

CRECIMIENTO URBANO Y PRODUCCIÓN ESTATAL DE CIUDAD EN AVELLANEDA, QUILMES Y BERAZATEGUI ENTRE 2005-2015¹

G. Marichelar^a, L. Ríos^a

^a Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

ciut@fau.unlp.edu.ar; licia.rios@hotmail.com; gmarichelar@hotmail.com

Palabras clave: crecimiento urbano, producción de suelo, política habitacional, ordenamiento territorial.

¹ Este trabajo se enmarca en una línea de trabajo del Proyecto "Procesos de Expansión Urbana Metropolitana en el Siglo XXI. Políticas Territoriales, Modos de Producción de Suelo, y Transformaciones Socio espaciales en el Área Sur de la RMBA (U163/ FAU-UNLP) dirigido por Arq. Maria Julia Rocca. Fue desarrollado con la colaboración de I@s architect@s Eugenia Rodriguez Daneri, Juan Martín Lara, Soledad de la Fuente, y Debora Loglen, del Sr. Iñiqui Pagalday, y la Srita. Consuelo Estarellas.

1. Introducción: crecimiento urbano y producción estatal de ciudad

Los procesos de producción de ciudad, las configuraciones y reconfiguraciones territoriales, muestran complejidades y diversidades según los contextos temporales y territoriales en que se desarrollan. En la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), la mayor concentración urbana y de diversidad de actividades económicas en Argentina, durante el periodo 2005-2015 demuestran particularidades relacionadas estrechamente con el rol estatal adquirido en la política habitacional y de ordenamiento territorial formuladas desde los tres niveles del Estado, bien sea por acción o por omisión. Durante este período se acentúan los procesos de fragmentación espacial, con coexistencia de múltiples formas de producción del espacio metropolitano.

Entre los años 2005-2015, la política habitacional tuvo una intensa actuación a través de una política de oferta de vivienda, y al finalizar el periodo, entre 2012-2015, a partir de iniciativas de incentivo a la demanda. Por su parte, la política de ordenamiento territorial a nivel provincial y municipal sufrió un proceso de estancamiento en los procesos de regulación iniciados en el año 1977 con contadas excepciones entre las que se encuentra algunos procesos de gestión metropolitana del territorio y la sanción de la Ley de Hábitat que amplió las miradas a la producción de ciudad que tenía la ley de ordenamiento provincial.

Sin embargo, aunque durante el periodo de análisis se manifestó la necesidad de regular el mercado a través de una participación activa del Estado, la producción de ciudad no incidió en forma activa y planificada sobre el accionar de ciertos actores del mercado que acrecentaron los procesos de fragmentación del territorio. Al respecto, Pintos y Narodowski (2012) plantean que existe una articulación no formalizada de mecanismos que vinculan al Estado con el mercado para el desarrollo de modos de ocupación de la periferia, donde las directrices son manejadas por el capital inmobiliario y financiero ante las limitadas estrategias desarrolladas por el Estado, que en la mayoría de los casos actúa como mediador o facilitador.

El Estado facilitador-subsidiario de las dinámicas de mercado, favoreció abiertamente en el ámbito de lo local, la apertura de resquicios a la discrecionalidad territorial de empresas del sector inmobiliario y con ello un cierto empoderamiento de actores clave que lograron hacer prevalecer su capacidad de lobby y la posibilidad de materialización de sus intereses económicos en un marco de mínimas exigencias (Pintos y Narodowski, 2012).

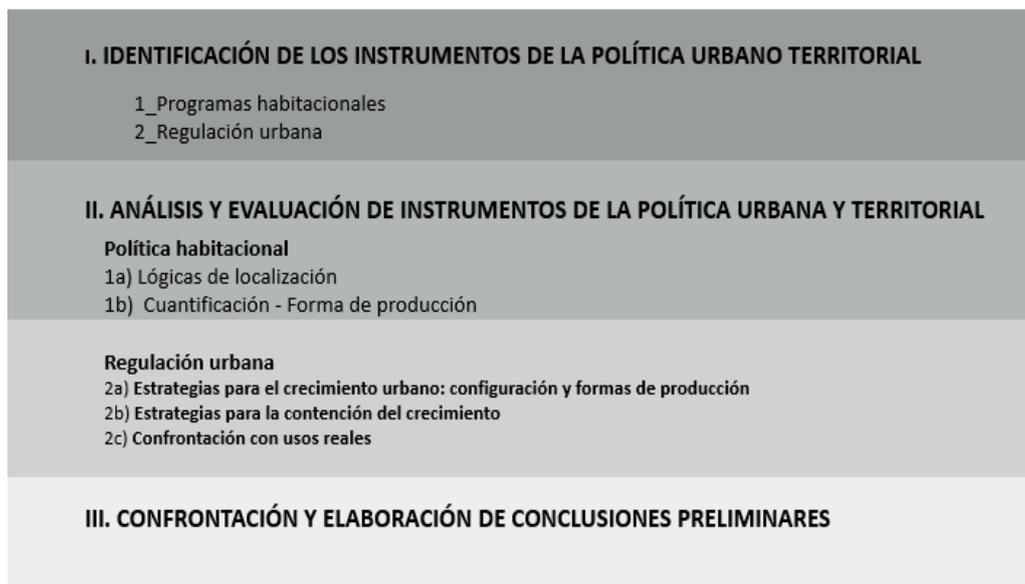
Ambas, transformaciones y políticas metropolitanas, se relacionan con los modelos de crecimiento económico y consumo de suelo, en la etapa de financierización del capitalismo (Ciccolella, Baer y Veslick, 2015). La escasa integración territorial de las políticas sectoriales y de articulación de las acciones públicas, es el saldo de la implementación de la política habitacional en el periodo 2002-2015, aunque se verifican en el territorio metropolitano sur diferentes abordajes desde la gestión urbana local (Catenazzi y Reese, 2016). Desde finales de 2015, se registra un desfinanciamiento de la política habitacional, y el regreso a la debilidad y fragmentación institucional para la implementación de las políticas urbanas en general.

Se plantea como hipótesis de trabajo que los rasgos que adquieren los instrumentos de las políticas territoriales, en particular la política habitacional y la regulación del uso y ocupación del suelo, aportan a la singularidad de las formas de producción de suelo en el sur de la RMBA, expresando formas de diferenciación socio espacial y desigualdad en términos de configuración urbana y territorial relacionadas con las posibilidades de acceso a la ciudad.

