

Código de ordenamiento urbano y economía urbana.

Análisis de una problemática concreta en la ciudad de La Plata.

Gabriel Losano

Licenciado en Geografía y Magíster en Economía Urbana.
Docente Investigador del Centro de Investigaciones Geográficas,
Facultad de Humanidades y Cs de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
Correo electrónico: glosano@yahoo.com
Dirección postal: Calle 48 e/6y7 S/N Oficina 833, La Plata
(B1900TJO), Argentina.

Recepción del artículo: 14 de marzo de 2011
Aceptación final de artículo: 7 de Junio de 2011

La lógica del máximo y mejor uso de los terrenos urbanos, son características que determinan las normativas relativas a las construcciones y usos del suelo. Por lo cual, los efectos económicos de dicha regulación no sólo afectan a parcelas individuales sino que tienen implicancias sociales de largo alcance para ciertas zonas y para la ciudad como un todo. En el año 2000 se aprobó la Ordenanza 9231/00 de Ordenamiento Territorial y Uso Del Suelo en el Partido de La Plata. Así, el área urbana incrementa su superficie un 17% y para viviendas en altura un 622%. En abril de 2010, se sanciona otra ordenanza, la 10703/10, en la cual se vuelven a intensificar los indicadores tanto constructivos como de ocupación del suelo.

El objetivo de este trabajo es arribar a una primera aproximación de los efectos en la economía de la ciudad de La Plata ante la normativa en cuestión. Los cambios que introduce esta ordenanza, que nos interesa analizar, es la ampliación del área urbana, la ampliación de las zonas de edificación para viviendas en altura y la creación de áreas para urbanizaciones cerradas en la periferia rural. Para ello se consideran cuestiones teóricas y trabajos empíricos sobre la cuestión. Se analizó la evolución del mercado de suelo y viviendas en La Plata, mediante recopilación de información en 86 inmobiliarias que operan en el mercado platense, y se localizaron dichas ofertas mediante el uso de un sistema de información geográfica.

Estos cambios normativos determinaron una muy marcada diferencia del mercado de suelos entre el casco histórico fundacional y su periferia. Entre el 2002 y el 2009 la cantidad de m² a construir autorizado por el municipio se incrementó un 1361% en el casco histórico y 372% en el resto de la periferia.

Urban Zoning Code and Urban Economics.

Analysis of a specific problem in the city of La Plata.

The logic of the highest and best use of urban land, are characteristics that determine the rules relating to buildings and land uses. Therefore, the economic effects of such regulation, not only affects individual plots but has far-reaching social implications for some areas and for the city as a whole. In 2000 adopted the Municipal Law 9231/00 of Zoning and Land Use in the district of La Plata. Thus, the urban area increases by 17% and for housing in a 622% height. In April 2010, it passed another Municipal Law, 10703/10, which becomes a step both constructive and indicators of land use.

The aim of this work is to arrive at a first approximation of the effects on the economy of the city of La Plata before the rules in question. The changes introduced this ordinance, which we want to analyze, is the expansion of urban areas, expansion of areas for residential building height and building areas to gated communities in the rural periphery. We analyze the evolution of land and housing market. To do this we collected information in 86 trade in the real estate market and located platense these offers by using a geographic information system.

These policy changes resulted in a very marked difference in the land market between the historic district and its periphery. Between 2002 and 2008 the number of m² to build authorized by the municipality increased by 1361% in the historical center and 372% in the rest of the periphery.

Introducción

En diciembre de 2000 se decidió intensificar los indicadores constructivos en el Partido de La Plata¹ y en abril del 2010 se aprobó un nuevo Código de Ordenamiento Urbano (COU), en el cual se volvió a incrementar tales indicadores. Este tipo de normativa tiene una fuerte impronta en los espacios urbanos² en los cuales reside y se desenvuelve el 98% de la población del distrito en cuestión (INDEC; 2010).

Para captar el significado del nuevo COU en la economía urbana hay que entender que toda actividad requiere de un espacio. Y tal espacio se materializa en los inmuebles, sea suelo libre o construido; por ello está también el mercado de suelos rurales y urbanos, el de arriendo de inmuebles, el de venta de viviendas, el de oficinas, el de locales comerciales, el de los

estacionamientos. Todos ellos son ejemplos y una enumeración no exhaustiva de estos mercados objeto de estudio de la economía urbana que se encuentran directamente afectados por este tipo de normativas.

Un primer objetivo de este trabajo es arribar a una aproximación de los efectos en la economía de la ciudad de La Plata ante la normativa en cuestión. El segundo objetivo es conocer los principales sectores de su economía que se ven afectados por el cambio del COU. Por ello empezaremos analizando comportamiento nacional y local del mercado de suelo urbano y viviendas; luego veremos el papel del Estado “como productor, regulador, gestor y árbitro” de los conflictos y contradicciones surgidos entre los distintos agentes modeladores del espacio urbano y las principales intervenciones urbanísticas. Posteriormente se

¹ Dicho Partido cuenta con 649.613 habitantes (INDEC, 2010) y conforma el extremo sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires de la República Argentina.

² El espacio urbano es entendido como el ámbito tanto urbano como su periferia donde se desarrollan y relacionan un gran número de actores sociales.

indagará de qué manera esta relación entre el mercado y el Estado tiene efectos en los distintos sectores de la economía de la ciudad. Finalmente se plantearán reflexiones que van más allá de la economía de la ciudad, pero que se encuentran vinculadas en el espacio urbano, tales como cuestiones físico urbanas, sociales, ambientales y de transporte.

Estas reflexiones pretenden sugerir algunos elementos de interpretación cuando se trata de diseñar e implementar este tipo de normativas y el papel del mercado inmobiliario en ellos. Se toma como período de referencia entre los años 2002-2009 por ser inmediato a la entrada en vigencia³ de la Ordenanza 9231/00, en el cual se intensificaron los indicadores constructivos; y para apreciar la dinámica de la industria de la construcción en Argentina llegando al 2009, último año del que se dispone de información al momento de redactar este trabajo. Se recopiló información en inmobiliarias que operan en el mercado platense y se recurrió al uso de un sistema de información geográfica para analizar su localización.

El Mercado de Suelo y Vivienda

El suelo urbano es, en gran medida, la base material fundamental para la producción de la ciudad y, la actividad encargada de la misma, es la industria de la construcción. Para entenderla hay que tener en cuenta algunas características propias de la misma:

- Involucra a varias actividades industriales
- Tiene un mercado cautivo, dado que toda actividad requiere en mayor o menor medida alguno de sus productos (infraestructura o inmueble).
- Por cada producto requiere de un nuevo suelo: al terminar cada obra (cada producto), la empresa debe disponer de un nuevo terreno.
- Además de ser una actividad productiva, es también una actividad especulativa.

Respecto al primer punto, es lo que se conoce como "cadena de valor", la cual implica una red de alianzas verticales entre empresas independientes. Esto involucra a una gran cantidad de sectores que, para el caso

de la construcción, van desde la detección de la demanda, el diseño, los proveedores y la construcción propiamente dicha. Los "proveedores" consta de todos los insumos para la realización de la misma, que pueden ser: Desde la industria metalúrgica (para la estructura, revestimientos, equipamiento, aberturas, etc.), maderera (techos, pisos, aberturas), eléctrica, plástico (revestimiento, cañería, etc.), cerámica; por mencionar algunas.

En cuanto al mercado cautivo, está dado porque, no sólo se requiere del lugar físico necesario para cada sector en particular (comercial, industrial, residencial, recreativo, etc.), sino también, porque toda la infraestructura que hace a la ciudad requiere de la industria de la construcción.

