

¿Expansión urbana o desarrollo compacto? Estado de situación en una ciudad intermedia: Bahía Blanca, Argentina

Guillermina Urriza*
Eduardo Garriz**

Resumen

A pesar del bajo incremento poblacional de Bahía Blanca y la existencia de importantes superficies de tierra vacante, en el año 2010 el municipio sancionó el “Plan Director del Periurbano Bahiense” que autoriza la habilitación de nuevos desarrollos suburbanos.

Resulta relevante analizar el instrumento de planificación sancionado por el gobierno local, el proceso de expansión urbana de los últimos años y la necesidad de incorporar nuevas tierras para ser urbanizadas.

El presente trabajo comprende el debate en torno a los modelos de ciudad compacta y ciudad dispersa; se analiza el proceso de expansión y la disponibilidad física de tierras urbanizables en Bahía Blanca y, por último, la normativa urbana recientemente sancionada en la ciudad.

Palabras clave: Expansión urbana, Periurbano, Tierra vacante, Mercado del suelo urbano

* Docente del Departamento de Geografía y Turismo, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.
e-mail: gurriza@uns.edu.ar

** Docente del Departamento de Geografía y Turismo, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.
e-mail: ejgarriz@uns.edu.ar

Urban expansion or compact development? State of the art in an intermediate city: Bahía Blanca, Argentina

Abstract

Despite the low level of population growth rate in Bahía Blanca and the existence of vast areas of vacant land, the Director Plan of the Periurban Sector was passed in 2010 by the municipality of Bahía Blanca in order to foster new suburban developments.

It is important to analyse the planning instrument approved by the local government, the process of urban expansion in recent years, and the need to add new lands to be urbanized.

This article includes the debate about models of compact and dispersed city; the process of expansion and physical availability of developable land in Bahía Blanca; and finally, the urban regulations recently adopted in the city.

Key words: Urban expansion, Periurban areas, Vacant land, Urban land market.

Introducción

La problemática del crecimiento urbano está directamente vinculada a la propiedad de la tierra, los agentes intervinientes y la gestión del suelo que determinan cierta dinámica en distintos períodos que van configurando la expansión y densificación de la mancha urbana, como así también, el desarrollo de forma compacta o bien siguiendo algunos ejes de crecimiento.

Al recorrer la periferia en diferentes salidas de campo o al observar una imagen satelital de Bahía Blanca, se puede apreciar la disponibilidad de tierras vacantes al interior del anillo de circunvalación mientras la expansión de la ciudad ha traspasado este “límite” artificial. De esta manera se ha conformado un espacio urbano con discontinuidades, cuyas consecuencias son, entre otros problemas la desarticulación socioespacial, las deficiencias de accesibilidad en algunos sectores y las dificultades (técnicas y económicas) de dotar de infraestructura y equipamiento que satisfagan las necesidades de la población.

A pesar del bajo incremento poblacional registrado en los últimos censos¹ y la existencia de estos vacíos capaces de absorber el futuro crecimiento de la ciudad, en el año 2010 el municipio sancionó el Plan Director del Periurbano Bahiense (Ordenanza n° 15637) que autoriza la habilitación de nuevos desarrollos suburbanos. Atento al escenario que plantea la nueva normativa, resulta relevante analizar el plan mencionado, el proceso de expansión urbana de los últimos años y la necesidad de incorporar nuevas tierras para ser urbanizadas.

Dentro de este contexto es de destacar que la normativa sobre uso y ocupación del suelo es una de las acciones públicas que afectan en forma diferencial la tierra urbana, el crecimiento de la ciudad y, por ende, la distribución de la riqueza, cuya consecuencia es una mayor diferenciación socioespacial. En este sentido es importante reconocer que la intervención del Estado tiene implicancias directas en el mercado de tierras y en la generación y apropiación de la renta urbana². Por lo tanto su accionar debe propender a buscar el equilibrio entre las fuerzas del mercado, los agentes intervinientes y el proyecto de ciudad, orientado a promover un crecimiento armónico en términos de estructura y funcionalidad.

Por último, cabe señalar que el trabajo se organiza en tres partes: la primera comprende una breve referencia al debate en torno a los modelos de ciudad compacta y ciudad dispersa; la segunda aborda el proceso de expansión y la disponibilidad física de tierras urbanizables en Bahía Blanca y, la última analiza la normativa urbana recientemente sancionada en la ciudad.

¹ En el Censo Nacional del 2010, el partido de Bahía Blanca registró 301.572 habitantes y una variación relativa intercensal de 5,9 %.

² La modificación del uso, especialmente de rural a urbano, tiene importantes efectos en los valores del suelo. Los mayores incrementos en los precios (plusvalías) se producen mediante las decisiones públicas que cambian el uso de la tierra, incluso su densidad (Darin-Drabkin, 1977). Es decir, la estructura de valores de la tierra urbana se relaciona con el uso al que se puede destinar y lo que sobre ella se puede construir.

Ciudad compacta *versus* ciudad dispersa

El crecimiento espacial de las ciudades está estrechamente relacionado con el dinamismo de las actividades económicas que inciden en la estructuración de las áreas de expansión urbana, como también en la mayor especialización y extensión del área central. Si bien los efectos son mucho más moderados que en las grandes metrópolis, en las ciudades intermedias este proceso lleva a la incorporación de nuevas áreas a la trama urbana consolidada (Gárriz *et al.*, 2005).

Se reconocen básicamente dos formas de crecimiento espacial de las ciudades: por verticalización y también pueden extenderse en superficie incorporando al uso urbano tierras de la periferia³. Atento a cuál de estas formas de crecimiento espacial es dominante y cómo se materializa en el espacio urbano se plantea la dicotomía entre ciudades compactas y ciudades dispersas.

Existe una variada bibliografía que aborda diferentes aspectos vinculados a estos modelos (Moliní y Salgado, 2010 y 2012; Magrinyà y Herce, 2007; Cárdenas Roperó, 2012; Indovina, 2007; Chavoya Gama *et al.*, 2009), entendiendo que la urbanización compacta se caracteriza por una trama urbana contigua y densidades medias o altas; mientras que la ciudad dispersa presenta un proceso de ocupación del espacio urbano discontinuo, predominantemente en baja densidad y en extensión, con tramas urbanas formadas generalmente por viviendas unifamiliares.

El debate sobre la densidad y extensión de las ciudades, la forma y sustentabilidad urbanas cobra cada vez más relevancia. No se trata solo de una preocupación ambiental, sino también se cuestiona la calidad de vida, las condiciones de equidad social y las implicancias económicas que estas formas de urbanización suponen. En definitiva es importante evaluar si, dado un crecimiento poblacional determinado es mejor que este ocupe el suelo de manera razonablemente compacta o, por el contrario, de forma extensa y con baja densidad.

La literatura reconoce diversos beneficios que genera el crecimiento de carácter compacto, entre ellos, una menor dependencia del automóvil y por lo tanto una reducción de las emisiones de gases, congestión vehicular, consumo de energía y tiempos de desplazamiento y, también, un ahorro de recursos y menores costes de funcionamiento y mantenimiento urbano. Cárdenas Roperó afirma que

³ Cabe señalar que “En el proceso de expansión de las ciudades se puede observar dos formas de crecimiento espacial: una en superficie, donde la ciudad se va extendiendo desde el centro hacia la periferia y otra, en altura que transforma la fisonomía y funcionalidad del área dónde se localizan” (Marengo, 2000: 27) En su artículo “Una reflexión sobre el modelo urbano: ciudad dispersa-ciudad compacta”, Chavoya Gama, García Galván y Rendón Contreras afirman que “...existen varios tipos de expansión territorial de la ciudad. Hasta podríamos considerar que la densificación es una forma de expansión urbana (vertical).” (Chavoya Gama, 2009: 37). En algunos casos la superficie artificial creada en altura es más importante que la superficie que se incorpora al uso urbano en la periferia, evidenciando un proceso de crecimiento que podría considerarse como de expansión vertical de la ciudad. Es dable aclarar que en este trabajo el término *expansión* hace referencia al crecimiento horizontal y, por lo tanto, no se considera el crecimiento en altura que también exhibe la ciudad.

“A nivel económico se ha de considerar el menor coste en la provisión de servicios de carácter público tales como la sanidad, la educación, la protección policial, los bomberos, los sistemas de alcantarillado, las bibliotecas, los parques públicos, el transporte público... Desde la perspectiva ambiental el consumo energético, hídrico, la recogida y tratamiento de residuos, los costes privados y sociales que comportan la movilidad obligada y la no obligada, son menores en entornos urbanos con una densidad elevada.” (Cárdenas Roper, 2012: 319)

Teniendo en cuenta que el suelo es un recurso limitado y que el desarrollo urbano en baja densidad implica un alto grado de consumo del mismo “...con la ciudad compacta no solo se logra un uso más eficiente del suelo sino que, además, disminuye la presión sobre los espacios naturales y los usos agrarios, lo que contribuye a preservar los espacios abiertos.” (Molini y Salgado, 2012).

Atento a los beneficios de este modelo de urbanización, en la actualidad parece existir cierto consenso sobre la necesidad de densificar razonablemente las ciudades⁴.

