

Plan director para el área La Plata, Berisso y Ensenada

RUBEN GAZZOLI

INTRODUCCIÓN

NACIDO EN BS. AIRES en 1935. Graduado de arquitecto en la Universidad Nacional de Buenos Aires en 1965. Fue asistente de investigación del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) del Instituto Torcuato Di Tella (Buenos Aires) —1968/69—, organismo del que en la actualidad es investigador adjunto: TRABAJOS Y PUBLICACIONES: Diagnóstico preliminar del área sudeste de la provincia de Buenos Aires (en colaboración. Director: arquitecto Oscar Yujnovsky, 1967); Investigación sobre equipamiento comunitario (en colaboración. Director: arquitecto Oscar Yujnovsky, 1968); Diseño de normas para la elaboración de planes regionales (en colaboración. Director: José Luis Coraggio, 1969); Colonización del Porteño (en colaboración. Director: ingeniero Guillermo Gallo Mendoza, 1970); Plan de ordenamiento espacial y dotación de infraestructura básica La Plata-Berisso-Ensenada.

EN el año 1969, el Consejo Federal de Inversiones convino con el Centro de Estudios Urbanos y Regionales del Instituto Torcuato Di Tella, la realización de un estudio cuyo objetivo era dar respuesta, a fin de encauzar orgánicamente en el corto, mediano y largo plazo, los efectos sobre el espacio urbano de un conjunto de inversiones, tanto en actividades productivas como en infraestructura. De dicho convenio surgió el “Plan de ordenamiento espacial y de dotación de infraestructura básica La Plata - Berisso - Ensenada”¹, cuyo producto a nivel de planeamiento territorial fue la propuesta de Plan Director para el área configurada por los tres partidos. A nivel operativo el mismo debía servir como marco en el que se insertarían las propuestas de mayor nivel de detalle que serían elaboradas “a posteriori” por los organismos locales correspondientes. En estas páginas se presentarán en forma resumida aquellos aspectos del estudio que a juicio de sus autores son los que posibilitan su más adecuada descripción.

METODOLOGÍA

La metodología preparada a los efectos de analizar la situación existente, las posibilidades futuras y la forma de encauzarlas físicamente, a fin de disminuir al mínimo los costos sociales emergentes, fue elaborada a partir de un nivel elemental de conocimiento de las características del área. Este condicionamiento inicial surge de las características de la contratación y de la carencia de información de fuentes secundarias actualizadas, que posibilitara un primer acercamiento a la realidad, objeto del estudio. Esto obligó a realizar ajustes de la misma durante la realización del estudio.

El esquema metodológico consistió, en un primer análisis a nivel puntual, de los sectores productivos clasificados en básicos, encadenados y no encadenados. A este mismo nivel se analizó la población. Ambos estudios tendían a efectuar una proyección conjunta de las actividades productivas y la población, a través de las relaciones que se establecen entre los mismos en el mercado de mano de obra.

Proyectadas las actividades productivas que dependen fundamentalmente de la situación futura de los sectores denominados "básicos", se calcularía la demanda futura de mano de obra que se incorporaría a la producción como consecuencia de los efectos directos e indirectos de la implantación de un *complejo siderúrgico* en el área. Los requerimientos de mano de obra deberían compatibilizarse con los cálculos de la oferta provenientes de proyecciones puramente demográficas. Esta compatibilización no implicaba la eliminación total de desajustes entre la oferta y la demanda de mano de obra, sino situaciones resultantes de niveles de ocupación admisibles para las proyecciones.

Los estudios de infraestructura y equipamiento social tenían dos objetivos: en primer lugar, definir los niveles actuales de prestación de los distintos servicios, los déficits, capacidad de excedentes, etc. En segundo lugar, determinar su incidencia como factor de localización de las actividades productivas y la población en el territorio.

Para la proyección de los niveles de actividad de los servicios de infraestructura y equipamiento social se consideraban los proyectos de ampliación de la capacidad instalada, las tendencias de consumo, la localización futura de las actividades y la población y las metas políticas plan-

1 Intervinieron, además del autor, en la elaboración de este trabajo: Lic. Guillermo Flichman, Arq. Fernando Brunstein, Arq. Hugo Bersanker, Lic. Javier Lindenboim y otros.

