

PROCESOS DE EXPANSIÓN URBANA METROPOLITANA EN EL SIGLO XXI. POLÍTICAS TERRITORIALES, MODOS DE PRODUCCIÓN DE SUELO, Y TRANSFORMACIONES SOCIO ESPACIALES EN EL GRAN LA PLATA. ¹

María Julia Rocca - Eugenia Rodriguez Daneri
Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad Nacional de La Plata, Argentina
ciut@fau.unlp.edu.ar

Palabras clave: EXPANSION URBANA-ORDENAMIENTO TERRITORIAL-LA PLATA

En el marco de las transformaciones territoriales constatadas en contextos metropolitanos, la tendencia del crecimiento urbano extensivo y de baja densidad, ya se muestra insustentable en términos sociales, económicos, y ambientales en los territorios de la microrregión de La Plata, Berisso y Ensenada. Ese modelo es el resultado de la falta de planificación, gestión y control municipal, impulsado básicamente por prácticas especulativas del sector inmobiliario y procesos de autogestión de sectores sociales de medios y bajos ingresos con dificultades para acceder a suelo a través del mercado.

La configuración urbana actual del partido de La Plata combina el modelo de expansión por “gradiente” y el “disperso” de baja densidad, que representó en el transcurso de este siglo el incremento estimado en un 44% de superficie urbanizada o en proceso de urbanización superando en conjunto las 18.000 has. Esta modalidad ha generado enormes dificultades para acompañar el crecimiento con la cobertura de infraestructuras y servicios urbanos adecuados; para responder a las demandas de movilidad hacia equipamientos y empleos a través de transporte público; y se dio en el marco de procesos de fragmentación sociourbana, segregación social, degradación ambiental y pérdida de suelo productivo. (Fig1)

La política de ordenamiento del municipio expresada en distintos decretos y ordenanzas reconoce algunas de las tendencias de expansión mencionada, pero en forma acotada a determinados sectores del partido de La Plata y a demanda en gran parte de los casos a hechos consumados desde distintas lógicas y modos de producción de suelo urbano. Esta modalidad de intervenir desde el Municipio a partir de fragmentos resta integralidad para delinear y conducir el proceso de crecimiento urbano del territorio del partido reconociendo: la matriz ambiental en su conjunto, el mapa de riesgo del partido, el sistema de espacios abiertos como contenedores de la expansión, teniendo en cuenta procesos de densificación urbana y un nuevo y posible sistema de centralidades, optimizado por un adecuado sistema de vínculos regionales y urbanos.

En este marco, el estudio realizado en el marco del proyecto tiene como objetivo general contribuir a la construcción de políticas municipales de Ordenamiento Territorial vinculadas a los procesos de expansión urbana en la región del Gran La Plata. Y en particular aportar conocimiento sobre los

¹ Proyecto UR163 PROCESOS DE EXPANSIÓN URBANA METROPOLITANA EN EL SIGLO XXI. Políticas Territoriales, Modos de Producción de Suelo, y Transformaciones Socio espaciales en el Área Sur de la RMBA. Dir M. J Rocca. Cod. M. Seimandi y L. Ríos. La presentación integra resultados de distintos trabajos. Sobre el reconocimiento del proceso de expansión en la microrregión de La Plata, Berisso y Ensenada durante el período 1997-2015, identificando en La Plata los estadios urbanos, semiurbanos y rururbanos al 2015 y distintos modos de producción de suelo; y sobre la puesta a prueba de esa interpretación para evaluar las políticas de ordenamiento territorial en el caso del Decreto 2219/19 del Municipio de La Plata..

distintos estadios "urbanos , suburbanos y rururbanos" para evaluar las modificaciones recientes de la Ord. Vigente 10.703/10 del municipio de La Plata

RESULTADOS ALCANZADOS EN EL MUNICIPIO DE LA PLATA:

RECONOCIMIENTO Y MEDICION DEL CRECIMIENTO URBANO POR EXTENSIÓN

En los 90, la materialización del sistema de autopistas metropolitanas reforzó la inserción urbana de La Plata en la RMBA, generando nuevos frentes de urbanización en relación a la Auto vía Ruta 2, la Ruta 36 y la Autopista La Plata - Buenos Aires, y más recientemente sobre sectores cercanos al corredor ferroviario del Roca, mejorado a partir de la electrificación. A partir de ese contexto crecen más las periferias Sureste y Suroeste de La Plata producto del inicio de procesos migratorios; y se consolida la Noroeste, con tendencias de localización de urbanizaciones cerradas que coinciden con el mejoramiento de las condiciones de conectividad. Se empiezan así a reforzar procesos de desarrollo urbano desigual entre las distintas periferias. La urbanización del eje Noroeste avanza hacia la Ruta 36 sobre localidades con tierras productivas del Cinturón Hortícola (El Rincón, Las Banderitas, Colonia Urquiza) y hacia la Autopista sobre la terraza baja del partido (en Villa Elisa, Villa Castells, Ringuet y Tolosa).

