

Potencialidades ambientales del suelo urbanizado en Escenarios de densificación de Áreas centrales: El caso del casco antiguo de la ciudad de La Plata

1. Introducción

En las últimas décadas, las políticas urbanas de nuestra región han estado signadas por la disminución de la regulación del Estado a favor de la acción libre del mercado y de los sectores privados. Dadas las características del mercado de suelo urbano, este proceso de desregulación, ha redundado, en la mayoría de las grandes y medias ciudades latinoamericanas, en un proceso de expansión horizontal, de relativamente bajas densidades, como parte de una dinámica de urbanización que se concentra en la periferia de las ciudades. Esta situación impulsó desde la última década, un conjunto de políticas orientadas a producir la ocupación de esas áreas centrales, llevando el desarrollo urbano hacia la configuración del modelo compacto de ciudad.

En la ciudad de La Plata el fenómeno de decrecimiento de las áreas centrales no es generalizable. El proceso de decrecimiento del casco antiguo, registrado entre los censos de 1980 y 1991 continúa parcialmente, según los datos del último censo de población y vivienda realizado en 2001. Sin embargo la situación actual del área, de incremento de la construcción de viviendas, anuncia un mayor crecimiento de población en las áreas centrales para el próximo censo 2011. En este caso la desregulación de la urbanización no parece impedir que la ciudad se consolide hacia el modelo de ciudad compacta en el mediano plazo, aunque no lo haga de manera homogénea.

En tanto que escenario deseado de la mayoría de las ciudades grandes y medias latinoamericanas, la ocupación de las áreas centrales urbanas que se vislumbra para los próximos años en el casco de La Plata, se está configurando con una baja intervención del Estado, y en este sentido es necesario indagar en la incidencia de las acciones combinadas del mercado y del Estado en este proceso, y particularmente en los efectos y los defectos de las normativas de regulación del suelo urbano que impulsan este fenómeno.

La hipótesis que conduce el desarrollo del presente trabajo afirma que la acción político administrativa, en materia de regulación del suelo urbano, tiene baja incidencia en los procesos históricos de decrecimiento urbano, y alta incidencia en generar un contexto favorable al despliegue actual del mercado inmobiliario en el casco urbano.

Sobre un sector "testigo" en el presente trabajo se explora el nivel de relación que guarda el patrón de decrecimiento histórico del casco antiguo de la ciudad de La Plata con las ordenanzas de regulación del suelo. Esta exploración incluye una prospectiva de mediano plazo, de incremento de población y de espacio construido, a partir de la cual se definen algunas pautas de regulación del suelo para la conservación de la calidad urbana de los barrios del casco antiguo, frente a escenarios de densificación urbana.

2. La Acción Combinada Del Estado Y El Mercado En La Configuración Urbana

El decrecimiento poblacional de áreas centrales urbanas es un fenómeno común a ciudades medias y grandes latinoamericanas. Particularmente en nuestro país, este fenómeno urbano tiene coincidencia temporal con el comienzo de la aplicación de políticas económicas neoliberales desde mediados de los años '70 hasta la actualidad¹. En ese contexto se iniciaron procesos de desregulación político administrativa del suelo urbano, que provocaron un incremento de la participación del mercado de suelo urbano en la configuración de las ciudades, situación que se vio profundizada desde los años '90, con la flexibilización generalizada de las normativas urbanas.

En particular la década de los años '90 en nuestro país se caracterizó además por la estabilidad monetaria, que se constituyó en uno de los elementos importantes para la nueva

forma de inversión del capital en el sector inmobiliario, que articula las exigencias de la demanda a las posibilidades de rentabilidad que brinda la Argentina en ese momento (Clichevsky, 2001)

A partir del Plan Económico Nacional de 1991 y la consecuente reducción de las tasas de interés a nivel nacional y el reinicio del crédito para la compra de propiedades, nuestro país se vuelve atractivo a las inversiones en el sector de la Construcción. En ese momento el Estado inicia un desplazamiento de su rol regulador y se ocupa de generar un contexto favorable al mercado inmobiliario, flexibilizando las normas urbanísticas e incorporando tierras fiscales al mercado.

Este desplazamiento del Estado regulador, incrementó la incidencia de las operaciones del mercado de suelo en la configuración urbana, y particularmente en el decrecimiento de áreas urbanas centrales. Desde el punto de vista de la lógica del mercado, este fenómeno es propiciado por la especulación del suelo y la consecuente alza de los valores de la tierra urbana, situación favorecida por la ausencia de una legislación que grave la retención de suelo urbano e incentive su ocupación. De esta manera, el desplazamiento del Estado repercutió en la exacerbación del rasgo patrimonialista de los propietarios de la tierra (Morales Schechinguer, 2005)

Las ciudades latinoamericanas presentan rasgos comunes asociados a esta acción combinada del mercado de suelo urbano y sus Estado "retraídos". Una de ellas es la existencia de grandes vacíos en áreas urbanas centrales, situación derivada de la especulación del suelo y asociada al sentido patrimonialista de la propiedad, aunque este último no constituye la causa estructural de la especulación. En efecto, el propietario de la tierra tiene siempre una intención de especulación, independientemente de la ciudad o del país de que se trate; lo particular del caso local es su contexto macroeconómico, en el cual el suelo se torna la inversión más segura y rentable. "*Latinoamérica ha creado una cultura patrimonialista basada en la seguridad financiera*" (Morales Schechinguer, 2005)

En esta perspectiva de análisis, el problema fundamental relacionado con la existencia de vacíos urbanos está más asociado a las formas e instrumentos de la planificación, débiles, ineficaces o nulos, según los casos, que al problema de la especulación en sí. La planificación urbana no se encarga, o no lo hace eficazmente, de gravar la especulación, la retención del suelo no tiene ningún costo, mientras que el impuesto a la propiedad en nuestras ciudades es uno de los más bajos del mundo. De esta manera, la ausencia de frenos legales a la especulación del suelo, permite que la inversión en tierras sea un negocio seguro, más seguro que el de la producción o la compra de acciones o que el de la producción industrial, ya que tiene poco o ningún riesgo para el propietario.

