

## Políticas territoriales y construcción del paisaje cultural.

### Caso Región Gran La Plata. <sup>1</sup>

#### Territorial and political construction of the cultural landscape.

#### Case Great La Plata.

*Arq. Isabel López y Arq. Juan Carlos Etulain <sup>2</sup>*

##### Resumen

El propósito es presentar las principales estrategias de ordenamiento territorial urbano puestas en práctica en los últimos quince años en el Gran La Plata, que han incidido en el paisaje cultural. Se observan tanto políticas de enfoques integrales como sectoriales, las que incorporan innovaciones en OT y proponen nuevos y/o renovados paisajes culturales y las políticas "centrales" desde las gestiones municipales. Se reflexiona sobre aportes y debilidades, incompatibilidades entre ellas, en el marco del desarrollo sustentable. La estrategia metodológica utilizada tiene un perfil cualitativo y de tipo exploratoria, con un diseño de naturaleza flexible. En el estudio de caso se identifican las modalidades de intervención en función de las transformaciones del paisaje resultante y su gestión. Tiene una fuerte orientación interpretativa y la estrategia general está orientada a conseguir una familiarización con hechos aun no suficientemente comprendidos para generar nuevas ideas que permitan realizar nuevas preguntas e hipótesis. En este marco, las políticas se tornan contradictorias, si bien han logrado modificar algunos microespacios. Se entienden más como el recorte y congelamiento/ restauración del paisaje previo que como la creación de otros renovados, nuevos y/o mejores y con valores sociales aggiornados. En lo ambiental, no han sido acompañadas por estrategias estructurantes como el arbolado urbano y disposición de los residuos sólidos urbanos.

**Palabras claves:** Ordenamiento territorial urbano / Paisaje cultural / La Plata / Políticas territoriales.

##### Abstract

The purpose is to present the major urban land use management strategies implemented in the last fifteen years in the Great La Plata, which have influenced the cultural landscape. Both policies are seen as sectoral approaches, which incorporate innovations in OT, and propose new and / or renewed policies and cultural landscapes "core" from the municipal administrations. Reflects on contributions and weaknesses, incompatibilities between them in the context of sustainable development. The methodological strategy used has a profile of qualitative and exploratory, with a flexible design. In the case study will identify ways and means in terms of the resulting transformations of the landscape and its management. Has a strong interpretative guidance and the overall strategy is aimed at achieving a familiarity with facts not yet sufficiently understood to generate new ideas that allows for new questions and hypotheses. In this framework, policies become contradictory, but have managed to change some vignettes. They are more like the cutting and freezing / restoration of the landscape prior to the creation of other, almost new and / or better aggiornados and social values. On environmental issues, have not been accompanied by strategies such as wooded urban structuring and disposition of municipal solid waste.

**Keywords:** Urban territorial management / Cultural Landscape / La Plata / Territorial policies.

<sup>1</sup> Este trabajo puede considerarse producto del proyecto en ejecución en el marco del Programa de Incentivos del Ministerio de Educación de la Nación, Código 11/U086 "Políticas Territoriales y Modalidades de Intervención. El paisaje cultural en la Región del Gran La Plata: enfoques, estrategias e instrumentos", del cual los autores se desempeñan como Directora y Codirector, respectivamente. Fecha de aprobación: 20/12/2008 – Fecha de publicación: 31/12/2008.

<sup>2</sup> Centro de Estudios Urbanos y Territoriales (CEUT), Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata. Calle 47 N° 162. (1900) La Plata, Argentina.

## El Caso de Estudio e Hipótesis de Trabajo

El caso de estudio forma parte del Litoral Sur Metropolitano de Buenos Aires y corresponde a los Partidos de Ensenada, Berisso y La Plata, 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 y por lo tanto, a la construcción del paisaje y a su valoración 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 la ocupación de las planicies de inundación en Berisso y Ensenada, con problemas de inundaciones cíclicas, impacto negativo de las actividades industriales y del área de enterramiento de residuos sólidos, que contrastan con los valores intrínsecos a un espacio de ribera como este. El Partido de La Plata que ocupa la pampa ondulada interior, se destaca especialmente como patrimonio, por su Casco Fundacional planificado y por la fertilidad de sus tierras que mantienen históricamente una producción hortícola y florícola importante que le otorga identidad. Aunque el crecimiento urbano por extensión la está debilitando.

En el caso se reconocen dos instancias de pertenencia a escala mayor. La primera, es la Región Metropolitana de Buenos Aires, a la que se encuentra vinculada mediante la continuidad del frente litoral del Río de la Plata y a partir de 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 municipales. El área de estudio propiamente dicha, la constituye el denominado Gran La Plata -La Plata, Berisso y Ensenada-, con una superficie de 1162 km<sup>2</sup>, y una población de 702.449 habitantes. (Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001).

Desde la fundación de La Plata como capital provincial, estas tres jurisdicciones formaban parte de una sola. Hacia finales de la década del '50 se procedió a su separación, situación que determinó un gradual distanciamiento e independización de las políticas de ordenamiento territorial, así como también, de la atención de problemáticas sociales y ambientales comunes y de la prestación de ciertos servicios 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.

Esta microregión, cuenta con un gran patrimonio cultural y natural. Asentamientos españoles, urbanos, industriales y portuarios del siglo XIX y una ciudad como La Plata –presentada

como patrimonio de la humanidad, en el 2000—, justifican su abordaje como objeto de investigación.

