

Arqs. María Julia Rocca | mariajuliarocca@hotmail.com

Alejandro Lancioni

Alejandra Sgroi

Inés Carol

Licia Ríos

CIUT Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales. Facultad de Arquitectura y Urbanismo - Universidad Nacional de La Plata La Plata, Buenos Aires, Argentina

SUSTENTABILIDAD TERRITORIAL E INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN DEL PERIURBANO*

RESUMEN

En la ciudad latinoamericana, el modelo de crecimiento dominante en la actualidad es el disperso y de baja densidad, tanto por su extensión y problematicidad, como por la novedad de los procesos socio urbanos y ambientales que involucra. Ejerce importantes influjos sobre amplios territorios periurbanos y rurales, cuestión que demanda estrategias e instrumentos de planificación que optimicen el uso del suelo hacia una mayor sustentabilidad territorial.

La modalidad más difundida es la regulación con definición de límites y condicionamientos a la urbanización fundamentados por la racionalidad

económica y funcional del crecimiento urbano. En casos, este tipo de estrategia se fortaleció con políticas de revalorización, económica y ambiental, de espacios no urbanos, y/o de descentralización con promoción de nuevas centralidades.

Dado que los territorios periurbanos constituyen ámbitos sensibles al crecimiento extensivo, se propone evaluar su consideración en las políticas de ordenamiento territorial. Se presenta un estudio exploratorio sobre instrumentos vigentes en 69 municipios de la provincia de Buenos Aires -seleccionados según nivel alcanzado en el proceso de planeamiento- donde se evalúan criterios

y modalidades de regulación de los espacios periurbanos, y el grado de sustentabilidad resultante desde su condición de mixtura de usos propios del área urbana y de la rural.

**PALABRAS CLAVES: PERIURBANO
INSTRUMENTOS- REGULACIÓN –
SUSTENTABILIDAD**

ABSTRACT

In the Latin-American city, the current dominant model of growth is disperse and with low density, both because of its extension and intricacy and because of its novel socio-urban and environmental processes. This growth affects vast peri-urban and rural territories, which demands planning strategies and tools to improve the land use towards a better territorial sustainability.

The regulation with the setting of limits and restrictions to the urbanization justified by the economic and functional rationality of the urban growth is the most widespread modality. In cases, this kind of strategy is reinforced by means

of policies of revaluation, both economic and environmental, of the non-urban areas, and/or policies of decentralization of with the promotion of new centralities.

Since the peri-urban territories constitute areas which are sensitive to the extensive growth, it is proposed to evaluate its considerations in the policies of territorial planning. Therefore, it is presented an exploratory research on the current tools of 69 municipalities of Buenos Aires province – selected according to the level obtained in the planning process. In this research, it will be evaluated the criteria and modalities of regulation in peri-

urban areas as well as the degree of sustainability as a result of its condition of mixture of uses typical of urban and rural areas.

KEYWORDS : PERI-URBAN – TOOLS- REGULATION – SUSTAINABILITY

PRESENTACIÓN

Las actuales tendencias de crecimiento urbano de las ciudades conjugan procesos simultáneos de atracción y expansión, que se expresan en la configuración territorial por un alto grado de dispersión y baja densidad de ocupación, con impacto sobre los entornos urbanos y las áreas rurales. Esos procesos se manifiestan espacialmente con nuevos tejidos residenciales en pequeños núcleos aislados, en tramas contiguas o separadas del área urbana principal, y en la implantación de usos periurbanos locales y regionales que imprimen rasgos específicos a la interfase urbana-rural.

Podría interpretarse que, estas nuevas tendencias de peri urbanización y rururbanización, pueden ser sostenibles en un contexto social y económico adecuado capaz de sostener el nivel de vida asociado a ese lugar: recursos económicos para acceder al suelo, viviendas individuales y movi-

lidad basada en transporte privado, y población que puede mantener su vinculación con la ciudad y vivir alejada (Indovina, 2007: p. 13) aunque es necesaria su revisión en términos ecológicos, ambientales y de equidad, al evaluar su sustentabilidad en términos integrales.

En el contexto latinoamericano estas tendencias no siempre están acompañadas con el desarrollo de actividades productivas ni oferta de empleo, ni todas las demandas de suelo se resuelven dentro del mercado formal ni con adecuadas condiciones infraestructurales. El impacto diferencial sobre los sectores sociales y de la economía -que da lugar a distintas estrategias-, sumado al alto grado de debilidad del estado frente a los intereses del mercado, complejiza la conducción de los mencionados procesos a través de la planificación y gestión territorial.

En general los gobiernos de las ciudades, fun-

damentados por la racionalidad económica y funcional del crecimiento urbano, promueven el modelo de ciudad compacto definiendo límites y fuertes restricciones a la expansión. Frente a las nuevas tendencias de crecimiento disperso y de baja densidad, surgen estrategias alternativas de planificación territorial en base a sistemas policéntricos, que combinan políticas de revalorización económica y ambiental de los espacios no urbanos, y de descentralización con nuevas centralidades en el entorno periurbano y aún en las áreas rurales.

Si bien es abundante la bibliografía destinada al estudio de las nuevas tendencias de expansión y sus consecuencias en el modelo de ciudad, así como a la condición periurbana, resultan escasos los estudios comparados centrados en evaluar cómo estos procesos y territorios son contemplados en los instrumentos de planificación territorial.

El propósito de esta ponencia consiste en avanzar en el estudio de modalidades de intervención planificada vinculadas a los procesos de expansión urbana, y en particular sobre el espacio periurbano entendido como territorio de interfase, dinámico, y sensible a procesos simultáneos y contradictorios ejercidos tanto del área urbana como de la rural. Desde esta perspectiva, se plantea la continuidad y profundización de trabajos previos y en curso, realizados por el equipo en esta línea temática en el territorio de la provincia de Buenos Aires. Aquí se presenta un estudio exploratorio referido a la regulación del espacio periurbano en los instrumentos de planificación municipal vigentes en el marco de la ley 8912/77. Se presenta el marco de referencia constituido por la delimitación conceptual y estudios antecedentes a partir de los cuales se formuló el problema y se apoyó la metodología; los resultados del estudio exploratorio sobre una muestra de 69 instrumentos de planificación (diferenciando municipios metropolitanos y pampeanos); y el reconocimiento de aspectos innovadores en materia de regulación del periurbano.