En este marco se plantea como objetivo general evaluar las estrategias de crecimiento urbano implícitas en las formas de producción de suelo estatal recientes en los municipios de Avellaneda, Quilmes y Berazategui. La metodología utilizada se basó en el análisis de diversas fuentes documentales relacionadas con las políticas habitacional y de ordenamiento territorial, su cartografiado y corroboración con la foto lectura satelital.

En el siguiente gráfico se esquematiza la estructura metodológica de la exploración desarrollada:

Tabla 1. Metodología empleada



Fuente: elaboración propia.

2. Caracterización del área de estudio

Los tres municipios analizados pertenecen al sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Se caracterizan por su condición litoral, en tanto los tres tienen como límite al Río de La Plata, sobre el que extiende un espacio abierto continuo con condiciones no aptas para usos urbanos por su inundabilidad.

En su conjunto se estructuran territorialmente a partir de corredores metropolitanos de conexión NO-SE: Autopista Buenos Aires La Plata, Camino General Belgrano (RN N° 14 y RP N° 1), Avenida Mitre – Calchaquí – Av. La Plata; Ruta Provincial N° 36, y Ferrocarril General Roca. Estas vías otorgan excelente accesibilidad y proximidad a la Ciudad de Buenos Aires.

Desde el punto de las actividades económicas dominantes, los tres coinciden en que la industria es la que mayor aporte hace a la estructura de su producto bruto geográfico (Avellaneda: 55%), Quilmes (29%), Berazategui (37%). Sin embargo, en las últimas décadas su territorio tuvo una demanda constante, para el desarrollo de inversiones inmobiliarias de gran escala (grandes superficies comerciales e industriales, urbanizaciones cerradas, viviendas de segmento *premium*, oficinas, etc.).

3. La política urbano territorial en tres municipios del litoral sur de la RMBA: Quilmes, Avellaneda y Berazategui

3.1. Política habitacional

Las políticas habitacionales materializan la construcción del espacio como resultado de una relación sociedad-mercado-estado, configurando un proceso socio espacial. Yujnovsky (1984: 373) reconoce que “el problema de la vivienda es un problema propio de la estructura social y económica de la argentina y que la provisión de servicios habitacionales en el mercado privado es solo rentable para una estrecha capa de la población de mayores recursos. Sólo el Estado puede intervenir para hacer que la vivienda esté al alcance de los otros sectores que componen la mayoría”.

Por otra parte, Clichevsky nos aporta a pensar en el resultado de la política habitacional en la estructura urbana afirmando que “la configuración espacial es el resultado de la actuación de los agentes insertos en estructura social sobre un medio físico e histórico determinado y a su vez, ésta configuración espacial tiene efectos sobre las clases sociales que la habitan” (1975:9).

Respecto del “lugar de la vivienda social en la ciudad”, Del Rio concluye que la localización de la vivienda social en la ciudad es una variable crítica al momento de evaluar los programas habitacionales (2011: 54), ya que la política habitacional distribuye “renta real” a cada una de las unidades domesticas que son objeto de la acción pública, que depende enteramente de la localización.

Por su parte, Manuel de Sola y Morales i Rubio (1997) en su análisis morfológico del crecimiento urbano en ciudades españolas también indica que las políticas habitacionales han contribuido al crecimiento suburbano y en baja densidad de las ciudades, consumiendo suelo periurbano productivo, o con problemas ambientales. Reese y Catenazzi (2016:297) manifiestan la precaria integración de las políticas sectoriales, y aclara que “la formulación de las políticas públicas ha mantenido una visión sectorial y centralizada de los problemas territoriales y ambientales, expresada en la división institucional y organizativa de la administración estatal”. A pesar de la creciente institucionalización de la política urbana en la agenda nacional, solo se ha implementado de manera puntual algunos instrumentos de regulación de los mercados de suelo (Reese y Catenazzi, *op. cit.*, 303)

Resulta necesario identificar las particularidades de cada uno de los programas implementados, en tanto instrumentos de la política habitacional, que inciden de forma diferente en la configuración de la ciudad metropolitana.

Tabla 2. Identificación de instrumentos implementados en las política 2004-2015 / caracterización

	Programa Habitacional	Acciones de la política habitacional	Característica del suelo utilizado	Lógicas de producción
GOBIERNO NACIONAL	Subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios	Urbanización, construcción de viviendas nuevas, mejoramientos, obras complementarias, equipamiento	Aportado por los habitantes. Tierras ocupadas.	Licitación municipal por empresa
	Plan federal de construcción de viviendas nación PFCV municipio	Construcción de vivienda nueva	Suelo libre de uso y ocupación	Licitación municipal por empresa
	PFCV – TPU. Cupo a disposición de la PBA	Construcción de vivienda nueva	Suelo libre en propiedad de las empresas o en UTE.	Licitación PBA por empresa
	Plan federal de emergencia habitacional	Construcción de vivienda nueva de 44 m ² .	Aportado por los habitantes o suelo libre propuesto por las cooperativas o el municipio	Por cooperativas de trabajo
	Mejor vivir	Mejoramiento - completamiento de vivienda - mejoramiento de instalaciones y espacios comunes en edificios de vivienda social	Se realiza sobre vivienda existente	Por cooperativas y por empresa, dependiendo de las acciones y la escala
	Terminación FONAVI	Terminación de viviendas paralizadas por desfasaje presupuestarios en la crisis 2001	(Emprendimientos ya localizados)	Licitación por empresa
GOBIERNO PROVINCIAL	Solidaridad	Construcción de vivienda nueva de 44 m ²	Suelo libre localizado en área urbana	Por empresa. El emprendimiento se paga con fondos coparticipables de las municipalidades
	Compartir	Construcción de vivienda nueva	Suelo libre aportado por los municipios o por cada uno de los destinatarios de la vivienda	Por empresa o por cada constructor aportado por el propietario de cada uno de los lotes propuestos, con base en definiciones municipales.
	Lotes con servicios	Dotación de infraestructura de servicios y plano de subdivisión	Suelo sin ocupación en área complementaria	Por licitación por empresa
	Buenos Aires hogar	Construcción de vivienda nueva 55 m ²	Suelo libre de uso y ocupación	Por licitación por empresa. Fondo fiduciario (PROFIDE) evalúa la inversión. Banco Provincia – IVBA-Municipio

Fuente: elaboración propia con base en datos IVBA (2015) y www.vivienda.mosp.gba.gob.ar

Desde el nivel nacional, y en el marco del Programa Federal de Construcción de Vivienda los programas ofrecidos por la política habitacional fueron diversos: construcción de vivienda nueva, mejoramientos, completamientos, construcción de infraestructuras u otras obras complementarias, en una apuesta a la generación de empleo y reactivación económica, con financiamiento por fuera del sistema federal de Vivienda (recursos obtenidos por retenciones a las ganancias extraordinarias de las exportaciones de soja).

