

PROCESOS DE EXPANSION URBANA. Metodología para el análisis de modelos y tendencias en la Provincia de Buenos Aires¹

AUTORES: Arq. María Julia Rocca ; Lic. Geog. Beatriz Plot ; Arq. Alejandro Lancioni ; Arq. Licia Ríos; Prof. Geog Vivian Sfich; Arq. Arabela Dellachaux; Srta. María Soledad De la Fuente

SEDE: Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales. FAU.UNLP.

CORREO mariajuliarocca@hotmail.com.ar

Palabras claves: procesos - expansión urbana - metodología - Provincia de Buenos Aires

RESUMEN 200 palabras

En el marco de la creciente urbanización que acontece a nivel mundial, las ciudades se expanden dando lugar a procesos de dispersión urbana con clara identificación en contextos metropolitanos. Así, nuevas relaciones entre las áreas urbanas, periurbanas y rurales, y con el contexto supralocal, determinan procesos de fragmentación espacial y polarización social difíciles de contener en territorios latinoamericanos.

En este modelo de ciudad difusa coexisten procesos de expansión urbana del modelo compacto, que se manifiestan con el tradicional gradiente de periferización, determinando un nuevo rol para las áreas periurbanas cuyos territorios resultan sensibles a las transformaciones.

Se presenta los aspectos metodológicos del proyecto que indaga acerca de los procesos de expansión urbana en ciudades de distintos ámbitos representativos del territorio de la Pcia.. de Buenos Aires, y que tiene por objeto identificar en las transformaciones territoriales emergentes, los alcances del fenómeno de dispersión urbana; y evaluar en ellas la incidencia de las políticas territoriales de ordenamiento territorial y de las sectoriales vinculadas a tierra, vivienda, e infraestructuras.

¹ Esta ponencia se elabora en el marco del Proyecto denominado PROCESOS DE EXPANSION URBANA, POLITICAS TERRITORIALES Y TRANSFORMACIONES EMERGENTES. El caso de la Provincia de Buenos Aires. Código de Proy "11- U98" Prog. Incentivos UNLP. Periodo 2009-2012. Dir. Arq. M. J. Rocca

INTRODUCCIÓN

En los noventa el proceso de transformación económica del país, en particular la reconversión industrial, las políticas de descentralización y subsidiariedad del Estado Nacional, y el proceso de integración del MERCOSUR fueron marco para la ejecución de grandes obras de infraestructura de transporte regional -corredores viales y portuarios- que dieron lugar a una nueva organización territorial basada en las áreas metropolitanas, acentuando la hegemonía de las mismas frente al resto del territorio nacional.

La salida de la convertibilidad a fines del 2001, dio lugar a un nuevo escenario que generó expectativas de desarrollo más allá de las grandes concentraciones urbanas cuando la reactivación de la producción del sector primario da lugar a inversiones del sector público y privado en el interior del territorio nacional "selectivamente" según las posibilidades de las economías regionales. Algunas repercusiones se perciben en los territorios urbanos con políticas sectoriales de vivienda, pero particularmente en aquellas áreas periurbanas y rurales donde la incorporación de tecnología y la reactivación del mercado interno externo dinamizan las actividades agropecuarias intensivas y extensivas, y/o recrean nuevos ámbitos para el turismo y la recreación.

El proceso de urbanización creciente del país muestra a través de las cifras un aumento del porcentaje de la población urbana del 87% registrado para el año 1991 al 89,5 % del 2001, mientras que en la región metropolitana de Buenos Aires en el mismo periodo el porcentaje de población urbana desciende del 39,7 a 37, 2.²

Estudios demográficos realizados recientemente indican que no sólo los flujos migratorios hacia las regiones metropolitanas se debilitaron, sino que en general se han canalizado hacia ciudades de rango intermedio y capitales provinciales. No son tan claras las razones pero, en líneas generales, el incremento poblacional de las ciudades intermedias coincide con la emergencia de nuevos polos de crecimiento asociados con la agricultura de exportación, o el turismo.

En ellos es posible prever cambios en la conformación territorial de sus áreas periurbanas y rurales con connotaciones específicas en los procesos de expansión urbana, cuyos rasgos ya se han constatados enfáticamente en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Por un lado, sectores sociales medios y jóvenes profesionales con expectativas laborales y de mejor calidad de vida urbana, definen un perfil socio cultural que se asienta en entornos urbanos y rurales de esos nuevos centros de atracción, en algunos casos vinculados a la periferia metropolitana. Paralelo a ello, se genera un

² "Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del SXX." A Portes et all. Ed Prometeo Año 2005

fenómeno social de apropiación forzosa de tierras fiscales y privadas por parte de sectores de menores ingresos, generando un impacto importante tanto en el proceso de expansión de la RMBA como en el completamiento de vacíos urbanos de la primera y segunda corona de la conurbación.

Por otra parte, si bien las inversiones públicas en obras viales, vivienda y equipamientos sociales, reforzaron la primacía central de la región metropolitana de Buenos Aires respecto al contexto subregional y global, también pueden visualizarse efectos sobre centros urbanos periféricos insertos dentro de áreas rurales. Del mismo modo, aunque en menor medida, podría pensarse que nuevas modalidades de expansión urbana con características de dispersión podrían verificarse en centros urbanos o ciudades intermedias del interior provincial.