1. MARCO DE REFERENCIA

1.1 LA CONCEPCIÓN DEL PERIURBANO EN LA INTERVENCIÓN PLANIFICADA

Si bien el término periurbano alude a una situación locacional respecto al área urbana, son los procesos sociales, demográficos, culturales y económicos, en casos contradictorios, los que definen su condición específica y dinámica, así como determinantes de su configuración espacial. Como espacio puede ser entendido de distintas maneras: unas veces como límite, otras como zona de amortiguación y otras como la confluencia diversa de usos (Lopez et al, 2005: p. 35) En el espacio de transición urbano rural Valenzuela Rubio (1986:) distingue al periurbano como la

parte interna -diferenciándola de la externa que denomina rururbano- y lo define como un *continuo, donde domina el uso urbano y se combinan disparidad de usos (residencial, industrial, equipamientos, reservas verdes) y agricultura intensiva*. En concordancia con esa condición de mixtura de usos del suelo urbanos y rurales, Barsky (2006: p.15) designa el borde periurbano como un "territorio productivo, residencial y de servicios que se desarrolla en el contorno de las ciudades", y supe dita esta característica a la demanda de abastecimiento desde las cercanías que, para el caso argentino correspondería a ciudades de más de 250.000 hab. Sin embargo la inserción territorial, aptitud de los suelos y las dinámicas económica y demográfica, han demostrado ser factores desencadenantes de transformaciones y mixtura periurbana en territorios metropolitanos y de modo incipiente en centros dinámicos con menor base poblacional (Rocca, 2013: pp.9-10). Desde esa condición de mixtura y considerado como ámbito de conflicto entre las presiones que se ejercen desde lo urbano y desde lo rural, diversos autores coinciden en contemplar como indicador de periurbano la preexistencia de una actividad agrícola y una sociedad rural vital sobre las cuales la urbanización ejerce presión (Kayser y Schektman, 1982: 2-34). Frente a esta concepción de periurbano como ámbito de mixtura de usos, resulta pertinente avanzar en aquellas precisiones que posibiliten reconocer, interpretar e intervenir, a través de instrumentos de regulación, en el ordenamiento de estos procesos en curso. Implica indagar en distintas perspectivas las manifestaciones espaciales del fenómeno factibles de ser controladas desde la normativa. Desde su componente morfológica, una de las manifestaciones paisajísticas y sociales más características del periurbano es el tipo particular de agricultura que se practica, que conforma un

"entramado de explotaciones primario intensivo en el denominado "cinturón verde", dando lugar a espacios abiertos en los que se combinan asentamientos residenciales de baja densidad y diferente extensión (Barsky, 2013: p. 12). Los cambios en la población asentada y las nuevas funciones en el marco de actividades de base agraria se expresan en transformaciones en la subdivisión del suelo, surgimiento de distintos modos de fraccionamiento para diversos usos (urbanizaciones cerradas, parques industriales, nodos logísticos); incorporación de tecnología en las actividades agrarias; nuevas centralidades basadas en emprendimientos residenciales y/o comerciales, etc. Desde la concepción ambiental el periurbano se define como el **"ecotono franja de transición entre dos ecosistemas con estructuras y funcionamientos distintos (el urbano y el rural)"** que trasciende los límites jurisdiccionales. En él se conjuga la presión de la expansión urbana sobre los espacios rurales circundantes, y la de los propios procesos productivos (Di Pace, 2004: p.147). También como franja de transición, puede asimilarse a un **"sistema en mosaico que contiene relictos "naturales o ecosistemas residuales (parches) donde coexisten los sistemas productivos"** (Di Pace 2004: p.148). Si bien esta perspectiva abrió un frente de regulación del uso y ocupación capaz de proteger el suelo productivo y los recursos naturales, nuevas iniciativas ponen el acento en el reconocimiento de la función ecológica y de los servicios ambientales involucrados en el periurbano, con nuevos instrumentos de planificación y gestión (declaraciones, compensaciones, subsidios, etc.) Finalmente, en la mirada urbanística el espacio periurbano se puede entender como un **"ámbito sometido a procesos económicos vinculados a la valorización del suelo como consecuencia de la urbanización"** (Garay en Di Pace 2004: p.149). Se ponen en evidencia en los patrones de asentamiento fuera de las previsiones normativas que

combinan urbanización en intersticios rurales, con espacios vacantes expectantes especulativos, dando lugar a gran informalidad en los usos del suelo y a procesos de urbanización con desvalorización del periurbano.

Las distintas perspectivas no son excluyentes, sino que se complementan, y esto contribuye a que los espacios periurbanos no puedan ser reducibles a una categoría, por el contrario existen muchas variantes determinadas por los puntos fuertes o dinámicas que proyectan presiones diversas y a veces contradictorias. (Valenzuela, 1987: p. 87).

1.2 EXPANSIÓN URBANA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y REPERCUSIONES PERIURBANAS EN CIUDADES BONAERENSES

Estudios recientes realizados por el equipo permitieron caracterizar en distintas ciudades de la provincia de Buenos Aires el crecimiento urbano por extensión¹. Así se verificó la coexistencia del modelo de expansión “tradicional de gradiente” con el modelo de expansión “disperso y de baja densidad” que en los patrones territoriales del área de extensión conjuga los estadios urbanos, suburbanos y rururbanos del proceso.

En ese marco de transformaciones en el periurbano, se constataron modificaciones en las relaciones de complementación social y económica entre lo urbano y lo rural, expresadas en el aumento significativo de los usos residenciales, de

1 La reseña realizada del estudio antecedente “PROCESOS DE EXPANSION URBANA, POLITICAS TERRITORIALES Y TRANSFORMACIONES EMERGENTES. El caso de la Provincia de Buenos Aires” (proyecto acreditado UNLP - U 098 período 2009-2012) constituye el marco de referencia empírica vinculado a los procesos de expansión urbana en ciudades representativas del sistema urbano bonaerense, donde se analizaron las transformaciones en el periurbano a partir de patrones de asentamiento que combinan uso, subdivisión y ocupación del suelo, y que constituyen las variables que se regulan a través de los instrumentos de ordenamiento territorial municipal en el marco de la ley provincial de Ordenamiento territorial 8912/77.

equipamientos y servicios urbanos, y en la instalación de nuevos equipamientos y servicios para la actividad agropecuaria. En el caso de las ciudades del contexto metropolitano la relación se expresa en el aprovechamiento de recursos paisajísticos y/o ambientales, o de oferta de espacio abierto susceptible de urbanizar a cambio de la expulsión de las actividades productivas agropecuarias. Mientras que en las ciudades del interior provincial las transformaciones demuestran además una cooperación más intensa entre lo rural y lo urbano, asociada a transformaciones en las actividades productivas agropecuarias.