Otra característica de las ciudades latinoamericanas, directamente asociada a la especulación del suelo, es la contradicción entre el déficit habitacional y la disponibilidad de inmuebles y de suelo urbanizado. En este sentido, mientras que la actividad inmobiliaria está predominantemente orientada a satisfacer la demanda de sectores medios y altos (exceptuando los casos de intervención directa del Estado) los pobres son expulsados a la periferia por defecto de la dinámica del mercado de suelo, o por efecto del Estado en algunos casos. En este contexto los precios del suelo no bajan, aún cuando se extiende la frontera urbana.

El efecto de las "burbujas inmobiliarias" viene a agravar esta distorsión del mercado de suelo, cuando los valores de mercado se inflan por encima de los niveles normales a raíz de una inyección de capital en el mercado, proveniente de inversores financieros, lavado de dinero y/o actividades de empresas multinacionales en contextos de actividad local (Morales Schechinguer, 2005).

La especulación del suelo produce además un sobreprecio en los costos de la tierra urbana periférica. Esto significa que, si bien el suelo en la periferia de la ciudad es proporcionalmente mucho más barato que el suelo de los baldíos del interior de la ciudad (y esto influye en la decisión de compra tanto de los inversores como de los usuarios) los costos más significativos de vivir en la periferia (aparte del propio costo del terreno) incluyen fundamentalmente los costos de transporte para acceder a las diferentes actividades de trabajo y estudio, entre otras.

En las ciudades de nuestra región, los costos de transporte constituyen una proporción muy elevada del ingreso de familias localizadas en las periferias, de manera que si sumamos los costos de lotes periféricos a los costos de transporte acumulados, los precios del suelo urbano central y periférico llegan a equipararse. De esta situación, generalizable a ciudades latinoamericanas, donde la regulación del suelo es baja o menor que la de ciudades de países desarrollados (Marmolejo, 2002) es posible asumir que uno de los motivos por el que la población no vive en el centro es por la falta de acceso al crédito.

Sin embargo los motivos que producen los comportamientos migratorios centro periferia están asociados también a otras razones, como la localización de las fuentes de ingreso de las familias involucradas, las redes de relaciones sociales, y fundamentalmente las formas de vida que admite una casa en la periferia y definitivamente no admite un departamento en el centro. Esta distinción deviene de las restricciones cuantitativas y cualitativas del espacio urbano de áreas centrales, restricciones que toman diferentes matices y producen diferentes estándares de calidad urbana, dependiendo del poder de regulación que el Estado tenga (en cada país y cada ciudad) sobre la especulación del suelo. En otros contextos culturales se establecen políticas densitarias destinadas a asegurar calidad y condiciones de vida, calidad ambiental y buen funcionamiento de la ciudad. A ello debe agregarse la determinación de índices espaciales relativos al equipamiento social y comunitario. Nada de eso sucede entre nosotros. (Martínez Lemoine, 2004)

La planificación urbana en nuestra región ha llegado a disociarse de la regulación del mercado de suelo y en esta disociación la planificación pierde capacidad de control de la especulación del suelo. De esta manera el accionar político en materia de regulación de suelo urbano, queda reducida a la intervención directa a través de obras de infraestructura, o a la intervención indirecta, en la formulación de indicadores de construcción.

3 Densidad y Calidad de Vida Urbana

Se distingue una paradoja entre densidad urbana y calidad de vida, derivada de las lógicas contrapuestas entre los intereses económicos que densifican las ciudades, y los intereses de los habitantes que buscan una vida de calidad. En efecto, la racionalidad económica del sector inmobiliario, es estrictamente cortoplacista, mientras que la calidad de vida en la ciudad es verificable únicamente en el largo plazo.

Esta paradoja se resuelve en algunos casos de la mano de la regulación del Estado, cuando éste llega a oficiar de mediador entre los intereses individuales de los actores económicos y el interés general de la comunidad. Sin embargo en nuestra región la retracción del estado de su rol regulador posiciona a esta paradoja, en el centro de los interrogantes acerca de los límites sustentables de la ciudad compacta.

Nuestras ciudades, densificadas bajo la lógica cortoplacista del mercado inmobiliario, deben resistir en el largo plazo, no solamente el incremento de población que por defecto se produce, sino además el incremento de espacio construido, el incremento de automóviles, el incremento de actividades, y el incremento de estrés urbano. Esta suma de incrementos que trae consigo la densificación urbana, se constituye en la contracara de una suma de pérdidas, de espacios verdes públicos, de espacios colectivos, de espacios para los peatones, de paisaje, de asoleamiento, de superficies de suelo absorbente, de forestación, de tranquilidad. Todas estas constituyen pérdidas de calidad de vida urbana.

La idea de calidad de vida urbana es parte de las nociones y conceptos de sustentabilidad urbana local, e incluye criterios ambientales que deben ser asumidos por los actores políticos que administran las ciudades. Si dejamos los criterios ambientales de una ciudad en manos del sector inmobiliario, y de las empresas constructoras, asumimos un riesgo social de gran envergadura, con efectos ambientales negativos difíciles de reparar, tal como lo han señalado La Red Europea de Ciudades Sostenibles, los programas globales de Naciones Unidas, el programa de Agenda 21, el Protocolo de KIOTO, y el Club de Roma en los años `70.

Desde el punto de vista eco sistémico, la densificación urbana se constituye en un problema ambiental global y también local, aunque de solución local. En este sentido se pueden

distinguir dos aspectos estructurales de la problemática: los efectos de la densificación del espacio construido con su respectiva pérdida de espacios libres, y los efectos de la densificación vehicular con su respectiva pérdida de espacios del peatón en las ciudades. Ambos aspectos repercuten en la sustentabilidad local, afectando a la congestión y al estrés urbano, y en la sustentabilidad global, aportando al aumento exponencial de calor y de bióxido de carbón.

La problemática de la densificación vehicular ha sido abordada en muchos países a través de la promoción de los transportes masivos: de hecho la generalización de este tipo de transportes, constituye una idea fundamental en las teorías de la ciudad compacta como ciudad sustentable. Sin embargo en los países de nuestra región, el funcionamiento de los transportes masivos es en general conflictivo, salvando a algunas excepciones (como Curitiba, o Bogotá) que tampoco escapan al incremento del parque automotor favorecido por las políticas económicas locales. Como consecuencia de esta situación, el panorama urbano de nuestras ciudades tiene al automóvil como protagonista y a la congestión vehicular como hecho cotidiano. Esto repercute en el estrés urbano, en el incremento de consumo energético y emisiones contaminantes por congestión, en el incremento de los tiempos de viaje a los lugares de destino, en la escasez de espacio de estacionamiento, y en un malestar generalizado de los habitantes de la ciudad.

La problemática de la densificación del espacio construido por su parte, es un efecto ambiental negativo producido por el mercado inmobiliario que diseña soluciones de vivienda sin áreas verdes asociadas. El efecto ambiental negativo alcanza dimensiones psicológico-ambientales que afectan a los individuos residentes, y dimensiones ecológico-ambientales que afectan la biosfera.

El planteo permite posicionar a la densificación urbana en el centro del cuestionamiento a la sustentabilidad de la ciudad compacta; sin embargo este cuestionamiento esta dirigido estrictamente a los procesos de densificación configurados por las leyes cortoplacistas del mercado, es decir, a la densificación no planificada, o planificada sin criterios ambientales.

La planificación ambiental en este contexto, supone un abordaje doble: la planificación ecológico-ambiental, tomando en cuenta las características del soporte natural de la ciudad para la planificación de su forma de crecimiento, y la planificación psicológico-ambiental, que deberá incluir aspectos de calidad de vida para los individuos y familias residentes en ese nuevo espacio densificado, asegurando una proporción de espacios libres de construcción, promoción de transportes masivos y espacios privados y colectivos de calidad. En este sentido quedan abiertos los interrogantes acerca de los niveles de sustentabilidad local y global que se puedan alcanzar en nuestra región a partir de la planificación ambiental de la ciudad compacta.

4 El avance del sector inmobiliario en los años ´90

Desde los tiempos de la fundación de la ciudad de La Plata hasta el año 1970, el casco antiguo de la ciudad ha ido incrementando su población. Este proceso se vio acelerado a partir de la promulgación, y posterior reglamentación, de la ley de propiedad horizontal, en 1948, la cual vino a legalizar la subdivisión parcelaria. Desde entonces el casco antiguo de la ciudad estuvo sometido a un intenso proceso de densificación que comenzó a revertirse desde 1970 y hasta 2000. En este periodo se inicia un proceso de migración del centro hacia las periferias, de la mano del crecimiento del parque automotor, de la expansión de las vías de circulación, y del incremento de oferta de residencia periférica. Esta oferta se intensificó en la década de los años ´90 con la creación de barrios cerrados y clubes de campo en la periferia norte del partido de La Plata.

Frente a un fuerte incremento de la construcción de viviendas en el área central, iniciado tímidamente durante los años ´90, el proceso de decrecimiento de las áreas centrales de la ciudad de La Plata parece comenzar a revertirse. La inversión de capitales privados en la Construcción de viviendas se ha incrementado notablemente en el área, desde la recuperación económica de 2002, posterior a la crisis financiera nacionalⁱⁱ².

Los grandes grupos inmobiliarios que operan en el partido de La Plata, coinciden en señalar que el éxodo de algunas familias desde barrios del casco urbano hacia zonas periféricas no ha terminado, y que no cesará mientras queden familias propietarias de una vivienda unifamiliar en el casco urbano. Es decir que algunas familias migran a la periferia por los motivos que otras familias lo han hecho desde los años '70, buscando la intimidad que implica el mayor tamaño del lote, y la tranquilidad que resulta de la menor densidad de población. La lógica de este comportamiento se aplica a sectores de la población de ingresos altos o medios, y son precisamente éstos, los sectores para los que esta orientada la oferta de vivienda que construye hoy el sector inmobiliario en el casco fundacional.

Según la dirección de Obras particulares de la ciudad, la totalidad de los permisos de obra otorgados en los últimos años, corresponde a emprendimientos privados de la mano de empresas constructoras, consorcios, o familias. El sector inmobiliario señala además que muchos inversores encuentran compradores "no usuarios", es decir, compradores que adquieren un inmueble con la expectativa de una renta fija como inversiónⁱⁱⁱ³. La adquisición de inmuebles como "bienes de cambio" y no como "bienes de uso" produce incertidumbre acerca de quienes serán los nuevos habitantes de las áreas urbanas centrales. Al respecto, las hipótesis que maneja el mercado inmobiliario local incluye a familias pequeñas y estudiantes.

De acuerdo con datos provistos por Indec, los pedidos de permiso de obra se triplicaron en 2005 respecto de 2002, y el incremento es del 70% respecto de 2004, mientras que casi el 40% de los permisos de obra nueva corresponden a emprendimientos en el área del casco fundacional de la ciudad.

Según datos suministrados por Obras Particulares de la ciudad de La Plata, los permisos de obra otorgados en 2002 fueron 301; 414 en 2003 y 526 en 2004. La tasa creciente de permisos otorgados continuó en ascenso en diciembre de 2007, y con una particularidad, la mayoría de los permisos otorgados corresponden a la realización de obra nueva, lo cual implica mayor inversión.

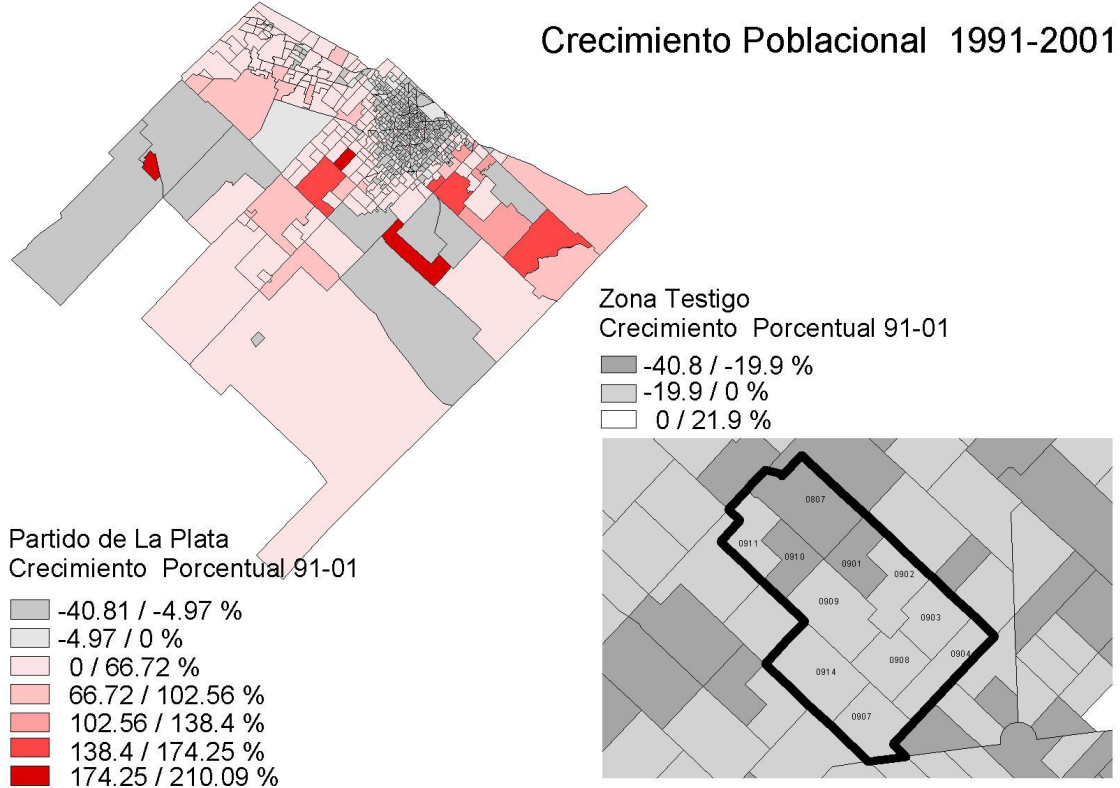
De esta manera el casco urbano se densifica, predominantemente con emprendimientos de propiedad horizontal y con tipología en torre, siguiendo la lógica de la ordenanza de uso de suelo vigente desde 2000. Las torres vienen a ocupar lotes vacantes o a reemplazar viviendas unifamiliares antiguas e incluso nuevas, sobre los corredores principales y en torno a las plazas de la ciudad. El fenómeno se observa especialmente en los sectores de Avenida 60, entre 1 y 6, el corredor de avenida 13, entre 54 y 64, y el corredor de la avenida 19, entre 44 a 60, y en el entorno de la plaza Máximo Paz (13 y 60) sectores que comienzan a repetir el cambio fisonómico que experimentó Plaza Paso en la década pasada, consolidado como zona de torres de viviendas de lujo.

La reactivación de la construcción también se produce en las periferias, donde predomina la obra nueva de vivienda unifamiliar. Como ya se señaló, según datos provistos por Indec, al casco urbano le corresponde el 40% de las obras permisadas totales, seguido de las localidades periféricas de City Bell (16%); Gonnet (9%); Tolosa (8%) y Villa Elisa (5%). Las cifras evidencian que el crecimiento periférico es mucho más fuerte en la periferia norte del partido, que es la periferia de mayor valor del suelo. La explicación de la Dirección de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de La Plata, relaciona esa tendencia con la cercanía de la zona con la Capital Federal. Sin embargo es posible hipotetizar además, que ésta sea la periferia que esta absorbiendo la migración de las familias que abandonan el casco urbano, al interior del cual habitó hasta ahora (dominantemente) población de ingresos medios y altos.

3. Caso testigo: Área residencial céntrica del casco fundacional

A los efectos de obtener una medida cuantitativa del impacto del proceso de densificación descrito, se aborda el estudio detallado de un sector urbano, a modo de caso testigo del fenómeno observado. El área de estudio elegida se encuentra localizada en el sector

Noroeste del casco fundacional de la ciudad de La Plata, lindante al histórico barrio de Tolosa. La misma corresponde a la Zona 22 de Transporte^{iv4}, quedando delimitada entre la avenida 32 (avenida de circunvalación del casco fundacional) y la calle 41, y entre las calles 5 y 11 de la ciudad. En esta delimitación de 85,34 hectáreas, se agrupan 53 manzanas, 21,34 hectáreas de superficie de calles, 3,02 hectáreas de espacios verdes (ramblas y plaza), y 61 hectáreas de superficie construible



Plano 1 Crecimiento de población intercensal 1991-2001. Fuentes: Censos Nacionales de Población y vivienda 1991-2001. Elaboración propia.

El área es atravesada por la avenida 7, que se constituye en uno de los corredores más importantes de la ciudad y que vincula la periferia noroeste con la periferia Sudeste. Sobre esta arteria de circulación, de intenso flujo de transporte público y privado, se desarrolla una fuerte actividad comercial y administrativa. Sin embargo, el tejido del área de estudio, predominantemente compacto, está constituido fundamentalmente por uso residencial.