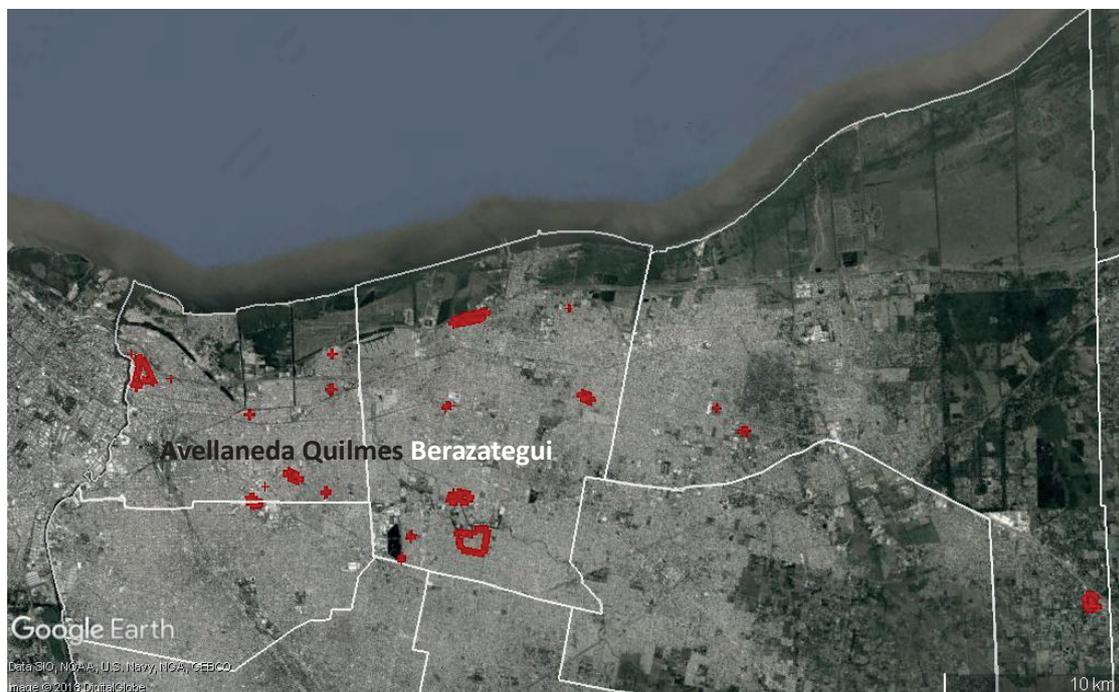
En la Provincia de Buenos Aires, a través del Instituto de la Vivienda (IVBA), se implementaron: Plan Federal de Construcción de Viviendas (en las variantes Nación- municipio y TPU Tierra y proyecto Urbano), Sub Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, Programa Mejor Vivir, Reactivación (de las obras paralizadas del FONAVI) y sub programa de Infraestructura y Obras Complementarias, finalmente el programa Techo y Trabajo paso a formar parte de los Federales con el nombre de Integración Socio Comunitaria (Marichelar, 2015).

Paralelamente, el sistema descentralizado de vivienda, con financiamiento provincial, a través del IVBA propuso continuar con la construcción de viviendas Programa Solidaridad, (además de modalidades Policía Comunal o Bomberos) y en 2005 se incorporó el Programa Compartir, que plantea compartir el financiamiento para la construcción de una vivienda nueva, el 60% con erogación de la provincia, el 40% del municipio destinado a personas con empleo formal y capacidad de ahorro que no puedan ir al mercado formal de crédito y que posean un lote propio. También se implementó el programa de Construcción de Equipamiento Comunitario. Con escaso impacto se llevaron adelante los programas Lotes con Servicio (2011) y Buenos Aires Hogar (2012) (Marichelar, 2016).

Podemos evaluar la incidencia en el “comportamiento” del suelo urbano en cada uno de los programas habitacionales, en los tres partidos de la RMBA seleccionados. Las localizaciones de los emprendimientos habitacionales son propuestas que emergen desde los gobiernos

locales, y podemos reconocer “adaptaciones” o adecuaciones en la implementación de los programas, en base a propuestas del orden local. En la figura siguiente se observa la distribución y localización en los tres municipios de las iniciativas de la política habitacional:

Figura 1. Localización de las operatorias.



Fuente: elaboración propia con base en datos IVBA (2015) y www.vivienda.mosp.gba.gob.ar

Avellaneda

El Municipio de Avellaneda, el más próximo a la CABA con una ocupación de casi el 100% del suelo urbano según normativa, nos resulta muy difícil cuantificar el “consumo de suelo” por la política habitacional. Los programas habitacionales implementados fueron de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios y de Mejoramiento Habitacional. Ambos programas actuaron en el mejoramiento del hábitat en grandes áreas involucrando la refuncionalización de espacios industriales ociosos, o espacios portuarios remanentes, para transformarlos en áreas residenciales urbanas, transformando la villa en un barrio. El suelo ya estaba creado y ocupado, pero con otro uso, o en malas condiciones urbano-ambientales, o sea, podemos identificar la construcción de vivienda nueva, en suelo ocupado, por lo que la estrategia urbana fue la de consolidación.

Las intervenciones físicas en villas son dificultadas por el alto grado de ocupación, y en general porque son espacios que no han registrado inversiones de la obra pública para el mejoramiento. Siempre es necesario pensarlo en encadenamiento de etapas. El Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (SUVyAP) se manifestó de forma flexible para adecuarse a las necesidades de cada una de las “piezas urbanas” donde se iba a intervenir. Fue posible pensar en construir viviendas de 1 a 6 dormitorios de acuerdo a las necesidades de las familias que iban a habitar la vivienda, a veces la trama circulatoria

también se adaptó a esta “flexibilidad” y se utilizaron diferentes jerarquías de vías para conectar la vivienda nueva con la ciudad². Las inversiones necesarias para adecuar en términos de drenaje, escurrimiento, nivelación, son costosas, y con mucho tiempo de maduración en la elaboración del proyecto y en la búsqueda de financiamiento. Podemos citar en el caso específico de Villa Tranquila, la implementación de un plan financiado por el BID por medio del Programa de Mejoramiento de Barrios (Pro.Me.Ba.), que se desarrolló en forma simultánea a la construcción de viviendas, y habilitó para el uso residencial a un área mucho más amplia que la circunscripta a Villa Tranquila (Bettatis, 2012: 183)

El análisis de la implementación particular para Villa Tranquila nos permite conocer en profundidad un proceso muy rico desde la gestión urbana y la planificación donde la política habitacional es un instrumento, y se utilizaron diferentes instrumentos legales para la gestión del suelo³. Asimismo, la implementación del Programa Mejor Vivir de Mejoramiento a la vivienda permitió la refuncionalización de edificios y espacios públicos en grandes conjuntos. Las intervenciones que contemplaron puntualmente la construcción de viviendas, también actuaron mejorando el hábitat, ya que se dotó de infraestructura no solo a las viviendas nuevas sino al espacio urbano extendido en el barrio, un mejoramiento para toda la ciudad.