PLAN DIRECTOR LA PLATA - BERISSO - ENSENADA

teadas. La determinación de dichos niveles permitiría compatibilizar la oferta y la demanda futura a través de la modificación de los proyectos de ampliación de capacidad instalada y de nuevos proyectos.

Las actividades productivas y la población, proyectada a nivel puntual, debían ser localizadas, para lo cual se elaboró un modelo de localización apoyado en la hipótesis de que el crecimiento del área dependería de factores de cambio externos que operan sobre la realidad económica de la misma, generando formas endógenas de crecimiento.

El modelo global se subdividió en dos modelos fundamentales con un alto grado de interrelación. Un primer modelo de localización de actividades productivas y un segundo modelo (dependiente) de actividades residenciales.

El primero consistía en un método de doble clasificación (por una parte el territorio y, por otra, la actividad a localizar). Las actividades se clasificaron de acuerdo con sus requerimientos, su compatibilidad con las actividades residenciales y la demanda de espacio. El territorio se lo dividía según una trama ortogonal, cada una de las celdas surgidas de esta división era clasificada según: cantidad de tierra vacante, aptitud natural, niveles de infraestructura y accesibilidad. En base a esta clasificación de la demanda y de la oferta se realizó la compatibilización para lo cual se requería de un proceso iterativo.

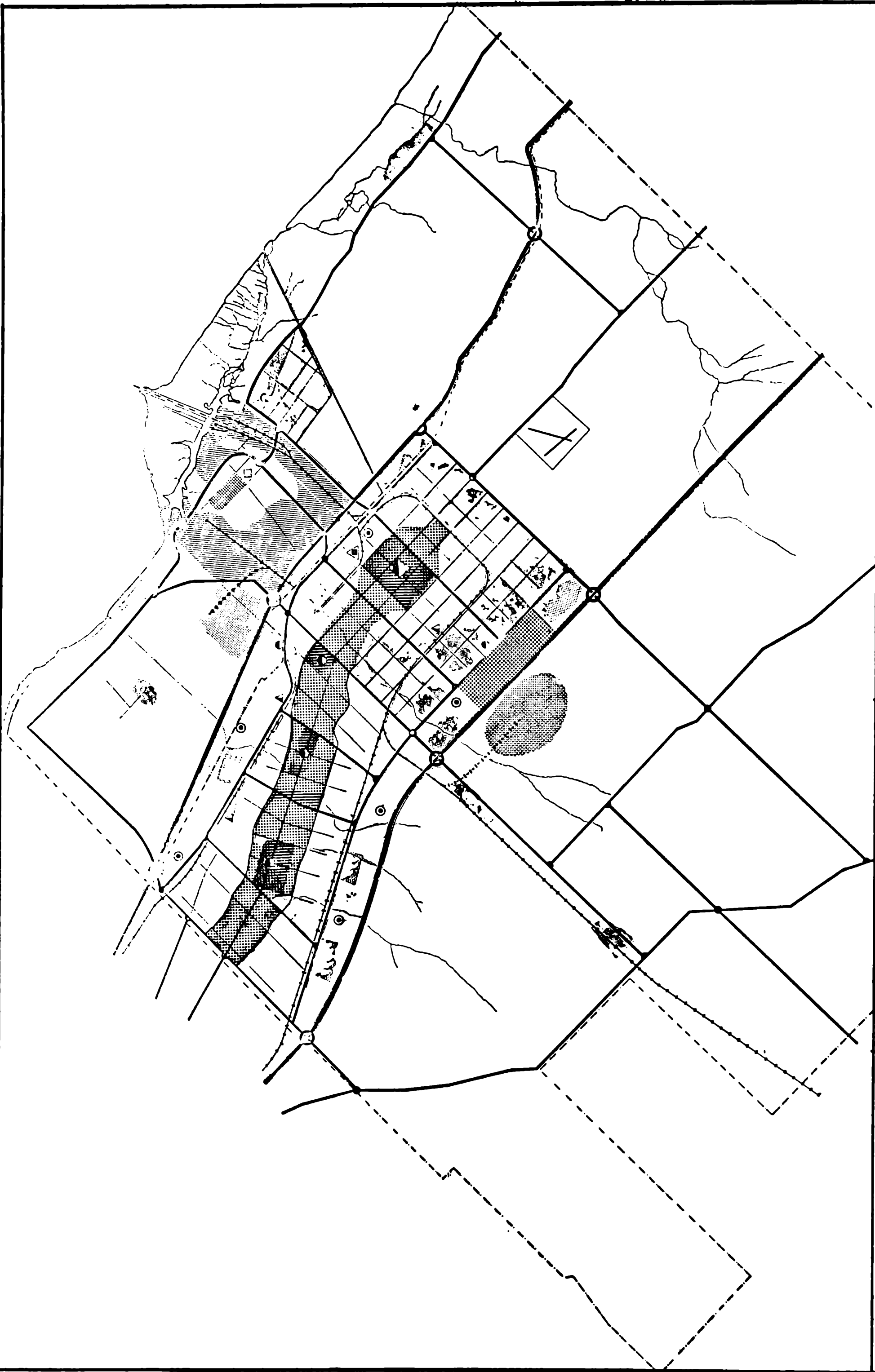
Localizadas las actividades productivas, se reclasificaba el territorio según los requerimientos de las actividades residenciales, procediéndose a asignar la población en forma similar a lo expuesto para las actividades productivas.

