

CAPITULO DEL LIBRO RIBERAS BAJO AMENAZA.

Desafíos de la gestión territorial en localidades metropolitanas. (Pág. 95-117).

Editado por Universidad de Rosario. Año2008. ISBN 978-950-673-641-5.

TERRITORIOS VULNERABLES. Evaluación de políticas de ordenamiento en Berisso y Ensenada.

Arqs. Néstor Bono - Isabel López - María Julia Rocca - Miguel Seimandi

1. INTRODUCCIÓN

La evaluación de las políticas de ordenamiento en un territorio vulnerable y complejo requiere analizar los patrones del asentamiento humano y encontrar problemáticas¹ relacionadas con la calidad de vida de la población incluyendo los riesgos probables en distintos horizontes temporales.

El caso de estudio seleccionado forma parte del Litoral Sur Metropolitano de Buenos Aires y corresponde a los Partidos de Ensenada y Berisso incluyendo la jurisdicción del Puerto La Plata. Tiene la complejidad de una región metropolitana con las cuestiones interjurisdiccionales asociadas a la gestión del ordenamiento territorial como problemática. Como parte de un asentamiento "litoral", que aloja en general actividades incompatibles que compiten por el uso de los recursos suelo y agua, constituye un territorio de interfase reconocido como frágil a partir de: las inundaciones cíclicas; el impacto negativo de las actividades industriales y del área de enterramiento de los residuos sólidos de origen metropolitano; el escaso reconocimiento legal y social de la necesidad del especial ordenamiento que requiere el área; de la naturaleza interjurisdiccional de las problemáticas y, de otra cuestión central, la vulnerabilidad social resultante.

Por lo tanto, la investigación que se presenta avanza en el reconocimiento de algunas de las problemáticas mencionadas a partir de evaluar la vulnerabilidad relacionada con las condiciones de riesgo tanto en los patrones territoriales como en los de ordenamiento territorial.

¹ Asociadas a las circunstancias sociales y temporales de insustentabilidad cuantificando tanto a la población como a los bienes familiares y sociales que estarían involucrados.

El área de estudio reconoce tres instancias de pertenencia a escala mayor. La primera a la región metropolitana de Buenos Aires, a la que se encuentra vinculada -por una parte- mediante la continuidad del frente litoral del Río de la Plata y además a partir de su articulación con la red de vínculos viales correspondientes al corredor sudeste metropolitano. La segunda al litoral sur, que cuenta con una población aproximada de 1.250.000 habitantes, distribuidos en cinco jurisdicciones municipales². La tercera de las escalas, contexto inmediato del área de estudio, la constituye el denominado Gran La Plata, integrado por los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada, con una superficie de 1162 km², y una población de 702.449 habitantes. (Figura N° 1) Desde el origen fundacional de la capital provincial, estas tres jurisdicciones formaban parte de una sola. Hacia finales de la década del '50, se procedió a su compartimentación. Esa situación determinó un gradual distanciamiento e independización de las políticas de ordenamiento urbano, de la atención de problemáticas sociales y ambientales comunes y de la prestación de ciertos servicios urbanos; pese a la fuerte correspondencia funcional entre las sociedades involucradas, cuyos sitios de residencia y de trabajo no siempre se ubican en una misma jurisdicción.

Las restricciones del medio natural en la franja litoral para su ocupación se corresponden con la planicie de inundación del río y la configuración geológica aluvional. Ellas se han constituido en una limitación importante para cualquier asentamiento humano, sus particularidades están dadas también por los suelos arcillosos, anegamientos permanentes, napa freática salinizada y muy cerca de la superficie³ (Figura N°2).

Otra de las particularidades del área lo constituye la reciente culminación de la AU La Plata- Buenos Aires, obra que importa un notable mejoramiento de la accesibilidad por medio automotor, que amplía y complementa la oferta vial existente, tanto en sentido radial como en sus conexiones transversales. Históricamente, el corredor ferroviario del F.C. Gral. Roca en sentido a La Plata, generó el desarrollo urbano del área. En la actualidad, el retraso tecnológico y el funcionamiento escasamente eficiente del mismo, ha significado la pérdida en su competencia con el modo automotor.

2. OBJETIVOS

- Identificar las políticas territoriales de ordenamiento, uso y ocupación del suelo vigentes en los partidos de Ensenada y Berisso –y Puerto La Plata-, integrantes del litoral sur metropolitano de la RMBA.
- Evaluar esas políticas a la luz de sus capacidades para modificar las condiciones de vulnerabilidad que presentan esos territorios.

² Ensenada, Berisso, Berazategui, Quilmes y Avellaneda.

³ GALAFASSI, G. "Situación ambiental del Gran La Plata. Argentina. Definición de áreas aptas para urbanización". En Revista Interamericana de Planificación (SIAP). Volumen XXX N° 119 y 120. Año 1998.