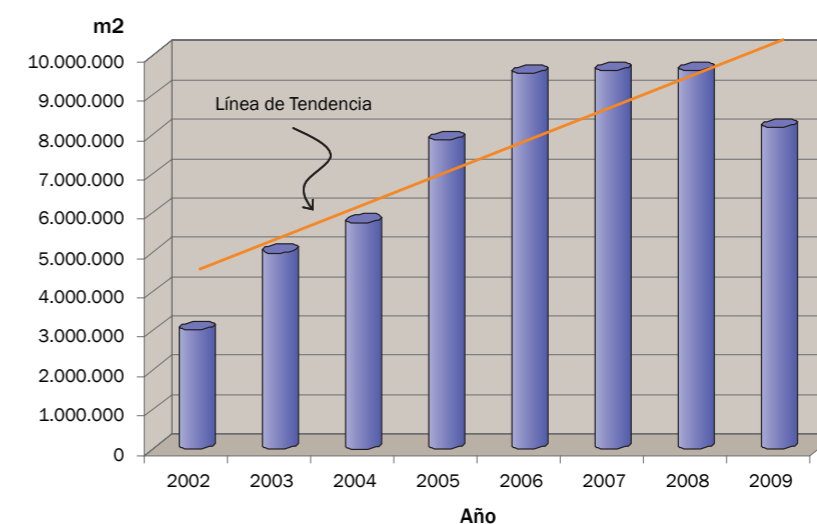
A su vez, el principal insumo de esta actividad es el suelo. La misma, tiene la particularidad que por cada producto requiere de un nuevo suelo: al terminar cada obra, la empresa debe disponer de un nuevo terreno para comenzar otra⁴. Estas cuestiones hacen que sea una actividad especulativa dado que, el suelo urbano no es un bien de consumo que se usa y desgasta en un breve período de tiempo, sino que es un activo de carácter indestructible, permitiendo mantenerlo fuera del mercado a la espera de la obtención de un beneficio económico, basado en el alza de los precios. Por su parte la construcción de un inmueble, como un departamento, permite al propietario obtener ingresos provenientes de su uso o arrendamiento. Esto se expresa nítidamente a través de la demanda de viviendas con propósitos de inversión financiera, protección contra la inflación y/o especulación.

Así, a partir del 2003 la reactivación del mercado se da por la combinación entre las tasas de rentabilidad y la seguridad que implica una inversión inmobiliaria, generando una oportunidad difícil de igualar en otras actividades. Como se mencionó, el dinamismo de la construcción residencial está estimulado por la colocación de excedentes económicos generados en distintos sectores de la economía, que adquiere una alternativa rentable a través del alquiler del inmueble o como simple resguardo de valor del dinero. Ésta es la gran diferencia respecto al dinamismo del sector en los años '90 donde el mercado inmobiliario estaba es-

timulado por la estabilidad de precios, créditos y una demanda contenida durante los años '80, en donde se buscaba la vivienda como una necesidad y no como una inversión. Por lo cual, la crisis mundial que se inició en el 2008 prácticamente no afectó la actividad debido a que es financiada por la colocación de excedentes de otros sectores y no por los créditos bancarios⁵.

Desde la recuperación de la economía en el 2003 la actividad de la construcción no se ha detenido. En el período 2002-2009 la superficie permitida en 42 principales municipios del país tuvo una tasa media de crecimiento del 17,63%.

Gráfico 1
Superficie a Construir por Permisos de Edificación en 42 Municipios 2002-2009.



Fuente: Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC).

El Mercado de Vivienda y Suelo Urbano en la Economía de La Plata

Este boom de la construcción se reflejó más intensivamente en la ciudad de La Plata. En efecto, la cantidad de superficie permitida de construcción en el Partido de La Plata tuvo una tasa media de crecimiento del 50,44% entre 2002 y 2009. Si bien se aprecia cierta oscilación de acuerdo al año, es propio de la actividad, dado que desde los años sucesivos a un pico, se construye lo que se autorizó previamente (Gráfico 2). Pero estas obras se distribuyeron de manera diferencial en el territorio. En el caso

urbano se concentró el 59% de la superficie total permitida de construcción en el 2009; mientras que su tasa media de crecimiento para el período 2002-2009 fue del 63,28%. En la periferia noroeste⁶ se concentró el 26% de la superficie total permitida de construcción nueva, con una tasa media de incremento del 31,35% entre el 2002-2009. La periferia sudoeste⁷ captó el 10% de la superficie total permitida y su incremento medio fue del 27,65% para el período en cuestión. Finalmente, la periferia sudeste⁸ del partido, solamente captó el 5% de la superficie total permitida pero con un incremento medio del 52,57% (Figura 1).

³ Dicho código entró en vigencia en el 2001.

⁴ Si bien la actividad de la construcción involucra construcciones nuevas, ampliaciones o reformas de inmuebles, se hace referencia a la obra nueva debido a que es la que tiene mayor impronta en la ciudad y hace a los objetivos del trabajo.

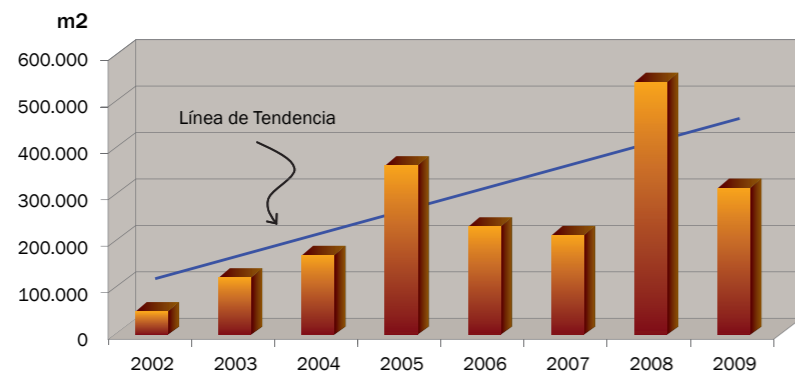
⁵ Ver Anuario Inmobiliario, 2009; Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM, 2000); Elizondo, M., 2009; IERIC, 2009; Robba, A., 2008.

⁶ Compuesta por las delegaciones de Tolosa, Ringuelet, Gonnet, Hernández, Gorina, City Bell, Villa Elisa y Arturo Seguí.

⁷ La conforman las delegaciones San Carlos, Los Hornos, Etcheverry, L. Olmos, M. Romero y Abasto.

⁸ Conformada por las delegaciones de Villa Elvira y San Lorenzo.

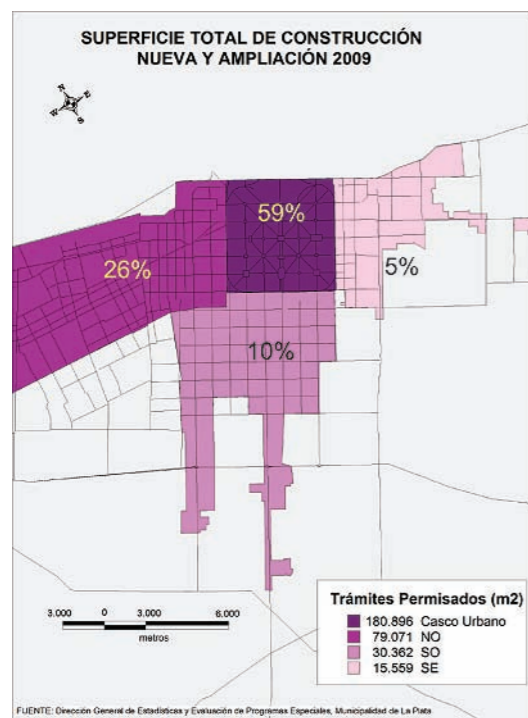
Gráfico 2
Superficie Permisada en el partido de La Plata 2002-2009.



Fuente: Dirección General de Estadísticas y Evaluación de Programas Especiales (DGE), Municipalidad de La Plata.

Figura 1

Superficie total permitida para construcción. M² acumulados 2002-2009.



Casco Urbano	1.301.792
SO	187.873
SE	59.754
NO	454.170

Fuente: DGE, Municipalidad de La Plata.

Tomando el casco urbano, dado que concentra la mayor superficie de obras, podemos ver cómo se reparte según su destino. La vivienda multifamiliar⁹ (edificios departamentos) y locales comerciales representan el

72% y 46% respectivamente, sobre el total del partido. Y su tasa media de variación entre los años 2002-2009 fue del 91,36% para la vivienda multifamiliar y 56,08%, para los locales comerciales (Cuadro 1).

⁹ Clasificación del uso habitacional: Multifamiliar: dos o más unidades funcionales regulados bajo el régimen de Propiedad Horizontal (art. 102º, Ordenanza 9231/00).

Cuadro 1

Superficie total Permisada para Construcción en el Casco Urbano según destino. La Plata. 2009.

Destino	Sup. (m ²)	Representación en todo el Partido	Tasa media de Var. 02-09
Viv. Unifamiliar	14.449	21%	24%
Viv. Multifamiliar	149.416	72%	91%
Locales comerciales	9.091	46%	56%
Total	172.957	59%	63%

Fuente: DGE, Municipalidad de La Plata.

Por su parte, la composición del mercado inmobiliario muestra un importante dinamismo en los departamentos. La cantidad de ofertas de inmuebles para la venta entre marzo de 2009 y marzo del 2010 se mantienen constantes para las casas; un incremento del 25% en la cantidad departamentos (tanto usados como a estrenar), locales y oficinas (estas últimas con un incremento mayor pero con pocas ofertas); y un descenso de lotes (Cuadro 2).