Paralelamente, en el eje Sudeste, se manifiesta un avance de la urbanización inicialmente entre la Ruta 11 y la prolongación de Av 7 en Villa Elvira, donde se verificaron los mayores incrementos poblacionales en el marco del alto grado de precarización urbana avanzando sobre suelos ambientalmente degradados por actividades extractivas. En los últimos años, se reconocen importantes tendencias de crecimiento residencial sobre el trazado de Villa Garibaldi (durante mucho tiempo no reconocido en la normativa) hacia la planicie de inundación del Ayo El Pescado. Finalmente sobre el eje de crecimiento Sudoeste, es destacable la urbanización del corredor 520 hasta la Auto vía Ruta 2 y el completamiento de la cuenca media alta del Ayo del Gato entre Avda. 143 y 167, con alto grado de precarización urbana y sectores sociales de bajos ingresos.

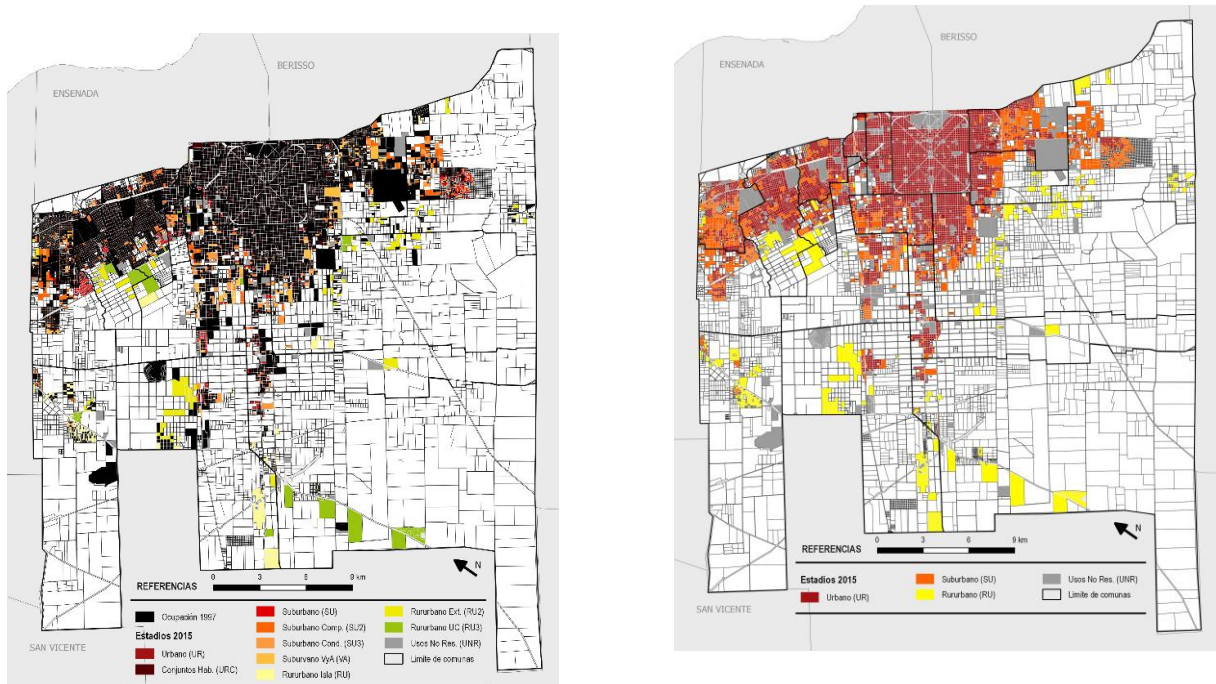


Fig. 1 Estadios del proceso de expansión urbana en La Plata. Período 1997/2015. Elab. Propia. Proyecto PEU U-163. Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales. Rodríguez Daneri E.