3. MARCO TEORICO Y METODOLOGICO

Se entiende cómo políticas al conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables. En particular las políticas territoriales, son dirigidas a coordinar y armonizar las actuaciones con incidencia territorial de los diferentes niveles y sectores de la administración. Es un concepto equivalente al de ordenamiento territorial⁴. Se define como ordenamiento a “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales, y ecológicas de la sociedad”. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector” (CEMAT, 1982). En especial y teniendo como marco el ordenamiento territorial las políticas urbanas, son las que se desarrollan en territorios urbanos y peri-urbanos y que, en general pertenecen al ámbito de las políticas públicas municipales y a las políticas territoriales. (I. López Barrio, 2003).

Al territorio objeto de estudio se lo considera vulnerable desde lo ambiental y social, así como desde la gestión, entendiendo como vulnerabilidad a la capacidad que tanto los bienes como las personas tienen para enfrentar las condiciones de riesgo a que se encuentra sometido un territorio.

La condición de vulnerabilidad del espacio litoral se expresa a partir de constituir la interfase tierra/agua en la cual las actividades que se desarrollan inciden y alteran la dinámica específica de los procesos naturales. En ese sentido se ha reconocido un alto grado de fragilidad dado por las condiciones geomorfológicas e hidrológicas, por las problemáticas que de ello devienen asociadas a inundaciones periódicas y cíclicas, y por la alteración de los recursos naturales y de los procesos cuyas causas combinan aspectos de origen natural y/o antrópico.

Por otra parte, la vulnerabilidad social del territorio de estudio se expresa en el disímil conocimiento que la población tiene de las diferentes condiciones de riesgo y, particularmente, en las características socioeconómicas críticas de gran parte de la población asentada, que dificultan las posibilidades de actuar en consecuencia.

Finalmente, la vulnerabilidad de la gestión municipal se reconoce en la capacidad de enfrentar el riesgo a partir de los recursos presupuestarios limitados; de la debilidad frente a decisiones supralocales e interjurisdiccionales; y del bajo nivel de organización y articulación con otras organizaciones (sector público, privado y de la comunidad) para controlar, atenuar y actuar en la prevención y en la catástrofe.

Por lo expuesto se ha considerado pertinente contemplar la vulnerabilidad como uno de los factores condicionantes para la definición de los criterios de ordenamiento del territorio de los partidos de Berisso y Ensenada.

⁴ (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2004)

Para el abordaje metodológico, pensar en términos de “vulnerabilidad” implica en primer término identificar el problema existente o “amenaza” que puede afectar a un territorio, reconocer su naturaleza, origen, grado de peligrosidad, ocurrencia, etc.

También interesa conocer la “exposición”⁵ en tanto distribución espacial de lo potencialmente afectable por el problema o amenaza, y considerar que, de acuerdo a factores socio económicos, habitacionales, sanitarios, nutricionales, psicosociales y ambientales⁶, se podrá hipotetizar la “capacidad de ese territorio para hacer frente a las condiciones de riesgo”⁷.

A esos efectos, se analizaron las condiciones de riesgo en relación a los conflictos detectados y amenazas posibles (contaminación, inundación, incendio, explosión), a partir de lo cual se reconocieron las áreas expuestas o de posible afectación que la propuesta de ordenamiento debería modificar.

Seguidamente se correlacionaron las diferentes áreas de exposición con los patrones territoriales correspondientes que dan cuenta de las personas, actividades y bienes involucrados en ellas. Sobre la base de esa interrelación y con el objeto de realizar una aproximación al conocimiento de distintos grados de vulnerabilidad, se establecieron rangos diferenciados valorando la máxima jerarquía -situación más desfavorable- en correspondencia con áreas de mayor exposición al riesgo, donde se ubican sectores sociales de menores recursos y/o mayor concentración de población, bienes, y de actividades económicas⁸.

4. LAS PROBLEMÁTICAS TERRITORIALES Y AMBIENTALES.

PATRONES TERRITORIALES ACTUALES

Se han construido patrones territoriales a los efectos de caracterizar, explicar y evaluar la actual configuración del área de estudio. Entendemos a los patrones territoriales como una forma de delimitación del espacio, en función de la verificación de una particular combinación de atributos comunes en toda su extensión. Para el presente estudio, tales atributos refieren a variables que involucran la aptitud y condicionantes provenientes del medio natural, del tipo de urbanización (que considera la existencia de ocupación física o funcional del espacio, la accesibilidad, la densidad poblacional y la existencia de servicios urbanos) y de las actividades localizadas.

Se trata –en definitiva- del reconocimiento de un carácter diferencial de porciones territoriales, en base a la identificación de sus espacialidades

⁵ “...un estimado de la probabilidad de pérdidas esperadas por causa de un evento peligroso dado”. (OEA.1993). Se cuantifica como población involucrada en número de personas; y como valor de los bienes expuestos, en cantidad de dinero.

⁶ HERZER, H. 1990. “Los desastres no son tan naturales como parecen”

⁷ Desde esta concepción la Vulnerabilidad asociada al Riesgo remite las nociones de Incertidumbre, de Amenaza o Peligro y de Exposición.

