

APUNTES PARA UN ANÁLISIS DE LAS CONFLICTIVIDADES AMBIENTALES EN LAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES DE LA PERIFERIA DE LA CIUDAD DE LA PLATA

Claudia Carut

Resumen

El proceso de suburbanización es resultado de las tres instancias o momentos del ciclo de estructuración de la ciudad (creación y expansión; consolidación y fortalecimiento; y estancamiento y retracción) que permite hablar en su interior de dos ámbitos: el periurbano en proceso de suburbanización y el suburbano propiamente dicho. Al hablar de la primera instancia, creación y expansión, nos permite determinar un momento de ruptura en el cual se observarán los tres tipos de conflictividades (emergentes, recesivas y estacionarias). Mientras que al hablar de consolidación y fortalecimiento, es decir el momento de régimen, predominarán los conflictos propios de la estructura. El estancamiento y retracción se observan con mayor énfasis en aquellos usos que no son propios del suburbano pero que aún perduran como remanentes del periurbano como es el caso de la horticultura o las cavas.

Palabras clave: *suburbano - periurbano - conflictividades ambientales - organización territorial*

Introducción

El presente trabajo surge del proyecto "Transformaciones territoriales de la periferia de la ciudad de La Plata: análisis de conflictividades ambientales recientes", cuyo objetivo central es el estudio de los conflictos ambientales del área periurbana en su relación con la formación del territorio suburbano en el partido de La Plata.

El estudio se centra en cuatro objetivos: a) Identificación y análisis de los componentes de la suburbanización; b) Desarrollo de los procesos de formación del espacio suburbano en relación con la periodización en términos de régimen y de ruptura (Santos, 1996); c) Análisis de posibles tendencias de ocupación; y d) Determinación de áreas de conflictividades ambientales emergentes, recesivas o estacionarias.

En las páginas siguientes analizaremos el marco teórico que conduce esta investigación.

Procesos de organización territorial

La organización del territorio es la resultante de una expresión de la valorización que del espacio hacen los actores, agentes y grupos sociales¹ a lo largo del tiempo. Pensar la organización territorial como un proceso cargado de historicidad, implica el estudio de las transformaciones territoriales, que permita desentrañar esas valoraciones y comprender que esa organización del espacio ha favorecido históricamente a algunas áreas en detrimento de otras.

El proceso de organización territorial urbana tendría a priori tres instancias o momentos en su ciclo de estructuración de la ciudad (Bozzano, 2000): creación y expansión; consolidación y fortalecimiento; estancamiento y retracción. Estas instancias podrían ser estudiadas desde diferentes escalas de análisis, que van desde el proceso de organización territorial hasta los componentes propios de los procesos de estructuración de determinados espacios.

El primer caso haría referencia al movimiento de avance de lo urbano sobre lo rural, dando como resultado en cada momento instancias diferentes de estructuración del territorio (urbano-suburbano-periurbano-rural), definiendo en su interior diferentes lógicas de ocupación (de centralidad, residenciales -urbanas o suburbanas-, periurbanas, etc).

En el segundo análisis se puede hacer referencia a los componentes del proceso de estructuración de lo urbano, en el que surgirán nuevos componentes que se expandirán, consolidarán y darán la característica propia a cada instancia.

La creación y expansión "...*tienen como referente regulatorio la subdivisión del suelo urbano o rural y la materialización de infraestructura y equipamiento en el territorio.*" (Resa, et. al, 2000) Ambos procesos, creación y expansión, se manifiestan incorporando superficie de la periferia de la ciudad; esta avanza por sobre los espacios

1. Actor es todo miembro de una sociedad mientras que al hablar de los actores representativos de una actividad (horticultores, floricultores) nos referimos a los agentes. En el caso de un grupo social se analiza a los agentes en forma interrelacionada (por ejemplo, el conjunto de la actividad primaria intensiva).

rurales imbricándose en ellos y rompiendo su estructura funcional.

