



Tensiones entre los usos del suelo en áreas urbano-portuarias. Convergencia de instrumentos normativos en Puerto La Plata

Tensions between land use in urban-port areas Convergence of regulatory instruments
 in Puerto La Plata

 María Aversa

Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el
 Ambiente, Comisión de Investigaciones Científicas
 de la Provincia de Buenos Aires (LINTA-CICPBA),
 Argentina
 mma_arq@yahoo.com.ar

Recepción: 22 Abril 2024

Aprobación: 25 Abril 2024

Publicación: 01 Mayo 2024

Cita sugerida: Aversa, M. (2024). Tensiones entre los usos
 del suelo en áreas urbano-portuarias. Convergencia de
 instrumentos normativos en Puerto La Plata. *Geograficando*,
 20(1), e154. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe154>

Resumen: Los puertos insertos en áreas urbanas-metropolitanas mantienen complejidades respecto a la dinámica de la infraestructura de gran magnitud y a los equipamientos subsidiarios y, al mismo tiempo, se benefician de la intermodalidad de transporte que abastece las centralidades urbanas y regionales, generando así argumentos disímiles en el abordaje del ordenamiento territorial en general y la planificación urbana y portuaria en particular. El escrito se enmarca en un proyecto de investigación en desarrollo que aborda las transformaciones territoriales portuarias, incluyendo la individualización de Áreas Urbanas Portuarias (AUP) y su análisis físico-funcional y socioambiental. En este marco, el objetivo reside en analizar las normativas en seis AUP en la interjurisdicción de Puerto La Plata (PLP), observando la incidencia de los usos del suelo en la dinámica urbana y portuaria. Metodológicamente se organiza en dos partes: i) se describe la inserción de PLP y caracteriza el territorio; ii) se identifican seis AUP en los partidos de Ensenada y Berisso, analizando las normativas convergentes en la jurisdicción de PLP (Ensenada, Berisso y Plan Regulador de PLP). Los principales resultados advierten la coexistencia de usos y actividades y las limitaciones respecto de la actividad portuaria e industrial en áreas urbanas residenciales.

Palabras clave: Áreas urbano – portuarias, Instrumentos normativos, Puerto La Plata.

Abstract: Ports inserted in urban-metropolitan areas maintain complexities regarding the dynamics of large-scale infrastructure and subsidiary facilities and, at the same time, benefit from the intermodality of transport that supplies urban and regional centralities, thus generating dissimilar arguments in the approach to land use planning in general and urban and port planning in particular. The paper is part of a research project under development that addresses port territorial transformations, including the identification of Urban Port Areas (UPA) and their physical-functional and socio-environmental analysis. Within this framework, the objective is to analyze the regulations in six UPAs in the



interjurisdiction of Puerto La Plata (PLP), observing the impact of land use on urban and port dynamics. Methodologically, it is organized in two parts: i) the insertion of PLP is described and the territory is characterized; ii) six UPAs in the districts of Ensenada and Berisso are identified, analyzing the converging regulations in the jurisdiction of PLP (Ensenada, Berisso and PLP's Regulatory Plan). The main results show the coexistence of uses and activities and the limitations regarding port and industrial activity in residential urban areas.

Keywords: Urban-Port Areas, Regulatory Instruments, Puerto La Plata.

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones territoriales no conforman una realidad recortada a una única dimensión de análisis espacial; sin embargo, por cuestiones metodológicas los abordajes se segmentan por temáticas específicas que adquieren ciertos sesgos, profundizando en una selección de componentes y variables. En tal sentido, este escrito aborda las transformaciones territoriales de las áreas urbano portuarias (en adelante AUP) que se insertan en la interjurisdicción del Puerto La Plata (en adelante PLP) donde convergen el PLP y los partidos de Ensenada, Berisso y La Plata, integrando la microrregión Gran La Plata.

La observación de ese territorio es un recorte de esa realidad, conceptualizada como una totalidad organizada que se define como sistema, en la cual los elementos no son ‘separables’ y, por lo tanto, no pueden ser estudiados aisladamente (García, 2006). En esta noción de interdependencia entre áreas portuarias y áreas urbanas, donde la frontera se desdibuja y las ‘partes’ se interdefinen, emergen las AUP. En ese recorte, la infraestructura portuaria, los entornos periportuarios y la ciudad que los contiene definen la complejidad, dada por la heterogeneidad y por la “interdefinibilidad y mutua dependencia de las funciones que cumplen dichos elementos dentro del sistema total” (García, 2006, p. 87).

El puerto como infraestructura de transporte y la ciudad como espacio socialmente apropiado (Reboratti, 2003) constituyen un área que condensa actividades productivas, culturales, económicas, recreativas con ciertos niveles de restricción entre unas y otras y con criterios autónomos que configuran y organizan -de modo planificado o no- el desempeño del sistema.

Existe una problemática en los territorios portuarios insertos en áreas urbanas-metropolitanas que se sintetiza en la disponibilidad de territorios aptos para instalaciones y operaciones de gran magnitud, además de la disputa para disponer de los bordes costeros. Esta situación, común en el mundo, encuentra tres argumentos centrales: demanda de acceso a la costa, incompatibilidad de usos del suelo y restricciones de transporte, movilidad y logística (Abramian, 2014; Aversa, 2019).

PLP integra una multijurisdicción lindante al Río de La Plata, eje de división entre los partidos de La Plata, Ensenada y Berisso, configurando un territorio urbano, portuario e industrial en el sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Se reconoce a La Plata como polo concentrador de servicios, administración y educación de primer nivel regional, en su carácter de capital provincial; a Ensenada y Berisso como polos industriales y de producción local.

