

## CAPÍTULO V

### La trama urbana en la provincia de Buenos Aires

#### Elementos geográficos de los procesos de urbanización

En el presente capítulo expondremos algunos conceptos y teorías referidas al territorio y a la estructura urbana, que resultan indispensables para arribar a la explicación del tema central de la tesis.

Asimismo, describiremos la organización territorial del país y en particular la estructura urbana de la Provincia de Buenos Aires, a fin de utilizar esos datos para realizar la verificación de las hipótesis propuestas en la tesis.

#### V. 1 CONCEPTOS TOMADOS DE LAS CIENCIAS DEL TERRITORIO

Las teorías clásicas que han abordado el estudio de la sociedad se interesaron poco por el espacio o territorio donde se desenvuelve la vida social. Lo mismo se observa en las teorías que intentan explicar el origen y la necesidad del Estado como modo válido de organizar el poder en las sociedades modernas, en tanto que consideran al espacio territorial como un sustrato material del Estado pero sin mayor incidencia respecto de los prerequisites funcionales de la sociedad.

De hecho, en las culturas donde surge el Estado como forma de organización política, el concepto de territorio representa un espacio que tiene fronteras claramente demarcadas, la apropiación de los recursos de un todo geográfico espacial donde están incluidos esos recursos y aún áreas que no ofrecen una utilidad cultural concreta.

Por su parte, la ciencia jurídica se ha ocupado del espacio o territorio en aspectos parciales, y al solo efecto de definir los límites del ordenamiento jurídico y de establecer jurisdicciones, que tienen un papel secundario respecto de su objeto de estudio, el derecho, que como entidad abstracta pareciera prescindible de su anclaje territorial o espacial. Sin embargo, las teorías jurídicas construidas en torno del concepto de propiedad privada sí consideran este aspecto de la vida social, pero con una visión estrictamente individual, esto es, desde el concepto de persona jurídica en vinculación con la cosa objeto de la propiedad y si bien es cierto que a partir de la reforma introducida por la Ley 17.711 a nuestro Código Civil incorpora como límite al ejercicio del derecho de propiedad la función social de la tierra y la necesidad de su uso racional, esta consagración jurídica tuvo poco efecto en el real de las tierras. Por su parte, las disciplinas que abordan el estudio del derecho público tampoco han dimensionado la importancia de esta variable en la construcción de su objeto de estudio.

Esta separación favorecida por el trabajo académico fragmentario y aislado continúa durante el siglo XX, sin embargo, el estudio profundo de los diversos aspectos y variables que intervienen en la organización y configuración de las ciudades permiten sostener como hipótesis de trabajo que las relaciones entre la sociedad y el espacio son necesarias y no contingentes; esta hipótesis sostiene el análisis metodológico del estudio teórico y empírico de esta tesis. Es decir que el sustrato metodológico de nuestro estudio supone que las relaciones entre los componentes del territorio, básicamente el espacio geográfico y su población, son necesarias ya que no es posible la existencia de una estructura social sin un espacio físico que la contenga y donde se desenvuelva la vida en sociedad.

La incorporación del aspecto territorial o espacial cobra importancia en la dimensión política de la localización, pues el desplazamiento de los migrantes, las modificaciones en la distribución del poder, el desarrollo urbano, la necesidad de ordenar el espacio mediante normas formales, son algunos problemas de contenido territorial que

configuran conflictividades explícitas entre el uso del espacio y el asentamiento de los grupos sociales.

Surge, a su vez, una nueva dimensión para el estudio de los grupos sociales, en tanto que se los puede definir como grupos territoriales, y para comprender las relaciones entre la estratificación social, la estructura territorial del Estado y las normas jurídicas que se dictan con el fin de regular estas relaciones.

De conformidad a lo expuesto, para efectuar un análisis integrador del ordenamiento jurídico en materia urbana, incorporamos nociones y conceptos extraídos de las ciencias del territorio (cuyo objeto puede entenderse como el estudio del espacio social), que se consideran pertinentes para el desarrollo del tema de tesis.

#### **V.1.1 Configuración espacial y configuración territorial**

Para Milton Santos<sup>1</sup>, la configuración territorial está formada por la constelación de recursos naturales (lagos, ríos, planicies, montañas y bosques) y también por los recursos creados (carreteras, ferrocarriles, construcciones de todo orden, diques, presas, ciudades y otros). Ese conjunto conforma la configuración territorial, cuya realidad y extensión abarcan el propio territorio de un país. A la configuración territorial el autor agrega a la dinámica social, es decir, al conjunto de relaciones que definen una sociedad en un momento determinado y sostiene que ambas –configuración territorial y dinámica social-- son los principales componentes que interactúan y consolidan el espacio geográfico-social.

Bozzano<sup>2</sup> propone la clasificación del territorio en fuertes y débiles. Respecto de los “territorios fuertes” plantea que: “El centro de una ciudad, un barrio, una colonia agrícola o un espacio agropecuario, por citar algunos casos, son lugares donde, habiendo rasgos diferentes, prevalece uno en común: los niveles de consolidación de los ámbitos que ocupan. Estos niveles de consolidación se refieren al menos a cuatro dimensiones de análisis:

---

<sup>1</sup> Citado por Horacio Bozzano *Territorios Reales, Territorios Pensados, Territorios Posibles*, Editorial Espacio, Buenos Aires, 2000, pág. 68.

<sup>2</sup> Bozzano, H., ob. cit. pág. 74 a 76.

a) La perpetuación y la redefinición de prácticas culturales y sociales que puedan suponer decisiones y acciones políticas particulares por parte de los grupos sociales que la habitan, la transitan o la consumen.

b) El despliegue de los circuitos económicos –completos o parciales– y de los procesos de trabajo a ellos asociados.

c) La materialización en el espacio de particulares respuestas constructivas, no sólo en términos de vivienda sino de cualquier obra concreta y visible.

d) Un estado de equilibrio relativo entre estas tres dimensiones, por un lado, y los procesos físicos –naturales e inducidos– que la relación sociedad-naturaleza va estableciendo, por otro.

Respecto de los “territorios débiles” plantea las siguientes proposiciones:

“La periferia de una ciudad, una aglomeración industrial en desaparición, una colonia agrícola en retroceso, un sitio en proceso de deterioro ambiental o un ámbito rural casi deshabitado, por citar algunos casos, son lugares donde, habiendo rasgos tan diferentes, prevalece uno en común: los niveles de fragilidad y/o transformación de los ámbitos que ocupan. Estos niveles de fragilidad y transformación se refieren al menos a cuatro dimensiones de análisis, las cuales son facetas de las dimensiones planteadas recientemente para los ‘territorios débiles’:

a) La atenuación y/o desaparición de prácticas culturales, sociales y políticas particulares por parte de los grupos sociales que la habitan, la transitan o la consumen.

b) El repliegue y/o la retirada de los circuitos económicos –completos o parciales– y los procesos de trabajo a ellos asociados.

c) El deterioro, la reconstrucción, la reconstrucción y/o refuncionalización de las respuestas constructivas, no sólo en términos de vivienda sino de cualquier otra obra concreta y visible.

d) Conflictos ambientales entre estas tres dimensiones, por un lado, y los procesos físicos –naturales e inducidos– que la relación sociedad-naturaleza ha ido estableciendo, por otro.

### V.1.2 Estructura territorial

Los etólogos consideran que el hombre es capaz de crear su propio ambiente –biotopo– mediante la cultura, determinando así qué clase de organismo quiere ser. De acuerdo a su modelo cultural variará lo que considera importante para él en el medio ambiente, modelará diferencialmente sus sentidos y hará un uso preferencial sólo de un grupo de ellos.

Este uso diferencial de los sentidos y de los que es culturalmente importante en el entorno otorga a cada grupo cultural una experiencia diferente del mundo que lo rodea y la capacidad de elaborar un modelo adaptable a lo diferencial. Por ello, cada grupo humano habita en un mundo de percepciones diferentes. No es igual la percepción que tiene de la naturaleza un individuo urbano que un campesino, ni tampoco son iguales las explicaciones causales de los fenómenos que se observan, ni de las interpretaciones de las conductas de los seres vivos que encuentran, y el significado que tiene cada uno de ellos.<sup>3</sup>

Esta experiencia y las percepciones diferentes del mundo se manifiestan en la relación entre el hombre y su medio, a través de la territorialidad; y la forma de expresarla será la creación de su propio biotopo a partir del cual se convertirá, por ejemplo, un organismo cazador, pescador, rural o urbano.

La territorialidad y concepto de biotopo se estudian por medio de los patrones de asentamiento y poblamiento de regiones, que varían de acuerdo con los modelos o sistemas culturales y a través del tiempo por evolución o cambios culturales. No es el mismo biotopo el de un campamento de base central cazador-recolector y el de un centro urbano, ni tampoco lo es el correspondiente a una ciudad pre-industrial y el de otra post-industrial.

Caggiano y Sempe<sup>4</sup> consideran posible utilizar los conceptos de territorialidad y sus funciones, elaborados para distintas especies animales, en los estudios de las

---

<sup>3</sup> Caggiano, Amanda y Sempe, Carlota. *América. Prehistoria y geopolítica*, Editora Tipográfica Argentina, Buenos Aires, 1994, págs. 5-398.

