

ADECUACIONES NORMATIVAS DEL USO Y OCUPACION DEL SUELO EN EL MARCO DE LAS ACTUALES TRANSFORMACIONES TERRITORIALES. CASO: LITORAL SUR METROPOLITANO ¹

*Arqs. Néstor Bono, Isabel López
María Julia Rocca, Miguel Seimandi
Juan Carlos Etulain
Arq. Licia Ríos
Facultad de Arquitectura y Urbanismo UNLP*

Presentación

Tanto el escenario mundial como los regionales y locales incluyen imágenes comunes y diferentes: fracturas, centralización, concentración, fragmentación, etc., que describen las características que adquiere la disputa de los territorios generados desde los procesos de mundialización de las economías y la integración de las regiones.

Un territorio emergente de esos procesos, que reconoce situaciones de gran criticidad, es el Area Sur Metropolitano de Buenos Aires -especialmente su Litoral, caracterizado por su gran disponibilidad de espacios abiertos en condiciones de riesgo-, y que acusa impactos muy significativos que permiten suponer la configuración territorial que presentará a futuro. En este contexto esta ponencia evalúa las adecuaciones realizadas en los marcos normativos municipales en ese ámbito, a partir de las transformaciones territoriales en curso y las tensiones que produce el mercado inmobiliario y los grandes inversores.

El área de estudio

En el Sur del Área Metropolitana Bonaerense, se verifica la existencia de condiciones específicas que derivan de su situación histórica, espacial, ambiental y social, marcada en los últimos años por la creciente desindustrialización y terciarización de la economía, con su correlato en términos de desempleo y precarización laboral, marginalidad social y pobreza.

Muestra por un lado, un proceso de urbanización ligado al sistema de movilidad Buenos Aires -La Plata y al vínculo constituido por el litoral y el Parque Pereyra Iraola, y por otro, la excepcional potencialidad de reordenamiento ligada a los mismos elementos: un sistema de movimientos que permite satisfacer la alta demanda de movilidad social existente en el área y una gran disponibilidad de espacios abiertos en forma continua.²

Esta área está integrada por los partidos de Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Ensenada y Berisso, que junto a los partidos de La Plata y Florencio Varela cuenta con 1.727 kilómetros cuadrados y con una población de aproximadamente 2.000.000 habitantes.

Coexisten áreas de baja densidad de población con una tasa relativamente modesta de actividad económica, por una parte, con otras áreas de alta densidad, mayor sofisticación de usos y actividades económicas de carácter metropolitano. En ambas se produce una excepcional concentración de transformaciones territoriales con especiales efectos sobre el ambiente.

Entre las problemáticas relevantes del área, se incluye a los asentamientos poblacionales en zonas no aptas o riesgo, la contaminación del aire, suelo y/o agua, la no planificada asignación de usos, la retracción del espacio dedicado a las actividades primarias, las carencias de reserva

de tierras aptas para uso residencial, los problemas de accesibilidad y movilidad urbana, y de la cobertura de infraestructura básica y de equipamiento.

En síntesis, el Area Sur se constituye -en gran parte- en un escenario crítico, como consecuencia de la expansión de la población sobre un territorio con riesgos ambientales cíclicos y permanentes, dadas su baja altitud y la cercana presencia del Río de la Plata. El litoral sur

El litoral Sur

El *litoral 3* Sur del Area Metropolitana de Buenos Aires, con una costa de 70 kilómetros, se extiende sobre una planicie con escasa capacidad de evacuación natural de las aguas; está dominada en casi toda su extensión por una terraza baja. Dado que el río tiene régimen estuárico, las mareas suben, lo embalsan e impiden volcar sus aguas al mar. Las frecuentes sudestadas actúan como tapón de todos los arroyos efluentes. Por lo tanto, se registran inundaciones periódicas y cíclicas hasta la cota 3.5+ IGM. En esta instancia, las aguas cubren toda la terraza baja. Los tipos de vegetación de la terraza baja son selvas marginales, monte natural y comunidades palustres - pajonales totorales y juncales. Los dos únicos fragmentos de selva protegidos, están en la ribera Sur en Hudson (Pdo. de Berazategui) y Punta Lara (Pdo. de Ensenada).