En este marco, se sitúa el análisis de las AUP en torno a PLP donde confluyen condiciones físicas naturales y antrópicas que admiten la dinámica de estos espacios. Estas AUP son barrios vinculados al origen y evolución del puerto donde se generan interfases y transiciones en permanente transformación territorial, social y ambiental. Dichas AUP se ubican a ambos laterales del Gran Dock Central y entre canales (Oeste, Este y De Conclusión) con predominancia de usos residenciales, comerciales, equipamientos y servicios y, en menor medida, áreas recreativas, deportivas y productivas.

En la jurisdicción que delimita PLP convergen tres normativas territoriales: i) Plan Regulador de PLP (2000); ii) Ordenanza 2512/2002 (Berisso); iii) Ordenanza 4597/2023 (Ensenada). Dicha convergencia normativa tiene incidencia sobre las diversas AUP en tanto demuestran los modelos de ciudad que imperan en torno al puerto. Para este escrito las AUP selectas son: Campamento, El Farol y El Dique (lindante al partido de La Plata) en Ensenada y los barrios Calle Nueva York, Canal de Desagüe¹ y Barrio Universitario² en Berisso.

El objetivo reside en analizar las normativas sobre las seis AUP que se insertan en la interjurisdicción de Puerto La Plata, observando la incidencia de los usos del suelo en la dinámica urbana y portuaria entre usos residenciales, comerciales e industriales.

El escrito forma parte de una investigación en curso que incluye análisis de casos. El procedimiento metodológico parte de la descripción del caso y análisis cualitativo, incorpora fuentes secundarias, observación en territorio y análisis por fotointerpretación satelital, sistematización y procesamiento en Sistemas de Información Geográfica (Qgis), AutoCad y Corel. Se ordena en dos partes: primero, aborda el marco de referencia conceptual, la descripción general del caso y la caracterización de la inserción y contexto territorial; segundo, la identificación de AUP en Ensenada y Berisso con el análisis de los instrumentos normativos que convergen en la interjurisdicción de PLP revisando áreas, zonas y usos. Finalmente, como parte de los resultados se observa la incidencia de los usos del suelo, las actividades productivas y el sistema de movimiento en estas AUP y las restricciones que imperan en la dinámica urbana y portuaria tensionando la transformación territorial.

1. TRANSFORMACIONES TERRITORIALES EN ÁREAS URBANO PORTUARIAS

Las transformaciones territoriales en áreas urbanas densamente pobladas encuentran múltiples variables complejas de análisis, especialmente reconocibles en las últimas cuatro décadas, producto de procesos económicos, políticos, tecnológicos y sociales vertiginosos que impactan en la dimensión física-funcional.

A los condicionamientos tradicionales que se encuentran en el medio natural cercano a las costas (riesgos por inundaciones y sudestadas) donde se asientan los puertos, se añaden las problemáticas del medio antrópico con la incidencia de la explotación de los recursos naturales, la ocupación y el crecimiento extendido, la distribución y mixtura de usos del suelo y actividades productivas, los conflictos del transporte y la movilidad y la fragmentación socioterritorial, por mencionar algunas variables (Aversa, 2019). Asimismo, en las últimas décadas estos procesos se han vuelto más presurosos, cuya transformación es aún más veloz que la que los mecanismos de planificación pueden adoptar (Ciccolella, 2014; Ascher, 2004).

Al mismo tiempo, las complejidades en ciertas áreas se acrecientan por otros procesos convergentes, situación visible en la planificación de áreas portuarias insertas en sectores centrales de las ciudades. Los puertos como mega infraestructuras requieren de la disponibilidad de territorio intra y extraportuario para el desempeño funcional y operativo, en tanto se han convertido en nodos logísticos de primer orden para las transferencias y el agregado de valor (Barbero, 2010). Además, los espacios costeros son altamente codiciados para emprendimientos inmobiliarios por su calidad paisajística, por la oportunidad de negocio, por el argumento de recuperar sitios 'degradados', entre otras condiciones que dan testimonio de ser territorios en disputa (Pintos, 2012). Tal como lo describe Ciccolella (2014), son partes de los territorios que evolucionan a diferentes velocidades, según patrones económico-territoriales dominantes van adoptando estructuras, formas, paisajes y características urbanísticas propias de la época.

En esta lógica, los puertos como infraestructura de localización productiva están ligados a la producción, transporte, concentración y consumo; sin embargo, en la actualidad esa condición se complejizó. Si bien son espacios de impronta local y regional, operan en red y como nodos desempeñan una función cada vez más subordinada; a veces llegan a perder toda su importancia, o incluso se vuelven disfuncionales (Castells, 1997). La subsistencia, en ocasiones, depende de situaciones globales consecuencia de nuevas formas de producir mercancías, redefiniciones en las relaciones del comercio exterior, divergencias en tiempos y costos de la distribución, mayor competitividad empresarial, imperiosa necesidad de añadido de valor, informatización y aplicación de tecnologías (TICs, big data, IA). (Aversa, 2019).

Sin embargo, en Argentina la configuración del sistema portuario continúa siendo resultado del proceso de desregulación y descentralización de la actividad portuaria iniciado en la década de 1990 (Álvarez y García, citado en Barbero y Bertranou, 2019). Este período se corresponde con la redefinición del rol del Estado con la aplicación de Ley 23.696 (1989) que desreguló, privatizó y concesionó empresas del Estado, dando marco a

la Ley de Puertos 23.093 que permitió transferir el dominio y la administración de los puertos estatales a las respectivas provincias, expresando “la transferencia del dominio, administración o explotación portuaria nacional a los estados provinciales y/o a la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y/o a la actividad privada” (Ley 24.093, 1992).

