

VALOR DIFERENCIAL DEL SUELO URBANO Y LOCALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EN ÁREAS DE VULNERABILIDAD TERRITORIAL EN EL PARTIDO DE LA PLATA.

Frediani, Julieta C. (UNLP - CONICET)
Colaboradores: Rodríguez Tarducci, Rocío;
Cortizo, Daniela (FAU - UNLP).

Resumen

En el Partido de La Plata, el proceso de expansión urbana se ha caracterizado en los últimos años por la inexistencia de una política integral de desarrollo territorial por parte del Estado, y una lógica del sector privado sustentada en la producción de la “ciudad” a través de la obtención del máximo beneficio económico, basada en la reproducción de las inversiones. La ciudad resultante de este proceso se caracteriza por un crecimiento urbano difuso de baja densidad, con áreas “estratégicas” y “residuales” en proceso de expansión y/o, consolidación, sometidas a procesos de valorización espacial diferenciales, en donde los distintos grupos sociales compiten por apropiarse del espacio urbano a través de la propiedad de una porción del territorio. Se aprecia así una estrecha relación entre el proceso de valorización diferencial del suelo y el de expansión urbana. En este contexto, el objetivo general de nuestro trabajo consiste en explorar la relación entre los procesos de expansión urbana, valorización diferencial del suelo y localización de la población en áreas de vulnerabilidad territorial del Partido de La Plata en las últimas décadas.

El Partido de La Plata presenta diversos sectores urbanos -habitados por familias de ingresos bajos, medios y medio-altos- localizados en zonas de fragilidad ambiental, no aptas para la ocupación humana, fundamentalmente por estar sometidas a inundaciones. De allí que resulte fundamental analizar la producción de suelo urbano en áreas anegables para definir un futuro menos adverso para la población local. El análisis de la vulnerabilidad territorial como resultante del proceso de valorización diferencial del suelo urbano pretende contribuir así a la identificación de aquellas áreas más vulnerables del Partido, y a la formulación de recomendaciones para implementar políticas urbano-territoriales que impidan un crecimiento desordenado de la urbanización, y fundamentalmente la localización de la población en áreas de fragilidad ambiental.

Palabras Clave: expansión urbana - valor del suelo - vulnerabilidad territorial - Partido de La Plata.

Introducción

Los procesos de urbanización que identifican a las ciudades occidentales en la actualidad, asociados a la denominada urbanización difusa, generan movimientos desconcentrados hacia las periferias de las ciudades y proponen una nueva concepción de la ciudad asociada a la superación de la dicotomía urbano-rural. Estos movimientos traen consigo importantes cambios en las formas de ocupación y organización del territorio. Al interior de los procesos de expansión urbana puede reconocerse una diversidad de grupos sociales de diferente condición, que van desde familias de ingresos altos a grupos marginales. Esta diversidad permitiría hablar de “conjuntos urbanos en la periferia” o “partes de ciudad”, con una sociedad tan heterogénea y diversificada como en su día lo fue la ciudad central (Monclús, 1999). En este contexto, es frecuente asociar la expansión urbana con fenómenos de segregación social y de especulación urbanística, en donde entran en competencia diferentes usos del suelo y los intereses de los actores sociales involucrados.

En el complejo proceso de producción de suelo urbano en áreas de expansión, el dinamismo que se imprime a la ocupación del espacio depende, en gran medida, de los intereses que guían a los actores intervinientes cuyas estrategias inciden de manera directa en la organización y la incorporación de las nuevas áreas, particularmente debido a la revalorización del suelo que se produce ante las expectativas creadas al inicio de los procesos (Formiga, 2003).

En el marco de este proceso expansivo, las nuevas periferias constituirían la parte de la ciudad más receptiva a los cambios y transformaciones socio-territoriales. En las principales ciudades latinoamericanas, conviven en estas áreas la pobreza, la informalidad y la ausencia de infraestructura y servicios básicos, con zonas con viviendas de gran valor para sectores sociales de altos ingresos. En el proceso de expansión urbana, caracterizado por la heterogeneidad social, de estrategias y de modos de vida, los sectores de bajos y de altos ingresos compiten por los espacios intersticiales vacantes que se encuentran localizados en la periferia de la ciudad.