Hasta el año 2002 aproximadamente, las tipologías de vivienda eran mayormente unifamiliares (una vivienda por lote) y de alturas oscilantes entre uno y dos niveles. Desde inicios de los años '90, se recorta el perfil urbano del área con algunos edificios en altura, destinados a viviendas de uno y dos dormitorios. Hasta hace apenas cinco o seis años, esta tipología de vivienda en torre, aparecía en el área de estudio solamente como hecho aislado, y sobre los corredores de Avenida 7 y Avenida 38.

El caso testigo es parte de un barrio cuya edificación es en general de buena calidad. Las edificaciones en mal estado o a demoler constituyen casos muy aislados, mientras que es frecuente la presencia de importantes superficies vacantes que contrastan con la compacidad del tejido del área, algunas de las cuales han sido recientemente incorporadas al mercado de suelo.

De acuerdo con los datos censales, el crecimiento poblacional del área testigo es representativo del comportamiento demográfico de la totalidad del casco antiguo de la ciudad.

En el periodo ínter censal 1980-1991, la densidad neta no sufrió significativas modificaciones; la población total del área pasó de 8447 habitantes a 8470 (tan solo 23 habitantes más en el término de diez años). Este incremento de población, de apenas un 0.3 % respecto del año 1980, se correspondió con un incremento del espacio construido del 5.4% respecto del mismo año. El incremento de 19.400 nuevos metros cuadrados cubiertos en el área testigo, modificó el indicador de m² cubiertos por habitantes, que pasó de 42.5 en 1980 a 44.67 en 1991.

Año	Población	M 2 Cubiertos totales	M2 Esp. Libre Total / Habitantes	Cantidad de autos total.
1980	8447	358913	213794	1689
1991	8470	378355	231485	2118
2001	7074	396003	213847	2358

Tabla 1 Indicadores para el caso testigo. Fuentes varias. Elaboración propia.

En el período ínter censal 1991-2001, la densidad decreció significativamente, de 139 a 116 habitantes por hectárea. Según los datos censales, en 2001 se registraron 16482 habitantes menos en el caso testigo a la vez que el espacio construido se incrementó en 17.600 nuevos metros cuadrados cubiertos. En este periodo ínter censal, el indicador de cantidad de metros cuadrados cubiertos por habitante volvió a sufrir una variación positiva, pasando de 44.87 m²/hab. en 1991 a 55.97 m²/hab. en 2001.

El comportamiento de la densidad vehicular evidencia un aumento en el índice de motorización, de 5 autos por habitante en 1980, a 3 autos por habitante en 2001. De esta manera la cantidad total de automóviles aumentó en el periodo considerado. Sin embargo los niveles de congestión que pueden observarse en el área, presentan una proporción mayor a la que evidencian estos guarismos. En efecto el caso testigo presenta alto tránsito por tratarse de un área residencial y de paso vehicular, con la presencia del corredor 7 que se constituye en intercomunicador de diferentes áreas del partido.

La cantidad de automóviles residentes en el área, estimada para el año 1980 asciende a 1689 unidades, que equivalen a una superficie total de 11825 m², una cifra que representa el 6% de la superficie total de calles del sector. Para el año 1991, la cantidad de automóviles estimada para el sector llega a las 2118 unidades, que equivalen a una superficie total de 14823 m², el 7% de la superficie total de calles. Finalmente para el año 2001 se estima un total de 2358 automóviles, equivalentes a 16506 m² de superficie que representa casi el 8% de la superficie total de calles del caso testigo.

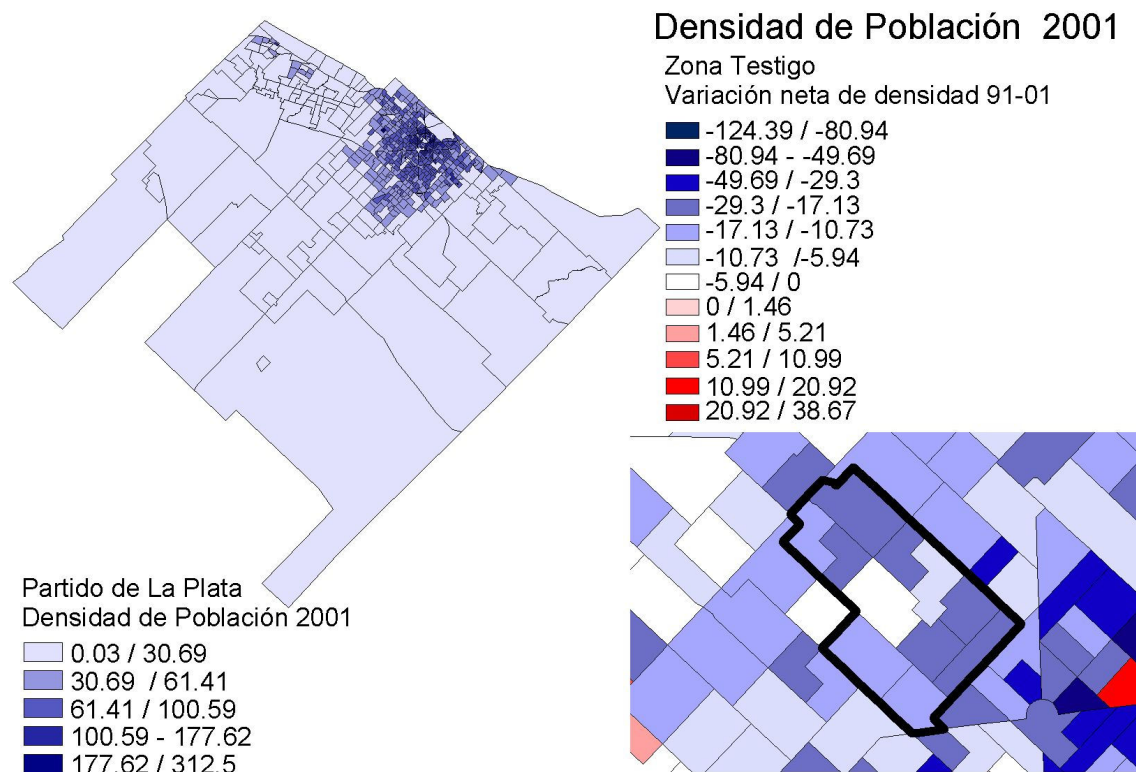
Por su parte los espacios verdes de uso público no han sufrido modificaciones en el período considerado, de manera que el indicador de espacios verdes por habitante se ha ido modificando conjuntamente con la variación poblacional, de 3,56 m²/hab. para 1991 a 4,26 m²/hab. para el 2001.