Desde el campo académico se han realizado numerosos estudios, particularmente en los países centrales, relativos a la observación de diferentes estadios del proceso de urbanización en que se caracteriza y vincula la atracción de población urbana ejercida por distintos ámbitos territoriales: centro urbano, periferia urbana, periurbano y rural.

También se ha debatido acerca de la tipificación de distintas tendencias de crecimiento urbano con las denominaciones de “suburbanización” a “contraurbanización” y “rururbanización”, procesos que ponen en contraposición el modelo de “ciudad dispersa” o “difusa” con el tradicional de la “ciudad compacta” en el cual la ciudad se expande hacia los suburbios siempre dependientes del área central.

Finalmente, respecto al ámbito decisional, puede observarse en la Pcia. de Buenos Aires que las políticas territoriales vinculadas al crecimiento urbano, no siempre se han implementado integralmente, y que los territorios en expansión han sido receptores en gran medida de acciones emanadas de niveles supralocales no necesariamente contemplados ni compatibilizadas con los planes de ordenamiento - en la medida que existieran- ni en las zonificaciones municipales.

En general, las normativas contemplaron a los procesos de expansión urbana desde una política de “contención del crecimiento”, con grandes dificultades y contradicciones producto de la implementación de políticas sectoriales -entre otras- de tierra y vivienda, destinadas a sectores de escasos recursos, y de infraestructuras viales que, con la mejora de la accesibilidad, favorecieron el

A partir de la bibliografía local e internacional, e información específica referida al caso de estudio se profundizó el análisis de los siguientes núcleos temáticos:

- Procesos de expansión urbana. Modelos de urbanización.
- Territorios urbanos, periurbanos y rurales

- Políticas territoriales y ordenamiento. Estrategias e instrumentos para la expansión urbana.

Sobre esa base se concluyó en definir al proceso de expansión urbana como el *crecimiento urbano por extensión con modalidades específicas históricamente determinadas por el contexto social, económico y político en que se materializa. Dichas modalidades se expresan territorialmente en la estructura de la ciudad, así como en las nuevas relaciones entre la ciudad y su entorno, entre distintas ciudades, y con la región.*

En los territorios latinoamericanos coexisten simultáneamente las tradicionales y las nuevas tendencias de urbanización en el espacio periurbano y el rural (periurbanización, rururbanización, contraurbanización) que se corroboran claramente en la región metropolitana de Bs. As.

Dichos procesos de expansión son resultado tanto de intereses de sectores de la sociedad como de las políticas territoriales, que por acción y/u omisión, ha emprendido el Estado. En muchos casos estos procesos están asociados a procesos de segregación social y fragmentación espacial como se verifica en la RMBA y de modo incipiente en algunos centros urbanos del interior provincial.

Con este marco de referencia, para entender los procesos de expansión urbana en los territorios de la provincia de Buenos Aires se han planteado las siguientes Preguntas Conductoras:

¿Cuales son los cambios en los modelos de expansión urbana. Y que consecuencias reflejan en el territorio?

¿Cuales han sido las lógicas que rigen los procesos de expansión en contextos metropolitanos y en el interior pampeano?

¿Es factible en nuestro contexto que se materialicen las nuevas tendencias de expansión urbana sin procesos de polarización social?

Las normativas vigentes que regulan los procesos de expansión urbana en la provincia de Buenos Aires ¿han conducido el proceso de transformación?

¿Cuáles serían los criterios, estrategias de ordenamiento e instrumentos que favorecerían tendencias de expansión urbanas económicamente factibles, socialmente equitativas y ambientalmente aceptables?

Dando cumplimiento a estos interrogantes se definieron como objetivos generales de la investigación:

- Generar aportes para la reflexión en torno a los procesos de expansión urbana, factores y fenómenos involucrados, y consecuencias socioterritoriales en el actual contexto de urbanización en América Latina.
- Generar conocimiento de los procesos de expansión urbana que sirva de base para futuras investigaciones que profundicen el tema desde otras perspectivas (social, cultural, económica, ecológica)
- Aportar a la construcción de políticas territoriales de carácter integral para conducir los procesos de expansión urbana acorde a la especificidad del ámbito local y su inserción regional.
- Producir conocimiento que contribuya a la toma de decisiones para prever, reducir, o contener el proceso de degradación y fragmentación espacial y social; y de desarticulación en la toma de decisiones sobre las áreas de expansión de los centros urbanos de la Pcia. de Buenos Aires.

En correspondencia los Objetivos Particulares son los siguientes:

- Analizar el proceso de expansión urbana de distintos centros poblacionales a partir de observar los cambios en la configuración territorial a través de las variables fundamentales referidas al uso, ocupación y subdivisión del suelo.
- Identificar y caracterizar los distintos estadios del proceso de expansión urbana, así como los cambios en las relaciones entre la ciudad y su entorno aledaño.
- Identificar y delimitar las áreas urbanas, periurbanas y rural a partir de los rasgos fundamentales que describen la conformación de las mismas.
- Reconocer nuevas tendencias en los procesos de expansión urbana.
- Evaluar la incidencia de las políticas territoriales durante el periodo de estudio.

La línea de trabajo específico para la indagación de los procesos de expansión urbana se expresará en el proyecto a partir de relacionar, *Crecimiento urbano por expansión / transformaciones territoriales en el área de ampliación urbana. / grado de dispersión en lo urbano, el periurbano y el área rural / políticas territoriales*, con el objeto de reconocer:

- El estadio de expansión en que se encuentra el asentamiento urbano
- Los conflictos, potencialidades y tendencias determinadas por la expansión
- La identificación de factores condicionantes y actores involucrados
- La evaluación de las políticas territoriales con incidencia en el proceso de expansión.

Se presenta aquí un avance del trabajo que incluye, el marco general del proyecto de investigación, su propuesta metodológica que contempla los criterios utilizados para la selección de las unidades de análisis y los métodos para delimitar y evaluar el proceso de expansión.

MARCO GENERAL DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: NUEVAS TENDENCIAS DE URBANIZACIÓN Y POLÍTICAS TERRITORIALES

Las tendencias

El ciclo del crecimiento de un asentamiento poblacional presenta en orden los siguientes estadios de urbanización: suburbanización, desurbanización y reurbanización (Dematteis 1998), correspondiendo a los dos últimos el proceso simultáneo de expansión y dispersión, fases en que se invierte el sentido de los flujos migratorios: antes del campo a la ciudad, ahora de la ciudad al campo.

Si bien en todos los casos la ciudad central -o el centro de la ciudad, según la escala de análisis- sigue teniendo efectos decisivos sobre sus áreas periurbanas, pueden existir fuerzas de interacción más importantes con el contexto regional o global, motivadas entre otras causas, por la pertenencia a cuencas de empleo de otros centros, o por el desarrollo de actividades vinculadas al turismo nacional o internacional, o a servicios especializados demandados por la producción primaria y secundaria.

A ello han contribuido las innovaciones tecnológicas (particularmente telefonía celular móvil, Internet, medios de transporte rápidos) y organizacionales (nuevas formas de relaciones sociales, laborales o comerciales) que favorecieron la diseminación de actividades económicas promoviendo nuevos patrones de organización y distribución de las ciudades. Surgen así nuevas relaciones dentro de la ciudad, en la ciudad y su entorno, y entre las ciudades con la región.

En ese marco, los procesos de urbanización recientes dan cuenta de tendencias de “contraurbanización”³ y de desarrollo de áreas periurbanas de urbanización dispersa.

Castells describe las áreas periurbanas como ámbitos donde “se diluyen las distinciones tradicionales entre campo y ciudad, y la ciudad y la periferia” “...Incluyen en discontinuidad espacial, zonas construidas de diversa densidad, espacios abiertos, actividades agrícolas, reservas naturales, extensiones residenciales, y concentraciones de servicios y actividades industriales, repartidas a lo largo de ejes de transporte constituidos por autopistas y sistemas de transporte público.

A su vez, para el caso de las regiones metropolitanas, se observa en ellas una posible vinculación de los límites de la región urbana con espacios predominantemente rurales, donde viven personas que trabajan en la ciudad, los

³ “Contraurbanización” refiere a una tendencia de crecimiento demográfico en las áreas próximas a las ciudades con la consecuente disminución de población de los centros. (Arroyo, 2001). También alude a un cambio en los patrones de distribución de la población, en el que las áreas rurales se convierten en las zonas de atracción de las migraciones de población. (Champion, 1988)

que reciben la denominación de “áreas rururbanas”. En conjunto el área periurbana y la rururbana conforman “una red de asentamientos urbanos dispersos que posee características sociales y económicas propiamente urbanas, y que funcionalmente está constituida como un espacio unitario”. (Precedo Ledo)

Esta nueva tendencia de urbanización, de naturaleza difusa hace referencia a la ausencia de límites físicos y socioeconómicos. En ella, los efectos combinados de expansión y dispersión dan lugar a áreas intermedias donde se mantienen rasgos del espacio rural pero donde se asienta población que no depende económica ni socialmente del campo. Estos ámbitos (periurbano y rururbano) en los cuales se producen cambios morfológicos y demográficos más rápidos y profundos de todo el espacio urbano, tienen rasgos específicos y pueden estar situados más allá del área urbana entre 19 y 50 km de distancia, dependiendo del tamaño de las ciudades o de las facilidades de comunicación y la intensidad de los intercambios. (F. Duran 2005).

En cuanto a la configuración de estas nuevas formas de expansión urbana, vinculadas al fenómeno metropolitano, las áreas periurbanas se conforman en base a modelos espaciales de desarrollo discontinuo, (en torno a la ciudad); radial (a lo largo de vías de comunicación); y a saltos (con asentamientos urbano en suelos exclusivamente rural) (Zarate) donde coparticipan espacios naturales, rurales y urbanos.

También se caracteriza fundamentalmente por el predominio de bajas densidades poblacionales residenciales, o de usos de diverso tipo (industriales, universidades, centros comerciales) vinculados a redes viales, y por la presencia de espacios libres de uso o de edificaciones (Monclus 1988). Tienen particularidades específicas en contextos latinoamericanos donde conviven estos mismos componentes con asentamientos poblacionales de extrema pobreza, caseríos en torno a algún establecimiento industrial abandonado o una estación de trenes sin servicio ferroviario “olvidada” en el área rural; viviendas unifamiliares (residencial primaria o secundaria) y clubes de campo junto a desarmaderos, criaderos de aves o de chanchos y suelos decapitados.

Las Políticas

El concepto de Política Territorial asociado al Ordenamiento Territorial, designa la política dirigida a ordenar ámbitos regionales urbanizados o no, y también al conjunto de políticas con incidencia territorial sobre esos ámbitos, incluida la escala urbana. A los efectos del presente proyecto de investigación, se considerarán ambas acepciones diferenciando el carácter integrador en el primer caso (concebidos a través de los marcos normativos en materia de ordenamiento

territorial) y aludiendo al carácter sectorial en el segundo (para este caso, políticas de tierra, vivienda, infraestructura)

Históricamente las políticas han dado respuesta sectorialmente a problemas urbanos de déficit habitacional, localización de industrias, infraestructuras y servicios de transporte, educación, recreación, etc., y en menor medida a tratar de resolver los problemas más básicos del crecimiento suburbano y de las relaciones entre las regiones metropolitanas y las ciudades centrales.

También, trataron -separadamente al principio- los problemas de la pobreza y de los desequilibrios territoriales, como componentes específicos del problema más extenso y complejo del tratamiento de la economía, cuestiones a las que se agregó más recientemente la incidencia de políticas impositivas, tarifas, transporte, inversiones en infraestructuras y, por supuesto, las repercusiones del contexto global

Por la naturaleza de las problemáticas de las nuevas tendencias de expansión urbana, el ordenamiento territorial como instrumento para conducir adecuadamente dicho proceso debería articular las estrategias de crecimiento urbano de escala nacional y provincial con estrategias socioculturales, económicas y ambientales, (Bryarnt 1985) enmarcadas en programas y normas que favorezcan la interacción entre actores, y posibiliten la realización de proyectos comunes a escala territorial local. Así las políticas y estrategias de ordenamiento urbano resultarán viabilizadoras de los propósitos del crecimiento urbano a escala local, según los correspondientes -si están definidos- lineamientos a nivel nacional, provincial y regional.

También debería considerar problemas urbanísticos cuyas naturaleza y dinámica son diferentes a los de las áreas urbanas consolidadas y contemplar, por su relación con los cambios globales, el reconocimiento de formas más flexibles y fragmentadas, avances tecnológicos aplicados a comunicaciones, la generalización de movilidad privada y servicios de transporte público de alta velocidad, y nuevas modalidades en la utilización del territorio por parte de diferentes grupos sociales, contrarrestando procesos de fragmentación espacial y segregación social en los países en vías de desarrollo sólo a partir de una alta subsidiariedad del Estado⁴.

Como expresión de la política territorial de la Pcia de Bs. As., el Decreto Ley 8912/77 rige en materia de ordenamiento territorial. En este instrumento se consigna la clasificación de áreas urbanas, complementarias y rurales -contemplando las dos primeras como centro de población integrantes de una unidad

⁴ Cabe advertir que las nuevas tendencias de peri urbanización y rururbanización, pueden ser sostenibles en países altamente industrializados, con un contexto social y económico adecuado para sostener el nivel de vida asociado a ese lugar: dinero para comprar la tierra, viviendas individuales y movilidad basada en transporte privado, personas que pueden mantener su vinculación con la ciudad y vivir en el campo.

territorial-, y se definen las características y condiciones del proceso de expansión bajo la denominación de ampliación urbana.

Dentro del área urbana distingue a las subáreas semiurbanizadas como “sectores intermedios o periféricos... con prioridad para completamiento de infraestructura”; y a las áreas complementarias como “zonas circundantes o adyacentes al área urbana, relacionadas funcionalmente” que incluyen zonas de reserva para ensanche urbano. Ambas porciones territoriales constituyen desde el marco legal provincial los ámbitos previstos para la expansión urbana, y por sus características se enmarcan en el modelo de ciudad compacta. Con la incorporación de la figura de “club de campo” en las áreas rurales, puede reconocerse en ella una respuesta a las tendencias a la dispersión urbana⁵.

Por otra parte, refiere a la ampliación del núcleo urbano como el proceso de expansión ordenada de sus áreas o zonas, sin apartarse de las previsiones y orientaciones del correspondiente plan de ordenamiento. Desde el marco normativo se promueve la ampliación con conjuntos integrales de vivienda, cuando se realizan acciones de recuperación o para resolver problemas del mercado inmobiliario. Pero en todos los casos los criterios referidos a la expansión urbana responden de igual manera al modelo de ciudad compacta sin diferenciar contextos sociales, geográficos ni regionales del territorio provincial.

Por último cabe agregar en el plano de las políticas públicas, la inexistencia de una gestión metropolitana integrada de tierras, lo que implica una superposición de normativas y acciones muchas veces contradictoria tanto en el nivel provincial, como municipal y nacional.

Tendencias en el Contexto Metropolitano de la Provincia de Buenos Aires

Estudios previos e investigaciones en marcha permiten avanzar en la presentación de los rasgos que caracterizan los procesos de expansión y las políticas de ordenamiento territorial implementadas en contextos metropolitanos como el de la Región Metropolitana de Buenos Aires.⁶

Las investigaciones realizadas permitieron reconocer las problemáticas emergentes del proceso de expansión urbana sobre el litoral sur de la RMBA entre las que pueden destacarse:

- La expansión urbana ha sido desordenada, caracterizada por ocupación de áreas de alto compromiso ambiental y social, precariedad de la edificación, baja cobertura

⁵ El mencionado marco legal provincial refiere a la creación de núcleos urbanos cuya aplicación no está referenciada al caso del modelo de urbanización dispersa

⁶ Sobre la base de investigaciones realizadas en el CIUyT FAU UNLP a través de los proyectos. “Escenarios emergentes en el Litoral Sur Metropolitano” y “Transformaciones territoriales en el litoral Sur Metropolitano. Criterios para su ordenamiento”⁶,

de servicios y dificultad para proveerlos, cuestiones que refuerzan la pérdida de valor recreativo – turístico del área, la degradación ambiental y el descenso de los valores inmobiliarios.

- En general, en el litoral metropolitano, el asentamiento humano impuso la transformación del medio natural a expensas de la utilización de patrones de asentamientos no apropiados, en zona de bañados, planicies de inundación del Río de La Plata sistema de arroyos, poniendo en riesgo a la población.
- Las nuevas condiciones de accesibilidad sobre grandes extensiones de espacios abiertos dieron lugar al emplazamiento de centros comerciales, urbanizaciones cerradas, conjuntamente con asentamientos marginales acentuando el fenómeno de segregación social.
- Los procesos de expansión urbana se han dado en el marco procesos simultáneos de atracción y desconcentración desde los centros hacia las periferias, en correspondencia con las mejoras de accesibilidad, dando lugar procesos de fragmentación espacial y polarización social.
- La expansión urbana trasvasó los límites jurisdiccionales municipales y sectoriales, y a su vez recibe el impacto de las políticas territoriales de diferentes niveles decisionales, cuestión que dificulta la gestión local dado que las problemáticas emergentes exceden las posibilidades de los marcos regulatorios verificándose limitaciones técnicas para su abordaje
- Los cambios en los procesos migratorios hacia centros de menor rango en el contexto metropolitano y del interior provincial, así como los del contexto político y económico del país basados en la actividad primaria e industrial agropecuario; acompañados por pautas culturales de ciertos sectores sociales con nuevas expectativas de calidad de vida y apoyadas en innovaciones tecnológicas contribuyen a modificar los procesos de expansión urbana receptores de esos procesos.
- La formulación de las políticas en materia de Ordenamiento territorial vinculadas a la expansión urbana metropolitana se implementa sectorialmente desde el nivel nacional y provincial (redes de infraestructuras viales, vivienda, tierra etc.) sin una concepción de plan regional, que articule la jurisdicción de la ciudad central con los municipios metropolitanos de la Pcia. de Bs. As. debilitando las posibilidades de ordenar las tendencias de crecimiento desde las jurisdicciones municipales.
- La normativa vigente en materia de Ordenamiento territorial contempla los procesos de expansión urbana indistintamente para centros urbanos de la RMBA o del interior pampeano, y alude a la concordancia con planes regionales y provinciales, cuestión altamente declarativas, que por su inexistencia no permitan resolver y/ o atenuar viejas y nuevas problemáticas vinculadas a la conformación de áreas urbanas

degradadas en condiciones de riesgo hídrico o de contaminación; a la pérdida de recurso suelo para la agricultura intensiva ni a la consolidación de procesos de fragmentación espacial y polarización social.

En general no se han implementado nuevas estrategias de ordenamiento que contemplen la atenuación de efectos negativos de los procesos de expansión urbana, más allá de las leyes que vinculan la dimensión ambiental al territorio, tales como las de Paisajes protegidos o de Reservas Natural, o Zonas especiales vinculadas a cursos de agua.

CONSIDERACIONES GENERALES DE LA METODOLOGÍA

Como primer resultado de la investigación, cuyo objeto es reflexionar sobre los procesos de expansión urbana, los factores y fenómenos involucrados, como así también sobre sus consecuencias socioterritoriales, se ha avanzado en la construcción de su metodología de análisis, que se constituye también en base para futuros desarrollos investigativos.

Los avances en esta construcción metodológica se sustentan en la consideración de la necesidad de:

- Considerar la complejidad de la problemática, en cuanto a aspectos involucrados, escalas de análisis, y temporalidad de las manifestaciones.
- Observar las características de estos procesos y sus repercusiones en el contexto latinoamericano, cuyas características y contradicciones son propias.
- Comparar los fenómenos de dispersión urbana en centros urbanos de distinto rango, considerando que los estudios realizados mayormente se corresponden con contextos metropolitanos.

Indagar y profundizar en esta temática requiere precisar los alcances de las cuestiones involucradas en procesos de expansión urbana, así como el tipo de políticas y modalidad de gestión territorial capaces de conducir las transformaciones precisando los campos sobre los cuales inciden: lo social, lo productivo y el hábitat.

Por lo tanto se requerirá en principio un abordaje teórico conceptual que posibilite definir las categorías conceptuales y dimensiones involucradas en torno a los procesos de expansión urbana, tipologías, factores determinantes, consecuencias, ciclos del proceso, y cambios en los modelos de expansión.

Para tal fin es necesario delimitar como primera aproximación metodológica aquellas cuestiones centrales que orienten la búsqueda, el análisis y la evaluación de los procesos interpretando tanto los modelos teóricos que articulen los aspectos sociales, productivos y espaciales en centros urbanos metropolitanos, como las bases de las experiencias recogidas por el equipo de investigación, en algunos

estudios realizados y también en material bibliográfico referido a asentamientos urbanos del interior provincial.

También se tendrá que diseñar una metodología que permita definir las unidades territoriales de estudio para la constatación de las transformaciones territoriales, tomando como periodo temporal el comprendido entre la puesta en vigencia del marco normativo en materia de uso, ocupación y subdivisión del suelo hasta la actualidad.

Para ello, y fundado en el perfil disciplinar de los integrantes del equipo, la metodología se apoyará en las dimensiones territorial, con énfasis en los aspectos físicos espacial y funcional, y en la dimensión decisional, vinculada a las políticas territoriales. Sobre esa base se establecerán las relaciones pertinentes explicativas y evaluativas con las restantes dimensiones socio cultural, ambiental y económico.

- Se considerarán como variables fundamentales el trazado y la subdivisión; la ocupación parcelaria y el uso del suelo; y variables complementarias la población y el medio natural
- Asimismo, se revisarán los marcos normativos con incidencia en los procesos de expansión urbana, de orden nacional, provincial, regional y local.

La investigación será de carácter exploratorio en el nivel de búsqueda y evaluación del “tipo de relaciones” que se hubieran establecido o no, entre la resultante espacial del proceso de expansión urbana y las políticas territoriales que, sectorialmente o a través de planes de ordenamiento territorial, pudieron incidir en dichos procesos.

Solo se profundizará orientándola a lo explicativo en algunos temas relativos a las pautas culturales y demandas sociales que han direccionado las transformaciones, y a las políticas territoriales relativas a vivienda, tierras e infraestructura. Ambas cuestiones a través de la realización de entrevista a informantes calificados.

El estudio se realizará tomando la temporalidad necesaria para entender los procesos de expansión urbana en distintos centros urbanos de la Pcia de Buenos Aires representativos de contextos regionales diferenciales, y considerando las dinámicas demográficas que posibiliten visualizar las transformaciones durante un periodo de vigencia del actual marco normativo provincial en materia de ordenamiento territorial.

Por lo tanto el proyecto tendrá una etapa inicial con una fuerte componente de indagación teórica, seguida de una constatación empírica a partir de la confrontación de casos representativos del territorio bonaerense.

AJUSTE METODOLÓGICO

Se procedió al ajuste metodológico avanzando en la definición de aspectos, alcances y procedimientos para concretar el abordaje multiescalar (provincial, regional y local), y los respectivos requerimientos:

A *escala provincial*, se identificó los ámbitos de mayor dinámica poblacional y económica, en los cuales resulta factible reconocer procesos de expansión urbana que incluyan modalidades de nuevo tipo. A *escala regional*, se reconoció en el sistema urbano regional cambios en las relaciones entre centros urbanos; y a *nivel local*, se delimitó y caracterizó espacios en transformación, producto del crecimiento urbano que corresponden a distintas fases del proceso de expansión.

El análisis de las dos primeras escalas, la provincial y la urbana regional, tiene como propósito identificar ámbitos representativos del territorio bonaerense en correspondencia con tres categorías de municipios:

- a) perteneciente a una Región Metropolitana;
- b) perteneciente a un Aglomerado extenso (más de 250.000hab.) y;
- c) con una dinámica urbana importante en un territorio municipal mayoritariamente rural.

El análisis a escala local -en los municipios determinados como unidades de análisis- tiene como propósito reconocer las transformaciones territoriales, las modalidades del proceso de expansión urbana y la incidencia de las políticas. Esto demandará observar cambios en la delimitación de las áreas urbana, periurbana y rural, su caracterización socioterritorial, y en relación a aquellos la identificación de la incidencia de las políticas territoriales sectoriales y/o resultantes de la normativa de uso del suelo.

Criterios de Selección de unidades de análisis:

Sobre la base de las tres categorías representativas mencionadas, se definió como criterio que los municipios deberían tener ciudades cabeceras con crecimiento poblacional intenso, y estar localizadas sobre corredores pertenecientes a regiones agrícolas y a industriales.

Para evaluar en los procesos de expansión urbana la incidencia de actores del ámbito público y privado, particularmente vinculados a las políticas territoriales, se contemplarán los municipios que reconozcan una activa acción del estado en materia de política de tierras y /o vivienda; que tengan plan de ordenamiento municipal o zonificación aprobada según las previsiones de la Ley 8912/79; y donde

se identifiquen nuevas modalidades de suburbanización que puedan estar vinculadas a las tendencias a estudiar⁷.

Preselección de unidades de análisis

Con ese propósito se realizaron estudios de Dinámica socio demográfica, y económica,⁸ y de las Políticas de la Pcia. de Buenos Aires vinculadas a: ordenamiento territorial⁹; tierra y vivienda, y urbanizaciones cerradas residenciales tomando como unidad el municipio para el caso.

En esta presentación se comunica brevemente sólo una parte de los estudios realizados que corresponde a las Políticas sectoriales tierra, vivienda y urbanizaciones cerradas. Se realizó un estudio exploratorio con los dos tipos de intervenciones que han “motorizado” la expansión en la RMBA, y se analizó la distribución de los mismos en los 40 municipios de la RMBA -agrupados en cuatro coronas- y en los restantes municipios del interior provincial. (Cuadro 1)

	URBANIZACIONES CERRADAS		VIVIENDAS PROGR. FEDERAL Per. 2005/2009 ¹⁰			
	Registro 2008		Todos los programas		Subp.Villas y Asentam.	
	CANT	%	CANT	%	CANT	%
TOTAL PCIA.BS.AS	177	100	79.615	100	17.076	100
TOTAL AMBA	160	90	45299	57	16.889	99
1ra corona	3		13.047		15.341	(89)
2da corona	41		24.900	(31)	592	
3ra corona	116	(65)	7.352		956	
INTERIOR PCIAL.	17 ^o	10	34.316 ^{oo}	43	187 ^{ooo}	1

^o Bahía Blanca, Monte, Tandil y Mercedes son las únicas ciudades del interior pcial. donde se localizan más de 2 UC.

^{oo} B. Blanca, Suárez, Chivilcoy, G.Pueyrredon, Necochea, Tres Arroyos son las únicas ciudades del interior pcial donde se localizan más de 1000 viv. De estos programas.

^{ooo} Bahía Blanca, Las Flores, Monte son las ciudades del interior pcial donde se desarrolla este subprograma.

() porcentajes más significativos al interior del AMBA

Cuadro 1: Localización de Urbanizaciones cerradas y de Viviendas del Programa Federal en la Pcia de Buenos Aires. Elaboración propia

Fuente: Dir. Asuntos Municipales Pcia de Bs. As., Instituto de la Vivienda. Pcia Bs. As

7 La RMBA constituye el ámbito paradigmático de los procesos de expansión urbana en el contexto latinoamericano. Las nuevas formas de suburbanización de Buenos Aires en tanto procesos “socioterritoriales” son las Urbanizaciones Cerradas (especialmente Club de Campo y Barrios Cerrados) y los Asentamientos Irregulares (villas y asentamientos informales) (Torres)

8 Rangos, densidad pobl. y dinámica de los centros urbanos; Calidad de Vida NBI, déficit de servicios urbanos y habitacionales; Dinámica de empleo y crecimiento y cambios en PBG.

9 Se analizó el estado de **situación** de la cumplimentación de los instrumentos normativos definidos por la Ley 8912. identificando los municipios que cuentan con Ordenanzas de Zonificación según usos y/ Plan de Ordenamiento.

10 Se han **analizado** los Programas de Viviendas del Plan Federal entre los períodos 2005/2009, estableciendo como criterio de selección aquellos Programas que están en estado de ejecución, terminadas, en inicio e iniciadas/ paralizadas. Se han desestimado aquellas que estén en estado de solicitud o convenio.

Para ello se consideraron los registros oficiales de la Pcia. de Buenos Aires correspondientes a las Urbanizaciones cerradas aprobadas, valores que se duplican si se consideran las que están pendientes de aprobación. Con respecto a los asentamientos informales, las dificultades de contar con registros adecuados y actualizados dieron lugar a utilizar una estrategia para Identificarlos vinculándolos a Programas oficiales de Vivienda actualmente en desarrollo en el territorio bonaerense¹¹.

La información correspondiente al Plan Federal contribuye así a un doble propósito: por un lado indagar donde y en que magnitud se encuentran los asentamientos informales y por otro, en qué Municipios de la Pcia. de Bs. As. el Estado desarrolla políticas de tierra y vivienda factibles de cuantificar.

De acuerdo a las categorías representativas, y cumplimentación de las condiciones enunciadas en los criterios, se preseleccionaron los siguientes municipios como unidades de análisis del estudio de caso:

- ◇ Municipios pertenecientes a Regiones metropolitanas. Localizados en la Región Metropolitana de Buenos Aires¹². En la 2da. corona, donde se verifica la mayor tendencia de crecimiento poblacional (incremento intercensal 90/2001: 85%) y que registra una importante cantidad de asentamientos informales y urbanizaciones cerradas, y en la 3ra. (incremento Intercensal 90/2001 37%) y 4ta. corona de la RMBA donde crece significativamente el número de urbanizaciones cerradas.
- ◇ Municipios de Aglomerados extensos. Localizados en uno de los aglomerados de la Pcia. de Bs.As.: Gran La Plata: 681.832 hab. ; Mar del Plata Batán: 541.733 hab. o Bahía Blanca: 274.509 habitantes. Este último resulta de interés como aglomerado del territorio interior con incipientes tendencias características de la expansión metropolitana, así como su histórica trayectoria en materia de instrumentos de planificación territorial.
- ◇ Municipios con Centros dinámicos. Por su dinámica demográfica resulta de interés Tandil, que destaca como uno de los centros urbanos con más de 100.000 hab.; y Pinamar dado que ha registrado el mayor incremento intercensal provincial¹³. Ambos centros presentan además una dinámica económica significativa y además registran actividades que los posicionan en su región de pertenencia.

11 En particular se analizó el de asentamientos y villas a los efectos de identificar los municipios de la Pcia. de Buenos Aires que tienen y atienden esta problemática a través de la política de vivienda nacional y / o provincial.

12 RMBA incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 40 municipios de la Pcia. de Bs. As. Sumando al año 2001 unos 13 millones de habitantes. Los municipios del AMBA registran un NBI promedio 15,68 con un 43% de hogares sin agua potable.

13 **100% incremento poblacional 90/01.**

Análisis de las Unidades Seleccionadas

Contempla dos instancias: una referida a la identificación del proceso de expansión a partir de la identificación de las transformaciones operadas en el territorio, y otra corresponde específicamente a la evaluación de dichos cambios.

La metodología para delimitar el proceso de expansión en el territorio de cada partido seleccionado, contempla la aplicación de dos criterios en distintos cortes temporales:

- ◇ Criterio físico espacial: incremento de superficie y densidad.

Indagando los cambios a través de material cartográfico y fotografías aéreas del estado de la subdivisión del suelo y ocupación parcelaria. En correspondencia con los crecimientos poblacionales y la intensidad de su distribución.