Los departamentos son el tipo de inmueble que mayor oferta presenta durante el periodo en cuestión, representando en marzo del 2010 el 44% del total de las ofertas para venta en el partido de La Plata (Gráfico 5). Estos son, en el 86% de los casos, de uno o dos dormitorios (Gráfico 6). Los valores de los departamentos en el casco urbano son de 1300 dólares/m² en promedio; por encima de la media del país que es 1100 u\$/m² (Dataurbis, marzo 2010).

Cuadro 2

Cantidad de Ofertas para la Venta de Inmuebles en La Plata. Marzo 2009-Marzo 2010.

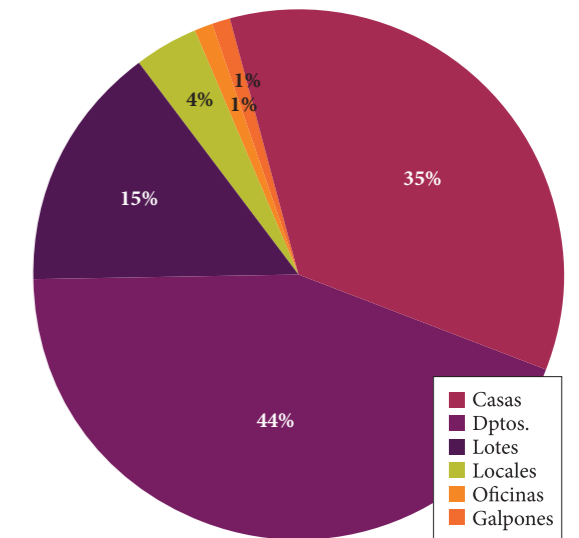
Inmueble	Mar-09	Sep-09	Mar-10	Var. Mar 09 / Mar 10
Casas	2042	1923	2034	0%
Departamentos	2076	2636	2601	25%
Lotes	1103	868	884	-20%
Locales	190	196	237	25%
Oficinas	49	76	72	47%
Galpones	75	54	59	-21%
Total de Vtas.	5355	5753	5887	6%

Fuente: Dataurbis.

Esto muestra que el interés de invertir en inmuebles persiste en el rubro residencial, particularmente en departamentos para hogares de una a tres personas. El mercado se concentra cada vez más en el producto

Gráfico 5

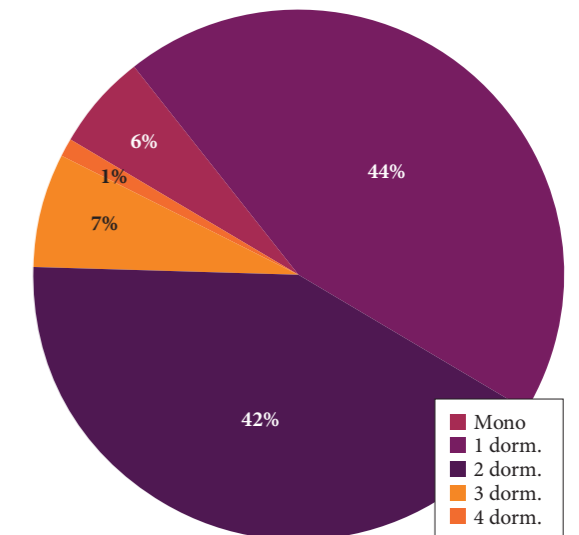
Composición de Ofertas para la Venta de Inmuebles en La Plata. Marzo 2010.



Fuente: Dataurbis.

Gráfico 6

Departamentos Ofertados según Cantidad de Dormitorios. La Plata. Marzo 2010.



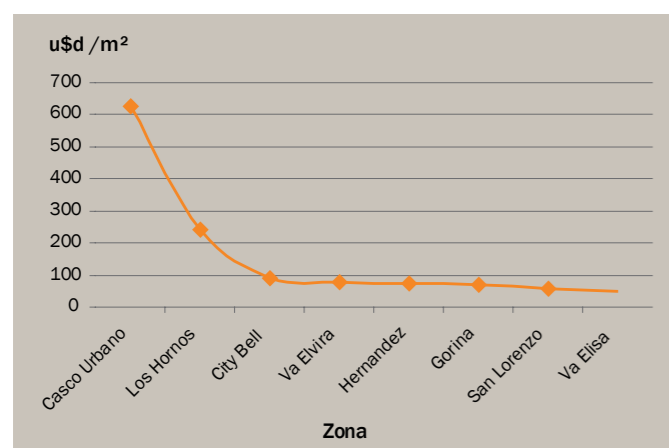
Fuente: Dataurbis.

a estrenar debido a que el comprador sigue siendo y será de perfil netamente inversor, mientras no haya créditos más accesibles.

Respecto a los valores de los terrenos promedio, hay una gran diferencia entre el casco urbano y su periferia. Mientras que en el primero un terreno cuesta 625 dólares el metro cuadrado, en el centro de Los Hornos -es decir, contiguo al casco fundacional-, su valor desciende a 243 dólares el metro cuadrado (Gráfico 7). Esto expresa cómo las características y el comportamiento del mercado inmobiliario se encuentran fuertemente vinculados a la normativa urbanística y de la construcción. Veremos, a continuación, que es en dicho casco urbano donde tales normativas definen las mayores densidades constructivas y cómo éstas influyen en los valores del suelo.

Gráfico 7

Valor de Terrenos Promedio en La Plata. 2010.



Fuente: Relevamiento propio.

El Estado en la Economía Urbana

El Estado tiene ingerencia directa en el mercado de suelo al favorecerlo mediante el dictado de nuevos códigos de planeamiento y por excepciones otorgadas y/o modificaciones ante las normas vigentes¹⁰. ¿Cómo afecta esto a los valores del suelo? Como se mencionó, la actividad de la construcción -además de ser una actividad productiva-, es también especulativa. Para entender de qué manera da lugar a tal especulación, consideremos primero cuáles son los componentes en la formación del precio del suelo.

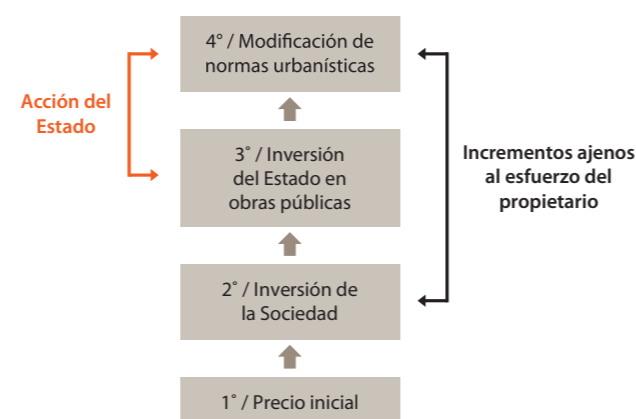
¹⁰ El COU tiene un apartado relativo a las excepciones.

El precio inicial está dado por los costos de producción, esto es proporcionado por los costos que implica una subdivisión que da origen al terreno. Luego vienen las inversiones conjuntas de los vecinos en el barrio, dadas por las construcciones y mejoras que cada uno de ellos realiza en su terreno. Posteriormente, es el Estado que interviene con obras de infraestructura: calles, iluminación, plazas, etc.; aunque en algunos casos son pagadas por los vecinos. Finalmente, está la norma urbanística con sus indicadores constructivos que definen, entre otras cosas, cuánto se puede construir en cada terreno (Figura 2).

Si bien esta formación de precios no quiere decir que la sucesión de componentes se den en el orden descrito, algunos pueden ser simultáneos e, inclusive, inversos: primero puede ser la modificación de normas urbanísticas -como ser transformación de suelo rural a urbano-, previamente a la inversión de la sociedad. Pero son los componentes vinculados al Estado lo que reviste una especial importancia para lo que nos ocupa. Tanto el aumento de indicadores constructivos como la expansión del área urbana, generan movimiento de los precios del suelo. Cuando se producen cambios en la capacidad de soporte del suelo se traslada al precio por el que puede obtenerse el terreno. Es decir, si antes se podía construir una vivienda y ahora se puede hacer ocho viviendas por la posibilidad de levantar edificios departamentos

Figura 2

Componentes en la formación del precio del suelo.



Fuente: Elaboración Propia en base a Jaramillo (2003) y Morales Schechinger (2005).