“En los años recientes y en reacción, tanto a las formas de expansión urbana que se estaban dando, como a la degradación del tejido urbano existente, se formó un consenso entre urbanistas europeos acerca de la necesidad de la densificación, el reciclaje urbano, el rehacer la ciudad sobre la ciudad, etc. Este consenso se fue difundiendo progresivamente en los medios urbanísticos mundiales.

En Francia el concepto se oficializó con la ley de diciembre 2000, considerada como revolucionaria, bajo la denominación de “*renouvellement urbain*” (regeneración urbana), cuyo principal objetivo es el “rehacer la ciudad sobre la ciudad”, es decir, orientar el urbanismo hacia el mejoramiento y la dinamización del tejido urbano existente. La esencia de este nuevo concepto urbanístico presentado en la mencionada ley es la siguiente: un nuevo modelo de desarrollo y funcionamiento de la ciudad, que busca ahorrar espacios y energía, regenerar los espacios urbanos degradados y aumentar la integración socio-espacial (Journal Officiel, 2000).” (Chavoya Gama, 2009: 40).

En este contexto las políticas urbanas de fomento de la compacidad urbana procuran promover mayores densidades de ocupación, la revitalización y renovación de las áreas centrales⁵, la heterogeneidad de usos del suelo, una buena accesibilidad y un sistema de transporte público eficiente, desalentando el uso del automóvil, estimulando el uso de bicicletas y la circulación peatonal, entre otros aspectos.

⁴ Según Chavoya Gama (2009) se suele entender la densificación de distintas maneras: reconversión de lo existente (ejemplo: terrenos militares); construcción dentro del tejido urbano con el objetivo de eliminar los terrenos baldíos; atribución de un nuevo valor de uso a edificios existentes al generar una actividad moderna en ellos; o mayor altura de edificios existentes por nuevas autorizaciones de los planes urbanísticos.

⁵ “Históricamente y prácticamente hasta principios del siglo XX la ciudad compacta ha basado su crecimiento en un cambio desde dentro, en el que la ciudad se construía sobre sí misma ‘reciclando’ el suelo original una y otra vez.” (Pérez de la Fuente, 2003).

Como explica Garbiñe:

“La estimación de los costes negativos asociados al crecimiento del hábitat de baja densidad ha puesto de manifiesto la necesidad de poner en marcha acciones y políticas en busca de alternativas al mismo. Ésta es la filosofía del *smart growth* o «crecimiento inteligente», que promulga un crecimiento concentrado basado en un uso eficiente del suelo, las infraestructuras y los recursos.” (Garbiñe, 2007: 209).

No obstante es importante considerar que a fin de garantizar la calidad de vida en ciudades más compactas y densas, se hace prioritario disponer de sistemas de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos adecuados, acordes y oportunamente planificados para sostener densidades medias y altas de población.

Por su parte, el crecimiento en extensión no solo supone mayores costos en materia de provisión de infraestructura, equipamiento y transporte público debido a la discontinuidad espacial y baja densidad poblacional, sino también una desarticulación urbana y social de la ciudad. El modelo de baja densidad ocasiona el incremento de la superficie de la ciudad y por lo tanto, el tiempo y las distancias a recorrer se incrementan, así como también aumentan la movilidad, el número de viajes y la dependencia del automóvil para acceder a los lugares de trabajo, servicios y equipamientos en general⁶.

Cabe señalar que desde el punto de vista ambiental, este modelo implica un mayor consumo de suelo, energía y agua, con respecto a la urbanización compacta. También supone mayores costes económicos de funcionamiento y mantenimiento que debe asumir la ciudad en su totalidad (Garbiñe, 2007; Moliní y Salgado, 2012; Magrinyà y Herce, 2007). En este sentido, Galiana y Vinuesa afirman,

“El crecimiento disperso y de baja densidad presenta aparentes ventajas para el habitante en términos ambientales pero reduce la rentabilidad social de las redes de infraestructura y dotaciones de titularidad pública y dificulta su gestión, sin que los sistemas privados garanticen forzosamente la prestación del servicio” (Galiana y Vinuesa, 2006: 74).

Hay que reconocer que la idea de la vivienda unifamiliar, en especial en “suburbios verdes”, atrae por la condiciones de vida que ofrece al grupo familiar a escala de la parcela y su entorno inmediato. Vale esta aclaración puesto que más allá de este ámbito próximo, las personas deben recorrer mayores distancias, destinar más tiempo (y dinero) para desplazarse hacia el trabajo y acceder a los lugares centrales o lugares donde sus hijos desarrollan las actividades educativas y recreativas, entre otros factores que impactan negativamente en la calidad de vida.

⁶ En este sentido, Magrinyà y Herce afirman que “la ciudad dispersa implica un crecimiento exponencial de las distancias recorridas en los desplazamientos cotidianos, casi todos mecanizados y la desaparición de los recorridos a pie” (En: Moliní y Salgado, 2012).

Cabe preguntar por qué a pesar del aumento de los costes, los grupos solventes económicamente optan por este tipo de hábitat de baja densidad. Garbiñe identifica algunos factores explicativos en este sentido:

- “El hábitat de baja densidad tiene un «plus» simbólico en el imaginario colectivo de determinados grupos sociales que no posee el hábitat concentrado. Este plus tiene que ver con la identificación inconsciente de la ecuación: baja densidad – eliminación de constricciones urbanas – entorno natural – aumento de la calidad de vida.
- Los hábitats de baja densidad hacen realidad el viejo sueño de combinar las ventajas del campo con las de la ciudad (Ebenezer Howard, el modelo «ciudad-jardín»).
- Paradójicamente combinan un concepto comunitario de la vida con una fuerte dosis de privatización de la misma.
- Y, por último, tienen un alto grado de homogeneidad, derivada de la selección impuesta por el mercado y que otorga un «plus de seguridad psicológica y emocional» a ciertos grupos sociales que aumenta sensiblemente el valor de opinión de la población respecto a este tipo de hábitats. A este respecto, desde la sociología urbana se muestra que aquella hipótesis de Duncan Timms que afirmaba que: «la gente tiende a acercarse físicamente a aquellos grupos de referencia a quienes quiere imitar y, por el contrario, alejarse físicamente de aquellos otros con quienes quiere establecer distancias sociales» suele ser determinante en la comprensión de este tipo de hábitats” (Garbiñe, 2007: 223).

En resumen, existen manifiestos argumentos a favor de la compacidad urbana y “la gran mayoría de planificadores están convencidos de que el modelo de ciudad compacta y diversa es el que se demuestra más sostenible” (Cárdenas Roper, 2012: 307). Como se puede apreciar en la tabla I, este modo de urbanización produce -según diversos autores- importantes disminuciones beneficiosas en el consumo de recursos, en la emisión de contaminación, en los costes económicos y en los desplazamientos en automóvil (Moliní y Salgado, 2012). Por lo contrario,

“Las bajas densidades y el predominio de tipologías con consumo intensivo de suelo configuran tejidos urbanos que aportan menos de lo que reciben de la hacienda local. El ingreso que supone a corto plazo la construcción de este tipo de urbanizaciones se corresponde con el conocido aforismo de «pan para hoy y hambre para mañana».” (Bertrán Castellví, 2007: 116).

CONCEPTO	%
SUELO	
Ocupación de suelo	92,8
ENERGÍA	
Energía anual transporte por cuenta propia por persona	72,8
Energía anual transporte público por persona	70
Construcción de la vivienda	66,7
Consumo anual de energía por persona	53,4
Gasto energético en procesos de construcción	50
Energía anual transporte cuenta propia por m ² construido	48,7
Energía anual en consumo doméstico por persona	44,8
Energía anual en transporte público por m ² construido	44,8
Energía anual producción materiales de construcción por persona	36,5
Energía de calefacción	32
Consumo anual de energía por m ² construido	12,3
AGUA	
Consumo de agua por persona y día	82,2
Consumo de agua por hogar en verano	60,6
Consumo de agua por persona en verano	53,7
Consumo medio anual de agua	50,2
Consumo medio anual de agua por persona	40,9
Consumo de agua por hogar en invierno	37
Consumo de agua por persona en invierno	24,9
COSTE ECONÓMICO	
Coste público de mantenimiento anual de la vivienda	85,7
Coste público de mantenimiento de la limpieza pública	75
Coste público total de mantenimiento de la urbanización	66,7

Coste del uso de vehículo privado por vivienda	60
Coste público de mantenimiento en aguas y saneamiento	50
Coste público de mantenimiento en alumbrado público	50
Coste del mantenimiento privado de la urbanización en € por vivienda	50
Coste de mantenimiento privado anual de la vivienda	50
Coste del consumo privado de agua por vivienda	44,4
Coste de la obra	42
Coste privado de consumo de calefacción por vivienda	23,1
Coste privado del consumo de electricidad por vivienda	23,1

CONTAMINACIÓN

Emisiones anuales de gases efecto invernadero (GEI) derivadas del transporte público por persona	84,6
Emisiones anuales de GEI derivadas del transporte por cuenta propia por persona	72,6
Emisiones anuales de GEI derivadas del transporte público por m ² construido	68,7
Emisiones anuales de GEI por persona	61,3
Emisiones anuales de GEI derivadas del transporte por cuenta propia por m ² construido	48,7
Emisiones anuales de GEI derivadas de usos domésticos por persona	44,7
Emisiones anuales de GEI en producción de materiales de construcción por persona	34,5
Emisiones anuales de GEI por m ² construido	27,2

TRANSPORTE

Utilización del automóvil en ciudad central	80
Utilización del automóvil	42
Desplazamiento al trabajo en solitario	30
Conducción	30
Distancia recorrida	23,6

Tabla I. Ahorro que representa la ciudad compacta y la vivienda en altura respecto a la ciudad de baja densidad y la vivienda unifamiliar.