⁸ En este sentido puede reconocerse que actividades como el turismo y la recreación resultan más vulnerables que otras a los efectos de los conflictos y amenazas detectados en el área. Inclusive la actividad portuaria sujeta al riesgo de explosión e incendio por la cercanía a la industria petroquímica determina cierto grado de vulnerabilidad que condiciona el desarrollo de la misma

dominantes (que surgen de la articulación de las dimensiones sociales, económicas y físicas -naturales y construidas-). Desde luego que no se trata de ámbitos autónomos y al margen de lo que acontece en su contexto mediato e inmediato, sino que -por el contrario- los patrones se hallan insertos en un proceso de organización territorial más amplio que contribuye en mayor o menor medida a su configuración.

Como resultado de la evaluación realizada⁹, se logró la caracterización del territorio en relación con las variables relevantes antes mencionadas. Esto llevó a la identificación de catorce patrones territoriales (Figura N° 4). En cinco de ellos (I a V), el factor dominante es el uso residencial; en otros destaca la existencia de actividades terciarias (VI: Areas Centrales y VII: Corredores Comerciales). El uso productivo tanto industrial como agrícola, caracteriza a los patrones VIII y IX; los patrones X y XI identifican a los equipamientos sociales y de servicios, tanto públicos como privados; mientras que los tres últimos corresponden a grandes espacios abiertos prácticamente no ocupados.

El área de estudio cuenta con una superficie de 220 km² y una población de 131.033 habitantes. Desde el punto de vista jurisdiccional involucra a dos distritos municipales: los Partidos de Ensenada y Berisso. El borde más extenso corresponde a la ribera del Río de la Plata, aproximadamente paralelo al límite con el partido de La Plata. Ambas jurisdicciones limitan entre sí, en el sentido transversal a los límites antes citados. En rigor, dicho límite corresponde al eje longitudinal de la franja ocupada por la jurisdicción del Puerto La Plata -que incluye la Destilería de YPF Repsol-, abarcando porciones territoriales de ambos partidos.

El puerto, originalmente de jurisdicción nacional, fue transferido en los '90 a la esfera provincial, siendo administrado en la actualidad por un Consorcio multisectorial. Pese a la frágil condición del suelo y su inaptitud para el uso urbano, la realidad muestra el resultado de un particular proceso de ocupación territorial consolidado a partir de la fundación de la ciudad de La Plata y la construcción del mencionado puerto, que produjo una fractura física que perdura hasta nuestros días.

El desarrollo de la industria de la carne para su exportación -que en su forma primitiva dio origen a Berisso-, y la posterior radicación de la destilería de petróleo -ocupando y condicionando los espacios portuarios-, constituyen las actividades relevantes que impulsaron desde su inicio, el proceso de crecimiento demográfico en diferentes oleadas inmigratorias, incidiendo fuertemente en la configuración y consolidación urbanas del área de estudio.

Posteriormente, la radicación del polo petroquímico, los astilleros y la siderurgia en Ensenada, junto a las demandas espaciales para la localización residencial y de las actividades terciarias asociadas a dicho uso, y en menor medida, la actividad recreativa en la costa fluvial; dieron forma a la ocupación urbana actual del área considerada. Las actividades primarias (extractivas y hortícolas) cuentan con una muy baja significación económica y física.

⁹ Con base en tareas de foto interpretación, lectura de imágenes satelitales, fotos de vuelos especiales, información procedente de municipios y organismos provinciales; ajustados a partir de relevamiento in situ.

Otro factor esencial a los efectos de comprender la actual configuración territorial, corresponde al accionar especulativo de los operadores inmobiliarios, favorecidos durante décadas ante los vacíos y falencias de los marcos normativos y legales vigentes. Pero también debe mencionarse el manejo estatal, que mediante sucesivas políticas vinculadas a la organización territorial implementadas desde diferentes jurisdicciones (redes de pavimentos y servicios, construcción de viviendas de interés social, habilitaciones de radicaciones industriales, etc.); generaron –o contribuyeron a la existencia- de situaciones altamente conflictivas y condicionantes de nuevas ocupaciones.

Entre las problemáticas más destacadas vinculadas al medio natural, se pueden mencionar –como desastre natural- a las inundaciones, las que se producen por combinación de dos factores: la condición de relieve y las crecidas por sudestadas (Figura N °2). El área se halla afectada por contaminación, tanto de sus aguas superficiales (Arroyo El Gato, Río Santiago y el propio Río de la Plata) como de las subterráneas (altos contenidos salinos, filtraciones por actividad industrial y el relleno sanitario del CEAMSE). Además debe mencionarse la contaminación atmosférica que produce el Polo Petroquímico (principal emisor) y la degradación de suelos (por el mencionado relleno sanitario, por las actividades extractivas y por los hidrocarburos derramados). Sin embargo, el riesgo explosivo es uno de los temas de mayor criticidad en la zona, vinculado a la producción y almacenamiento de combustibles (estático); como así también a su traslado (dinámico).