Distribuida la población en el territorio se procedió a localizar las actividades ligadas a la misma de acuerdo con un modelo previo de estructuración de los vecindarios y de jerarquía de centros.

Condicionando estos modelos con parámetros elaborados suponiendo distintas alternativas de políticas urbanas, se obtuvieron alternativas de estructuración del espacio que fueron puestas a consideración del Ente contratante, a fin de que seleccionara la propuesta en base a la cual se confeccionó el Plan Director.

PLAN DIRECTOR

De la realización del conjunto de estudios descriptos en el esquema metodológico presentado, surgió un espectro de posibilidades futuras a



PLAN DIRECTOR 1

CIRCULACION

- regional
- de generacion
- de distribucion principal
- de distribucion secundaria
- terciaria
- en trinchera
- futura ampliacion de carga

USO DEL SUELO

densidad resid netas	densidad resid brutas	USO DEL SUELO
200 hab/ha	101.08	administracion
400	08	servicio
600	13	industrial
800	7	reservado
		de recreacion regional
		espacios verdes

GENIROS

- ⊙ deportivo
- ⊙ mercado de concentracion
- ⊙ estación IC
- ⊙ terminal omnibus-tem
- ⊙ estadio unce
- ⊙ subregional
- ⊙ comercial
- ⊙ servicios recreacionales
- ⊙ del area industrial
- ⊙ parques

PLAN DIRECTOR LA PLATA - BERISSO - ENSENADA

niveles sectoriales y global, de los cuales se adoptaron aquellos que implicaban situaciones más comprensivas a los fines de servir de apoyatura para la tarea de planeamiento físico. De éstas, las que mayor significación han tenido para la determinación del plan físico han sido las siguientes:

- a) Mantenimiento del rol actual como centro administrativo y de enseñanza.
- b) Reforzamiento de sus funciones como centro de recreación a escala de la Región Metropolitana.
- c) Ampliación del área de mercado correspondiente a los sectores de comercio y servicios.
- d) Reducido crecimiento de la superficie destinada a localización de establecimientos industriales, dedicados a actividades denominadas "básicas o exportadoras"
- e) Mantenimiento de la actual estructura de intercambios interindustriales con la región.
- f) Reactivización del área portuaria en base al desarrollo de nuevas actividades (pesca).
- g) Duplicación de la población actual, en los próximos 30 años.
- h) Disminución del nivel de clausura, desde el punto de vista de los intercambios de personas, lo que redundará en una mayor integración a la región tanto a través del mercado de trabajo como del resto de las actividades de la población.