En los últimos quince años se abrieron otras perspectivas de gestión del territorio considerándolo en algunos casos como un bien y no como receptáculo de actividades y población. De aquí surge su valoración, según el territorio de que se trate; como patrimonio, cultural y/o natural; como espacio público; como paisaje protegido para actividades eco turísticas; y/o de protección ambiental y recuperación, entre otras. Se propone desde las distintas políticas territoriales recuperar, rehabilitar, restaurar, reservar, preservar y también, por supuesto, renovar el territorio urbano, rural, industrial y otros. Pero esta visión no considera una perspectiva del territorio como paisaje cultural porque no es integradora. Porque esta reflexión?

- Porque la valoración del territorio como paisaje cultural – conjunto de acciones de transformación que la labor humana introduce a lo largo del tiempo en un territorio determinado - va de la mano con concebir a la ciudad y al territorio como producto cultural en una visión integradora. Y este solo se ha producido de una forma fragmentada.
- A su vez en estos términos, el territorio urbano y rural se debe asociar a la identidad y el significado que le da sentido a la sociedad que lo ha construido. No solo desde aquellas situaciones o paisajes que pudieran ser excepcionales sino también en aquellas de orden cotidiano.
- Asimismo, ese paisaje imaginado desde las políticas, a veces, o como resultado de las interacciones entre sociedad y naturaleza sin la intencionalidad de construir paisaje, debe promover una mejor calidad de vida, integrando calidad ambiental en los espacios de vida, bienestar con trabajo, educación y salud segura, y sentido de la identidad con participación. Circunstancia que no se cumplirá solamente desde la construcción de las imágenes del territorio o del paisaje sino desde el compromiso de guiar el desarrollo por el camino de la sustentabilidad, estrategia que puede cumplirse a través del reconocimiento, la interpretación y la puesta en valor de los paisajes culturales.

Desde esta perspectiva, la hipótesis de trabajo del proyecto se plantea que:

*“En el Gran La Plata han existido en los últimos quince años distintas modalidades de intervención territorial (en cuanto a estrategias y escalas), que han utilizado estrategias de valoración del paisaje diferentes que en los 70 y 80, sumado a procesos de participación social en la gestión pública. Sin embargo se presupone que, en entre las estrategias de ordenamiento territorial se continúa utilizando parcialmente el paradigma tradicional de planificación y una aplicación fragmentaria de los nuevos enfoques, innovaciones en las estrategias y modalidades*

*de intervención, circunstancia que ha llevado a guiar el ordenamiento urbanístico por caminos, a veces, contradictorios”.*

En este marco a continuación se dilucida el estado de situación registrado en este campo, así como se identifican las principales estrategias y modalidades de intervención registradas en el área de análisis, revisándolas desde la valoración del paisaje cultural que proponen e incorporan, con el objeto de aportar una mirada crítica que sustente otros enfoques, mecanismos e instrumentos así como reconozca nuevas y posibles estrategias proyectuales de diseño territorial y urbano.

### **Marco Teórico y Metodológico**

La ciudad y el territorio debe ser una oferta global, no una serie de enclaves en medio de un paisaje degradado y/o banal excluido. Dice Borja (2003, p. 83-84): *“la revalorización del paisaje junto a la necesidad del desarrollo sostenible han entrado con toda legitimidad en el Urbanismo, no como un complemento sino como un elemento principal, a veces incluso ordenador. El paisaje urbano hoy es concebido como algo más que el verde, el rol de la calle, el mobiliario urbano, el monumento, el diseño de plazas y parques, las fachadas, las perspectivas... Es también el uso del espacio público, el ambiente urbano entendido como seguridad, animación y transmisión de significados, el uso (o rehúso) del patrimonio y de la memoria, el lugar de la información y de la publicidad.”*

Desde este posicionamiento se interpreta por *política* al conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones problemáticas que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables. (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2004) y en particular las *territoriales*, son las dirigidas a coordinar y armonizar las actuaciones con incidencia territorial de los diferentes niveles y sectores, concepto equivalente al de ordenamiento territorial (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2004) El/los modelos de ordenamiento depende de quien/es interpreten los problemas y quienes, como y con que traten de resolverlos hoy y a futuro.

Concebir la ciudad y el territorio como producto cultural permite analizarlos como resultado de las actuaciones sociales y políticas además de aplicar sobre ellos una mirada integradora. Por ello, se entiende por *paisaje cultural* al conjunto de acciones de transformación que la labor humana introduce a lo largo del tiempo en un territorio determinado. Operaciones que, de la mano de los propios actores de ese proceso, van constituyendo el verdadero patrimonio histórico, ambiental y ecológico en que se desarrolla la vida de una comunidad

(Martínez de San Vicente, 2005). Paisaje y territorio son dos conceptos y dos hechos indisociables aunque no sinónimos, que importa distinguirlos y saber relacionarlos. El paisaje contribuye a la formación de las culturas locales y es un componente fundamental del patrimonio natural y cultural, aporta al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad. Además, del papel que desempeña en el campo cultural, lo hace en el ecológico, ambiental y social, y como hoy no hay un modelo de ordenamiento urbano y territorial dominante, los enfoques pueden variar de acuerdo al valor que se le otorgue a cada sector del territorio y a como estos se articulan entre sí.