Al impacto de las políticas de relleno 'sanitario' aplicadas en el área por el CEAMSE *4*, se le sumó la proliferación de extracciones de suelo que dieron origen a la aparición de cavas, en algunos casos luego transformadas en lagunas. Esto se da paralelamente, al incremento de la localización de las villas de emergencia en torno a los centros urbanos consolidados.

La problemática ambiental del área, incluye la preexistencia de los Puertos de Inflamables de Dock Sud y La Plata, sumado al volcamiento de la colectora cloacal regional y de los efluentes no tratados, tanto industriales como cloacales, a los cursos de agua que la atraviesan.

Transformaciones territoriales en el actual contexto

En el Area Sur Metropolitana se observan las primeras consecuencias del despliegue territorial de los procesos de globalización y de la formación de asociaciones regionales (Plano N° 1). La misma participa de los procesos de integración al sistema internacional y de hegemonía regional, al igual que otros centros metropolitanos que pugnan por constituirse en "ciudades mundiales". Este proceso se ve acompañado de nuevos requerimientos de infraestructuras regionales y aún locales, de comunicaciones y transporte, con iniciativas para la construcción de nuevas grandes obras:

- El Puente Punta Lara- Colonia, vinculado a la Estrategia bioceánica Atlántico- Pacífico.
- La Autopista Presidente Perón (RP 4), que hará las veces de segundo anillo de cintura a la Capital Federal, con punto de partida en la cabecera del Puente mencionado.
- La Autopista Buenos Aires - La Plata -y su ramificación Hudson, Gutierrez, Autopista Ruta 2-, que servirá de vínculo para el completamiento de redes de transporte en las estrategias del MERCOSUR.
- El ensanche de la Ruta Provincial N° 6, que unirá los puertos de Campana con el de La Plata, bordeando el área metropolitana.
- Electrificación del ramal La Plata- Pza. Constitución del ex Ferrocarril Gral. Roca
- La Zona Franca en La Plata.
- Los proyectos de ampliación y/o adecuación de zonas portuarias y de recreación costera.

Todas ellas generan alteraciones, que dinamizan e impactan sobre la economía, la población y el territorio local, con posible perjuicio ambiental del área.

Existen numerosas evaluaciones que señalan aspectos indeseados de las intervenciones públicas -a partir del sistema de movimientos y sobre espacios abiertos- y otros potencialmente desarrollables, en particular efectos socialmente negativos para los sectores económicamente más desprotegidos y que viven en general en condiciones ambientales críticas, así como el aprovechamiento de los sectores sociales más altos a localizarse, ocupando espacios preferenciales, en relación a las infraestructuras que facilitan la movilidad, apropiándose directa o indirectamente de ambientes naturales y / o artificiales óptimos.

El incremento de la accesibilidad actual y potencial vinculada a las grandes obras de infraestructura antes indicadas, aportó un considerable valor agregado a las áreas cercanas a las mismas, especialmente a los espacios abiertos existentes, dada su oferta de grandes superficies, demandadas para nuevas modalidades comerciales, residenciales, de esparcimiento y etc..

En este sentido, los espacios libres pertenecientes al sistema Litoral Sur, adquieren una posición estratégica entre la nueva accesibilidad dada por aquellas obras y el sistema costero, propiciando en esta importante reserva metropolitana, nuevas formas de apropiación social que inciden en su dinámica.

Ejemplo de ello son los nuevos asentamientos que se comenzaron a ejecutar sobre áreas originalmente inaccesibles y anegables, con emprendimientos de urbanizaciones en "islas" de tipo country y/o barrios cerrados. Esto da como resultado el pasaje de condición de periferia aislada con asentamientos de usos degradados, a la de periferia integrada por su conectividad a la autopista y su vinculación actual o potencial con la línea de ribera. Por lo tanto, la tendencia marca que se abrió un nuevo frente de urbanización, hasta hace poco no vislumbrado, en un espacio con una dinámica natural de riesgo ambiental.