Fuente: Moliní y Salgado, 2012.

Bahía Blanca, ciudad intermedia que crece en extensión

Breve caracterización del área de estudio

Bahía Blanca, centro urbano regional del sudoeste bonaerense constituye un destacado nodo de comunicaciones y transporte a escala nacional y también un importante centro de servicios de una de las principales zonas agroexportadoras del país. Además, se distingue por la oferta educativa, un diversificado sector comercial, la actividad de su puerto de aguas profundas y la producción industrial petroquímica. Su dinámica económica y diversas funciones explican el fuerte rol de intermediación en un amplio *hinterland*⁷.

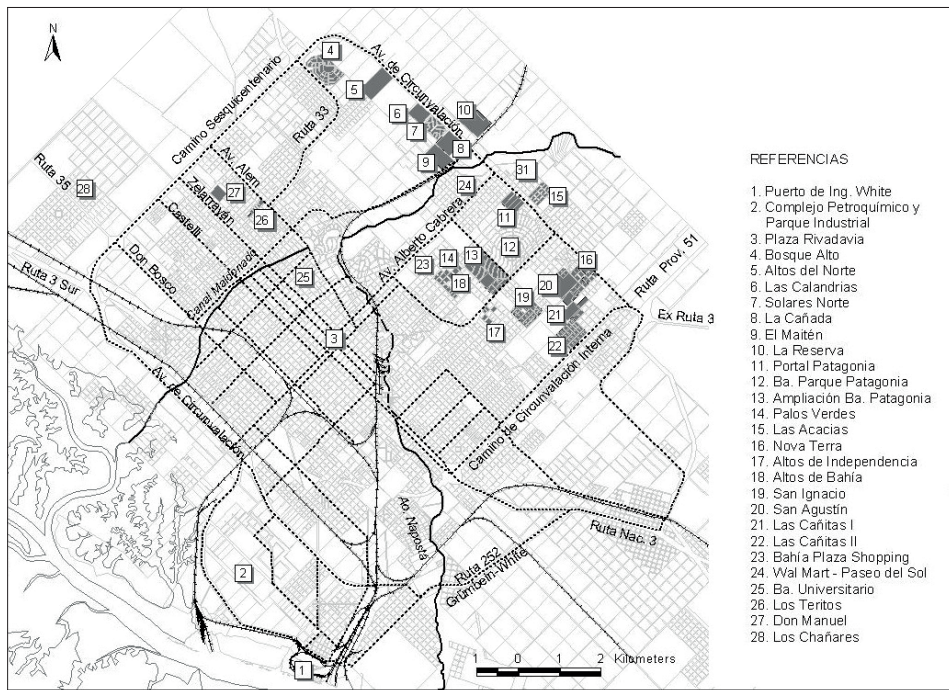


Figura 1. Área de estudio: ciudad de Bahía Blanca.

Fuente: elaborado por Urriza y Garriz, 2014.

En cuanto a la estructura urbana, cabe señalar que Bahía Blanca ha crecido siguiendo el amanzanamiento típico ortogonal de la colonización española, prolongando una grilla predominantemente regular, orientada a medio rumbo. La mancha urbana se ha desarrollado fundamentalmente en el valle inferior del arroyo Napostá

⁷ Ricardo Méndez (2006) indica que las ciudades intermedias cuentan con suficiente “masa crítica” y pueden actuar como “intermediarios” entre la gran ciudad y los espacios rurales. En tal sentido pueden actuar como proveedores de bienes y servicios especializados, así como centros de interacción social, económica y cultural para su entorno. En el contexto actual parecen estar mejor posicionadas para cumplir con estas funciones, ya que disponen de condiciones tecnológicas, económicas, políticas y culturales que se refuerzan mutuamente.

Grande, extendiéndose entre las cotas de 6 m y 70 m sobre el nivel del mar, en tanto se verifica la mayor densidad de ocupación entre los 20 y 30 m (Fig. 1).

Las denominadas terrazas del sector alto -al norte y noreste de la ciudad- y la presencia de los arroyos Napostá Grande y Maldonado se destacan en un relieve llano con suave pendiente hacia el mar. La planicie costera constituye un ambiente bajo, de terrenos fangosos y anegadizos en algunos sectores.

Teniendo en cuenta las condiciones del medio natural para la expansión urbana, cabe señalar que la zona norte y noroeste de la ciudad es la más apta, mientras los sectores ubicados al este presentan un nivel de aptitud media, requiriendo un control del drenaje superficial. Por su parte, el área sur y sudoeste resulta la menos apropiada para la urbanización puesto que los terrenos son bajos, sin pendiente natural y la napa freática se encuentra muy cercana a la superficie; a ello se suma la cercanía del polo petroquímico y el parque industrial (Zinger, 1990).

Durante la década de 1990 Bahía Blanca evidenció una notoria expansión hacia la zona alta, especialmente a partir de la concreción del camino de circunvalación y la avenida Alberto Cabrera que mejoraron significativamente la accesibilidad del sector (Fig. 1). A fines de la década, se verificaban importantes transformaciones en el uso y ocupación de la franja periurbana del noreste y norte de la ciudad, tales como la radicación de dos grandes superficies comerciales, la progresiva retracción de usos productivos, el surgimiento de nuevos proyectos inmobiliarios para el estrato de ingresos medio y medio-alto y un fuerte crecimiento residencial. Estos cambios se han visto reflejados en el aumento de la demanda de tierras en el sector, conformándose la avenida Cabrera como el eje preferencial de crecimiento.

En los últimos años se ha afianzado la tendencia de expansión hacia la zona alta y más allá de la circunvalación, manifestando un proceso de urbanización a saltos puesto que al interior de la mancha urbana permanecen importantes superficies sin ocupar⁸. Los emprendimientos inmobiliarios lanzados en los noventa evidencian una paulatina consolidación y la oferta de suelo se ha ampliado a partir de nuevos loteos.

La expansión urbana y la disponibilidad de tierras vacantes en la ciudad

Como se señalara anteriormente, al recorrer la periferia o al observar una imagen satelital de Bahía Blanca se destaca la existencia de tierras vacantes al interior del anillo de circunvalación, en tanto la expansión de la ciudad ha traspasado este "límite" artificial (Figs. 2 y 3). Según un cálculo realizado en el año 2010, aproxi-

⁸ Cabe aclarar que además de los vacíos urbanos de propiedad privada, existen terrenos fiscales que, debido a su superficie y localización, generan interrupciones en el tejido urbano: 351 ha del Ejército Argentino, 125 ha pertenecientes a la Universidad Nacional del Sur y aproximadamente 450 ha del Estado Nacional y Provincial.

madamente 2.150 hectáreas de suelo urbanizable⁹ permanecían sin ocupar dentro del área delimitada por el camino de circunvalación (Urriza, 2011).

La disponibilidad de amplias superficies fraccionadas sin uso urbano en la periferia se remonta fundamentalmente a las primeras décadas del siglo XX cuando, debido a un interés especulativo se subdividió una importante cantidad de tierras que permaneció prácticamente sin ocupación efectiva durante varias décadas. Reconociendo esta situación el Plan de Desarrollo de 1971 sostenía que por muchos años la ciudad debía cancelar los proyectos de extensión de sus fraccionamientos urbanos (MBB, 1971) proceso que fue controlado, en gran medida, por la Ley Provincial de Uso y Ocupación del Suelo 8912, sancionada en 1977.

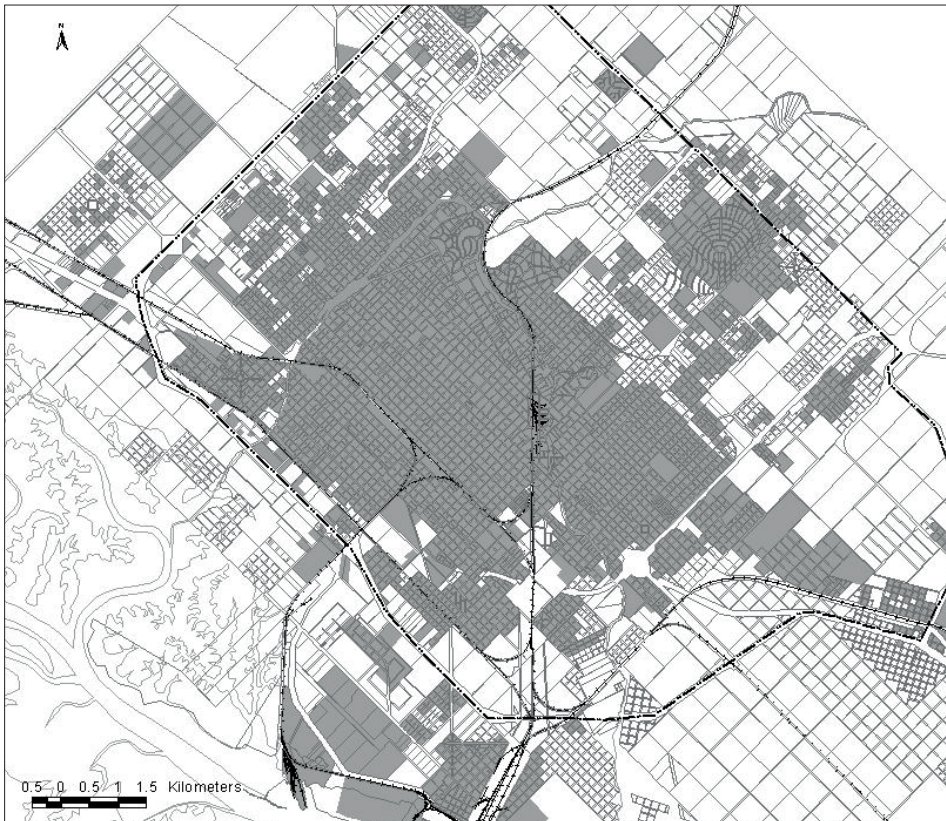


Figura 2. Mancha urbana de la ciudad de Bahía Blanca, año 2010.