En términos cuantitativos, puede afirmarse que en el municipio de Avellaneda se llevó adelante una intensa actividad en el marco de la política habitacional dado que se desarrollaron 3596 mejoramientos y 1225 viviendas, lo que implicó 53.900 m², es decir el 27% de la superficie construida entre los tres municipios.

En síntesis, este municipio tuvo una intensa actividad en el marco de la política habitacional, movilizada a partir de la articulación de gran cantidad de instrumentos, y la estrategia más usada es la urbanización de villas y asentamientos precarios y la consolidación de conjuntos habitacionales.

Quilmes

La implementación de la política habitacional tuvo su particularidad en Quilmes. Un territorio de carácter popular, donde la desocupación pegó muy fuerte en la crisis social y económica que tuvo epicentro en año 2001. Es un lugar donde las tomas de tierras tuvieron sus primeras manifestaciones allá por los años 80´ s, como acción reflejo a las dificultades de acceso al suelo para los sectores populares. Constituye un territorio complejo, que inserto en la RMBA litoral sur, tiene graves problemas ambientales, con un frente fluvial que comienza a ser tensionado por el capital para la construcción de barrios cerrados con marinas, pero que limitado por la AU Buenos Aires La Plata, el espacio construido se manifiesta en territorios fragmentados, localizándose grandes villas, antiguas y nuevas en su conformación.

² Es necesario aclarar que la “regularización urbana” involucra procesos sociales complejos, no solamente es “obra pública” intervención física en el barrio, y regularización dominial, sino que involucra procesos legales, ambientales, de organización social más complejos, que se extienden en el tiempo.

³ Para mayor información véase Mimeo Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda MOSP PBA (2007)

Aquí se implementó el SPUVyAP y también la construcción de viviendas por cooperativas en el marco del Plan Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo (PFEH) inicialmente y de Integración sociocomunitaria, posteriormente. Sin dudas la envergadura de la construcción de viviendas corresponde al Sub programa de urbanización de villas, ya que se realiza por licitación por empresas constructoras. Vale a modo de ejemplo tomar los casos de Novak- La Odisea. Se trata de 225 viviendas nuevas construidas en el Barrio Novak y de 281 viviendas en el Barrio La Odisea, en el marco del SPUVyAP, en tierras que habían sido tomadas tiempo antes y que estaban custodiadas por sus actuales habitantes. Esas tierras habían sido propuestas para el programa de asentamientos planificados durante la gobernación Duhalde, pero no se materializaron en ese momento.

La implementación del PFEH se realiza por cooperativas, a una escala pequeña, y en general las viviendas construidas fueron destinados a los mismos constructores, que aportaron el suelo que habían ocupado 30 años antes (Marichelar, 2011).

En términos cuantitativos, en el municipio de Quilmes también se llevó adelante una intensa actividad en el marco de la política habitacional dado que se desarrollaron 21 mejoramientos y 2504 viviendas, lo que implicó 110.176 m², es decir el 56 % de la superficie construida entre los tres municipios.

En síntesis, este municipio tuvo una intensa actividad en el marco de la política habitacional, a partir de la construcción de viviendas nuevas para la urbanización de villas y asentamientos precarios. Estudios particulares sobre las formas de producción social en este municipio, dan cuenta que las organizaciones sociales fueron los principales actores que traccionaron la gestión de la política habitacional (Jaime, 2018).

Berazategui

Berazategui es un caso muy particular, allí a pesar de las grandes necesidades de mejoramiento de hábitat, de construcción de viviendas, se registró una escasa manifestación de la política habitacional. Del total de emprendimientos, se destaca la intervención en un área de carácter rural donde se construyeron 748 viviendas en un solo emprendimiento, implementando el Plan Federal de Construcción de viviendas Tierra y Proyecto Urbano (TPU). En un espacio signado por la buena accesibilidad a partir de la Autopista Ruta 2, en la localidad del Pato. La naturaleza de este programa en la modalidad TPU ha sido analizado como el programa que construye viviendas en suelo propiedad de empresas constructoras y se manifiesta la escasa gestión urbana local para construir suelo urbano bien localizado en la ciudad. Está en las antípodas al SPUVyAP.

En este caso, los programas habitacionales actuaron en la expansión, más específicamente, transformando suelo periurbano en urbano. La persistencia de la construcción de viviendas de la política habitacional en suelo libre, aportando a la expansión urbana en baja densidades.

En términos cuantitativos, si bien la política habitacional no fue de importante, solo se desarrollaron 971 viviendas nuevas, pero representan el 20 % de la superficie construida entre los tres municipios.

En síntesis, los resultados del trabajo preliminar sobre los tres municipios seleccionados del litoral sur metropolitano, permitieron corroborar que en relación a la política habitacional:

- Todos los partidos analizados construyeron viviendas por el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) o por la política habitacional provincial (también con financiamiento internacional) en diferente escala. Sin embargo, la articulación de estos instrumentos fue dispar por la participación de organizaciones sociales, que definieron el carácter de las iniciativas en Quilmes y Avellaneda.
- Los programas de construcción de viviendas son instrumentos de la política urbana territorial, que inciden de diferente forma en la construcción de la ciudad, de acuerdo a las definiciones particulares del programa, destacándose en Avellaneda y Quilmes por acciones de urbanización y Berazategui de expansión.
- Los partidos más cercanos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, núcleo de la RMBA, ante la escasez de suelo libre disponible, debieron elaborar diferentes estrategias de intervención urbana que incidieron de forma dispar en el espacio construido: consolidando, completando, o expandiendo el tejido urbano.
- La construcción de redes de infraestructura, complementando la construcción de viviendas, favoreció la consolidación y densificación de las áreas aledañas a los barrios construidos, incidiendo de forma positiva en la ciudad en su conjunto.
- Con excepción de Avellaneda⁴, la localización de los emprendimientos, no se enmarcaron en planes urbanos.

