

Políticas habitacionales recientes en Bahía Blanca y la periferia: ¿nuevas dinámicas?.

María Jimena Irisarri.

Cita:

María Jimena Irisarri (2019). *Políticas habitacionales recientes en Bahía Blanca y la periferia: ¿nuevas dinámicas?.* XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/155>

Políticas urbanas recientes en Bahía Blanca y la periferia: ¿nuevas dinámicas?

Mg. María Jimena Irisarri

Departamento de Economía- UNS

mjirisa@hotmail.com

Resumen

En los últimos años, Bahía Blanca ha presentado bajo nivel de crecimiento poblacional con una importante expansión del área urbana. Este patrón de alto consumo de suelo con baja densidad se combinó con la conformación de una ciudad cada vez más desbalanceada (con la existencia de áreas más dinámicas y otras más rezagadas), polarizada (con villas y asentamientos al suroeste y este; y barrios tipo parque en el norte), con infraestructura escasa e insuficiente y dificultades para la accesibilidad al suelo, situaciones que perjudican sobre todo a los sectores más vulnerables.

Si bien existen factores geográfico/naturales, estructurales y de mercado que explican estos procesos, desde el Estado también se ha buscado intervenir en estas cuestiones. El presente trabajo, -y de acuerdo a los propósitos de la mesa de las Jornadas-, se propone analizar cómo las políticas públicas han impactado en la dinámica de la ciudad, generando o no, diferentes relaciones de centro/periferia, aspecto aún no analizado por los especialistas de la localidad.

Bahía Blanca, presenta características específicas en este tema que resultan necesarias desentrañar para pensar un ciudad más eficiente, equitativa y sustentable.

Palabras claves: Políticas urbanas- dinámicas-centro-periferia

Ponencia

Bahía Blanca es la cabecera del partido que lleva su mismo nombre, integrado también por las localidades casi adyacentes de General Daniel Cerri (núcleo generado principalmente por las actividades del ex frigorífico de hacienda ovina y bovina CAP¹, la Lanera Argentina y el puerto Cuatros, además de la existencia de cultivos agrícolas intensivos en la zona rural) e Ingeniero White (vinculada a la actividad portuaria) y la más distante Cabildo (dedicada principalmente a la actividad agropecuaria), a 54 km. En total, el distrito posee una población de 301.531, según el censo de 2010 y su capital de 291.327.

En los últimos años, Bahía Blanca ha presentado un alto patrón de consumo de suelo con baja densidad combinado con la conformación de una ciudad cada vez más desbalanceada (con la existencia de áreas más dinámicas y otras más rezagadas), con infraestructura escasa e insuficiente

¹ Corporación Argentina de Productores de Carne.

y dificultades para la accesibilidad al suelo, situaciones que perjudican sobre todo a los sectores más vulnerables.

Si bien existen factores geográfico/naturales, estructurales y de mercado que explican estos procesos, desde el Estado también se ha buscado intervenir en estas cuestiones. El presente trabajo, -y de acuerdo a los propósitos de la mesa de las Jornadas-, se propone analizar cómo las políticas públicas han impactado en la dinámica de la ciudad, generando o no, diferentes relaciones de centro/periferia, aspecto aún no analizado por los especialistas de la localidad².

El concepto de centralidad en el contexto del ordenamiento urbano, cobró relevancia con la “teoría de los lugares centrales” desarrollada en la década de 1930 por Walter Christaller. De acuerdo a esta concepción, el territorio se organizaba a partir de una estructura jerarquizada de espacios centrales o centralidades, a partir del exceso de servicios o bienes que presentan³. En este contexto, la centralidad tenía la capacidad de atraer personas de otras zonas de la ciudad que utilizaban dicho sobrante. Tomando sus aportes, desde distintas disciplinas (arquitectura, geografía, sociología, etc.) y a lo largo del tiempo, se han ido haciendo contribuciones y críticas a su conceptualización⁴.

En el pasado era más frecuente encontrar un solo punto que reuniera estas características, pero actualmente, por las nuevas dinámicas que adquieren algunas ciudades, se ha producido una recomposición de las centralidades urbanas. Diferentes especialistas han analizado las dinámicas centro/periferia de distintas localidades, adaptando esta noción a las condiciones concretas de cada urbe. Bahía Blanca, presenta características específicas en este tema que resultan necesarias desentrañar para pensar un ciudad más eficiente, equitativa y sustentable.

Bahía Blanca en tiempos de una ciudad con marcado monocentrismo

El proceso de ocupación formal de Bahía Blanca comenzó el 11 de abril de 1828 con la fundación de la Fortaleza Protectora Argentina, cuyo objetivo fue conformar un punto de avanzada

² Urriza ha analizado la expansión urbana Bahiense (Urriza, Guillermina, “Expansión urbana, tierra vacante y demanda habitacional en Bahía Blanca. Modelos de ciudad y política urbana en debate”, en: revista *Quid*, N°6, 2016, pp. 281-320) y el Mercado de suelo (Urriza, Guillermina, “Efectos del mercado de suelo y los precios en el desarrollo urbano de Bahía Blanca”, en: *Revista Universitaria de Geografía*, vol.15 no.1, Bahía Blanca, 2006; Urriza, Guillermina, “El suelo, soporte y mercancía del crecimiento urbano. Algunas consideraciones sobre la ciudad de Bahía Blanca, en: Garriz, Eduardo, Coord., *Dinámica urbana y el proceso de crecimiento en contextos diferenciados*, Bahía Blanca, EDIUNS, 2017, pp. 89-130), Formiga y Garriz la regulación dominial (Formiga, Nidia y Garriz, Eduardo, “El proceso de regulación dominial en áreas marginales de la ciudad de Bahía Blanca”, en: *Mundo Urbano*, número 7, noviembre 2000, Universidad Nacional de Quilmes), Ockier y Formiga los asentamientos informales (Ockier, Cecilia y Formiga, Nidia “Los asentamientos informales de la ciudad. Estudio de los Asentamientos Habitacionales Espontáneos Carenciados de Bahía Blanca. El Caso de Stella Maris, en: *Revista Universitaria de Geografía*, 1987-1988, Vol.3, N 1) y Prieto la dinámica demográfica (Prieto, María Belén, “Tendencias en la dinámica demográfica y el crecimiento urbano en ciudades intermedias. Estudio de caso, en: Garriz, Eduardo, Coord., *Dinámica urbana, op. cit.*, pp.13-52.

³ Cuenin, Fernando, y Silva, Mauricio, “Identificación y fortalecimiento de Centralidades Urbanas. El Caso de Quito”. *Banco Interamericano de Desarrollo*. NOTAS TÉCNICAS # IDB-TN-156, 2010, p. 16.