(vivienda multifamiliar), el valor de ese terreno se incrementará acorde a la cantidad de viviendas que se pueden construir en él. Esto sucede más allá de si la demanda es alta o baja, por las características de la actividad de la construcción ya descritas¹¹. Lo mismo sucede con la expansión del área urbana cuando se pasa de un uso rural a urbano-residencial. Donde se produce un cambio en la capacidad constructiva del terreno es donde se produce el mayor incremento del valor del suelo. En el resto de las áreas se produce un incremento más moderado dado por el

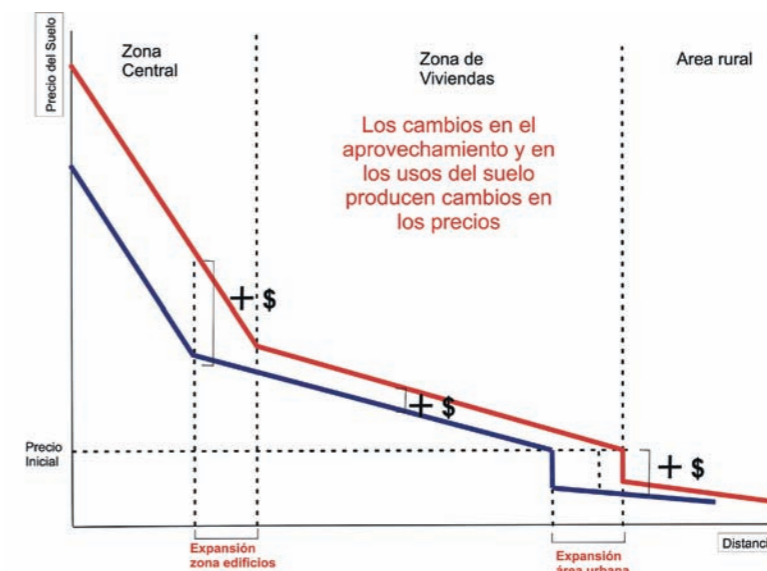
“efecto contagio” de las otras áreas y por cierta demanda sobre áreas de menor densidad para residir (Figura 3).

Por lo cual podemos afirmar que:

- Los cambios en el aprovechamiento y en los usos del suelo producen cambios en los precios.
- Casi ningún incremento en el precio de la tierra es derivado del trabajo del propietario.

Estas cuestiones estimulan a que la actividad de la construcción sea también una actividad especulativa.

Figura 3
Cambio de Usos y Precio del Suelo.



Fuente: Elaboración en base a Jaramillo, S.; 2003

Nueva Ordenanza de Ordenamiento Territorial para el Partido de La Plata

En el año 2000 se aprueba la Ordenanza 9231/00 de Ordenamiento Territorial y Uso Del Suelo. Los cambios que introduce esta ordenanza, que nos interesa analizar, es la ampliación del área urbana, la

ampliación de las zonas de edificación para viviendas multifamiliares en altura y la creación de áreas para urbanizaciones cerradas en la periferia rural. Así, el área urbana incrementa su superficie un 17% y para viviendas en altura un 622%¹². Diez años después se aprobó un nuevo código urbano, a través de la Ordenanza N° 10703/10¹³. Dicha re-

¹¹ Por una cuestión de espacio no se puede ahondar en este punto. El mercado cautivo, la demanda de suelo y la inversión financiera y la especulación son las características de la actividad constructiva que hacen de la demanda este presente casi constantemente.

¹² Informe General. Ordenanza 9231/00 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, Municipalidad de La Plata

¹³ Al momento de escribir este trabajo, no entró en vigencia hasta no contar con la convalidación provincial.

forma contempla mayores alturas en el área central del casco histórico. También se amplían las zonas de urbanizaciones cerradas y el área urbana en la periferia. Estas directrices implican la segregación de funciones (por zonificación) y la aplicación indiscriminada de indicadores constructivos, cuyos valores más altos se encuentran en el centro histórico de la ciudad y van disminuyendo hacia su periferia; como muestra la figura 3. Dentro de los cambios que se introdujeron en la ordenanza 10703/10 respecto a la anterior (9231/00), se mencionan los que tienen fuertes imprevistas en la ordenación territorial:

1 Nuevas áreas para la construcción de Clubes de Campo

A través de la creación de Zona de reserva para Clubes de Campo R/RCC (Art. 24° y 25°), que no se encuentra especificada en el Plano n° 1: Zonificación General.

Los Clubes de Campo se encuentran contemplados por el artículo 64° del Decreto Ley 8912, y son considerados como “complejos recreativos residenciales” que deben estar localizados en áreas no urbanas, poseer un área común de esparcimiento y un área de viviendas de uso transitorio (Art. 64°, DL 8912). Por

lo cual, en la práctica, es un uso urbano en territorio rural (Figura 4). Por otra parte, la no delimitación de las zonas R/RCC da lugar a la libre interpretación, en referencia al mencionado artículo del DL 8912, para la construcción de clubes de campo en toda “área no urbana”.

2. Ampliación de zonas urbanas

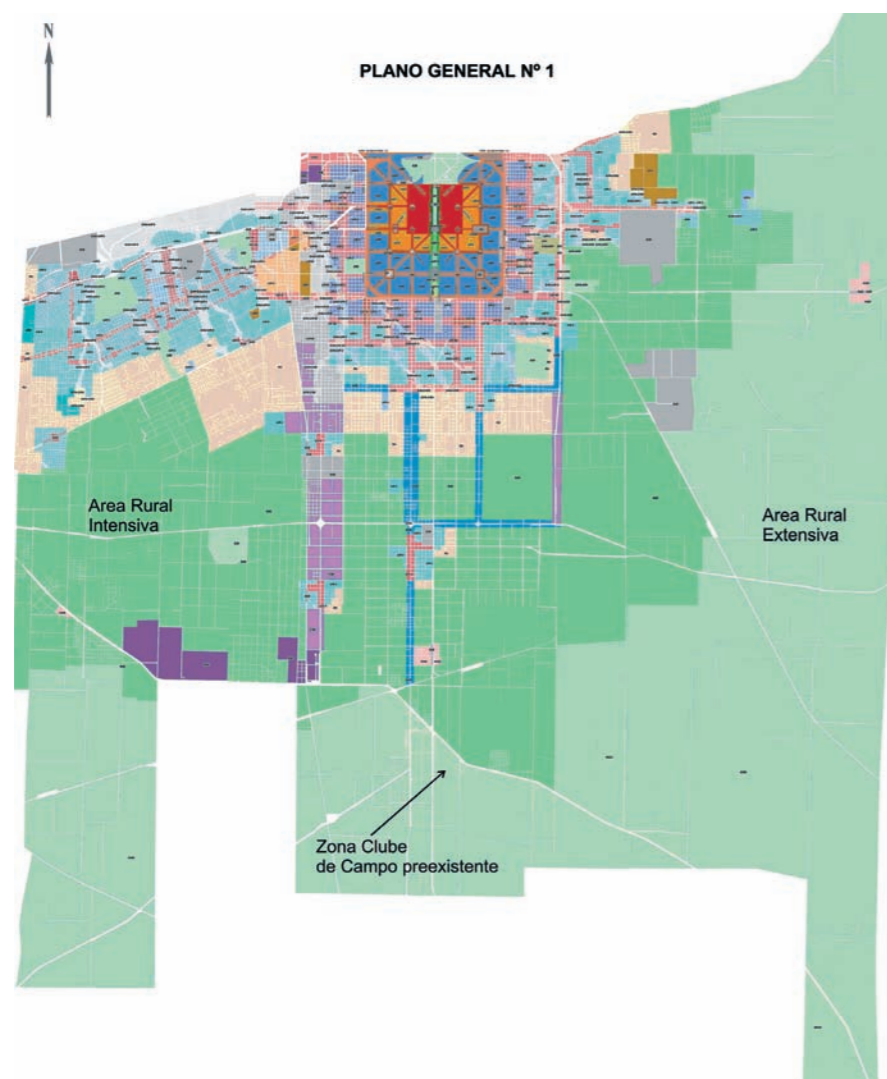
Mediante la extensión de áreas urbanas, en la periferia (Fig. 5). Por otra parte, la Zona de Reserva Urbana son los ámbitos territoriales destinados al ensanche

del Área Urbana. El uso dominante de esta zona es el Rural Intensivo (Art 18°, Ord 10703/10).