Como ya se señaló, sobre esta base general se instrumentó la tarea de planeamiento físico, teniendo presente que el Plan de elaborar tenía por objeto la construcción de un conjunto de instrumentos, que servirían para establecer lineamientos y pautas generales a las que debería referirse la acción pública en los próximos años.

Definiendo de esta forma el Plan, se entiende que no puede ser adoptado como instrumento para la acción, ya que su nivel de definición requiere de estudios posteriores particularizados, tanto espacial como sectorialmente, que posibiliten el pasaje de lineamientos generales a normas específicas atinentes a todos los aspectos urbanos.

El Plan consta de un conjunto de normas, propuestas a nivel institucional y del plano director. Este último representa gráficamente la situación en un momento fijado arbitrariamente, de un proceso continuo

e indefinido en el tiempo. Por lo tanto no constituye un modelo final al que debe arribarse, sino una situación probable a la que se llegará, aplicando el conjunto de medidas propuestas en el Plan, si los comportamientos de los agentes intervinientes en dicho proceso responden a las hipótesis² sobre las que se articula el mismo. Esto último es poco probable y por esa razón se sugiere un ajuste continuo del Plan a fin de responder a las circunstancias futuras.

Pese a las observaciones señaladas, este instrumento gráfico es hasta el momento el único medio de expresión de que dispone el planificador para comunicar los efectos de las normas sobre la articulación del espacio urbano y es por esta razón que en este trabajo se intentará la descripción del Plan a partir del Plano director.

DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN

Se intentó determinar una distribución espacial de la población que regule la densificación residencial de acuerdo al actual estado del área y las tendencias que pueden preverse en la evolución futura de ella. De este modo, se determinó como *área fundamental* para el desarrollo de la localización residencial la franja (N.NO.), enmarcada por las vías principales de movimiento. Los restantes asentamientos puntuales corresponden a núcleos urbanos de carácter especializados, vinculados a través de las redes de infraestructura de transportes a la franja principal de población y, en especial, al punto nodal constituido por la actual ciudad de La Plata.

De estos núcleos los más significativos son:

- a) Berisso, orientado a transformarse en un área fundamentalmente residencial.
- b) Ensenada, núcleo urbano actualmente en deterioro, que se transformará en el largo plazo en un centro de servicios del área industrial que la rodea.
- c) La zona costera de Punta Lara, área destinada a la actividad recreativa, con alto porcentaje de residencias no permanentes.

2 A título de ejemplo baste decir que un cambio importante en la tecnología de los medios de transporte podría invalidar la propuesta, ya que incidiría sobre la red circulatoria y modificaría las pautas de localización de todas las actividades. Lo mismo podría ejemplificarse variando cualquier hipótesis.

PLAN DIRECTOR LA PLATA - BERISSO - ENSENADA

- d) Los restantes núcleos urbanos del Area corresponden a pequeños pueblos de escaso crecimiento, vinculados a la zona rural como centro de servicios.

SUBSISTEMA DE CENTROS

Se trató de articular una estructura de centros de jerarquía decreciente que se localiza a lo largo del actual camino Genral Belgrano (ruta que une La Plata con la Capital Federal), a partir del centro de La Plata —que asimila dentro de sus límites al existente y adopta los mismos roles que éste—.

Los centros de Berisso y Ensenada, corresponden a una jerarquía menor a la de los que conforman la estructura mencionada y finalmente se encuentran los centros de servicios de reducidas dimensiones que abastecen a las áreas rurales situadas al sur del casco urbano de La Plata, el correspondiente al área recreacional de Punta Lara y el conjunto de centros barriales que corresponden a las localizaciones residenciales de alta densidad.

ESTRUCTURAS DE DENSIDADES

La mayor participación del poder público a través de mecanismos reguladores y de una intervención activa en el *mercado de tierras* acompañados por una política pública de vivienda dirigida hacia los sectores de menores ingresos, es la base de sustentación de la estructura de distribución de densidades de población propuesta en esta alternativa.