La Ley 24.093 redefinió el rol de puerto. Al respecto, Romero Carranza (1998, p. 54) indica que, según su uso, los puertos son de orden público, o de uso restringido o puerto de uso privado, y que “desaparece la mención del puerto de servicio público, por lo que la ley trata al servicio portuario como un servicio comercial regulado dentro de la órbita del derecho privado”.

En este marco, la liberación del régimen portuario permitió a personas y empresas privadas construir y operar puertos o terminales en terrenos propios o cedidos, consolidando como actor importante la figura de las terminales portuarias, las cuales funcionan como unidades operativas particulares que ofrecen servicios a buques y determinado tipo de cargas, utilizando canales de accesos, dársenas, equipamientos y demás instalaciones portuarias y periportuarias (usualmente urbanas).

Estas dinámicas -visibles desde la década del 90- se afianzaron en el proceso de cambios del sistema político y económico global (Sassen, 1999), donde los territorios se especializaron estratégicamente situando actividades globales en sectores locales. Asimismo, se reconoce que puede haber sectores de la ciudad que son globales en territorios que no lo son y, recíprocamente, ciudades globales con sectores marginales en su interior (Sassen, 2007). Esta noción es visible en los territorios portuarios, no ajenos al sistema global del comercio internacional, cuyas transformaciones físicas evolucionan en áreas localmente condicionadas.

Habiendo transcurrido tres décadas de este modelo, la situación en Argentina se mantiene con relativa similitud. En materia de ordenamiento, en términos de infraestructura de transporte en general y portuaria en particular, se evidencia la ausencia de procesos sistemáticos de planificación de larga data. Barbero y Bertranou (2019, p. 29) mencionan que las prácticas de planificación sectorial se han dejado de lado hace no menos de treinta años. “Los llamados ‘planes’ son ejercicios principalmente tecnocráticos, de escasa calidad técnica, y que contienen fundamentalmente listados de obras, sin justificación estratégica”.

Bertranou y Serafinoff p. 351 (citado en Barbero y Bertranou 2019) destacan que

la gestión del sector del transporte no la realiza un organismo, sino una red de organizaciones, empresas públicas y privadas, unidades y áreas que, en función de sus responsabilidades y los recursos asignados, participan de la formulación e implementación de estas políticas.

En lo que refiere al ordenamiento territorial, como marco para la planificación sectorial, Farinós Dasí y Olcina (2022) destaca que la complejidad de la sociedad contemporánea ha ido manifestándose en procesos de organización espacial. Las normativas han incorporado nuevos requerimientos para proteger personas, bienes y elementos naturales. Agrega, además, que

“se han introducido métodos y herramientas de trabajo que permiten tratamiento y gestión de datos cada vez más numerosos para establecer el ordenamiento de los usos del suelo actuales y futuros” (Farinos Dasí y Olcina, 2019, p. 35).

Esta complejidad acrecienta la problemática de la planificación y gestión en territorios interjurisdiccionales donde hay que compatibilizar la convergencia o superposición normativa de ocupación y usos del suelo. En este marco general, el registro que involucra al sistema portuario metropolitano y, en particular, a PLP, no escapa a las dinámicas institucionales y funcionales que se expresan en carentes esquemas integrales de planificación territorial. Si bien se reconocen acciones de intervención planificada en materia de ordenamiento urbano territorial, son acciones fragmentadas, discontinuadas y sesgadas a ciertas temáticas según períodos y bajo la gestión de cada municipio.

2- ACERCA DE LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO EN PUERTO LA PLATA

El puerto se sitúa en la margen sud izquierda del Estuario del Río de la Plata, cercano a su desembocadura, ubicado frente a la vía navegable troncal homónima, por la que se canaliza la mayor parte del tráfico comercial de Argentina. Integra el complejo urbano-industrial del Gran La Plata con los partidos de La Plata, Ensenada y Berisso, como fue mencionado.

El PLP es administrado por el Consorcio de Gestión Puerto La Plata (CGPLP), conformado en su directorio con representantes de los tres partidos y referentes empresariales y sindicales. Desde 1999 es el ente encargado de direccionar las políticas, gestionar y administrar los recursos físicos, humanos e institucionales dentro de su jurisdicción.

La inserción del puerto fue decidida en virtud de las condiciones naturales, como puerto natural de la Caleta de la Ensenada (siglo XVI), y por la disposición administrativa de gestar la ciudad Capital de la Provincia de Buenos Aires en 1882 (Mignanego, 1941). Desde la construcción científica (1883-1891), su funcionamiento ha atravesado vaivenes a la par de procesos económicos, políticos y tecnológicos que pueden sintetizarse en cuatro modelos: i- colonial, ii- agroexportador, iii- industrial, iv- neoliberal.

Estas etapas de auge y estancamiento reconocen algunos hechos fundantes y cortes temporales. Desde la construcción de PLP hasta 1925, sirvió a la instalación de la industria frigorífica (1902-1920) y a la destilería General Mosconi (luego Yacimientos Petrolíferos Fiscales - YPF) (1925). Entre 1925-1957 hubo una diversificación productiva y consolidación industrial. Se creó AFNE (Astilleros y Fabricas Navales del Estado) y decayó la industria frigorífica. Entre 1957-1970 se crearon los partidos de Ensenada y Berisso (1957) y consecuentemente desmembró el territorio de la Región Capital (Aversa, 2017a, p. 25).

En la década del 90, como se mencionó, con la Ley de Puertos n.º 24.093 se transfirió a la jurisdicción de la provincia. Contexto que dio lugar a la creación del CGPLP, en 1999, que elaboró las bases para el plan director (futuro plan regulador) promotor de líneas a futuro que contemplara la alternativa de desarrollo y crecimiento de un puerto multipropósito. Entre otras cosas contemplaba construir terminales polivalentes en las cabeceras de Berisso y Ensenada (Consorcio de Gestión Puerto La Plata, 2000).