Fuente: elaborado por Urriza y Gárriz, 2014.

⁹ Se considera suelo urbanizable al interior del anillo de circunvalación, las tierras vacantes (sin uso) o con un porcentaje de ocupación que no supera el 25 % del amanzanamiento y las tierras que en la actualidad presentan uso productivo intensivo. En este último caso se estima que a corto-mediano plazo serán ocupadas con usos urbanos. Por otra parte han sido ignorados los terrenos vacantes en el área urbana consolidada y no se contabilizaron las tierras fiscales. Una importante proporción de las tierras disponibles se encuentra amanzanada, por lo tanto en esos casos la superficie destinada a la apertura de calles ha sido excluida del cálculo. Para la delimitación de las tierras se empleó la imagen satelital (año 2010) proporcionada por el software *Google Earth* y se utilizó un sistema de información geográfica para realizar los cálculos.

Del mismo modo, la Reformulación del Plan de Desarrollo del año 1986 reconocía que existía potencialmente una cantidad suficiente de tierra urbanizada para cubrir, en principio, las demandas futuras. Por tal motivo, sostenía que “Sería conveniente establecer límites urbanos claramente identificables para evitar el crecimiento indiscriminado de la ciudad.” (MBB, 1986: 31). Atento a ello, el Código de Planeamiento del año 1993 planteó entre sus lineamientos generales revertir el proceso de crecimiento disperso; sin embargo, el proceso de urbanización a saltos ha continuado y el crecimiento se ha extendido más allá del anillo de circunvalación. Tanto es así que esta situación se identificó como una de las principales debilidades de Bahía Blanca en el Plan Estratégico del año 2000¹⁰.

La existencia de las tierras privadas ociosas dentro de la trama urbana se debe a diversos factores. En algunos casos no se hallan subdivididas, el fraccionamiento no está aprobado, o no se encuentran dotadas de servicios básicos, por el costo que esto supone para los propietarios o por no contar con la factibilidad técnica para su provisión. En otros, la falta de interés de posibles compradores las mantiene al margen del proceso de ocupación, como también diferentes problemas dominiales o en la titularidad de los inmuebles no permiten su transacción en el mercado formal¹¹.

Por otra parte, la retención de suelo fuera de la oferta inmobiliaria a la espera de una mayor valorización resulta un comportamiento especulativo frecuente. En este sentido es dable señalar que la tierra constituye una reserva de valor y una forma de inversión segura y de bajo riesgo. Generalmente resulta un buen negocio comprar tierras, fundamentalmente en áreas de expansión, puesto que el inversor obtiene un excedente fruto de la valorización del suelo generada por el accionar público y privado en el proceso de construcción urbana. El fenómeno especulativo tiende a permanecer en el tiempo, ya que la retención de suelo fuera de la oferta acentúa la escasez económica (no física) de terrenos, provocando alzas en los precios que a modo de círculo “vicioso” estimulan la especulación (Trivelli, 1982).

Independientemente de las causas que originan la presencia de terrenos vacantes en la ciudad, esta situación obliga a construir más allá de estos predios ociosos, en tanto estos se valorizan por el mismo proceso de urbanización. En efecto, la urbanización de la periferia se produce “a saltos”, esto es, a partir del crecimiento de núcleos suburbanos -como Barrio Parque Patagonia¹²- mediante la incorporación al mercado de antiguos o nuevos loteos (Palos Verdes y Las Cañitas, respectivamente) por la compra de suelo para la construcción de un conjunto habitacional

¹⁰ “La ciudad se ha extendido de manera poco controlada, con un patrón de ocupación del suelo discontinuo y de baja densidad, condicionando la calidad de vida de importantes sectores de la periferia urbana.” (MBB, 2000: 105)

¹¹ En abril de 2013, el municipio de Bahía Blanca dio a conocer que aproximadamente 300 ha vacantes en distintos sectores de la ciudad fueron adquiridas mediante el proceso de *usucapión* (prescripción adquisitiva).

¹² El barrio Parque Patagonia (Fig. 1) nació en la década de 1950 como un loteo suburbano de segundas residencias en la zona alta de la ciudad, su origen también se vinculó a la presencia de la lanera Patagonia. Durante los años noventa manifestó un importante crecimiento de viviendas permanentes de familias de ingresos medio-altos, favorecido por la concreción de importantes vías de comunicación.

(Patagonia Norte, Barrio Prensa) y en función del crecimiento espontáneo (formal e informal). El tiempo que transcurre entre el fraccionamiento, la adquisición del terreno por los particulares y su ocupación efectiva es generalmente prolongado y puede incluso comprender varias décadas¹³.



Figura 3. Tierras privadas vacantes al interior del anillo de circunvalación, año 2010.

Fuente: Urriza, 2011.

En este contexto cabe mencionar que en los últimos quince años adquirió mayor relevancia la promoción de lotes con servicios y forestación, tipo barrio parque y en algunos casos de barrios cerrados, fundamentalmente en la zona alta de la ciudad (Fig. 1 y Tabla II).

Estos loteos son generalmente desarrollados y comercializados por empresas inmobiliarias que orientan la oferta fundamentalmente a familias con solvencia económica, promocionando un entorno verde, de calidad ambiental y paisajística. Cabe mencionar San Ignacio y Las Cañitas de la empresa K&F; San Agustín de Inmobiliaria Dignani, El Maitén sobre el Camino La Carrindanga y Altos de Independencia y Altos de Bahía de Diógenes SA. Localizados sobre la Circunvalación Norte, Nova

¹³ Por ejemplo el loteo Palos Verdes (Fig. 1) data de la década de 1970. Desde entonces permaneció vacante hasta fines de los años noventa cuando comienza a registrar una incipiente demanda a partir de la concreción de la av. Cabrera y la construcción del Bahía Blanca Plaza Shopping en su entorno inmediato, verificando un importante incremento del precio del suelo.

Terra incorporó al mercado parcelas de hasta 1.000 m², Las Calandrias ofrece parcelas de 2.500 y 3.000 m² y Macagno Propiedades vende “chacritas” de 3.100 m² en Altos del Norte y lotes de 600 a 900 m² en Portal Patagonia, entre otros (Fig. 1).

LOTEOS TIPO BARRIO PARQUE	Cantidad de parcelas	Superficie de las parcelas	Porcentaje de parcelas ocupadas (en %)*
Altos de Bahía	172	600 a 1.250 m ²	40
Altos de Independencia	119	300 a 1.000 m ²	25
Altos del Norte	90	3.100 m ²	6
Ba. Patagonia (ampliación)	410	600 a 1.000 m ²	30
Don Manuel	107	300 a 500 m ²	43
El Maitén	186	600 a 1.000 m ²	17
La Cañada	199	600 a 800 m ²	0
Las Acacias	220	400 a 550 m ²	70
Las Calandrias	s/d	2.500 y 3.000 m ²	s/d
Las Cañitas I	222	450 a 900 m ²	22
Los Teritos	100	300 a 500 m ²	50
Nova Terra	129	300 a 900 m ²	15
Portal Patagonia	s/d	600 a 900 m ²	s/d
San Agustín	500	400 a 1.000 m ²	30
San Ignacio	420	400 a 850 m ²	55
URBANIZACIONES CERRADAS	Cantidad de parcelas	Superficie de las parcelas	Porcentaje de parcelas ocupadas (en %)
Solares Norte	164	600 a 1.300 m ²	80
Bosque Alto	300	600 a 1.500 m ²	75
La Reserva	250	600 a 1.100 m ²	25

Nota: (s/d) sin dato

* El porcentaje de parcelas ocupadas fue calculado a partir de la observación de la imagen satelital proporcionada por *Google Earth* (año 2013).

Tabla II. Loteos promocionados en la ciudad de Bahía Blanca.

Fuente: elaborado por Urriza y Gárriz, 2014.

Por otra parte, a fines de los años noventa se lanzó al mercado la ampliación del Barrio Patagonia en un terreno contiguo de 38 hectáreas con 410 nuevas parcelas (600 a 1.000 m²)¹⁴. Asimismo, dos urbanizaciones cerradas -Bosque Alto Country Club y Solares Norte, localizados sobre la ruta 33 y el Camino de Circunvalación, respectivamente- incorporaron al submercado para los sectores medio-alto y alto 464 nuevas parcelas (de 600 a 1.500 m²). A ello se suma recientemente La Cañada Barrio Parque, que comercializa la empresa Solares Norte S.A. emplazado en un predio contiguo al barrio cerrado.