La propuesta básica tiende a obtener un grado de concentración de densidades óptimo para que resulten eficientes la provisión de servicios básicos, agua y energía eléctrica, pavimentos, etc., y de servicios de transportes. Para ello se han tenido en cuenta la capacidad de cada zona para incrementar su población en función de su provisión de servicios y las áreas hacia las cuales resulta conveniente orientar prioritariamente las prestaciones.

Se optó por alentar las altas densidades dentro de la franja principal y a lo largo del actual camino General Belgrano. (Actualmente éste tiende a transformarse en una calle urbana).

Mediante este criterio se genera una atracción hacia él, dado que posee una capacidad de absorción de servicios comerciales y de prestaciones con alta accesibilidad desde las restantes zonas de la franja.

Esta espina de desarrollo se enlaza al casco central de la ciudad de La Plata, vinculándose con su centro de mayor densificación y con un nivel de provisión de servicios más especializados.

La atracción generada sobre este eje, desalienta a la que pueda volcarse sobre los bordes de la franja urbana a efectos de mantener a las vías de conexión que sirven de límites, libres de la posibilidad de ser rebasadas por el crecimiento del tejido urbano, lo que reduciría su eficiencia para la función que se le ha asignado.

El desarrollo de ambos lados del eje de densidad alta no es semejante, dado que las diferencias en cuanto a capacidad para absorber población de una otra no serán modificadas sustancialmente sino a muy largo plazo.

Las densidades medias se orientan dentro de la franja a lo largo de la zona mejor servida y sobre la que están proyectadas las primeras etapas de los planes de mejoramiento vial y ferroviario (autovía, electrificación).

Se ha planteado dentro de la franja una opción a la localización residencial sobre dos zonas que afectadas hoy a otros usos (Transradio y Ejército, en las zonas de City Bell y Villa Elisa, próximas a la ciudad de La Plata), que pueden ser recuperadas para uso residencial en el futuro. Estas zonas constituyen enclaves de tierras no amanzanadas y se propone destinarlas al uso residencial jerarquizado para cubrir la demanda de los sectores de altos ingresos, mediante un régimen de parcelamientos de tamaño grande, restricciones del porcentaje en la ocupación del suelo y alta provisión de servicios.

Otra opción planteada a la localización residencial es la creación de núcleos concentrados de alta densidad relativa (es decir, con bajos porcentajes de ocupación del suelo, lo que implica edificación en altura, unidades de vivienda en monoblock, dentro de zonas parqueadas). Estos núcleos poseen una alta accesibilidad hacia el eje de desarrollo principal y se han plantado sobre zonas en las que el costo de la tierra es relativamente bajo.

Esta alternativa propone al poder público, para ser incentivada por él, su implementación en forma parcial o total a fin de contribuir a aliviar la presión que ejerce sobre la demanda de tierras para localización de viviendas la imposición a la oferta de restricciones necesarias para el desarrollo orgánico del área en su totalidad.

PLAN DIRECTOR LA PLATA - BERISSO - ENSENADA

Cabe destacar que esta política se torna efectiva cuando se orientan sus beneficios hacia los sectores sociales de menores ingresos sobre los cuales se hace más intensiva la presión, al aumentar su incapacidad de acceso al mercado de tierras.

LOCALIZACIONES INDUSTRIALES

Las alternativas que se presentaban para la localización de las actividades industriales, teniendo en cuenta la existencia de la zona industrial portuaria, eran las siguientes:

- a) Relocalizar la industria ya localizada en la mencionada zona.
- b) Congelar esta zona y crear una nueva para localización de nuevas industrias.
- c) Aprovechar las ventajas locacionales de esta zona incorporando las nuevas industrias a esta concentración pero bajo normas tales que su aporte a la contaminación atmosférica sea nula o alcance valores despreciables.

De la confrontación de las alternativas surgió que: las dos primeras alternativas carecían de viabilidad, ya sea por imposibilidad real o por ser mayores las desventajas. La tercera alternativa intenta aprovechar las ventajas locacionales que brinda el área industrial existente, pero, sometiendo a las industrias que se localicen en el futuro, y aún a las existentes, a un régimen que determine el nivel de contaminación admisible. Es decir, que sólo se podrá localizar en la misma a aquellas industrias que por las características de la tecnología utilizada para la producción o bien por el uso de sistemas de depuración de sus emanaciones, no producen contaminación ambiental por encima de un umbral máximo a fijar en un estudio realizado a tal efecto.