Aquella tendencia que definió el perfil de la periferia Noroeste por su conformación social -sectores medios y altos-, y atractiva cualidad urbana 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 producen procesos de dispersión urbana, simultáneamente con avances de la urbanización “a saltos” o “rururbanas” no sólo bajo las figuras de club de campo y barrios cerrados, sino en unidades de condominios en contextos rurales inhabilitando suelos del Cinturón Hortícola de La Plata.

Esta modalidad diseminada por el territorio periurbano y rural del partido en parcelas rurales entre 1 y 3 has. (y en casos más pequeñas) bajo el régimen de propiedad horizontal constituyen las más recientes “formas asociativas” de producción de suelo urbano de los sectores medios. Se inscriben también en esta modalidad de urbanización “rururbana” muchos emprendimientos financiados por las políticas habitacionales del Plan Federal, y del programa ProCreAr. En este último los beneficiarios autogestionaron a través de consorcios para acceder al suelo a bajo precio generando enclaves rurales.

El acceso al suelo por parte de sectores de escasos recursos se emplazó también en la periferia urbana de La Plata en la modalidad de barrios populares, asentamientos informales y villas, localizados en áreas degradadas asociadas a cursos de agua, zonas inundables y espacios ferroviarios que en mayor medida se localizan en las periferias Sudeste y Sudoeste, resulta una tendencia que se incorpora al escenario reciente de la periferia Noroeste. Estas tendencias localizadas en el borde urbanizado se han expandido con patrones suburbanos y rururbanos que, por las deficitarias condiciones de acceso a infraestructura resultan difíciles de consolidar hacia la condición de estadio urbano.

POLITICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CRECIMIENTO URBANO POR EXPANSION

Entre la recientes propuestas de modificación de la Ord 10.703/10 que expresan la política de ordenamiento del municipio de La Plata se analizó Decreto 2219/19. Se presenta como una “1era etapa correspondiente a intervención de los sectores Norte y Sur según lineamientos del PE 2030”, e involucra los siguientes temas: Red de conectoras principales, Áreas de valor patrimonial, Restricciones al dominio para la ampliación de calles, Modificaciones en la zonificación vigente, y Regularización de condominios. Los cambios corresponden a la ampliación del área urbana y modificaciones de las áreas complementaria y rural del partido, en los ejes de crecimiento urbano noroeste y sureste, y al reconocimiento normativo de la matriz ambiental del cinturón hortícola platense y del humedal del Ayo. El Pescado, además de los trayectos de los arroyos Carnaval, Martín y Garibaldi comprendidos en los sectores con nueva regulación.

Con el Decreto se hace un reconocimiento de las transformaciones territoriales sobre las periferias urbanas del partido y en particular en el espacio periurbano, que en las últimas décadas fueron impulsadas por diferentes modos de producción de suelo desde sector privado. Se debe considerar que se promueven **cambios estructurales en la configuración urbana** por lo cual se requiere analizar la emergencia de nuevas relaciones con el contexto regional metropolitano; el impacto sobre las actividades preexistentes y los recursos ambientales; la identificación de políticas de desarrollo urbano y de estrategias sobre territorios periurbanos y rurales que debería impulsar la gestión municipal.

La ampliación urbana involucra unas 3.366has (49% en el sector norte y 51% en el sector sur). En la mayor parte de la superficie del sector Norte los cambios se dan en la Zona de reserva urbana del Área Complementaria, mientras que en el Sur, en su mayoría se dan sobre Área normadas como Rural intensivo. Una primera consideración al respecto es que se reduce muy significativamente el Área Complementaria y por lo tanto la reserva urbana para ensanche del eje norte. Y si bien ese crea una zona de Reserva urbana en una nueva Área Complementaria del sector Sur, se debería evaluar que el crecimiento sobre esa extensión seguramente dejará fuera de funcionamiento al Aeropuerto Provincial. Otra consideración a tener en cuenta es la pérdida de continuidad del Área Complementaria a escala del partido como transición de mixtura de usos residencial y rural.

En el sector Norte el AU se amplía unas 1647has y en un 94% pasa a zona UR6. Las preexistencias del sector corresponden a usos residenciales dispersos asociados a parcelas rurales, trazado residencial abierto de baja densidad en El Retiro y grandes emprendimientos de UC estructurados con relación a la calle 141 coincidente con la traza ferroviaria inhabilitada, y las arterias de penetración al área rural 446 y 467.