Por lo tanto, luego de conocer e interpretar el territorio, desde visiones que pueden ser diferentes deben establecerse las orientaciones, directrices o lineamientos generales ya que las cuestiones básicas del ordenamiento y el paisaje cultural resultante consisten en saber que acciones políticas y estrategias hay que poner en práctica, con quienes y donde.

Dentro de esta perspectiva teórica, en una primera instancia la metodología utilizada se centró en la identificación y posterior análisis general de las *estrategias territoriales y urbanas* utilizadas en los últimos quince años en el caso de estudio. Interpretando el concepto de estrategia, como un postulado complejo que contiene la naturaleza del cambio que se sugiere (Poggiese, 2000, p. 156) en una parte del territorio o un concepto que contiene el tratamiento genérico que se quiere dar o utilizar (Borja, 2003, p. 79). Están compuestas por un conjunto de objetivos elegidos para llevar a cabo una política previamente definida. El o los actores portaran las estrategias (los encargados de llevarla a cabo) y una prefiguración del tipo de instrumentación técnica que se requiera (las líneas, la imagen objetivo o el bosquejo de las modalidades de intervención y el perfil de los instrumentos que debieran implementarse).

Jordi Borja (2003, p. 79-87) reconoce distintos tipos de estrategias utilizadas en los últimos años en el contexto de los países desarrollados y también algunas en ciudades de países en vías de desarrollo con tradición fundamentalmente en la práctica del ordenamiento del territorio, a las cuales se le han incorporado para el caso de estudio, las dos primeras. Ellas, son:

1. *Ordenamiento del Uso y la Ocupación del Suelo*: son aquellas que tienden a ordenar el uso y la ocupación del suelo (urbano y rural) a través de marcos regulatorios y normativas específicas.
2. *Valoración Patrimonial*: son aquellas que procuran la protección, conservación, restauración, rehabilitación y gestión de los recursos naturales y construidos de un territorio.
3. *Espacio Público y Equipamiento Estructurante*: son aquellas que parten de la consideración del espacio público como elemento ordenador de la ciudad, el cual tiene un valor funcional (relacional), cultural (simbólico) y cívico-político (representación y expresión

de la colectividad), así como también, capacidad transformadora sobre sus entornos, el físico y el social, a los que puede cualificar o no.

Los equipamientos, no son considerados como simples elementos funcionales y monovalentes, sino creadores o cualificadores del espacio público al que pueden añadir valores diversos: referentes físicos y simbólicos, elementos atractivos que procuran visibilidad y seguridad o ampliar la diversidad de usos.

*4. Nuevas Centralidades:* esta estrategia puede materializarse de dos formas distintas. Están aquellas que tratan de descongestionar el centro (o centros) existente (4.1), en parte sustituyéndolos, mediante ejes que lo amplíen o la atribución de valores de centralidad a otras áreas de la ciudad consolidada. Inicialmente son impulsadas por el sector público, el cual articula determinadas operaciones fuertes (un espacio público de calidad, un edificio emblemático o un punto importante de intermodalidad de la comunicación urbana, entre otras.), con una normativa orientadora de las formas y de los usos del desarrollo que serán posteriormente efectivizados por el sector privado. Por otra parte, están aquellas que tratan de atribuir valor y funcionalidad de centralidad a áreas periféricas o a centros locales y regionales (4.2) que se han integrado progresivamente en la aglomeración metropolitana y en la región urbana.

*5. Infraestructura y la Construcción de la Ciudad Región:* son aquellas que de manera diferenciada tienden a dar respuestas a las infraestructuras en red, sean de servicios (como alumbrado, agua y saneamiento, telefonía, entre otras) o sean de comunicación física (red viaria, metro y tranvía, entre otras), mediante operaciones de reconversión, adecuación, mantenimiento, extensión o creación.

*6. Áreas en Proceso de cambio de Uso o en Transición:* son aquellas que a través de respuestas muy diversas (operaciones complejas de regeneración, rehabilitación, reconversión o renovación urbana) tienden a *hacer ciudad* en la ciudad consolidada.

*7. Revalorización del Paisaje y la necesidad del desarrollo sostenible:* son aquellas en donde el paisaje constituye el elemento principal, a veces incluso ordenador

*8. La mixtura social como objetivo:* un desafío del urbanismo actual, al que deben responder más los poderes públicos que los profesionales y que depende más de los valores generales de la sociedad que de la cultura urbanística, es el de garantizar la mixtura y la polivalencia de los espacios urbanos, dotarles de centralidad y visibilidad, que sean espacios públicos de representación y de convivencia de sociedades urbanas hoy complejas y multiculturales.

*9. La estrategia de los eventos y la festivalización del urbanismo:* constituye el uso urbanístico de los eventos. Esta estrategia ha alcanzado tal grado de generalización que lo



que era excepción tiende a convertirse en regla y por lo tanto parece destinado a desvalorizarse.

Metodológicamente se reconoce que las políticas y estrategias, pueden incidir o actuar sobre tres escalas de manera focalizada o interrelacionadas. Ellas son:

- *Territorial o Gran Escala:* comprende ámbitos urbanos, periurbanos y rurales con gran complejidad social y cultural, actividades diversas y funciones entrelazadas, generalmente pertenecientes a distintas jurisdicciones político-administrativas.
- *Urbana o Escala Intermedia:* comprende aquellos sectores construidos, con población y actividades diversas, que conforman los ámbitos urbanos presentes en la escala anterior.
- *Micro Urbano o Pequeña Escala:* comprende sectores urbanos acotados y delimitados, que forman parte de la escala anterior. Pueden ser de naturaleza puntual, lineal o areal.