Las industrias que no reúnen estas condiciones deberán localizarse en áreas especiales, requiriendo en cada momento un análisis particular a fin de determinar localización, altura de chimeneas, etcétera.

A fin de operacionalizar estas reglamentaciones, es importante tener en cuenta que la exigencia de aparatos de depuración de emanaciones implica para la empresa un incremento en los costos de instalación, que puede transformarse en un elemento de desaliento para la radicación de nuevas industrias, razón por la que sería conveniente articular una política de subsidios, bajo la forma de exenciones impositivas, que reduzca significativamente el efecto desfavorable de este tipo de medida.

Si bien esto implicaría un subsidio a la industria, el mismo quedará compensado por la disminución de costos sociales en que redundará eliminar la posibilidad de contaminación atmosférica, sin deterioro de la ocupación.

Al plantearse en estos términos el problema de localización industrial, surgía que si bien para la industria básica esta ubicación era la más adecuada, no lo era para la pequeña y aún la mediana industria. Por otra parte, la Municipalidad de la ciudad de La Plata tenía en vigencia una zonificación industrial que había provocado la localización de pequeñas plantas industriales en el sur de la zona urbana.

Esto obligó a considerar esta zona como un hecho que debía ser asimilado dentro del Plan Director para el Area, ya que las inversiones realizadas recién entran en período de producción.

Las restantes industrias que están localizadas en el tejido urbano o en aquellas zonas que el plan prevee ocupar con usos residenciales para el año 2000, deberán ser analizados en su momento, a fin de determinar la posibilidad de subsistencia en las condiciones actuales, exigir modificaciones o su erradicación. Esto último demandará el trabajo de un conjunto de especialistas a fin de determinar en cada caso la situación.

Con el nivel de información que se manejaba en el momento de realización del trabajo, lo único que pudo plantearse con cierta certidumbre, fue la necesidad de erradicar a corto plazo las industrias localizadas en el área céntrica de la ciudad de La Plata, a fin de eliminar parte sustancial del tránsito de cargas de la misma y de impedir la subutilización de ventajas locacionales que brinda la misma.

CATEGORIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS

Estas actividades fueron clasificadas según su grado de interferencia con el resto de los usos según los siguientes parámetros:

1. Dimensión de la industria (hasta 1 hectárea; más de 1 Ha.)
2. Destino de su producción (exportadora - para mercado interno).
3. Factores de perturbación originados por sus procesos productivos, instalaciones y naturaleza de los elementos que se manipulan, elaborar o almacenar.

PLAN DIRECTOR LA PLATA - BERISSO - ENSENADA

Se adoptaron las reglamentaciones vigentes en la municipalidad de La Plata, señalándose la necesidad de perfeccionarlas a fin de lograr un mejor ajuste con los objetivos buscados.

Caracterizadas las plantas industriales según estas variables se confeccionaron tablas y planos en los que se indican para cada área qué tipo de industria se permite.

PROPUESTA DE LOCALIZACIÓN DE REDES DE TRANSPORTE

Se ha tratado de coordinar la propuesta con la efectuada por la oficina Región Metropolitana para dicha región.

Red vial: De acuerdo con las funciones que cumple la red vial ha sido dividida en: 1) Red intrarregional; y 2) Red vial interna.

1) Comprende la autovía Buenos Aires-La Plata y la autopista paralela que corre al S.O. del área. Estas rutas de alta velocidad sirven a los intercambios con el resto de la Región Metropolitana y comunican con las vías de circulación procedentes de fuera de la región.

Las dos autopistas se vinculan entre sí mediante vías transversales, éstas distribuyen hacia la red interna al área y se prolongan como penetraciones hacia la zona rural para servir a los flujos de tránsito generados por el abastecimiento. Por ello, una de estas vías transversales accede directamente al Mercado de Concentración de productos agropecuarios (situado sobre la calle 520, en Tolosa, en funcionamiento desde fines del corriente año).