A partir del 2001, la crisis provocó la desaceleración de la inversión de capitales privados, y sumado a esto, la caída de las importaciones de productos manufacturados y el freno en las exportaciones repercutieron en la falta de interés del sector privado. En el período 2005-2010 se redefinieron los objetivos buscando resultados y la viabilidad de los contenidos del Plan Director, dentro de otro escenario político, económico y social de la Nación.

En ese contexto se licitó la construcción de la terminal de contenedores TecPlata S.A. en la cabecera de Berisso (sector del antiguo frigorífico Armour), en el año 2010, iniciando parte de la reconversión propuesta por el plan del CGPLP, inaugurada en el año 2015. En la actualidad, la actividad principal continúa siendo la producción de la industria petroquímica. Otros movimientos menores incluyen bobinas de acero, vehículos, movimientos de carbón y productos siderúrgicos. La operatoria se diversifica en cuatro empresas principales: YPF S.A., Copetro S.A., Terniun-Siderar S.A. y TecPlata S.A. (Aversa y Jáuregui, 2022).

2.1 ÁREAS URBANO PORTUARIAS DEL GRAN LA PLATA

Puerto y ciudad constituyen una manifestación de la apropiación, explotación e identidad del territorio, con todos los elementos tangibles e intangibles, instalaciones y equipamientos; también, con sus normas, reglas y acciones. El encuentro entre áreas vuelve a los bordes porosos, diluyendo y fusionando límites físicos, funcionales, paisajísticos y ambientales configurando un espacio que es urbano y portuario.

Las AUP pertenecen al puerto y la ciudad, comprenden los acontecimientos intra portuarios influyentes e influidos por acontecimientos extraportuarios, en su condición dialógica de simultaneidad, reciprocidad e indefinibilidad, en la mutua dependencia que coexiste en la interfase puerto-ciudad. Conforman lugares con sentido de pertenencia y de identidad particular, son sectores de la ciudad que están dentro de los límites de la jurisdicción portuaria, más allá del contacto con el puerto, el agua y las instalaciones de este, e independientemente de la cuestión jurídico-administrativa que le corresponde a cada municipio (Aversa, 2017b, p. 43).

Respecto a las AUP del PLP la expresión se encuentra en los bordes, en el tejido de relaciones que se origina en la mixtura de usos y actividades, en la movilidad, en la relación puerto-ciudad y en los actores sociales que intervienen. En este contexto, emerge la complejidad de planificar y compatibilizar áreas urbanas con áreas portuarias e industriales a escala local y microregional, donde convergen barrios tradicionales, grandes agrupamientos industriales, patrimonio arquitectónico e industrial relevante y desplazamientos de diversos modos de transporte urbano, de pasajeros, de carga y logística.

En este marco, para este escrito se identifican seis AUP con características diferenciadas que encuentran situaciones en común respecto a la inserción en torno al Gran Dock Central del PLP, que es el eje de división entre Ensenada y Berisso. En el partido de Ensenada: barrio Campamento, barrio El Farol y barrio El Dique. En el partido de Berisso: barrio Calle Nueva York, barrio Canal de Desagüe y barrio Universitario.

Figura 1
Inserción y contexto de la AUP en PLP



Fuente: Elaboración propia

El barrio “Campamento” (Ensenada) -denominado así por ser el sector destinado a las guaridas de los obreros que excavaron y construyeron el puerto a fines del siglo XIX- se ubica en el extremo norte del PLP, entre las calles Gaggino, Buenos Aires, Lavalle, Almafuerie y Corrientes. Son once manzanas que quedan delimitadas por el murallón del PLP -frente a la industria Copetro-, el canal Oeste -que contiene el puente ferroviario giratorio (desafectado)- y área portuaria de areneras, galpones, depósitos de autos sobre Río Santiago. Mantiene el uso residencial como predominante, con escasos comercios y dependencias asociadas a las viviendas, como depósito o galpón. Su localización en el extremo del Canal Oeste y el Gran Dock hacia el Río Santiago le confieren un aislamiento de la planta urbana preexistente, acentuando el perfil residencial de barrio tranquilo conectado por la calle Gaggino, que bordea el Gran Dock Central del puerto.

El barrio “El Farol” (Ensenada) se halla inserto entre las calles Gaggino -paralela al muro de cierre del puerto-, Ortiz de Rozas, Baradero y Jerez. La calle Gaggino es el paso obligado para acceder a Ensenada desde la ciudad de Berisso, mientras la salida es la calle Almafuerie, paralela a la anterior. El barrio está atravesado por el Canal Lateral Oeste dentro de la jurisdicción portuaria y contiene tres puentes que conectan el barrio a

la ciudad. En cuanto a los usos del suelo, se registra mayoritariamente la residencia con comercios, algún taller, galpón o depósito. Las viviendas se presentan en construcciones de uno y dos niveles, la materialidad abarca una parte de madera y chapa, que aún permanece, aunque con remodelaciones, y otra parte de mampostería.

El barrio “El Dique” (Ensenada) forma parte de la cabecera del canal Oeste y el canal de Conclusión (único Dique construido de los cuatro proyectados). Se ubica entre las Avenidas 122 y 51, el Camino Vergara – Ing. Humet y Calle 129.³ Se aclara que dentro de la jurisdicción de PLP sólo quedan insertas 15 manzanas del total del barrio. Los usos del suelo combinan la residencia individual, alineamientos comerciales sobre la Avenida 122, servicios de ruta sobre Camino Vergara – Ing. Humet, dependencias administrativas y equipamientos recreativos, educativos y salud (Hospital Naval).

