



7^{mo}
Congreso de
Medio Ambiente

Actas 7mo Congreso de Medio Ambiente AUGM
22 al 24 de mayo de 2012. UNLP. La Plata Argentina

**EXPANSIÓN URBANA EN MUNICIPIOS BONAERENSES:
ALCANCE Y VÍNCULOS CON LAS POLÍTICAS DE TIERRA Y
VIVIENDA**

**Urban sprawl at municipalities in the province of Buenos Aires: scope and links
with land and housing policies**

Alejandro Lancioni*, Arabela Delachaux, Licia Ríos

Colaboradores: Angela Rojas, Flavia, Calvo, Matías Benito

CIUT, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata. Calle 47 N°
162, La Plata (1900), Argentina. Email: ciut@fau.unlp.edu.ar

*Autor para correspondencia: Teléfono +54- (0)221-4236587 al 90 (interno 248)
ciut@fau.unlp.edu.ar

Título abreviado: Expansión urbana en municipios bonaerenses

ABSTRACT

The work presented here is part of the research called "Processes of Urban Expansion, Territorial Policies and Emerging Transformations", whose purpose is to investigate how urban growth by extension, what factors determine, what problems are generated and what has been its links with regional policy in the Province of Buenos Aires

The aim is to identify and explain the territorial scope of the expansion process in the cities of Tandil and Berazategui, and their relationship to land and housing policies. The analysis begins with the enforcement of Decree Law No. 8912. For the recognition and analysis of urban expansion process aerial photographs and satellite, while for the recognition of the policies, actions and interventions used by public informed in relation to land and housing policies.

The analysis allowed to recognize the scale of the expansion process in the case studies where processes coexist, rururbanización and suburbanization, and the narrowing of the suburban edges. Residential uses have been dominant in the process, but were also key industry and services, both competing for the same space as they seek better accessibility and regional ties following the logic of the network infrastructure. It confirms that the policies of Land and Housing, along with real estate developments have an impact in shaping the urban expansion areas, contributing to the socio-spatial dispersion and fragmentation. These policies, guided by sectoral objectives boosted growth to areas not covered by pressing on other uses of minor economic importance, such as open green spaces and agricultural products, and even have been incompatible with the preservation of environmental resources

RESUMEN

La ponencia es un emergente del trabajo de investigación denominado Procesos de Expansión Urbana, Políticas Territoriales y Transformaciones Emergentes, cuyo fin es indagar cómo se materializa el crecimiento urbano por extensión, qué factores lo condicionan, qué problemáticas se generan y cuál ha sido la incidencia, que directa o indirectamente, tuvieron las políticas territoriales en la Provincia de Buenos Aires.

Su objetivo es identificar y explicar los alcances territoriales de los procesos de expansión en las ciudades de Tandil y Berazategui, y evaluar en relación a los mismos, la incidencia de las políticas de tierra y vivienda. El análisis tomó como espacio

temporal la vigencia del Dec. Ley N° 8912, utilizando fotografías aéreas y satelitales para el reconocimiento y análisis del proceso de expansión urbana, y acciones e intervenciones informadas por organismos públicos en relación a las políticas de tierra y vivienda.

El análisis permitió reconocer el alcance de los procesos de expansión en los casos de estudio, donde coexisten procesos de rururbanización y suburbanización, y el estrechamiento de los bordes periurbanos. Los usos dominantes del proceso han sido los residenciales, pero también fueron clave los usos industriales y de servicios que compiten por el mismo espacio siguiendo la lógica de la red de infraestructura vial en busca de una mejor accesibilidad y vínculos regionales.

Se confirma que las políticas de Tierra y Vivienda, junto con los desarrollos inmobiliarios, tienen una importante incidencia en la conformación de las áreas de expansión urbana, contribuyendo a la dispersión y fragmentación socio espacial. Estas políticas, actuando con objetivos sectoriales, impulsaron el crecimiento hacia áreas no previstas, y presionaron sobre otros usos de la tierra de menor relevancia económica, como los espacios verdes abiertos y los agropecuarios, e incluso han resultado incompatibles con la preservación de los recursos ambientales.

INTRODUCCIÓN

La ponencia es resultado del trabajo de investigación denominado Procesos de Expansión Urbana, Políticas Territoriales y Transformaciones Emergentes, dirigido por la Arq. María Julia Rocca, y financiado por el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Ministerio de Educación de la Nación (11-U098). Su fin es indagar cómo se materializa el crecimiento urbano por extensión, qué factores lo condicionan, qué problemáticas se generan y cuál ha sido la incidencia, que directa o indirectamente, tuvieron las políticas territoriales en la Provincia de Buenos Aires.

La expansión es definida como el proceso de crecimiento urbano por extensión con modalidades específicas históricamente determinadas por el contexto social, económico y político en que se materializa. Modalidades que se expresan territorialmente en la estructura del territorio, al interior de la ciudad, así como en las nuevas relaciones entre la ciudad y su entorno, entre distintas ciudades, y el territorio en sus diferentes escalas (Rocca *et al.*, 2011).

En relación a las particularidades de la nuevas tendencias de urbanización Dematteis (1998) reconoce que el ciclo del crecimiento de un asentamiento poblacional presenta los siguientes estadios de urbanización: suburbanización, desurbanización y reurbanización, correspondiendo a los dos últimos el proceso simultáneo de expansión y dispersión, invirtiéndose el sentido de los flujos migratorios de la ciudad al campo (Rocca *et al.*, 2010).