El control de la expansión territorial ocupa así un lugar cada vez más importante en la discusión sobre la regulación del uso de la tierra urbana entre académicos y formuladores de políticas urbanas, frente a un Estado cuya función reguladora se ha venido debilitando drásticamente. En las últimas décadas, la emigración de la población hacia la periferia se traduce en un aumento de la ocupación de nuevas superficies en la frontera entre los ámbitos urbanos y no urbanos, con el consecuente cambio en los usos del suelo: tierras

destinadas a la producción primaria intensiva presentan ahora usos típicamente urbanos. Estos cambios son acompañados por una importante revalorización del suelo, que desencadena una acelerada especulación por parte del sector inmobiliario, y hace variar los precios de la tierra, estableciéndose marcadas diferencias de precios entre diversas zonas de las ciudades.

Al interior del mencionado proceso de revalorización del suelo, el accionar del sector privado, y más precisamente del sector inmobiliario, se ha orientado a satisfacer las demandas de viviendas de los grupos sociales de ingresos altos y medio-altos, aprovechando un nicho de mercado donde poder obtener el máximo beneficio económico. Sin embargo, guiado por esta lógica, el sector privado no se interesó en proporcionar espacios residenciales apropiados para los grupos sociales de menores ingresos, contribuyendo así su accionar a la expansión de los mercados inmobiliarios informales, y a una fuerte división del territorio entre espacios estratégicos (de concentración de inversiones) y espacios residuales (sin interés para el capital). Este proceso de valorización diferencial del suelo puede entenderse mejor si se considera que el suelo no es producto del trabajo social y que no es un bien de consumo tradicional, dado que su consumo no implica la extinción del bien. Las áreas urbanas se definen -aunque no exclusivamente- por los diferentes modos de acceso de la población al suelo urbano. Estas formas distintas de acceso están definidas por los precios de la tierra, por el régimen legal de propiedad y por las normas y políticas que el Estado implementa para regular el funcionamiento del mercado de tierras. Todo esto, a su vez, incide en la definición de los precios del suelo, constituyéndose en un factor explicativo de la localización residencial de la población según su ingreso o condición socioeconómica.

Valor del Suelo Urbano y Vulnerabilidad Territorial en el Partido de La Plata

A partir de lo anteriormente expresado, puede señalarse que la dinámica de los valores del suelo no resulta homogénea ni en el tiempo ni en el espacio, incidiendo en la conformación de los mismos factores tan diversos como: condiciones físico-ambientales, regulaciones específicas que definen el uso y el potencial de aprovechamiento urbanístico, situaciones coyunturales del propio mercado, subjetividades socioculturales, entre otros. Esta desigual distribución de los valores del suelo en el territorio puede apreciarse en la Tabla 1 para el caso de la ciudad de La Plata, reconociéndose en primer lugar al área del casco urbano, seguida por el eje de crecimiento noroeste, como los sectores con los valores más altos del Partido.

Considerando nuestra problemática de estudio, surge la necesidad de considerar en el análisis de la mencionada valorización diferencial del suelo urbano, la dimensión ambiental. Una dimensión que debe ser necesariamente incorporada en los principios de la planificación urbana actual.

Delegación	Distancia al centro (km)	Valor Promedio en m2/Delegación (U\$S)									
		1991	2001	2003	2004	2005	2008	2009	2010	Var. 2001 - 2010 (%)	Var. 2001 - 2003 (%)
Abasto	14,7	s/d	10	s/d	25	10	11	19	22	129%	
Altos San Lorenzo	4,8	13	43	25	31	20	56	53	68	58%	-42%
Arturo Seguí	16,5	s/d	31	10	7	12	29	28	24	-21%	-67%
Casco Urbano	3	51	409	139	147	125	347	335	367	-10%	-66%
City Bell	10,4	14	82	21	46	34	58	65	104	27%	-74%
El Peligro	20,3	s/d	s/d	s/d	7	3	s/d	s/d	23		
Etcheverry	15,8	1	s/d	s/d	21	9	16	24	28		
Gonnet	8,4	21	157	29	68	69	99	130	124	-21%	-82%
Gonnet -V.Castells	8,4	s/d	53	19	s/d	28	38	60	74	39%	-65%
Gorina	8,5	s/d	48	19	24	22	48	45	40	-16%	-61%
Hernández	5,7	7	51	22	22	35	60	79	119	133%	-56%
Los Hornos	5,1	s/d	45	16	42	27	36	58	61	35%	-66%
Olmos	12,0	s/d	48	18	29	19	24	54	22	-54%	-63%
Ringuelet	5,3	35	180	40	31	62	118	90	123	-32%	-78%
Romero	9,3	s/d	32	13	20	8	28	36	37	16%	-60%
San Carlos	5,3	6	69	26	27	33	44	54	60	-13%	-62%
Tolosa	4,1	26	103	52	54	47	95	129	133	29%	-49%
Villa Elisa	15,2	22	56	17	25	37	51	44	50	-11%	-70%
Villa Elvira/Arana	6,3	34	50	20	22	22	33	50	44	-12%	-60%
Total Partido La Plata											
		36	180	60,3	66	64	145	149	166	-8%	-66%