3. Aumento de densidades en diversas modalidades

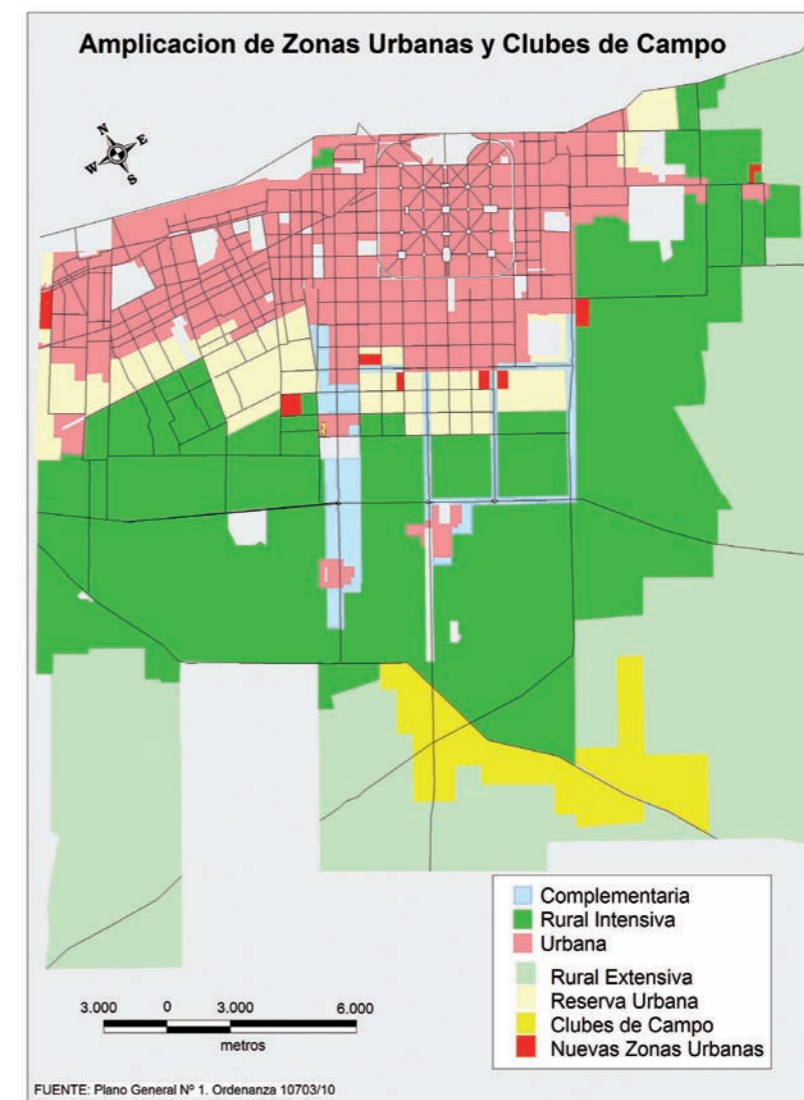
3.a. Mediante un aumento de las alturas de las edificaciones. El incremento va de 1 a 6 niveles dependiendo de la zona y los premios. Por su parte, dichas zonas se expanden unos 12 Km², alcanzando a ocupar el 50% de la superficie del casco urbano (Figura 6).

Figura 4



Fuente: Plano General N° 1. Ordenanza 10703/10

Figura 5



Fuente: Plano General N° 1. Ordenanza 10703/10

3. b. Aumento de la intensidad constructiva mediante Compensaciones Urbanísticas (Art.90°):

- Por provisión de cocheras y edificación de jerarquía.
- Por Englobamiento de Parcelas
- Compensación Volumétrica por Lotes de Tamaño Reducido
- Se exceptúa de terreno absorbente¹⁴ a las zonas centrales, así como aquellas parcelas cuya superficie sea menor a 300 m² (Art. 58°). Ampliándose las zonas afectadas a esta excepción

3.c. Se deroga estándares mínimos admisibles para vivienda unifamiliar y multifamiliar.

4. Respetto al Patrimonio

- 4.a. Se derogan y modifican, de la Ordenanza 9231, artículos referentes a Zonas y Bienes a Preservar.
- 4.b. Se reducen las áreas de Valor Patrimonial (Art. 141°). La Zona a Preservar del Decreto 1579 es de 4,52 km² y en la Ordenanza 10703 es de 0,07km² según Art. 141° o 1,85Km², según plano 2: Zonas especiales¹⁵.

4.c. Se procura confeccionar un listado de bienes en listados en un registro (Art. 142°, 151° y 152°), omitiendo el existente en el Decreto 1579/06.

¿Qué Modelo de Ciudad?

Respetto a estas modificaciones que se introdujeron en la ordenanza en cuestión, podemos mencionar cuáles son las derivaciones más evidentes en lo económico, pero cómo afecta también en el plano urbano, ambiental y social.

La Economía de la ciudad

El aumento de los indicadores constructivos y las densidades de población en el casco fundacional, así como la expansión de las áreas urbanas en la periferia, tienen su impronta en la economía de la ciudad. Es de esperar un fuerte incremento en los valores de los inmuebles. Como se mencionó, este aumento de los indicadores constructivos que se proponen, trae una suba de los valores de las propiedades porque, en la práctica, los indicadores definen el “rinde” de los terrenos. Por lo tanto, las constructoras buscan los terrenos aptos, según la legislación, para la edificación de una torre. Así, el precio del inmueble está determinado por lo que se puede construir en el lugar. Por lo cual, en el casco fundacional, es de esperar que el aumento de los indicadores constructivos que propone el nuevo COU influirá en los valores de los inmuebles; y, en la periferia tal aumento se debe al arrastre de los valores del casco y a la demanda de las familias que no pueden o no desean vivir en él, dado los altos precios y la baja calidad del centro.

Esta contradicción entre las excesivas densidades en el casco urbano y las bajas densidades en la periferia, han sido a la vez causa y efecto de la preeminencia del transporte automotor. Éste es garantía y casi única opción de movilidad en la ciudad¹⁶ acarreado enor-

mes y crecientes costos de tiempo y operación vehicular; con consecuencias más graves para los hogares de menores recursos.

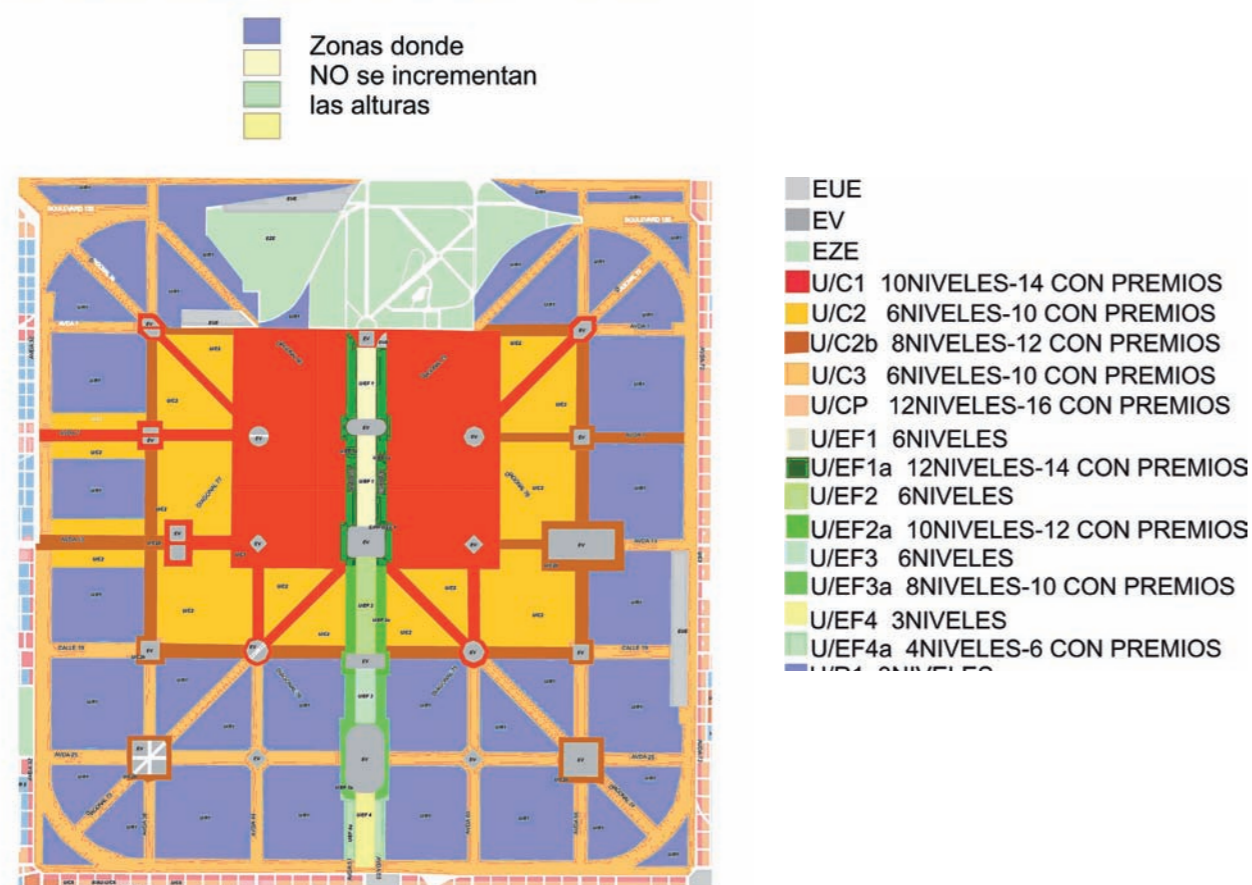
Por otra parte, hay una pérdida de actividades y oportunidades en el casco urbano con la demolición del patrimonio urbano. En efecto, se debe entender que preservar un edificio con una gestión combinada de protección y restauración, muy por el contrario de perder valor, genera oportunidades de desarrollo. Edificios patrimoniales representan un sistema de recursos no renovables para la ciudad. Los bienes catalogados por el Decreto 1579/06 implican un total de 1826 lotes, lo cual constituía sólo el 3,77% de los 48.380 terrenos con potencialidad para construir edificios en el año 2006¹⁷.