El barrio “Calle Nueva York” (Berisso) es emergente directo de la instalación del puerto, ubicado al este del Gran Dock, con una vía de comunicación entre los grandes frigoríficos el Swift (1907) y el Armour (1915), además de la Mansión de Obreros, hoteles, conventillos, comercios y bares (Vitalone, Aversa y Pane, 2017). En la actualidad, sin el esplendor de los inicios, el barrio mantiene cierto carácter originario de los usos del suelo con viviendas, comercios y algunos bares, aunque con apoyo municipal para recuperar el espacio público de la calle con ciertas actividades culturales recreativas (carnavales, fiesta del inmigrante, peatonal).

El barrio “Canal de Desagüe” (Berisso) se halla dispuesto linealmente entre las Avenidas del Petróleo (Continuidad de la Avenida 60) y Génova, ambas avenidas de acceso desde la ciudad de La Plata al centro de Berisso. Entre estas dos vías, y en paralelo, se encuentra “delimitado” por el Canal Lateral Este -contiguo al área de YPF- y el Canal de Desagüe. Los usos del suelo registrados abarcan principalmente la vivienda unifamiliar, seguida por viviendas combinadas con locales comerciales, la data de mayor antigüedad hallada es de principios del siglo XX (1911). Las construcciones no superan el nivel y ocasionalmente dos niveles, correspondiente al sistema constructivo que mayoritariamente combina materiales mixtos, predominando el uso de hierro y madera (Aversa, 2017b).

El barrio “universitario” (Berisso) se ubica en el extremo sur del partido de Berisso. Son ocho manzanas delimitadas por las calles 1, 3, 125 y 129 (coincidente con el Canal de Conclusión del PLP), lindante al Bosquecito Club Gimnasia y Esgrima La Plata, la Universidad Tecnológica Nacional y la Destilería Petroquímica de YPF. El perfil urbano es de usos residenciales predominantes, con escasos comercios minoristas.

Estas AUP, inscriptas en la jurisdicción portuaria, superponen las normativas de usos del suelo del municipio de Berisso (2002) y de Ensenada (2023) a la zonificación comercial de PLP, según el Plan Regulador de Puerto La Plata (1999) y de Explotación (2017).

3- CONVERGENCIAS NORMATIVAS EN ÁREAS URBANO PORTUARIAS DEL GRAN LA PLATA

La jurisdicción de PLP incluye las AUP asociadas a la construcción y evolución portuaria, industrial, rural y urbana definiendo el paisaje cultural que ilustra la

evolución de la sociedad y asentamientos humanos a través del tiempo, bajo la influencia de las restricciones físicas y/o las oportunidades que brinda su entorno natural y las sucesivas fuerzas sociales, económicas, administrativas y culturales, tanto internas como externas. (Observatorio del paisaje, 2008)

Es preciso aclarar que la evolución de las AUP ha sido sometida a decisiones políticas y vaivenes de las agendas públicas municipales con mayor y menor avance en materia de planificación y gestión para el ordenamiento urbano, territorial y portuario. Considerando que no existe una única política urbana y que “no se agota en la gestión de un único instrumento, en un documento aislado, ni en una única pieza normativa o código reglamentario” (Reese, 2003). Puede esgrimirse *a priori* que los procesos de planificación han sido fragmentados.

3.1 PLAN REGULADOR DEL CONSORCIO DE GESTIÓN DE PUERTO LA PLATA

Los puertos tienen su propio marco normativo –además de las normativas internacionales– que incluye aspectos heterogéneos para la gestión; entre ellos, regulaciones físicas, funcionales y ambientales que se relacionan con el territorio. El Plan Regulador del CGPLP (2000) describe cuatro etapas: i) a corto plazo (1 a 2 años) planteó el mejoramiento de los servicios, instalaciones e infraestructuras existentes, promoviendo el ordenamiento de los espacios operativos; ii) a mediano plazo (4 a 6 años) promovió la integración de los sitios operativos, adecuación de accesos y conectividades terrestres entre sitios del puerto, Zona Franca y la futura terminal; iii) a mediano-largo plazo (10 a 15 años) corresponde a la transición mientras se consolidaban los rellenos para la terminal de contenedores y se profundizaban los trabajos de las etapas anteriores, planteando atender dos objetivos: centralizar las operaciones y maniobras del ámbito ferropuertoario en una sola instalación ubicada en terrenos portuarios bajo jurisdicción de la Delegación y proveer ramales de acceso independientes a todas las terminales, sectores operables y a la Zona Franca La Plata; iv) planteada a largo plazo (20 a 25 años), proponía que todos los espacios portuarios sean destinados exclusivamente a usos e instalaciones portuarias, con “accesos carreteros (con puentes) a las islas, que sirvan tanto para las Terminales como para el turismo que se desarrolle en las Islas” (Consortio de Gestión Puerto La Plata, 2000, pp. 7-8).

La totalidad de la Jurisdicción Portuaria se compone por 2.249 hectáreas, de las cuales 500 corresponden a espejos de agua, 460 a la zona exclusiva de operatoria portuaria (incluida la Refinería Repsol YPF S.A.), 229 a la Zona Franca La Plata, 700 a ocupaciones militares y el resto corresponde a la denominada Isla Santiago Este (Paulino).

La zonificación actual de PLP centra la atención en la delimitación de áreas con fines de uso y explotación comerciales: industriales y portuarios, rurales y urbanos, incluyendo a los espejos de agua para determinar las tarifas y otorgar permisos de concesiones. El valor de los predios de esas áreas de uso comercial se categoriza según sus ubicaciones, disponibilidad de servicios, cercanía a vías férreas y avenidas, posesión de muelles operativos, etc., de forma tal de definir los perfiles de proyectos que se pretenden instalar en su jurisdicción. En este orden las seis AUP quedan categorizadas como “Área Comercial Urbana”, y sujetas a las normativas sobre uso y explotación del suelo de cada municipio.