Se han considerado de modo especial dos indicadores de la situación demográfica: el incremento poblacional y las necesidades básicas insatisfechas. El primero de ellos, permite distinguir un comportamiento dispar; con estabilidad relativa en las cabeceras, e incrementos significativos tanto en la franja limítrofe con el partido de La Plata (Av. 122/ RP 11) como así también en la localidad de Punta Lara.

El indicador necesidades básicas insatisfechas –NBI- (Figura N° 3) permite corroborar que las condiciones más desfavorables se presentan en localizaciones periféricas del área de estudio, y particularmente de los bordes de las áreas urbanas anteriormente identificadas; pudiéndose inferir cierta correspondencia entre los indicadores considerados en el presente apartado: crecimiento poblacional y necesidades básicas insatisfechas.

A partir del reconocimiento realizado en relación a los problemas ambientales se delimitaron en la Figura N°5 las áreas de exposición al riesgo de inundación, de explosión y de contaminación.

Cabe aclarar que el resultado al que se arribo constituye una aproximación sobre la base de los antecedentes para el caso del riesgo de inundación y, de la aplicación de indicadores para determinar áreas de posible afectación, diversos aspectos (geomorfología, hidrología, tipo de suelo) que se determinaron distintos grados de riesgo de inundación (mínimo, medio, máximo) y delimitaron en el territorio las envolventes correspondientes a riesgo hídrico medio y alto.

A fin de abordar el riesgo relacionado con actividades peligrosas y determinar las áreas de exposición a eventuales incendios y explosión, se consideraron solamente los depósitos de gas licuado existentes en el área, de acuerdo a los

únicos estudios antecedentes consultados¹⁰. Estos contemplan el denominado efecto BLEVE¹¹, a partir del cual se delimitó un área inmediata al depósito de máximo riesgo (con un radio de 800m) y un anillo expansivo (hasta una distancia de 2000 m).

Las áreas expuestas a contaminación aérea se identificaron a partir de considerar las principales fuentes de emisión del polo industrial. Frente a las dificultades para delimitar el área de exposición, que en realidad excede los límites de los partidos estudiados, se han considerado especialmente las emanaciones de COPETRO¹² sobre las inmediaciones urbanas¹³.

Si bien se han identificado los principales cursos superficiales contaminados, dada su interrelación con el resto del sistema hídrico (superficial y subterráneo) se consideró que toda el área de estudio está expuesta por este factor de riesgo.

Finalmente se contempló la localización de la CEAMSE¹⁴, y a los efectos de delimitar un área de exposición, frente a la inexistencia de estudios específicos para nuestro caso, se recurrió a la aplicación de radios de influencia determinados para rellenos sanitarios en regiones metropolitanas de Chile, donde se contempla un radio de 600 metros¹⁵.

De la espacialización realizada se observa que las áreas expuestas a riesgo de inundación, si bien con distinto grado, se distribuyen prácticamente en toda la extensión del territorio, mientras que las correspondientes a riesgo por explosión quedan más circunscriptas a una porción abarcando grandes espacios vacíos pero también áreas con gran concentración de población y actividad.

PATRONES TERRITORIALES NORMADOS

A partir del análisis del marco normativo municipal vigente en materia de ordenamiento del uso y ocupación del suelo se identificaron los patrones territoriales resultantes aplicando similares criterios a los utilizados con los del territorio real. Se identificaron 14 patrones cuya representación se expresa en la Figura N°8.

¹⁰ Arqs. Boto, Carpignano, Cricelli y Miralles. "Diagnóstico para el desarrollo de Ensenada. Ambiente, Industria, Estado y Comunidad". FAU- UNLP. La Plata, Año 1995.

¹¹ "La explosión de un tanque de gas licuado de petróleo produce un efecto que se denomina BLEVE (Boling Liquid Expanding Vapor Explosión) y es una explosión de vapores en expansión y líquidos en ebullición que puede producirse en industrias petroquímicas como las que existen en Ensenada"... "Una esfera que explote tiene una capacidad destructiva muy extensa debido a que por acción del calor el gas licuado pasa al estado gaseoso expandiéndose rápidamente. En 800 m a la redonda es donde se producen mayor cantidad de víctimas y destrucción ya que todo es directamente carbonizado por temperaturas aproximadas de 3500 °C. En un radio de 2000 m. todo se ve afectado por la onda de calor y expansiva. La recomendación final es que una zona de seguridad indica que no debería haber viviendas a menos de dos kilómetros de un lugar donde haya peligro de BLEVE. "cita Jefe Cuerpo de Bomberos Nacionales de Venezuela en "Diagnóstico para el desarrollo de Ensenada. Ambiente, Industria, Estado y Comunidad. Arqs. Boto, Carpignano, Cricelli y Miralles. Año 1995.

¹² Planta de depósito y calcinación de coque.

¹³ Las restantes fuentes emisoras de contaminación quedarían incluidas dentro de las áreas de exposición por riesgo de incendio y explosión.

¹⁴ Coordinadora Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado.

¹⁵ Arq. López Isabel La Problemática de los residuos sólidos en el Gran La Plata. Año 2001.

De la lectura de los patrones normados y su comparación con los patrones del territorio real se reconocieron a grandes rasgos los principales cambios promovidos en la configuración territorial.

En relación a los patrones residenciales se promueve el completamiento de un acotado sector residencial de alta densidad en Ensenada, y la asignación de patrones residenciales de densidades medias para la mayoría de las actuales áreas urbanizadas, así como de las expansiones hacia el bañado de los sectores aledaños a La Plata en ambos partidos.

En el resto de las áreas urbanizadas y de expansión se promueven patrones residenciales de baja densidad en Punta Lara y en sectores vinculados a la Avenida Bossinga en la conexión con el casco de Ensenada; y de muy baja densidad en inmediaciones del Puerto en Ensenada y en las respectivas expansiones sobre Av. Montevideo y Ruta 11 en Berisso –

Respecto a los patrones denominados como productivos, se observa que se consolida el patrón industrial y expande rodeando toda el área urbanizada de Ensenada y extendiéndose hacia la costa. En el caso de Berisso se consolida el patrón del territorio real y se conforma uno aisladamente aledaño a zonas residenciales vinculado a la prolongación de la Montevideo. El denominado patrón portuario se extiende hacia las islas en ambas jurisdicciones, promoviendo en Berisso la consolidación industrial de las actuales áreas operativas del puerto aledañas a la cabecera de la ciudad.

Los patrones de actividades de tipo recreativo en grandes espacios abiertos, consolidan el carácter público de las áreas correspondientes al balneario de Punta Lara. Paralelamente se conforman nuevas áreas con patrones de esparcimiento y recreación que admiten la ocupación de sectores aledaños a áreas residenciales de Punta Lara, y sobre parte del monte costero que limita con la planta urbana de Berisso. Asimismo se crea un área de esparcimiento y recreación a lo largo de la Ruta 11 con la particularidad de admitir alojamiento no permanente de densidades medias.

Los principales cambios en los patrones de bañados y montes del territorio real, no comprendidos en los patrones normados antes enunciados (que básicamente quedaron involucrados como industrial, en el caso de Ensenada, y como residencial o de esparcimiento y recreación en ambas jurisdicciones) tienen que ver con el mantenimiento de su condición actual tanto de uso y ocupación en el caso de Ensenada, y con la posibilidad de transformación en la medida en que se modifique su conformación natural en Berisso, posibilitando de este modo su subdivisión, uso y ocupación.

A los efectos de interpretar cómo la gestión municipal a través de la normativa reconoce las condiciones de riesgo a que están afectados los territorios se espacializaron en la Figura N°9 las unidades territoriales normadas según grado de vulnerabilidad¹⁶.

A partir de ello se puede constatar que desde las normativas de uso y ocupación del suelo se contempla la consolidación y expansión de las áreas industriales ampliando consecuentemente las áreas de riesgo de explosión¹⁷, mientras que la condición de riesgo por inundación no está suficientemente tratada.

¹⁶ Con similar procedimiento al realizado para conocer el grado de vulnerabilidad del territorio en la situación actual se procedió a hipotetizar como variaría la condición de vulnerabilidad en la medida que se concretaran las previsiones en materia de uso y ocupación de las normativas municipales y del plan regulador del Puerto

¹⁷ Considerando el incremento de localizaciones industriales de similares características a las existentes

Si el ordenamiento territorial como política es aquella que sintetiza los procesos integrales de transformación del desarrollo y la organización territorial para revertir los problemas actuales y futuros mediados por la práctica de la planificación y la gestión en distintas escalas, ámbitos y horizontes temporales surge como importante remarcar que este proceso no se ha cumplido tanto en Berisso como en Ensenada.

GRADOS DE VULNERABILIDAD DEL ÁREA

Como se mencionara la determinación de los grados de vulnerabilidad se realizó teniendo en cuenta las áreas de exposición a factores de riesgo (Figura N°5) y las características diferenciales que en ellas se reconocieron a través de los patrones territoriales (Figura N°4).

Del análisis de ambas variables se delimitaron y caracterizaron unidades territoriales según grado de vulnerabilidad cuya espacialización se realiza en la figura N° 6.

A los efectos del análisis se diferenció el gradiente de vulnerabilidad según el tipo de actividad dominante residencial, industrial/portuaria, recreación y la condición de grandes espacios abiertos. Particularmente se desagregó el patrón residencial por la trascendencia que adquiere a la afectación a la población expuesta.

De la imagen se desprende que las condiciones de mayor vulnerabilidad se dan en principio sobre asentamientos residenciales donde se conjugan distintos factores de riesgo en correspondencia con áreas de mayor concentración de personas y/o de sectores sociales de escasos recursos.

A los efectos de esta aproximación los grados de vulnerabilidad se determinaron sin la intención de definir cual es la situación más crítica de exposición al riesgo (inundación o explosión) ya que difieren sustancialmente en los efectos que producen y asimismo en las probabilidades de ocurrencia.

Cabe aclarar que la escasa existencia de estudios específicos para el área – particularmente referidos a riesgo de explosión e incendio- que definen parámetros y metodologías apropiadas para cuantificar y cualificar las amenazas, y consecuentemente delimitar las áreas de exposición disminuyen las posibilidades de evaluar la problemática y determinar formas de intervención adecuadas.

No obstante ello, a partir de la aproximación realizada se pudo observar que los asentamientos del área de estudio tienen distinto grado de vulnerabilidad por contaminación (agua, suelo, aire) y riesgos de inundación, explosión o combinación de ambos.

En cuanto a las actividades económicas productivas del área -actuales y potenciales- se advierte que las mismas presentan distinto grado de vulnerabilidad frente a iguales condiciones de riesgo. En este sentido interesa destacar la vulnerabilidad de la actividad turística recreativa así como la del propio puerto.

Con respecto a la vulnerabilidad asociada al riesgo por inundación, si bien todo el territorio está bajo cota, existe una limitada extensión de superficie no urbanizada que presenta condiciones de riesgo medio de inundación con

limitaciones del suelo y restricciones de accesibilidad, que necesariamente deberá tenerse en cuenta a los efectos del potencial crecimiento urbano.

En la situación actual es necesario destacar que las áreas urbanizadas con mayor grado de consolidación y menor crecimiento poblacional se encuentran afectadas por la conjunción de riesgo de inundación, de explosión y de contaminación. En este sentido si bien se reconoce el importante perjuicio sobre los bienes ya instalados las tendencias de crecimiento poblacional permiten pensar en que la afectación a las personas no se acrecienta. Asimismo es necesario observar que las tendencias de crecimiento poblacional son mayores sobre las áreas con mayor riesgo de inundación y acotadamente en áreas con riesgo explosivo.

5. LAS POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Se entiende como políticas públicas al conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el gobierno consideran prioritarios. Es un proceso que involucra las siguientes fases: identificación y definición del problema, formulación de alternativas de solución, adopción de una alternativa, implementación de la alternativa seleccionada y evaluación de los resultados.

Básicamente la estructura de este proceso es similar a la tradicional formulación de proyectos. La sustancial diferencia es que la implementación de estos proyectos públicos son ejecutados y evaluados por el Estado y en definitiva por un gobierno en particular, tanto en términos políticos como técnicos. Este proceso es de carácter cíclico y sistémico, ya que en determinado momento el gobierno realiza una revisión para medir impactos y metas, en cuanto a satisfacción de objetivos.

En este caso la ponencia revisa las políticas públicas –mediante el proceso de investigación- observando si ellas proponen transformar, aumentar y/o disminuir los grados de vulnerabilidad territorial en Ensenada y Berisso.

Se han seleccionado las políticas territoriales que involucran al desarrollo físico (ordenamiento territorial, vivienda, suelo e infraestructura/servicios) y, a las de protección ambiental. Estos temas forman parte de un proyecto de investigación mas amplio que también evalúa la promoción económica y el desarrollo social (industria, puerto y turismo) junto al modo en que la estructura organizativa municipal considera las temáticas mencionadas.

Los instrumentos de ordenamiento territorial que de forma obligatoria deben cumplir los municipios se describen en el artículo 75 de la Ley de Suelo de la Provincia de Buenos Aires y son considerados como partes integrantes del Plan de Ordenamiento. Están definidos por las siguientes etapas: 1- Delimitación preliminar de Áreas; 2-Zonificación según usos; 3- Plan de Ordenamiento municipal y como partes que se desprenden de este último los Planes Particularizados que sean necesarios. De ellas, solamente se ha cumplido en Ensenada con la primera y, en Berisso con la segunda.

A partir de estos dos instrumentos se propone una clasificación de usos del suelo por Areas y zonas muy general adjudicando indicadores de ocupación y

subdivisión del suelo en la totalidad del espacio de ambos Partidos. A ellas se sobrepone en sentido suroeste-noroeste la jurisdicción del Puerto La Plata que desde 1999 cuenta con un Plan Regulador organizado según sus metas de desarrollo y una propuesta de transformación con plazos y gestiones a cumplir.

Tanto en Berisso como en Ensenada se reconoce la organización del territorio a partir de clasificarlo en grandes áreas con destinos Urbanos, Complementarios y Rurales. (Figura N°7)

La Delimitación de Áreas (Ordenanzas N 977/83 y 2479/00) en Ensenada reconoce tres Áreas Urbanas contenidas o limitadas mayoritariamente por Áreas Complementarias; la que limita con la ribera en dirección noreste (Localidad de Punta Lara), con bajos indicadores de explotación del suelo; el Área del casco fundacional (Ensenada) circunscripta por Zona Franca, las grandes áreas industriales y parte del Puerto; y la tercera, también de dirección noreste pero interior (Localidad El Dique), caracterizada como un borde de configuración lineal que limita con La Plata y se continua en el territorio de Berisso. Los indicadores de explotación del suelo son bajos y medios a partir de la falta de infraestructura de saneamiento (cloacas) en gran parte del territorio urbano. El casco fundacional de Ensenada posee indicadores de media y alta densidad junto a dos sectores calificados de semiurbanizados con baja densidad.