Mientras tanto, la expansión urbana también ha traspasado la circunvalación, fundamentalmente en el sector noreste, mediante crecimiento espontáneo en el sector de Aldea Romana, como también por la construcción de conjuntos habitacionales (Patagonia Norte) o la incorporación de loteos como Las Acacias de la empresa K&F¹⁵. Cabe destacar en este sector la presencia del Barrio Privado La Reserva, sobre el km 7 del camino La Carrindanga, adyacente al Complejo CRIBABB-CONICET Bahía Blanca. Esta urbanización cerrada, que evidencia un sostenido proceso de ocupación, ofrece 250 parcelas, de 600 a 1.100 m², que disponen de cancha de tenis, fútbol, pileta y *sum* (salón de usos múltiples).

En el sector noroeste de la ciudad y próximo a la Ruta Nacional N° 35, el barrio Los Chañares ha experimentado un crecimiento significativo en las dos últimas décadas y se ha convertido en una alternativa de residencia permanente. En efecto, la mancha urbana se extiende dentro y fuera de la circunvalación mientras deja intersticios vacantes a su paso (Fig. 2). Las vías rápidas de comunicación claramente constituyen un factor inductor de la urbanización al mejorar la accesibilidad y la comunicación entre la periferia y el área central y un elemento transformador de la morfología periurbana.

Dentro de este contexto cabe recordar que el crecimiento poblacional de Bahía Blanca en los tres últimos censos ha sido bajo, con una variación relativa intercensal inferior al 6 %; por lo tanto la expansión de la mancha urbana no puede atribuirse principalmente a la demanda de suelo necesaria para absorber el incremento demográfico¹⁶. En todo caso, la urbanización de la periferia se explicaría por un proceso

¹⁴ En la imagen de *Google Earth* se puede apreciar que menos del 30 % de las parcelas se encuentran actualmente ocupadas.

¹⁵ Un cartel ubicado en este barrio parque anuncia que “próximamente” se incorporará al mercado “Las Acacias II”.

¹⁶ Mientras la ciudad ha evidenciado un significativo proceso de crecimiento en su periferia, también ha experimentado un importante proceso de verticalización de su área central mediante la construcción de un gran número de edificios en los últimos años. En febrero de 2008 se estimaba que en los últimos 5 años se habían construido más de cien edificios destinados a viviendas multifamiliares en los barrios Napostá y Universitario (Diario La Nueva Provincia, 13/2/2008). Las estadísticas de permisos de construcción del periodo 2006-2013 muestran que mientras que se autorizaron aproximadamente 534.500 m² cubiertos en viviendas multifamiliares en la ciudad, la tipología unifamiliar alcanzó los 647.800 m² cubiertos. Resulta llamativo que en el año 2013 la superficie cubierta autorizada para viviendas unifamiliares (110.000 m²) duplicó la destinada a multifamiliares (52.000 m²). Seguramente la autorización de los expedientes de construcción de las viviendas favorecidas por el Plan Nacional de Créditos PROCREAR explica en gran medida estas cifras. En el año 2011 se registraron 575 permisos de construcción de viviendas unifamiliares, en tanto en los dos últimos años el número ascendió a 938 y 883 permisos, respectivamente.

de crecimiento en extensión, debido a la tendencia a vivir en áreas suburbanas verdes de baja densidad, como así también por la ocupación de tierras de menor valor en los sectores menos aptos de la franja periurbana, entre otros factores.

Ante el supuesto que Bahía Blanca no modificaría a mediano plazo la baja tasa de incremento poblacional, no existe escasez física de tierras para albergar el futuro crecimiento. En otras palabras, a corto-mediano plazo el crecimiento demográfico no requeriría una magnitud de tierras superior al suelo vacante existente en las áreas periféricas (Urriza, 2011).

Sin embargo es importante considerar que la disponibilidad física de tierras no supone necesariamente que haya fluidez en la oferta (disponibilidad económica), ni tampoco que esta sea accesible a los grupos sociales que la demandan¹⁷. En este sentido puede existir escasez artificial de suelo para urbanizar. Por otra parte, no todas las superficies ociosas son susceptibles de ser urbanizadas en el corto plazo, en algunos casos debido a la dificultad de dotarlas de servicios básicos o por su baja calidad urbana actual.

Los distintos sectores de la periferia absorben la población de acuerdo al precio del suelo y la capacidad económica de los diferentes estratos sociales. Atento a ello, resulta llamativo que en el año 2010 el cincuenta por ciento de la tierra vacante destinada a áreas residenciales al interior del “anillo” correspondía a uso residencial parque (más de 1.000 ha), que por su tipología de tejido supone un mayor poder absoluto de pago por el suelo, una densidad poblacional baja y consecuentemente mayores costos unitarios de urbanización (Urriza, 2011).

Las tierras más asequibles económicamente para la población de escasos recursos se encuentran en sectores de menor accesibilidad y calidad urbano-ambiental y en general, alejados del área con mejores servicios y mejor equipada¹⁸. Es de considerar que la cobertura de infraestructura urbana es deficiente en distintos sectores de la periferia, a excepción de los loteos con servicios y aquellos núcleos más consolidados¹⁹. La extensión de las redes acompaña el proceso de crecimiento y consolidación de las diferentes áreas y tiende a concretarse una vez que se logra un nivel elevado de ocupación del espacio. La cercanía a la trama urbana consolidada puede allanar el acceso a la infraestructura, no obstante dependerá de la capacidad económica de la población para afrontar los costos de las conexiones.

¹⁷ A partir de la implementación del Plan PROCREAR se ha registrado un importante incremento de los precios de los terrenos en distintas ciudades del país debido a la demanda proveniente de los beneficiarios para comprar una parcela y construir su vivienda. En Bahía Blanca un número significativo de familias favorecidas por el crédito reclaman la intervención del Estado para solucionar el problema de acceso al suelo porque afirman que no hay terrenos en el mercado que sean asequibles económicamente dado el aumento de los valores producto de la especulación. El valor máximo del terreno, según tasación del Banco Hipotecario, no debe superar los \$150.000 y el monto de crédito para su compra es \$100.000.

¹⁸ Para el estrato de menores ingresos, la distancia supone un mayor costo, no sólo en términos de transporte, sino fundamentalmente de acceso al trabajo, equipamiento y servicios.

¹⁹ Si bien, generalmente, se tiene acceso a los servicios de agua y luz, en algunos sectores utilizan gas envasado y no existen prácticamente desagües cloacales, incluso en sectores consolidados como el Barrio Patagonia.

El nuevo Plan Director del Periurbano Bahiense y la expansión de la ciudad

Durante la formulación del Plan Estratégico Bahía Blanca se planteó como una importante necesidad que se llevara a cabo la actualización del Código de Planeamiento Urbano vigente desde 1993, a fin de adecuarlo a los cambios experimentados en la ciudad en los últimos años (MBB, 2000).

A fines del año 2007 se suscitó un fuerte reclamo de vecinos del Barrio Universitario que se oponían a la construcción de edificios en este sector. Esta situación originó el denominado “corralito urbano” (Ordenanza 14563)²⁰ e impulsó la urgente revisión del código²¹. A tal fin, se conformó la Unidad de Reformulación del Planeamiento Urbano (URPU) de la ciudad que, con la participación de los colegios profesionales y las universidades locales llevó a cabo distintos estudios, a partir de los cuales se elaboraron propuestas de ordenamiento para diferentes sectores de la ciudad²². Una de ellas es el denominado “Plan Director del Periurbano Bahiense y Centros de Interés Turístico Ambiental (CITA)”.

La formulación de este plan reinstaló una antigua discusión²³ sobre la existencia (o no) de vacíos en condición de ser urbanizados en la ciudad y la necesidad (o no) de ampliar la zona destinada a usos urbanos²⁴.

Sancionado en mayo de 2010 (Ordenanzas N° 15637 y 16249) pero aún no convalidado por el gobierno provincial²⁵ plantea “Instrumentar un mecanismo de habilitación de desarrollos suburbanos en concurso de propuestas, destinados a receptor el aumento poblacional y a ampliar la oferta de suelo, con calidad en materia de espacios públicos y áreas de servicio a la ciudad”²⁶. Propone incrementar

²⁰ En noviembre de 2007 se sancionó la Ordenanza n° 14563, denominada “corralito urbano”, que estableció la suspensión administrativa de los procedimientos tendientes a la aprobación de trámites relacionados a construcciones en los barrios Universitario y Napostá, por un período de 90 días.

²¹ Los vecinos de este barrio argumentaban que la construcción de edificios impactaba negativamente en la fisonomía de este sector de viviendas predominantemente unifamiliares, afectando también la provisión de servicios básicos (fundamentalmente agua y cloacas) por el aumento de la densidad poblacional.