El puerto se inserta en área complementaria y corresponde a zona de **uso específico (UE 3)** con uso dominante de transporte fluvial y uso complementario para la actividad industrial con densidad de 130 hab/ha (lado Ensenada); y a zona de **uso industrial (IIa)**, con uso dominante de industria y almacenaje con playa de maniobras y uso complementario de estacionamiento, vivienda de encargado, comercio, bomberos, primeros auxilios (lado Berisso). Del lado de Ensenada se ubica el acceso al puerto y dependencias administrativas, Aduana y prefectura. También se ubica Copetro (industria que produce carbón de Coque). Del lado de Berisso se ubican el polígono industrial, el polo tecnológico, TecPlata y otras instalaciones industriales.

El sector de Isla Santiago (Ensenada) es área complementaria en zona de **Distrito Especial Isla Santiago (D.E.I.S.)**, afectada por ley provincial de paisaje protegido. Mientras que la Isla Paulino (Berisso) se encuentra en área rural y es **Área de Paisaje protegido (APP)** y **Área Rural Zona De Recuperación 3 (Rc3)**, con uso dominante de turismo, actividades náuticas, y usos complementarios compatibles y de apoyo al uso principal y carácter de la zona.

Figura 2
Zonificación CGPLP y Zonificación por municipios en jurisdicción portuaria



Fuente: Consorcio de Gestión Puerto La Plata, 2019. Elaboración propia en base a Urbasig

3.2 ORDENANZA 4597/2023. PARTIDO DE ENSENADA

La inserción de los barrios Campamento y El Farol queda inmersa entre el sector del puerto y la isla Santiago, que corresponden a área complementaria, la cual admite el **uso Específico 3 - Transporte Fluvial (UE3)** y como uso complementario **actividad industrial** con una densidad de 130 hab/ha. El otro lateral lindante a la planta urbana del centro tradicional de Ensenada corresponde al uso **Residencial (R1)**, cuyo uso dominante es residencial multifamiliar o unifamiliar con densidad de 150 hab/ha.

Esta inserción determina que ambos barrios se insertan en área urbana, definida como **zona Comercial de Distrito Especial Mixto (EM)**, y admitiendo como usos dominantes equipamientos, servicios y producción y como uso complementario el residencial. La densidad máxima es de 150 hab/ha.

El barrio El Dique -lindante al partido de La Plata- se ubica en área urbana, correspondiendo a la zona **Residencial mixto (RM)**, y admitiendo usos dominantes residencial unifamiliar y multifamiliar; y **Residencial 6 (R6)** con uso dominante residencial multifamiliar o unifamiliar y usos complementarios a los usos comerciales, de servicios y productivos de pequeña escala y compatibles. La densidad máxima admitida es de 150 hab/ha.

En el interior del barrio también se define el **Corredor Comercial Calle 126 (C.C. 126)**, **Corredor Comercial Calle 50 (C.C. 50)** y **Corredor Comercial Avenida 122 (C.C. 122)**, admitiendo, en todos los casos, como usos dominantes a comercios, equipamientos y servicios y como uso complementario al residencial. La densidad admitida es de 150 hab/ha. Asimismo, queda un sector en área complementaria, como zona de uso específico que pertenece a **Equipamiento 2 – energía (EQ.2)**, admitiendo solo uso dominante energía. Además, en la misma área complementaria hay una zona de espacio de esparcimiento correspondiente a **Uso Específico Reserva Uno-uso Equipamiento y Verde (UER1)**, cuyo uso dominante es equipamiento y verde urbano.

3.3 ORDENANZA 2512/02. PARTIDO DE BERISSO

En la zonificación referente al uso del suelo del partido de Berisso, las AUP inscriptas en la jurisdicción de PLP, tanto el barrio Calle Nueva York, barrio Canal de Desagüe y barrio Universitario mantienen el área urbana y, en su interior, la zona **Residencial (R2b)** en los primeros dos barrios y **Residencial (R2f)** en el último, admitiendo como uso dominante vivienda unifamiliar y estacionamiento (cocheras). Como uso complementario comercio diario periódico y ocasional, educación, culto y usos asistenciales. La densidad máxima admitida es 150 hab/ha, en los primeros dos barrios, y 100 hab/ha en el tercero.

Las manzanas cuyos frentes dan a la Avenida Montevideo (entre Avenida 4 y Calle 7) corresponden a zona **Comercial (C2b)** y admiten usos predominantes de comercio, administración, servicios generales y personales, equipamiento en salud y como uso complementario, vivienda multifamiliar, unifamiliar, garaje, estacionamiento. Asimismo, se encuentra como zona de **uso Específico** el sector del club náutico.

Figura 3
Usos normados jurisdicción portuaria



Fuente: Elaboración propia en base a Urbasig y Ordenanzas 2512/02 y 4597/2023

3.4 USOS DEL SUELO Y SISTEMA MOVIMIENTOS EN TORNO A PUERTO LA PLATA

Respecto a los usos del suelo (normados y reales), cabe destacar una distinción respecto a la jurisdicción de PLP. Por un lado, se encuentra el extremo ocupado por el Gran Dock Central con actividades portuarias y bordes urbanos con mayor mixtura de usos en las cuatro AUP de mayor vinculación con el puerto. Por otro lado, el extremo sur de la jurisdicción, que es ocupada por YPF con el resto de las industrias subsidiarias, lindante a las otras dos AUP, encuentra a los barrios El Dique y Universitario, cuyas actividades son industriales.