3.2. Política de ordenamiento territorial para el crecimiento urbano

La política de ordenamiento territorial es conceptualizada como una política pública, cuyo objeto central es conducir procesos de configuración y organización del territorio, en base a ciertos objetivos y estrategias definidos de antemano y en forma colectiva y coordinada, por medio de un proceso planificado y gestionado en articulación con los distintos actores, instituciones e instrumentos, que intervienen en el mismo de forma tal de contribuir al desarrollo económico y social (Ríos, 20017:42).

En ese sentido, los objetivos de la política de ordenamiento, deberían apuntar a “los máximos niveles posibles de valor social”, tal como afirma Repetto respecto de los propósitos de las políticas públicas. Con esto se enfatiza que sus propósitos son sociales, en tanto el fin último de toda política es el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y ambientales en forma adecuada a cada realidad territorial (Ríos, *op. cit.*, 44). A nivel municipal, esta política tiene un carácter fundamental, en consideración de la complejidad y especificidad de los procesos territoriales locales y ante el desafío que el ordenamiento se constituya como una política transversal capaz de articular al conjunto de políticas con impacto territorial (Ríos, *op. cit.*, 43).

⁴ En el Plan Estratégico de Avellaneda de 2005 incluyo entre sus grandes proyectos transformadores diversas actuaciones de reordenamientos de áreas con grandes problemáticas ambientales y urbanización de villas que sirvieron de marco a la política habitacional.

El ordenamiento territorial implica procesos y productos para direccionar y conducir la articulación de las distintas políticas. En ese sentido resulta fundamental su carácter planificado y gestionado, en tanto permite el abordaje integral con referencias direccionadas, explícitamente o no, a partir de una política de gobierno que orientan los procesos e incide sobre intereses y el manejo de instrumentos para el logro de dichos direccionamientos.

En otras palabras, sostener procesos articulados de planificación y gestión resulta clave para intervenir sobre las políticas sectoriales con incidencia territorial y en simultáneo intervenir sobre los procesos territoriales que organizan y configuran los territorios, combinando acción estratégica con acción programada (Ríos, *op. cit.*, 57).

En ese orden de propuestas es válido comenzar a reconocer que la política de ordenamiento territorial en el área de estudio, tiene dos niveles de análisis intrínsecamente interrelacionados, vinculados con sus escalas de formulación, el nivel municipal y el provincial.

Desde el nivel provincial no se desarrollaron políticas de ordenamiento territorial a escala metropolitana para abordar la problemática del crecimiento urbano. Es decir se actuó por omisión de políticas, para abordar la problemática del crecimiento urbano metropolitano, pero también por ausencia de autoridad metropolitana y falta de continuidad de agencias gubernamentales (Mignaqui y Arias, 2009) ya que no se logró avanzar desde su institucionalización ni desde la formación de organismos.

Desde los niveles locales, cada municipio estructuró su política de ordenamiento territorial a partir de la implementación de normativas que regulan el uso y ocupación del suelo. En los tres municipios analizados, Avellaneda, Quilmes y Berazategui, la regulación urbana se estructura a partir de la regulación del uso, ocupación y subdivisión del suelo⁵, y el máximo instrumento es la zonificación según usos, sancionadas en el marco del Decreto Ley N° 8912/77.

Estos instrumentos están vigentes, aunque puede apreciarse su obsolescencia, en Quilmes y Berazategui, desde hace 39 años, y en Avellaneda desde hace 21 años. Para acoger las cuestiones territoriales que se sucedieron en las agendas de gobierno durante estos años de vigencia, estas normativas sufrieron 76 modificaciones⁶ que permitieron ajustar puntualmente sus lineamientos y contenidos.

Esta cantidad de modificaciones deja entrever la obsolescencia de los instrumentos implementados, que requieren de sucesivas intervenciones fragmentadas para ajustarse a demandas específicas, ya sea de políticas sectoriales como de demandas de desarrollos inmobiliarios. En este sentido, la regulación del uso y ocupación del suelo, principal instrumento de la política de ordenamiento territorial en los tres municipios, que por naturaleza es una intervención en el territorio indirecta y pasiva, acentúa esta condición.

La regulación vigente contempla de diverso modo el crecimiento de la ciudad, así lo demuestran las estrategias puestas en práctica, que tienen entre sus propósitos la ampliación, urbanización de villas y asentamientos, la creación de nuevos núcleos urbanos, la re-

⁵ En Avellaneda, este instrumento fue sancionado por Ordenanza N° 11451/1997. En Quilmes por Ordenanza N° 4545/1979 y en Berazategui por Ordenanza N°884/1979.

⁶ Cuatro de estas modificaciones se realizaron a la normativa vigente en Avellaneda, 18 a la de Quilmes, y 54 a la de Berazategui.

estructuración, la consolidación, y la recuperación de áreas no aptas para futuros desarrollos urbanos. También se identifican las formas de producción de ciudad dominantes.

Por definición, cada una de estas estrategias implica prever de antemano distintas formas para el crecimiento urbano, y cierta visión integral e integradora respecto de la totalidad urbana⁷. Del análisis del conjunto de estrategias, se visualiza que su utilización es singular por cada uno de los municipios utilizándose una variedad de figuras con finalidades diferentes. El análisis a nivel cuantitativo también permite visualizar pesos diferenciales en la incidencia de cada una de las estrategias.

Tabla 3. Regulación del uso y ocupación del suelo: Estrategias previstas para el crecimiento urbano: configuración y formas de producción dominantes

Cuestión urbana	Estrategia	Configuración	Forma de producción dominante
Ciudad informal	Urbanización	Integrar villas y asentamientos a la condición urbana a través de adecuadas condiciones físicas, de habitabilidad y de funcionalidad urbana y ambiental.	Estatal
Ciudad suburbanizada	Recuperación	Recuperar, mediante obras o acciones, sectores no adecuados por su condición física o ambiental para usos urbanos	Autoproducción y organización
Ciudad sub urbanizada	Ampliación	Expandir en forma ordenada sectores específicos de la ciudad.	Autoproducción y organización
Ciudad segregada	Nuevo núcleo	Acondicionar un área para asentamientos residenciales intensivos, los servicios, la producción y abastecimiento compatibles, más el conjunto de previsiones normativas destinadas a orientar su uso, ocupación y la preservación del ambiente.	Inversores y desarrolladores nacionales y extranjeros de gran porte.
Ciudad segregada / ciudad central	Reestructuración	Modificar sustancial del trazado y/o normas de uso, ocupación, subdivisión y equipamiento de un sector de la ciudad a partir del cambio de usos o del aprovechamiento de vacíos. Por su complejidad requiere de instrumentos específicos que deberán ser desarrollados con posterioridad.	Inversores gran y mediano porte
Ciudad central	Consolidación	Completar la ocupación y dotación de equipamientos, infraestructuras y espacios verdes que a pesar de estar comprendidas dentro de las áreas urbanas, no llegaron a completarse o configurarse en su modelo deseado.	Estatal

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

En Avellaneda se puede ver que la estrategia que tiene mayor alcance territorial es la urbanización de villas y asentamientos precarios, la reestructuración de áreas pericentrales a partir del aprovechamiento de áreas desafectadas de grandes usos originales, y la creación de un nuevo núcleo urbano sobre el sector costero.