Desde lo jurisdiccional y lo normativo, al no existir una autoridad metropolitana y no ser claras las competencias sobre la interfase agua-tierra, a pesar del objetivo central que marca la Ley Provincial 8912/79 en relación a la necesidad de articular políticas de ordenamiento territorial especiales en el Area Metropolitana, no se han elaborado planes que establezcan lineamientos generales de desarrollo que reconozcan e involucren el litoral del río como un área problemática, reconociendo su potencialidad.

Por lo tanto, puede decirse que el espacio litoral ha estado regulado de modo fragmentario, tanto a nivel subregional como al interior de cada jurisdicción municipal, sumado a que en la última década las normativas se han ido adecuando a los nuevos proyectos y tendencias del mercado pero, sin un tratamiento totalizador e inclusivo, como corresponde a un espacio ambientalmente crítico.

Transformaciones normativas

Analizadas las normativas de zonificación vigentes y anteriores de los Partidos del Area (Planos N° 2 y 3), se han identificado las intenciones de consolidar y/o transformar el carácter de los diferentes sectores del territorio.

En Avellaneda se observa que a partir del reconocimiento de las preexistencias, se tiende a consolidar tres bandas diferenciadas en correspondencia con la red vial primaria interurbana. En relación a la franja litoral se consolida el area portuaria que admite la localización de industrias vinculadas a la actividad petrolera, y al interior se consolida un sector industrial mixto. En el resto del territorio litoral abierto, declarado reserva rural y ecológica, se admiten usos vinculados a la actividad productiva intensiva y al esparcimiento.

Se promueve la transformación de los espacios abiertos existentes a los bordes de la autopista configurando una banda de uso residencial, servicios gastronómicos y al automotor y vinculados a la misma arteria vial se promueve en sectores acotados designados como de urbanización prioritaria la consolidación residencial de media densidad.

Al interior del territorio se promueve la consolidación del área residencial comprendida entre los corredores viales constituidos por la autopista y la Av Mitre en la cual se refuerza la centralidad existente en las cercanías a Capital. En el resto del territorio hacia el límite del partido se promueve a modo de transición la consolidación de zonas residenciales mixtas, industriales mixtas y predominantemente industrial.

Desde la norma se observa además el reconocimiento de grandes espacios vacantes resultantes de los espacios ferroviarios inmersos en la trama urbana donde se promueve su transformación para urbanización futura. También reconoce espacios vacantes con limitaciones del soporte natural sobre los cuales promueve la localización de equipamientos.

Respecto a los espacios cerrados en distintos sectores tradicionalmente identificados con la actividad industrial, actualmente en retroceso, donde el patrimonio edilicio presenta un alto grado de deterioro promueve acciones tendientes a la rehabilitación.

En el partido de Quilmes las más recientes transformaciones del marco normativo tienen que ver con la zonificación sobre la franja litoral. La mayoría de estas modificaciones se dan sobre los espacios abiertos a los cuales en cada caso se asignan nuevos usos, se definen acciones de transformación o se consolidan situaciones existentes.

Los nuevos usos promueven potenciar el carácter de esparcimiento y recreación que se conjuga con la residencia, dando lugar a una diversidad de alternativas, que van desde las zonas residenciales de ribera hasta los clubes de campo, consolidando además la preexistente zona residencial de esparcimiento.

De este modo, a partir de modificaciones en las zonas de usos específicos y con acciones de transformación de las condiciones del soporte natural, queda esta franja litoral caracterizada por las actividades ligadas a la residencia secundaria, al esparcimiento y la recreación. Estas zonas se articulan entre sí a través de la autopista y sobre la costa hacen lo propio a través del espacio libre público cuya continuidad lineal queda al interior del territorio del partido acotado entre el cinturón ecológico y la zona de club de campo, sin expresar vinculación con los partidos vecinos.

Resulta también de importancia, la intención de transformación de las condiciones del soporte natural no solo en aquellos sectores ya asignados al cinturón ecológico sino en las denominadas zonas de recuperación de cavas ubicadas en relación directa y continua a uno y otro lado de la autopista. En ambas zonas se asignan usos residenciales condicionados a la concreción de la acción transformadora, con la particularidad de resultar destinados a sectores sociales extremos entre sí.