Tabla 1. Evolución del Valor Promedio del Suelo en m2 por Delegación del Partido de La Plata (en U\$S). Período 1991-2010. Observaciones: Los datos correspondientes al valor del suelo han sido extraídos de publicaciones especializadas, tales como: “La Plata Compra y Vende”, “Revista del SIOC”, avisos clasificados de los diarios “El Día” y “Hoy”, entre otras. Fuente: Elaboración Propia.

En este sentido, el valor del suelo tiene una relación directa con la localización de la población en áreas de riesgo. La ocupación urbana residencial en áreas de fragilidad ambiental, entornos desfavorables y/o áreas de borde, afecta a un significativo número de habitantes que viven en condiciones de vulnerabilidad territorial -sin infraestructura de servicios básicos, en áreas anegables, en proximidades de canteras y basurales-. Esta situación, creciente y común a numerosas ciudades del continente, entre las que se encuentra La Plata, trae aparejadas consecuencias negativas a nivel socioeconómico, ambiental y político, afectando no sólo a la población de menores ingresos que generalmente reside en estas áreas, sino también a los gobiernos de las ciudades, por los altos costos de urbanización, y a la población urbana en su conjunto. Esta problemática no es excluyente de los sectores de más bajos ingresos sino que afecta también a sectores de ingresos medios y medio-altos. El Partido de La Plata, por sus características geomorfológicas, presenta diversos sectores urbanos localizados en zonas de riesgo, fundamentalmente sometidos a inundaciones (Figura 1). Sin embargo, son los sectores de la población que responden fundamentalmente a una lógica de la necesidad y ocupan el espacio urbano a partir de la modalidad informal abierta, quienes resultan más

vulnerables a este proceso, producto de sus dificultades económicas, el desempleo y la exclusión social.