Cuando los componentes de la estructura espacial urbana avanzan sobre lo rural dan lugar a la formación de una entidad espacial transicional: lo periurbano, es decir que se genera la coexistencia alternada, en un mismo territorio, de usos propios de lo urbano y lo rural (Bozzano, H.; 1989: 265). Dominan las subdivisiones rurales de pequeñas dimensiones (menores de 5 ha) con loteos urbanos, grandes equipamientos, galpones y otros usos.

En la segunda instancia "... *La consolidación urbana está asociada al completamiento de redes de infraestructura de servicio (y) el fortalecimiento urbano está relacionado en mayor medida con el incremento y la diversificación de funciones sociales y económicas propias de la ciudad...*" (Resa, *et. al.*, 2000)

El avance y la expansión urbana contribuyen a que los componentes del espacio periurbano se desdibujen incorporándose paulatinamente a lo urbano, conformando un ámbito periurbano en proceso de agregación a lo suburbano.

La consolidación y el fortalecimiento de los componentes y procesos de lo urbano, sumada a la anterior instancia, nos permite hablar, en un primer momento, de un proceso de suburbanización y luego de lo urbano propiamente dicho.

A modo de ejercicio metodológico y para ejemplificar este proceso urbano nos vamos a remitir a un trabajo realizado en el transcurso de una beca de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires². En el mismo se parte de los 9 componentes periurbanos definidos por Bozzano (1989)³ y se analiza su evolución hacia la suburbanización. Los años de análisis corresponden a 1984/85 y 1992. Estos componentes se pueden resumir en:

1. Loteos o barrios con bajos índices de ocupación del tejido, incipientes grados de organización barrial, con cuatro o menos servicios básicos y cuyos límites con parcelas rurales representen el 50 % o más de su perímetro.
2. Loteos para barrios-parque, clubes de campo, viviendas de fin de semana y otros tipos de "segundas residencias", cuyos límites con parcelas rurales o loteos periurbanos represen-

ten el 50 % o más de su perímetro.

3. Fracciones públicas o privadas no amanzanadas destinadas a esparcimiento y recreación.
4. Fracciones públicas o privadas destinadas a actividades secundarias y terciarias, no incorporadas o adosadas al tejido urbano.
5. Propiedades destinadas a la producción agrícola intensiva, capitalistas y no capitalistas. En éstas pueden realizarse además de estas actividades, la cría de porcinos y el desarrollo de pequeños tambos.
6. Propiedades destinadas a la actividad extractiva y a la elaboración de ladrillos.
7. Propiedades rurales en desuso, cuyos límites con cualesquiera de los demás componentes del espacio periurbano representen el 50 % o más de su perímetro.
8. Fraccionamientos en propiedades de 8 ha o menos en desuso o con actividades agrícolas extensivas que constituyan agrupamientos de cinco o más bienes.
9. Propiedades mayores de 5 ha con actividad agrícola o ganadera, cuyos límites con cualesquiera de los otros componentes del espacio periurbano representen el 75 % o más de su perímetro.

En su incorporación a lo suburbano estos componentes se ven modificados o bien desaparecen como tales: aumenta el índice de ocupación del tejido urbano -más del 30%-; desaparecen los componentes 7, 8 y 9; las propiedades destinadas a la actividad extractiva y la elaboración de ladrillos dan paso a las propiedades en desuso; las propiedades destinadas a la actividad agrícola intensiva desaparecen o bien los remanentes son de dimensiones pequeñas.

Continuando con el análisis de las instancias del ciclo de estructuración de la ciudad, la retracción urbana "... *es generalmente de pequeña escala, tratándose de la desaparición de grandes industrias y grandes equipamientos. El estancamiento urbano es de difícil identificación, con frecuencia puede confundirse con la perpetuación de pautas de asentamiento en barrios sin crecimiento demográfico, pero con una importante consolidación de sus identidades...*" (Resa, *et. al.*, 2000)

2. Carut, C (1999-2000). Determinación Histórico-espacial de los conflictos ambientales del área periurbana. Análisis de su incorporación en la estructura espacial suburbana. Director Julio A. Morosi. Beca de Perfeccionamiento. Informe presentado a la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.