En Berazategui, el modelo de ocupación resultante, tiende a contener el área consolidada y delimitarla a través de la red de autopistas que hasta el momento se han materializado, pero donde ya se han concretado desbordes. En los bordes de la Autopista La Plata- Buenos Aires, se reconocen las condiciones deficitarias del espacio por lo cual se promueve su recuperación a partir de acciones de saneamiento, previa a la extensión de la ocupación o subdivisión.

El resto del territorio, que llega casi al 50 % de la superficie del partido, constituye aun una importante extensión de espacio abierto regulado como reserva que presenta desde lo normativo distintas posibilidades de uso en relación a las condiciones de accesibilidad.

En la última década, los principales cambios en lo normativo se registraron tanto sobre espacios abiertos como cerrados, correspondientes a zonas ubicadas en las inmediaciones de

la autopista Dardo Rocha en su tramo desde Quilmes hasta Hudson, de la autopista ruta 2 hasta el Camino Gral. Belgrano y sobre este hasta el Camino Centenario.

Las variaciones en el total del territorio contemplan la promoción de vivienda en zonas industriales y de circulación que antes no lo admitían, probablemente con intenciones de reconvertir zonas que de modo disperso se encuentran en áreas residenciales consolidadas. Del mismo modo en los sectores designados como de recuperación si bien por un lado se congela la subdivisión en las que no tienen ocupación, en las que ya están subdivididas condicionan aquella al cumplimiento de la cota mínima de 5.5 metros del nivel de piso y admiten no solo vivienda sino comercio, promoviendo la consolidación residencial en forma deficitaria.

Respecto a las zonas involucradas en la red vial primaria antes aludidas, los cambios por un lado promueven la intensificación de la ocupación en las zonas residenciales pero manteniendo bajas densidades, y por otro incorporando como uso predominante el club de campo en una zona antes designada como residencial. La transformación más significativa, se ha dado recientemente con la delimitación de una zona de clubes de campo sobre un sector del espacio abierto que presenta beneficiosas ventajas tanto por sus condiciones de accesibilidad, así como por sus cualidades paisajísticas y posicionamiento lindante a la zona de reserva del parque Pereyra Iraola.

En Ensenada las transformaciones, han tendenciado la ocupación de los grandes espacios abiertos -antes denominados rurales-, sin tener en cuenta la criticidad del territorio a partir de su condición de bañado y planicie de inundación del Río de La Plata, como tampoco se consideran los procesos de recuperación necesarios, ni su posible alcance.

La propuesta modifica sustancialmente toda la zona desocupada limitada por el área industrial, la autopista, la traza de acceso al Puente Punta Lara Colonia y el frente litoral ya urbanizado, el cual se asume como un dato de la realidad sin políticas de modificación, ya sea para el espacio público como para el privado.

Los nuevos asentamientos se vinculan con la extensión de vivienda permanente como borde urbano interno de Punta Lara y vivienda secundaria acompañando los márgenes de la autopista. Como respuesta al Puente, se crea un área de usos específicos, paralela al Parque Pereyra Iraola y dos polos de concentración de actividades comerciales y hoteleras. Una de ellas, ubicada entre el sector urbano existente y la reserva de Selva Marginal, comprometiendo ambientalmente a este último espacio en un alto grado. Entre estas áreas y las nuevas zonas residenciales, se creó un espacio interior de producción forestal.

Para el resto del territorio se propone la consolidación de los núcleos residenciales existentes y de los usos industriales, aunque todavía hay grandes espacios vacantes, incluso en sectores que limitan con las vías de acceso al río. Para el casco de Ensenada, enclavado entre zonas industriales y portuarias se propone una extensión hacia el río con una zona residencial muy acotada.

En Berisso las principales transformaciones se relacionan con el área de influencia del Puerto La Plata. En tal sentido, sobre parte de las zonas prevista para ensanche urbano, se produjo la ampliación de la zona industrial y de la destinada al Centro Cívico.