2) La componen dos rutas paralelas principales, con un trazado contiguo a la red ferroviaria, a lo largo de la franja de localización urbana y constituyen el límite al crecimiento de ésta. A través de estas vías se vinculan los núcleos urbanos entre sí, fundamentalmente sirven a los intercambios que se realizan entre ellos y el núcleo urbano principal, La Plata. A efectos de reforzar la unidad física del área urbanizada propuesta, se ha incorporado una tercera vía, apta para la circulación de vehículos de transporte público con paradas frecuentes y de velocidad lenta para vehículos privados, regulada mediante semaforización. Esta calle urbana dotará de alta accesibilidad a la franja lineal de servicios planteada, constituyendo una "espina dorsal" de la ciudad.

Otras dos más se introducen para tránsito urbano rápido, a lo largo de la franja de desarrollo más intensificado, a fin de ampliar alternativas de elección de canal de circulación en el transporte automotor.

Mediante la red de vías paralelas (incluyendo las autopistas intra-regionales) se reemplazaría a la que hoy forman los caminos General Belgrano y Centenario (La Plata - Capital Federal) que actualmente cubren todas las funciones de intercambio sin discriminación y en forma competitiva.

Con el sistema propuesto, las vías paralelas se complementarían, cumpliendo cada una una función de intercambio acorde con su capacidad y con la localización de su trazado, evitando costos de congestión y regímenes de velocidades inadecuados. Su funcionamiento adecuado coadyuvaría a la estructuración organizada del espacio, objetivo difícilmente obtenible con la actual red, prácticamente absorbida por el crecimiento urbano y con su capacidad saturada. El sistema vial propuesto, quedaría completado con distribuidores transversales que interrelacionen las tres vías entre sí y repartan el tránsito hacia el interior de la malla urbana. Algunos de estos distribuidores se prolongan hacia áreas industriales o recreacionales y hacia los núcleos urbanizados de Berisso y Ensenada. La vinculación entre estos dos núcleos y La Plata resulta más importante que entre ambos, donde existen barreras físicas que dificultan su integración.

Se han tratado de extraer las máximas posibilidades de trazado vial existente, organizando una red futura de características muy flexibles, que pueda estar sujeta a modificaciones impredecibles con una escasa distorsión.

Red ferroviaria: La propuesta de la red ferroviaria adecua a la escala del área de estudio la proposición global del R.E.R. (Red Expreso Regional) realizada por la Oficina Región Metropolitana que incluye la electrificación del ferrocarril General Belgrano, formando un circuito continuo. Siguiendo la traza existente, se circunvalaría el casco central de la ciudad de La Plata. Para evitar las interferencias con el tránsito vial urbano y las barreras ecológicas a los usos residenciales que producen los ferrocarriles de alta frecuencia de servicios, se lo ha dispuesto circulando "en trinchera", es decir, por debajo del nivel de la calle a cielo abierto.

Se ha indicado tentativamente una localización de las estaciones ferroviarias requeridas por el ramal de la R.E.R. (Red Expreso Regional) y de la estación principal para el casco urbano de La Plata. Esta última combinada con una terminal de ómnibus interurbana, constituía el "centro de intercambio de transporte". La localización elegida contempla una comunicación inmediata hacia las zonas urbanas con mayor afluencia de población, particularmente aquellas que movilizan muchas personas en escaso tiempo y cuya área de influencia rebasa el marco específico de la ciudad para los viajes diarios (estadio deportivo, universidad y área central).

PLAN DIRECTOR LA PLATA - BERISSO - ENSENADA

Aprovechando la continuidad del circuito se ha incorporado una modificación sobre el ramal a Brandsen del Ferrocarril Roca. Una parte del mismo, que secciona la zona urbana, ha sido eliminado y se le ha dado acceso directamente al circuito, conectándolo al actual Ferrocarril Belgrano. Se ha conservado en su funcionamiento actual el ramal a Río Santiago. Tampoco se prevén modificaciones sustanciales a los ramales a Pipinas y Lezama. Estas líneas, de escaso movimientos, no presentan interferencias a los planteos propuestos. Su modificación en el futuro dependerá del desarrollo a más largo plazo del área y de las políticas que la Empresa Ferrocarriles Argentinos diseñe en tal sentido.