²² Ordenanza 15505 “Área Particularizada Valle del Napostá”; Ordenanza 15514 “Plan Director para la localidad de General Daniel Cerri”; Ordenanza 15526 “Plan Director Territorial de Ingeniero White” y Ordenanza 16372 “Zona de Actividades Logísticas”. La Ordenanza 16124 “Área central” modificaba los indicadores urbanísticos de los barrios Universitario, Pacifico, Km 5, Napostá y San Cayetano. A partir de su sanción en abril de 2011, los vecinos del barrio Universitario, disconformes con su contenido, recurrieron a la justicia y esta fue suspendida por una medida cautelar dictada por el Juzgado en lo Contencioso-administrativo en octubre del mismo año.

²³ Cabe señalar algunos titulares de la prensa escrita: “Dilemas del planeamiento. ¿Una segunda ciudad, cuando la primera está a medio llenar?” (Diario La Nueva Provincia, 13/12/2009); “¿Llenar espacios vacíos o irse mas lejos?” (Diario La Nueva Provincia 4/1/2010); “La polémica del periurbano ¿Hacia dónde orientar el planeamiento de la ciudad de Bahía Blanca?” (Diario La Nueva Provincia, 4/4/2010)

²⁴ El Plan del Periurbano califica las áreas como de uso residencial de carácter suburbano, de baja intensidad de ocupación, en una franja lindante con el área urbana. No obstante entendemos que estas tierras se incorporarán al proceso de urbanización.

²⁵ El Artículo 83 del decreto ley n° 8912/77 de la provincia de Buenos Aires establece “Las Ordenanzas correspondientes a las distintas etapas de los planes de ordenamiento podrán sancionarse una vez que dichas etapas fueren aprobadas por el Poder Ejecutivo, el que tomará intervención, previo dictamen de los organismos provinciales competentes (...)”

²⁶ El plan determina un nuevo límite del área urbana, y redefine parte del periurbano como área complementaria

la oferta (física) de suelo puesto que considera que “el suelo aún sin fraccionar de propiedad de particulares disponibles dentro del llamado ejido alcanza hoy sólo a un 7 % del total de la superficie”; ello supone casi 800 hectáreas vacantes para ser fraccionadas. Si bien los considerandos de la ordenanza no aclaran que existe un 13 % de la superficie del ejido loteada sin ocupar²⁷, reconoce que “un porcentaje significativo de suelo urbanizado dentro del ejido permanece ocioso y en buena medida se halla por completo fuera del tráfico inmobiliario”.

Teniendo cuenta que el Departamento Municipal de Catastro estima que anualmente se ocupan 24 hectáreas en promedio cabe cuestionar la decisión de ampliar el área urbana cuando en realidad existen, según la información catastral, más de 2.200 hectáreas privadas vacantes en el interior del ejido urbano²⁸. Asimismo es dable dudar la conveniencia de ampliar la superficie para desarrollos suburbanos en vez de implementar en primera instancia distintos instrumentos a fin de movilizar el suelo urbano ocioso²⁹. Con relación a esto último, el Plan Director establece a modo enunciativo que deberá continuarse en una “segunda etapa” con “el impulso a nuevas intervenciones dentro del ejido, en sectores formalmente urbanizados con alta concentración de suelo ocioso, como forma de ampliar la oferta de suelo y consolidar el espacio urbano”³⁰.

En este contexto resulta importante considerar que la tierra vale por lo que se puede construir en ella; es más, el valor se establece por las expectativas de desarrollo. El transcendido de la intención pública de ampliar el ejido seguramente ocasionó el incremento de los precios de las tierras involucradas, antes que se sancionara el plan. Como afirma Carreras Moysi,

de carácter suburbano; de esta manera el área urbana se “reduce” en 5.700 ha. La nueva zonificación involucra fundamentalmente una superficie de 3.844 ha. de tierra designada como “periurbano calificado” (PUC) y 1.642 ha como “periurbano a reestructurar” (PUR). En su artículo 11, la ordenanza 15637 establece la existencia de un *cupo urbanizador* para los usos residenciales que se habilitará quinquenalmente mediante un concurso de propuestas de desarrollo.

²⁷ Según indica un informe del Departamento Municipal de Catastro, el 13 % supone casi 1.500 hectáreas *ociosas* que se encuentran loteadas al interior del ejido. Asimismo este documento señala que en el año 2009 existían 17.000 parcelas baldías (19 % del parcelamiento) en la ciudad. <http://www.hcdbahia blanca.gov.ar/agendadesarrollodoc.php> (septiembre 2013).

²⁸ Cabe destacar la proximidad de esta cifra al cálculo realizado por Urriza (2011) “La disponibilidad de tierras vacantes y la expansión urbana de Bahía Blanca” *Revista Huellas*, Universidad Nacional de La Pampa, N° 15, primavera 2011.

²⁹ La necesidad de movilizar la tierra vacante se ha vuelto imperiosa a partir de la implementación del PROCREAR y la demanda de terrenos por parte de numerosas familias beneficiadas con un crédito. No obstante, cualquier medida que implementen con este fin no soluciona en el corto plazo el problema de la oferta efectiva de terrenos para construir y el alza de precios producto de la especulación de los propietarios.

³⁰ En febrero de 2013 se creó la Agencia Urbana de Planificación y Desarrollo cuyo objetivo es “gestionar tierras hoy ociosas o vacantes -el mayor porcentaje es propiedad del Estado Nacional- para ser destinadas al emplazamiento de viviendas.” El responsable de esta nueva dependencia, también coordinador de la Unidad de Reformulación del Planeamiento Urbano, reconoció que Bahía Blanca dispone de una gran cantidad de suelo improductivo desde hace más de 50 años, lo cual genera distorsiones en el territorio y capacidades potenciales no explotadas (Diario La Nueva Provincia, 26/2/2013).

“El precio del suelo no urbanizado se establece, asimismo y fundamentalmente, a partir de la expectativa sobre la capacidad económica, y hábitos de consumo, de los grupos sociales y actividades que se espera se sitúen en la zona. Esta expectativa se basa en la división socioeconómica del espacio, es decir, en la apropiación que distintos grupos y actividades hacen de distintas zonas de la ciudad y sus áreas de crecimiento.” (Carreras Moysi, 1995: 18).

Un aspecto central de la nueva ordenanza es la creación del distrito periurbano calificado (PUC) destinado al uso residencial de baja densidad de ocupación, con subdivisión mínima de 1.000 y 2.500 m² (FOS y FOT de 0,40) en una zona de gran valor paisajístico³¹. Claramente la propuesta de “periurbano calificado” responde a las tendencias del mercado evidenciadas en las últimas décadas y está orientada a los grupos de mayor solvencia económica que efectivamente pueden acceder a esta tipología. Atento a ello, se puede señalar -como se indicara anteriormente- que en el momento de sanción del Plan del Periurbano existían aproximadamente 1.000 hectáreas vacantes al interior del anillo de circunvalación, zonificadas como uso residencial parque y además se verificaba una importante cantidad de lotes tipo barrio parque sin edificar (Tabla II). ¿Por qué incrementar entonces la oferta de suelo para el segmento social de mayores ingresos?

Resulta oportuno detenerse en los considerandos de la normativa que afirman

“Los distintos estudios de aproximación y precisión al diagnóstico de la condición del suelo en la ciudad, determinan la necesidad de acciones desde el estado municipal que orienten hacia un mayor equilibrio territorial en la accesibilidad al suelo del colectivo poblacional. (...) resulta necesario la elaboración de programas e instrumentos para actuar con alto grado de eficacia social que conduzcan a detener y/o revertir la segregación territorial, incrementar los valores de calidad urbana en su concreción basado en una planificación que contemple la heterogeneidad social [el resaltado es de los autores de este artículo] ...” (MBB, 2011: 6)

Quién puede dudar que la intervención del municipio en esa dirección es absolutamente necesaria y una función pública indelegable; no obstante la tipología de desarrollo propuesta por el Plan Director del Periurbano no está destinada al “colectivo poblacional” ni tampoco promueve la “heterogeneidad social”³². Por lo contrario, este plan contribuye a la valorización y consecuente consolidación de la

³¹ También establece la creación de los distritos centro de servicios suburbanos (CSur), frente de servicios a vialidad (FSV) y periurbano a reestructurar (PUR), así como también centros de interés turístico-ambiental (CITA) en el área rural. Estos distritos se encuentran localizados a la vera del camino de circunvalación, fundamentalmente en el tramo NO-N-NE. En cuanto a los CITA, el plan identifica cinco zonas potenciales y prioritarias de desarrollo, aunque no excluyentes: el sector litoral cercano a General Daniel Cerri, el Paraje Los Mirasoles, el sector conocido como “Cueva de los leones”, el valle medio del arroyo Napostá Grande y el valle del arroyo Sauce Chico.

³² En materia de favorecer el acceso a la tierra, mediante la implementación de los programas “Hábitat” y “Más Barrios” se entregaron aproximadamente 358 y 1.004 lotes, respectivamente a familias de escasos recursos.

franja norte-noreste como un submercado de suelo orientado principalmente a la población de ingresos medio-alto y altos. En definitiva, este instrumento no procura revertir la tendencia a consolidar un patrón de segregación³³ a gran escala -a nivel de grandes sectores- en el proceso de crecimiento urbano de la ciudad (Urriza, 2008)³⁴.

Por otra parte, este plan no considera que el mercado de suelo urbano funcione de manera diferente al de otros bienes. En este sentido, se afirma que “La existencia de un periurbano calificado y controlado, sin inversión estatal mayoritaria, permite inducir una disminución referencial en los suelos del área urbana que podrán abrirse a expectativa de mercados más mayoritarios” [el resaltado es de los autores de este artículo] (MBB, 2011: 8). Una destacable (pero generalmente ignorada) particularidad del mercado del suelo urbano es que el aumento de la oferta NO garantiza una declinación de los valores, ya que ello depende de otros factores; por lo cual difícilmente los terrenos vacantes existentes en la ciudad serán más accesibles a los grupos de menores ingresos a partir de la implementación del plan³⁵.

Como afirma Sabatini,

“No podría hablarse de un mercado de suelos urbanos –esto es, de una ley de oferta y de una ley de demanda de terrenos, válidas para toda el área urbana- (...)”. “No habría una sola ley de oferta (o curva de oferta) para toda la ciudad porque la demanda para un tipo de terrenos (en determinada localización) no puede ser atendida por la oferta de otro tipo de bienes (terrenos en otras localizaciones). A lo más, habría leyes de oferta (curva de ofertas) particulares para cada área donde los terrenos sean mínimamente sustituibles entre sí.” (Sabatini, 1981: 94, 93).

³³ Se entiende por segregación residencial el grado de proximidad espacial o de concentración territorial de familias de una misma condición social, independientemente del criterio utilizado para determinar esta última (Sabatini, 1999: 3). Este concepto se refiere a un fenómeno espacial que puede manifestarse en distintas escalas geográficas dentro de la ciudad.

³⁴ Se observa que los estratos alto y medio-alto tienden a concentrarse en el norte y noreste de la periferia (la zona alta), con una fisonomía de “suburbio verde”; los grupos medio y medio-bajo en el noroeste, parte del este y sudeste; y la población de escasos recursos fundamentalmente en la franja oeste-sudoeste-sur (zona baja) donde las condiciones en términos de calidad urbana, dotación de infraestructura y equipamiento, accesibilidad y articulación con la ciudad son evidentemente inferiores y en algunos casos inadecuadas (Urriza, 2008).

³⁵ La cantidad efectivamente ofertada de suelo depende de la decisión de los dueños de la tierra, que amparados en el derecho de propiedad, pueden retener los terrenos fuera del mercado. Como afirma Sabatini (2000: 53), “el alza de los precios del suelo urbano no puede atribuirse a las restricciones que sobre las oferta producirían las regulaciones estatales de los mercados.” La liberalización del mercado de suelo en Chile, a partir de la Política Nacional de Desarrollo Urbano del año 1979, no provocó un descenso de los precios tal como pretendía, sino el efecto contrario, un aumento sostenido de estos. Tampoco los precios mostraron mayor alteración cuando en el año 1994 el Plan Regulador Metropolitano de Santiago de Chile retiró 40.000 hectáreas del límite urbano. Resulta oportuno señalar que algunos países asiáticos adoptaron medidas de liberalización de los mercados de suelo con el objetivo de promover un alza de los precios y no una caída (Sabatini, 2000: 62).

Propuestas de desarrollo en el marco del Plan Director del Periurbano

El Honorable Concejo Deliberante aprobó por mayoría, el 9 de febrero de 2011, el primer cupo urbanizador de 4.200 nuevas parcelas y 2 CITA del Plan Director del Periurbano Bahiense y Desarrollo de Centros de Interés Turístico Ambiental (decreto n° 1672/2010 del Departamento Ejecutivo). En noviembre de ese mismo año se abrió el Concurso de propuestas de desarrollo para acceder al cupo autorizado por el HCD, las cuales fueron presentadas en marzo de 2012.

Los proyectos participantes involucran un total de 776 ha; 523 ha son de Graciela Ivars Desarrollos Urbanos S.A., 66 ha de Syrah Global S.A., y 187 ha pertenecen a C&M Desarrollos Inmobiliarios S.A.³⁶. Los promotores de las urbanizaciones deberán ceder como mínimo el 10 % de la superficie del emprendimiento destinada a residencia para espacio verde público, así como también desarrollar un centro de servicios (CSur) en los distritos correspondientes. En aquellos casos que el emplazamiento del proyecto torne poco accesible un área verde pública, se podrá ceder hasta un 7 % de la superficie bruta del emprendimiento en suelo urbano con servicios, o conexión próxima, que la municipalidad destinará a programas de promoción de vivienda de interés público (MBB, 2011).

La propuesta de Graciela Ivars Desarrollos Urbanos S.A. involucra el desarrollo de 1.184 parcelas (PUC1 y PUC2), el Centro de Interés Turístico Ambiental de la “Cueva de los Leones” y un Centro de Servicios Suburbanos (Csur). Por su parte, las empresas C&M Desarrollos Inmobiliarios S.A. y Syrah Global S.A. presentaron proyectos de urbanizaciones cerradas. La primera propuso un barrio cerrado denominado “Valle Alto”³⁷, con 200 parcelas de 1.000 y 1.600 m², que dispone de áreas sociales y *amenities* y equipamiento para realizar diversas actividades deportivas. La urbanización cerrada de Syrah Global S.A. se encuentra en la zona PUC3, con 320 parcelas aproximadamente en un terreno contiguo al Cementerio Parque El Recuerdo, en la calle Eduardo Sivori.

En diciembre de 2012 el Municipio otorgó la “adjudicación” (Cláusula 9 del Pliego de Bases y Condiciones³⁸) a Graciela Ivars Desarrollos Urbanos S.A.³⁹, concedió a Syrah Global S.A. una prórroga para cumplimentar la “etapa de ajuste” (Cláusula 7) y revocó la propuesta de C&M Desarrollos Inmobiliarios S.A. por no cumplir con el procedimiento del concurso. De este modo, ha quedado

³⁶ Estas propuestas involucran 1.704 parcelas que representan un 40 % del cupo urbanizador aprobado.

³⁷ Este proyecto se promocionó mediante un importante cartel ubicado sobre el camino de circunvalación; un spot publicitario en el programa televisivo “Inversiones del Sur” el 12 de agosto de 2012 (en http://www.youtube.com/watch?v=qy-W3Fx_8ZA&feature=share&list=ULqy-W3Fx_8ZA), fue anunciado varios domingos en la sección “Entre tasas y café” del diario local (La Nueva Provincia) en los meses de abril, junio y agosto de 2012 y publicado en su sitio de internet.

³⁸ La cláusula 9 establece que: “Cumplida a satisfacción de las partes la etapa de ajuste, se procederá a dictar un Decreto de Adjudicación que consolidará el derecho de los adjudicatarios a promover la urbanización. El Departamento Ejecutivo queda autorizado a suscribir a partir de ese momento los convenios urbanísticos, recibir cauciones, y cuantas actividades sean necesarias para la materialización de efectiva de las propuestas seleccionadas.”

³⁹ En septiembre de 2013 se anunció que comenzaron los trabajos en 300 hectáreas de Graciela Ivars Desarrollos Urbanos S.A que comprende el loteo de las 1.180 parcelas (La Nueva Provincia, 11/09/2013)

un remanente de 2.696 parcelas y un Centro de Interés Turístico Ambiental que podrían ser incorporados en una nueva convocatoria. En este sentido, el concurso de propuestas no alcanzó las expectativas de un cupo de urbanización de 4.200 parcelas y dos CITA⁴⁰.

Por último, el carácter de estos proyectos demuestra -como se mencionara en el apartado anterior- que el Plan Director del Periurbano no está destinado al “colectivo poblacional” ni tampoco promueve la “heterogeneidad social”. Por lo contrario, este plan reafirma las tendencias inmobiliarias de los últimos años y contribuye a valorar y consolidar la franja norte-noreste como un submercado de suelo orientado fundamentalmente a la población de ingresos medio-alto y altos (Urriza, 2008; 2011).

Reflexiones finales

Las tendencias del mercado -respaldadas por la normativa recientemente sancionada- promueven un patrón de expansión urbana en muy baja densidad en la ciudad de Bahía Blanca. Este fenómeno de crecimiento en extensión reviste gran importancia en función de sus condicionantes, sus consecuencias, su relación con la planificación, sus políticas de control y fundamentalmente su impacto sobre la ciudad (Indovina, 2007). En este sentido resulta importante reconocer la necesidad de profundizar el estudio de las formas de expansión y crecimiento, sus causas y efectos, particularmente en ciudades intermedias, aún no tan analizadas como las grandes metrópolis.

Cabe destacar que la operatoria del mercado de suelo urbano conlleva una diferenciación socioespacial en el proceso de ocupación del espacio, marcada por la capacidad económica de la población para acceder a la tierra, que en el caso de Bahía Blanca -como otras localidades- se ve favorecida por la normativa urbana. Esta diferenciación social del espacio se acentúa en función de un comportamiento selectivo de las inversiones de capital, que también contribuye a mayores valores relativos de la tierra. De este modo, el crecimiento de la ciudad en la periferia evidencia, como se mencionara anteriormente, una tendencia a consolidar un patrón de segregación a gran escala, donde los estratos alto y medio-alto tienden a concentrarse en el norte y noreste de la periferia (la zona alta).

Mientras la población de ingresos altos puede localizarse en ciertos sectores periurbanos valorizados por las expectativas de inversión, el entorno social, la oferta ambiental y la disponibilidad de amplias parcelas, la adecuada accesibilidad y dotación de infraestructura, entre otros factores; algunos grupos sociales de escasos recursos que no participan en el mercado formal, resuelven sus problemas habitacionales mediante la invasión de tierras y/o viviendas en zonas menos favorecidas, fundamentalmente en el sector sudoeste y sur.

⁴⁰ Se estima que a comienzos del año 2014 se realizará una segunda apertura del Concurso de Propuestas que comprende un remanente de casi 2.700 parcelas del cupo urbanizador de 4.200 que se aprobó en febrero de 2011.

Está claro que el ordenamiento y gestión del territorio mediante distintas políticas, planes y proyectos inciden en el proceso de construcción de la ciudad. Bahía Blanca ha contado con diversos planes urbanos que tuvieron diferentes resultados pero no continuidad en cuanto a su implementación, situación que se vincula a los distintos tiempos, gobiernos actuantes y posibilidades de financiamiento, entre otros factores. Ello ha conspirado contra un crecimiento integrado y sostenido de la ciudad y la solución de situaciones conflictivas que han surgido.

El Estado es responsable de orientar y ordenar el crecimiento de la ciudad e intervenir ante tendencias que respondan exclusivamente a la lógica e intereses del mercado. Por tal motivo, la toma de decisiones en materia de política pública (urbana) debe estar sustentada en un conocimiento profundo del funcionamiento de este mercado, que se diferencia claramente del de otros bienes. El hecho de impulsar un modelo de crecimiento en baja densidad, acorde a las tendencias promovidas por el sector inmobiliario, tiene implicancias económicas, sociales y urbano-ambientales que exigen y ameritan una seria evaluación de sus costos y beneficios.

Para concluir, atento a que el suelo es un recurso muy difícilmente renovable resulta imperiosa la necesidad de promover desde el gobierno local su preservación. Esto requiere una fuerte posición de parte de la gestión municipal para prevenir nuevos conflictos originados por el crecimiento y evitar la visión de ciertos agentes -propietarios de la tierra y promotores- que impone al mercado y sus tendencias como justificación. En este sentido es dable recordar que la construcción del espacio urbano es colectiva y debe realizarse en función del bien común y no como producto de la manipulación y especulación que beneficia a unos pocos.

Bibliografía

BERTRÁN CASTELLVÍ, J. 2007. *Hacia una gestión de la ciudad residencial de baja densidad*. En: INDOVINA, F. (Coord.) 2007. *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención*. Diputación Barcelona, pp. 109-129

CÁRDENAS ROPERO, F. 2012. *Ciudad compacta – ciudad eficiente*. En: VÁZQUEZ MAO, X. (Ed.). *Retos de la acción de gobierno para las ciudades del siglo XXI*. Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, pp. 305-328

CARRERAS MOYSI, B., FERNÁNDEZ LAFUENTE, F., ARIAS GOYTRE, F. y DÓMINE REDONDO, V. 1995. “Una política activa de suelo”. *Revista Ciudad y Territorio*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, Vol. III, N° 103.

CHAVOYA GAMA, J. , GARCÍA GALVÁN, J. y RENDÓN CONTRERAS, H.J. 2009. “Una reflexión sobre el modelo urbano: ciudad dispersa-ciudad compacta”. *5th International Conference Virtual City and Territory*, Barcelona, http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/11342/1/01_PROCEEDINGS_M1_03_0006.pdf [enero de 2013]

DARIN-DRABKIN, H. 1977. Land policy and urban growth. Gran Bretaña: Pergamon Press. 444 p.

GALIANA, L. y VINUESA J. (Coords.) 2010. Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio. Madrid: Colección Serie Mayor, Ed. Síntesis. 346 pp.

GARBÍÑE, H. 2007. *Los costes económicos y sociales de la ciudad de baja densidad*. En: INDOVINA, F. (Coord.). La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención. Diputació Barcelona, pp. 203-241.

GÁRRIZ, E., PRIETO, M. B. y FORMIGA, N. 2005. “Efectos dinamizadores y articulaciones en la configuración territorial”. *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*, Universidade de São Paulo.

INDOVINA, F. (Coord.) 2007. La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención. Diputació Barcelona, 540 pp.

LA NUEVA PROVINCIA. Dilemas del planeamiento. ¿Una segunda ciudad, cuando la primera está a medio llenar? Bahía Blanca, 13/12/2009.

LA NUEVA PROVINCIA. ¿Llenar espacios vacíos o irse más lejos? Bahía Blanca, 4/1/2010.

LA NUEVA PROVINCIA. La polémica del periurbano ¿Hacia dónde orientar el planeamiento de la ciudad de Bahía Blanca? Bahía Blanca, 4/4/2010.

MAGRINYÀ, F. y HERCE, M. 2007. *Los costes ambientales de la ciudad de baja densidad*. En: INDOVINA, F. (Coord.). La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención. Diputació Barcelona, pp. 243-264.

MARENCO, S. 2000. “De la ciudad baja de los años 50 a la moderna urbe de fin de siglo”. En: FORMIGA, N. y MARENCO, S. (Coord.) 2000. La dinámica urbana. El proceso de desarrollo vertical y la problemática de la marginalidad urbana en Bahía Blanca. EdiUNS, Bahía Blanca.

MÉNDEZ, R. 2006. “Del distrito industrial al desarrollo territorial: estrategias de innovación en ciudades intermedias”. *IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.

MOLINÍ, F. y SALGADO, M. 2010. “Superficie artificial y viviendas unifamiliares en España, dentro del debate entre ciudad compacta y dispersa.” *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* N.º 54 - 2010, pp. 125-147.

MOLINÍ, F. y SALGADO, M. 2012. “Los impactos ambientales de la ciudad de baja densidad en relación con los de la ciudad compacta”. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, Vol. XVII, nº 958. En: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-958.htm>. [enero 2013].

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA, 1971. Plan de Desarrollo de Bahía Blanca. Bahía Blanca.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA, 1986. Reformulación del Plan de Desarrollo de Bahía Blanca. Bahía Blanca.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA, 1993. Código de Planeamiento Urbano de Bahía Blanca. Bahía Blanca.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA, 2000. Plan Estratégico Bahía Blanca. Bahía Blanca.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA, 2010. Estudio de Vacíos reales. Crecimiento y compleción de la mancha urbana y su relación con la normativa vigente. <http://www.hcdbahiablanca.gov.ar/agendadesarrollodoc.php> [septiembre 2013].

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA, 2011. “Plan Director del Periurbano bahiense y desarrollo de centros de interés turístico ambiental del Partido de Bahía Blanca. Concurso de propuestas para acceder al cupo urbanizador. Pliego de Bases y Condiciones”. Bahía Blanca.

PÉREZ DE LA FUENTE, I. 2003. *Algunas cuestiones sobre la ciudad*. En: MARÍN COTS, P. (Coord.), 2003. La configuración de la ciudad: ciudad compacta vs ciudad dispersa. Observatorio Medio Ambiente Urbano OMAU, <http://www.omau-malaga.com/bibliografia/home.asp?pag=10> [noviembre 2013].

SABATINI, F. 1981. “El alza de los precios del suelo urbano en la América Latina y su relación con el precio de la vivienda”. *Revista Interamericana de Planificación*, México: Vol. XV, N°60, pp. 90-106.

SABATINI, F. 1999. “Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica. Reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile”. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos, Documento Serie Azul N° 29. 11 h.

SABATINI, F. 2000. “Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial”. *Revista EURE*, Santiago: Vol. XXVI, N° 77, Mayo. pp. 49-80.

TRIVELLI, P. 1981. “Elementos teóricos para el análisis de una nueva política de desarrollo urbano: Santiago de Chile”. En *Revista Interamericana de Planificación*, México, Vol. XV, N° 60, Diciembre. pp. 44-69.

TRIVELLI, P. 1982. “Accesibilidad al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos en América Latina”. *Revista EURE*, Santiago: Vol. IX, N° 26. pp. 7-32.

TRIVELLI, P. 1987. “Algunas reflexiones generales acerca del comportamiento del mercado de suelo en ciudades chilenas”. *Revista Medio Ambiente y Urbanización*,

Buenos Aires, CLACSO, N° 21. pp. 11-18.

URRIZA, G. 2008. “Los precios del suelo urbano y la diferenciación socioespacial en Bahía Blanca, Argentina.” *X Encuentro Internacional Humboldt “El Mundo como Geografía”*, Rosario: octubre 2008. Editado en Cd-Rom.

URRIZA, G. 2011. “La disponibilidad de tierras vacantes y la expansión urbana de Bahía Blanca”. *Revista Huellas*, Universidad Nacional de La Pampa, N° 15, Primavera 2011.

ZINGER, A. y DEL POZO, O. 1990. “Bahía Blanca: análisis de la aptitud del medio natural para la expansión urbana.” *Revista Universitaria de Geografía*, Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur, Vol. IV, N° 1 y 2, pp. 79-97.

Fecha de recepción: 22 de diciembre 2013

Fecha de aprobación: 8 de julio de 2014

© 2014 por los autores; licencia otorgada a la Revista Universitaria de Geografía. Este artículo es de acceso abierto y distribuido bajo los términos y condiciones de una licencia Atribución-NoComercial 2.5 Argentina de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/ar/deed.es_AR