La franja litoral, mantiene el carácter de zona de esparcimiento, tanto en las inmediaciones al sector urbanizado así como, hacia el límite con el partido de Magdalena, donde se localiza el balneario de La Balandra. Entre ambas zonas de esparcimiento, queda un espacio destinado a ensanche urbano y una importante extensión que toma todo el borde costero designada de recuperación. Cabe agregar que este espacio, con el sector interno correspondiente al bañado Maldonado, constituyen más de los dos tercios de la superficie del partido donde la norma

reconoce limitaciones para su uso y ocupación, al designarla como de recuperación promoviendo la transformación del soporte natural.

Respecto a las zonas industriales, se propone y mantiene una distribución concentrada en gran superficie en relación con el Puerto, el Polo Petroquímico, a la que se agrega la zona industrial exclusiva destinada a parque industrial, situada en un área con posibilidades de mejoramiento de accesibilidad regional a partir del proyecto de vinculación de la Ruta Provincial N° 6 con el Puerto. El resto de las zonas residenciales, se mantienen como en la ordenanza anterior, observándose una delimitación que ha posibilitado unir con continuidad la zona residencial desde el centro histórico de Berisso hacia el sector lindero al partido de La Plata.

Por otra parte, las zonas de ensanche así como las destinadas a vivienda secundaria, se configuran en forma lineal en relación directa con las principales vías interurbanas, determinando una serie de franjas articuladas a través de la zona que limita con Ensenada.

Se promueve la localización de usos relacionados con la actividad agropecuaria intensiva conformando áreas residenciales de vivienda unifamiliar, y se revaloriza el contacto con la naturaleza dando lugar a la posibilidad de localización de clubes de campo.

Consideraciones finales

A partir de lo analizado puede establecerse que cada una de las jurisdicciones municipales ha contemplado en distinto grado y forma las mejoras en la accesibilidad interna y externa que sobre sus territorios genera la materialización de las grandes obras de infraestructura vial, así como las que aún se encuentran en estado de proyecto.

En cuanto a las expectativas de inversión inmobiliaria, en la mayoría de los casos se manifiestan adecuaciones normativas que, de modo selectivo, mayoritariamente contemplan las nuevas modalidades de asentamientos residenciales cerrados; aun en áreas en que no se habría registrado interés por parte de capitales inversores, entre las que se incluyen algunas localizaciones con alto riesgo ambiental.

Pero en este marco de adecuación a las nuevas oportunidades, la fragilidad del territorio litoral no ha sido considerada en la necesidad de su protección, rescate y revalorización. Así, solo pequeños y dispersos sectores del territorio quedan como muestra de las particulares características de este espacio natural; y por otro lado las nuevas modalidades de apropiación del espacio ribereño sumadas a las existentes impiden y limitan la continuidad y accesibilidad públicas al mismo.

Si se analiza desde los marcos legales provinciales, sólo se reconoce de modo implícito a los municipios del litoral, como pertenecientes a la misma región natural. Tampoco en relación al ordenamiento del suelo no delimita el espacio litoral, ni explicita su problemática de modo integral, dando lugar a interpretaciones y regulaciones fragmentarias, confusas, concurrentes y contradictorias. Prohíbe los asentamientos humanos, si antes no media una recuperación territorial a través de obras específicas, y/o si esta recuperación no se opera a partir de los planes reguladores municipales. Sin embargo, se están localizando nuevos asentamientos sin existir ningún plan regulador aprobado.

Por lo tanto, en relación a los marcos normativos revisados, se considera que no se ha planificado en forma integrada el litoral sur metropolitano. Se carece de una demarcación específica que reconozca su fragilidad ambiental, que lo trate como un espacio único y que regule las actividades con el fin de conservarlo, recuperarlo y/o preservarlo, tendiendo a generar una apropiación social equilibrada en el marco de un desarrollo sustentable para el área.