En cuanto a la consolidación de las áreas de expansión se observaron altos contrastes sociales y espaciales: crecimiento acelerado y extensivo de las áreas urbanizadas con altos déficits de tierra y vivienda accesibles para los sectores sociales medios y bajos, demandas de nuevos estándares habitacionales para las clases medias y altas, conjugados con políticas públicas sectoriales que favorecen los procesos expansivos en el marco de debilitadas políticas de ordenamiento territorial. Los cambios en el contexto económico y sus repercusiones en las actividades productivas urbanas, combinadas con los procesos migratorios internos y externos, dan lugar a una heterogénea composición social y cultural en los entornos urbanos y rurales, con repercusiones en las modalidades de uso y ocupación del suelo, y consecuentemente en las demandas de calidad urbana y en las posibilidades de satisfacerlas desde el estado. Las mencionadas transformaciones se analizaron en correspondencia con la vigencia de la Ley 8912/77 que expresa la política de ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires. A más de 30 años de vigencia, las normativas de zonificación municipal, sin planes que las enmarquen, resultan indeterminadas en cuanto a principios y lineamientos para conducir la expansión urbana.

Esto, sumado a la falta de proyectos y/o mecanismos de gestión que las viabilicen en forma proactiva, disminuye las posibilidades de regulación municipal dejando la conducción del proceso a criterio de las iniciativas privadas u organismos sectoriales.

En la clasificación del territorio la ley, además de áreas urbanas y rurales, reconoce un área denominada complementaria que la define exclusivamente por su relación con el área urbana, sin contemplar la condición de interfase urbano-rural, ni consecuentemente la mixtura de usos de las distintas áreas². Establece que las áreas complementarias conjuntamente con las urbanas conforman los centros de población e integran una unidad territorial. Esto, sumado a que no prevé las categorías de “suelo urbanizable” y “no urbanizable”, puede dar lugar a interpretar las áreas complementarias y rurales como potencialmente urbanizables. Recién con el decreto reglamentario 1549/83 sin modificar lo anterior, se explicita que el uso específico dominante del área complementaria es el agropecuario intensivo³. También da lugar a la figura del Club de Campo como emprendimientos residenciales en el área rural, asimilables a un reconocimiento de las tendencias de rururbanización.

En este contexto de transformaciones territoriales y normativas, de debate en torno al fenómeno periurbano, y al reconocimiento de la planificación como herramienta para el desarrollo, cada municipio regula su jurisdicción reinterpretando las condiciones de su territorio así como las políticas

2 Área complementaria: sectores circundantes o adyacentes al área urbana, en los que se delimiten zonas destinadas a reserva para ensanche de la misma o de sus partes constitutivas, y a otros usos específicos ...” Art. 6 Ley 8912/77

3 “...con parcela no inferior a la de la unidad económica...” “... al delimitar áreas y zonas los terrenos aptos para explotaciones agropecuarias extensivas e intensivas deberán preservarse para dicha finalidad”. Art°1 del Dec. 1549/83 que reglamenta el Art° 10 del Dec. Ley N° 8912/1977

que se desprenden del marco legal provincial. Se plantea como hipótesis que bajo un mismo marco legal provincial las normativas municipales de ordenamiento territorial interpretan y regulan de diferente modo los espacios periurbanos en algunos casos sin reconocer las nuevas tendencias.

1.3 ASPECTOS METODOLOGICOS

Teniendo en cuenta que el estudio exploratorio se realizaría sobre los marcos regulatorios vigentes en materia de ordenamiento territorial a nivel municipal (planes y/o zonificaciones), el marco teórico sintetizado posibilitó delimitar la noción de periurbano tanto desde su concepción espacial como procesual, e identificar las variables relevantes que permiten su caracterización y al mismo tiempo su regulación. Se parte del supuesto de considerar que el área complementaria delimitada en las normativas incluye, parcial o totalmente, dinámicas periurbanas, y que en términos generales la mixtura de usos resulta representativa de la promoción del carácter periurbano.

El estudio se realizó en base a información suministrada por la Dirección Provincial de Infraestructura Urbana y Territorial, Ministerio de Infraestructura, y a la disponible en el sitio de la web Urbasig de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, Ministerio de Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires. Fueron analizados y evaluados un universo de 69 municipios, que representan el 52 % del total provincial⁴. La información se sistematizó en matrices tomando como unidad de análisis el instrumento municipal vigente; y como variable de anclaje el área complementaria definida en la zonificación⁵.

4 De un total de 135 municipios bonaerenses se seleccionaron los que mínimamente tienen Zonificación, y se descartaron por su total urbanización los de la 1ª y 2ª corona de la región metropolitana de Buenos Aires.

5 Para los municipios metropolitanos se consideró todo el te-

Se caracterizaron los municipios según su pertenencia metropolitana o interior pampeana; categoría de centro urbano (metropolitano, aglomerado extenso, centro en entono rural), e indicadores demográficos y económicos como dinámicas y condicionantes específicos.

Se analizó en profundidad la regulación de las áreas complementarias teniendo presente su delimitación y magnitud respecto al área urbana; las subáreas y/o zonas en que se dividen; y consignando los usos del suelo dominantes y complementarios promovidos. A partir de esta caracterización se identificaron los casos donde la normativa deja traslucir el reconocimiento y promoción del carácter periurbano diferenciando tres aproximaciones: 1) *explicita “periurbano” en la denominación y/o en el carácter de la zona;*

2) *promueve zona con usos dominantes residenciales y agropecuarios; o*

3) *promueve un mosaico de zonas con esa diversidad.* También se diferenció perfiles distintivos según el peso relativo del uso residencial o agropecuario, y se reconoció la preexistencia de las características promovidas por la norma a través de imágenes satelitales.

2. LA MIRADA AL PERIURBANO EN LOS INSTRUMENTOS REGULATORIOS

La provincia de Buenos Aires cuenta en la actualidad con 135 municipios – partido, y alberga según el CNPHYV 2010 (INDEC) a más de 15,5 millones de habitantes. Desde el punto de vista de la estructuración del territorio, es clara la existencia de dos regiones diferenciadas principales, la interior pampeana y la metropolitana.