3. Bozzano, H (1989) Los procesos de estructuración de espacios periurbanos. Hacia una definición del borde Metropolitano de Buenos Aires. En: Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación. México, pp 264 - 284.

En este proceso de organización territorial existen instancias que son más representativas de algunos ámbitos. La suburbanización presentaría tres momentos de este ciclo: la creación (donde el catastro y el uso urbano se hacen dominantes); la expansión, es decir la ocupación de loteos urbanos (con viviendas de autoconstrucción, galpones, etc.) y la incorporación de algunos servicios (pavimento, cloacas, etc.); y por último la consolidación, la cual comprende la finalización de la red de infraestructura de servicios y el completamiento en la construcción de viviendas en los baldíos remanentes de loteos.

Hablar de los procesos (suburbanización, periurbanización) y de sus instancias permite, a priori, trabajar con las nociones de régimen y ruptura planteadas por Milton Santos (1996). La primera de ellas es el conjunto de variables que funcionan armónicamente por la existencia de una organización; mientras que la ruptura, es el momento en que esta organización deja de ser eficaz para mantener esta armonía.

En el proceso de estructuración suburbana existirán áreas donde la ruptura prevalecerá sobre el régimen, es decir donde el proceso de cambio es más intenso, donde se produce la mutación de una estructura por otra o donde la lógica de funcionamiento se ve dificultada por la existencia de componentes de otra estructura (periurbana).

El régimen estaría definido en aquellos componentes propios del espacio suburbano que le imprimen su característica particular.

El análisis ambiental

Todo momento del ciclo de estructuración de la ciudad debe ser entendido desde su complejidad ambiental, requiriendo de un pensamiento dialéctico, donde la "contradicción" es un concepto clave (Funtowicz, 1994).

En razón de la complejidad del proceso de organización territorial urbana se hace necesario, para la gestión de los conflictos ambientales, comprender que existen diferentes actores, agentes y grupos, que actúan en su formación y que le imprimen características y "contradicciones" particulares.

La desagregación de "actores" que actúan en el territorio, conlleva a un desmenuzamiento del conflicto ambiental para reconocerlos, en su real dimensión, a través de la sumatoria de conflic-

tos que permiten una comprensión más acabada de las interrelaciones, que surgen en el propio territorio y en su "contexto" (Carut, 2000: 72).

Josepa Brú identifica cuatro grupos de agentes ambientales: "... 1) el sector privado, que agrupa a las diversas formas y estructuras de producción; 2) el sector público, en una triple vertiente de suministrador de servicios, productor directo y encargado de emitir normativa y controlar su cumplimiento; 3) las instancias técnico-científicas, desde los organismos de investigación básica y aplicada, hasta las secciones técnicas de las empresas ligadas directamente a la producción y, 4) la ciudadanía, actuando por grupos o como consumidores y consumidoras individuales, que ejercen su acción de forma aislada..." (Brú, 1997: 20)

Debido a la pluralidad de escalas de trabajo e intervención, la materialización de la actuación de los agentes se manifiesta con diferente intensidad en el territorio, lo que permite identificar variables de análisis diversas, según la escala y los actores que intervengan en un conflicto.

Frente a esta concepción ambiental ¿qué relación existiría entre el proceso, definido como la secuencia de eventos de régimen y ruptura, y la conflictividad ambiental?. Para responder a esta pregunta es necesario partir definiendo lo que se entiende por conflicto ambiental: "una situación de enfrentamiento entre partes con derivaciones perjudiciales para el medio ambiente... este enfrentamiento en la mayoría de los casos se presenta de manera implícita y la intervención de la naturaleza es en forma indirecta (su participación comienza una vez instalado el motivo del conflicto)." (Pintos; 1997: 22)

Sin embargo, la conflictividad es un concepto más amplio que involucra la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a un conflicto, lo que a su vez permite compararlo con otros.

En un trabajo realizado en 1998⁴, se definieron a priori dos tipos generales de conflictos ambientales para el área periurbana:

- a) Conflictos generados en la utilización de los recursos.
- b) Conflictos generados por la expansión de la mancha urbana.

Conflictos generados en la utilización de los recursos, se definen como el enfrentamiento en-

4. Carut, C (1998-2000) Ordenamiento territorial en la Ciudad de La Plata. Determinación de los conflictos ambientales en la conformación del espacio periurbano. Director Julio A. Morosi. Beca de Estudios. Informe presentado a la Comisión de investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.

tre actores que utilizan con diferente finalidad los recursos (Carut, 1999:87).

En cuanto a los conflictos generados por la expansión de la mancha urbana, se había planteado que la ciudad avanza, por sobre los espacios rurales, imbricándose en ellos y rompiendo su estructura funcional.

Si bien son diferentes los factores que influirán en la dirección de expansión, la mutación funcional definitiva no es más que el resultado de un largo encadenamiento de procesos. Ellos se inician con una necesidad "real o ficticia" (Pintos, 1993: 389) de loteos; éstos, al incrementarse, suman a lo urbano tierras en producción o potencialmente productivas.

Estos nuevos sectores de población residente se entremezclan con otros usos (barrios de segundas residencias, explotaciones agropecuarias, actividad industrial, grandes equipamientos colectivos, etc.). Esta instancia perdurará por largo tiempo, hasta su consolidación definitiva, cuando el tendido de redes de infraestructura social y el tejido urbano inicia una fase de integración y consolidación.

Estos momentos traen asociados diferentes grados de conflicto, producidos por el desajuste entre el crecimiento de la mancha urbana y la capacidad institucional de esa sociedad para manejar los problemas.

Este tipo general de conflicto se puede desagregar en tres subcategorías:

a) Expansión vs. infraestructura y suministro de servicios.

Cuando la ciudad avanza hacia la periferia a ritmos acelerados, los planes de suministro e infraestructura de servicios se van cortando lentamente o bien, no logran responder a la demanda de los ciudadanos. Ante esta situación los grupos sociales tenderán a buscar diferentes respuestas, que conllevan ciertos conflictos entre actores.

b) Especulación inmobiliaria versus. usos del suelo (Terrenos en desuso versus vivienda para sectores populares, viviendas para sectores de altos ingresos, segundas residencias, uso recreativo o espacio de ocio).

La valorización inmobiliaria en tierras rurales se da por la proximidad a los efectos útiles creados, por fraccionamientos con diverso grado de cobertura de infraestructura y equipamiento. Su precio será "inflado", a través de la generación de expectativas o del usufructo de demandas de sectores particulares, por parte de los agentes

inmobiliarios.

Sin embargo, el sector inmobiliario y los agentes relacionados con la producción de la tierra buscan absorber los beneficios de la "condición urbana de la tierra" y generan un loteo, más allá de la demanda, que conlleva a la desarticulación funcional, la inexistencia de infraestructura mínima y al engaño de los compradores.

A este planteamiento se le pueden sumar los conflictos surgidos por la normativa vigente, que fija diversas pautas (altimetría, distancias relativas a cotas de inundación de cuerpos de agua, dotación de infraestructura mínima, etc.) que no son cumplidas.

Las mutaciones rápidas en el uso del suelo, que se generan en el espacio periurbano, están relacionadas, entre otras cosas, con la movilidad territorial y la variabilidad temporal, que acompañan al proceso de expansión urbana y a la creciente valorización de tierras. Esta impulsa a los pequeños propietarios de parcelas periurbanas a la venta de las mismas, hecho que les genera, por lo general, una renta superior a la producida por la explotación (primaria intensiva).

Pero como señala Topalov "... no habrá venta ni cambio de uso del terreno mientras la sobreganancia del nuevo uso no sea superior a la sobreganancia del uso anterior..." (Topalov, 1979: 175).

c) Actividades definidas por la normativa vs. actividades propias del espacio periurbano.

Las primeras son actividades definidas territorialmente por la normativa vigente, dado que producen trastornos de tipo ambiental. Sin embargo, estas actividades no dejan de generar conflictos en el espacio, por la ausencia de políticas estatales de control (una actividad de este tipo son las industrias).

Estos tres conflictos mencionados en forma escueta, se encuentran estrechamente relacionados, como así también los actores que se pueden llegar a definir para cada uno de los mismos. Es decir, cuando la especulación rentística o bien la inmobiliaria ha generado loteos más allá de la demanda o en zonas antiguas de la ciudad, donde la densidad urbana es baja, causa conflictos con la infraestructura y la prestación de los servicios, impulsando, en ciertos casos, a los sectores públicos generadores de las mismas, a dar respuesta ante esta situación.

Estos loteos se producen, en algunos casos, en zonas cercanas a las áreas que en algún momento se definieron para la industria, ocasio-

nando conflictos potenciales entre ambos usos.

Por otra parte, el tener una densificación mayor que la que puede soportar la infraestructura causa una baja en la calidad de la prestación de dicho servicio (baja presión en el agua, colectoras cloacales que se desbordan, etc.).

Al analizar los dos grandes tipos de conflictos -los generados en la utilización de los recursos o por la expansión de la mancha urbana- surgen aquellos generados por la localización de los usos: enfrentamiento por la incompatibilidad en áreas contiguas. Por ejemplo: una localización hortícola es incompatible con un depósito de residuos industriales o un cementerio, dado que estos generan contaminación en su zona aledaña. Estos conflictos pueden surgir o no a través de la vigencia de una legislación.

Por otra parte existe otro tipo de conflicto, el generado por diversos matices de estrategias de planificación y ordenamiento territorial. Dicho conflicto se advertirá en razón de la planificación que hace el Estado a través de la imposición de los usos del suelo, muchas veces, cuando ésta falta para determinados usos o bien cuando provoca la valoración de algunos usos en detrimento de otros.

Debemos hacer la salvedad que estos conflictos "locales" no están aislados de la región de la que forman parte, la cual define su marco "contextual".

Los conflictos ambientales y la estructuración de la ciudad

Ante el planteamiento anterior surge una pregunta clave ¿qué sucede con estos conflictos cuando el ciclo de estructuración de la ciudad avanza?. A priori nos encontramos con cuatro situaciones:

- a) Un marco normativo que no responde a las transformaciones territoriales. La ausencia de la modificación del marco normativo agudiza el conflicto ya que son áreas que cambian su estructura de funcionamiento pero no su marco regulatorio.
- b) Generación de usos incompatibles entre sí.

c) Grado de participación de los actores en el conflicto. Esto se observa por ejemplo en los generados en la utilización de recursos con la actividad agrícola intensiva, este deja de tener peso para ser reemplazado por los residentes urbanos. Mientras los ladrilleros o canteristas se mantienen en el conflicto.

d) Los conflictos generados por la expansión de la mancha urbana son los que poseen mayor crecimiento en el suburbano debido a que la consolidación no se completa por la ausencia de infraestructura de servicios, la retención de loteos para la especulación inmobiliaria, etc.

Si a lo antes dicho lo analizamos desde las fases de régimen y ruptura, en esta última fase se definirán áreas de conflictividades:

- a) Emergentes: se produce el surgimiento de nuevas conflictividades ambientales.
- b) Recesivas: donde se interrumpen o retroceden los conflictos al entrar en una nueva fase de estructuración de lo urbano.
- c) Estacionarias: permanecen en el mismo estado o situación de conflictividad de la fase anterior de estructuración.
- d) Dominantes: si bien surgen en la fase anterior, en ésta sus características prevalecen y sobresalen -se potencian-.

A modo de conclusiones

Para llevar adelante una gestión ambiental de los conflictos ambientales en las áreas suburbanas se hace necesario una construcción teórica que permita llegar a: a) una posible delimitación de las áreas de conflictividades ambientales dinámicas en las cuales se observen las transformaciones propias del ciclo de estructuración de la ciudad; b) desentrañar el modelo de gestión, que implícita o explícitamente, se está aplicando para descifrar las posibles tendencias de crecimiento; c) ello se hará para fortalecer las políticas públicas en el sector, en particular aquellas orientadas a proponer al sector público la delimitación de áreas urbanas, complementarias y rurales conforme lo establece la normativa provincial vigente (Decreto-Ley 8912/77) y las ordenanzas municipales respectivas.

Bibliografía

- BOZZANO, Horacio, 2000: *Lógicas de ocupación y actores de la periferia Metropolitana de Buenos Aires. El caso de La Plata*. Foro CIVEBA. Jornadas sobre gestión del territorio para el gran La Plata: Los nuevos desafíos.
- BOZZANO, Horacio, 1989: *Los procesos de estructuración de espacios periurbanos. Hacia una definición del borde metropolitano de Buenos Aires*. En: *Revista de la sociedad interamericana de Planificación México*, pp 264-284
- BRÚ, Josepa, 1997: *Medio ambiente: poder y espectáculo. Gestión ambiental y vida cotidiana*. Icaria Antrazyt.
- CARUT, Claudia, 1998: *Líneas de análisis para el tratamiento de los conflictos ambientales en el espacio periurbano*. En: *Anales Linta'98*. Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente. Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de la Producción y el Empleo. Provincia de Buenos Aires. pp 83-89.
- CARUT, Claudia, 2000: *Reflexiones acerca de los límites de las estructuras periurbanas y suburbanas para la gestión ambiental del territorio*. En: *Anales Linta 2000*. Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente. Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires. Dirección General de Cultura y Educación. Provincia de Buenos Aires. pp 71-74
- CORAGGIO, José Luis, 1988: *Territorios en transición. Críticas a la Planificación Regional en América Latina*. Segunda edición. Ciudad. Quito.
- JARAMILLO, Samuel, 1982: *El precio del suelo y la naturaleza de sus componentes*. Ponencia para ser presentada al XIV Congreso Interamericano de Planificación de la Sociedad Interamericana de Planificación. México, 10 al 15 de Octubre de 1982.
- LEFF, Enrique, 1994: *Sociología y ambiente: Formación socioeconómica, racionalidad ambiental y transformaciones del conocimiento*. En: Leff, Enrique (compilador). Ciencias sociales y formación ambiental. Ediciones Gedisa. Barcelona.
- MUNICIPALIDAD DE LA PLATA, 1996: *Patrones de centralidad, residenciales y periurbanos en el partido de La Plata*. Dirección de Planeamiento. «Proyecto de Convenio» con el Departamento de Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, U.N. L.P.
- PINTOS, Patricia A., 1997: *La evaluación de impacto ambiental como estrategia de intervención. Administración Local y Derecho*. En: *Revista Argentina de la Administración Pública*. Diciembre de 1997. Año XX. Suplemento especial N° 4.
- PINTOS, Patricia, 1993: *Aproximación teórica acerca de los procesos de periurbanización y suburbanización*. En: *Primeras Jornadas Platenses de Geografía* Tomo II.
- RESA, S.; V. VASQUEZ, y H. BOZZANO, 2000: *Elementos para una propuesta de regulación urbanística y territorial de la región Metropolitana de Buenos Aires*. Presentado en: *Premio Anual de Arquitectura y Urbanismo 2000*. Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires. Categoría: teoría e investigaciones urbanas.
- SANTOS, Milton, 1996: *Metamorfosis del espacio habitado*. Oikos-Tau. Barcelona.
- TOPALOV, Christian, 1979: *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. Editorial Edicol, México.
- VALENZUELA RUBIO, Manuel, 1986: *Los Espacios Periurbanos*. En: *IX Coloquio de Geógrafos Españoles*, Murcia, 1985. Pp 101-102. Asociación de Geógrafos Españoles, sección de Geografía, Universidad de Murcia.