En Quilmes se observan criterios muy diferentes al manejar sus estrategias de crecimiento urbano, ya que la que mayor prevalencia cuantitativa la tiene la recuperación de sectores inundables y de suelo poco resistente sobre los bajos costeros para su posterior urbanización. La estrategia de ampliación urbana sobre grandes sectores intersticiales del contiguo urbanizado sigue en importancia cuantitativa, y en menor medida la de consolidación a partir de actuaciones puntuales de puesta en valor de equipamientos, espacios verdes o sectores de valor ambiental o patrimonial.

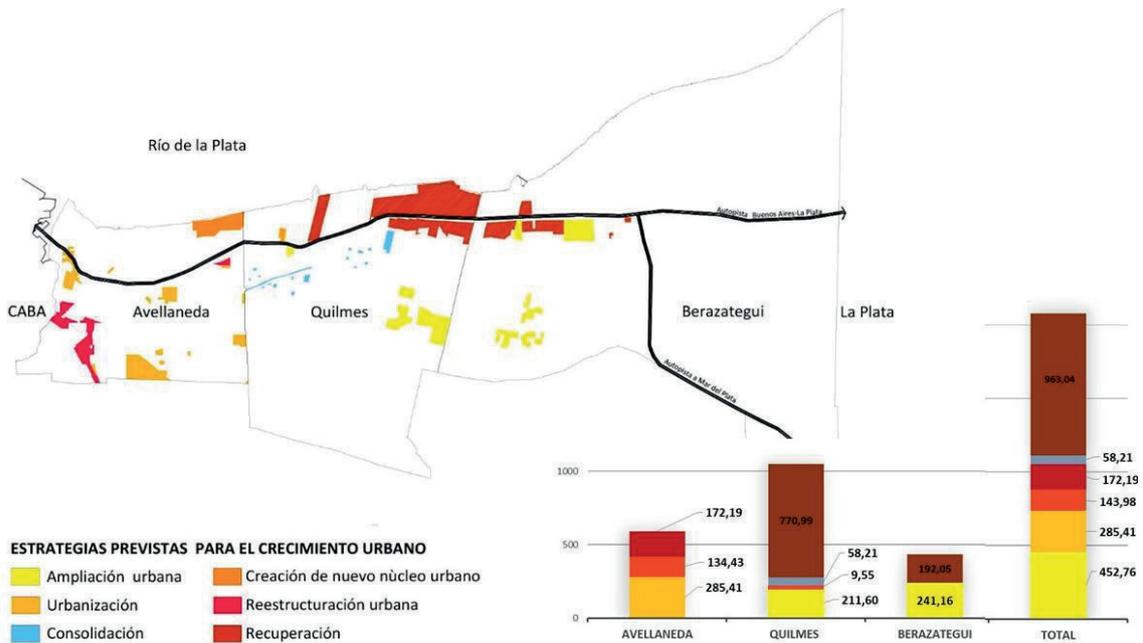
⁷ En este caso no se incorporó al estudio las figuras urbanísticas que ya tienen vigencia, como son las zonas residenciales urbanas o extraurbanas para tomar en consideración solo los criterios que implican previsiones sobre el crecimiento a futuro. Tampoco se consideraron las zonas que permiten mayores intensidades de ocupación que las actualmente aprovechadas.

Por su parte, en Berazategui la principal estrategia utilizada es la de ampliación del área urbana y en segundo término la recuperación de sectores inundables para su posterior urbanización.

Sin embargo, es importante destacar que, tanto en Quilmes como en Berazategui, la mayor parte de los sectores reservados para la ampliación urbana ya se encuentran ocupados.

En la figura N° 2 se grafican las estrategias para el crecimiento urbano implícitas en la regulación del uso y ocupación del suelo de los tres municipios analizados y en el recuadro inferior derecho su cuantificación:

Figura 2. Regulación del uso y ocupación del suelo: Estrategias previstas para el crecimiento urbano: configuración y formas de producción dominantes.



Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Es decir, los criterios establecidos por cada uno de estos tres municipios del eje sur metropolitano permiten interpretar dos lógicas diferenciales, una que prevalece en Avellaneda, cuyo criterio dominante es el crecimiento a partir de estrategias que suponen la intensificación en la ocupación del suelo actual y otro en Quilmes y Berazategui, donde prevalece el crecimiento por extensión.

Estas lógicas se visualizan con mayor claridad al observar la cantidad de superficie que cada municipio destina a cada estrategia, tal se representa en el gráfico de barras. Aquí puede verse que a nivel general la estrategia que abarca mayor superficie del territorio municipal es la de recuperación, ya que se destinan 963 hectáreas para recuperar, mediante obras o acciones, sectores no adecuados por su condición física o ambiental para futuros usos urbanos. La mayor parte del aporte de suelo destinado a esta estrategia se corresponde con territorio del municipio de Quilmes, y en menor medida Berazategui.

En segundo orden se ubica a estrategia de ampliación, para la que se destinan 452 hectáreas para la expansión en forma predeterminada en sectores específicos de la ciudad, que solo se

distribuyen entre los territorios de Quilmes y Berazategui. Cabe aclarar las reservas urbanas de Quilmes se encuentran ocupadas en su totalidad y en Berazategui en un alto porcentaje. De lo antes dicho puede inferirse que la superficie destinada en ambos municipios para recuperación, será en gran medida destinada a la ampliación urbana.

En tercer lugar en cuanto a la superficie comprometida se ubica la estrategia de urbanización de villas y asentamientos, que solo es representativa en el municipio de Avellaneda donde se destina 285 hectáreas del territorio municipal. En el mismo municipio también se encuentra la estrategia que se ubica en el cuarto lugar, la reestructuración de sectores urbanos a partir del cambio de usos obsoletos o del aprovechamiento de vacíos urbanos.

Un comentario particular merece la estrategia de creación de nuevos núcleos urbanos, que es usada en los municipios de Avellaneda y Quilmes para localizar grandes urbanizaciones abiertas con carácter exclusivo, surgidas como producto de gestiones particulares de desarrolladores inmobiliarios. En ambos casos se plantean como núcleos exentos, discontinuos de la urbanización y próximo al borde litoral en el que sustentan la mayor parte de sus potencialidades.