Por otra parte, se reconocen distintas *modalidades de intervención*, ya sean de incidencia directa (mediante la intervención física), indirecta (a través de marcos regulatorios y normas) o de gestión (mediante organismos consultores/asesores de participación sectorial y, hasta operaciones de mantenimiento de espacios verdes, equipamiento, alumbrado, barrido y limpieza), así como distintos *instrumentos*, utilizados por las políticas y estrategias territoriales y urbanas, para cumplimentar sus objetivos y acciones. Son de naturaleza diversa según las modalidades de intervención utilizadas, es decir, pueden ser proyectos arquitectónicos o urbanos, operaciones de diseño urbano, normas, planes de distintos tipos y escalas, mecanismos institucionales o financieros, entre otros.

### **El Paisaje Cultural y las Estrategias Territoriales-Urbanas Predominantes**

Dentro de este marco teórico y metodológico, se han observado en los distintos partidos que integran el caso de estudio, las políticas territoriales de enfoques integrales como algunas sectoriales, identificando y caracterizando aquellas estrategias predominantes. (*Ver Figura N° 1*)

#### *Partido de La Plata*

A partir de las políticas y estrategias territoriales y urbanas presentadas, se destacan como importantes en este Partido de La Plata las de ordenamiento territorial y uso del suelo que rige sobre toda la jurisdicción desde el año 2000, como una política general asignando usos y

formas de ocupación del suelo. Se promueven desde esta normativa, aspectos que tienen que ver con la renovación urbana (parcela a parcela) y también la preservación y recuperación del medio construido y el medio natural, pero sólo algunas adquieren importancia estratégica y alcanzan carácter de política sectorial posteriormente como estrategias centrales y programas de gobierno específicos.

En este último marco se pueden mencionar la política de valoración patrimonial; la de centralidades y/o subcentralidades; existencia de áreas en proceso de cambio de uso o en transición; las de equipamientos estructurantes y de paisaje urbano asociado a intervenciones de micro puntura transformadoras de las formas en que se realizaba la publicidad, que más tarde se incorpora a una estrategia más global como la del espacio público.

En cuanto al *ordenamiento territorial y el uso y ocupación del suelo*, después de veinticuatro años de regirse por un instrumento muy precario y que no reconocía, por ejemplo, espacios de transición entre lo rural y lo urbano, con la sanción de la Ordenanza N° 9231/00 y 9380/02, el ordenamiento territorial se estructuró en una propuesta de carácter precautorio, entendiendo éste por el propósito de contribuir a la reducción de los procesos de degradación y deterioro con una propuesta que contiene cuatro ejes centrales de intervención:

- El de ordenamiento territorial, entendiendo por esto la clasificación del territorio de acuerdo a una organización que reconozca principalmente su carácter sistémico y funcional;
- La promoción e involucramiento en la gestión territorial por parte de organismos sociales sectoriales generando un espacio y canal de participación ciudadana;
- El reconocimiento y la promoción de la transformación de aspectos de importancia ambiental proponiendo proteger y/o recuperar distintos ámbitos del medio natural;
- El Reconocimiento y la promoción en el ámbito urbano de la preservación urbanística y arquitectónica.

Para ello, la propuesta se estructura en líneas generales a partir de:

Clasificar el suelo en urbano, complementario o de transición, industrial, rural intensivo y extensivo articulado por una estructura vial jerarquizada; limitar o restringir el uso del suelo por grados de molestias, por escalas, por efectos aditivos y por incompatibilidades; limitar la ocupación del suelo con indicadores urbanísticos, volumen y altura de edificación en las zonas urbanas; reconocer zonas especiales de preservación de bienes patrimoniales así como el procedimiento para la aprobación de los bienes a catalogar; reconocer y limitar las zonas



anegables del area urbana y las de protección de arroyos y bañados del área complementaria y rural recuperándolos como corredores ecologicos (diez en total, que nacen y atraviesan todo el territorio del Partido) y declarar zonas a recuperar los noventa y cuatro (94) espacios que funcionaron con actividades extrativas de suelo de forma degradante. También se promueven y reconocen sub-centralidades en la mayoría de los centros conurbados con La Plata.

De esta forma se ha programado un paisaje cultural que incorpora en el ordenamiento territorial la protección y recuperación de los valores de la naturaleza así como el patrimonio urbanístico y arquitectónico. También la participación comunitaria en la gestión de las políticas.

Dentro del paradigma de neto corte funcionalista se regula la subdivisión, el uso y la ocupación del suelo, produciendo algunos cambios en la explotación del suelo de las zonas residenciales, el area central y las zonas industriales, pero manteniendo las actividades de habitar, trabajar, circular y recrearse como el deber ser de la estructuración del territorio. Así también se clasificaron las áreas rurales intensivas y extensivas, en un todo de acuerdo con la visión del zoning. Estas zonas se configuran a partir de corredores relacionados directamente con las principales vías intra e interurbanas y regionales.

Las zonas industriales, se configuran como Parques Industriales con políticas de promoción explícitas y se trasladan y conecta con la región metropolitana y el interior de la provincia, más que con la microrregión, como era anteriormente. También se conformó una pequeña zona industrial mixta y otra zona industrial exclusiva, pero de menor envergadura y organizada sólo a partir de la norma de uso y ocupación.