La delimitación de áreas sobre la jurisdicción de las islas no es homogénea a un lado y otro del eje portuario. Si bien el puerto se inserta en área complementaria, puede observarse que, del lado Oeste –Ensenada–, la isla, Astilleros y Zona franca corresponden a la misma delimitación; sin embargo, del lado Este –Berisso– se mantienen la isla dentro del área rural.

En cuanto a la distribución de los usos del suelo urbano que compromete a las AUP, las normativas demuestran que mantienen el área urbana en todos los casos, pero con usos diferentes según cada municipio. En Ensenada los barrios mantienen como uso dominante el comercial (mixto en El Dique), en tanto, en Berisso predomina el residencial en las tres AUP.

En relación con la infraestructura de transporte y el sistema de movimientos, si bien no es objeto central de este escrito analizar la conectividad regional, es importante destacar la conectividad principal por modo terrestre carretero. Desde la Autopista Buenos Aires - La Plata, RP 6, RP 11 y Avenida 520, se vincula hacia los accesos urbanos que derivan en Camino Vergara - Ing. Humet y Camino Rivadavia (Ensenada) y Avenida del Petróleo, Avenida 66 y Avenida Montevideo (Berisso). Desde estos, la articulación entre partidos se realiza por Avenida Baradero, único cruce entre Ensenada y Berisso, verificándose cierta escasez de conectividad y déficit de mantenimiento en las infraestructuras.

En cuanto a la movilidad –más allá de las avenidas urbanas en cada municipio– se manifiesta una desarticulación de los accesos que conducen al puerto, debido a que no hay asignación modal diversificada y las vías se encuentran colapsadas por la convergencia de transporte de cargas, pasajeros, público y privado, además del transporte no motorizado.

Asimismo, el transporte de cargas que deriva en avenidas y calles urbanas produce externalidades negativas físicas (rotura de pavimento, vibraciones en edificios), ambientales (contaminación del aire por CO₂ y GEI) y sociales (ruidos, siniestros). Situación que amerita revisión especialmente en las inmediaciones de las AUP que mantienen una transitabilidad urbana, reducida y principalmente por modo privado y público de pasajeros (buses, remises, taxis) y no motorizada.

Figura 4

Síntesis de Vías principales Delimitación de áreas y Zonificación de usos del suelo



Fuente: Elaboración propia en base a Urbasig, IDERA, IGN

CONCLUSIONES

La jurisdicción de PLP involucra áreas urbanas, industriales, comerciales y rurales, con diversificación de actividades económicas y productivas en convivencia con áreas residenciales de barrios tradicionales con marcada identidad cultural. Entre estas seis AUP se encuentra el barrio Calle Nueva York, que cuenta con declaratoria Patrimonial.⁴ En 1999, el plan regulador Puerto La Plata abrió el debate sobre la designación de usos y explotación de las áreas urbanas residenciales contenidas en su jurisdicción y, si bien reconocía al Barrio Calle Nueva York como Área Histórica a reconstruir, lo incluyó, junto al Barrio Campamento en el partido de Ensenada, entre aquellos de actividades incompatibles con las industriales y de operatoria netamente portuarias (Vitalone, Aversa y Pane, 2017).

Es decir que, si bien prevalece la noción de cierto nivel de protección, no es replicable a otros barrios igualmente representativos de la evolución portuaria, especialmente El Farol y el Canal de Desagüe, donde la materialidad y el lenguaje arquitectónico aún se mantienen. Así como El Dique representa un AUP con gran vinculación al sistema de canales del puerto y no tiene un resguardo normativo más allá de los usos admitidos que son compatibles con la realidad.

En relación con los fundamentos del CGPLP para una propuesta de zonificación del territorio portuario, y por consiguiente de sus áreas urbanas, se manifiesta la configuración de la inserción de PLP, porque las zonas comerciales de Berisso y Ensenada, que se desarrollan en forma lineal, están próximas al Puerto y se vinculan con las áreas centrales administrativas, sectores que son apoyo y servicios a las tripulaciones de los buques en la promoción del desarrollo de PLP (Consorcio de Gestión Puerto La Plata, 2000).

Respecto a las normativas municipales, el cambio más significativo es la incorporación de la Isla Santiago como Zona de Reserva (afectada por ley provincial de paisaje protegido), como establece la normativa reciente de Ensenada (2023). Por otro lado, en Berisso la normativa de 2002 ya la presentaba como Área de Paisaje Protegido. En ambos casos es relevante su protección por tratarse de activos ecosistémicos de escala regional. Al mismo tiempo, la inserción de acceso fluvial a PLP las vuelve vulnerables frente a procesos de erosión, dragado y obras de protección, motivo por el cual se destaca su tratamiento normativo.

En cuanto a la complejidad de compatibilizar tres normativas que regulan las cuestiones espaciales, ambientales, comerciales y funcionales del puerto y de las ciudades, puede esgrimirse que el CGPLP cuenta con zonificación de índole comercial que se actualiza cada año, pero su Plan Regulador aparece desactualizado. Esto se convierte en una oportunidad para incluir al debate la participación de los municipios en ordenamiento urbano de estas –y otras– AUP con instrumentos de planificación sectorial y especial, resguardando la individualidad de cada una en un marco integral de gestión territorial conjunta.