Una segunda línea de indagación de la regulación vigente en relación al crecimiento urbano, es la interpretación de distintas formas de contener el crecimiento urbano a partir del análisis de las zonas no urbanas. Esta indagación es importante en tanto en nuestra región no se utiliza la figura de suelo no urbanizable, utilizada en otras legislaciones y que excluye de la posible urbanización a suelos no adecuados o a los que puedan ser preservados por sus cualidades paisajísticas, naturales, culturales, productivas, etc.

En este caso se observa que, en forma indirecta, la utilización de estrategias para abordar espacios abiertos o equipamientos por su valor social, ambiental y/o económico productivo, que pueden cumplir un rol importante en la contención del crecimiento urbano. En el cuadro siguiente se resumen los propósitos de las estrategias que con esta finalidad fueron identificadas en la regulación del uso y ocupación del suelo en los casos analizados, a saber: la protección del espacio abierto, la dotación de equipamientos específicos periurbanos y la producción primaria periurbana.

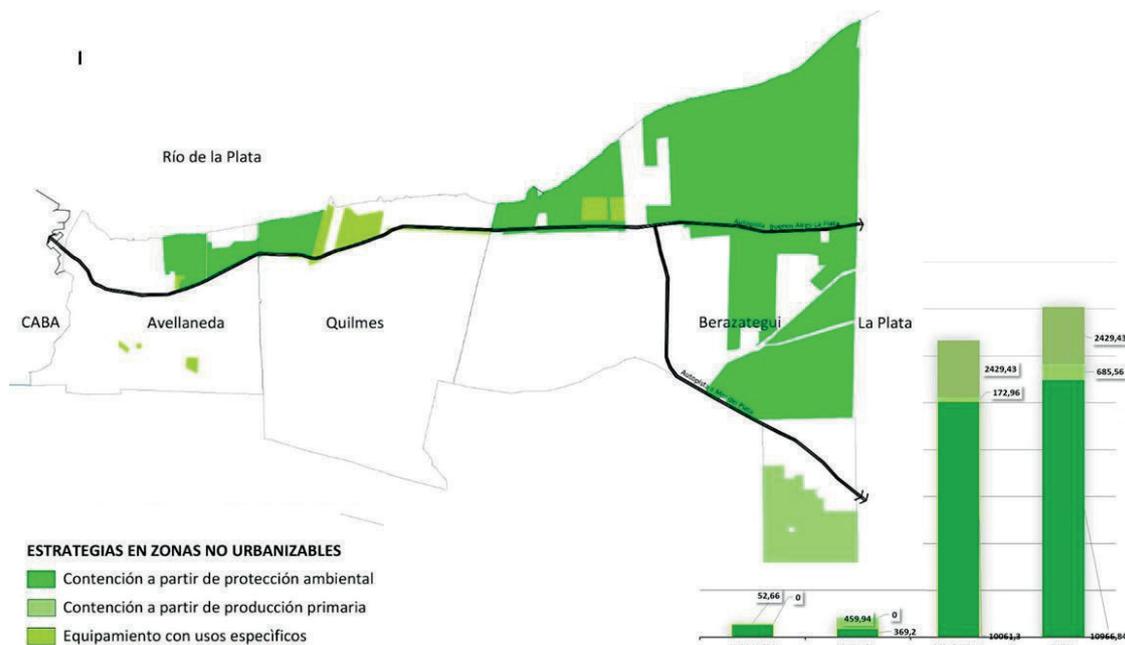
Tabla 4. Regulación del uso y ocupación del suelo: Estrategias previstas para la contención del crecimiento urbano

Protección del espacio abierto	Protección de sectores por sus cualidades paisajísticas, naturales, etc.
Equipamientos específicos periurbanos	Dotación de equipamientos singulares que no pueden localizarse dentro de la ciudad pero son necesarios para el buen funcionamiento de la ciudad.
Producción primaria	Favorecer la localización de actividades rurales, agrícolas o ganaderas

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

En la figura N° 3 se grafican las estrategias que indirectamente propician la contención del crecimiento urbano implícitas en la regulación del uso y ocupación del suelo de los tres municipios analizados. Allí puede visualizarse que nuevamente la utilización de estrategias con el propósito de contención es muy dispar entre municipios, incluso ante situaciones físico ambientales similares, como es la presencia de llanuras bajas inundables hacia el noroeste de la Autopista Buenos Aires La Plata.

Figura 3. Regulación del uso y ocupación del suelo: Estrategias previstas para la contención del crecimiento urbano.



Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Puede verse que este espacio abierto es protegido en casi todo el frente costero de Berazategui, y en forma discontinua en Avellaneda y Quilmes. Sobre este frente también se destina suelo para la localización de equipamientos específicos de grandes superficies. Por su parte, la estrategia de protección de la actividad productiva primaria solo se registra en Berazategui, en coincidencia con el cordón periurbano productivo primario.

En base a todo lo expuesto, puede afirmarse que la política de ordenamiento territorial, vigente en los tres municipios analizados, expresa una forma de intervenir por omisión con relación al crecimiento urbano como una cuestión metropolitana que interesa y moviliza a un conjunto de actores diversos de la sociedad civil. El crecimiento urbano no es abordado como una cuestión de regulación y gestión regional metropolitana.

A modo de síntesis preliminar, puede afirmarse que, la regulación del uso y ocupación del suelo, como principal instrumento de la política de ordenamiento territorial, se manifiesta en relación al crecimiento urbano con:

- Intervenciones municipales fragmentadas que regulan el uso y ocupación del suelo, con intervención sobre la expansión urbana en forma indirecta.

- Un carácter incompleto, porque atiende solo del uso y ocupación del suelo, ante lo cual es clave recuperar la la responsabilidad pública sobre esta política responsable de la articulación en el territorio de gran cantidad de políticas sectoriales.
- La atención sectorial a 4 tipos de cuestiones urbanas en relación a la forma de crecimiento: el crecimiento de la ciudad informal; la expansión de la ciudad segregada; la ciudad suburbanizada; y la ciudad central.
- La articulada en forma explícita con instrumentos de la política habitacional en una sola forma de producción de suelo, la ciudad informal en Avellaneda.
- La atención al crecimiento urbano como una cuestión de la política de vivienda y la política de desarrollo inmobiliario y no de la política de ordenamiento territorial, la cual deja de tener un rol integrador y coordinador del conjunto de acciones estatales con implicancias territoriales para sesgar su accionar ante la oferta de vivienda y de facilitación a las inversiones de grandes desarrollos inmobiliarios.
- La deficitaria reserva de suelo accesible para vivienda social, solo se consideró a formas de producción informal de ciudad en Avellaneda, a partir de demandas generadas por planes de viviendas.
- Las dificultades para generar reservas de suelo para el crecimiento por ampliación urbana, lo que requiere de la formulación e implementación de estrategias de reestructuración, densificación y consolidación para minimizar los impactos sobre las áreas inundables.
- La falta de cumplimentación de la regulación urbana, cotejada con el contraste entre los usos normados y los usos reales.