El interior pampeano se caracteriza por el predominio de territorio rural, sobre el que se desarrolla un sistema de ciudades, donde la mayoría de los núcleos no supera los 50 mil habitantes, a excepción del territorio municipal, y para los pampeanos el área complementaria correspondiente al centro urbano principal.

ción de dos grandes aglomerados (Mar del Plata y Bahía Blanca) y unas pocas ciudades grandes que funcionan como polos regionales. El área metropolitana reúne las principales actividades económicas, sociales y políticas del país y tres cuartas partes de la población provincial. En un continuo de urbanización congrega las principales infraestructuras y equipamientos con las mayores intensidades de ocupación del país (Cuadro 1)

Región	Población	Regiones y Polos Regionales
Interior Pampeano (95 municipios)	3.713.607 hab.	
Metropolitana (40 municipios)	11.911.477 hab.	

Cuadro 1 - Regiones de la Prov. de Buenos Aires **Fuente:** Elaboración propia en base a INDEC, CNPHYV 2010 y esquema de regionalización de la provincia de Buenos Aires, Gno. PBA, 2010.

Atendiendo a la singularidad del territorio provincial, la indagación en los instrumentos se realizó desagregando estos dos universos de análisis, y teniendo en cuenta las diferencias que existen al interior de los mismos.

INTERIOR PAMPEANO

En el caso del territorio interior pampeano, se analizaron 51 ciudades cuya población total supera los 2,85 millones de habitantes. Este universo de municipios está constituido por diversidad de asentamientos humanos que incluyen, estructuras urbanas conformadas por aglomerados de ciudades, grandes ciudades con estructuras urbanas complejas, estructuras urbano-rurales y pequeños centros de servicios rurales. En el Cuadro 2, puede observarse que la forma predominante es el asentamiento en pequeños núcleos urbanos,

en tanto la mayor cantidad de ciudades analizadas (37) cuenta con menos de 50.000 habitantes. Éstas, junto a aquellas que tienen entre 50.000 y 100.000, suman casi la mitad de la población de los partidos analizados.

Los centros urbanos de mayor jerarquía sólo estuvieron representados por tres grandes ciudades, Pergamino, Tandil y San Nicolás, y dos grandes aglomerados urbanos, Mar del Plata y Bahía Blanca, que en su conjunto suman cerca del 50% de habitantes.

La situación respecto del proceso de ordenamiento del territorio en el marco del Dec. Ley N° 8912/77 en general es deficitaria, ya que sólo 10 de los 51 municipios a los que pertenecen las ciudades, cuentan con plan de ordenamiento territorial o urbano.

Esta situación diversa en cuanto al desarrollo del proceso de planeamiento alcanzado, no responde a patrones por categorías de ciudades que pudieran deducirse de la lógica que relaciona tamaño de ciudad con desarrollo organizacional e instrumental vinculado al ordenamiento y gestión territorial. Los grandes aglomerados del interior provincial, Mar del Plata y Bahía Blanca poseen zonificaciones de sus territorios según usos de suelo, aunque en el último caso, la ciudad cuenta con un plan especial para su entorno periurbano. De las grandes ciudades, sólo Tandil posee plan de ordenamiento, las otras dos, Pergamino y San Nicolás, están reguladas a partir de zonificaciones de usos de suelo. En el otro extremo, se identificaron nueve ciudades pequeñas de menos de 50.000 habitantes que cuentan con planes de ordenamiento (Cuadro 3 - pág. siguiente).

Este desarrollo del proceso de planeamiento del territorio, y cada particular tratamiento dado a las áreas complementarias, se despliega sobre un sistema de centros con distintas vocaciones dentro de la actual estructura territorial provincial y de

Agrupamiento de ciudades por rango poblacional	Total habitantes	Ciudad / Partido	Población en ciudad	Tasa de incremento medio anual 2001/10	Densidad
Menos de 10.000	58460	GENERAL ARENALES / Gral Arenales	4321	0,2	10,1
		CARLOS TEJEDOR / Carlos Tejedor	5178	0,3	3
		MONTE HERMOSO / Monte Hermoso	6257	16,8	31,1
		FLORENTINO AMEGHINO / Florentino Ameghino	7225	9,2	4,9
		TRES LOMAS / Tres Lomas	7685	17,7	6,9
		HENDERSON / Hipólito Irigoyen	8640	9,4	5,9
		PEDRO LURO / Villarino	9494	17,7	3,1
		CARHUE / Adolfo Alsina	9660	5,6	2,9
10.000 – 49.999	822419	TORNQUIST / Tornquist	12723	8,9	3,1
		LOBERIA / Lobería	13005	3,3	3,7
		NAVARRO / Navarro	13220	8,6	10,5
		PIGUE / Saavedra	14383	5,7	5,9
		GENERAL VIAMONTE / General Viamonte	14496	2,7	8,4
		SAN ANDRÉS DE GILES / San Andrés de Giles	16243	11,3	20,3
		AYACUCHO / Ayacucho	17003	3,8	3
		SAN ANTONIO DE ARECO / San Antonio de Areco	19273	9,1	27
		GENERAL ALVARADO / Miramar	19553	15,9	24,5
		CORONEL PRINGLES / Coronel Pringles	20263	-4,1	4,4
		BENITO JUAREZ / Benito Juárez	20263	4,5	4
		CARMEN DE PATAGONES / Patagones	20533	8,8	2,2
		ROJAS / Rojas	23432	2,9	11,8
		SAN CARLOS DE BOLIVAR / Bolívar	26242	5,9	7
		ARRECIFES / Arrecifes	26400	7,1	23,4
		CAPILLA DEL SENOR / Exaltación de la Cruz	29805	23,8	47
		BRAGADO / Bragado	33222	3,0	18,7
		TRENQUE LAUQUEN / Trenque Lauquen	33442	7,7	7,8
		LOBOS / Lobos	36172	9,9	21
		NUEVE DE JULIO / Nueve de Julio	36494	4,1	11,1
		CORONEL SUAREZ / Coronel Suarez	36828	4,5	6,4
		CHACABUCO / Chacabuco	38418	7,8	10,2
		PEHUAJO / Pehuajo	39776	4,0	8,8
		LINCOLN / Lincoln	41808	1,8	7,2
		CHASCOMUS / Chascomus	42277	10,1	10,2
		LEZAMA / Lezama	42277	10,1	10,2
		BALCARCE / Balcarce	43823	4,7	10,6
		SAN PEDRO / San Pedro	45059	7,5	44,7
TRES ARROYOS / Tres Arroyos	45986	-0,3	9,6		
50.000-99.999	516058	PUNTA ALTA / Coronel Rosales	58499	2,3	38,3
		MERCEDES / Mercedes	63284	6,2	60,3
		CHIVILCOY / Chivilcoy	64185	6,2	31,2
		AZUL / Azul	65280	4,0	10
		NECOCHEA QUEQUEN / Necochea	84784	4,7	19,4
		OLAVARRIA / Olavarría	89721	8,1	14,6
		JUNIN / Junín	90305	2,1	40,1
		PERGAMINO / Pergamino	104922	6,0	34,7
100.000 – 249.999	353360	TANDIL / Tandil	115757	15,4	25,6
		SAN NICOLÁS / San Nicolás	132681	6,3	223,6
		250.000 y más	893382	BAHIA BLANCA / Bahía Blanca	299101
MAR DEL PLATA / General Pueyrredón	594281			10,5	423,8

Cuadro 2 - Caracterización general de las ciudades analizadas
Fuente: Elaboración propia en base a CNPhyV 2010, INDEC

la dinámica de integración regional. En términos generales las ciudades pequeñas presentan baja diversificación económica con perfil agropecuario, mientras que las ciudades grandes presentan una mayor diversificación que las lleva a funcionar como polos de desarrollo económico que organizan áreas de influencia. Las cuatro áreas de alto desarrollo económico se corresponden con el litoral fluvial del Río Paraná, el Gran Mar del Plata, el Gran Bahía Blanca y el nodo conformado

por Tandil, Azul y Olavarría. En el otro extremo del desarrollo económico y social, se destacan por su baja diversificación los partidos del noroeste, el litoral marítimo norte, y el sur-sudoeste provincial (MPFIPyS, 2008: pp. 207-210).

En este marco, no parece acertado referir a una, sino a muchas variantes de regulación de los espacios periurbanos, definidas por rasgos estructurales y dinámicas socioeconómicas y políticas, locales y extralocales, que sobre ellos proyectan presiones

diversas y contradictorias reconocidas de diverso modo por cada organización territorial local.

La exploración de los instrumentos permitió observar que menos de la mitad asume algún reconocimiento del carácter periurbano en las distintas variantes analizadas (Cuadro 4).

De la totalidad de instrumentos regulatorios analizados, solo dos pertenecientes a grandes ciudades, Tandil y Bahía Blanca, manifiestan un reconocimiento explícito de la cuestión periurbana. Podría afirmarse desde una primera aproximación general, que lo hacen reconociendo la emergencia de procesos de tipo rururbanos, que incluyen configuraciones y organizaciones urbanas en contextos rurales, tanto sea con tipos cercanos al suburbio o bien con enclaves de tipo residencial y/o de servicios.

Puede interpretarse que este reconocimiento responde a demandas y procesos propios de dos grandes ciudades o aglomerados urbanos, con concentraciones urbanas dinámicas y expansivas, y creciente diversificación de actividades. En ambas zonificaciones, este reconocimiento se fomenta con la determinación de “zonas extraurbanas”, “de servicios extraurbanos” o de “servicios suburbanos” que buscan consolidar un crecimiento discontinuo de los núcleos centrales, el afianzamiento de nuevas centralidades, el crecimiento residencial con baja densidad de población, mayor disponibilidad de espacio libre que el existente en la ciudad, y el desarrollo de nuevas actividades económicas locales, como el turismo rural y paisajístico.

El resto de instrumentos que presentan algún reconocimiento del carácter periurbano se divide entre aquellos que reconocen la mixtura del área complementaria a partir de definir una única zona con diversidad de usos (7) y los que reconocen la mixtura a partir de configurar una especie de “pathwork” dentro del área complementaria con

Desarrollo del proceso de planeamiento	Municipios Interior Pampeano
Plan de ordenamiento del partido	PIGUE; SAN ANTONIO DE ARECO; TANDIL; TORNQUIST
Plan de ordenamiento urbano	ARRECIFES; CARLOS TEJEDOR; CORONEL SUAREZ; FLORENTINO AMEGHINO; NUEVE DE JULIO; PEDRO LURO.
Zonificación	AYACUCHO; BAHIA BLANCA; BENITO JUAREZ; CAPILLA DEL SEÑOR; CARHUE; CHASCOMUS; CHIVILCOY; MIRAMAR; GENERAL ARENALES; GENERAL VIAMONTE; JUNIN; LEZAMA; LOBOS; MAR DEL PLATA; MERCEDES; NAVARRO; NECOCHEA; SAN ANDRÉS DE GILES; SAN NICOLÁS; TRENQUE LAUQUEN; TRES ARROYOS; TRES LOMAS
Zonificación de la ciudad	AZUL; BRAGADO; CARMEN DE PATAGONES; CHACABUCO; CORONEL PRINGLES; HENDERSON; LINCOLN; LOBERÍA; MONTE HERMOSO; OLAVARRIA; PEHUAJÓ; PERGAMINO; PUNTA ALTA; ROJAS; SAN CARLOS DE BOLÍVAR; SAN PEDRO; BALCARCE.

Cuadro 3 - Alcance del proceso de planeamiento territorial según Dec. Ley N° 8912/77 **Fuente:** Elaboración propia en base a Urbasig, Ministerio de Gobierno Provincia de Buenos Aires.

Tipo de reconocimiento	Ciudades Interior Pampeano		Porcentaje %
	Nombre	Cantidad	
No registra la cuestión periurbana	MONTE HERMOSO; SAN NICOLÁS; SAN ANTONIO DE ARECO; FLORENTINOAMEGHINO; NECOCHEA; GENERAL ALVARADO; ROJAS; PERGAMINO; ZÁRATE; GENERAL VIAMONTE; OLAVARRIA; HENDERSON; PEHUAJÓ; AZUL; TORNQUIST; JUNIN; CHIVILCOY; LINCOLN; CORONEL SUAREZ; PUNTA ALTA; CARHUE; CARMEN DE PATAGONES; TRES LOMAS; GENERAL ARENALES; BRAGADO; SAN CARLOS DE BOLÍVAR; CARLOS TEJEDOR; PEDRO LURO; PUNTA ALTA; BALCARCE; LEZAMA	31	61
Si lo reconoce, explícitamente	TANDIL; BAHIA BLANCA	2	4
Si lo reconoce, a partir de permitir la mixtura de usos en una zona	NUEVE DE JULIO; CHACABUCO; TRENQUE LAUQUEN; LOBOS; NAVARRO; ARRECIFES; CHASCOMUS	7	14
Si lo reconoce, a partir de permitir la mixtura de usos en un conjunto de zonas.	MAR DEL PLATA; SAN PEDRO; AYACUCHO; MERCEDES; SAN ANDRÉS DE GILES; LOBERÍA; CORONEL PRINGLES; BENITO JUAREZ; PIGUE; TRES ARROYOS; CAPILLA DEL SEÑOR	11	21

Cuadro 4 - Reconocimiento de la cuestión periurbana **Fuente:** Elaboración propia.

la suma de diversas zonas (11). Este conjunto de instrumentos pertenece a ciudades de muy diversa escala y características. Los primeros, regulan en su totalidad a ciudades pequeñas, con población menor a los 50.000 habitantes, permitiendo inferir una estrecha relación con la baja complejidad del núcleo urbano. En términos generales, las ciudades que presentan mayor diversificación económica, exhiben el segundo tipo de reconocimiento de lo periurbano. Es el caso de Chascomús, Mar del Plata, Mercedes, Tres Arroyos, San Pedro y San Andrés de Giles. La exploración permitió reconocer que las zonas que mayormente se promueven o consolidan son aquellas destinadas a usos vinculados con la protección ambiental y paisajística, la actividad industrial, equipamientos especiales, agropecuarios intensivos, servicios de ruta, asentamientos residenciales no intensivos, entre otros.

Finalmente, es importante destacar que cerca del 60% del universo estudiado no reconoce, o propone en forma alguna, configuraciones o procesos de tipo periurbano. Entre los 31 instrumentos se identificaron 6 planes y 25 zonificaciones, que pertenecen a ciudades de todos los tipos y regiones, aunque las pequeñas representan más del 65% del total.

En los 20 casos en los que se constató el reconocimiento de lo periurbano, se registró el carácter promovido según tres perfiles dominantes:

- 1) aquellos en los cuales se busca consolidar y/o mantener el rol productivo intensivo,
- 2) los que tienen un perfil ligado a la urbanización extensiva, y
- 3) aquellos en los cuales predomina la mixtura.

De esta observación se destacó que, en el mayor porcentaje de casos predomina el carácter de zona mixta (70%), y en menor cuantía son reconocidos los perfiles residenciales (20%) y agropecuarios (10%) (Cuadro 5).

Carácter	Ciudades Interior Pampeano		Porcentaje %
	Nombre	Cantidad	
Mixtura de usos	MAR DEL PLATA; SAN PEDRO; NUEVE DE JULIO; MERCEDES; SAN ANDRÉS DE GILES; CHACABUCO; LOBERÍA; CORONEL PRINGLES; BENITO JUAREZ; PIGUE; TRES ARROYOS; NAVARRO; ARRECIFES; CHASCOMUS	14	70
Residencial rururbana (suburbios y enclaves)	TANDIL; TRENQUE LAUQUEN; BAHIA BLANCA; CAPILLA DEL SEÑOR	4	20
Agropecuario intensivo	AYACUCHO; LOBOS	2	10

Cuadro 5 - Carácter subyacente en el reconocimiento de la cuestión periurbana **Fuente:** Elaboración propia

El primer grupo, se distribuye por todo el territorio provincial, y pertenece tanto a grandes ciudades como a pequeños centros de servicios rurales. Del segundo tipo de instrumentos, donde se favorece el perfil residencial con suburbios y enclaves, se destacan Tandil, Capilla del Señor y Bahía Blanca, que aunque pertenecen a ciudades de regiones distintas, reciben influencias metropolitanas o son grandes ciudades. El otro caso es Trenque Lauquen, que concreta esta estrategia para su entorno periurbano, como parte de una política activa de generación de suelo y vivienda para satisfacer las demandas locales.

El último grupo de instrumentos, aquellos cuyas áreas complementarias tienen perfil dominante agropecuario intensivo, pertenecen a ciudades insertas en regiones diferentes, cuya actividad económica dominante es la agropecuaria. No obstante, la observación de las fotografías satelitales permitió reconocer en el caso de Lobos una mayor diversidad que parece revelar una tendencia hacia la conformación de un periurbano de perfil residencial extensivo, que puede interpretarse como parte de las tensiones económicas, productivas y sociales que ejerce el región metropolitana de Buenos Aires.

REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)

representa la mayor concentración urbana argentina que requiere un análisis del periurbano diferenciado del resto de los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Su proceso histórico de conformación bajo un sistema policéntrico ha seguido una lógica de ocupación y producción de suelo urbano por extensión, dando respuesta a necesidades sectoriales donde el Estado con distintas normas ha intentado conducir sin poder revertir este nivel de concentración. Esta lógica extensiva ha transformado grandes espacios verdes recreativos o productivos en urbanos, sobre un medio natural vulnerable y desplazando actividades agropecuarias a sectores más periféricos. Este proceso de ocupación y desplazamiento ha sido acompañado y conducido también por distintos servicios e infraestructuras donde la ferroviaria en sus orígenes y la vial durante el siglo XX han sido los ejes físicos estructurantes de dicha ocupación. La diversidad de actividades económicas, con predominio de las terciarias, con municipios altamente industrializados, y un importante cordón productivo primario, conforman esta compleja Región Metropolitana, con una mancha urbana de 2440 Km² de superficie donde se produce el 52% del PBI nacional (MPFIPyS, 2008: pp. 255-259). Los 40 municipios que la integran concentran una población de 11.948.875 hab. que representa el 76,47% de la población provincial en el 4,46% (13.605,9 Km²) de su territorio (INDEC, 2010). Den-

tro de la región se reconoce una mancha urbana continua pero a la vez claramente diferenciada en la forma e intensidad de ocupación. Mientras que los municipios que integran la primera corona cuentan con una densidad entre 5700 y 9500 Hab/km², los de la segunda corona se encuentran en un rango de 1200 a 5699 Hab/km². El resto de municipios tienen una densidad baja, entre 21 y 800 Hab/km².

Esta diferenciación en la intensidad de ocupación también se visualiza en la escasa o nula identificación de espacios verdes y/o abiertos en los municipios más densos y la existencia de una mayor articulación de los espacios urbanos con los abiertos en los menos densos haciendo posible la existencia de espacios periurbanos metropolitanos.

En este sentido, además de la mirada clásica de las coronas, se puede reconocer dos grandes frentes o bordes, uno litoral y otro rural. El litoral, que se desarrolla sobre el delta paranaense y hacia el sur sobre el Río de La Plata, se encuentra parcialmente protegido mediante legislaciones provinciales y municipales que intentan preservar los grandes espacios abiertos sobre el río. Si bien en su desarrollo se encuentran los puertos de Buenos Aires y La Plata, los polos petroquímicos de Avellaneda y Ensenada, mantiene grandes áreas con un carácter natural y potencial a proteger, presentando una fragilidad en su soporte natural, que dificulta pero no impide el desarrollo tanto de actividades agrícolas, productivas, como inmobiliarias y especulativas como Nordelta en el Tigre o Pto. Trinidad en Berazategui entre otras. El frente rural, con suelos aptos para cultivos, se desarrolla en correspondencia con el cordón productivo, que alberga más de 2.200 productores y 11.540 hectáreas cultivadas según el Censo Provincial Hortiflorícola (2005) además de otras actividades agropecuarias. Esta estructura productiva compite, en el espacio periurbano metropolitano, con las prácticas especulativas inmobiliarias que intentan convertir suelo rural en urbano.

ESQUEMA DE DISTRIBUCION DE AREAS URBANAS, COMPLEMENTARIAS Y RURALES EN LA RMBA

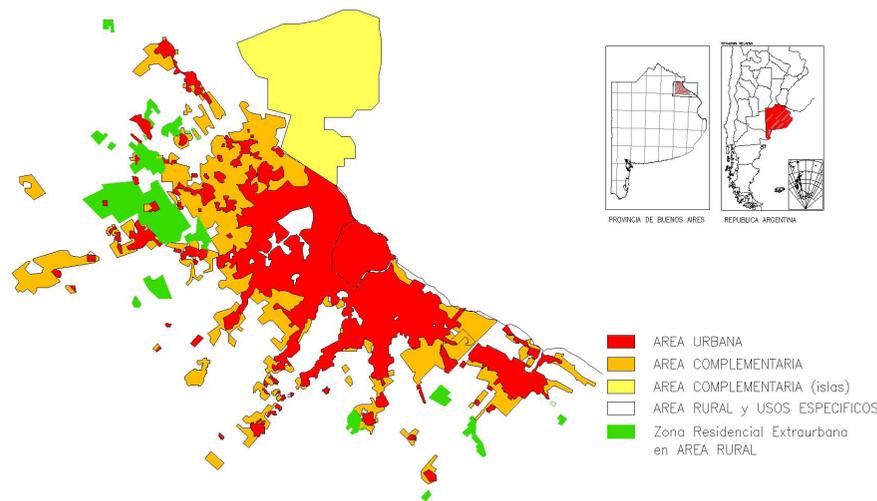


Figura 1 - Esquema de distribución de áreas urbanas, complementarias y rurales en la RMBA. **Fuente:** Elaboración propia en base a Urbasig, Ministerio de Gobierno Provincia de Buenos Aires.

Estos frentes o bordes cuentan con importantes valores culturales y ecológicos que limitan, restringen, o dificultan el crecimiento metropolitano pero a la vez lo compensa, enriqueciéndolo en equilibrio dinámico sustentable entre áreas urbanas y rurales.

Si bien distintos organismos de planificación públicos han desarrollado trabajos y proyectos para el área metropolitana⁶ pocos son los que mencionan o describen la problemática del periurbano y la necesidad de implementar medidas de protección. En este sentido se destaca el Esquema Director Intermunicipal del Borde Metropolitano⁷

6 a) Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense. b) Plan Estratégico Territorial. c) Lineamientos Estratégicos para La Región Metropolitana de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial.

7 Esquema Director Intermunicipal del Borde Metropolitano. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda –Ministerio de Infraestructura. Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires.- Ministerio de Economía y

que reúne distintos trabajos sectoriales y plantea lineamientos generales pero no ha podido desarrollar instrumentos para el abordaje de la problemática interjurisdiccional metropolitana.

La definición de las áreas urbanas, complementarias y rurales en el conjunto de normativas analizadas, muestra una heterogeneidad de criterios y discontinuidad de áreas entre los distintos municipios. El área urbana normada de la RMBA en conjunto es de 228.172 has, la complementaria o de transición es de 123.301 has (sin contar la superficie de islas) a la que debe incorporarse 50.342 has definidas como “residencial extraurbana” localizada dentro del área Rural a fin de considerar el potencial crecimiento y expansión urbana. Esta última área responde generalmente a nuevas modalidades de expansión rururbanas (Figura 1).

De acuerdo a los criterios de selección explícita-

Producción de La Nación - Secretaría de Política Económica - Unidad de Preinversión (UnPre) - Programa Multisectorial de Preinversión II - Préstamo BID 925 OC-AR - agosto 2010

dos inicialmente, se analizaron instrumentos de 19 municipios metropolitanos, excluyendo los de la primera corona y los que cuentan sólo con delimitación preliminar de áreas. En conjunto, los territorios de estos municipios conforman la franja de transición urbana rural metropolitana y albergan 6.162.652 habitantes, número que representa más de la mitad del total regional (Cuadro 6)

Si se analiza en particular cada uno de ellos se reconoce que en distinta escala, poseen y aportan diversidad y complejidad al aglomerado metropolitano tanto por los rasgos territoriales como por los criterios de regulación del espacio periurbano en cada jurisdicción.

Los municipios que superan los 250.000 habitantes concentran el 85% de la población del conjunto analizado e indistintamente localizados sobre los tres ejes de crecimiento metropolitano. Siete de ellos pertenecen a la segunda corona, donde La Matanza sobresale por la cantidad, densidad e incremento poblacional que registra. A mayor distancia de la CABA se ubican los municipios con poblaciones menores a 249.999, con densidades sensiblemente menores, pero considerables incrementos poblacionales.

Considerando en la muestra los instrumentos municipales vigentes en el marco del Dec. Ley N° 8912/77 se constató que sólo Escobar y Campana cuentan con Planes Urbanos y Territoriales. Ambos partidos, junto con Zárate pertenecen al litoral metropolitano y son los centros de menor población sobre el eje norte de crecimiento. El resto de los municipios cuentan con zonificaciones según usos para todo el territorio, con excepción de Cañuelas acotada a la ciudad. La falta de planes de ordenamiento urbano territoriales en la RMBA, o de zonificaciones en muchos casos, no implica menor complejidad en el resto de los municipios, sino una falta de instrumentación de las etapas previstas en dicha norma. (Cuadro 7)