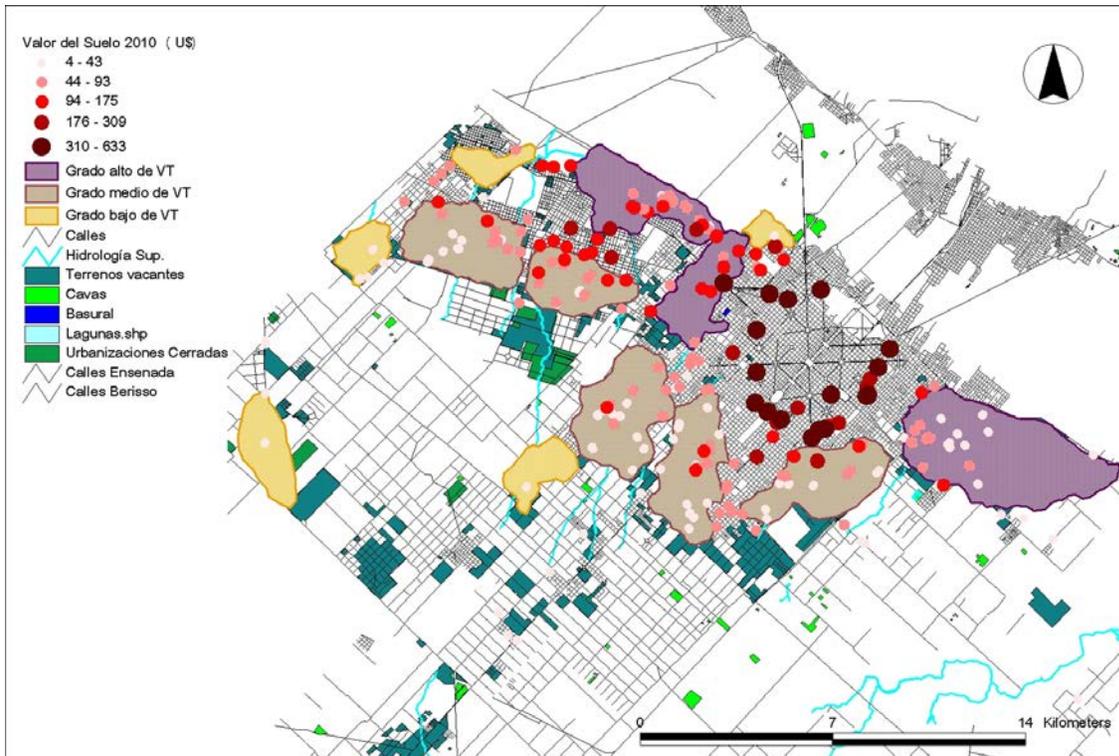


Figura 1. Valor del Suelo (2010 en US\$) y Vulnerabilidad Territorial en el Partido de La Plata.
Fuente: Elaboración Propia.

El emplazamiento azaroso de asentamientos en terrenos periféricos -predios fiscales y/o particulares desocupados-, muchas veces no aptos para el asentamiento humano, con riesgos sanitarios y de salud -márgenes de los arroyos, sectores anegadizos, en cercanía a áreas industriales- pone en evidencia dos cuestiones centrales: por una parte, una lógica del Estado incapaz de dar respuesta a esta problemática y, por otra parte, una lógica de la necesidad que se traduce en asentamientos ubicados en proximidades de canteras y basurales, como así también en las planicies de inundación de los arroyos.

Para dar cuenta de esta situación en el Partido de La Plata, y más precisamente de su distribución diferencial al interior del territorio, se procedió a la determinación de un *gradiente de vulnerabilidad territorial* a partir de la combinación de cuatro (4) tipos de indicadores: Indicadores de Vulnerabilidad Hídrica (VH), Indicadores de Vulnerabilidad Ambiental (VA), Indicadores de Vulnerabilidad Urbana (VU) e Indicadores de Vulnerabilidad Residencial (VR) (Tabla 2). Posteriormente, los gradientes de vulnerabilidad obtenidos fueron cruzados con indicadores de Vulnerabilidad Social (VS)

tales como: NBI Hacinamiento, NBI Instalaciones Sanitarias y NBI Vivienda, entre otros. Este procedimiento permitió reconocer las áreas más críticas y vulnerables de La Plata, como así también la ausencia de una correspondencia directa entre las mismas con las áreas de más bajos valores del suelo.

VULNERABILIDAD TERRITORIAL
GRADO ALTO DE V.T. (8 Variables)
VH1 Áreas bajo riesgo en zona urbana construida
VH2 Áreas bajo riesgo en zona urbana baldía.
VH3 Áreas bajo riesgo en zona urbana recreativa y en zona rural.
VA1 Cavas.
VA2 Basurales / Enterramiento de basura.
VR1 Urbanización en áreas anegables
VU1 Urbanización en áreas sin servicios de agua potable ni cloacas.
VU2 Áreas baldías no anegables en zonas urbanizadas.
GRADIO MEDIO DE V.T. (6 Variables)
VH1 Áreas bajo riesgo en zona urbana construida
VH2 Áreas bajo riesgo en zona urbana baldía.
VH3 Áreas bajo riesgo en zona urbana recreativa y en zona rural.
VR1 Urbanización en áreas anegables
VU1 Urbanización en áreas sin servicios de agua potable ni cloacas.
VU2 Áreas baldías no anegables en zonas urbanizadas.
GRADO BAJO DE V.T. (4 Variables)
VH1 Áreas bajo riesgo en zona urbana construida
VH2 Áreas bajo riesgo en zona urbana baldía.
VU1 Urbanización en áreas sin servicios de agua potable ni cloacas.
VU2 Áreas baldías no anegables en zonas urbanizadas.
VH: Indicadores de Vulnerabilidad Hídrica
VA: Indicadores de Vulnerabilidad Ambiental.
VU: Indicadores de Vulnerabilidad Urbana.
VR: Indicadores de Vulnerabilidad Residencial.