<sup>4</sup> Caggiano, A. y Sempe, C., op. cit, págs. 47-49.

sociedades humanas a fin de proporcionar mayor profundidad al análisis de patrones de asentamientos y poblamiento. Sobre esas bases postulan las siguientes proposiciones:

1. La territorialidad en el hombre definirá la conducta social e individual, mediante la cual un grupo cultural reclama para sí un área espacial determinada (ya sea su vivienda, sembradío, aldea, coto de caza, etc.), que considera según su visión cultural del mundo, apta para la apropiación de los recursos disponibles y la definirá frente a los miembros de su propio grupo de su misma o diferente cultura.

2. La territorialidad de un grupo humano permite la regulación de la densidad de población, a fin de que el espaciamiento sea tal, que evite el agotamiento del biotopo por concentración de las actividades de apropiación sobre los mismos recursos.

3. La territorialidad conlleva el reconocimiento detallado de las características del terreno, proporcionando protección frente a los enemigos, pues permite organizar sistemas defensivos exitosos para oponer al ataque o invasión de extraños.

4. La territorialidad posibilita la apropiación de una serie de recursos que tiene una ubicación geográfica precisa, lo que permite organizar las diferentes actividades básicas del grupo humano, asegurando una economía de esfuerzos, su planificación y regulación de acuerdo a las características y variaciones del ambiente a través del año y de períodos mayores. Hace posibles la previsibilidad y la adquisición de conductas pautadas, que constituyen la base de la tradición cultural, la conformación de un modelo cultural y la construcción de una estructura mental del concepto del mundo.

5. Permite cohesionar y dar identidad al grupo humano, mantenerlo comunicado, a la vez que crea mecanismos de separación y diferenciación cultural y grupal (el “nosotros” vs. el “extranjero” o los “otros”), respecto de otras agrupaciones humanas da seguridad y protección a los miembros del grupo.

6. La territorialidad permite establecer mecanismos de regulación y determinación de status sociales, de acuerdo a las cercanías o lejanías de los individuos, o familias en relación a los recursos y a la calidad de los mismos.

A su vez, la territorialidad se relaciona con los patrones de asentamientos, esto es, la forma en que el hombre se dispone a sí mismo en el terreno. Cómo ordena las

viviendas, cómo se relaciona con el entorno natural, cómo dispone los edificios públicos y vías de circulación.

Los asentamientos reflejan el ambiente natural, el nivel tecnológico de los constructores y la determinación de la clase de instituciones de control e interacción existentes. Permiten, a la vez el análisis funcional.

En suma, estas concepciones, que vinculan a la territorialidad con la conducta social e individual del hombre mediante la cual se logra regular la densidad, el reconocimiento y apropiación del espacio, organizar actividades básicas del grupo, y elaborar patrones de asentamiento que determinan tanto la identidad y cohesión del grupo como la fijación del status social, resultan imprescindibles al momento de evaluar las respuestas del sistema jurídico para regular la territorialidad. En efecto, en el capítulo IX examinaremos los elementos normativos formales que intentan regular la territorialidad informal y la territorialidad especial dominantes en el AMBA y advertiremos su escasa efectividad para intervenir efectivamente en el territorio justamente por desconocer *a priori* dichas vinculaciones.

Más adelante (en el subtítulo V.4) se utilizarán estas nociones para describir y desarrollar la estructura urbana en la Provincia de Buenos Aires.

### **V.1.3 El modelo de Forrester para la organización territorial**

El modelo elaborado por Jay Forrester en su obra *Urban Dynamics*, publicada en 1969, es pionero en el tratamiento del estancamiento y deterioro económico social de las áreas centrales o ciudades interiores de las metrópolis, particularmente en el noreste estadounidense.

El modelo se propone simular aquellas fuerzas internas que están detrás del crecimiento urbano, visto desde una perspectiva de largo plazo, lo cual permite partir del momento en que la ciudad nuclea alrededor de 100.000 habitantes y ocupa el 3% de su área territorial; 250 años después completa en un 80% el límite técnico de ocupación y alberga casi 6 millones de habitantes. De esta forma se ha transformado en una "ciudad interior" que ha pasado por un período de máximo crecimiento para luego decaer y estancarse.

La ciudad simulada al cabo de ese período de 250 años— alcanza una densidad poblacional de aproximadamente 14.000 hab/km<sup>2</sup>. Este dato que adquiere carácter de hipótesis teórica del modelo se ha utilizado para medir el comportamiento de ciudades reales —por oposición a simuladas— en los Estados Unidos se examinaron algunas de sus grandes ciudades, tales como, Manhattan, Detroit, St. Louis, Chicago, Boston y Newark, los resultados mostraron que no solo pasaron por una etapa de crecimiento exponencial sino que el proceso de declinación y estancamiento apareció hacia 150 años de existencia de dichos núcleos<sup>5</sup>.

El modelo no corresponde a las interacciones a nivel regional o nacional, sino que el nivel elegido, que Forrester denomina nivel local, cubre los aspectos más significativos de toda la ciudad. Entiende que la evolución de una ciudad depende de su propio mérito económico y de la interacción de sus elementos internos. En este sentido la ciudad se comunica con la región pero no influye sobre ella sustancialmente, ni la región decide la suerte de la ciudad.

Por su parte, la estructura interna del modelo genera la dinámica urbana de crecimiento, transición y estancamiento, que el autor pretende explicar. Se trata de un modelo matemático que al establecer relaciones causales entre las variables desecha la estructura lineal (causa→efecto) pues entiende que ambos sentidos de la relación son posibles y los representa simultáneamente, lo cual muestra una estructura causal cerrada, también denominada “bucle de retroalimentación”. Por ejemplo en la siguiente relación se representa:

Población urbana  $\subset$  Total nacidos por año

Es un “bucle” positivo al que debe añadirse otro negativo:

Nacimientos por año  $\oplus$  Población  $\ominus$  Muertes por año

Esta estructura elemental es el punto de partida para explicaciones más complejas del crecimiento urbano y Forrester las expone de manera tal que incorpora nuevas líneas causales y sus eventuales retroalimentaciones.

<sup>5</sup> Schroeder, Walter y Strogman, John, “Adapting Urban Dynamics to Lowell”, en *Readings in Urban Dynamics*, volume I, N. Mass ed. , Cambriedge, Massachesetts, 1974, pag 200-202; citado por Juan Rego en *Dinámica de los Sistemas Urbanos*, OIKOS, Buenos Aires, 1985 pag.83.



Está compuesto por tres subsistemas primarios<sup>6</sup>: actividad económica, vivienda y población; y está montado sobre tres aspectos principales del fenómeno urbano: a) el uso de la tierra como límite al crecimiento económico; b) el principio de atractividad urbana que regula los movimientos de la población; y c) los efectos de envejecimiento y obsolescencia de las estructuras urbanas.

El supuesto básico del subsistema económico de Forrester es que la actividad económica atrae más actividad, y que la dinámica económica es clave para explicar la vida de la ciudad: sin actividad mercantil no hay ciudad, y el mercado implica actividad económica que se mide por la cantidad de edificios destinados a ella, cuya capacidad física corresponde con varios factores de planeamiento urbano: uso de tierra, empleo, tasas, capital invertido. La actividad económica se modela como una variable, dentro de un “bucle” de retroalimentación positiva, alimentado por la tasa de construcción económica. Al comienzo del proceso de ocupación del área, dicho “bucle” es reforzado por la baja densidad, pero a medida que ésta se eleva aparece un “bucle” negativo, representado el proceso de envejecimiento y obsolescencia de la infraestructura de la actividad económica, que limita de nuevo el proceso de crecimiento económico.

La población es otra variable acumulativa, o de estado, afectada por dos “bucles” positivos que producen crecimiento de la población: la natalidad y la inmigración urbana, y dos negativos: la mortalidad y la emigración, que reducen la población. Aquí también la densidad, en este caso poblacional, actúa restrictivamente. Cuando ésta aumenta, aun a niveles bajos, multiplica la emigración; valores de densidad poblacional altos, por el contrario, desaceleran la inmigración. Es decir que la relación densidad-atractividad constituye una relación no lineal del sistema. Vemos aquí la estrecha vinculación entre la territorialidad –entendida como biotopo cultural y la regulación de la densidad poblacional, que plantean Caggiano y Sempe (véase subtítulo V.1.2.).

La vivienda es la tercera variable atractiva del sistema. La relación población-vivienda regula, por un lado, la población en la medida que el excesivo hacinamiento desalienta la inmigración. Por el otro, estimula la construcción de nuevas viviendas. Además la vivienda compite con la infraestructura de la actividad económica en el uso del

---

<sup>6</sup> La siguiente descripción se extrae de Rego, J., ob. cit. Pag.64/81.

bien escaso, la tierra. Demasiadas viviendas alejan la inversión de edificios destinados a generar empleo, lo que produce a su vez desocupación.

Veamos, al comienzo del proceso, se presenta una sobre expansión de la estructura económica a costa de la vivienda, ésta crece a ritmo lento, luego gana inercia y empieza a competir con la infraestructura por los mismos terrenos, que ya son escasos. Al declinar la infraestructura económica que se produce por redimensionamiento y ajuste a un ámbito urbano, el espacio comienza a ser dominado por la vivienda, perdiendo el dinamismo generado básicamente por la actividad económica y provocando desempleo y posteriormente migración poblacional.

Ahora bien, cuando analizamos los conceptos que utilizan las ciencias del territorio advertimos que el modelo de Forrester, pese a las críticas que sufrió su teoría de la dinámica de los sistemas urbanos, se anticipó proporcionando los principales elementos para elaborar comprender el proceso de crecimiento-expansión-estancamiento-declinación urbana y aportando las bases de lo que se estudia hoy como organización territorial entendida como un proceso de alcance general donde se reconocen tres lógicas dominantes: de mercado (oferta y demanda), gubernamental (interés general) y sociocultural (pautas de reproducción y consumo)<sup>7</sup>.

Estas lógicas dominantes contribuyen a explicar las instancias: a) creación y expansión, b) consolidación y fortalecimiento, y c) estancamiento y retracción; que definen el proceso de organización territorial.

La creación y expansión se relacionan con la gestación de la ciudad: la fundación formal<sup>8</sup>, la ocupación informal de tierras<sup>9</sup> o la transformación de territorios rurales o periurbanos<sup>10</sup> en territorios urbanos. Se caracteriza por el trazado de calles o senderos

---

<sup>7</sup> Resa, Sergio; Vásquez, Verónica y Bozzano, Horacio, “Elementos para una propuesta de Regulación Urbanística y Territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires” Premio anual de arquitectura y urbanismo 2000, Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, categoría Teoría e Investigaciones Urbanas.

<sup>8</sup> La colonización y dominación española se caracterizó por la creación de ciudades mediante la fundación formal, esto es, por decreto del fundador mediante fórmulas sacramentales plasmadas en el acta fundacional y en uso de las potestades delegadas por el rey de España.

<sup>9</sup> Esta forma de creación suele denominarse “espontánea” y surge como consecuencia de los movimientos migratorios, donde la ocupación de hecho de las tierras libres o vacantes determina la modificación del territorio.

<sup>10</sup> La periurbanización se concibe a partir de la transformación de territorios agrarios tradicionales en territorios dominados por subdivisiones agrarias de pequeñas dimensiones que alternan con algunos loteos urbanos. (Véase, Bozzano, op. cit., pág. 183).

que delimitan manzanas o conjuntos de lotes que formen unidades equivalentes. En esta primera instancia la tierra o lotes van siendo ocupados lentamente y la materialización de infraestructura y equipamiento son mínimos. La expansión urbana comienza cuando el grupo social establecido comienza la búsqueda de otro tipo de servicios.

La consolidación urbana se corresponde con la identidad territorial, esto es, con el sentimiento colectivo de pertenencia barrial en un ámbito territorial determinado. O bien de identidades territoriales no asociadas directamente al barrio, en el caso de grandes equipamientos urbanos: parques públicos, aeropuertos, grandes unidades militares, grandes centros comerciales. El fortalecimiento urbano involucra la reproducción y perpetuación de movimientos, prácticas, eventos y mitos que por su cotidianidad y por su concentración territorial le confieren una identidad reconocida por sus habitantes y por los grupos sociales sobre los que ejerce influencia. Si bien el fortalecimiento se caracteriza por la concentración territorial de las condiciones y elementos materiales, su esencia radica en la centralidad que ejerce al concentrar casi la totalidad de los movimientos no barriales de todos los habitantes.

La retracción urbana es generalmente de pequeña escala, se manifiesta por la desaparición de industrias o equipamientos. El estancamiento urbano es de difícil identificación ya que puede asociarse a la perpetuación de pautas de asentamiento en barrios sin crecimiento demográfico, pero con importante consolidación de sus identidades. El estancamiento y la retracción periurbana son impulsados casi directamente por la expansión urbana.

De lo expuesto hasta aquí tenemos que las ciudades se configuran mediante un proceso de organización territorial, este proceso es dinámico y está determinado por variables internas que ejercen atracción hacia el sistema. Sin embargo, en la etapa de estancamiento o retracción, el mismo sistema produce fuerzas expulsivas hacia las afueras del centro urbano, o hacia otros centros urbanos que adquieren caracteres atractivos para la población, la inversión económica y la producción y reproducción de pautas culturales.

El modelo de Forrester y el estudio de las lógicas dominantes en la organización territorial nos aportan elementos significativos para evaluar el proceso de ocupación territorial en el ámbito de nuestro estudio empírico y para incorporar luego, en el capítulo

IX, la instancia jurídica en la comprensión de este proceso de organización territorial en el AMBA.

## V.2 LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA ARGENTINA

A continuación, efectuaremos una breve descripción de la organización del territorio argentino, utilizando ahora a nivel nacional y no local, los criterios y propuestas desarrolladas por Forrester y la teoría de la organización territorial, con el objetivo de contextualizar la configuración territorial del AMBA, región que constituye el objeto de la investigación empírica en esta tesis. Para ello utilizaremos las tres fases o etapas de la organización territorial: creación y expansión, consolidación y fortalecimiento, estancamiento y retracción.

A estos fines, hemos consultado, el informe elaborado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios donde se propone la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial<sup>11</sup>.

Dicho informe se sustenta en el análisis de los antecedentes estadísticos, de estudios realizados por instituciones públicas y privadas<sup>12</sup>, que permiten identificar diferentes situaciones territoriales que constituyen la línea de base de las provincias argentinas en el proceso de desarrollo y ordenación territorial.

### V.2.1 Territorios consolidados

---

<sup>11</sup> República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa*, disponible en : [www.miniplan.gov.ar/miniplan/pet/](http://www.miniplan.gov.ar/miniplan/pet/)

<sup>12</sup> Los datos referidos a NBI y datos demográficos, fueron extraídos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, realizado por el INDEC. Datos referidos a calidad de vida de la población en: PNUD, Informe del Desarrollo Humano de la Argentina 2001 y 2002. Datos referidos al PBI en: PNUD, Informe del Desarrollo Humano de la Argentina 2002. Los datos referidos a empresas, casas y operaciones bancarias en: IdePyME – ABAPPRA en Leopyme N° 31, junio de 2003. Datos referidos a línea de pobreza y línea de indigencia en: INDEC – EPH Onda, octubre de 2002.

En nuestro país, la falta de planificación y previsión, la ausencia de un modelo de desarrollo claro y explícito y de políticas territoriales adecuadas, ha generado a través del tiempo, un proceso de desequilibrio territorial que se pone en evidencia en la distribución de la población, en los altos indicadores de concentración urbana y en el empobrecimiento de la población.

Sin embargo, algunas provincias, como Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, han desarrollado una estructura económica de buen tamaño, con marcada tendencia a participar de los circuitos internacionales de comercialización (exportaciones-importaciones) en forma competitiva, especialmente las tres primeras.

Contienen economías urbanas dotadas de un conjunto de servicios para apoyo de la producción, con un crecimiento demográfico positivo sostenido. Concentran el 66,9% de la población nacional en sólo un 29,8% de la superficie territorial del país, con una modalidad de organización predominantemente urbana, ya que entre el 88 y el 96 % de su población habita en ciudades. Sólo el 15,3% de la población es rural, a pesar de la fortaleza de su producción primaria y de su participación permanente en los mercados internacionales. Concentran en conjunto el 75% del PBI nacional.

Son herederas "ricas" del modelo centro-periferia, cuya estructura ha funcionado como zona de acopio, de comercialización y de relación internacional con los centros capitalistas tradicionales, marcando un profundo desequilibrio territorial con respecto al resto del país. Con respecto al empobrecimiento de la población es necesario señalar que internamente en esas áreas hay "bolsones" de pobreza significativos: el 56,7% de la población total se encuentra bajo a línea de pobreza y se llega a situaciones de indigencia (27,2 % de la población) fruto del deterioro del nivel de ingresos (-18,8 % de ingresos entre 1995-2000) y un nivel creciente de desempleo (tasas de desempleo 10,4 % de la población activa) que han contribuido a la aparición de marginación social y situaciones de NBI altas (21,6 % de la población).

Si examinamos este cuadro situacional con el modelo de Forrester, encontramos que las ciudades internas de esta región se hallan en la fase de transición. En efecto, después que el sistema alcanza los máximos valores correspondientes a las distintas categorías de empresas -actividad de intercambio o productiva- que se sucede en un

orden previsible: primero hacen pico las nuevas empresas, marcando el momento de máxima actividad económica en el área. Luego el agotamiento del suelo urbano frena el crecimiento y construcción de nuevas empresas, de modo que las ya existentes en un breve lapso—12 años aproximadamente— se vuelven empresas maduras y las obsoletas alcanzan su máximo deterioro y se abandonan. Los picos en el sector viviendas siguen una pauta semejante. En cuanto a la variable poblacional, las categorías de obreros y empresarios-profesionales hacen pico acompañando a las empresas que les generan trabajo. Sin embargo, este freno en el crecimiento no es percibido en forma inmediata por los subocupados, quienes siguen afluyendo al área que todavía reconocen como atractiva, pues hay empleo y vivienda para subocupados.

Es así como podríamos explicar la gran concentración poblacional de esta región (66,9% de la población total del país) y los altos índices de pobreza y marginación (56% bajo la línea de pobreza, de los cuales el 27% presentan signos de indigencia) con tasas crecientes de desempleo y deterioro, también creciente, del nivel de ingresos.

El cambio a la economía globalizada ha puesto en jaque su funcionamiento pero rápidamente se está adaptando a las nuevas exigencias como consecuencia de su capacidad para manejar los capitales y las decisiones económicas y políticas, ya que se encuentran concentrados en ellas el 53% de las 500 empresas más importantes del país, el 78,2% de las instituciones bancarias, el 88,8% de los préstamos bancarios y el 89,4% de los depósitos.

Insistimos: existe un desequilibrio marcado entre estas provincias y el resto del país que lejos de suavizarse con el nuevo modelo globalizado, se acentúa como consecuencia de que estas provincias contienen al conjunto de ciudades o centros de mayor capacidad gerencial y nivel de equipamiento, la mayor accesibilidad a la infraestructura y disponen de sofisticados servicios a la producción, elementos que les permiten reordenar su territorio y responder rápidamente al modelo de economía globalizada emergente.

### **V.2.2 Territorios en expansión y fortalecimiento**

Otras provincias argentinas, que han sido identificadas en el informe como provincias ricas, las patagónicas y las cuyanas: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Mendoza, San Juan y San Luis, asientan su esfuerzo en la calidad de sus

recursos naturales y en economías fuertemente asentadas en modelos de monoproducción.

Estas provincias afirman su capacidad y fortaleza en la disponibilidad y explotación de recursos específicos de alto valor en el mercado nacional y externo (ganadería ovina, lanas, manzanas, vitivinicultura, horticultura, otras) y la explotación de recursos naturales no renovables (petróleo, gas, energía hidroeléctrica, etc.) que resultan estratégicos para los procesos productivos y el funcionamiento de la actividad de todo el país, tanto en el modelo económico anterior como el propuesto por la globalización.

Frente al nuevo modelo globalizado, la región de Cuyo –especialmente la provincia de Mendoza– suma a la posición geográfica estratégica en el oeste del país sobre las rutas nacionales 7 y 40, el papel de cabeza operativa del Corredor Interoceánico Central, que facilita la integración dinámica con la Región Metropolitana de Chile –a las que provee de gas– y que le dan acceso directo a los principales puertos chilenos y la reconversión de su agricultura intensiva hacia la producción de variedades finas para producir vinos de mercado internacional.

Las inversiones realizadas en San Luis en la red de caminos responden también a esta necesidad de hacer más fluido el tránsito de camiones y el flujo comercial del MERCOSUR.

En general, estas provincias tienen una buena oportunidad para posicionarse en el nuevo modelo de economía ya que atraen inversiones y capitales internacionales; además, se ha verificado la incorporación rápida del turismo nacional e internacional, cuyo efecto multiplicador se ha reflejado claramente en el equipamiento del territorio en los últimos años.

Este conjunto de provincias, sin embargo, tiene debilidades territoriales marcadas: se encuentran emplazadas en las zonas áridas y semiáridas del territorio argentino, con procesos de desertización rápidos que tornan a los recursos naturales básicos (suelo y agua) en bienes escasos, y por ende de alto valor en el mercado. Son necesarias fuertes inversiones en la infraestructura para el manejo del agua y la recuperación de tierras, así como también para la protección ambiental.

Las actividades económicas más desarrolladas se sitúan en oasis que dependen del riego, particularmente en Cuyo. Pero no todos los oasis tienen las mismas posibilidades de desarrollo, sobre todo teniendo en cuenta la conectividad con los principales centros de comercialización. La provincia de San Juan y los oasis del sur de Mendoza son los que más dificultades presentan en este sentido.

Al igual que en el resto del país se han creado “bolsones” de pobreza: en Cuyo 61,3% de la población está bajo la línea de pobreza y en la región patagónica el 45,6%, con situaciones de indigencia marcadas (29,7 y 21% respectivamente) aunque en estas regiones el deterioro del ingreso no ha sido tan marcado (-13.7 y -9.8%, respectivamente) como en otras provincias. La población con NBI está en el orden de 20.6 y 12,7% respectivamente, muy por debajo de la media nacional (23,8%).

La pobreza se arraiga en las grandes y medianas ciudades que son las encargadas de abastecer de servicios tanto a la población como a la producción. La competencia por el uso del suelo y por la disponibilidad de servicios, congestiona las ciudades y los accesos y constituye una limitante significativa para el desarrollo de las condiciones de competitividad de las actividades económicas instaladas o por instalarse.

Existe un marcado desequilibrio urbano rural; el proceso de concentración urbana es muy alto (81,5 % y 88.8%, respectivamente) por las condiciones del medio natural. La población rural es escasa pero de alta capacitación y especialización (18.5 y 11.2%) aunque con ingresos muy bajos.

Asimismo, existen vastas extensiones de territorio no ocupado, con baja prestación de servicios y baja accesibilidad, pero que contienen recursos estratégicos para el desarrollo nacional. Hay un territorio subutilizado, con recursos económicos potenciales que todavía no entran al mercado. En muchos casos, especialmente en los nombrados, la capacidad de promoción de estos recursos por parte de las provincias es casi nula, ya que disponen sólo de 4.5% en Cuyo y 2.5% en la Patagonia de los depósitos bancarios del país y el 2.6 y 3.3 % respectivamente de los préstamos a la economía, movilizados por menos del 11% de las casas bancarias en su conjunto, sobre el total del país.

Pese a algunas deficiencias que muestra la organización territorial de esta región patagónica-cuyana, advertimos que el mismo se corresponde con la fase de crecimiento y expansión porque muestra una capacidad de crecimiento exponencial en los tres



subsistemas del modelo de Forrester: infraestructura económica –actividad agrícola exportadora y de enlace territorial con mercados interoceánicos, viviendas que se concentran en las zonas urbanas donde el Estado y el mercado abastecen de servicios esenciales a la población y a la producción, aunque los “bucles de retroalimentación” no permanecen siempre positivos– es así como observamos la congestión de las ciudades por el agotamiento del suelo urbano que suprime la construcción de nuevas empresas y viviendas. Sin embargo, en este subsistema aún existen posibilidades de crecimiento exponencial porque existen vastas extensiones de territorio aún no ocupadas pero que cuentan con las condiciones necesarias para instalar allí nuevos centros o núcleo de crecimiento que posibilita activar las tres categorías ocupacionales: empresario-profesional, obrera y subocupada.

### **V.2.3 Territorios en retracción o estancamiento**

Diferente es el destino seguido por el territorio de otras economías provinciales basadas en la agricultura de monocultivo. Las provincias del NOA: Jujuy, Tucumán, Salta, a las que más recientemente se incorporan Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero, mantuvieron en buenas condiciones de funcionamiento sus equipamientos y demostraron buena capacidad de organización; pero en las últimas décadas del siglo XX comenzaron a presentar fuertes dificultades por la falta de adecuación a las demandas de un mercado agrícola internacional cambiante y más exigente.

Sus estructuras productivas tuvieron serias dificultades para competir con ventajas frente al cambio de productos (remolacha azucarera en vez de caña de azúcar, por ejemplo) y lograr una economía más diversificada. Sólo la provincia de Salta ha logrado mantener algún nivel de inversión en forma continua, como consecuencia de la posibilidad de explotación petrolera y la producción de vinos de alta calidad.

Las provincias del NOA aparecen hoy como una economía debilitada desde el punto de vista productivo y empresarial y con muchas dificultades para poder adecuarse funcionalmente a la economía globalizada. Estas provincias han sufrido una marcada baja en su nivel de ingresos entre 1995-2000: en Tucumán -24,4% y -18,8% en Salta. El caso de Jujuy con un deterioro de ingresos de solo -0,2% revela que la crisis en esta provincia estaba ya instalada desde hace tiempo.

El NOA en su conjunto tiene el 69.4 % de su población bajo la línea de pobreza, un 35.1% en condiciones de indigencia, un alto porcentaje de población rural (21.5%) y de población desocupada (13.2%); en este último caso, es el más alto del país junto con las provincias del NEA (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones).

En este ambiente, las ciudades se deterioran ya que los servicios para la población y la producción crecen lentamente. Las provincias atienden con grandes dificultades esas demandas como consecuencia de la fragilidad de su recaudación. Se ha podido observar la necesidad de recurrir en forma regular a subsidios del Gobierno Nacional.

El problema más serio es que en el modelo actual presentan un muy bajo atractivo para la colocación de capitales productivos. En consecuencia, su territorio muestra una estructura poco funcional al nuevo movimiento de la economía nacional e internacional.

Luego de los valores alcanzados por el sistema en equilibrio, sustentado básicamente en el monocultivo, y ante las dificultades de adaptación a las nuevas demandas del mercado el sector tiende a debilitarse y a decaer. Esta es la fase de estancamiento del sistema urbano –según el modelo de la dinámica de los sistemas y se abandona a su suerte al sector en desintegración. El compuesto social no tiene la suficiente energía ni medios para encarar su propia renovación, dominado como está por subocupados y sin inversiones empresariales que activen la infraestructura económica.

Sin embargo, desde el punto de vista estructural, esta región contienen una red urbana que cubre a todas las provincias, con un alto índice de conectividad interna, que podría ser rescatada para estimular un nuevo modelo de organización territorial productivo, ya sea de mercado nacional o local.

#### **V.2.4 Territorios en estancamiento y retroceso**

Finalmente, encontramos provincias en claro estancamiento y retroceso, las que forman el NEA: Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, donde los indicadores señalan territorios con un nivel muy bajo de accesibilidad a los servicios, capacidad casi nula para captar inversiones por medio del mercado de capitales privados (sólo el 1,3% de los

depósitos bancarios, y 2.3% de los préstamos totales) porque las áreas no resultan atractivas para la inversión productiva.

Asociado a ello la pobreza ha avanzado sustancialmente, el NEA tiene el 71,3% de la población por debajo de la línea de pobreza, el 41,9% de la población en indigencia y un 35.1% de hogares con NBI, todos los guarismos son los más altos del conjunto nacional. La tasa de empleo es también la más baja, 30.2% de desempleo, junto con el deterioro del ingreso en los últimos años (-25,87 %).

La situación territorial de estas provincias se desequilibra con respecto a las demás. La exclusión social está arraigada en la población urbana y sobre todo en la población rural que es la más numerosa del país sobre el total de población rural del país (23.7%) presentando cuadros muy agudos de marginalidad, desnutrición y deterioro en la calidad de los recursos humanos.

Si aplicamos el modelo de Forrester en esta región advertimos que el estancamiento llegó a la fase de desintegración tal que se prefiere que aparezcan nuevas áreas urbanas fuera de los ejes centrales tradicionales, y por ahora estas áreas que ejercen fuerzas atractivas se encuentran fuera de la región del NEA. En efecto, los tres componentes del sistema se hallan en claro retroceso, la infraestructura económica sólo permite que la riqueza producida básicamente por la producción agraria se concentre en pocas manos, las viviendas no responden a las necesidades mínimas de un gran porcentaje de la población (71%) al igual que el índice de subocupados (30% de desempleados y una tasa negativa del ingreso promedio en un -25%).

Es importante destacar, sin embargo, que en el contexto del proceso de integración del MERCOSUR, estas provincias juegan un papel de enlace muy importante con las ciudades y regiones brasileras, situación que justifica la preocupación del Estado Nacional para vincularlas por medio de grandes inversiones en infraestructura como puentes y caminos. Esto significa una oportunidad para lograr la integración de estas provincias al nuevo modelo económico, ya que aun en los casos de mayor debilidad territorial, la estrategia y la creatividad pueden ayudar a captar oportunidades y desencadenar un proceso de reestructuración y recuperación de las áreas más abandonadas.

### V.2.5 Balance de la Territorialidad en la Argentina

En un balance general de las territorialidades descritas en los apartados anteriores, podemos concluir en que la Argentina presente un cuadro heterogéneo de situaciones territoriales a la que debe sumarse una serie de déficit crónico a nivel de infraestructura y servicios básicos. El sistema interno de las ciudades presenta diversidad de problemas vinculados a la mala distribución de la riqueza, las políticas asistencialistas en materia de viviendas y la escasa regulación de la intervención de los capitales e inversiones extranjeras que provocan en diversas formas, el estancamiento y la retracción de territorios potencialmente ricos en recursos naturales y en población.

En cuanto a los servicios cloacales, la Argentina cubre parcialmente las demandas de servicios de agua de la población (81%) y sólo un 43 % en desagües cloacales. Las más vulnerables con respecto al segundo tema son las provincias de Catamarca, Córdoba, La Rioja, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

Con respecto a la infraestructura vial, cabe recordar que la red vial total del país tiene una extensión de 261.700 km., con altos déficit en cuanto a su calidad, ya que sólo el 27% está pavimentada. A diferencia de la red nacional –que está pavimentada en un 81%– las redes provinciales (191.800 km.) tienen solamente el 20% de su longitud pavimentada.

Esta distorsión crea situaciones de aislamiento, falta de competitividad y baja accesibilidad en zonas que podrían competir mejor en los mercados nacionales e internacionales.<sup>13</sup>

En resumen, considerando la disponibilidad de infraestructura el territorio argentino se puede dividir en seis grupos:

1. Provincias con una buena disponibilidad y buen balance de infraestructuras, es decir, con un acceso homogéneo a las distintas dimensiones de infraestructura: Neuquén, Río Negro, Mendoza y Tierra del Fuego.

2. Provincias de alta disponibilidad: Buenos Aires, Santa Fe y zona Metropolitana.

---

<sup>13</sup> Dirección Nacional de Vialidad, 2002.

3. Buena disponibilidad pero con un sector débil: La Rioja, La Pampa, Santa Cruz y San Luis.
4. Disponibilidad intermedia balanceada: Chubut, Jujuy, Corrientes, Tucumán y Córdoba.
5. Disponibilidad parcial: Catamarca, San Juan, Entre Ríos y Salta.
6. Muy baja disponibilidad: Chaco, Formosa, Santiago del Estero y Misiones.

### V.3 LA ESTRUCTURA URBANA Y REGIONALIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Hemos tomando la Provincia de Buenos Aires como objeto de observación para efectuar la presente investigación y poner a prueba las hipótesis de trabajo. Sin embargo, dado el vasto territorio y sus diversidades, es necesario restringir el objetivo de estudio a un área puntual, en este caso, la denominada Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Desde el punto de vista de la estructura urbana puede afirmarse que la Provincia de Buenos Aires, durante el período 1991-2000 –límite temporal de la investigación de campo de la tesis–, se conforma por tres regiones bien definidas: la urbanización de Buenos Aires o AMBA; la urbanización de La Plata, denominada el Gran La Plata y el resto de los partidos o municipios en que se divide el territorio provincial.

Esta división se corresponde con la regionalización en el sistema de ciudades:<sup>14</sup> el AMBA corresponde a la jerarquía establecida por la ciudad capital del país, Buenos Aires, que se comporta como una de las megalópolis o megaciudades<sup>15</sup> del mundo. Ocupa el lugar de *ciudad mundial* en el rango de ciudades. Por lo tanto, el territorio que la circunda

---

<sup>14</sup> Véase capítulo III.4.2., de la presente tesis.

<sup>15</sup> Con esta denominación se alude a las ciudades que han sufrido un desmedido y desordenado crecimiento y una compleja multiculturalidad; se caracteriza por el cruce de migrantes de muchas regiones del país y de gente procedente de otros países. Hace medio siglo las megalópolis eran excepciones, en 1950 sólo Nueva York y Londres. En 1970 ya había once de tales urbes, cinco de ellas ubicadas en el llamado Tercer Mundo, tres en América Latina –México, San Pablo y Buenos Aires– y dos en Asia. Para el 2015, según proyecciones de las Naciones Unidas, habrá 33 megaciudades, 21 de las cuales se hallarán en Asia. Véase García Canclini, Néstor, *Imaginario Urbano*, Eudeba, 2da. Edición, Buenos Aires, 1999, pág. 74.

se ve fuertemente condicionado por este centro de poder económico, político y cultural, conformando una metrópolis de 11.4 millones de habitantes<sup>16</sup>.

Como se señaló en el capítulo III, la división político- administrativa no necesariamente se corresponde con la configuración espacial del territorio; es así que la ciudad de Buenos Aires es una entidad jurídica autónoma distinta de los distritos municipales pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires que la rodean. Sin perjuicio de estos distintos ámbitos jurisdiccionales, aquella ciudad conforma con los municipios colindantes y subsiguientes un sistema de región nodal, donde la ciudad de Buenos Aires funciona como centro de las actividades políticas, económicas y culturales. Este punto nodal y singular concentra el máximo de interacción con dichas las entidades locales, a la vez que debilita el vínculo entre éstas y el centro jurídico administrativo de la provincia, esto es, con la ciudad de La Plata capital y centro de las actividades económicas, políticas y culturales en la Provincia de Buenos Aires.

El Gran La Plata, por su parte, la conurbación se configura en relación a la ciudad de La Plata pero con características distintas a la AMBA debido a que se trata de una ciudad intermedia que ocupa el lugar de *ciudad regional*, es el centro administrativo, gubernamental, universitario y cultural de la Provincia de Buenos Aires, con una aglomeración de 750.000 habitantes junto con Ensenada y Berisso<sup>17</sup>.

El territorio provincial, que no está incluido en el AMBA o en el Gran La Plata, es la porción más extensa –noroeste, centro y sur– que forma parte de la Región Pampeana, una región agroindustrial donde se asientan 22 millones de habitantes y duplica en superficie a la provincia de Buenos Aires<sup>18</sup>.

La demarcación espacial descripta nos permite afirmar que los límites territoriales impuestos por los Estados y avalado por el sistema jurídico son arbitrarios, en el sentido de que no responden a ninguna de las lógicas que determinan los sistemas de ocupación del territorio y el funcionamiento de las ciudades que integran el sistema local, regional y nacional de ciudades, por lo general el único indicador o variable para demarcar límites

---

<sup>16</sup> Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001.

<sup>17</sup> Censo Nacional de Población y Vivienda 2001: La Plata: 574.369 hab., Berisso: 80.092 hab., y Ensenada: 51.448.

<sup>18</sup> Bozzano, Horacio, “La Plata sistema de objetos, sistema de acciones. Propuesta de territorialización” en *Pensar La Plata*, Ediciones Al Margen, Colección Universitaria, La Plata, 2003, pág.177.

territoriales dentro de cada Estado provincial es la cantidad de habitantes que se nuclea respecto de algún eje espontáneo –por designio de los particulares o inversionistas de atracción o dominación territorial.

Sin embargo, estos límites resultan necesarios a los fines de establecer la jurisdicción de las autoridades y de los gobiernos, de lo contrario, si el ordenamiento o regulación territorial responden instantáneamente a las características mutables de la organización territorial sería difícil ejercer el control socio-jurídico del sistema. Más cuando una modificación del territorio se consolida y se mantiene en el tiempo, la adecuación jurídico-política se vuelve indispensable para una buena gestión del territorio en beneficio de sus habitantes y para el desarrollo de la región que integran.

### **V.3.1 Descripción de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)**

Para la descripción de la RMBA, tomaremos el trabajo de campo efectuado por el Dr. Horacio Bozzano<sup>19</sup> y los datos contenidos en el Atlas Ambiental de Buenos Aires<sup>20</sup>.

En primer lugar, cabe señalar que la Región Metropolitana de Buenos Aires corresponde a un ámbito territorial más extenso que el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En efecto la RMBA comprende la “envolvente de población” que se despliega en torno de la Ciudad de Buenos Aires en una línea que marca el límite hasta donde se extiende la continuidad de viviendas urbanas. Esta línea se mueve con el tiempo y, por cierto, no respeta las delimitaciones administrativas de los partidos. Es decir, para Bozzano, la RMBA abarca la Ciudad de Buenos Aires y se extiende sobre el territorio de la Provincia de Buenos Aires, integrando los partidos circundantes incluyendo los partidos que conforman el Gran La Plata<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Bozzano, Horacio, “Región Metropolitana de Buenos Aires. Organización territorial y lógicas de ocupación para estrategias de ordenamiento territorial (1087-2000)”, investigaciones realizadas en el marco del Conicet y publicaciones varias, publicado en: *Territorios Reales, Territorios Pensados, Territorios Posibles*, Editorial Espacio, Buenos Aires, 2000, pág. 179 a 215.

<sup>20</sup> Abba, Artemio y Laborda, Maximiliano, “Conformación, e estructuras, centralidades urbanas”, en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, disponible en <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>.

<sup>21</sup> A. B rown, A vellaneda, B erazategui, B erisso, C ampana, C añuelas, C nel. B randsen, Ensenada, Escobar, E. Echeverría, Ex. de la Cruz, F. Varela, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, Gral. S armiento, L a M atanza, L anús, L a Plata, L uján, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Quilmes, S an F ernando, S an Isidro, S an V icente, T igre, T res d e F ebrero, V icente L ópez y Z árate.

El autor analiza diez variables complejas para la totalidad de la RMBA:

1. Distribución de la población
2. Regionalización del desempleo y nivel socioeconómico de la población
3. Subcentros y transporte de pasajeros
4. Transporte de cargas
5. Uso de suelo
6. Medio natural
7. Tierra baldía
8. Valor de la tierra urbana
9. Cobertura de servicios urbanos
10. Inversiones públicas/privadas y por actividad económica

Para esta tesis seleccionaremos cinco de diez estas variables:

1. La distribución de la población
2. Su nivel socioeconómico
3. El uso del suelo
4. La cobertura de servicios urbanos
5. Las inversiones públicas y privadas.

A las que añadimos:

6. La descripción de los distintos tipos de hábitat humanos



7. La cantidad de establecimientos públicos y privados destinados a la atención de la salud y a la educación de nivel inicial y primaria.

Seleccionamos estas siete variables porque consideramos adecuadas para describir el ámbito empírico respecto del cual construimos dos definiciones necesarias para la comprensión del fenómeno jurídico que acompaña a los dos fenómenos urbanos predominantes en el AMBA: “territorialidad informal” y “territorialidad especial”. Además los distintos aspectos vinculados con el tipo de hábitat, la distribución poblacional, las inversiones públicas y privadas, la prestación de servicios básicos como agua potable y red cloacal, merecen distintos tratamientos jurídicos desde el punto de vista legal-reglamentario como desde la respuesta de las autoridades responsables.

A continuación desarrollaremos tres de estas variables: distribución de la población, usos del suelo e inversiones públicas y privadas. Las cuatro restantes serán analizadas en los capítulos siguientes.

Para ello, utilizaremos los nomencladores técnicos administrativos que se emplean para la denominar a los distintos componentes territoriales a la conurbación de la ciudad de Buenos Aires, la siguiente es la demarcación utilizada por el INDEC:

CBA: Ciudad de Buenos Aires, que se corresponde con los límites jurídico-administrativos de esta ciudad.

PCM: Primera Corona Metropolitana –totalmente urbanizada– comprende los partidos de: Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero, Vicente López.

SCM: Segunda Corona Metropolitana –parcialmente urbanizada– los partidos de: Almirante Brown, Berazategui, Ezeiza, Esteban Echeverría, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.

TCM: Tercera Corona Metropolitana –parcialmente urbanizada y con alguna discontinuidad urbana con relación a la segunda corona– comprende los partidos de: Escobar, Pilar, General Rodríguez, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y Gran La Plata –La Plata, Berisso y Ensenada–.

Las coronas no involucran la totalidad de los distritos municipales sino que adquieren forma radiocéntrica respecto de la CBA, a esta forma se denominan “anillos” que involucran sectores de los partidos conforman tanto el primer anillo como el segundo, como por ejemplo La Matanza y Esteban Echeverría; y otros conforman el segundo anillo y el tercer anillo, como por ejemplo, Merlo, La Matanza, Ezeiza, Almirante Brown.

#### V.3.1.1 Distribución de la población

Para comprender la distribución de la población en la RMBA, tomamos la descripción de las seis configuraciones espaciales dominantes que realizó Bozzano, sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 del INDEC<sup>22</sup>, tomando la división por coronas y no por anillos porque estos son más limitativos y comprenden zonas o sectores de los partidos siendo más difícil de delimitar debido al constante crecimiento y mutabilidad de los mismos:

1. En el RMBA la población se distribuye de manera radiocéntrica, con dos situaciones particulares que tienden a romper dicha configuración espacial: la localización de subcentros, generalmente estaciones ferroviarias y cabeceras municipales, como es el caso de la ciudad de La Plata y su entorno; y la localización de espacios destinados en su origen a grandes equipamientos metropolitanos, como por ejemplo el Aeropuerto Internacional de Ezeiza.

2. En la configuración radiocéntrica tienden a dominar formas radiales y formas concéntricas. Las formas radiales son importantes en el interior de la Ciudad de Buenos Aires (CBA), donde se destacan los corredores norte (Retiro-Belgrano-Núñez) y oeste (Once-Primera Junta-Flores), y entre la Segunda Corona Metropolitana (SCM) y la Tercera Corona Metropolitana (TCM), donde se ubican los siguientes ejes de crecimiento: Ramal Pilar de la Panamericana (Ruta 8), Acceso Oeste entre La Reja y General Rodríguez (Ruta 7), Ruta 200 entre Mariano Acosta y Marcos Paz, Ruta 3 entre Laferrere y Virrey del

---

<sup>22</sup> El Censo Nacional consigna información por unidades territoriales de aproximadamente 300 hogares, denominadas “radios censales”, y se presentan como densidad bruta; el Dr. Bozzano junto a Artemio Abbatto transforman esos datos en densidad neta, es decir de segregada por grupos de manzanas, excluyendo espacios no habitados.

Pino, Ruta 205 entre Monte Grande y Marcos Paz, Gran Vía del Sur entre Burzaco y San Vicente (Ruta 210).

3. Las formas concéntricas tienden a configurar tres límites: en la CBA una línea concéntrica coincidente con la Avenida General Paz engloba edificios edificados con densidades dominantes no menores a 200 hab/ha. En la PCM una línea algo discontinua coincide con el Camino de Cintura –al norte y al oeste– y con la Avenida Pasco –al sur– engloba densidades dominantes mayores a 100 hab/ha. La SCM en una línea casi continua, interrumpida por el valle Matanza-Riachuelo, forma un arco que coincide con el Camino de Cintura –al sur–, con el Camino del Buen Ayre –al oeste– y con la Ruta 24 –al norte– entre Polvorines y José C. Paz. Engloba densidades dominantes mayores a 70 hab/ha.

4. Los subcentros que alternan esta configuración corresponden a la TCM y en menor medida a la SCM. El más importante es el Gran La Plata –segunda aglomeración urbana de la RMBA. En la TCM se destacan: Zárate, Campana, Luján y Cañuelas. En la SCM El Talar, Polvorines, Moreno, Laferrere y Solano. Las densidades aquí son variables con núcleos que en todos los casos superan los 100 hab/ha. En el caso de La Plata se forma un núcleo de más de 200 hab/ha.

5. Las áreas destinadas a grandes equipamientos son tres: Ezeiza (aeropuerto internacional) en el valle del Matanza-Riachuelo; Campo de Mayo (equipamientos militares) en el valle del Reconquista y el Parque Pereyra Iraola (parque público, hoy destinado a diversos usos) en el valle del Pereyra, San Juan y Baldovinos. Hay otros dos equipamientos menores: el INTA de Castelar y la Brigada Aérea de El Palomar.

6. Sin embargo, en algunos espacios de la SCM y de la TCM se observan otra configuración territorial donde prevalece la implantación mixta residencial-industrial (Pacheco-Garin-Escobar y Gutierrez-El Pato-El Peligro) y tres zonas con escaso crecimiento y en relativo aislamiento porque no se verifica la presencia de rutas importantes (Valle del Pinazo entre José C. Paz y Toro, Pontevedra y 20 de Junio, y Berazategui-Florencio Varela). Finalmente hay una serie de pequeñas localidades y loteos escasamente habitados en la TCM, como por ejemplo San Vicente que presenta mil lotes baldíos por cada industria radicada en esa localidad.

Sintetizado a nivel de coronas y sectores, el comportamiento de las centralidades tradicionales, en el período 1994-2004, se presenta un moderado crecimiento en el núcleo metropolitano y un ascenso creciente en las coronas de la RMBA a medida que aumenta la distancia al área central, fenómeno asociado a la dinámica demográfica que aumenta hacia la periferia metropolitana. Los crecimientos, si bien parten de pisos diferentes, son más significativos en el sector norte, salvo en la cuarta corona, la más periférica del área de estudio, que crece en el sector oeste por la importancia de la ciudad de Luján como centro financiero.

Observando el fenómeno a nivel de coronas y sectores, se registran fuertes contrastes: un moderado crecimiento del núcleo metropolitano, frente al casi 200% de variación en la tercera corona, que cae a un 37% en la cuarta corona. Esto indica un mayor crecimiento demográfico en la periferia del RMBA que presenta su máximo nivel en la tercera corona.

Como veremos en el capítulo IX, la legislación provincial de ordenamiento territorial y uso del suelo, fija claramente los índices de ocupación en las distintas zonas y áreas en que se debe distribuir el espacio geográfico de cada partido o distrito municipal, éstos índices conocidos como FOS –factor de ocupación del suelo y FOT –factor de ocupación total-, establecen la intensidad de ocupación que se mide por la densidad poblacional por metro cuadrado y se fijan para evitar el crecimiento poblacional desproporcionado en algunas zonas o áreas, como ser los subcentros de actividades económicas e industriales y los corredores viales, con relación a otras donde presentan signos baja densidad poblacional y deterioro de actividades productivas.

Sin embargo, la descripción que realiza Bozzano, mediante la observación del territorio con técnicas propias del campo geográfico, como son la fotolectura, cartografía IGM y relevamiento de campo, nos alerta y nos informa de la falta de efectividad del sistema normativo provincial y municipal para regular la configuración territorial.

#### V.3.1.2 Usos del suelo

Entendemos por uso del suelo a los destinos específicos que se le da a la tierra tanto urbana como rural. En este aspecto, vimos en el capítulo II que le compete al Estado

determinar estos usos y que en nuestro sistema jurídico constitucional actual le compete a la legislación provincial y municipal establecer los usos posibles dentro de una determinada jurisdicción distrital según el diseño elegido y planificado. En esta instancia podemos denominar a este “uso” como formal, es decir, el que determina el sistema jurídico-legal.

Sin embargo, junto a la instancia formal tenemos la instancia real, es decir, en destino que efectivamente los grupos sociales y los individuos le dan al suelo tanto urbano como rural. En nuestro caso, nos interesa contrastar el uso de suelo formal con el uso de suelo real del área en estudio y para ello enumeraremos los usos predominantes en las distintas coronas de la RMBA y desarrollaremos en el capítulo IX los usos permitidos por el Decreto Ley 8912 que regula el ordenamiento territorial y uso del suelo en la Provincia de Buenos Aires.

En la instancia de uso real, el territorio que cubre la RMBA predomina el residencial urbano, seguido en extensión por la explotación flori-hortícolas y el uso residencial extraurbano en grandes predios. Ahora bien, siguiendo el criterio normativo – Decreto Ley 8912- el uso residencial urbano es el destinado al asentamiento humano intensivo mientras que la explotación flori-hortícola se corresponde con el uso propio del área rural de explotación agrícola intensivo, por su parte el uso residencial extraurbano es el destinado a asentamientos humanos no intensivos de usos relacionados con la residencia no permanente, emplazada en contacto con la naturaleza, en el área complementaria o en el área rural.

Los diferentes usos reales del territorio, adquieren cierta espacialidad, en algunas ocasiones en forma planificada y otras en forma espontánea. La configuración espontánea es la que predomina en los dos fenómenos urbanos objeto de la investigación empírica: los asentamientos o villas y las urbanizaciones especiales.

Podemos clasificar a la espacialidad en:

- Puntual: el uso se concentra en un nodo o centro sin irradiación ni conexión con otros usos, suele darse en el caso de la actividad industrial.
- Lineal: el uso se extiende en forma de línea contigua, suele presentarse en el uso comercial.

- Concéntrica: el uso específico se concentra en relación a un centro o nodo e irradia esta centralidad creando una verdadera red de conexiones concéntricas hacia ese nodo.
- Radial: el uso adquiere la forma de anillo o arco en relación a otro territorio que funciona como nodo o centro.
- Aislado: el uso es único destino del área, como por ejemplo el uso industrial en el caso de actividades peligrosas (explosivos, residuos patogénicos).
- Combinado o mixto: en el área se alojan dos o más usos, como por ejemplo el uso residencial y el comercial.

El uso residencial adopta la forma concéntrica en la CBA y en la PCM, radial en la SCM y puntual en la TCM. Los usos comerciales son más lineales que puntuales, es decir, se agrupan sobre alguna calle principal o avenida y generalmente lo hacen por rubro: indumentaria, electrónica, mobiliario, automotor. Los establecimientos industriales y los mixtos no tienen patrón de distribución homogéneo, mientras que los usos específicos forman grandes intersticios urbanos que intervienen a modo de bordes o límites urbanos. Se denomina de uso específico a los sectores destinados al transporte, las comunicaciones, la producción y transporte de energía, la defensa, la seguridad y otros usos. Las residencias en grandes predios predominan en el Norte de la región. Las explotaciones flori-hortícolas forman un arco periférico discontinuo a lo largo de toda la región, destacándose el Sureste y en menor medida el Norte. Los suelos decapitados son los más irregularmente distribuidos. Se denominan suelos decapitados a aquellos sectores que fueron objeto de explotación minera intensiva, en esta región fundamentalmente se extrae ripio, tierra negra, arcilla y tierra para fabricación de ladrillos; al resultado de esta explotación se denomina cavas.

En general, en la región no dominan usos aislados, sino los combinados. Las excepciones suelen encontrarse en barrios de sectores sociales de mayores ingresos. En algunos casos grandes industrias se encuentran adyacentes a cavas, asentamientos y/o grandes intersticios urbanos.

En la SCM y en la TCM la distribución de la industria es puntual y lineal sobre corredores viales metropolitanos. Este patrón se alterna con extensiones de uso flori-

hortícola y de espacios residenciales en grandes predios (club de campo, barrio-parque y otros loteos). Estos tres patrones diferentes son fuente de potenciales conflictos jurídicos y ambientales.

Las zonas residenciales de mayor extensión que no son alteradas por otras formas de ocupación coinciden con barrios y lotes menos consolidados habitados por sectores de ingresos bajos o medios-bajos y se ubican casi totalmente en la SCM

Fuera de los lugares ocupados efectivamente para diversos fines –vivienda, equipamiento, industrias, producciones periurbanas– hay en la RMBA una buena parte de tierra baldía<sup>23</sup> desocupada o subocupada. A 1,6 millones de parcelas urbanas baldías se le suma una superficie mayor de fracciones rurales sin uso o subutilizadas correspondientes a un número indeterminado que oscilaría entre los 10 y 25 mil parcelas rurales<sup>24</sup>, cuyas superficies oscilan entre 1 a 20 ha.

En la mayoría de los municipios de la PCM por cada lote urbano baldío existen entre ocho y doce ocupados, en la SCM la distribución tiende a equilibrarse por cada lote urbano ocupado hay otro baldío y en la TCM la primera relación se invierte: por cada lote urbano ocupado hay entre ocho y doce baldíos.

La mayor presencia de baldíos urbanos tiene lugar en los corredores próximos a espacios periurbanos de la TCM. También se observa un importante número de baldíos urbanos que se distribuyen en arcos entre ejes de crecimiento de la SCM hasta alcanzar la periferia de los corredores de dicha corona. Esto se asocia a la expansión contigua del tejido urbano de la RMBA, siendo determinante los límites que imponen los bajos niveles de conectividad y accesibilidad que tienden a desvalorizar estos ámbitos, a lo que se suma la baja o nula cobertura de servicios urbanos. Dentro de la PCM y de la SCM los baldíos se presentan en ámbitos intersticiales con restricciones ambientales y en otros que conforman límites entre localidades. La espacialidad de estos baldíos defiere totalmente de los anteriores, porque no es dominante y porque se trata de ámbitos valorizados por la

---

<sup>23</sup> Según señala Bozzano, por cada tres lotes urbanos ocupados hay dos baldíos, esto implica que Buenos Aires sea la metrópolis con mayor número de lotes baldíos en el mundo. (Véase Bozzano, H., *Territorios Reales, Territorios Pensados, Territorios Posibles*, Editorial Espacio, Buenos Aires, 2000, pág. 193).

<sup>24</sup> La fuente de este dato la toma Bozzano de la Dirección Provincial de Catastro Territorial de la Provincia de Buenos Aires.

aglomeración urbana, pero desvalorizados ambientalmente –adyacentes a grandes canteras o cuencas acuíferas– o con menor accesibilidad relativa de sus barrios vecinos.

#### V.3.1.3 Inversiones públicas y privadas

El territorio metropolitano se transforma y reconstruye permanentemente con las inversiones públicas, con grandes inversiones privadas y con los pequeños cambios, frecuentemente imperceptible, llevados a cabo por particulares.

La inversión de los particulares comprende toda construcción, ampliación y refacción realizada en propiedades individuales de los particulares. Contabilizando los permisos de construcción oficiales registrados por año en las Direcciones de Obras Particulares de los Municipios de la RMBA la cifra supera los 300.000 permisos; a ello deben sumarse los permisos en la Ciudad de Buenos Aires y las construcciones no declaradas en la región. Como resultado de esta lógica de inversión, surge la sobre construcción de la ciudad en una configuración más concéntrica que radial.

Las grandes inversiones privadas están orientadas a determinados segmentos sociales y constituyen una consecuencia directa de la reestructuración económica, siendo su espacialidad preferentemente puntual. Se trata de grandes emprendimientos comerciales: cadenas de hipermercados, *shoppings* y otros paseos de compras, grandes torres de departamentos, clubes de campo, urbanizaciones náuticas, barrios cerrados.

En efecto, el “hipermercadismo” ha alterado los hábitos de consumo de la sociedad y ha contribuido a la desaparición de un importante segmento microempresario y pymes comerciales en la RMBA, pues la concentración económica se traduce en una concentración territorial.

En 1994, los centros comerciales habían surgido como nuevo formato de oferta, pero todavía no constituían un sistema alternativo de escala metropolitana. La mayoría de los nuevos centros se localizaron aprovechando su integración a las centralidades ya formadas en la ciudad de Buenos Aires

Fuera de la Ciudad de Buenos Aires, en la primera etapa sólo en el Sector Norte se apuesta a la implantación del nuevo modelo de centralidad basado en la oferta de



productos y bienes de consumo familiar –alimentación, indumentaria, electrodomésticos, bazar, librería, jardinería y en menor medida mobiliarios y con una localización establecida en los ejes de movilidad de grandes flujos de transporte automotor privado.

Para el año 2002 adquirieron fuerte desarrollo las cadenas de hipermercados, a continuación mencionamos los grupos económicos con cadenas de hipermercados, supermercados y minimercados<sup>25</sup>:

- Carrefour: registra 23 hipermercados en el AMBA. En abril de 2001 tomó el control económico de Supermercados Norte.
- Norte: registra 141 supermercados (en enero de 1999 había adquirido el 100% de Tía).
- Wal-Mart: registra 11 hipermercados.
- Coto: registra 8 hipermercados en el AMBA, 60 supermercados, 48 de ellos en el AMBA, y 26 minimercados, 13 en el ABMA.

Por su parte, las torres de departamentos dirigidas a sectores de altos ingresos, tienden a diferenciar áreas centrales de primer rango de las de segundo rango en la RMBA, a la vez que redefinen algunos corredores de la CBA y en la PCM norte.

Asimismo, las otras operaciones inmobiliarias –clubes de campo, barrios cerrados– tienden a generar especialidades discontinuas en ámbitos periurbanos, predominantemente en la TCM norte y en especial con la refuncionalización y ampliación de la Autopista Panamericana. Estas inversiones que suelen denominarse “emprendimientos urbanísticos privados” las desarrollaremos en los capítulos VII y VIII a los asentamientos espontáneos o villas.

En el caso de las inversiones viales concesionadas de tránsito rápido, se acortan los tiempos y las distancias e incrementan los costos, manteniendo preeminencia en el norte metropolitano. El sur resurgió con la inauguración del tramo de la Autopista Buenos Aires-La Plata. El oeste tiende a posicionarse ventajosamente con cuatro grandes obras: el Acceso Oeste entre CBA y Luján, la Autopista a Cañuelas, el Camino Parque Presidente Perón y la Ruta Provincial 6.

---

<sup>25</sup> *Revista Las empresas*, octubre 2002

Por último, la inversión pública en la década de 1990 se concentró en un ente provincial, el Ente del Conurbano Bonaerense luego denominado Unidad Ejecutora de Reconstrucción del Gran Buenos Aires, disuelto en el año 2000. Se realizaron diversas obras, establecimientos educativos y sanitarios, pavimentos, canalizaciones, y entubamientos de arroyos en los Municipios de la RMBA.

#### V.4 CONCLUSIONES PRELIMINARES

Tomando los conceptos y nociones iniciales, las teorías sobre el fenómeno urbano y las descripciones territoriales, es posible tener por validadas las siguientes hipótesis auxiliares:

En principio, podemos afirmar que el territorio argentino se organiza básicamente como un sistema de ciudades, donde las ciudades capitales cuentan con las condiciones y propiedades necesarias para posicionarse en la cúspide respecto de las ciudades del interior de cada provincia.

Sin embargo, entre las ciudades se plantea una jerarquía que se mide en función del lugar geográfico donde se asientan, del crecimiento económico o de sus posibilidades de desarrollo, de las complementariedades funcionales entre ellas a nivel industrial y comercial, de la accesibilidad o conectividad respecto de otros centros importantes – nacionales o internacionales– y de la interacción o flujo de información, personas y bienes.

Conforme a esos indicadores se puede establecer que: la primera jerarquía está conformada por las ciudades capitales de los territorios consolidados; la segunda por las ciudades capitales de los territorios en crecimiento o expansión y la tercera por las ciudades capitales de los territorios en estancamiento o retracción. En este último caso es necesario destacar que, aun cuando se trate de territorios débiles, su ubicación estratégica respecto del MERCOSUR y sus condiciones naturales –clima, suelo y paisajes– le ofrecen grandes oportunidades para modificar su estructura y conectarse con el sistema mundial de ciudades logrando un mejor desarrollo de la región.

En cuanto a las características poblacionales, se advierte que: en las regiones donde prevalece la población rural (NEA y NOA) la calidad de vida es notoriamente inferior a los habitantes de las otras regiones, pero el aumento de la exclusión social es una característica tanto en los territorios fuertes como en los débiles.

Conforme a los elementos teóricos y descriptivos desarrollados en este capítulo, es posible tener por validadas las siguientes hipótesis auxiliares que caracterizan a la Región Metropolitana de Buenos Aires del siguiente modo:

La Región Metropolitana de Buenos Aires se caracteriza por la centralidad del sistema urbano, el centro lo constituye la ciudad de Buenos Aires extendiéndose en forma concéntrica y radial las tres coronas que conforman la conurbación metropolitana.

En la RMBA se produce el descenso constante de la población del área central, combinado con procesos de expansión-densificación que se intensifican en dirección a la periferia del aglomerado y su entorno periurbano. Esa tendencia explica el florecimiento de nuevos centros de oferta de bienes y servicios en los anillos más alejados del área central.

Como sistema, la RMBA es abierta porque se encuentra en intercambio con el contorno y en interacción con él. Se relaciona con los municipios limítrofes en estrecho intercambio de flujos de materia, energía, personas e información.

Esta región tiene carácter nodal porque tiene un punto singular: la ciudad de Buenos Aires, que tiene mayor interacción con todas las entidades locales que éstas entre sí. Se trata además de una ciudad de rango mundial porque como consecuencia de la concentración de la población y de los centros de altos estudios tiene la capacidad de generar innovaciones intelectuales y culturales y de ponerlas en práctica; por su infraestructura y sus relaciones históricas con el exterior posee servicios cuaternarios de rango mundial, museos, teatros o tiendas a nivel mundial y oficinas centrales de empresas multinacionales.

Para mantener bien equilibrado el sistema en tamaño, distribución y conexión, el Estado provincial debería intervenir en la interacción mediante promociones, inversiones u oferta de servicios. De esta manera, la intervención estatal evitaría que la conurbación

del Gran Buenos Aires funcione como barrera para el ingreso de innovaciones en las otras dos regiones que configuran espacialmente el territorio provincial.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Estas hipótesis de trabajo serán validadas o refutadas en los capítulos VII, VIII y IX.