Por otra parte, y en relación a la normativa de usos del suelo parece importante mencionar dos cuestiones: por un lado, clasifica las intervenciones directas que incorpora regulando los procedimientos para estos tipos de actuaciones –proyectos de urbanización, conjuntos de vivienda, proyectos urbanísticos integrales en área complementaria, club de campo, cementerio privado, subdivisiones en zonas industriales, parque industrial y toda otra forma de agrupación industrial, actividades extractivas de suelo y proyectos particulares – y, por otro, incorpora un instrumento de participación como el Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (COUT), órgano de participación especializado que asiste a la Municipalidad en el desempeño de la función pública urbanística y el ordenamiento territorial.

Por último, y con respecto a esta última modalidad jurídicamente puesta en práctica por la denominada ordenanza de *Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo para el Partido de La Plata*, es importante señalar dos cuestiones que parecen centrales. La primera se refiere a que, ésta última organiza un modelo territorial que no está avalado por un plan y/o un modelo territorial explícito y la segunda que, entre la estrategia de renovación y la de preservación propuestas,

existen contradicciones de orden económico e ideológico no resueltas previamente a su implementación. Por lo tanto, hubo y hay actualmente multiplicidad de problemas en la puesta en práctica cotidiana.

Dentro de las políticas sectoriales ha predominado como *Programa de Gobierno la relacionada con la Protección y Preservación del Patrimonio*. Se conformó desde 1997 una Comisión Asesora denominada Comisión del Sitio (CODESI) y se aprueba por Ordenanza N° 9232/00 el Plan de Manejo para la protección del Casco Fundacional de la ciudad. También se desarrollan los proyectos correspondientes para la presentación a la UNESCO del mismo como Patrimonio Mundial de la Humanidad.

En este marco existió una política que se desarrolló ampliamente. Desde la Universidad Nacional de La Plata, se realizó el catálogo de obras a preservar y estudios morfológicos en el denominado Laboratorio de Prefiguración. Desde la Municipalidad y con las escuelas del distrito, se comenzó un Programa con proyectos que se realizan anualmente tales como “Crucemos a la Plaza”, “¿Como es nuestro barrio?” y otros con amplia participación y exposición pública de las tareas desarrolladas. También se revalorizaron y recuperaron obras de valor como el Pasaje Dardo Rocha – alojando el Museo de Arte Latinoamericano - el Palacio López Merino, el Teatro Coliseo Podestá, Instituto Servente, Palacio Campodónico, Liceo Víctor Mercante y el Portal y las alas laterales del Cementerio, que forman parte también de las políticas de *equipamientos estructurantes*, si contamos con la terminación de la Catedral, el Teatro Argentino y el Estadio Único.

Como parte de la política de *espacio público y de recuperación y puesta en valor de centralidades*, se interviene con un renovado diseño y equipamiento en los dos centros comerciales más importantes de la región que forman parte del Área Central y en cinco de los ocho sub-centros del aglomerado. También se proyectan y recuperan espacios previstos como plazas y plazoletas, tanto centrales como periféricas efectivizando operatorias de mejoramiento en otras. Vinculada con esta última estrategia, se crea en el eje noreste un Parque Ecológico incorporando parte de la cuenca media de los Arroyos Martín y Carnaval. En relación al patrimonio natural también se ha registrado la declaración de interés municipal y provincial, mediante la Ley N° 12247/98, que reconoce como Paisaje Protegido de Interés Provincial a la cuenca del Arroyo El Pescado.

Además se remodelan las vías de circulación intra-urbanas estructurantes con ramblas y/o separadores verdes. Como reafirmación de la política de *espacios públicos* en el año 2005 se promulga la normativa de Espacio Público, Ordenanza N° 9880/05. Esta lo define como una red articulada por espacios viales y peatonales, espacios verdes y centralidades – que a

su vez pertenecen a macro áreas clasificadas en tres zonas, a saber: Casco, Zona de Amortiguación y Eje Noroeste/centros rurales. En la primera se reafirman los componentes aplicados en el Plan de Manejo del Patrimonio caracterizando y clasificando por tipo espacios verdes, espacios viales y peatonales y centralidades y en la segunda y tercera se unifica esta caracterización y también se los clasifica en espacios verdes, espacios viales y peatonales y sub-centros.

Otros títulos de esta normativa tratan: los usos y actividades por escala a la manera de la clasificación de usos en espacios privados – permitidos, tolerados, prohibidos y no consignados-; de los objetos del espacio público como mobiliario; barreras urbanísticas; infraestructuras de servicios; comunicación visual y señalización, incorporando en ésta última reglamentación, la normativa prevista cuatro años antes y probada en los proyectos de embellecimiento y mejoramiento realizados en fachadas y cartelera del área central como operaciones de micro puntura; del arbolado urbano; la regulación de las actividades en cada espacio tipificados que conforman los componentes del sistema urbano y por último se regularon las intervenciones y procedimientos de gestión entre los que se encuentra la Comisión del Espacio Público (COESPU) u órgano de participación sectorial especializado, que asiste a la municipalidad en el diseño de los fundamentos teóricos, técnicos y ambientales que aseguren la pertinencia y la calidad de las intervenciones en el espacio público.

Se han realizado en forma directa, intervenciones de mejoramiento de los centros comerciales de la zona central y en la mayoría de las sub-centralidades reconocidas por la normativa de ordenamiento territorial ya descripta. En los bordes o periferia de la ciudad, ha predominado la construcción de veredas, iluminación y pavimento, junto al acondicionamiento de plazas y plazoletas. En equipamiento, se han materializado edificios institucionales como las delegaciones o Centros Comunales.