Las Áreas Complementarias están caracterizadas por actividades que compiten por el uso de los recursos ambientales y del territorio litoral en general. Delimitan espacios a veces ya ocupados con usos complejos como, los Industriales Exclusivos, para actividades productivas relacionadas con la transformación del petróleo, otras industrias derivadas y también pesadas, el Transporte Fluvial y la Zona Franca. En otras, que limitan con la ribera, se definen áreas para usos recreativos y de reserva como el Uso Especifico Selva Marginal. Sobre el camino Parque que conecta La Plata con la costanera se propone otra Zona de Esparcimiento anexa al Área Complementaria destinada al enterramiento de residuos sólidos (CEAMSE).

El Área Rural localizada al oeste de estas últimas coincide con la planicie de inundación, como las Areas Complementarias Industriales, (asentadas sobre importantes rellenos) y no posee indicadores que orienten su destino ni otro tipo de restricciones. Por último, merece destacarse el reconocimiento de dos zonas denominadas de Seguridad. Ellas son sectores de área urbana que por su proximidad con actividades peligrosas tales como las de producción, almacenaje y transporte de combustible se consideran no recomendables para asentamientos humanos. Se prohíbe a la población con carácter preventivo y provisorio, hasta tanto el Municipio estudie y defina una alternativa de asentamiento que compatibilice las actividades nombradas, a no efectivizar nuevas radicaciones y/o ampliaciones. Sin embargo, el mismo municipio siguió consolidando el sector con equipamientos colectivos y, por Ordenanza 742/79, modifico parcialmente la Ordenanza 680/78, permitiendo la incorporación en la zona de aquellas industrias que necesiten integrarse funcionalmente al puerto a condición que la propia industria asuma el riesgo emergente de su instalación. Por lo tanto, estas zonas que pueden interpretarse como espacios de amortiguación entre Puerto e Industria y Área Urbana de Ensenada y Área Urbana de El Dique han continuado con su ocupación.

Con respecto a la problemática de la inundación solo en las Áreas Urbanas – sin importar el grado de consolidación- se regula una cota mínima de piso que debe cumplirse, referenciada a los tipos de pavimento que posean al frente las parcelas a ocupar, sin llegar a los + 3,50 estipulado por Ley Provincial N° 6254/60.

En Berisso, la Zonificación de Usos fue puesta en vigencia en 1978 y en 2002 se sancionó la Ordenanza N 2512 que ordena algunas modificaciones aunque estas no son sustanciales. En esta jurisdicción las Áreas Urbanas, Complementarias y Rurales adoptan una configuración totalmente distinta que en Ensenada con respecto a la relación entre ellas. En Berisso el Área Urbana se reconoce como una totalidad a partir de un corredor urbano que articula el asentamiento originario de Berisso – único caracterizado con densidades medias - con la urbanización noreste de conformación lineal que limita con La Plata. Esta se yuxtapone al noroeste con el Puerto y al sureste y noreste con dos Áreas Rurales muy distintas. La primera y de mayor magnitud está definida como una Zona de Recuperación a partir de caracterizarla como “...la que en su estado natural no es apta para usos urbanos pero resulta recuperable mediante obras o acciones.... actualmente inundable, libre de ocupación y sujeta a recuperación, mediante obras de infraestructura que aseguren su saneamiento” y, la segunda, limitada por el río y otros cursos de agua menores y está ocupada por el monte costero y caracterizada como Zona de Esparcimiento para el turismo. Las Áreas Complementarias no envuelven el Área Urbana sino que son la prolongación lineal del casco de Berisso y de la interior que limita con la Plata y están destinadas para Ensanche Urbano y para algunos Usos Específicos. Las zonas industriales mantienen una distribución concentrada de gran superficie en relación con el puerto y otra destinada a parque industrial, denominada zona industrial exclusiva que solo podrá utilizarse con el mejoramiento de la accesibilidad regional a partir de la vinculación de la Ruta N° 6 con el Puerto.

6. CONCLUSIONES

En relación a las problemáticas territoriales y ambientales.

Los asentamientos del área de estudio están expuestos a distintos factores de riesgo: contaminación (agua, suelo, aire) inundación, explosión o combinación de los mismos; estando la totalidad del área de estudio sometida a riesgo de inundación. Solo una limitada extensión de superficie no urbanizada presenta condiciones de riesgo de inundación mínimo o medio, aunque con limitaciones del suelo y restricciones de accesibilidad. Parte del territorio urbano está expuesto además a riesgo tecnológico.

Se reconocen distintos grados de vulnerabilidad en función de las condiciones cuali-cuantitativas de la población expuesta. En general existe una coincidencia entre las áreas de mayor riesgo y las que cuentan con importantes porcentajes de población con NBI. Asimismo, se ha constatado que las áreas urbanas con mayor grado de consolidación –y menor crecimiento poblacional- se encuentran afectadas por los distintos factores de riesgo.