Cuadro Comparativo de indicadores caso testigo.					
Año	Población	M ² Construidos /habitantes.	M ² Espacio Libre / habitante.	M ² Espacio Verde / habitante.	Densidad Vehicular Autos/habitante
1980	8447	42,49	25,31	3,57	5
1991	8470	44,67	27,33	3,56	4
2001	7074	55,98	30,23	4,26	3

Tabla 2 Datos comparados de Población, espacio construido y densidad vehicular para el caso testigo. Fuentes varias. Elaboración propia.

Este conjunto de variaciones son proporcionales a la situación particular del casco fundacional de la ciudad de La Plata y son además representativas de los procesos migratorios intraurbanos que tuvieron lugar en otras ciudades latinoamericanas durante los últimos veinte años. En este sentido el incremento de espacio construido frente al decrecimiento poblacional dan cuenta de la insustentabilidad de los procesos de decrecimiento poblacional. El aumento en el consumo de suelo y de espacio construido por parte de la población urbana es uno de los fundamentos de las políticas de densificación que asumieron algunas ciudades de la región.

En el período 1978-2000 la normativa de regulación del suelo vigente para el partido de La Plata fue la Ordenanza 4495/78. Los indicadores principales que establecía esta ordenanza incluyen: densidad máxima, factor de ocupación total –FOT- (que da cuenta de la cantidad de espacio construido máximo permitido por parcela) y factor de ocupación del suelo –FOS- que da cuenta de la cantidad de espacio libre mínimo establecida para el nivel 0 de la parcela. En este marco normativo, al caso testigo le corresponde la zonificación U/R 1a, destinada principalmente a uso residencial.



Plano 2: Densidad y Densificación del Gran La Plata 1991-2001. Fuentes: Censos Nacionales de Población y vivienda 1991 y 2001. Elaboración propia.

Los valores máximos de densidad permitida variaban entre 800 y 1000 hab./ha en las zonas más céntricas, y de 200 a 350 hab./ha en las zonas periféricas. Para el caso testigo la densidad máxima de 600 hab./ha. admitía una población máxima 31.800 habitantes, un valor 4.5 veces mayor que la población del área para el año 2001.

Los valores máximos de FOT variaban entre 2,50 y 3,00 en las zonas más céntricas, y entre 1,2 y 1,8 en las zonas periféricas. Para el caso testigo el FOT máximo de 2,3, admitía un total de 1.400.700 m² construidos totales, un valor de 1,03 veces mayor que los valores de espacio construido registrados en el área para el año 2001.

Los valores máximos de FOS para todo el partido eran de 0.6. En el caso testigo la ordenanza establecía un mínimo de 243.943 m² libres totales, un valor de 1,03 veces mayor que los valores de espacio libre registrados en el área para el año 2001.

Los valores observados en el caso testigo permanecen muy por debajo de los máximos admitidos por la ordenanza 4495/78. Es evidente que los indicadores de construcción no ejercieron presión en el proceso de migración centro-periferia. Este proceso pudo estar favorecido por acciones directas del estado en las periferias, particularmente en mejora de infraestructuras de circulación, pero no estuvo asociado a las normativas urbanas.

4. Situación Prospectiva 2008

Debido a la falta de datos censales para 2008, se construye una prospectiva que permita dar cuenta de la situación actual para el área testigo en materia de incremento de población, espacio construido, automóviles y cocheras, y decrecimiento de espacios libres. La prospectiva 2008 se construyó sobre la base de un relevamiento de edificios nuevos y en construcción, realizado en el caso testigo. El registro de información incluyó datos acerca de la cantidad de dormitorios, metros cuadrados cubiertos, cantidad de niveles de departamentos y cantidad de cocheras.

Los datos arrojados por el relevamiento señalan que en el área testigo hay 34 edificios nuevos de viviendas multifamiliares, que suponen un total de 49.284 m² construidos nuevos, los cuales admiten 2.080 nuevos habitantes en la zona. Recordemos que, según la tasa de decrecimiento registrada en el periodo ínter censal 91-01, la zona testigo debería decrecer en 6236 habitantes. El 70% de las unidades funcionales es de dos ambientes (un dormitorio) Esta oferta de viviendas se desarrolla, predominantemente, en edificios de cinco y seis niveles de altura, que representan el 37% y el 31% del total de edificios de viviendas en el caso testigo. Se registró además un 9% de edificios de vivienda de menos de cuatro niveles de altura (edificios sin ascensor) y un porcentaje igual de edificios de viviendas de más de siete niveles de altura. En función de estos datos, el total de habitantes para el caso testigo ascendería a 9154 para fines del año 2008, fecha prevista para la ocupación de los edificios relevados.

Desde el punto de vista de la densificación vehicular, la situación de circulación podría volverse crítica en el momento en que se ocupen las 820 nuevas unidades funcionales, especialmente sobre el corredor 7. Según el indicador de motorización 2008, provisto por la Dirección de Transporte y Tránsito del municipio local, esta cantidad de habitantes suponen, un incremento en 930 unidades y un total de automóviles en el área de 3051 unidades, equivalentes a 21359 m² de superficie (el 10% de la superficie de calles) Por su parte la capacidad de estacionamientos en el caso testigo estaría cubierta para las nuevas unidades funcionales, ya que los constructores prevén un modulo de estacionamiento por unidad funcional, para asegurarse que las viviendas sean atractivas a la demanda.