En relación con la estrategia vinculada con la *infraestructura y la construcción de la ciudad región*, se destacan las obras de infraestructura vial, como el nuevo acceso a la ciudad por la Autopista Buenos Aires-La Plata y los ensanches y repavimentación de los accesos desde el sureste, Avenida 66 y Avenida 520 y desde el sureste Avenida 7. Finalmente y dadas las características del medio natural, es importante señalar que se han materializado de manera discontinua el dragado y limpieza de canales, en algunos de forma coordinada con Berisso y otras sólo en el Partido de La Plata.

La última estrategia importante identificada en el marco de las políticas territoriales analizadas, esta relacionada con las *áreas en proceso de cambio de uso o transición*. En

esta localidad, están directamente vinculadas con las operatorias de vivienda provenientes de distintos programas nacionales y provinciales, pero se destacan en el periodo 2003-2007, los emergentes del Plan Federal de Vivienda a partir de la construcción de 700 viviendas recuperando la calidad habitacional para las familias que habitaban las Villas ubicadas en el Acceso de la Autopista Buenos Aires-La Plata. Operación que también mejoró parcialmente el espacio público y el “paisaje” de la nueva puerta a la ciudad, desde Buenos Aires y la región sur metropolitana.

También se incorpora una transformación de gran envergadura e impacto regional en la zona que desde el año 60 se reconocía como área industrial. Normada para cambiar el uso industrial por el urbano, con cuatro años de antelación a la normativa general de ordenamiento Ordenanza N° 9231/00. A partir de la baja ocupación industrial y su gran nivel de accesibilidad, tanto desde el interior de la provincia como de la región metropolitana, se promovió desde los intereses privados como un área que podía contener una nueva centralidad. De esta forma se llegaron a concentrar en esta zona todos los emprendimientos de grandes superficies comerciales, como Carrefour, Wall-Mart, Ninni, Vitale y otras.

Desactivada esta gran zona industrial, esta nueva centralidad quedó localizada de forma equilibrada y accesible para servir a los dos grandes asentamientos urbanos del partido: el eje noroeste y el que se extiende entre noreste y sudoeste.

#### *Partido de Berisso*

En este partido de las estrategias territoriales-urbanas presentadas, se destacan aquellas de orden general vinculadas con el ordenamiento del uso del suelo y otras de carácter sectorial, vinculadas con la valorización del patrimonio, el espacio público, las infraestructuras de carácter regional y la existencia de áreas en proceso de cambio de uso o en transición.

En cuanto al *ordenamiento territorial y el uso y ocupación del suelo*, a partir de la sanción de la Ordenanza 2.170/98 modificatoria de la Ordenanza N° 866/85, se aprecia una continuación del paradigma modernista-funcional en la ordenación del territorio con la incorporación parcial del enfoque ambiental, así como la ausencia de un Plan de Ordenamiento que de marco y valore integralmente el territorio.

Dentro del primer paradigma, se mantienen las zonas residenciales y los crecimientos se configuran en forma lineal en relación directa con las principales vías interurbanas. Se mantiene la zona industrial concentrada en torno al Puerto, el Polo Petroquímico, a la que se le agrega la zona industrial exclusiva destinada a Parque Industrial, situada en un área con posibilidades de

mejoramiento de accesibilidad regional a partir del proyecto de vinculación de la Ruta Provincial N° 6 con el Puerto. Finalmente, se produce la ampliación de la zona de esparcimiento destinada al Centro Cívico de la ciudad.

En relación a la incorporación del enfoque ambiental, se reconoce una importante extensión que toma todo el borde costero designada de *recuperación*. Cabe agregar que este espacio, con el sector interno correspondiente al bañado Maldonado, constituyen más de los dos tercios de la superficie del partido donde la norma reconoce limitaciones para su uso y ocupación, al designarla como de recuperación promoviendo la transformación del soporte natural.

Dentro de las estrategias sectoriales predominantes, se encuentra la relacionada con la *valoración patrimonial*, que surge influenciada por el partido de La Plata, en lo concerniente a la Ordenanza N° 2759/05 de Preservación de Bienes del partido. En este sentido, se destaca el reconocimiento nacional como patrimonio histórico, arquitectónico y cultural por Decreto presidencial N° 735/05 de la Calle Nueva York, junto algunas intervenciones de rehabilitación y puesta en valor de bienes preservados. En relación al patrimonio natural ribereño, se registran declaraciones de interés municipal y provincial, mediante la Ley N° 12756/01 que reconoce como Paisaje Protegido para el Desarrollo Eco Turístico al Monte Ribereño Isla Paulino e Isla Santiago en el partido de Ensenada.