4. Consideraciones preliminares

Es necesario aclarar que estas consideraciones son el punto de partida de la investigación, pues se está lejos de poder ofrecer conclusiones. Se trata de una primera exploración de los instrumentos, materiales disponibles, objetivos e hipótesis de trabajo que requieren de mayores avances. No obstante, se puede confirmar que estos instrumentos de la política pública urbana y territorial, son un interesante objeto de estudio para visualizar la forma en que el Estado produce la ciudad metropolitana.

En este marco, las territorialidades emergentes se destacan por la inexistencia de una política territorial para el crecimiento metropolitano y la desarticulación entre instrumentos (escala, actores, temas, problemas, métodos, categorías conceptuales): programas de construcción de viviendas y regulación del uso y ocupación del suelo.

Asimismo se caracterizan por la implementación de instrumentos con incidencia diferencial sobre la configuración y la forma de producción de ciudad, aunque con predominio de generación de áreas con diferenciación socio espacial extrema en Quilmes y Berazategui.

Por último, ambos instrumentos, los programas de construcción de vivienda y la regulación del uso y ocupación del suelo, fueron poco decisivos sobre la política relacionada con el crecimiento urbano del sector estudiado: en los primeros prevalece su carácter sectorial, implementando cada programa de acuerdo a las necesidades territoriales, tanto por la localiza-

ción, como de producción del espacio construido; mientras que en los segundos su carácter técnico, en adecuación formal a cambios a las política sectoriales o demandas de actores.

Ante ello, los nuevos desafíos que tienen las políticas urbanas y territoriales, sobre los cuales invita a reflexionar el congreso, deberán tomar como cuestión de la política el crecimiento urbano, la política habitacional y la regulación del suelo como cuestiones metropolitanas; la integración en el territorio de políticas sectoriales; la renovación del bagaje de instrumentos regulatorios para actuar en el territorio no urbano, formas de producción social de suelo, vivienda y funcionamiento del mercado de suelo; la consideración del territorio no urbano y el espacio abierto como espacio activo, no urbanizable o con distintos grados de urbanización desde una perspectiva socio ambiental y; el mejoramiento de capacidades para la gestión del territorio.

Bibliografía

- Bettatis, Clarisa: De villa a barrio. La reurbanización de villas y asentamientos Construyendo Barrios. María Cristina Cravino, compiladora. Construye: transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de construcción de viviendas en el area metropolitana de Buenos Aires: 2004-2009. Fundación Ciccus, 2012. UNGS. Los Polvorines. 1 ed.
- Catenazzi y Reese (2016) Parte III. Narrativas de inclusión y otros dilemas. Argentina a 20 años de Hábitat II, las asignaturas pendientes, en Hábitat en deuda: veinte años de políticas urbanas en América Latina. Michael Cohen, Maria Carrizosa, Margarita Gutman. 1° de., CABA, Café de las Ciudades.
- Ciccolella , Baer L. y Veslick (2015): Revitalización de subcentros metropolitanos. Buenos Aires entre la ciudad dispersa y la ciudad compacta. En revista Contexto. Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León: San Nicolás de los Garza, Nuevo León.
- Clichevsky, Nora "El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)", Centro de Estudios Urbanos y Regionales- CEUR, Instituto Torcuato Di Tella- ITDT, Buenos Aires, 1975.
- Catenazzi, A. y Reese, E "Argentina. A 20 años de Habitat II, las asignaturas pendientes. En: Cohen, Michael. Hábitat en deuda: veinte años de políticas urbanas en America Latina. 1 ed. CABA. Café de las ciudades, 2016.
- Del Rio J. y Duarte, J. I. (2012): La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional en el Conurbano Bonaerense. En Cravino, M. C. (2012) Coord. Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas Federales de Vivienda en el área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009).
- De Sola -Morales i Rubio M. (1998): Las Formas del Crecimiento Urbano. Ediciones UPC: Barcelona.
- Duhau E. y Giglia A. (2008): Las reglas del desorden: habitar la metrópolis. México D.F., Siglo XXI Editores- UAM Azcapozalco.
- Fernández, E. (2010): La construcción del "Derecho a la ciudad" en Brasil Capítulo XVI en En Santos Carvalho, C. y Rossbach A. (organizadores): El Estatuto de la Ciudad: un comentario. San Paulo, Ministerio de las Ciudades: Alianza de las Ciudades
- Jaime, M. E. (2018): Informalidad urbana y políticas de urbanización. El dilema de la construcción de los problemas públicos y los instrumentos de transformación urbana, exposición en la XII Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales: Interrogantes y desafíos en las territorialidades emergentes. Inédito.

- Marichelar, Gabriela (2011). La implementación del Plan Federal de Emergencia Habitacional en la Provincia de Buenos Aires. Lectura crítica de un programa complejo. En *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Maria Mercedes Di Virgilio y Maria Carla Rodriguez compiladoras. 1 ed. Prometeo Libros, 2011. CABA,
- Marichelar, Gabriela (2016). IX Jornadas de Sociología. La orientación de la política urbana mediada por la implementación de los programas habitacionales. Aprendizajes y desarrollo de capacidades estatales en la implementación de la política habitacional 1977-2015. FaHCE Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP
- Marichelar, Gabriela (2015). VII SEMINARIO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN URBANISMO BARCELONA-MONTEVIDEO. Políticas habitacionales y políticas urbanas, una relación conflictiva. En upcommons.upc.edu/bitstream/handle/.../80MVD_MarichelarGabriela.pdf.
- Yujnovsky, Oscar. Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino (1955-1981). Grupo Editor Latinoamericano. CEUR. 1984
- Subsecretaria de Urbanismo y Vivienda MOSP PBA. Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. (2007). Mimeo
- Pintos P. y Narodowski P. (2012): Cambios en la configuración de los territorios metropolitanos y proyectos en pugna en un país de la periferia capitalista. Capítulo 1 en Pintos P. y Narodowski P. coordinadores (2012): *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján Una crítica desde la geografía urbana*. La Plata: UNLP.
- Ríos, L. 2017: Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial: Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003-2015). Tesis de Doctorado en Arquitectura y Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata.