con el objeto de proteger en términos sociales, económicos, ecológicos y culturales la condición del espacio rural.

La zonificación como instrumento debería ser el claro reflejo del reconocimiento de las tendencias que se observan en el territorio, dimensionadas y evaluadas integralmente en cuanto a sus repercusiones territoriales (desde lo social, económico, ambiental, cultural, espacial y funcional), y de las intenciones de producir las modificaciones de acuerdo a objetivos con fundamentos técnicos y políticos que aseguren la viabilización de las mismas.

En lo que respecta específicamente a la recepción de las nuevas tendencias de dispersión, la Zonificación debería definir claramente dentro del área que constituye el centro de población qué se promueve como “urbano”, “urbanizable” y “no urbanizable”; diferenciar zonas de ensanche urbano y zonas de transición o buffer que mantengan el carácter del periurbano, y que a la vez sirvan de amortiguador; y dimensionar las reservas de acuerdo a tendencias de crecimiento y las particularidades de cada territorio pensando en el modelo urbano de la ciudad.

La delimitación de las Zonas de Club de Campo, además de responder a las demandas del mercado deben dimensionarse racionalmente (sin llegar a conformar un nuevo centro urbano, ni subutilizar un espacio comprometido legalmente para urbanizar) y evaluarse en relación a la configuración urbana en su conjunto, previendo cambios en sus entornos.

La habilitación a emprendimientos para sectores de bajos recursos debería garantizar, paralelamente al acceso a la tierra, una adecuada de calidad urbana sin distinción de la condición social. Para ello el municipio, en el marco de la ley, cuenta con mecanismos de gestión que posibilitan al estado asumir el rol de promotor de la producción del suelo urbano y redistribuir los beneficios de la urbanización.

Finalmente, en el marco de un Plan con objetivos y lineamientos claros que definan las tendencias de crecimiento se podrán inscribir nuevos instrumentos y figuras que atiendan los intereses de distintos actores tanto del sector privado como para implementar las políticas públicas del estado.

Para recepcionar las nuevas tendencias de expansión, las estrategias deberían apuntar a formas más flexibles y fragmentadas, y a reestablecer la relación equilibrada entre la ciudad y su entorno, restaurando el espacio periurbano degradado, revitalizándolo ecológica, cultural y económicamente, para satisfacer las nuevas demandas sociales de calidad de vida simultáneamente con el desafío de mantener “vivos” los centros de ciudades, y de proveer adecuadas condiciones de acceso a la tierra y vivienda a los distintos sectores de la sociedad.

Para ello se requiere la transformación progresiva del conjunto de instrumentos y mecanismos de planificación y gestión en los que hasta ahora se han basado los procesos de urbanización, y una decisión política de utilizarlos sobre la base de consensos con los distintos sectores de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR A. ; ALVARADO C.”La reestructuración del espacio urbano”. Geografía para el SXXI. UNAM. México 2006
- ARIAS SIERRA P., “Las nuevas periferias dispersas” Universidad de Sevilla (2003)
- CURTIT, G. Ciudad, Gestión local y nuevos desafíos ambientales. CIAM Ed. Espacio 2003.
- DELGADO, J., GALINDO, C.; RICARDEZ, M. “La difusión de la urbanización o como superar la dicotomía rural-urbana”. Geografía para el SXXI. UNAM. 2006.
- ENTRENA DURAN, F. “Problemas y retos de las actuales políticas urbanas en el contexto de las presentes tendencias hacia formas difusas de ciudad”. en Pampa 1. Revista Interamericana de estudios territoriales. Santa Fe Argentina. 2005.
- LOPEZ I. y otros Cap. Tierra y Vivienda en Observatorio Calidad De Vida. La Plata. UNLP y Municipalidad de La Plata. Año 2001
- MARENCO, C.”Estrategias habitacionales en los bordes urbanos. Puntos de partida para analizar la expansión suburbana” en Revista Proyección N 2. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Ed. UNC. 2003.
- MATTEUCCI, MORELLO Y otros Crecimiento Urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural. El caso de la ecorregión pampeana. Ed. Orientación. Buenos Aires. 2006
- MOROSSI, J. y otros. La Plata ciudad nueva, ciudad antigua. Historia, forma y estructura de un espacio urbano singular. UNLP IEAL España. 1982.
- PORTES, A. y otros. “Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo”. Ed. Prometeo. 2005
- ROCCA, M.J. y otros “Procesos De Expansión Urbana, Políticas Territoriales Y Transformaciones Emergentes. El caso de la Provincia de Buenos Aires. en Jornadas de Investigación en la FAU. FAU.UNLP 2009.
- SERRA BATISTE J. y otros. “Grandes aglomeraciones metropolitanas europeas”. Procesos metropolitanos y Grandes ciudades .Dinámicas recientes en México y otros países. UNAM 2004.
- DOCUMENTOS ANALIZADOS
- Decreto Ley de Ordenamiento territorial, uso, subdivisión y ocupación del suelo. N° 8912/77 Pcia. de Bs. As
- Ordenanzas Municipales 4495/78; 8644/96; 9231/01; Municipalidad de La Plata