El caso del barrio porteño de San Telmo, es un buen ejemplo donde la preservación arquitectónica, muy por el contrario de “atentar contra el progreso”¹⁸ -como se suele argumentar-, ha experimentado un fuerte crecimiento. Según datos del Ministerio de Hacienda del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, en el 2009 San Telmo fue uno de los barrios de mayor relación entre la superficie de los permisos otorgados para construcciones nuevas y ampliaciones (36.752 m²) y la extensión del barrio (1,22 Km²); es decir, la densidad de construcción¹⁹ (Fig. 7). Así, incorporando al sector privado en la rehabilitación, proyectos como hoteles y centros comerciales, se explora y aprovecha la potencialidad de un desarrollo sostenible. Por el contrario, cuando las torres disponen, los precios de los terrenos son tan elevados que sólo grandes empresas pueden entrar al mercado. Cuando es negocio reciclar casonas, edificar casas o departamentos de hasta tres pisos, son montos que caen en los ahorros de una mayor cantidad de población.

También se pierde una actividad valiosa en la generación de desarrollo como es el turismo. Siguiendo el ejemplo del barrio porteño de San Telmo, gracias

Figura 6

Zonificación Casco Urbano. Ordenanza N° 10703/10



Fuente: Plano General N° 1. Ordenanza 10703/10

14 “La superficie libre que resulte de la aplicación del F.O.S. deberá destinarse, en un porcentaje no inferior al 50% a terreno natural absorbente, forestado y parquizado” (Art. 58°, Ord. 10703).

15 No coinciden el texto de la ordenanza con su respectivo plano

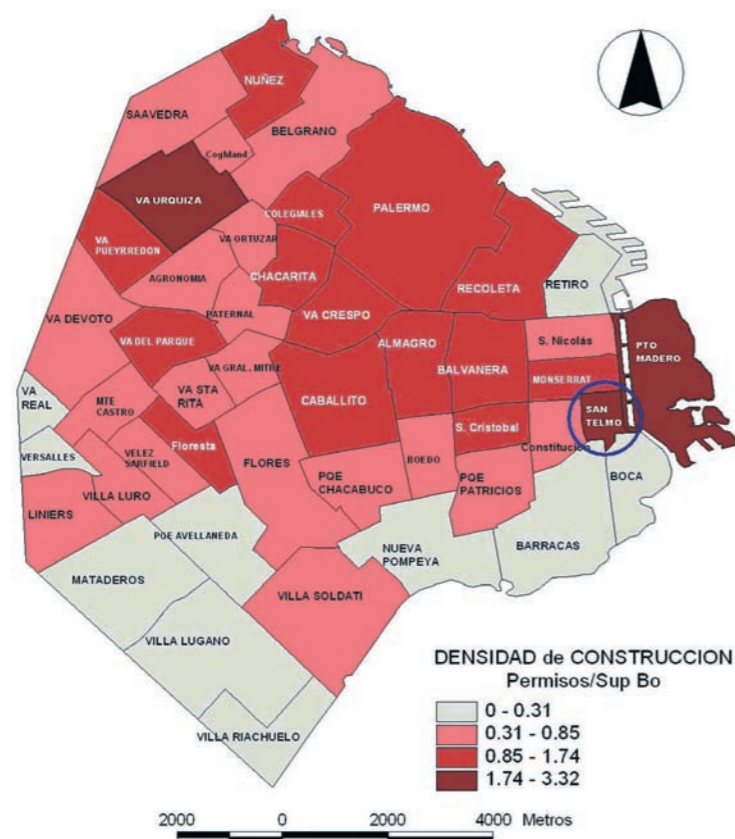
16 Es muy costoso implementar un sistema de transporte público eficiente en grandes extensiones de baja densidad demográfica.

17 Elaboración propia mediante información de la Dirección de Planeamiento y la Dirección de Catastro de la Municipalidad de La Plata, 2006.

18 Ejemplo más reciente es la solicitada “¿Construcción ya no es sinónimo de progreso?” en el diario El Día con fecha 23/12/09, firmada por Colegio de Ingenieros, de Agrimensores, Técnicos y Arquitectos; distintas agrupaciones empresarias del sector de la construcción, como varios ingenieros, arquitectos y agrimensores particulares.

19 Se toma la densidad con el fin de relativizar sus valores de acuerdo a su superficie, de tal forma que la variable observable (superficie de permisos otorgados) tiende a tomar un valor mayor a medida que crece la extensión del barrio.

Figura 7
Permisos Otorgados y Superficie Cubierta Total
por Barrio 2009



Fuente: Dirección Gral. de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, GCBA

a sus patrimonios arquitectónicos que lo caracterizan, se ha convertido en uno de los puntos de interés turísticos de la ciudad²⁰. Es que el negocio turístico aprovecha áreas preservadas, preexistentes en un lugar, transformándolas en atractivo (Kuper, D., 2009). Para la comunidad local donde se halla el área preservada, el turismo genera nuevas actividades económicas. “Uno de los barrios más antiguos, San Telmo es uno de los paseos favoritos de locales y visitantes. Tiene tradicionales bares, restaurantes, milongas, tanguerías y muchas casas de antigüedades” (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires²¹). El turismo también requiere de un conjunto de servicios para su realización:

alojamiento, transporte, gastronomía; reactivando el comercio y/o sectores que no se los vinculan directamente al turismo. Es decir, el turismo no sólo genera crecimiento y empleo para las actividades claramente vinculadas al sector (como hoteles y restaurantes, agencias de viajes, entre otras) sino también para una gran cantidad de otras actividades indirectamente relacionadas (como el comercio, la construcción, etc.) (Cámara Argentina de Turismo; 2008). Contradictorio es entonces que, desde el Municipio de La Plata aseguran que “los más reconocidos urbanistas coinciden en que la ciudad de La Plata es un modelo de planificación urbana de avanzada del Siglo

XIX. Esa es la respuesta ideal con la que cuenta el turista al momento de elegir a la Capital provincial como un destino digno de conocer, recorrer y transitar²²”. El patrimonio es un recurso valioso para la ciudad y sus habitantes. Si se demuele todo el patrimonio para dar lugar a edificios de renta²³ ¿qué nos quedaría para ofrecer, para mostrarle al visitante?

Por otra parte, si se sigue tratando a la ciudad como mercancía en donde los valores determinan torres con pequeños departamentos de 30-40 metros cuadrados, las actividades terciarias deberán, también, migrar a la periferia porque no encontrarán superficies mayores y precios acordes para desarrollar su actividad.

Otra cuestión que requiere un estudio particularizado, son los costos de adecuación de la infraestructura necesaria para tales densidades.

A su vez, la ampliación de las zonas para clubes de campo se efectúa en desmedro de una actividad productiva como lo es la agrícola intensiva. El Cinturón Hortícola Platense constituye el área productiva más importante de la provincia con el 25,15% de la superficie hortícola total de la Provincia de Buenos Aires. La principal área florícola del país se concentra en La Plata. La producción de este partido representa alrededor del 45 % del total de la Provincia de Buenos Aires (Municipalidad de La Plata). A su vez concentra el 27% de la cantidad de explotaciones florícolas de toda la provincia de Buenos Aires con un promedio de 5,07 ha por explotación (Censo Hortícola de la Provincia de Buenos Aires, 2005). La actividad agrícola intensiva en el partido de La Plata no sólo es un sector productivo de suma importancia para la región sino para toda la provincia. Ésta se perderá debido a la no definición de límites para los clubes de campo, que se podrían construir en zona rural y cuya superficie total mínima de ellos es de 10²⁴ ha.

Esta expansión del suelo urbano redefine el carácter del precio, que muta de rural a urbano. A partir de la modificación de la condición de uso del suelo, pasando a ser un uso más intensivo que se manifiesta en la subdivisión y, consecuentemente, en el precio de mercado: de fracciones que van de 0,5 a 10 ha se transforman en lotes mínimos²⁵ de 600 m².