Se trata de procesos que se identifican en las áreas metropolitanas, así se verifica en la Región Metropolitana de Buenos Aires, pero también es posible constatarlos en ciudades intermedias y medianas del interior provincial, en tanto son resultado de fuerzas centrífugas emergentes de una ciudad central, que dan forma al gradiente de periurbanización, sino también de efectos de vínculos de las ciudades con contextos multiescalares (como la pertenencia a cuencas de empleo regionales y a cadenas de valor globales), de la inversión de los flujos migratorios (antes del campo a la ciudad, ahora de la ciudad al campo) entre otras cuestiones, y que impulsan las nuevas tendencias de contraurbanización y desarrollo de áreas periurbanas dispersas (Rocca *et al.*, 2011).

Las nuevas formas de expansión urbana se caracterizan por bajas densidades poblacionales, presencia de usos específicos vinculados a red vial, y de espacios libres (Monclus 1988). En contextos latinoamericanos tienen particularidades específicas donde conviven estos mismos componentes con asentamientos poblacionales de extrema pobreza, áreas con actividad económica en disminución, clubes de campo, desarmaderos, criaderos de animales y suelos decapitados (Rocca *et al.*, 2010).

Se trata de procesos sostenidos por innovaciones tecnológicas, de la red de transporte, y comunicaciones, y que se vinculan con la consolidación de nuevas formas de relación social, laboral, comercial y financiera, que favorecen la diseminación de actividades económicas, que dan forma a transformaciones en los patrones de organización y distribución de las ciudades.

Para poder acompañar y conducir estos procesos de expansión urbana se requiere de políticas territoriales que persigan la utilización racional del territorio, la gestión responsable de los recursos naturales, y la calidad ambiental, en concordancia con los objetivos de desarrollo económico y productivo. No obstante, la evidencia empírica ha demostrado que el Estado ha tenido un importante rol en el desarrollo de las nuevas y viejas modalidades de expansión. En la provincia de Buenos Aires, las políticas territoriales vinculadas al crecimiento urbano no siempre se han implementado integralmente, y 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 (Rocca, *et al.*, 2011).

En particular, la política de tierra y vivienda en el marco de un conjunto de políticas públicas donde el derecho a la vivienda planteado en nuestra constitución, representa un ejemplo de desaciertos constante que el Estado, independientemente o conjuntamente con los gobiernos no han podido dar respuesta desde el advenimiento de la democracia ha esta parte del siglo XXI..

El sistema democrático ha redefinido el accionar de los agentes intervinientes en la compleja articulación de poder político-económico y social que a la vez se ha ido modificando a través del tiempo, debiendo reconocer el momento histórico en que se desarrolla cada acción. La formulación e implementación de los distintos planes, programas y proyectos que fueron desarrollados por las políticas públicas dependen no solo de factores económicos sino también de los distintos paradigmas o modelos de Estado y su correspondiente distribución de participación y poder en la toma de decisiones a problemas concretos: la tierra y la vivienda.

En este marco, la presente ponencia tiene por objetivo identificar y explicar los alcances territoriales de los procesos de expansión en las ciudades de Tandil y Berazategui, y evaluar en relación a los mismos, la incidencia de las políticas de tierra y vivienda en el periodo de vigencia del Dec. Ley N° 8912, instrumento normativo que rige en materia de ordenamiento territorial en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires

METODOLOGÍA

La selección de las unidades de análisis de la investigación, los municipios de Berazategui, Bahía Blanca, Tandil y Trenque Lauquen, fue definida luego de un estudio

que incluye el análisis a escala provincial y regional. Como criterios para la selección se estableció que los municipios deberían tener ciudades cabeceras con crecimiento poblacional intenso, y estar localizadas sobre corredores pertenecientes a regiones agrícolas e industriales; que reconozcan una activa acción del estado en materia de tierra y vivienda; que cuenten con 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 estudiar

Para el análisis se tomó como espacio temporal el período de vigencia del Decreto Ley 8912/1977.

Luego de estas definiciones generales, el proceso metodológico incluyó tareas vinculadas con el reconocimiento de los patrones de ocupación del suelo de las áreas de expansión urbana recientes y con la identificación de las políticas de tierra y vivienda.

En relación a las primeras tareas, el reconocimiento de las áreas de expansión, en primer lugar se identificaron las áreas urbanas, periurbanas y rurales en dos cortes temporales, Se utilizaron los cortes temporales referidos por la disponibilidad de fotografías áreas con fechas cercanas al período en estudio. Se utilizaron fotografías aéreas extraídas por el Departamento de Aerofotogrametría del MOP de la Provincia de Buenos Aires para el primer corte temporal, y satelitales disponibles en Google Earth para el segundo corte temporal. Luego se delimitaron los espacios en transformación, áreas de expansión reciente, entre 1985 y 2009 en el caso de Tandil, y 1985 y 2010 en el caso de Berazategui. Sobre estas áreas se identificaron las distintas fases del proceso de expansión (urbano, suburbano, rururbano) y se reconocieron, a modo de hipótesis, los

principales elementos del medio natural, equipamientos, usos del suelo, vías de circulación, que pudieran ser causales de la expansión, evaluando además la inserción de las áreas de expansión en relación a la estructura urbana territorial.

Con respecto a las políticas de tierra y vivienda, se identificaron y localizaron espacialmente las acciones en tierra y vivienda informadas por la Dirección de Política Habitacional del MOP de la Pcia de Buenos Aires, Municipio, e información disponible (1983-2010), y las Urbanizaciones Cerradas registradas en Pcia de Buenos Aires y municipios.

Aquí se presenta parte de los avances logrados en dos estudios de caso, Berazategui y Tandil, el primero es un municipio perteneciente a la Región Metropolitana de Buenos Aires, y el segundo una ciudad intermedia con una dinámica socioeconómica importante en un territorio municipal mayoritariamente rural. La Región Metropolitana de Buenos Aires incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires. Sumando al año 2001 unos 13 millones de habitantes.

Estos avances se relacionan con el reconocimiento y análisis en el territorio del proceso de expansión urbana y de la política de tierra y vivienda con incidencia en la misma, presentados como dos dimensiones entrelazadas del estudio,

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Alcances de la Expansión Urbana en Berazategui y Tandil

Berazategui y Tandil son dos ciudades de la Provincia de Buenos Aires que durante las últimas décadas han tenido tasas de crecimiento poblacional que superan a la media provincial, han aumentado significativamente el número de viviendas (Tabla 1), y transcurren procesos de crecimiento económico importante con grandes transformaciones en la estructura productiva.

Tabla 1. Población y viviendas del año 2010, y variación poblacional y de la cantidad de viviendas en el periodo 1990-2010. Fuente: Elaboración propia en base a CNPyV (1991) y CNPHyV (2010), INDEC.

Table 1. Population and housing for year 2010, and population and housing change in the period 1990-2010. Source: the authors employing data from CNPyV (1991), CNPHyV (2010), INDEC.

Ámbito territorial	Cantidad de Población 2010	Cantidad de Viviendas 2010	Crecimiento Poblacional 1991-2010		Crecimiento de la Cantidad de Viviendas 1991-2010	
			Habitantes	Porcentaje	Viviendas	Porcentaje
Berazategui	324244	86248	79315	32.4	22443	35
Tandil	123871	41764	22643	22.4	10832	36

Estas transformaciones tienen estrecha relación con los cambios ocurridos en el territorio, y concuerdan con los patrones de crecimiento urbano por extensión. Para conocer su alcance y especificidad se delimitaron los espacios transformados, y dentro de los mismos las distintas fases y características del proceso, evidenciándose en términos generales lógicas diferenciales propias de cada pertenencia territorial, se trate de un contexto metropolitano o interior, por la distinta dotación y valoración de recursos naturales, infraestructuras urbanas, de comunicaciones y de transporte, así como también de las actividades productivas principales, y de las características de las sociedades locales.

En términos generales se identifican distintos estadios de los procesos de expansión, donde coexisten patrones de rururbanización y suburbanización, en coincidencia con el estrechamiento de los bordes periurbanos. También se verifica que los usos dominantes del proceso fueron los residenciales, pero que también fueron claves los usos industriales y de servicios que compiten por el mismo espacio. La localización de los usos predominantes sigue la lógica de la red de infraestructura vial en busca de una mejor accesibilidad y vínculo con los centros urbanos más cercanos e importantes (Rocca, *et al.*, 2011).



Figura 1. Estadios del proceso de expansión en el Partido de Berazategui. Fuente: elaboración propia en base a fotointerpretación (Rocca *et al.*, 2011)

Figure 1. Stages of the sprawl process in the Berazategui Administrative Area. Source: our elaboration in base to photointerpretation (Rocca *et al.*, 2011)

En Berazategui, los espacios transformados demuestran una lógica preponderante, de avance de la mancha urbana en dirección SE en continuidad con el tejido urbano preexistente, con un alto consumo de suelo, con patrón de crecimiento planificado sectorialmente por grandes unidades de actuación de iniciativa privada o estatal.

La actividad predominante es la residencial, que compite por el uso del suelo con la actividad industrial, los equipamientos comerciales, y las actividades agrícolas. La mayor parte del crecimiento residencial se desarrolla bajo la modalidad de urbanizaciones cerradas, de bajas densidades. Estas tipologías urbanas generan una extrema fragmentación con las áreas circundantes en términos funcionales y sociales, configurando áreas de exclusividad dentro del contexto metropolitano. También se localizan en las áreas de expansión conjuntos habitacionales promovidos por el Estado, aunque se ubican en forma totalmente separada de las áreas urbanas ya consolidadas, y con controles también propios, representando el otro extremo del mismo fenómeno de la fragmentación. No obstante, el patrón en ambos casos es el de expansión por continuidad de la ciudad tradicional.

Su crecimiento representa un aumento del 44% de la superficie que ocupaba el partido de Berazategui en el año 1985, extensión que se desarrolló en áreas que antes estaban destinadas a la agricultura periurbana o de riesgo hídrico. En razón que se trata mayormente de proyectos integrales, el mayor porcentaje se corresponde con áreas de carácter urbano (92%) continuas con el área central de la ciudad. El resto de las áreas de expansión reciente presenta carácter suburbano (8%) y se desarrolla con mayor

dispersión sobre las vías principales, la RP2, el Camino General Belgrano, y la Autopista Buenos Aires - La Plata (Tabla 2).

Tabla 2. Cuantificación de las áreas de expansión en el Partido de Berazategui. Fuente: Elaboración propia en base a fotointerpretación

Tabla 2. Quantification of sprawl area in the administrative area named Partido de Berazategui. Source: done by the authors by mean of photo-interpretation.

	Superficie total 2010 ha	Urbano ha (%)	Suburbano ha (%)	Rururbano ha (%)
Total	5990	5493 (92)	497 (8)	-

Otro indicador que expresa la tendencia extensiva del crecimiento urbano es la transformación de la densidad poblacional del total de áreas urbanizadas del partido en cada uno de los cortes temporales. La densidad resultante entre el cociente de superficie total del área urbanizada y población según censo 1991 es de aproximadamente 58 habitantes por hectárea, mientras que la resultante entre la superficie total del área urbanizada en 2009, y la población según censo 2010 es de aproximadamente 53 habitantes por hectárea (Tabla 3).

Tabla 3. Variación de la densidad poblacional bruta entre 1991 y 2010 en Partido de Berazategui. Fuente: Elaboración propia en base a fotointerpretación y CNPyV 1991 y CNPHyV 2010.

Table 3. Gross population density change between 1991-2010 in the Partido de Berazategui Administrative Area. Source: done by the authors by mean of photo-interpretation, and CNPyV 1991 and CNPHyV 2010.

Superficie área urbanizada 1990 ha	Densidad bruta 1991 Hab/ha	Superficie área urbanizada 2010 ha	Densidad bruta 2010 Hab/ha
4157	58	1382.4	53

La alta accesibilidad del área, la presencia de importantes áreas forestadas, y el valor del suelo han sido en origen los factores causales de la expansión, que asociados a la valorización de nuevas formas de vida urbana que asocian los patrones dispersos con la seguridad y calidad de vida, consolidan las formas expansivas de crecimiento.

Puede resumirse que la expansión urbana en Berazategui se relaciona con los siguientes problemas ambientales: avance de la urbanización sobre actividades productivas agropecuarias, dispersión con baja densidad poblacional, incompatibilidad de usos del suelo, entre otras cuestiones. Fenómenos que a escala metropolitana repercuten en un aumento de los movimientos residencia –trabajo y en altos déficits de equipamientos e infraestructuras de servicios y comunicación, y en la consolidación del ámbito metropolitano como un espacio de actividades secundarias y terciarias.

En términos de avance sobre áreas sensibles del medio natural merece destacarse que el área litoral sur de la RMBA es objeto de importantes presiones urbanizadoras para aprovechar su borde costero como soporte de áreas residenciales exclusivas. En Berazategui aún no se han concretado en gran extensión por el alto riesgo hídrico que presenta el área, aunque se verifican varias urbanizaciones privadas incipientes (Las Gaviotas, Puerto Trinidad, etc.), desplegadas en forma poco respetuosa con la capacidad de acogida del medio, y alterando elementos y procesos naturales y creando asimismo riesgos de efectos indeseados sobre la propia actividad residencial.

En Tandil, los espacios transformados desde la sanción del Decreto Ley 8912/1977 demuestran dos lógicas, una tradicional en forma de mancha de aceite con un consumo de suelo intermedio, y la otra con características dispersas, asimilables a estadíos rururbanos, y con un alto consumo de suelo con patrón de crecimiento no planificado.

La primera, se produce por la conformación de un gradiente de periferización propia del crecimiento del modelo compacto, que se reconoce en su mayor expresión hacia las direcciones NO y NE. Este sector presenta en términos generales una composición heterogénea de tipos residenciales que podrían evidenciar cierta mixtura social. La segunda, de patrones rururbanos, en tanto se trata de asentamientos dispersos desarrollados hacia el sector EO, en forma de islas, con una alta dotación de equipamientos propios, mayormente asociada a localizaciones residenciales destinadas al alojamiento turístico. Estas características se diferencian de similares patrones en áreas metropolitanas, donde mayormente se relacionan con la presencia de urbanizaciones cerradas.

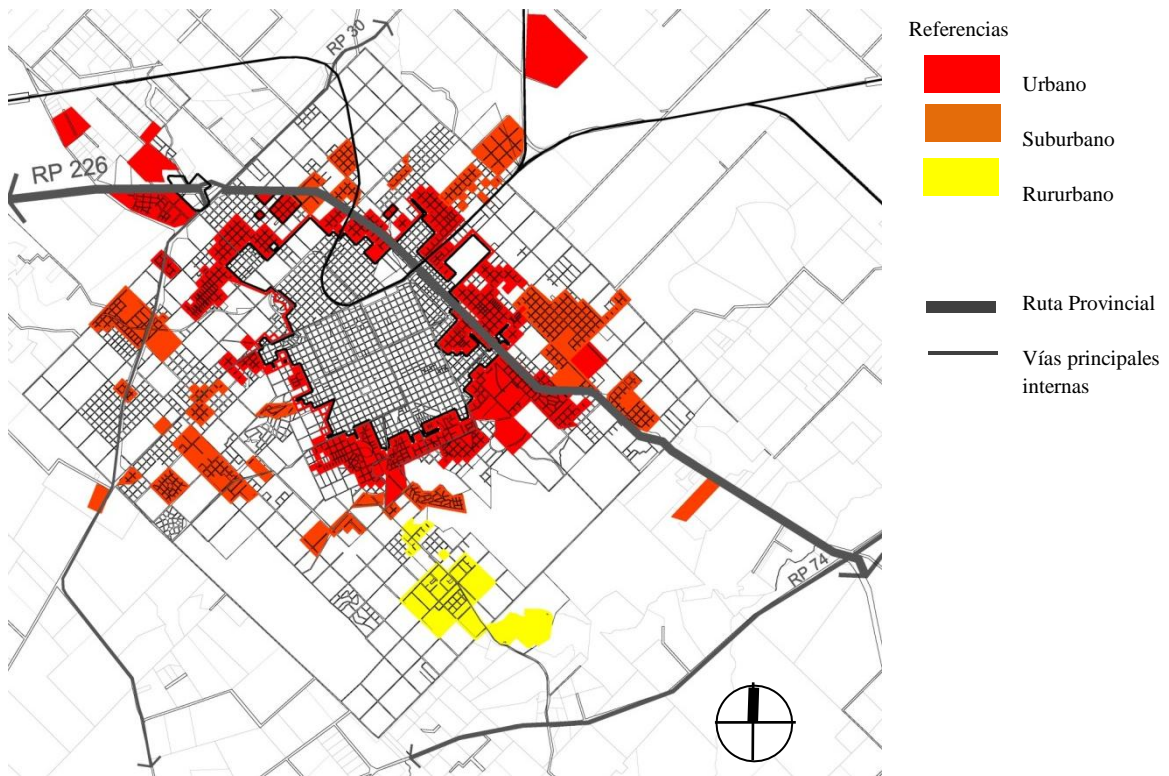


Figura 2. Estadios del proceso de expansión en el Partido de Tandil. Fuente: Elaboración propia en base a fotointerpretación, publicado en Rocca *et al.* (2011).

Figure 2. Sprawl process stages in the Partido de Tandil Administrative Area. Source: done by the authors by mean of photo-interpretation, published in Rocca *et al.* (2011).

Las áreas de expansión reciente representan un crecimiento del 112% de la superficie que ocupaba la ciudad de Tandil en el año 1985. El mayor porcentaje se corresponde con áreas con carácter suburbano (43%) dispuestas en continuidad cercana con el área central de la ciudad; en un porcentaje menor (42%) y en continuidad con las anteriores, pero desarrolladas con mayor dispersión sobre las vías principales, se disponen áreas de carácter urbano. Sólo en un sector, y con menor compromiso en extensión (15%), se

verifican los espacios con carácter rururbano, aunque son los que mayor compromiso ambiental presentan por su localización en el piedemonte serrano (Tabla 4).

Tabla 4. Cuantificación de las diferentes áreas de expansión en el Partido de Tandil.

Fuente: Elaboración propia en base a fotointerpretación.

Tabla 4. Quantification of the diferente sprawl areas in the administrative area named Partido de Tandil. Source: done by the authors by mean of photo-interpretation

Área	Crecimiento			
	Superficie total 2010 ha	Urbano ha (%)	Suburbano ha (%)	Rururbano ha (%)
Área Urbanizada	2195	923 (42)	951(43)	321 (15)

De la misma manera que en el caso de Berazategui, puede compararse una baja en la intensidad de ocupación al estimar la densidad poblacional bruta total del partido en cada uno de los cortes temporales, resultante entre el cociente de superficie total del área urbanizada y población según censo 1991 es de aproximadamente habitantes por hectárea, mientras que la resultante entre la superficie total del área urbanizada en 2009, y la población según censo 2010 es de habitantes por hectárea (Tabla 5).

Tabla 5. Variación de la densidad poblacional bruta entre 1991 y 2010 en la Ciudad de Tandil. Fuente: Elaboración propia en base a fotointerpretación y CNPyV 1991 y CNPHyV 2010

Table 5. Change in gross population density of Tandil city for the period 1991 – 2010. Source: done by the authors by mean of photo-interpretation, and CNPyV 1991 and CNPHyV 2010.

Superficie área urbanizada 1990 ha	Densidad bruta 1991 hab/ha	Superficie área urbanizada 2010 ha	Densidad bruta 2010 hab./ha
1957	46	4152	28

En cuanto a los factores que han conducido estos patrones de expansión, puede relacionarse al primer tipo con la construcción de conjuntos habitacionales, que ha significado un importante impulso en la extensión de la mancha urbana hacia todas las direcciones geográficas. También puede inferirse como un factor importante el menor valor del suelo de estas áreas de borde, en relación a los altos precios de las áreas centrales, por lo que resultan atractivas para la localización de viviendas individuales, fundamentalmente en el crecimiento desarrollado hacia el sector NE, donde la mancha urbana se ha extendido en mayor magnitud. Este sector presenta una alta accesibilidad en relación a su proximidad a la Ruta 226, y cuenta con la localización de equipamientos importantes de escala local y regional, como la sede de la Universidad Nacional de Centro, el Hipódromo, y el Golf Club Tandil. En relación al segundo tipo de patrones, además del uso turístico mencionado, puede inferirse como el factor

fundamental soporte natural, considerando los beneficios, atractivos paisajísticos y ambientales que ofrecen las sierras, asociados al ideal de bienestar y calidad de vida

Sintetizando, la expansión urbana en Tandil puede relacionarse con los siguientes problemas ambientales: avance de la urbanización sobre áreas ambientalmente débiles, deterioro de paisajes y ecosistemas, y dispersión con baja densidad poblacional con la consecuente necesidad de extensión de las infraestructuras de soporte.

POLITICAS PARA EL HABITAT RESIDENCIAL

Acompañando el reconocimiento y análisis de las áreas de expansión, se revisaron las acciones estatales (Planes, Programas y Proyectos) vinculadas a la construcción de viviendas y de regulación y localización de urbanizaciones cerradas impulsados desde la implementación del Decreto Ley 89127/1977 hasta la actualidad que permitieran explicar con mayor precisión algunos de los factores causales del proceso.

La tierra y la vivienda de interés social

Como antecedentes podemos citar diversas acciones en materia de tierra y vivienda (Leyes de Congelamiento de Alquileres, Comisión Nacional de Casas Baratas, Ley de Propiedad Horizontal, Créditos del Banco Hipotecario, Comisión Nacional de

Viviendas, Fondo Federal de Vivienda, etc.) pero es en 1972 con la creación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI Ley 19929 de 1970) que se consolida un sistema centralizado de provisión de vivienda social.

A nivel provincial se lanza el FOPROVI Ley 9573/80 y durante el primer gobierno democrático se lanza el Programa de Viviendas para centros de Servicios Rurales VIVIENDAS RURALES (1983/87). A fines de los 80' a nivel provincial se lanza el Programa Social Familiar de tierras de la Provincia de Buenos Aires Plan Pro-tierra (Dto 815/88). Con las normas que regulan dicho plan el propio Estado se "autoriza a generar subdivisiones con lotes menores a los establecidos por la Ley Marco 8912/77", en referencia al Tema que da origen al Dto. 4931/88. En sus objetivos pretende lograr una regularización urbana y dominial, donde la Escribanía Gral de Gobierno (Ley 10.830/89) tiene a su cargo las regularizaciones dominiales de interés social.

A nivel Nacional mediante el Plan Arraigo (Dto 156/92) se transfiere tierra del Estado Nacional a la Provincia y/o municipios con el fin de conformar bancos de tierra y regularizar ocupaciones "ilegales" realizadas en varios partidos del AMBA o en grandes centros urbanos. Es interesante considerar los cambios que se introducen en la política habitacional a partir de la reestructuración del Estado, que incluye la descentralización del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) en 1992y se desarrolla mas una política de tierra (regularización, lote con servicio, etc.) que una política de construcción de vivienda.

A partir del año 2000, las acciones en materia de vivienda son afectadas por la profunda crisis político-económica que se produce a escala nacional, que se reproducen en los ámbitos provincial y local, por lo que fueron escasas las acciones orientadas a la población de menores recursos en materia habitacional. Dos programas que se orientan a atender problemas habitacionales y de empleo –el de Emergencia Habitacional y el de Solidaridad Habitacional – no han alcanzado logros importantes.

A partir de fines de 2004, se destaca la puesta en marcha de Programas Federales, en cuyo marco se han iniciado una serie de operatorias en todo el país, orientadas en gran parte a la producción masiva de viviendas llave en mano llevadas a cabo por grandes empresas constructoras.

En el partido de Berazategui se promueve la construcción de 17 barrios de vivienda con un total de 1480 viviendas en el período de estudio materializándose el 38% de las mismas desde 1979 a 1990 (560 viviendas) 2% (28 viviendas) desde 1991 a 2000 y el 60% restante entre 2006 a 2010 (892 viviendas).

En el partido de Tandil son 33 acciones o barrios de vivienda con un total de 1396 viviendas en el período de estudio materializándose el 27% (380 viviendas) en el período 1979 a 1990; el 54% (758 viviendas) en el período 1991 a 2000 y el 19% (258 viviendas) en el periodo 2001-2010

Urbanizaciones cerradas

Se analizó el marco normativo de generación de Urbanizaciones Cerradas donde en líneas generales hasta comienzos de los 80' se desarrollaban a partir de la figura de "Clubes de Campo" con subdivisiones aprobadas por GEODESIA Pcia de Bs As en el marco de la Ley 8912/77 y el Dto. Ley N° 9404/86 que regulaba su construcción. Paralelamente se ha ido desarrollando otro procedimiento a partir de la utilización de la Ley 13512/48 cuyo espíritu estaba orientado a solucionar la problemática de la vivienda "en la ciudad" a partir del condominio o la venta en porciones indivisas de una propiedad. Este procedimiento ha generado una serie de irregularidades y un "vacío jurídico" que recién durante los 90' se reinterpreta o reglamenta a partir de hechos ya consumados a partir de la creación de "Barrios Cerrados" (Res. 74/97 Secretaria de Tierra y Vivienda y Decreto Ley 27/98) como así también la creación de un registro único provincial (Decreto 1636/08, que crea el registro único urbanístico de la provincia de Buenos Aires o RUUPBA, registro y control del ordenamiento urbano - suelo) que posteriormente será flexibilizado mediante el "Programa de Descentralización Administrativa a Municipios sobre Gestión de Urbanizaciones Cerradas" (Dto. Ley 1727/02).

Es entonces que se han especializado las urbanizaciones cerradas con la información pública disponible. Se incorporaron aquellos barrios que se encuentran en el sistema de catastro territorial de ARBA (Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires), como así también aquellos casos "atípicos" encontrados en el reconocimiento del territorio durante el proceso de la investigación.

El partido de Berazategui cuenta con antecedentes en la creación de Clubes de Campo previo a la sanción de la Ley provincial. El Country Club “El Pato” (1970) y “El Carmen” (1979) fueron los primeros barrios cerrados del sur metropolitano. Sobre la base de este antecedente y a partir de la concreción de obras de infraestructura principalmente la Autovía 2; en el municipio se desarrollaron 22 emprendimientos que han transformado en los últimos 30 años alrededor de 1500 Has rurales en 10000 parcelas (sup. prom de 800m² mas espacios comunes) bajo esta modalidad de ocupación, con un importante apoyo de la gestión municipal. Existen dos barrios “atípicos” con características similares a los anteriores. Uno es el barrios “San Juan” que al encontrarse delimitado con las vías del Ferrocarril y el Parque Pereyra Iraola (Policía Caminera) y otras propiedades públicas de uso rural, funcionando con dos acceso sobre el Camino General Belgrano y todo su perímetro cerrado con seguridad y sin un marco normativo claro. Por otra parte y bajo la misma legalidad “El Carmencito” ha sido “encerrado” por la RP2 y distintas urbanizaciones cerradas.

El partido de Tandil en cambio, cuenta con 3 urbanizaciones cerradas Valle Escondido (7.5 Ha), Altos Aires Serranos (3.6 Ha) y Sierras de Tandil (2.9 Ha): esta última se encuentra próximo al sudeste del casco urbano a diferencia de las otras dos que se encuentran próximas a la ruta 74 a 4km del casco.

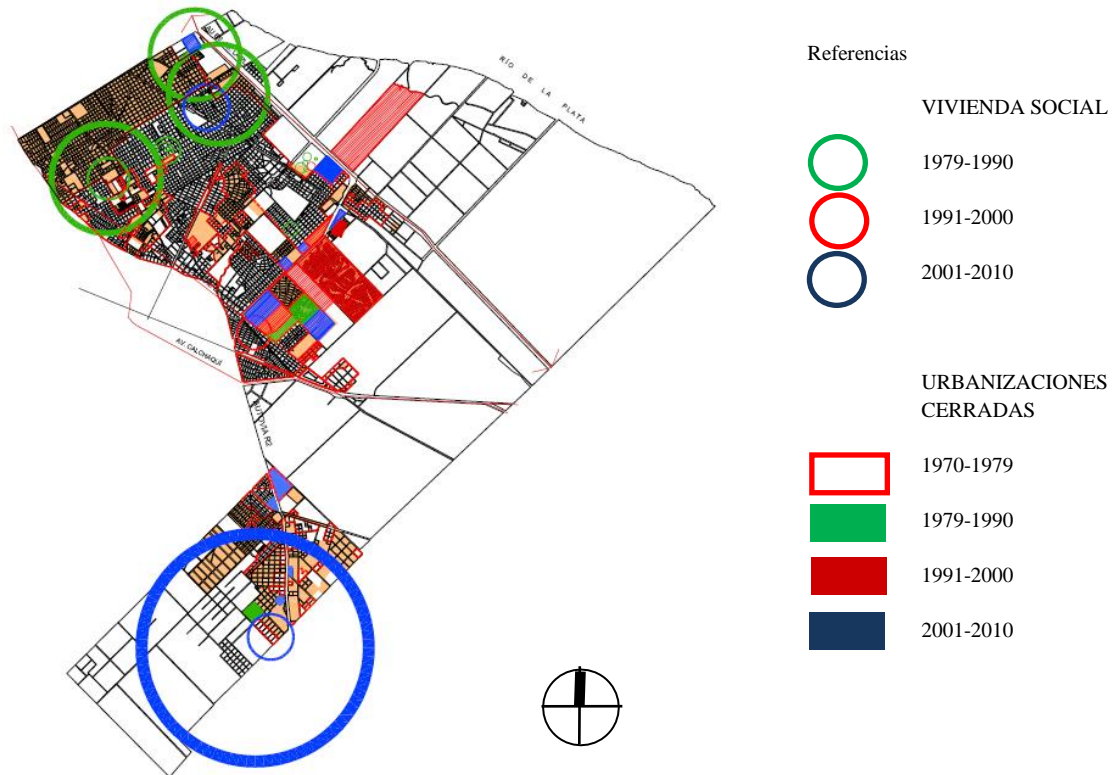


Figura 3. Vivienda social y urbanizaciones cerradas en áreas de expansión urbana reciente en Berazategui. Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por el IPVPBA, publicado en Rocca *et al.* (2011)

Figure 3. Closed Social housing in recent urban sprawl areas at Berazategui. Source: done by authors according to information provided by the IPVPBA, published by Rocca *et al.* (2011)

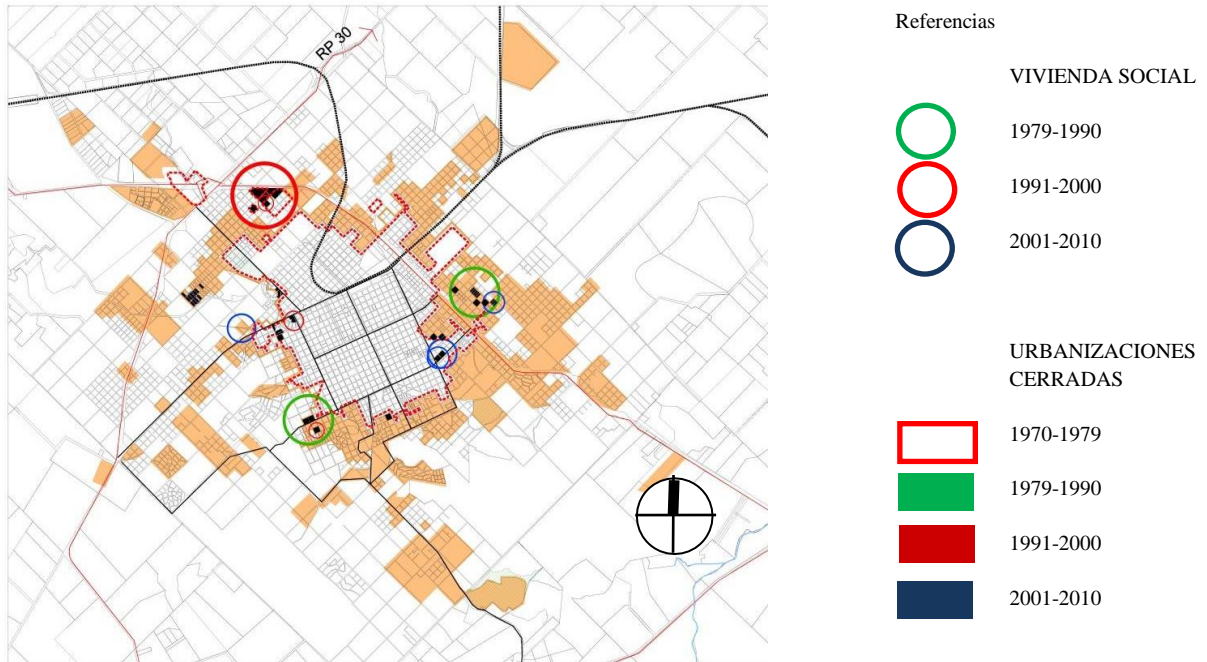


Figura 4. Vivienda Social y Urbanizaciones Cerradas en Areas de Expansión en Berazategui. Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por el IPVPBA, publicado en Rocca *et al.* (2011)

Figure 4. Social Housing and Closed Urbanizations in Sprawl Areas at Berazategui. Source: done by the authors with data provided by the IPVPBA, published in Rocca *et al.* (2011)

CONCLUSIONES

Los avances del estudio permiten confirmar que desde el punto de vista espacial se afianza el modelo de ciudad dispersa, cuyos rasgos son tan complejos como

los de la ciudad tradicional. Dicho modelo genera sectores urbanos disociados, de una escala considerable con una dinámica de cambios constantes, impulsados por actores diversos.

Además de comprobarse la continuidad del proceso de expansión metropolitana, se verifica la existencia de procesos de expansión en ciudades no metropolitanas. En ambos casos sostenidos por “nuevas” actividades económicas que responden a las transformaciones a nivel regional y global que otorgan un rol preponderante a las actividades inmobiliaria y turística.

Por su parte, puede afirmarse que las políticas de Tierra y Vivienda, mayormente generadas desde los niveles de gobierno intermedio y superior, no han sido articuladas adecuadamente con los gobiernos locales, considerado su incidencia en la conformación de áreas de expansión urbana, contribuyendo a la dispersión y fragmentación espacial y social. Estas políticas, actuando con objetivos sectoriales, impulsaron el crecimiento hacia áreas no previstas, y presionaron sobre otros usos de la tierra de menor relevancia económica, como pueden ser los espacios verdes abiertos o los agropecuarios.

Es decir, las distintas acciones verificadas no han sido articuladas adecuadamente en el marco de modelo de ciudad sustentable que persigan como objetivos, junto con el desarrollo económico la utilización racional del territorio, la gestión responsable de los recursos naturales, y la calidad ambiental. En este sentido, es oportuno destacar el rol que tiene el ordenamiento territorial, en tanto pueda constituirse como una política planificada en articulación con el desarrollo económico y social que adopte un enfoque

global y sistémico, que sea capaz de equilibrar la relación entre actividades humanas y ambiente.

Tanto Berazategui como Tandil son ámbitos que incluyen áreas de vulnerabilidad y fragilidad especial, que hacen recomendables la adopción de medidas específicas de ordenamiento territorial frente a los procesos de expansión urbana recientes que contribuyan a prevenir nuevos impactos ambientales negativos, corregir las acciones que originan impactos para reducirlos, y a articular acciones de los distintos actores sobre el territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar A & Alvarado C. 2006. *La reestructuración del espacio urbano*. Geografía para el SXXI, UNAM, México
- Ciccolella. 2004. *Metropolis en transición: Buenos Aires al desnudo*. UNAM , México
- Entrena Duran F. 2005. Problemas y retos de las actuales políticas urbanas en el contexto de las presentes tendencias hacia formas difusas de ciudad. *Pampa*, Revista Interamericana de estudios territoriales, Santa Fé, Argentina, 1
- Gutman M & Hardoy J. 2007. *Buenos Aires 1536-2006. Historia Urbana del Área Metropolitana*. Ed. Infinito, Buenos Aires
- Marengo C. 2003. Estrategias habitacionales en los bordes urbanos. Puntos de partida para analizar la expansión suburbana *Revista Proyección*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Ed. UNC, 2

- Matteucci S, Morello J *et al.* 2006. *Crecimiento Urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural. El caso de la ecorregión pampeana*. Ed. Orientación, Buenos Aires.
- Pujadas R & Font J. 1998. *La Ordenación de Territorios Especialmente Vulnerables*. Capítulo en Ordenación y Planificación Territorial, libro de los mismos autores. Editorial Síntesis, Madrid, España
- Rocca MJ, Plot B, Lancioni A, Ríos L, Sforzi V & Dellachaux A. 2010. Procesos de Expansión Urbana. Metodología para el análisis de modelos y tendencias en la Pcia. de Buenos Aires. *IX Bienal Internacional Del Coloquio De Transformaciones Territoriales*, Ciudad de Buenos Aires
- Rocca MJ, Lancioni A, Ríos LR, Dellachaux A & Sgori A. 2011. Expansión Urbana En Municipios de la Provincia de Buenos Aires: avances del proceso y vínculos con las políticas territoriales. *Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos “Pensar la Ciudad, Cambiar la Ciudad: Los retos de la investigación en América Latina a comienzos del siglo XXI”*