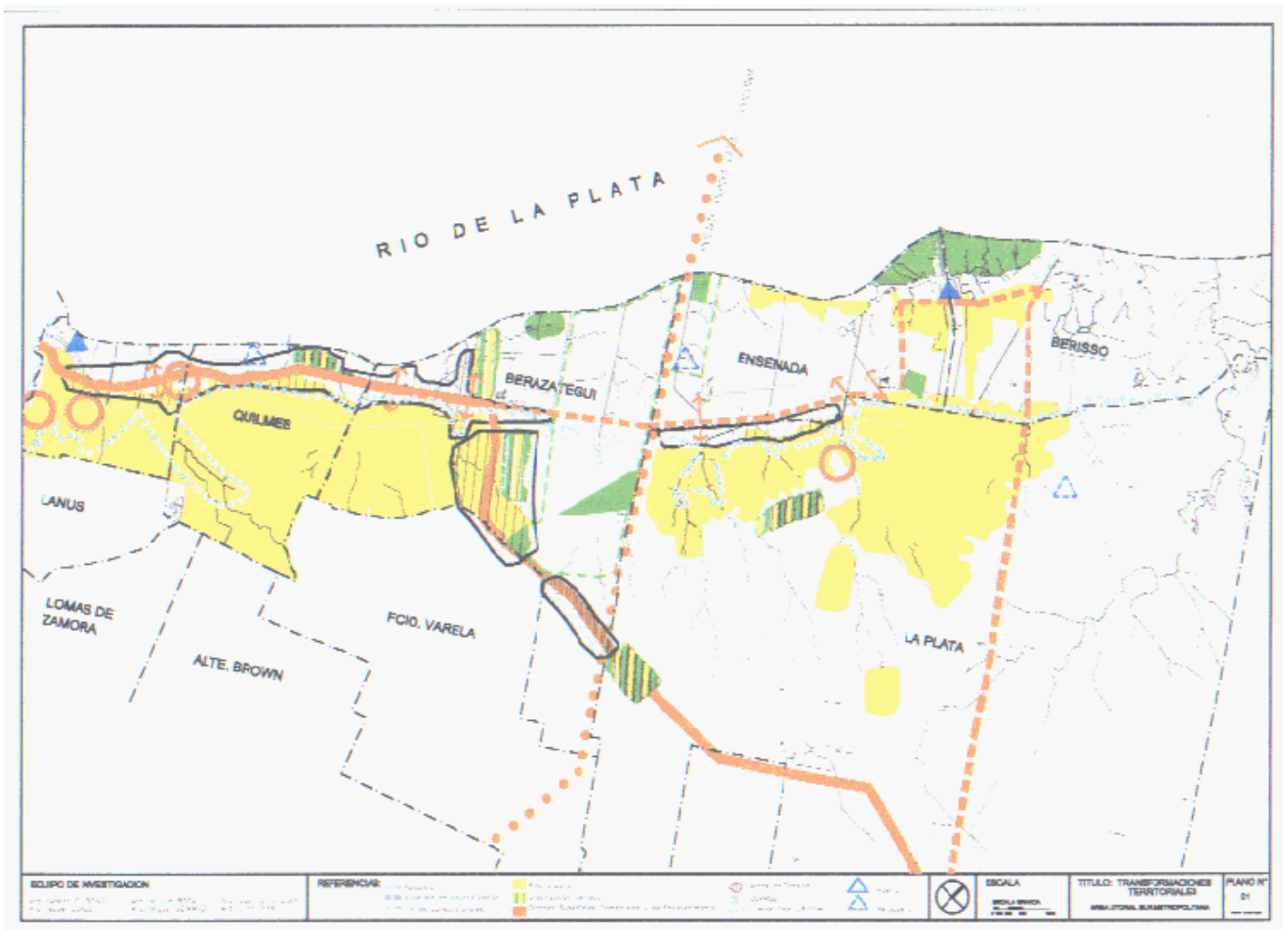
Citas:

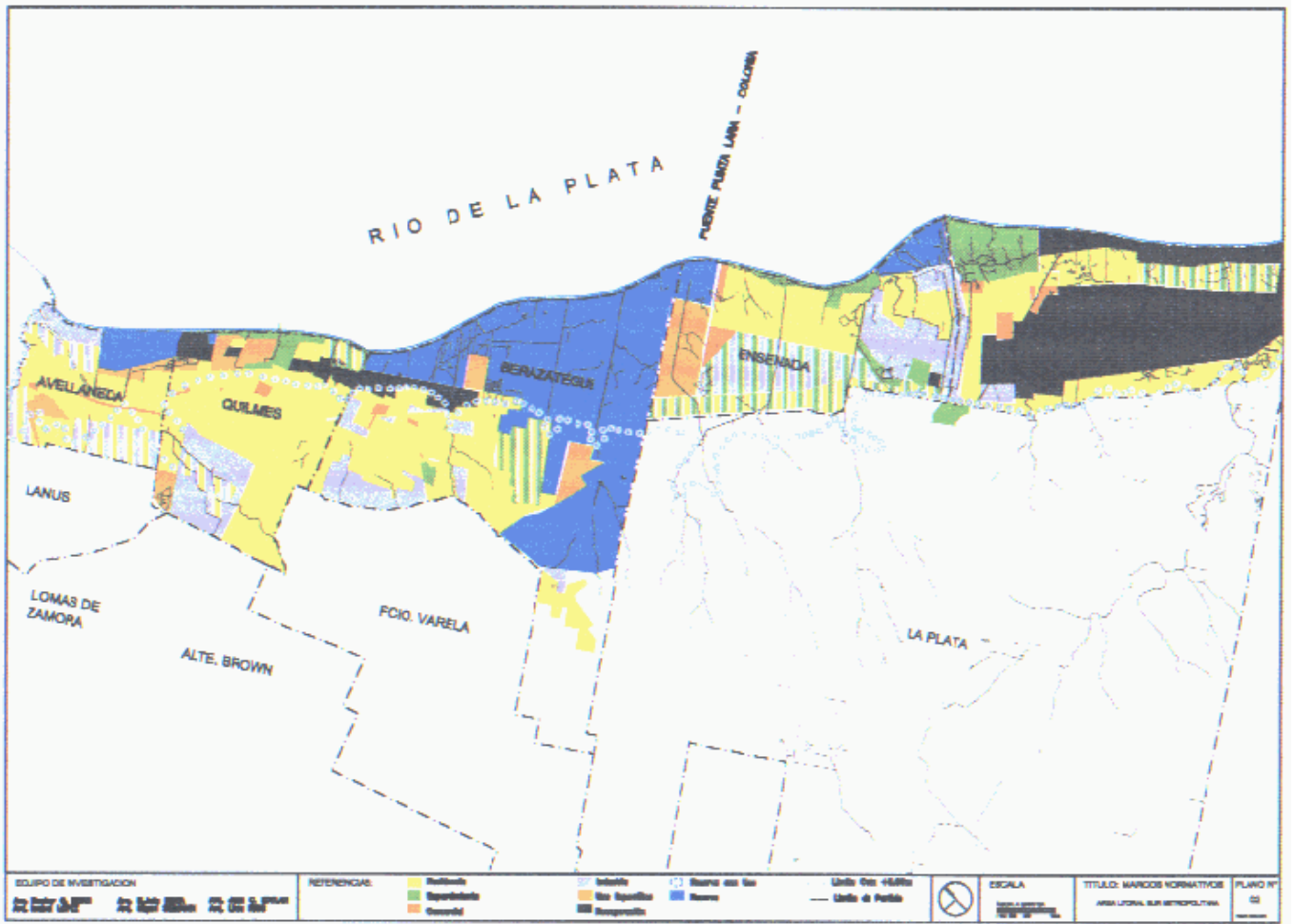
1 Trabajo realizado con base en el proyecto "Escenarios Emergentes en el Litoral Sur Metropolitano" (N. Bono y otros), del Programa de Intencivos a la Investigación, Ministerio de Educación de la Nación.