El análisis de la evolución de las áreas con ocupación urbana, permitió detectar la existencia de una tendencia de crecimiento poblacional sobre las áreas con mayor riesgo de inundación y acotadamente en áreas con riesgo explosivo. También los espacios afectados al desarrollo de actividades económico productivas del área, presentan distintos grados de vulnerabilidad frente a iguales condiciones de riesgo.

En relación a las políticas de ordenamiento territorial.

La evaluación de los marcos legales y normativos permitió verificar la ausencia de políticas articuladas con la legislación específica en materia de delimitación protección, conservación y recuperación del espacio litoral. Por otra parte, si bien los marcos jurídicos nacional y provincial contemplan la coordinación de las políticas entre distintas jurisdicciones, esto no se verifica en el ordenamiento y la gestión. Es así que no se ha constatado correspondencia entre los objetivos y principios de las leyes de protección ecológica con las normativas municipales.

Tampoco se han ejecutado planes provinciales y regionales, ni se han formulado directrices de desarrollo económico social ni de ordenamiento físico. Los marcos legales implícitamente reconocen los territorios analizados como pertenecientes a una misma región litoral, prohibiendo los asentamientos sin antes mediar un plan. Sin embargo los asentamientos se promueven y realizan.

La inexistencia de estudios especiales que cualifiquen y cuantifiquen los factores de riesgo (amenazas) y consecuentemente delimiten las áreas expuestas, no permiten evaluar con precisión las problemáticas ni definir claras formas de intervención desde las políticas. Mientras tanto, desde las normativas municipales se contempla la consolidación y expansión de las áreas industriales, ampliando consecuentemente las áreas de riesgo. En relación a la condición de riesgo por inundación, tampoco es tratada convenientemente, por cuanto no está tomado el problema como una cuestión socio- territorial. Solo está librado al rellenamiento parcela por parcela situación que aumenta los conflictos.

Pese a la articulación funcional existente en el territorio del área de estudio, y a los múltiples entrelazamientos de actividades productivas y reproductivas que sirven a más de una de las jurisdicciones involucradas, no existe una correspondencia en la gestión territorial –al menos desde el sector público-, generándose consecuentemente conflictos y situaciones no debidamente resueltas.

Por lo tanto, de mantenerse las tendencias con similares modalidades de gestión y ordenamiento se produciría el agravamiento de las problemáticas mencionadas. Si se considera que este territorio, ha sido históricamente un espacio periférico, especialmente en cuanto a su debilidad frente al poder provincial, nacional o transnacional, habrá que realizar una reflexión profunda sobre los compromisos de localización de actividades ya instituidas y de cómo revertir alguna de estas circunstancias, colocándolas en un orden de prioridades pero también gestionando y planificando el largo plazo.

DOCUMENTACIÓN Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- PIREZ, P.: *“Desarrollo regional y subordinación: Gobiernos provinciales y municipales en Argentina”*. En *“Reestructuración económica global. Efectos y políticas territoriales.”* CEUR-F. EBERT, Buenos Aires 1990
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.: *Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral*. Editorial OIKOS-TAU. Barcelona. 1994.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.: *“Planificación y Gestión del Espacio Litoral del Conurbano Bonaerense”*. Revista Interamericana de Planificación. V XXIX. Número 114. Abril-Junio, 1997.
- CAPUTO, M.G.; HARDOY J.E.; HERZER, H.: *Desastres Naturales y Sociedad en América Latina*. Grupo Editorial Latinoamericano. Buenos Aires. 1985.
- NATENZON, C. *“Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre”*. FLACSO. Serie Documentos e Informes de Investigación. N°197. Buenos Aires. 1995.
- BONO, LOPEZ, ROCCA, SEIMANDI, ETULAIN Y LANCIONI. *Escenarios Emergentes en el Litoral Sur Metropolitano*. Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Ministerio de Educación de la Nación. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP. Año 2000.
- BONO, LOPEZ, ROCCA, SEIMANDI, ETULAIN Y LANCIONI. *Transformaciones Territoriales en el Litoral Sur Metropolitano. Criterios para su ordenamiento*. Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Ministerio de Educación de la Nación. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP. Año 2004.
- CABRAL, M., HERNANDEZ, HURTADO y otros. *“Geomorfología de los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada”*. Instituto de Geomorfología y Suelos. Año 2002.
- LEYES NACIONALES: N° 25675/02; N° 9111/78.; LEYES PROVINCIALES: N° 9533/80; N° 11418/80; N° 4614/37; N° 6253/60; N° 6354/60, N° 8912/77; N° 10907/96; N° 12257/99; N° 10019/83; N° 11459/93; N° 11723/95 y N° 12756/01. Decretos: N° 1909/85; N° 11368/61; N° 2210/80; N° 8056/87; N° 4931/88; N° 1659/91; N° 3736/91; N° 9404/86; N° 11368/61 y N° 1741/96.; NORMATIVAS MUNICIPALES: N° 680/78, N° 742/79, N° 748/79, N° 2479/02, N° 977/83, (Ensenada); N° 866/85, N° 2170/98, N° 2512/02, N° 627/80, (Berisso).