Otra estrategia predominante es la vinculada con el *espacio público y el equipamiento estructurante*. Se destacan las intervenciones en el área céntrica de la ciudad a partir de la recuperación y rediseño del Centro Cívico, junto al acondicionamiento de la Avenida Montevideo (incorporación de rambla con arbolado -en un tramo-, e iluminación) y la realización de la plazoleta del Puente 3 de Abril. En los bordes o periferia de la ciudad, ha predominado la construcción de veredas, iluminación y pavimento, junto al acondicionamiento de plazas y plazoletas. En equipamiento, se han materializado edificios educativos, deportivos de baja escala e institucionales (una delegación, un centro de integración comunitaria y el reacondicionamiento del cementerio y la ex hilandería)

En relación con la estrategia vinculada con la *infraestructura y la construcción de la ciudad región*, se destacan las obras de infraestructura vial, como el nuevo acceso a la ciudad por Avenida 66 de la ciudad de La Plata y el ensanche y repavimentación de la Avenida 122 en el tramo Avenida 80-90. Estas obras, están acompañadas con otras realizadas en el Puerto de La Plata, sobresaliendo la nueva escollera del lado de Berisso. Por otra parte, se ha definido, pero aún no habilitado el sector destinado al Parque Industrial, incorporado en la estrategia de ordenamiento de usos del suelo desarrollada. Finalmente y dadas las

característica del medio natural, es importante señalar que se han materializado de manera discontinua el dragado y limpieza de canales, afectando muchas veces a importantes sectores de población con inundaciones periódicas.

La última estrategia predominante identificada dentro de las políticas territoriales analizadas, esta relacionada con las *áreas en proceso de cambio de uso o transición*. En esta localidad, están directamente vinculadas con las operatorias de vivienda provenientes de distintos programas nacionales y provinciales, pero se destacan en el periodo 2003-2007, aquellas emergentes del Plan Federal de Vivienda. Son intervenciones de ensanche o crecimiento, que requieren generalmente un cambio de uso en la normativa y que no han aportado a la definición del espacio público y el paisaje urbano resultante.

#### *Partido de Ensenada*

En este partido de las estrategias territoriales-urbanas presentadas, se destacan aquellas de orden general vinculadas con el ordenamiento del uso del suelo y otras de carácter sectorial, vinculadas con la valorización del patrimonio, el espacio público, las infraestructuras de carácter regional y la existencia de áreas en proceso de cambio de uso o en transición.

En cuanto al *ordenamiento territorial y el uso y ocupación del suelo*, a partir de la sanción de la Ordenanza N° 2.479/00 modificatoria de la Ordenanza N° 977/83, se aprecia una continuación del paradigma modernista-funcional en la ordenación del territorio pero a diferencia de los municipios anteriores, se desconoce las condiciones de fragilidad del medio natural y por lo tanto, no se tiene en cuenta el enfoque ambiental.

En este municipio las transformaciones más importantes están relacionadas con la incorporación de una Zona de Esparcimiento sobre el Camino Parque que conecta La Plata con la costanera, anexa al Área Complementaria destinada al enterramiento de residuos sólidos (CEAMSE) sobre el Bañado, el cual es considerado como Área Rural sin incorporar indicadores que orienten su destino ni otro tipo de restricciones. 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.

Para el resto del territorio se propone la consolidación de los núcleos residenciales existentes y de los usos industriales, aunque todavía hay grandes espacios vacantes, incluso en sectores que limitan con las vías de acceso al río. Para el casco de Ensenada, enclavado entre zonas



industriales y portuarias se propone una extensión hacia el río con una zona residencial muy acotada.

Dentro de las estrategias sectoriales predominantes, se encuentra la relacionada con la *valoración patrimonial*, que surge influenciada por el partido de La Plata, en lo concerniente a la Ordenanza N° 2759/05 de Preservación de Bienes del partido.

En este sentido, se destaca el reconocimiento nacional como patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de algunos sectores del Barrio Campamento, empedrado en la calle J.M. Jeréz entre Australia e Italia, viviendas de chapa y zinc del pasaje Augusto Demilli, puente Giratorio sobre Av. Almafuerte y puente Holandés sobre Canal Oeste, junto a algunas intervenciones de rehabilitación y puesta en valor de bienes preservados como lo es el centro cívico, y la ex Estación de Ferrocarril.

Otra estrategia predominante es la vinculada con el *espacio público y el equipamiento estructurante*. Se destacan las intervenciones en el área céntrica de la ciudad a partir de la recuperación del Centro Cívico, la que incluye el Palacio Municipal, Iglesia Nuestra Señora de La Merced, Plaza Belgrano, Colegio Don Bosco, Edificio Antiguo Correo y Escuela N° 1; junto al acondicionamiento de la Calle La Merced y la realización de la Plazoleta Ortiz de Rosas. Sobre el borde costero de Punta Lara se ha incorporado equipamiento urbano. Con relación al equipamiento estructurante, se han materializado la Unidad Sanitaria de Punta Lara en reemplazo de la Unidad N° 184 y la Veterinaria Municipal.

En cuanto a la estrategia vinculada con la *Infraestructura y la construcción de la ciudad región*, se destacan las Obras de Infraestructura Vial, el nuevo acceso a la ciudad a través de la Bajada de la autopista Buenos Aires-La Plata, como el nuevo acceso a Zona Franca y obras ejecutadas en el Puerto de La Plata.

Se han materializado de manera discontinua el dragado y limpieza de canales, como lo fue la limpieza del Canal Oeste.

La última estrategia predominante identificada dentro de las políticas territoriales analizadas, esta relacionada con las *áreas en proceso de cambio de uso o transición*. En esta localidad, están directamente vinculadas con las operatorias de vivienda provenientes de distintos programas nacionales y provinciales, pero se destacan en el periodo 2003-2007, aquellas emergentes del Plan Federal de Vivienda. Son intervenciones de ensanche o crecimiento, que requieren generalmente un cambio de uso en la normativa y que no han aportado a la definición del espacio público y el paisaje urbano resultante.