Desde el punto de vista de la calidad del espacio construido, y de la propuesta urbana de los conjuntos habitacionales, es posible distinguir una mayoría de edificios que no articulan el cambio de escala de la calle con la escala de la torre. La omisión produce un impacto estético visual, una pérdida de asoleamiento en las calles, y una saturación de espacio construido sobre las calles comunes. Estas calles, de 18 metros de ancho, están predominantemente habilitadas como estacionamiento a ambos lados de la misma.

A través del relevamiento se registraron también lotes vacantes en venta o en inicio de construcción. Muchos lotes del caso testigo, retenidos con fines especulativos en el periodo anterior, fueron puestos en el mercado de tierras desde 2003, frente al despliegue de la industria de la construcción. El relevamiento evidencia unas cinco hectáreas menos de áreas libres edificables. Por otro lado, algunas actividades productivas o de acopio, que todavía permanecen en el área, podrían ser desplazadas en breve por la presión del mercado inmobiliario.

AÑO	POBLACION	ESPACIO CONSTRUIDO (Ha)	ESPACIO LIBRE (Ha)	PERDIDA ESPACIO LIBRE
-----	-----------	-------------------------	--------------------	-----------------------

1980	8447	35,90	25,09	
1991	8470	37,84	23,15	-1,94
2001	7074	39,60	21,38	-1,77
2008	9154	44,52	16,45	-4,93

Tabla 3: Indicadores comparados del Caso Testigo. Fuentes varias. Elaboración Propia.

El incremento de espacio construido detectado en 2008, guarda relación con las ordenanza 9231/00 de uso del suelo, vigente en el Partido de La Plata desde el año 2000. Esta ordenanza estableció incrementos en los valores de densidad, FOT y FOS máximos, respecto de la ordenanza anterior, aumentando la capacidad constructiva de los lotes del caso testigo y de todo el casco fundacional. Los incrementos se aplicaron discriminadamente sobre corredores y áreas residenciales.

En el caso testigo la densidad máxima (600 a 800 hab./ha) admite un máximo de 13.200 habitantes en áreas residenciales, y 34.000 habitantes en las zonas de corredores (1000 hab./ha)

Los valores máximos de FOT admiten 445.570 m² construidos totales en áreas residenciales y 905.800 m² construidos totales en áreas de corredores. El total admitido en el caso testigo es de 1.351.370 m² construidos totales

Los valores máximos de fos establecen 99,016 m² libres mínimos en áreas residenciales y 144.928 m² libres mínimos en áreas de corredores. El total admitido en el caso testigo es de 243.944 m² libres

Los valores reales todavía se encuentran por debajo de los valores admitidos, tanto de población como de espacio construido. Sin embargo la incidencia de la ordenanza actual se evidencia en la tendencia al incremento de edificios en altura, tendencia que no se había detectado antes en el caso testigo y en otras áreas centrales de la ciudad que hoy se densifican con estas topologías edilicias.

La prospectiva 2008 muestra incrementos en la densidad edilicia y en la densidad vehicular y pérdida de espacios libres de edificación. Sin embargo, los valores observados no alcanzan a dar cuenta de la magnitud del proceso de densificación de toda la ciudad. Si consideramos los 1.56 edificios nuevos de vivienda por manzana relevados en el caso testigo, con un promedio de seis niveles de altura (60 habitantes por edificio) y expandimos este resultado a las 1367 manzanas construibles del área central de la ciudad, obtenemos los siguientes resultados: 2131 torres nuevas de vivienda, 127.855 nuevos habitantes en el área y 42.618 automóviles más. Estos resultados, no guardan proporción con las bajas tasas de crecimiento poblacional que se registran en el Partido de La Plata.

5. Conclusiones

Al término del presente trabajo incluimos una breve articulación con la situación política nacional. Muchos economistas, políticos e incluso académicos, afirman que la industria de la construcción fue hasta ahora uno de los pilares del crecimiento económico de la gestión de gobierno actual. De acuerdo con los datos estadísticos de obras nuevas permisadas, la industria de la construcción tuvo su pico de alza en noviembre del año pasado mientras que, a comienzos del año 2008 comenzó a mostrar signos de debilidad y los empresarios del sector auguran una desaceleración aún mayor por el conflicto con los empresarios del campo y el encarecimiento del crédito.

Se observa una caída simultánea de la oferta y la demanda de viviendas nuevas, posible de atribuir al deterioro de las expectativas de inversión ante las turbulencias políticas. El sector Inmobiliario encuentra la causa de esta caída en la suba del precio de los materiales de construcción, un factor que afecta directamente a la rentabilidad de los inversores.

Sin embargo, en la ciudad de La Plata, la obra iniciada no se detiene, y el significativo volumen de metros cuadrados construidos en estos años, sumando a las características tipológicas y morfológicas que los arquitectos han configurado, en el marco de las

normativas vigentes, han modificado la fisonomía y el paisaje urbano, antes aún de que se produzca la ocupación de ese nuevo espacio construido.

Se ratifica la hipótesis de trabajo, la regulación del suelo urbano, tiene baja incidencia en los procesos históricos de decrecimiento urbano, mientras que la normativa vigente en la actualidad tiene alta incidencia en generar un contexto favorable al despliegue actual del mercado inmobiliario en el casco urbano.

En los análisis expuestos se observó que la normativa de usos de suelo vigente para el periodo de decrecimiento del casco antiguo, proponía densidades máximas menores a la alcanzada en el área a 2001, y menores aun que la ordenanza implementada en 2000. Las relativas bajas densidades de la zona no impidieron los procesos migratorios centro periferia que caracterizaron al casco fundacional durante los últimos 30 años censados.