Así, se pueden dar dos situaciones. Que el propietario venda en función de la maximización de rentabilidad alternativa que le brindara la venta del suelo, frente a seguir produciendo productos florícolas; o que adquiera la propiedad del suelo un agente inmobiliario. Este nuevo actor no agrícola, usa la tierra no como recurso productivo, sino que la administra como un capital, persiguiendo la búsqueda de los beneficios extraordinarios producto del cambio de uso (especulación), tal como se explicó anteriormente (Fig. 3).

Detrimiento Urbano ambiental

Desde lo **urbanístico-ambiental**, los mencionados cambios que se pretenden introducir en la nueva Ordenanza 10703/10, no hacen más que acentuar el proceso de deterioro que viene sufriendo el casco fundacional. La ciudad de La Plata fue concebida como una ciudad modelo fecundada por las novísimas ideas de fines del siglo XIX. Se identificaba por sus edificios emblemáticos, ejemplo paisajístico-ambiental del higienismo de su época. Hoy peligra en convertirse en una ciudad con una infraestructura obsoleta y una banalidad arquitectónica que va disolviendo los últimos elementos del patrimonio histórico y arquitectónico de su casco histórico.

Foto 1
Area Central del Casco Urbano



20 Ministerio de Turismo de la Nación (<http://www.turismo.gov.ar/esp/menu.htm>) y Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (<http://www.bue.gov.ar>)

21 Ver: <http://www.bue.gov.ar/?mo=portal&ac=componentes&ncMenu=186&tr=body&mn=1.2.13.23.186>.

22 Municipalidad de La Plata. Disponible en: <http://www.laciudad.laplata.gov.ar/turismo>

23 Entre 2008-2010 se demolieron 53 casas patrimoniales con este fin. Relevamiento Propio.

24 Art. 66º, DL 8912/77.

25 Art. 66º, DL 8912/77, en el caso de los clubes de campo, si no podrían ser de dimensiones menores.

Se produce la edificación de torres entre medianeras²⁶ sin otro valor que la búsqueda de renta, propios de una arquitectura vulgar y falta de belleza, en desmedro de paseos por calles y avenidas lucidas por los frentes, de importancia y alto significado patrimonial (Foto 2).

Foto 2



Así se produce también, un aumento de población por efecto del aumento de densidad habitacional. A su vez, hay un incremento de las densidades en cuanto a ciertas actividades comerciales creciendo la demanda de transporte sobre una oferta vial constante afectando la circulación.

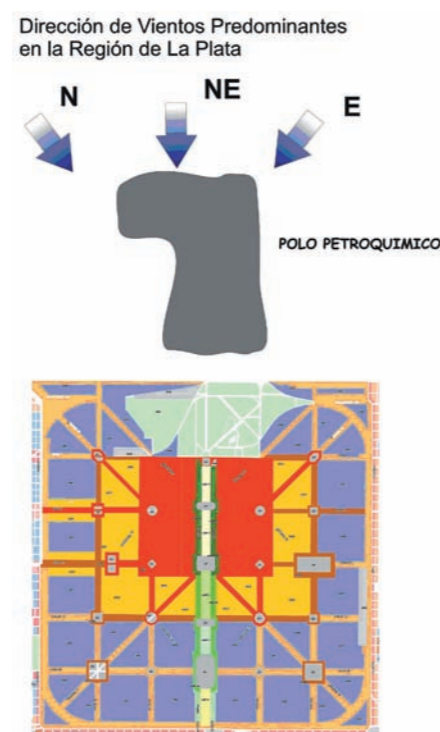
Los efectos de la congestión, en quienes deben transportarse, recae tanto en el tiempo y costos de traslado como en los costos operacionales de los vehículos. Pero, los efectos perjudiciales de la congestión también caen sobre todos los habitantes de las urbes, en términos de deterioro de su calidad de vida en distintos aspectos, como mayor contaminación acústica y atmosférica, impacto negativo sobre la salud mental, etc. Por lo tanto, de una forma u otra, nadie queda inmune a sus consecuencias.

La excesiva densificación trae consigo la pérdida, de espacios verdes públicos, de espacios para los peatones, de paisaje, de asoleamiento, de superficies de suelo absorbente (libre) y de forestación. A su vez, estos hechos, contribuyen al progresivo deterioro atmosférico al producirse escasa circulación/ renovación

²⁶ Suele llamarse medianera a todos los muros divisorios de terrenos. La construcción de un edificio, al ocupar todo el ancho del solar, sus paredes laterales hacen de medianera con la construcción vecina como puede apreciarse en las fotos 1 y 2.

ción del aire debido a que los vientos predominantes son los del este, norte y noreste (Servicio Meteorológico Nacional) trayendo las emisiones gaseosas del Polo Petroquímico. Todas estas secuelas constituyen pérdida de calidad de vida (Fig. 8).

Figura 8



Fuente: Elaboración en base a información del Servicio Meteorológico Nacional y Plano General N° 1. Ordenanza 10703/10

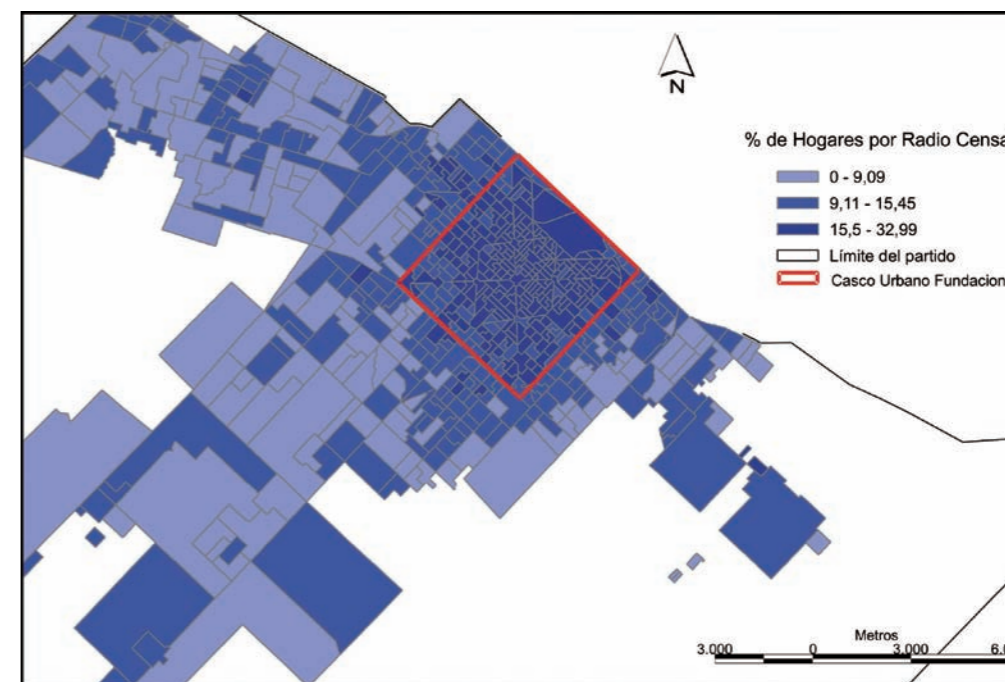
Aspectos sociales

Con toda esta secuela de efectos negativos, el impacto tanto de alguno de estos factores en particular, como la conjunción de todos ellos, determina cambios en la composición social y en la estructura demográfica. Los estratos altos y medios pueden pagar por soluciones de viviendas en la periferia, principalmente por considerar que las condiciones generales del entorno urbano son muy poco atractivas en el casco fundacional.

Con esto se contribuye a incrementar las preferencias sociales inclinadas a favor de un urbanismo horizontal. En ello se destaca el ideal de casa propia con jardín y estacionamiento interior en un medio "con más verde". Las familias tienden a irse del casco dado que

los valores de las propiedades son muy altos y una calidad ambiental y urbanística baja (foto 3). Según el INDEC en el 2001, el 20% eran hogares unipersonales en el casco, mientras sólo 10% en la periferia (Fig. 8).

Figura 9



Fuente: INDEC. Centro Nacional de Población y Vivienda. 2001.

Foto 3. Periferia Noroeste 2004-2010



En estas dos imágenes se puede apreciar la intensidad de construcción entre los años 2004-2010.