- ◇ Criterio funcional: incremento de población y empleo terciario.

Indagando la dinámica demográfica a partir de las estadísticas censales de población y empleo.

Con respecto a la evaluación del *proceso de expansión* se consideraron cuatro criterios:

- ◇ Criterio socio organizacional. Identificación de actores y estrategias de inversión.

A través de indagaciones en medios periodísticos, sondeos de opinión y entrevistas a decisores del municipio, se intentará reconocer quiénes y con qué modalidades promueven, conducen y/o quienes habitan los territorios en expansión. Aquí particularmente se detectarán las acciones implementadas por el estado a través de la política de vivienda, tierra e infraestructuras, como así también de inversiones del sector privado en grandes emprendimientos (comerciales, recreativos, residenciales, e industriales).

- ◇ Criterio territorial: Inserción en la estructura urbano territorial.

Indagando la relación del área de expansión con respecto a la estructura urbana y considerando las redes de infraestructuras y los usos del suelo estructurantes.

- ◇ Criterio legal: Identificación de las previsiones de expansión según normativa municipal

Reconociendo la existencia de delimitación de las áreas de reserva para ensanche urbano, y los cambios operados a través de la creación de áreas urbanas por ordenanzas parciales.

- ◇ Criterio de evaluación: Confrontación entre lo legal y lo real

A partir de la cartografía elaborada en función de los criterios anteriores.

CONSIDERACIONES FINALES

Los avances de la investigación permiten afirmar que en el estudio de los fenómenos de dispersión en centros urbanos provinciales de distinto rango es preciso considerar que *la propia naturaleza de los procesos de expansión urbana revela que su estudio requiere de una comprensión multiescalar y compleja porque:*

- ◇ Implica procesos que incluyen la articulación de distintas escalas: ciudad, metrópolis, región, global, etc.
- ◇ Son evidentes tanto en áreas metropolitanas como en ciudades intermedias con rasgos propios, con características diferentes en cada categoría.
- ◇ Generalmente son conducidos por iniciativas del mercado y sectores populares con posterior aval del Estado, cuyas modalidades y alcances no siempre se encuentran legalizadas a través de instrumentos de planificación.
- ◇ Incluyen procesos de fragmentación espacial y segregación social que resulta necesario interpretar para considerarlos como objetos de las políticas.
- ◇ Las características de estos procesos son diferentes entre ciudades de países desarrollados y latinoamericanos, de la misma manera que las posibilidades de las políticas de incidir en su conducción., por lo tanto requieren de marcos teóricos y metodológicos adecuados a su especificidad.

Los resultados, en términos metodológicos, hasta ahora conseguidos en la investigación alientan el desarrollo de la constatación empírica a partir de la confrontación de casos representativos del territorio bonaerense.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

AGUILAR A. ; ALVARADO C. "La reestructuración del espacio urbano". Geografía para el SXXI. UNAM, 2006

ARIAS SIERRA P., "Las nuevas periferias dispersas" Universidad de Sevilla (2003)

BATAILLON C. "Corona urbana alrededor de la ZMCM" Geografía para el SXXI. UNAM. 2006.

BONO y Otros (1999-2000): Escenarios emergentes en el Litoral Sur Metropolitano de Buenos Aires. Proyecto desarrollado en el marco del Programa de Incentivos a los docentes investigadores del Ministerio de Educación de la Nación.

BONO y Otros (2001-2004): Transformaciones territoriales en el litoral Sur Metropolitano. Criterios para su ordenamiento. Proyecto desarrollado en el marco del Programa de Incentivos a los docentes investigadores del Ministerio de Educación de la Nación.

BONO y Otros (2005-2008): Políticas Territoriales y Desarrollo. Su Incidencia Sobre el Ordenamiento de Áreas Litorales Vulnerables. Proyecto desarrollado en el marco del Programa de Incentivos a los docentes investigadores del Ministerio de Educación de la Nación.

CICCOLELLA "Metrópolis en transición: Buenos Aires al desnudo" UNAM, 2004

DE MATTOS, C., "Santiago de Chile de cara a la globalización". UNAM, 2004

DELGADO, J., GALINDO, C.; RICARDEZ, M. "La difusión de la urbanización o como superar la dicotomía rural-urbana". Geografía para el SXXI. UNAM. 2006.

ENTRENA DURAN, F. "Problemas y retos de las actuales políticas urbanas en el contexto de las presentes tendencias hacia formas difusas de ciudad". en Pampa 1. Revista Interamericana de estudios territoriales. Santa Fe Argentina. 2005.

GUTMAN M., HARDOY J., "Buenos Aires 1536-2006. Historia Urbana del Área Metropolitana" Ed. Infinito. 2007

MARENGO, C. "Estrategias habitacionales en los bordes urbanos. Puntos de partida para analizar la expansión suburbana "en Revista Proyección N 2. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Ed. UNC. 2003.

MATTEUCCI, MORELLO Y otros Crecimiento Urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural. El caso de la ecorregión pampeana. Ed. Orientación. Buenos Aires. 2006

MENDEZ, R. "Transformaciones económicas y dinámicas urbanas". Procesos metropolitanos y Grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países. UNAM 2004

PORTES, A. y otros. "Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo". Ed. Prometeo. 2005

SERRA BATISTE J. y otros. "Grandes aglomeraciones metropolitanas europeas". Procesos metropolitanos y Grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países. UNAM 2004