⁴ En otro trabajo se ha profundizado este aspecto: Pites, Luis e Irisarri, María Jimena, “Centralidades urbanas: algunos aportes para su lectura en la ciudad de Bahía Blanca” en CD de la XII Biental del Coloquio de Transformaciones territoriales, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 7 al 9 de agosto de 2018.

en la expansión de la ese entonces denominada frontera⁵, en una zona caracterizada por la presencia de un relieve plano con suaves desniveles y una serie de lomadas aisladas que descienden hacia el estuario; regada por dos arroyos con caudales permanentes (el Napostá Grande y el Maldonado)⁶; y cercana a la costa marítima, ventaja que permitió, -desde tiempos tempranos-, la instalación de un puerto (de la Esperanza) en la desembocadura del Napostá. La ciudad se fue trazando siguiendo el patrón típico de amanzanamiento de las ciudades de la colonización española cuyo punto central estaba marcado por la plaza (hoy Rivadavia), contigua al primitivo fuerte. La edificación era escasa y sus habitantes también, por el ataque constante de los malones y de bandoleros chilenos⁷, la falta de alimentos, la carencia de materiales y los brotes de cólera. Para fomentar la población y su arraigo al lugar, en 1855 se ensayó un sistema de colonización de carácter agrícola y militar a 40 km al noroeste de Bahía Blanca (Nueva Roma) en un lugar apto para el cultivo por la presencia una corriente de agua, con inmigrantes italianos, que fracasó⁸.

Hacia fines del siglo XIX, la zona cobró relevancia al erigirse como nudo ferro-portuario en el marco de la consolidación del modelo agro-exportador impulsado por las autoridades nacionales. La primera empresa en trazar un tendido hacia la costa de Bahía Blanca y construir un muelle propio en 1885 (posteriormente denominado Ingeniero White) fue el Ferrocarril Sud, de capitales ingleses⁹. El crecimiento que pareció experimentarse en esta etapa, motivó la nominación de “Segunda fundación”¹⁰ de la ciudad. A partir de entonces y hasta 1925, se produjo un sostenido aumento poblacional¹¹ gracias al aporte inmigratorio, interrumpido circunstancialmente por la Primera Guerra Mundial y la Crisis de 1929.

Bahía Blanca no podía absorber ese crecimiento demográfico en tan poco tiempo. Esto explica el surgimiento de fondas, conventillos y pensiones en las zonas cercanas a la estación de ferrocarril. Mientras los sectores más adinerados permanecían en el área central, la escasez de vivienda promovió también una serie de loteos en la periferia, por parte de privados¹², vendidos en mensualidades a largo plazo, para contrarrestar los precios especulativos y valores altos que tenía

⁵ Weinberg, Felix y Colaboradores, *Manual de Historia de Bahía Blanca*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 1978, p.150.

⁶ *Ibidem*, p. 29.

⁷ Priegue, Celia Nancy, “Capítulo III. La población aborigen”, en: Weinberg, Felix y Colaboradores, *Manual de Historia... op. cit.*, p. 67.

⁸ Zapico, Hilda, “Capítulo V. Etapa fundacional (1821-1834)”, en: Weinberg, Felix y Colaboradores, *Manual de Historia... op. cit.*, pp. 123- 6.

⁹ Costantini, Florencia y Heredia Chaz, Emilce, “El progreso en cuestión: sectores productivos, política económica y conflictividad social en Bahía Blanca”, en: Cernadas, Nélica Mabel y Marcilese, José (et.al), *Bahía Blanca siglo XX: historia política, económica y sociocultural*, Bahía Blanca, Editorial de la Universidad Nacional del Sur, Ediuns, 2018, pp. 153.

¹⁰ Conte, Claudio, “Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca: La primera década, 10 años de logros”, en: *Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca*, Edición digital, Bahía Blanca, agosto 2003.

¹¹ Municipalidad de Bahía Blanca, Plan de Desarrollo de Bahía Blanca, 1971, p. 153. En adelante: MBB, 1971.

¹² En 1870 con la aplicación de la ley de ejidos, se inició un rápido proceso de transferencia de quintas y chacras a manos privadas. Asimismo, entre marzo de 1865 y febrero de 1883, la Municipalidad fue cediendo en donación la mayoría de las tierras a privados. Cernadas, Mabel, “Inmigración y vida cotidiana en Bahía Blanca hacia 1880,” en: *Estudios sobre inmigración II*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 1994.

la tierra para la época¹³. En 1905 se remataron los terrenos de Villa Rosas¹⁴ (una “ciudad obrera” a medio camino entre Ingeniero White y el radio céntrico), un año después, los de Villa Mitre¹⁵ (diagramada con cortadas y diagonales en función de la traza del ferrocarril y el cauce del arroyo Napostá. Por falta de conectividad con el centro, desarrolló casi desde su creación, comercios y un fuerte sentido de pertenencia entre sus habitantes, reforzado por su identidad de barrio obrero, que lo llevó a presentarse como una ciudad), y de igual manera surgieron Villa Italia¹⁶ (extensión de Villa Mitre), Villa Nocito¹⁷ (terrenos ubicados al frente de los talleres de ferrocarriles Pacífico), Barrio Noroeste¹⁸ (a pesar de estar ubicado en la zona sur recibió este nombre por la empresa ferroviaria a la que se había concesionado la zona. Sus primeros pobladores fueron obreros inmigrantes contratados por el ferrocarril que querían vivir cerca de su trabajo: Polacos, sirios, rusos, búlgaros e ingleses dieron al sector una fisonomía inédita), Tiro Federal¹⁹ (cercano a una entidad dedicada a la práctica de tiro al blanco. La mayoría de su habitantes trabajaban en el puerto, las barracas o el ferrocarril), Bella Vista (“La tierra de los gallegos de la loma”, aunque gran parte de sus pobladores provenían de Avila, Salamanca y Toledo y hablaban castellano. La radicación de un lavadero a vapor y de una fábrica de cal, atrajeron a los primeros pobladores)²⁰, Grünbein²¹ (ubicado en el extremo este de la ciudad, nació como una estación que unía la ciudad con la Base Naval de Puerto Belgrano de Punta Alta. Es una zona que alberga silos cerealeros) y Villa Harding Green (Creado en 1907, inspirado en “barrios adornados” europeo)²². La llegada del tranvía a vapor en 1904 y la de los trolley eléctricos en 1910, permitieron una mejor conectividad con el resto de la ciudad.

Hacia los cincuenta, además del arribo de contingentes europeos y los del interior del país, empezaron a radicarse en la ciudad, inmigrantes chilenos procedentes de las zonas rurales trasandinas. Esta afluencia continuó a lo largo de varias décadas y alcanzó su pico máximo en los sesenta a raíz de los terremotos que asolaron el sur de Chile. Se estima que el número de chilenos ascendió a 20.000. Como se trataba de mano de obra no calificada, muchos hallaron trabajo en la construcción. Su presencia dio lugar a barrios mal trazados y abnegadizos en los alrededores de la ciudad como Villa Rosario (de espalda a la por entonces abandonada terminal del ferrocarril

¹³ Weinberg, Felix y Colaboradores, *Manual de Historia op. cit*, p. 167.

¹⁴ Luciani, Adrián y Minervino, Mario, “Barrios Bahienses”, *La Nueva Provincia*, Bahía Blanca, *op. cit.*, Fascículo 29.

¹⁵ Cantamutto, Lucía, Ortíz, Mario y Díaz, Marcelo, *De las vías para acá: cinco acercamientos a la historia de las Villas*, Papeles de Estación, 2012, p. 2-3.

¹⁶ Luciani y Minervino, *op. cit.* Fascículo 13.

¹⁷ Luciani y Minervino, *op. cit.* Fascículo 27.

¹⁸ Luciani y Minervino, *op. cit.* Fascículo 26.

¹⁹ Luciani y Minervino, *op. cit.* Fascículo 11, p. 8.

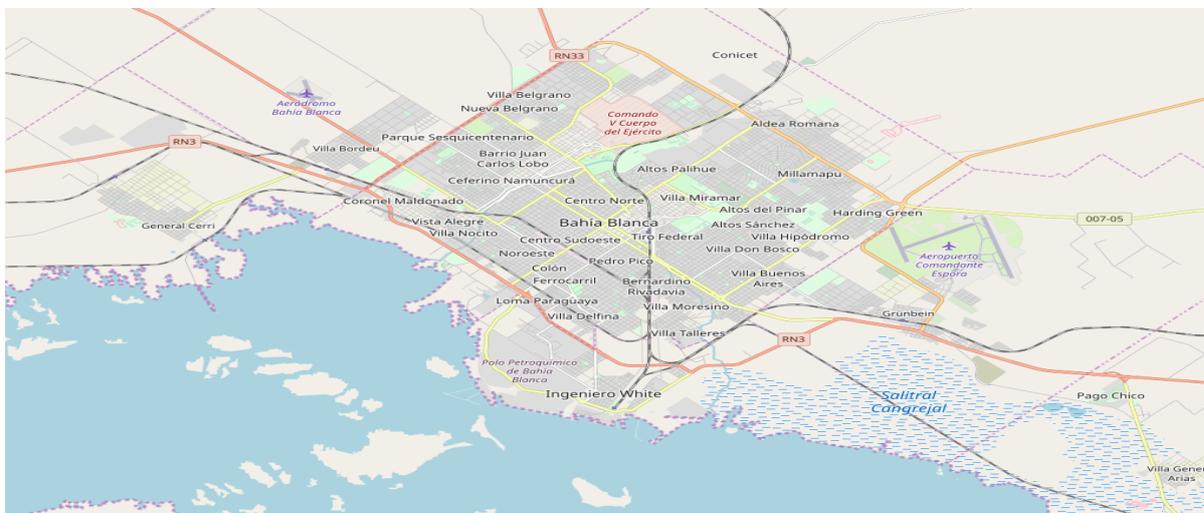
²⁰ Luciani y Minervino, *op. cit.* Fascículo 20.

²¹ Luciani y Minervino, *op. cit.* Fascículo 25, pp. 2- 3

²² Luciani y Minervino, *op. cit.* Fascículo 17.

Rosario-Puerto Belgrano, alegadaño al Arroyo Napostá)²³ y Bajo Rondeau. Al cabo de unos años, gran parte accedió a la propiedad de sus modestas viviendas²⁴ y sus hijos ingresaron a escuelas técnicas, ascendiendo socialmente²⁵.

Mapa de los barrios



Extraído de: https://www.argentour.com/es/mapa/ciudad/bahia_blanca.php

El Primer Plan Regulador para Bahía Blanca fue realizado por el arquitecto Faure Dujarric en 1909 siguiendo el propuesto por Georges Eugène Hasmann para París: un radio concéntrico con grandes avenidas, la creación de dos anillos de circunvalación que las vinculaba y grandes reservas para espacios verdes. En 1950 los arquitectos Enrique Gelbard, Miguel Roca e Italo Fulvia Villa, con el asesoramiento del experto en redes ferroviarias Cascardi, presentaron un Plan Directorio para Bahía Blanca²⁶, con proyectos de re-estructuración de la traza del ferrocarril (recuperaba para usos urbanos las tierras del tren, suprimía vías y algunas proposiciones urbanísticas (nuevas localizaciones de zonas portuarias e industriales, estaciones de pasajeros y cargas, una ciudad jardín al norte, zonas de parques, creación de dos grandes ejes de circulación)²⁷ que no llegó a concretarse. Se observa como en ese entonces, las barreras urbanísticas que representaba el ferrocarril para el crecimiento de la ciudad y la necesidad de planificar la ciudad con grandes avenidas y espacios verdes, eran temas que preocupaban al Municipio y continuaron estando en la agenda pública por mucho tiempo.

²³ Luciani y Minervino, *op. cit.*, Fascículo 13.

²⁴ Según Fernández Wagner, en ese entonces se aplicó una “Primera generación de políticas habitacionales”, centradas en programas de financiamiento de la oferta, dirigidas a erradicar los asentamientos irregulares, reemplazándolos por construcciones de conjuntos habitacionales sobre terreno libre, realizadas por grandes empresas constructoras, a través de licitación pública y entregadas “llave en mano”.

²⁵ Weinberg, Felix y Colaboradores, *Manual de Historia op. cit.*, p. 280.

²⁶ Vinculado a esta iniciativa, en 1959 visitó la ciudad una Misión de asistencia técnica de la OEA que un año después elaboró un informe donde analizaba la situación económica y social de la ciudad y proponía además orientaciones para la acción del gobierno.

²⁷ MBB, 1971, p. 13.

En la década del '60 y '70, la ciudad se vislumbraba como centro de desarrollo regional. En 1968 fue declarada polo de crecimiento provincial del Comahue²⁸. El “boom oleaginoso” indujo al incentivo de una nueva rama agroindustrial vinculada a los aceites. También, se desarrollaron actividades de servicio ligadas a estas innovaciones (distribuidoras de semillas, agroquímicos, fertilizantes, asesoramiento tecnológico, etc.). El complejo de Ingeniero White se revitalizó como puerto cerealero a nivel nacional e internacional²⁹. Por la existencia de infraestructura gasífera, en 1971 se creó también la Petroquímica Bahía Blanca, en base a una estructura societaria con participación mayoritaria del Estado y de una serie de incentivos a los inversores privados. Estas actividades produjeron mayor inversión en equipamiento y aumento del empleo, sobre todo calificado.

En este contexto, en 1971³⁰ se aprobó un Plan de Desarrollo para Bahía Blanca y el arquitecto Eduardo Sarrailh fue el encargado de coordinar al grupo de expertos. En el diagnóstico morfológico-funcional se pusieron en evidencia algunos problemas que se creían imperiosos resolver en ese entonces: el marcado monocentrismo y la tendencia a la saturación del área céntrica de la ciudad, circunscripta por barreras naturales y artificiales; la carencia de enclaves urbanos que posibilitaran el polinucleamiento; la falta de una fluida comunicación entre las áreas de la ciudad; la existencia de una amplia franja periférica de loteos urbanos dispersos con escasa ocupación real y sin servicios; la presencia de importantes fracciones fiscales sin uso ni destinos definidos que “frenaban” la conformación urbana hacia el sur de la localidad; el elevado porcentaje de tierras destinadas a playas ferroviarias y al área portuaria, en contraposición a la baja proporción dedicadas a la industria³¹ el déficit en materia de vivienda a pesar de la existencia de una gran proporción de tierras vacantes o con otros usos dentro del ejido de la ciudad (13.990 has)³².

Resulta interesante también la descripción que se elaboró de las distintas zonas de la ciudad y su dinámica en esa época. De acuerdo al Plan, en el área central de la ciudad habitaba el 60% de la población y concentraba la casi totalidad de las actividades comerciales, administrativas, laborales, así como la edificación en altura. Aparecía como el máximo punto de atracción respecto al resto³³. Allí residía un núcleo de población con altos ingresos (Aunque el Plan reconocía que había un 7% localizado en esta área, que manifestaba su deseo de cambiar su residencia al Barrio Palihue³⁴). Esta

²⁸ Municipalidad de Bahía Blanca, Plan Estratégico. Formulación de Programas y Proyectos. Documento de Trabajo, 1998, p. 166. En adelante MBB, 1998.

²⁹ Gorestein, Silvia, “El complejo petroquímico Bahía Blanca: algunas reflexiones sobre sus implicancias espaciales”, en: *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Instituto de desarrollo económico y social, Jan-Mar 1993, Vol 32, nro. 128, p. 576.

³⁰ El trabajo comenzó en 1968, fue concluido en 1970 y aprobado un año más tarde.

³¹ MBB, 1971, pp. 134-5.

³² MBB, 1971, pp. 16, 97, 102 y 184.

³³ MBB, 1971, p. 104.

³⁴ Primer Barrio Parque de la ciudad con calles elípticas. Al costado del Club de Golf y mas allá de las vías del ferrocarril. En 1947 se subastaron los primeros lotes. Luciani y Minervino, *op. cit.*, Fascículo 4.

zona y Villa Mitre eran las únicas que gozaban de infraestructura completa de servicios públicos (agua, luz, obras sanitarias, pavimento, desagües, gas)³⁵

Circundante esta zona, existía un denso espacio edificado, enmarcado casi totalmente por la primera cintura ferroviaria, a la que denominaron área central. Allí se localizaban numerosos establecimientos industriales (al sur), comerciales y culturales. Representaba el segundo polo de atracción tanto por los desplazamientos por trabajo como por el grado de atracción residencial, con una buena dinámica de edificación.

En torno a estas dos áreas centrales, la ciudad se prolongaba en numerosas villas y barrios aún no muy bien consolidados que dependían en alto grado de las actividades y empleo de las centrales, a excepción de las localidades de Ingeniero White y de General Daniel Cerri, que aparecían como enclaves enquistados en sí mismos, con el mayor porcentaje de gente que residía y trabajaba en esa zona. En el resto, la formación espontánea de sociedades de fomento reflejaban una creciente cohesión entre sus habitantes³⁶. Los niveles socio-económicos de la población y la calidad de viviendas descendían notablemente respecto a las centrales. Como se señaló anteriormente, el barrio que había adquirido una fisonomía propia y mayor nivel de equipamiento era Villa Mitre.

En el Plan se advertía que había un crecimiento de la periferia hacia el este y oeste de la ciudad. En sentido norte, -pese a tener mayor prestigio (barrio Universitario³⁷, Palihue y Parque de Mayo)-, la expansión se veía frenada por la presencia del Parque de Mayo y los terrenos del Ejército³⁸ y la poca conexión. En dirección sur, la ampliación urbana se dificultaba por la existencia de grandes terrenos de propiedad fiscal y por la mala aptitud de los suelos³⁹. En esas últimas zonas predominaban las viviendas de baja calidad, construidas en sectores inundables (Bajo Rondeau). En este sentido, se estimaba que el número de viviendas de bajo estándar en la ciudad era del 11% (4.300) sobre el total, de las cuales 1.432 eran netamente deficitarias y 3.305 carecían de baño.

En un Informe Sanitario de Bahía Blanca de 1968 se calculaba que el déficit habitacional era del orden del 20 %⁴⁰. Además de esta situación, se señalaba como preocupante la existencia de villas: 17 de Agosto⁴¹, Quilmes, Rosario, Villa Ressia⁴², Bajo Rondeau, Villa Zelarrayán y Maldonado⁴³.

³⁵ MBB, 1971, p. 104.

³⁶ MBB, 1971, p. 106.

³⁷ Su historia se remonta a fines de la década de 1930, motivada por la expansión suburbana de la época. Existían ya algunas viviendas y quintas en el lugar, pero su despegue habitacional se inició en 1951 con el remate, por parte de la firma Macagno, de 185 lotes en amplias facilidades de pago. Otra importante subasta ocurrió en 1953. Por ese entonces, el Instituto Tecnológico del Sur, hoy la Universidad Nacional del Sur, había comenzado la construcción de su edificio en la zona. En el barrio comenzaron a edificarse casas chalets tipo californiano, la mayoría de ellos con retiros y amplios patios. A pesar de ser el barrio preferido para el alojamiento de los estudiantes, ha conservado su fisonomía, aunque recientemente, han aparecido decenas de edificios y ha crecido su densidad, provocando problemas con la provisión de agua corriente y el desagote cloacal. Luciani y Minervino, *op. cit.*, Fascículo 5.

³⁸ MBB, 1971, p. 106.

³⁹ MBB, 1971, p. 102.

⁴⁰ MBB, 1971, p. 104.

⁴¹ Surgió en la década del 70 con precarias viviendas ubicadas a orillas del arroyo Napostá, frente al barrio Palihue. De ahí su denominación de "Palihue Chico". En 1982 comenzó su erradicación a terrenos cercanos a Harding Green, con viviendas

En base a los problemas observados en el diagnóstico, en el Plan se elaboraron una serie de recomendaciones y prescripciones. Se buscaba operar sobre la lógica de centros o nodos de desarrollo con la materialización de una red de avenidas urbanas de distribución. Para hacer posible esta realidad a futuro, se estipulaba el sistema de ensanche por retiro de las principales arterias⁴⁴. Sarrailh soñaba con una ciudad que se expandía en sentido lineal, en las direcciones de los ejes Noroeste-Sudeste, acompañando parte de las rutas 33 a Tornquist y la 229 a Punta Alta, generándose un clousters de desarrollo que integraba la estructura metropolitana de Bahía Blanca y Punta Alta, con núcleos urbanos intermedios, en un momento en que esta primera localidad se proyectaba como una zona estratégica respecto a su área de influencia, como centro de convergencia de servicios (puesto que luego se lo disputaría Neuquén) y el nexo de unión hacia el sur del país.

Se establecieron Áreas Prioritarias de Extensión de Servicios, donde se orientaría preferentemente la actividad edificatoria y la capacidad constructiva del Estado. En las zonas que alojaran población de bajos recursos económicos, se aplicaría una política de interés social, financiando públicamente la extensión en infraestructura con pagos escalonados a 10 o 15 años. Se creía que con un pequeño esfuerzo de la comuna sería posible cambiar el carácter que poseían algunos sectores periféricos (barrios Pampa Central, Catamarca y San Blas)⁴⁵. Se fijaban también Zonas de Edificación Diferida, donde se posponían todas las expectativas de expansión y no se aprobaría en el lapso de quince años, ningún permiso de construcción allí⁴⁶. Asimismo, en el Plan se abordó el problema de las familias sin acceso a la tierra, pero se propuso no incentivar la expansión de la ciudad porque se estimaba que la cantidad de amanzanamientos no materializados que existían, -destinados mayoritariamente a la explotación agropecuaria-, podrían aborver el crecimiento demográfico de los próximos quince años⁴⁷.

En materia de planificación, lo novedoso fue que se quiso ubicar a Bahía Blanca como pionera a nivel país, cambiando la concepción de la propiedad privada que se tenía, como se hacía en otros países europeos desde hacía muchos años, donde se la consideraba como un recurso de la comunidad y no una mercancía para la especulación⁴⁸. Otro aspecto original fue que el Estado

construidas por el aporte de materiales de la comuna y dinero del Instituto Provincia de la Vivienda. Los futuros moradores se encargaron de la mano de obra. Luciani y Minervino, *op. cit.*, Fascículo 17.

⁴² Zona antiguamente ocupada por Tambos. Su denominación obedece al nombre de quien fuera el primitivo dueño de los terrenos, Juan Ressia. El 10 de septiembre de 1939 nació una de las entidades típicas del sector, el club Villa Ressia, hoy dedicado a la práctica de bochas y de patín. Luciani y Minervino, *op. cit.*, Fascículo 28.

⁴³ Creado alrededor de los talleres construidos por el ferrocarril Bahía Blanca y noroeste y sobre los rieles habilitados en 1899 con destino a Neuquén. Surgió a principios del siglo XX cuando la ciudad comenzó a extenderse. Luciani y Minervino, *op. cit.* Fascículo 27.

⁴⁴ MBB, 1971, p. 240.

⁴⁵ MBB, 1971, pp. 101 y 190.

⁴⁶ MBB, 1971, pp. 237-8.

⁴⁷ MBB, 1971, p. 237.

⁴⁸ MBB, 1971, p. 239.

coabraba protagonismo en política de suelo y era el encargado de inducir al privado a actuar. Asimismo, el Plan concedía al Municipio, competencias para tomar medidas de regulación y ordenamiento urbano específicas, dejando de lado mentalidades “centralistas”⁴⁹.

Como segunda etapa del Plan, en 1972 se sancionó el Código de Zonificación, que permitió orientar y restringir la ocupación del espacio, distribuyendo la ciudad en varias áreas con usos específicos, en forma equilibrada, a fin de diversificar los caudales de transporte y facilitar la accesibilidad⁵⁰.

En 1977, durante el mandato del gobernador de facto del General Saint Jean, se sancionó el Decreto 8.912 conocido como “Ley de Uso de Suelos y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires” cuyo objetivo fue frenar la utilización indiscriminada de la tierra, que en muchos casos adolecía de los servicios básicos indispensables⁵¹. Se reglamentó que los nuevos parcelamientos de que se hicieran, estuvieran dotados de infraestructura básica antes de su aprobación. Se estipularon también las dimensiones mínimas de parcelas (de 12m de ancho y 300m² de superficie para evitar la subdivisión indiscriminada), densidades y áreas de reserva destinadas para albergar la futura expansión urbana.

En Bahía Blanca, como consecuencia de las transformaciones producidas en la ciudad⁵² y la necesidad de adaptarse a la nueva normativa provincial de 1977, en 1985 se realizaron revisiones y actualizaciones al Plan de 1971.

Se advirtió que en los últimos quince años, -producto de la nueva reglamentación provincial y tendencias locales-, casi no se habían realizado subdivisiones significativas de parcelas⁵³. Una causa de esta situación era el exceso de oferta de tierra urbanizada (en la práctica se seguían manteniendo las dimensiones clásicas de 8,66 m y 10 m de frente, pese a haberse sancionado el Decreto 8.912 hacía ya siete años)⁵⁴. Además, la reglamentación que subordinaba la aprobación de las obras a la construcción previa de una infraestructura mínima a costa del interesado, habían desalentado la inversión inmobiliaria y provocaron que el precio de un lote en zona ya servida fuese menor que el costo de urbanización de uno nuevo⁵⁵. Asimismo, entre los censos de 1970 y el

⁴⁹ MBB, 1971, pp. 215-6.

⁵⁰ MBB, 1971, p. 185.

⁵¹ Provincia de Buenos Aires, Decreto Ley n. 8912 “Ley de Ordenamiento territorial y uso del suelo”, 1977 [en línea] www.gob.gba.gov.at/legislación/legislación/1-8912.html.

⁵² Si bien en 1970 el puerto había registrado un porcentaje record de participación en las exportaciones nacionales con el 57,45% del total, a partir de ese año, comenzaron a disminuir los volúmenes transportados, ya que parte de la exportación destinada a Brasil, se cubrió a través de la aduana seca de Paso de los libres (Corrientes). Asimismo, la competencia del ferrocarril y el transporte por camiones neutralizó la ruta marítima de cabotaje y de los países limítrofe (Municipalidad de Bahía Blanca, Reformulación del Plan de Desarrollo Urbano de Bahía Blanca: Análisis y Diagnóstico, Secretaría de Obras y Servicios, 1985, p. 45. En adelante: MBB, 1985). También, la aplicación de una política de promoción de los puertos patagónicos (Resolución 11/81) que beneficiaba con un reembolso extraordinario a las exportaciones realizadas desde puntos más australes, impactó negativamente en el puerto local. Se interrumpieron los embarques de fruta y algunas firmas abandonaron la ciudad.

⁵³ MBB, 1985, p. 36.

⁵⁴ MBB, 1985, p. 37.

⁵⁵ MBB, 1985, p. 36.

de 1980 se había evidenciado una desaceleración del crecimiento poblacional⁵⁶. Por tanto se estimaba que la tierra urbanizada existente cubriría las demandas futuras⁵⁷.

Bahía Blanca continuaba configurándose como una ciudad monocéntrica, limitada por elementos estructurantes que no permitían su expansión indiscriminada: vías de ferrocarril, arroyo (aunque en 1978 se había comenzado el entubado del Napostá que finalizó en 1981), parque de Mayo y canal Maldonado. Esta situación había provocado la consolidación de la ciudad dentro de este precinto, tendiéndose a ocupar los espacios vacíos, aunque en algunas áreas el desarrollo había comenzado a desbordarlos. El crecimiento se había producido en forma de corona circular, diferente a la estructura de crecimiento lineal ideada por el Plan de 1971⁵⁸ y se había expandido en dirección sureste, suroeste y noroeste⁵⁹, en vez del Noroeste-Sudeste proyectado por Sarrailh. Los valores de la tierra, mas que la propuesta del plan de 1971, provocaron esta tendencia. En el resto de la localidad, no habían aparecido otros centros de concentración poblacional diferentes a los que habían surgido hasta 1950, por la dificultad que presentaba la ciudad de expandir la infraestructura, especialmente por falta de agua, factor que contenía la dispersión indiscriminada de la población. La construcción del Dique Paso de las Piedras sobre el Río Sauce Grande (1978), el acueducto y la planta de tratamiento de agua potable en Bahía Blanca que aseguraba la provisión de este recurso, modificaron esta situación, aunque el servicio llegó solo al 70% de la población.

El grupo de expertos que participaron del Plan de 1985, sostenían que mas allá de la zona central, las densidades no podían considerarse como urbanas y no hacían económicamente factible el desarrollo de infraestructura en el área⁶⁰. Se aconsejaba consolidar la actual estructura urbana mononuclear de la ciudad aunque se recomendaba favorecer el desarrollo de nuevos centros, con comercios, educación y sistema sanitario, a fin de generar el desarrollo de unidades barriales que evitaran la congestión del área central. Se sugería además, continuar las gestiones con la administración de los ferrocarriles a fin de reducir los conflictos que estos generaban en la trama urbana.

Al igual que en 1971, en 1985 continuó la preocupación por la existencia y permanencia de villas en la estructura urbana, ahora consolidadas⁶¹.

⁵⁶ General Cerri había crecido moderadamente, mientras que Cabildo había perdido más del 10% de su población.

⁵⁷ MBB, 1985, p. 215.

⁵⁸ MBB, 1985, p. 40.

⁵⁹ MBB: 1985, p. 41.

⁶⁰ MBB, 1985, p. 42.

⁶¹ El censo de 1981 arrojó la cifra de 6.275 personas viviendo allí (Villa Rosario, Villa Parodi, Villa Miramar, Villa 17 de agosto, Villa Quilmes, Villa Nocito, Villa San Roque, Bajo Rondeau, Barrio Británico y Saladero (MBB, 1985: 68). No se consignaron Villa Don Bosco por haber surgido dos años después del censo de 1980 ni Villa Sapó por estar asentada en predios en venta. La Villa 17 de agosto fue erradicada con el entubado del arroyo Napostá. Se los mandó a Harding Green, aunque con las mismas condiciones de precariedad. En ese entonces, se estaban comenzando también el proceso de erradicación de Villa Quilmes, hacia la zona del Bajo Rondeau, mediante un sistema cooperativo. En ambas relocalizaciones había habido resistencia porque los localizaron nuevamente en zonas marginales. Algunos se ubicaron espontáneamente en Villa Don Bosco. MBB, 1985, p. 70.

El Plan de 1985 no realizó recomendaciones porque se argumentó que aún no se habían logrado cumplir los propuestos en 1971⁶². Desde el punto de vista teórico, en 1985, -a diferencia de 1971-, ya no se atribuía al Estado un rol específico en el desarrollo urbano, sino que se evidenciaba una tendencia a su retiro. En 1990 se sancionó el Código de Planeamiento Urbano que ideó una red circulatoria interna jerarquizada con la intención de articular sectores, algunas ya propuestas en 1971. La ciudad se dividió en tres grandes zonas longitudinales respetando el soporte topográfico natural: la meseta por encima de la cota +70 definida como un área residencial de baja densidad con tejido abierto; la planicie central, entre la cota +50 y +20 donde se asentaban los ejes de crecimiento de la ciudad con usos comerciales y viviendas de densidades medias y la zona residencial mixta: finalmente, el área costera, de la cota +6, reservada principalmente a usos industriales de envergadura y actividades portuarias⁶³. Se planeaba un desarrollo lineal en función de ejes longitudinales para compensar la atracción y concentración de actividades existentes en el área central. Se bosquejaba además una zona en forma radial o anillo para abastecimiento y servicio del área central y de los sectores periféricos⁶⁴.

En síntesis, en esta amplia etapa de casi 150 años, Bahía Blanca pasó de ser un punto de avance de frontera (política de expansión territorial dispuesta por las autoridades nacionales con el objeto de incorporar el espacio al control efectivo del territorio) con actividades netamente militares y población escasa, a una urbanización estable que se consolidó a fines del siglo XIX con la decisión del Estado nacional de extender el ferrocarril a la zona y desarrollar el puerto como parte del modelo agroexportador. A lo largo de todo este tiempo, se mantuvo la fisonomía monocéntrica de la ciudad con punto de concentración en la Plaza Rivadavia que fue acaparando servicios, infraestructura, población residente y flotante. Por su prestigio, fue el lugar elegido por los sectores de mayores ingresos para vivir. La periferia se fue conformando un siglo más tarde con familias de obreros inmigrantes (principios XX), mediante el emplazamiento de barrios y villas más allá de la barrera férrea y natural, que fueron adquiriendo identidad propia, algunos muy consolidados. Con el arribo de la población del interior y de Chile, la ciudad tuvo un pico de crecimiento demográfico y se conformaron las primeras villas y asentamientos. En las décadas de 1940-60, hubo mayor actuación del Estado para lograr un desarrollo urbanizado balanceado y racional de la ciudad. A partir de 1970, comenzó el retiro del sector estatal y la ciudad fue creciendo de manera desbalanceada, como veremos luego.

Expansión desbalanceada de la periferia

⁶² MBB, 1985, p. 215

⁶³ MBB, 1998, p. 169.

⁶⁴ MBB, 1998: 169

En 1995, se comenzó a elaborar un Plan Estratégico de Bahía Blanca y tres años después se redactó un informe con las principales conclusiones. Algunos resultados se plasmaron en Resoluciones, Ordenanza y minutas de comunicación.

La situación nacional y local era diferente a períodos anteriores. Por un lado, grandes empresas transnacionales habían tomado el control de la Petroquímica Bahía Blanca (diciembre 1995). Se produjo un incremento de la capacidad productiva de las plantas existentes, la concreción del Proyecto Mega y la instalación de la fábrica de fertilizantes Profertil. En 1989 se habilitó la Central termoeléctrica Luis Piedrabuena. En 1993, el puerto adquirió autonomía y se conformó un ente público no estatal encargado de administrarlo, aumentando las inversiones allí.

Por el auge de este sector portuario-industrial, en 1995 se concretó por parte del Estado, la finalización de un primer anillo de interrelación exterior o cintura en los que convergían los accesos (unión de tres rutas, acceso a puertos y Grumbein-White con el sector NE de Bahía). Esta acción sirvió para que el transporte de cargas no interfiriera con la circulación interna de la ciudad y definió asimismo una barrera física disuasoria de la expansión urbana⁶⁵. En su interior, existían amplios terrenos vacantes que permitían aliviar el futuro crecimiento de la ciudad. Por tanto, se previó que la expansión urbana no debía sobrepasar sus límites. Sin embargo, se advertía que todavía la ciudad no poseía una estructura circulatoria interna clara (falta de avenidas, de calles de circulación rápida, en mal estado); sin vinculaciones entre sectores claves de la ciudad; escasa conexión entre el área central y de equipamientos sanitarios⁶⁶.

Una de las zonas que presentó mayor dinámica fue el sector Nor-este por el completamiento del Anillo de Circunvalación externo y las obras en la avenida de Penetración Alberto Cabrera, con los emprendimientos comerciales que se desarrollaron en paralelo. Mejoraron la accesibilidad y la conectividad. Las parcelas tipo barrio parque y las urbanizaciones cerradas (Solares Norte, Bosque Alto y la Reserva) en el sector, adquirieron relevancia.

Pero en ese entonces, no todo era crecimiento. A raíz de los profundos cambios estructurales que se produjeron en la economía argentina a principios de los 90, Bahía Blanca llegó a ser uno de los centros urbanos con mayor nivel de desocupación. Las privatizaciones de las empresas públicas prestadoras de servicios básicos disminuyeron la demanda de empleo en el sector terciario. El paso a manos privadas de establecimientos como la CAP, la Petroquímica, las principales terminales portuarias, la disolución de la Junta Nacional de Granos, redujeron el número de personal ocupado.

De los 12 asentamientos que se había registrado en 1981, el Departamento de Catastro detectó 28 en 1996. Se incrementó el número de viviendas (3.000) en estas áreas y los residentes en el

⁶⁵ MBB, 1998, p. 136.

⁶⁶ MBB, 1998, p. 143

lugar (14.000 personas), el 4,9% del total de la población. La mayor cantidad se ubicaban en Villa Miramar, Villa Nocito y Rondeau⁶⁷.

En 1998 existían también algunos núcleos residenciales escindidos de la estructura general, desintegrados espacial y socialmente, que conformaban una periferia de baja densidad pero sin infraestructura y equipamientos.

En el Plan estratégico se le dio énfasis en la promoción social, el fortalecimiento productivo, la sustentabilidad urbano-ambiental y la gobernabilidad política. También se elaboró un proyecto integral para asentamientos precarios e irregulares. Pero la crisis de 2001 y las políticas posteriores cambiaron sustancialmente lo que se venía trabajando.

A 10 años de la Elaboración del Plan, en 2009, el Municipio dispuso la preparación de un Master Plan para pensar un conjunto de ideas disparadoras para rediseñar las ciudad desde una mirada del desarrollo local. El trabajo duró ocho meses y fue subsidiado por el BID. El equipo nombrado por el Intendente, fue completado con el aporte de las Universidades locales y el Colegio de Arquitectos Distrito X⁶⁸.

En el año 2010, el Municipio sancionó el Plan Director del Perirubano Bahiense que autorizó la habilitación de nuevos desarrollos suburbanos. Se creó el distrito perirubano calificado destinado al uso residencial de baja densidad de ocupación, con subdivisiones mínimas de 1.000 y 2.5000 m² a la vera del Camino de Circunvalación, fundamentalmente en el tramo NO-N-NE. Este Plan se encontraba en consonancia con las tendencias del mercado y estaba orientado a los grupos de mayores recursos⁶⁹.

El modelo de desarrollo de Bahía Blanca en estas últimas décadas, generó efectos de densificación del centro y dispersión de la periferia⁷⁰, originando un aumento del costo social en el

⁶⁷ Algunos asentamientos ya estaban consolidados y contaban con viviendas sólidas, incluso formaban parte de la trama urbana, pero con crecimiento muy limitado, porque carecían de superficie disponible para su expansión: Villa San Roque, Barrio Británico, Villa Nocito, Villa Mariano Moreno, Bajo Rondeau, Villa Parodi, Villa Quilmes, Villa Rosario y Villa Juncal. Otros tenían un crecimiento moderado: Villa Duprat, Villa Leiva, Villa Esperanza, El Progreso, El Porvenir, Barrio Saladero, Villa Miramar y Villa Stella Maris. Las más recientes, se encontraban emplazados en suelo inundable, con infraestructura insuficiente: Villa El Caracol (ocupación dispersa con trama muy abierta, construcciones muy pequeñas con material de desecho), Villa Duprat, El Progreso y el Porvenir (MBB, 1998, p. 67). Se incrementó el número de viviendas allí y la densidad. Villa San Roque, Barrio Británico, Villa Nocito, Villa Mariano Moreno, Bajo Rondeau, Villa Parodi, Villa Quilmes, Villa Rosario y Villa Juncal.

De acuerdo a su localización y distribución se identificaron dos focos: El primero en el oeste, con siete asentamientos que presentaban ciertas discontinuidades en su distribución: Bajo Rondeau y Villa Nocito, Británico, Mariano Moreno, Leiva, San Blas y Villa Roldán (MBB, 1998, p. 68) El segundo se ubicaba en dirección sur, siguiendo el curso del Arroyo Napostá Grande con 9 asentamientos: Villa Rosario, Villa Rosario prolongación, Villa Alberdi, Villa Juncal, Villa Esperanza, Villa El Progreso, Villa el Provenir, Villa El Sauce y Barrio Saladero. En cambio, Miramar y Stella Maris estaban emplazados al este. El Plan Arraigo trató de regularizarlos.

⁶⁸ El resultado fue posteriormente publicado en un Plan de Desarrollo 2009 /2028 : “Las Ideas para Consensuar la Ciudad Bicentenario. Disponible en: <http://laciudadinclusiva.blogspot.com.ar/2015/04/hacia-la-ciudad-inclusivaideas-para-la.html>

⁶⁹ Urriza, Guillermina, “Expansión...”, op. cit., p. 282.

⁷⁰ En otros trabajos se han expuesto y analizados los números que permiten hacer esta afirmación: Pites, Luis e Irisarri, María Jimena, “Centralidades urbanas: algunos...”, op. cit; Pites, Luis e Irisarri, María Jimena, “Determinación de zonas de promoción del hábitat en la ciudad de Bahía Blanca: algunos aportes”, en *Actas de las XII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 21 al 25 de agosto de 2017, en línea http://jornadasdesociologia2017.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/ponencia/1116_626.pdf, p. 7

acceso al suelo que afecto a los sectores más carenciados. Se fue conformando una ciudad con una periferia al sur -suroeste y este de media densidad y trama compacta y una periferia al norte noreste de muy baja densidad y trama abierta tipo parque, propios de un modelo urbano espacialmente polarizado, socialmente segregado y débilmente estructurado, con marcados efectos en la sostenibilidad socio ambiental⁷¹.

En 2012, en la Provincia de Buenos Aires se sancionó la ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, destinada especialmente a “familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades espaciales”. Promueve la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regulación de barrios informales. Permite también la conformación de consorcios urbanísticos entre organismos gubernamentales y actores privados. Asimismo estimula el abordaje integral de la diversidad y complejidad de la demanda urbana habitacional. El 26 de septiembre de 2016, el Concejo Deliberante de Bahía Blanca aprobó mediante la Ordenanza n° 18.675 su adhesión al articulado, disposiciones y lineamientos de la ley provincial.

Según el Registro Único de Postulantes “*a planes y programas de viviendas o terrenos del Partido de Bahía Blanca, sean estos Municipales, Provinciales o Nacionales*”, en 2015 se registraban 10951 familias inscriptas. Para dar una respuesta a esta situación, el gobierno Municipal implementó los programas Hábitat y Más Barrios mediante los cuales 442 y 1.150 familias respectivamente, accedieron a un terreno fiscal (nacional o provincial). A ello se suma las 1.730 viviendas entregadas y las 1069 unidades en construcción en el marco del Programa Federal de Viviendas y 170 que se construyeron para inscriptos en el Plan PRO.CRE.AR⁷². Sin embargo, las familias que no han tenido acceso a estos planes, han debido procurarse el suelo por otros medios. De acuerdo al Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios a mediados de 2014 y principios de 2015, en esta población del sudoeste bonaerense, había un total de 16 asentamientos precarios, 8 villas y 6 barrios con la tipología de villa o asentamiento. Sin embargo, desde entonces y a la actualidad, la ciudad ha sufrido modificaciones: algunos barrios se han subdividido (Como el caso de Tierras Argentinas que figura en el mapa del Registro como barrios Ferrocarril Roca y los Mexicanos), han aparecido otros nuevos asentamientos (Recientemente en Villa Esperanza y en 1810) y además se han detectado algunas omisiones (por ejemplo en los resultados del Registro no aparecía Villa Duprat).

Falta mucho por hacer. El proceso de elaboración, sanción e implementación de la norma, fase aún en curso, ha sufrido avances y retrocesos, signados por las tensiones entre los distintos sectores

⁷¹ Molini, Fernando y Salgado, Miguel, “Los impactos ambientales de la ciudad de baja densidad en relación con los de la ciudad compacta”, en: *Biblio 3W*, Revista bibliográfica de geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XVII, n° 958, 15 de enero de 2012.

⁷² Urriza, Guillermina, “Expansión urbana de Bahía Blanca: tendencias dominantes y política de suelo” en: *XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente*, La Plata, 2014, p. 743.

involucrados. Resta aún que se integren las políticas nacionales, provinciales y locales en relación a políticas urbanas. Sería importante una mayor participación de las ONGs, universidades, etc. que la normativa prevé. Asimismo, es necesario que desde el Estado se activen las herramientas que la Ley 14.449 promueve para planificar la ciudad con un criterio de equidad, integración social y reducción de la segregación.

Consideraciones finales

A pesar del crecimiento experimentado en la ciudad desde su fundación y las políticas implementadas por el Estado (Planes estratégicos, de Desarrollo, Códigos, etc.), la dinámica de la periferia continuó con sus mismos problemas desde que comenzó a configurarse a principios de 1900.

Por un lado, las vías y tierras inactivas que dejó el ferrocarril, siguen comportándose hasta la actualidad, como límites al crecimiento de la zona centro y central, que se densifican aún más y atraen mayor cantidad de población flotante, perjudicando la trama circulatoria (agravada por los escasos cruces a nivel existentes) y la falta de conexión entre sectores urbanos con distintos grados de consolidación. El proceso de expansión, en vez de proyectarse como lo diagramó Sarrailh en 1971 con nodos, fue rodeando a estas zonas.

A principios del siglo XX, las barreras que conformaban las vías y el arroyo fueron desbordadas por pequeños asentamientos que luego se configuraron como barrios, algunos con fuerte identidad (Villa Mitre, Villa Rosas) y atracción de su población estable y otros no. Aunque coexistían con un marcado monocentrismo. Se siguió manteniendo la prolongación del modelo de cuadrícula aunque el trazado de líneas férreas llegó en algunos casos a condicionarlo (Ej. Villa Mitre). En la época del crecimiento explosivo de la ciudad (décadas de 1960 y 1970), como consecuencia de desarrollo económico, la especulación de la tierra fue importante. La normativa Municipal alentó esta tendencia habilitando más áreas al uso urbano que las necesarias para cubrir las demandas de crecimiento. Comenzaron a aparecer loteos en sectores que no poseían infraestructura básica de servicios ni equipamientos. Para evitar los desajustes, se aplicó el decreto 8.912. No obstante, estas previsiones, la ciudad fue creciendo aunque a un ritmo más lento, pero desordenado, con un patrón de asentamiento de baja densidad y alta ocupación del suelo, que demandaba altos costos de urbanización, situación que se profundizó luego de la aprobación del Plan del Periurbano.

La actual Ley provincial 14.449 y la Ordenanza 16.875 brindan elementos para mejorar estas situaciones. Por un lado, otorga mayor grado de intervención al Estado, -en todos sus niveles-, y los actores involucrados, para planificar la ciudad de manera integral. Asimismo brinda herramientas para mejorar el acceso y la calidad de vida de vida de los sectores más vulnerables.