A su vez los sectores de menores ingresos son “expulsados” a una periferia cada vez más extensa, por defecto de la dinámica del mercado de suelo descripta. En este contexto, los precios del suelo no bajan, aún cuando se extiende la frontera urbana. Y, el nivel de precios de las viviendas no ha guardado relación con el poder adquisitivo del salario. Según valores del año 2009, un departamento de 50 metros cuadrados costaba 162 sueldos²⁷. Estos códigos urbanos de favorecer al sector inmobiliario producen una fuerte demanda contraída que se debe volcar a los alquileres; pero, en los sectores más vulnerables, genera una fuerte exclusión del mercado formal de viviendas. Por lo cual, la primer estrategia de estos últimos fue la búsqueda de terrenos lejanos para acceder a una propiedad en el mercado formal. La periferización de las demandas de sectores medios y altos se reflejó en aumento de precios del suelo, profundizando así, esta situación de los sectores de menores recursos; provocando que cada vez más gente se oriente hacia el mercado informal.

Desde el punto de vista de la urbanización, se produce ocupación de tierras en la periferia, y densificación de las villas miserias en las áreas centrales. Para el año 2009 había 104 asentamientos informales en el Partido de La Plata (Un Techo para Mi País; 2009); mientras que según un relevamiento del 2004, la cantidad de asentamientos era de 81 (Dirección de Planeamiento Urbano, Municipalidad de La Plata). Si bien este fenómeno también está vinculado a la complejidad que reviste los problemas de las sociedades empobrecidas como la nuestra, estos códigos constructivos están lejos de favorecer a la configuración de una ciudad socialmente integrada.

Conclusiones

No quedan dudas que la ciudad es uno de los territorios social y económicamente más complejos. Por ello, es que intentamos hacer una aproximación desde lo económico, a la regulación territorial de La Plata quedando pendiente un análisis más profundo de cada una de las cuestiones tratadas.

La esencia de la legislación aquí mencionada no es propia de la ciudad de La Plata. Lamentablemente es un proceder de varias décadas socialmente aceptado

en Argentina. Hay otras formas de construir el espacio urbano. El único camino no es arrasar patrimonio (o no patrimonio) para construir torres sobre reducidos terrenos y entre medianeras; en un gran centro muy denso y una periferia cada vez más extensa y de baja densidad. Este no es el insuperable modelo urbano. En el esfuerzo para la preservación del patrimonio histórico urbano se deben proponer reformas en los métodos de acción y financiamiento, de modo de involucrar a todos los actores sociales y destinar los bienes preservados a usos con probada demanda social. El turismo urbano se basa en cualidades de los valores culturales, la recreación y la herencia del lugar. Se pierden así, oportunidades turísticas y el desarrollo económico a través del efecto transversal que ésta genera, inclusive en sectores como la construcción.

En el Partido de La Plata, la agricultura intensiva es la principal de la provincia y tiene en promedio 5 hectáreas. Por su parte, los clubes de campo, según la legislación, deben tener un mínimo de 10 hectáreas; así, se estarán perdiendo por lo menos dos explotaciones hortiflorícolas por cada uno de estos emprendimientos inmobiliarios.

Siempre se argumentó que es “atentar contra el desarrollo o el progreso” cualquier medida que impida la construcción de edificios en altura. No se trata de impedir la construcción de tales inmuebles sino que se deben definir otros lugares para que realmente favorezcan al desarrollo. Las arquitecturas modernas bien podrían marcar un nuevo estilo, un nuevo momento histórico, fuera del casco antiguo, interactuando de manera funcional, melódica y ambientalmente conveniente. Pero, ¿hay necesidad de destruir la arquitectura precedente, la historia de la ciudad para satisfacer a un solo sector de la sociedad proporcionándole suelo para su uso intensivo? Definitivamente no y sobran ejemplos de preservación de patrimonio arquitectónico: Cartagena de Indias, Cuzco, Quito, Salvador de Bahía, por citar algunos de Latinoamérica. Lo único que afecta a esta actividad, al igual que a cualquier otra, son las crisis económicas. Por el contrario, con este modelo de ciudad se pierden más actividades económicas y se aumentan sus costos. Pero antes, se necesita un diagnóstico que capture aspectos ambientales, sociales y económicos. Por ello es necesario un abordaje visto desde una óptica plu-

ridisciplinaria y multiprofesional que no se resuelve con indicadores constructivos. Cómo se organiza y desarrolla el territorio siempre es un tema mayor que afecta fuertemente a la sociedad que reside.

El problema de acceso al suelo o a la vivienda es complejo y no se resuelve con códigos constructivos. Se debe trabajar en un conjunto de políticas y normativas tanto de orden económico y social como propias de la vivienda.

Finalmente, la ordenanza hace explícita la falta de un diagnóstico pertinente al establecer plazos para estudios en el casco urbano (Art. 354°). Esto no sólo demuestra que la ordenanza no responde a un plan de ordenamiento y desarrollo territorial, sino que también ignora la periferia. Disuelve un órgano de participación multisectorial como el Consejo de Ordena-

miento Urbano y Territorial (COUT) (Art. 358°) por la creación del Consejo Único de Ordenamiento Territorial, representado por el Ejecutivo e instituciones referentes a la construcción (Art. 340°). La creación de este organismo no es representativo porque tiene mayoría el Ejecutivo y lo que puede hacer es aconsejar y no ordenar, dejando puertas abiertas para manejar la ordenanza al arbitrio de la autoridad ejecutiva en la aplicación de varios de sus artículos.

Por todo ello, es pertinente concluir que de los procesos de densificación del casco histórico y su periferia -configurados por leyes cortoplacistas del mercado y un Estado partícipe sin criterios ambientales, sociales, ni económicos-, no debe esperarse que contribuyan al desarrollo y a una mejora en la calidad de vida de sus habitantes.

BIBLIOGRAFIA

- ALMIRÓN, Analía (2004). “Turismo y Espacio. Aportes para otra Geografía del Turismo”. GEOUSP: Espaço e Tempo, N° 16. Págs. 166-180. (Disponible en: <http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/geosp/Geosp16/Interc%C3%A2mbio1.pdf> Bajado el 7 de julio de 2010)
- ANUARIO INMOBILIARIO (2009). *Seguir creciendo en el mercado*. Anuario Inmobiliario 2008-2009. Págs. 14 a 15.
- CÁMARA ARGENTINA DE TURISMO (2008). *La importancia de la actividad económica de turismo y viajes en Argentina*. Buenos Aires: Cámara Argentina de Turismo.
- CEDEM (2000). “Desarrollo inmobiliario y déficit habitacional en la ciudad de Buenos Aires”. Coyuntura Económica, N° 1. Buenos Aires: CEDEM
- DATAURBIS (2010). “El Mercado Inmobiliario en La Plata”, N°3. (Disponible en: <http://www.dataurbis.com.ar/informes.html> Bajado el 18 de junio de 2010).
- DUCH DEVESEA, M. J., ZAPATA AGUIRRE, Z., RISSO, W. A., BRIDA, J. G. y PEREYRA, J. S. (2009). “Turismo y Crecimiento Económico: Un análisis empírico de Colombia”. Estudios y Perspectivas en turismo, N°18. Págs. 21-35.
- ELIZONDO, Marcelo (2009); “La recuperación de la actividad después de la crisis internacional”. Anuario Inmobiliario, 2008-2009. Págs. 8-9.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, Ministerio de Economía, Dirección Provincial de Estadística y Ministerio de Asuntos Agrarios, Dirección Provincial de Economía Rural (2005). *Censo Hortiflorícola de la provincia de Buenos Aires*. La Plata: Ministerio de Economía y Ministerio de Asuntos Agrarios.
- IERIC (2009). “Informe de coyuntura de la construcción”. Informe N° 47. (Disponible en: <http://www.ieric.org.ar/coyuntura.asp> Bajado el 27 de octubre de 2009)
- JARAMILLO, Samuel. (1999). “El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas”. *Territorios*. N° 2; pp. 107-129.
- JARAMILLO, Samuel. (2003). Los Fundamentos económicos de la participación en la plusvalía. Documento preparado para el CIDE Universidad de Los Andes y el Lincoln Institute of Land Policy.
- MORALES SCHECHINGER, Carlos (2005). Algunas explicaciones del comportamiento del mercado de suelo. Texto preparado para el curso de Educación a Distancia: Mercado de Suelo en Ciudades Latinoamericanas, marzo, Lincoln Institute of Land Policy.
- ROBBA, Alejandro (2008). “El mercado inmobiliario de la ciudad de Buenos Aires”. (Disponible en: <http://www.metropolitana.org.ar/site/idm.php> Bajado el 6 de abril de 2010)
- UN TECHO PARA MI PAÍS (2009). “Relevamiento de Datos de Asentamientos Informales en el Gran La Plata.” (Disponible en: <http://www.untchoparamipais.org/argentina/investigacion> Bajado el 10 de junio de 2010)

27 Promedios del Salario Mínimo, Vital y Móvil; Ministerio de Trabajo y promedio de departamentos en zona céntrica, IERIC.