Como se ha dicho, grandes fracciones de suelo vacante están dentro de los polígonos normados como U, y es en ese sentido que podría constituir una oportunidad para implementar instrumentos de la Ley de Hábitat, fundamentalmente para crear un banco de tierras bajo la figura de los desarrollos inmobiliarios o subdivisión de lotes con servicios, o convenios urbanísticos para cesiones de espacios verdes y equipamientos conforme a una propuesta urbanística. Se incorpora en el sector norte un solo polígono del área Rural Intensiva que pasa a Preservación Patrimonial Suelo Clase 1, que requeriría la realización de planes particularizados y mecanismos de actuación.

En el sector Sur se modifican en términos normativos un total de 1719 has, de las cuales el 72 % corresponde a ampliación del Área Urbana en unas 1246 has promovidas para Zonas Residenciales UR3 de promoción y UR6 de periferia. Y se incorpora una Zona de Reserva Urbana. La mayoría de los cambios resultan de pasajes directos de Área Rural Intensiva a Área Urbana o para Reserva Urbana. También resulta significativo el reconocimiento como urbano de casi la totalidad del trazado de Villa Garibaldi, que prácticamente se ha consolidado sin regulación alguna ya que la norma lo reconocía como rural. La modificatoria propone un polígono con prohibición de ocupación en sectores de la trama cercanos al Ayo. El Pescado. Al respecto esta restricción se incorpora en la modificación de los enunciados de la Zona de Protección Patrimonial del Humedal del Ayo. El Pescado y constituye la única decisión que estaría normando de acuerdo a la Ley provincial de Declaración de Paisaje protegido de la cuenca del Pescado. Otro aspecto de interés surge de la designación como Zona de Esparcimiento sin mayores definiciones ni fundamentación, de igual modo que el Parque lineal sobre el Ayo Garibaldi.

REFLEXIONES FINALES

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

La zonificación como instrumento anticipatorio 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 conducir las transformaciones 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 en el área complementaria las zonas de reserva urbana respecto de las zonas de transición que mantengan el carácter del periurbano, y que a la vez sirvan de amortiguador ambiental; 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 aglomerado 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. En relación a los condominios también requerirían una disposición específica tanto de localización teniendo en cuenta criterios de adición, dimensiones de unidades, e indicadores urbanísticos contemplando inclusive tendencias de densificación y su integración urbana

La habilitación a emprendimientos para sectores de bajos recursos debería garantizar, paralelamente al acceso a la tierra, una adecuada de calidad urbana con acceso a servicios sociales e infraestructuras básicas. Para ello el municipio, en el marco de las Leyes 8912/77 y 14.449/13, cuenta con mecanismos de gestión que posibilitan al estado asumir el rol de promotor de la producción del suelo urbano, y redistribuir al conjunto de la sociedad local los beneficios de la urbanización, que en este momento sólo son aprovechados por el propietario de la tierra.

Se deberán simultáneamente valorizar los espacios abiertos del partido de La Plata, tanto por su condición productiva como ambiental, teniendo presente la potencialidad que estos ámbitos tienen en el contexto de una región metropolitana.

Desde lo político, abordar una problemática tan compleja como es el crecimiento urbano por extensión y de la condición periurbana, requiere que el municipio además de reconocer procesos de informalidad legal respecto al marco normativo, asuma la responsabilidad de ordenar su territorio con políticas activas que den respuesta a los conflictos de intereses por el acceso al suelo, las condiciones de informalidad urbana y desarrollo urbano desigual con segregación social y riesgo ambiental que caracterizan los procesos de expansión. También articular las distintas políticas territoriales implementadas desde el nivel nacional y provincial con las propias políticas de desarrollo urbano municipal sectorial de tierra y vivienda, infraestructuras de servicios básicos, movilidad y espacios verdes, patrimonio natural y cultural, integrándolas a través del ordenamiento territorial.

Para recepcionar las nuevas tendencias de expansión, las estrategias deberían apuntar a formas más flexibles y delimitadas, en el marco de un Plan con objetivos y lineamientos claros que definan las tendencias de crecimiento atendiendo al mapa de riesgo por inundaciones del partido; 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 fundamentalmente, una decisión política de utilizarlos sobre la base de consensos con los distintos actores de la sociedad, por encima de los intereses de sectores inmobiliarios.