### Reflexiones Finales

Del análisis y la evaluación de las políticas revisada y llevadas a la práctica en el caso de estudio, surgen algunas reflexiones necesarias de realizar.

En relación al *ordenamiento territorial y el uso y ocupación del suelo*, se han incorporado sin la existencia de un plan que le de marco y sentido, de manera desarticulada y en forma recortada algunos valores ecológicos y paisajísticos. En La Plata, se protege las zonas de arroyos y bañados, se reconoce la necesidad de recuperación de las cavas y se incorpora la evaluación de impacto ambiental como diagnóstico para el ordenamiento. Mientras que en Berisso, se reconoce la fragilidad del medio natural a partir de condicionar la ocupación del Bañado, mediante acciones de recuperación de su totalidad. En Ensenada, éste último se destina a un uso productivo lo cual es inviable.

En cuanto a la *valoración patrimonial*, en general se utilizó esta estrategia y algunos instrumentos incorporado por la ciudad de La Plata. Sin embargo en esta última, es en la única jurisdicción que se incorpora al ordenamiento territorial, aunque con contradicciones y confrontación de intereses, entre los especulativo del mercado inmobiliario y la protección de los bienes y el ambiente de valor patrimonial. No obstante, tiene un programa centrado en la cuestión patrimonial urbanística que ha sido utilizado como estrategia de gestión que busca trascender internacionalmente y otras acciones relacionadas con esta última, asociada al *espacio público*. Sin embargo, contradictoriamente, persiste una visión del territorio que continúa valorizándolo con el paradigma del modernismo desde lo funcional y utilitario – asociados a los viejos valores de la producción - y que, en razón de ello no ha logrado una visión integral ni articulada en la diversidad.

En este marco, las políticas se tornan contradictorias y, si bien han logrado modificar el paisaje cultural en algunos microespacios, esencialmente desde la publicidad y el mejoramiento del espacio público en las viejas y centralidades emergentes en la ciudad de La Plata, que se trasluce fundamentalmente en la arquitectura comercial, en general, ellas se entienden más como el recorte y congelamiento/restauración del paisaje previo que, como la creación de otros nuevos y/o mejores y con valores sociales aggiornados. Por otro lado y, en lo que respecta al paisaje, tampoco se acompañó con una estrategia de implantación de arbolado urbano sistematizado como estructurante en su conformación y factor de recualificación ambiental.

Especialmente se denota en la normativa para el Espacio Público de La Plata, que si bien las estrategias y los instrumentos han sufrido un proceso de cambio, aún no queda claro lo que pertenece a la esfera pública y a la privada. Se legisló la acción de los agentes públicos junto

con la actuación privada. Esta superposición complica la comprensión de la actuación pública, que no es posible de ser reglamentada del mismo modo que la privada. Combinar ambos sectores en un mismo cuerpo legislativo no favorece su comprensión y consecuente cumplimiento por parte del sector privado. Por otro lado, las actividades que pueden desarrollarse en el espacio público se califican de la misma forma que en el espacio privado. Desde otra perspectiva, pero dentro de la misma estrategia de valorización del espacio público, en los tres partidos se han realizado intervenciones directas tendientes a la puesta en valor de las centralidades existentes y en el caso de La Plata, de las principales centralidades emergentes.

En relación a los *equipamientos estructurantes y las infraestructuras para la ciudad región*, se puede expresar que algunas de ellas, como la Autopista La Plata–Buenos Aires y la Avenida 66 (nuevo acceso a Berisso), han abierto nuevas cuencas visuales de orden territorial. Mientras que la Catedral y el Estadio Único, han aportado nuevas situaciones de percepción del paisaje urbano de la ciudad. El primero, constituye el único punto alto de acceso público, ubicado en el centro geográfico de la región.

En cuanto a las *áreas en proceso de cambio de uso o en transición*, en los tres partidos las mismas han sido efectivizadas a partir de distintas operatorias estatales de vivienda. En el caso de la ciudad de La Plata, las mismas han sido acompañadas parcialmente con un tratamiento paisajístico y la incorporación de espacios públicos recreativos, mientras que en los restantes partidos este componente de diseño urbano no ha sido tenida en cuenta.

Para finalizar, se entiende que cada jurisdicción ha realizado una valoración de su territorio sin intención de compatibilizar políticas y estrategias, además de tratarse de manera contradictoria, aquellos aspectos estructurales que debieran tener un abordaje similar por constituir recursos ecológicos que pertenecen a una misma región natural.

Asimismo, se considera que no ha existido una valoración integral del territorio como patrimonio, como paisaje cultural a promover. Sólo ha sido visualizado de manera fragmentaria y contradictoria, restándole valor a las políticas y estrategias orientadas en ese sentido.

Figura N° 1. Síntesis de las Políticas Territoriales y Urbanas Identificada.



Elaboración propia en base a trabajo de campo e información primaria

## Bibliografía

Borja, J. (2003). *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza Ensayo.

López, I. (2005). "Territorio, ciudad y paisaje" en Belli-Benassi (Editores). Serie didáctica, Tomo II, Planeamiento paisajista y medio ambiente. La Plata: UNLP.

Martínez de San Vicente, I. (2005). "De las Reservas Naturales a los Paisajes Culturales. Nuevos Criterios en la Ordenación del Territorio.". Conferencia dictada en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Córdoba.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2004); *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Buenos Aires

Valles, M. (1997). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.