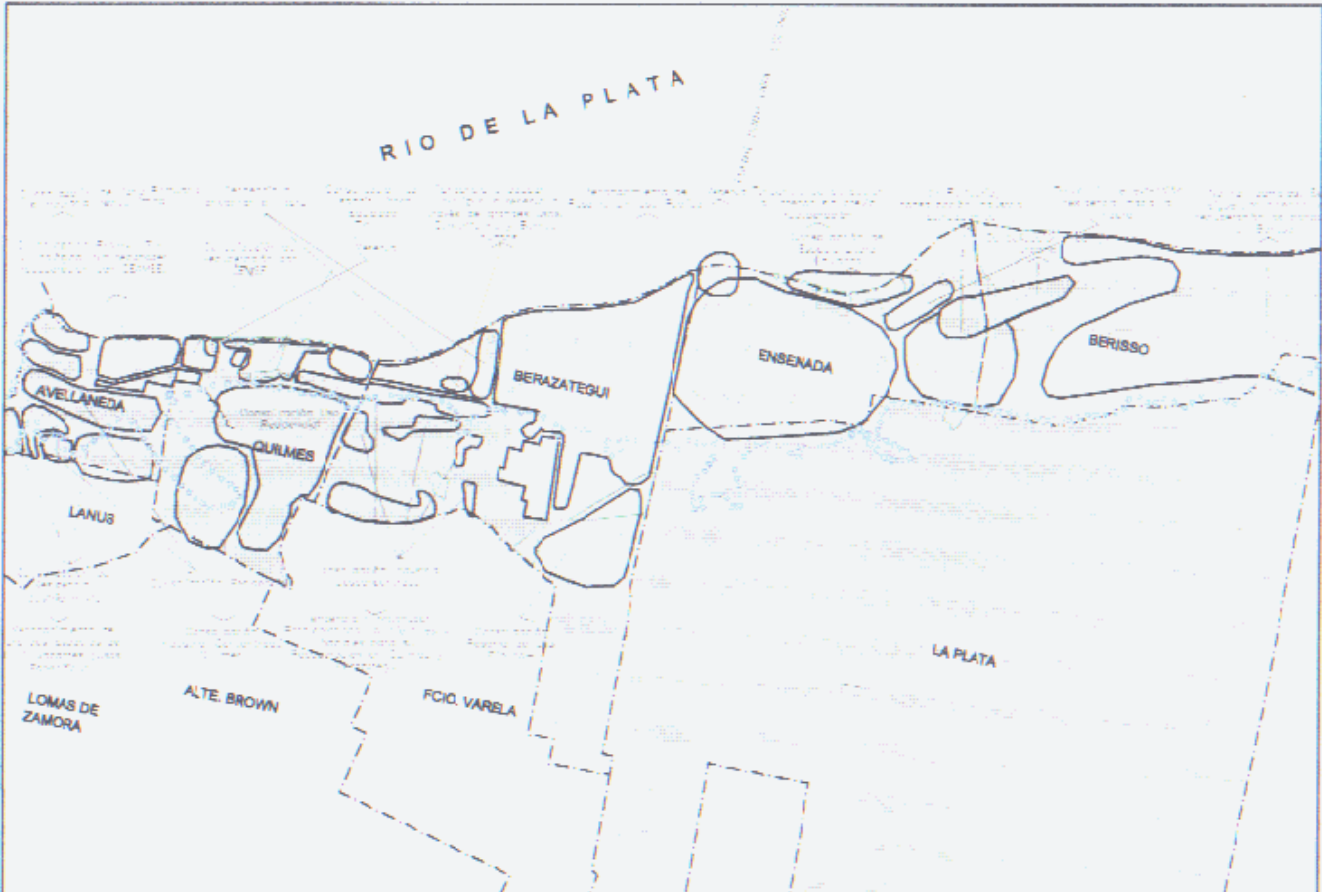
2 El sistema litoral-parque constituye una reserva de espacios abiertos continua de aproximadamente 30.000 ha., que representan para la población asentada una dotación teórica de 200 m² / hab. Inconforntable con la dotación media que dispone las grandes concentraciones metropolitanas del mundo, mucha menos con las del cono Sur

3 El espacio litoral se caracteriza por la existencia de una zona de anchura variable, que aparece como resultado del contacto dinámico entre la hidrósfera y la litosfera. Lo cual implica considerar que el límite entre ambas no es una línea sino una franja o banda.

4 Cinturón Ecológico Area Metropolitana Sudeste







ESQUEMA DE INVESTIGACION 1. OBJETIVO 2. METODOLOGIA 3. RESULTADOS	REFERENCIAS 1. ... 2. ... 3. ...	ESCALA 1:50.000 1:100.000 1:200.000	TITULO ASOCIACIONES NOROCCIDENTALES METROPOLITANAS	PLANO N° 23
---	--	---	--	-----------------------