Tabla 2. Construcción de Gradientes de Vulnerabilidad Territorial. Fuente: Elaboración Propia.

Reflexiones Finales

Frente a la presente problemática consideramos fundamental lograr una planificación urbana, de carácter transdisciplinario y multidimensional, que contribuya a analizar la producción de suelo urbano en áreas de fragilidad ambiental, y que cuente con herramientas que permitan la identificación de zonas urbanas vulnerables o generadoras de vulnerabilidad territorial donde destinar parte del presupuesto y esfuerzos municipales-regionales, tendiente al logro de un futuro menos adverso para la población. La ocupación residencial en zonas naturalmente anegables debería ser desalentada por sus consecuencias sociales, ambientales y económicas.

Es pues, frente a la compleja problemática anteriormente esbozada, que la inteligencia territorial (IT), entendida en términos de un triple proceso simultáneo de co-construcción de personas en ciudadanos, co-construcción de espacios en territorios, y de co-

construcción de proyectos, se convierte en un enfoque clave para su abordaje y para la transformación virtuosa del territorio en pos de un desarrollo sostenible.

Partir de la metáfora de “las cuatro patas de la mesa de la inteligencia territorial” referida a la co-construcción de transformaciones con actores territoriales - ciudadanos, políticos, empresarios y científicos- para el logro de acciones y proyectos concretos y factibles en donde los mencionados actores se conviertan en sujetos partícipes de la construcción de su propio territorio a partir del reconocimiento de sus intereses, necesidades, expectativas y conflictos, constituiría un paso significativo en este camino hacia territorios más sostenibles. En nuestro caso particular de trabajo, el territorio por transformar estaría constituido por aquellas áreas de fragilidad ambiental no aptas para la localización de la población, tanto por constituir áreas anegables, áreas en proximidades de canteras y basurales o áreas carentes de servicios básicos.

Partiendo de la consideración que la planificación urbana no es una cuestión exclusivamente técnica sino principalmente política, el desafío del presente es desarrollar un profundo debate que involucre una acción coordinada de todos los actores sociales en la definición de la ciudad en la que desean para vivir. La construcción de ciudades sostenibles pasaría por ser capaz de regenerar las formas urbanas y los significados, a través de la búsqueda de un modelo urbano que rescate la vida colectiva, las identidades locales, las necesidades y sueños de sus habitantes.

Bibliografía

- Delgado Villasmil, Jesús R. (2002) Hacia una planificación urbana para la reducción de riesgos ambientales: Vulnerabilidad urbana del Área Metropolitana de Caracas. *URBANA*. ene. 2002, Vol. 7, Nº 30, p.25-41.
- Formiga, Nidia (2003). La Construcción del Periurbano y la apuesta por el verde. En: Actas del V Encuentro Internacional Humboldt. Vol. 5. Neuquén.
- Frediani, Julieta (2009). “Las Nuevas Periferias en el Proceso de Expansión Urbana. El Caso del Partido de La Plata”. En: Geograficando. Revista de Estudios Geográficos Año 5, Nº5. pp. 103-125. ISSN 1850-1885. Univ. Nacional de La Plata.
- Monclús, Francisco J. (1999). Ciudad dispersa y ciudad compacta. Perspectivas urbanísticas sobre las ciudades mediterráneas. En: *D’Humanitats*, Nº7, pp. 95-110. Universitat de Girona, Girona.
- Monsalve León, Soledad (2010). Identificación de Barrios Vulnerables. Hacia una metodología para la medición de Vulnerabilidad territorial. Tesis presentada a la

Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudio Urbanos, Pontificia Univ. Católica de Chile, Santiago. En: <http://www.ieut.cl/wp-content/uploads/2011/01/monsalve.pdf>

- PORTAL DE SUELO Y POLÍTICAS URBANAS (2010). ANÁLISIS URBANÍSTICO DE BARRIOS VULNERABLES. MINISTERIO DE FOMENTO, GOBIERNO DE ESPAÑA. EN: *HTTP://SIU.VIVIENDA.ES/PORTAL/INDEX.PHP?OPTION=COM_CONTENT&VIEW=ARTICLE&ID=85&ITEMID=129&LANG=ES.*