REFERENCIAS

- Abramian, J. (2014). Puerto Buenos Aires. Ribera ciudad de Buenos Aires. *Jornada de Evaluación y Propuestas* (1-5). Buenos Aires: Fundación Ciudad.
- Aversa, M. y Jáuregui, E. (2022). Sistema Portuario Bonaerense y Sector Productivo. Estado de situación de los puertos públicos destinados a agroalimentos y contenedores. En *I Congreso Provincial de Actividades Portuarias: infraestructura, logística y digitalización para el desarrollo del sistema portuario bonaerense / coordinación general de Juan Cruz Lucero* (pp. 45-61). La Plata: EDULP. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/154256>
- Aversa, M. (2019). *Transformaciones territoriales y reestructuración portuaria en áreas metropolitanas: el puerto de Buenos Aires entre 1990 y 2018. Análisis, construcción y valoración de escenarios para las reconversiones puerto-puerto* (Tesis doctoral). Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/82515>
- Aversa, M. (2017a). Políticas Regionales. Transformaciones Portuarias en el Gran La Plata. *47 al Fondo*, 18(21), 24-29. Disponible en <https://digital.cic.gba.gob.ar/handle/11746/6668>
- Aversa, M. (2017b). La Materialidad en La Construcción de Paisajes de las Áreas Urbano Portuarias: El Barrio Campamento de Ensenada. *Revista Ciencia y tecnología de los materiales*, 7, 41-52 LEMIT-CIC (Laboratorio de Entrenamiento Multidisciplinario para las Investigaciones Tecnológicas. Comisión de Investigaciones Científicas). Disponible en <https://digital.cic.gba.gob.ar/handle/11746/8819>
- Ascher, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo, el fin de las ciudades no está a la orden del día*. Madrid: Alianza Editorial.
- Barbero, J. (2010). La logística de carga en América Latina y el Caribe: una agenda para mejorar su desempeño. Nota Técnica N° IDB-TN 103. Washington, Estados Unidos.
- Barbero, J. y Bertranou, J. (2019). *Las políticas de transporte en la Argentina: los años de la posconvertibilidad: 2002-2015*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.
- Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen 1, La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ciccolella, P. (2014). *Metrópolis latinoamericanas, más allá de la globalización*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Consorcio de Gestión Puerto La Plata - CGPLP (2000). Plan Regulador del Puerto La Plata. Tomo I y II. Gerencia Técnica.
- Consorcio de Gestión Puerto La Plata - CGPLP (1999). Plan Regulador Puerto La Plata. Síntesis. Gerencia de Ingeniería y Desarrollo, Departamento Planeamiento y Desarrollo.
- Farinós Dasí, J. y Olcina, J. Coords. (2022). *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. Valencia: Tirant Humanidades.
- García, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Ley Nacional N° 24.093 (1992). Desregulación de la Actividad portuaria. Disponible en <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/492/texact.htm>
- Mignanego, A. (1941). El medio físico y el factor humano en la instalación del Puerto de La Plata. *Diario El Día* (Edición especial).
- Municipalidad de Berisso (2002). Ordenanza N° 2512/02 sobre “Uso, Ocupación, Subdivisión y Equipamiento del Suelo”.
- Municipalidad de Ensenada (2023). Ordenanza N° 4597/2023 “Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano y Código de Ordenamiento Urbano y Territorial del Partido de Ensenada”.
- Observatorio del Paisaje (2008). Manifiesto de Canarias por el Proyecto de Paisaje Europeo. Bial de Canarias. Convención Europea del Paisaje, Gran Canarias.

- Pintos, P. (2012). Paisajes que ya no serán. Acumulación por desposesión e hibridación pseudourbana de humedales en la cuenca baja del río Luján, Argentina. En S. Barrera Lobatón y J. Monroy Fernández (eds.), *Perspectivas sobre el paisaje. Serie Perspectivas ambientales* (pp. 189-217). Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Reboratti, C. (2003). Desarrollo Regional y Territorios Privatizados. En C. Acuña y A. Riella, (comps), *Territorio, Sociedad y Región* (pp.40-49). Montevideo: Editorial Universidad de la República.
- Reese, E. (2003). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Curso de Gestión Urbana, LINCOLN Institute of Land Policy. Lima, 9 al 19 de febrero de 2003.
- Romero Carranza, F. (1998). El Régimen Legal Portuario Argentino. En A. Varios, *Puertos Argentinos* (pp. 52-74). Buenos Aires: Manrique Zago.
- Sassen, S. (2007). El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. *EURE*, 33(100), 9-34.
- Sassen, S. (1999). *La ciudad global*. Nueva York, Londres, Tokio. Buenos Aires: Eudeba.
- Urbasig. Servidor de mapas de la provincia de Buenos Aires. Disponible en <https://www.urbasig.gob.gba.gob.ar/urbasig/>
- Vitalone, C., Aversa, M. y Pane, R. (2017). Paisaje Urbano Histórico Barrio Calle Nueva York de Berisso Construcción de un relato visual para su comprensión. Premio Bianual a la Investigación Patrocinada / CAPBA 2017. Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en <https://host170.sedici.unlp.edu.ar/server/api/core/bitstreams/8a5ef1cf-ab16-4655-9fb0-fb76aeaf1119/content>

NOTAS

- 1 El AUP denominada “canal de Desagüe” se ha definido así por el límite entre canales. No corresponde a un único barrio, sino a los límites del antiguo Canal de Desagüe donde quedan incorporados los barrios Náutico, Solidaridad, Las 14, Marinas del Sur y las manzanas comprendidas entre Avenida Génova y Avenida del Petróleo.
- 2 Es preciso mencionar que hay otros asentamientos urbanos (formales e informales) que han ido ocupando espacios en la jurisdicción de PLP que no son abordados como AUP en este escrito.
- 3 Se encuentra delimitado por el partido de La Plata (Avenida 122), la Destilería Petroquímica YPF, el Parque Martín Rodríguez, sedes de la Universidad Nacional de La Plata (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y Psicología) y varias industrias subsidiarias de la destilería.
- 4 Declarado de Interés Histórico Testimonial Provincia de Buenos Aires (Ley 13.396/2005) – Declarado Lugar Histórico Nacional (Decreto 735/ 2005).