CONDICIONES NECESARIAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

De las condiciones necesarias para instrumentar el Plan propuesto surgen como determinantes aquellas que afectan a la organización jurisdiccional y al mercado de tierras.

Organización jurisdiccional

Se propone la creación de un área metropolitana que se integrará en base a la coordinación que se realiza entre las áreas jurisdiccionales de La Plata, Berisso y Ensenada, que de hecho constituyen una misma comunidad socio-económica asentada en la misma unidad geográfica con implicancias recíprocas en sus servicios urbanos e interurbanos; que además constituyen un área de interés económico y social cuya programación y promoción común es imprescindible dentro de la concepción del desarrollo.

El ente metropolitano³ a crearse ha de tener como responsabilidad específica la unificación de criterios e inversiones en materia de servicios comunes y desarrollará una acción integradora en materia de planeamiento y programación del desarrollo del área en su conjunto.

Es importante destacar que de ninguna manera esta acción común inhabilitará las responsabilidades locales específicas. Estas subsisten en toda su extensión, ya que el Ente metropolitano es sólo un órgano operativo de interés común para los municipios. Las características del Ente metropolitano a crearse, con alcance jurisdiccional en los tres partidos que integran el área, deberá ser provisto de una estructura que responda a las características propias de la zona y a las peculiaridades de su estructura social.

³ Como antecedente conviene citar que un Ente metropolitano ya ha sido creado en el área del Gran Rosario.

Mercado de la tierra urbana

Reconocida la función social que corresponde a la tierra urbana es posible visualizar la necesidad de la participación del poder público en el mercado mediante medidas económicas, con el mismo criterio con que, actualmente, lo hace en el sector vivienda, con la diferencia que en este campo su acción no sólo beneficiaría a vastos sectores de la población sino que directamente regularía el proceso de urbanización.

Partiendo de este enfoque dentro del marco jurídico constitucional vigente se han elaborado normas que posibilitan la participación económica del poder público en el mercado de tierras. La más difundida de ellas es la que se operacionaliza mediante la creación de una institución denominada Banco de la tierra urbana.

Banco de la tierra urbana

Es éste un ente autárquico y autónomo del poder público a través del cual éste participa en el mercado de tierras.

Las funciones esenciales de este organismo son:

- a) Actuar como control económico y regulador del mercado de la tierra urbana y suburbana.
- b) Permitir que el Estado intervenga en forma directa en la tenencia de la tierra urbana y suburbana.
- c) Regular el proceso de crecimiento urbano.

Para cumplir con aquellos objetivos las facultades básicas del Banco son:

- a) Comprar, vender, permutar y gravar cualquier propiedad inmueble bajo los lineamientos de una política urbana.
- b) Realizar las obras de mejoramiento urbano necesarias para el mantenimiento de su capital inmobiliario.

El Banco debe autofinanciarse. En el capital inicial deberá aparecer un aporte considerable del poder público en dinero o en títulos inmobiliarios. Este aporte es el que le permitirá comenzar a operar. Las ganancias extraídas de las transacciones de terrenos de reserva, propias del proceso de urbanización, serán su fuente principal de recursos. A ésta puede agregarse una cuota fija y estable proveniente de las rentas generales (provincial y municipal) y finalmente, las sumas provenientes de toda operación que grave bienes de propiedad del Banco, por ejemplo, la hipoteca de terrenos en reserva.

PLAN DIRECTOR LA PLATA - BERISSO - ENSENADA

Este tipo de institución actúa fundamentalmente sobre las tierras periféricas suburbanas con el objeto de regular el desarrollo urbano, evitando la especulación que genera "esterilización" de tierras. Sus efectos sobre el mercado se manifiestan en el abaratamiento de los valores económicos de la tierra, ya que no actúa con fines especulativos.

El criterio básico es realizar una experiencia piloto que posibilite luego ampliar el área espacial de acción del Banco para controlar el crecimiento urbano a nivel provincial.