Por otro lado, la nueva ordenanza incrementa notablemente los indicadores de construcción para todo el casco, y esto se constituye en una oportunidad al despliegue actual del mercado inmobiliario, favorecido además por la situación económica nacional, y por la pérdida de confianza de la sociedad argentina en sus instituciones bancarias, desde el fenómeno de corralito, en diciembre de 2001. La situación se deriva en la inversión inmobiliaria como sistema de ahorro.

De esta manera la ciudad de La Plata se consolida hacia el modelo de ciudad compacta sin una regulación del estado que tome en cuenta los factores críticos de este tipo de crecimiento, para asegurar la sustentabilidad urbana de la ciudad. El proceso de compactación de la ciudad lo lleva a cabo el accionar del mercado inmobiliario, y el interés particularizado de los inversionistas ahorristas, amenazando la calidad urbano-ambiental de la ciudad central, en las dos dimensiones presentadas: densidad edilicia y densidad vehicular.

Las tipologías en torres con las que se densifica la ciudad, de máximo aprovechamiento del suelo urbano, no hacen aporte de espacios verdes de uso público o común a esas nuevas viviendas, mientras que la densidad vehicular derivada del incremento de población lleva a altos niveles un flujo vehicular ya congestionado.

La ciudad se densifica bajo criterios del mercado inmobiliario. La baja regulación del estado en materia de crecimiento y expansión urbana esta dejando librado a la suerte del mercado, no solamente la congestión vehicular y la pérdida de espacios libres de edificación, sino la posibilidad de aprovechar de las potencialidades ambientales propias del suelo urbanizado de las áreas centrales. Estos aspectos quedan fuera de la lógica cortoplacista del mercado y requieren ser considerados en las acciones del Estado. El modelo compacto de ciudad es sustentable en la medida en que el estado lo planifica, sobre la base de una buena oferta de transporte público y con restricciones a la ocupación de los espacios libres, a los efectos de asegurar la calidad de vida de la población.

De estas conclusiones derivamos algunas pautas alternativas a la situación presentada. Estas pautas constituyen cuestiones que consideramos que deberían ser especificadas en la normativa urbana de una ciudad en proceso de compactación de su tejido:

- Incluir regulaciones impositivas como parte de las normativas de regulación del suelo urbano, progresivos en el tiempo a los fines de frenar la especulación del suelo.
- Especificar las tipologías edilicias con que se densificará la ciudad, para la articulación de la escala edilicia y la escala de la calle, restringiendo la ocupación del espacio construido según criterios de asoleamiento y de paisaje urbano.
- Pautar un incremento de metros cuadrados de espacio verde por cada unidad de vivienda añadida, solicitando además una cochera por unidad funcional añadida.
- Ajustar las densidades máximas admitidas para toda la ciudad en función de la calidad urbana ambiental y paisajística.

Estas pautas abordan únicamente los aspectos críticos de la densidad edilicia. La densidad vehicular en un modelo de ciudad compacta, escapa a las normativas urbanas, y es trabajo de las acciones directas del estado. En este sentido, la ciudad compacta como modelo urbano, solamente puede sostenerse mediante un eficaz sistema de transporte masivo.

6. Bibliografía

- Clichevsky, Nora (2001) “Mercado de tierra y sector inmobiliario en el Área Metropolitana de Buenos Aires –AMBA- Transformaciones e impactos territoriales” actas de seminario de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.
- INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Boletín Oficial, 2001.
- Lugo Agudelo, Héctor Manuel (2004) “La Densificación Urbana Es Equivalente A Estrés Social Y Ecológico”. <http://agora.unalmed.edu.co/docs/hml01.PDF>.
- Marmolejo, Carlos. (2007). “Especificación y estimación de modelos de formación de precios del suelo en el Gran Concepción”.. Biblio 3W , XII (715) : 1-15. ISSN: 1138-9796
- Martínez Lemoine, Rene (2006) “Densificar Santiago. Una Receta Equivocada” en Revista Diseño Urbano y Paisaje, Año 3 Número 8. Editorial de la Universidad Central. Santiago de Chile.
- Morales Schechinguer, Carlos (2005) “Algunas peculiaridades del mercado de suelo urbano” Texto del Lincoln Institute of Land Policy.
- Ravella, O et all. (1995) “Modelo de optimización del Autotransporte Público de Pasajeros”. Unidad de Investigación 6B, IDEHAB, FAU, UNLP.
- Rueda, Salvador. (2001) “Modelos de Ordenación del territorio más sostenibles”. Abril, Zaragoza. <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>
- Alguacil Gómez, Julio | (1998) “Calidad de Vida y Praxis Urbana” http://habitat.aq.upm.es/cvpu/acvpu_13.html

ⁱ Así lo describe el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos¹, en su “Preámbulo”: “Los países de América Latina y el Caribe están en pleno proceso de actualización de sus políticas en materia de asentamientos humanos, luego de que en los años ochenta y noventa se transformara profundamente el marco económico, social y urbano de la región. El énfasis de las estrategias urbanas y habitacionales, que hace dos décadas se centraba casi exclusivamente en la financiación y construcción públicas, se ha ido matizando considerablemente en favor de una visión que busca una concertación amplia de todos los sectores para lograr el desarrollo de las ciudades y el parque habitacional”.

ⁱⁱ La crisis financiera nacional incluyó el final de la paridad cambiaria peso dólar en la argentina, y consecuentemente la devaluación de la moneda local.

ⁱⁱⁱ “Las nuevas construcciones en el casco urbano son preferencia entre los inversores, Mucha gente compra departamentos, sobre todo de dos ambientes, para alquilarlos y tener una renta fija”, (El día, septiembre 2006)

^{iv} A efectos del estudio se dividió la Micro región del Gran La Plata en 93 “zonas de transporte. Estas zonas de transporte constituyen agrupamientos de radios censales (unidades de información censal) con un nodo de atracción y contiene como mínimo un corredor de transporte, constituyéndose en la unidad mínima para estudiar la producción de los viajes cotidianos de la población.