Agrupamiento de ciudades por rango poblacional	Total habitantes	Partido	Población	Tasa de incremento medio anual 2001/10	Densidad
Menos de 100.000	402.556	Brandsen	26.367	17,9	23,4
		Cañuelas	51.892	22,4	43,6
		Marcos Paz	54.181	25,2	119,0
		General	87.185	28,4	242,1
		Berisso	88.470	11,2	643,0
		Campana	94.461	13,7	99,0
100.000 a 249.999	597.883	Luján	106.273	13,9	136,8
		Zárate	114.269	13,6	96,1
		Ezeiza	163.722	36,6	691,4
		Escobar	213.619	20,6	703,3
Mas de 250.000	5.162.213	Pilar	299.077	28,6	780,9
		Esteban	300.959	23,8	2.503,4
		Berazategui	324.244	13,4	1.467,1
		Tigre	376.381	25,3	1.236,7
		Florencio Varela	426.005	22,6	2.243,3
		Moreno	452.505	19,6	2.431,1
		Almirante Brown	552.902	7,9	4.275,1
		La Plata	654.324	14,7	694,4
		La Matanza	1.775.816	39,7	5.394,0
		TOTAL			6.162.652

Cuadro 6 - : Caracterización general de los partidos analizados de la RMBA **Fuente:** Elaboración propia en base a CNPhyV 2010, INDEC

Desarrollo del proceso de planeamiento	Municipios
Plan de Ordenamiento del partido	CAMPANA; ESCOBAR
Plan de Ordenamiento urbano	...
Zonificación de todo el Partido	ALMIRANTE BROWN; BERAZATEGUI; BRANDSEN; ESTEBAN ECHEVERRIA; EZEIZA; FLORENCIO VARELA; GENERAL RODRIGUEZ; LA MATANZA; LA PLATA; LUJAN; MARCOS PAZ; MORENO; PILAR; TIGRE; ZARATE
Zonificación de la ciudad	CAÑUELAS.

Cuadro 7: Alcance del proceso de ordenamiento territorial (RMBA) según Dec. Ley N° 8912/77 **Fuente:** Elaboración propia en base a Urbasig, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Bs. As.

En conjunto estos municipios metropolitanos muestran un alto grado de diversificación económica propia de los grandes centros urbanos. Conjugan un perfil predominantemente terciario, con complejos centros administrativos, culturales, comerciales y financieros, con una importante actividad industrial que destacan a Zárate, Campana,

Pilar, Escobar en el eje norte; Cañuelas, Almirante Brown y Ezeiza hacia el oeste; y Berisso en el eje sur. Y alberga la actividad primaria en los partidos del frente rural, sobre el eje sur Berazategui, Florencio Varela, Brandsen con actividades agropecuarias; horticultura y floricultura en Escobar sobre el eje norte, y La Plata en el sur; y en menor

medida sobre eje norte del frente ribereño de la región. Las distintas actividades económicas productivas así como las demandas socioculturales de la población con incidencia en los espacios periurbanos de cada jurisdicción podrían estar contempladas en la regulación de las áreas complementarias, interpretando y canalizando las presiones de las dinámicas urbanas y rurales.

En el cuadro 8 se agrupan los municipios metropolitanos según el particular reconocimiento dado a la cuestión periurbana en los respectivos instrumentos normativos.

De la cartografía analizada se observa que las formas y dimensiones de las áreas complementarias en relación al área urbana, responden a criterios muy diferenciados. Generalmente el área complementaria se encuentra contigua a la urbana, sin embargo las relaciones de magnitud difieren sustancialmente. Ezeiza producto de su división de Esteban de Echeverría, no tiene área complementaria, mientras que en Cañuelas, Pilar o Campana superan 3, 4 y 5 veces, respectivamente, la superficie de las áreas urbanas. Sobre el eje norte de la región las áreas complementarias de los municipios analizados de Campana, Pilar, Escobar, Tigre y Moreno completan el espacio intersticial entre los distintos centros urbanos posibilitando continuar con el histórico proceso de conurbación. También se acentúan en el área rural con zonas residenciales extraurbanas, donde se destaca el partido de Lujan con una zona de estas características siete veces más grande que el área urbana, contribuyendo a la conformación del continuo metropolitano bajo las nuevas modalidades de rururbanización.

De los 19 instrumentos analizados en la región, más de la mitad no registran un reconocimiento del carácter periurbano metropolitano, y se localizan indistintamente sobre alguno de los ejes de crecimiento o frentes litoral o rural. Entre los que

Tipo de reconocimiento	Municipios		Porcentaje %
	Nombre	Cantidad	
No registra la cuestión periurbana	BERISSO; ZARATE; MARCOS PAZ; BERAZATEGUI; LUJAN; TIGRE; BRANDSEN; LA PLATA; ADROGUE; MONTE GRANDE; EZEIZA	11	58%
Si lo reconoce, explícitamente	ESCOBAR	1	5%
Si lo reconoce, a partir de permitir la mixtura de usos en una zona	LA MATANZA	1	5%
Si lo reconoce, a partir de permitir la mixtura de usos en un conjunto de zonas.	PILAR; FCIO. VARELA; CAMPANA; MORENO; GRAL. RODRIGUEZ; CAÑUELAS	6	32%

Cuadro 8: Reconocimiento de la cuestión periurbana en la RMBA.

Fuente: Elaboración propia

Carácter	Municipios		Porcentaje %
	Nombre	Cantidad	
Mixtura de usos	LA MATANZA; FCIO VARELA; MORENO; GRAL RODRIGUEZ	4	50%
Residencial rururbana (suburbios y enclaves)	PILAR; CAMPANA; ESCOBAR	3	37,5%
Agropecuario intensivo	CAÑUELAS	1	12,5%

Cuadro 9: Carácter subyacente en el reconocimiento de la cuestión periurbana (RMBA) Fuente: Elaboración propia

lo reconocen Escobar es el único que cuenta con un instrumento que regula este tipo de espacios en dos Zonas Periurbanas (PUE 1 y PUE 2), y en la diversidad de usos normados en Zonas Residenciales Extraurbanas, Clubes de Campo, Logísticas y Ribereñas. Estas zonas integran el área complementaria y articulan los distintos centros urbanos que la componen, como así también la zona de islas y el área rural. Respecto a La Matanza, la normativa reconoce y regula esta situación de borde a partir de una acotada área complementaria con una superficie del 25% del área urbana, distribuida “alternadamente” con pequeñas áreas rurales. En la misma se permite una diversidad de usos, con predominio de cultivos, viveros, haras y usos complementarios como vivienda unifamiliar, club de campo, camping, servicios anejos, servicios del automotor, artesanías, etc. En

los restantes instrumentos es posible realizar un reconocimiento del periurbano mediante un conjunto de pequeñas zonas, que sumadas permiten complementar de manera diferente en cada caso, actividades residenciales, residenciales extraurbanas, industriales con agropecuarias. En estos municipios, la sumatoria de zonas responde a las dinámicas propias de cada partido, que definen el carácter del periurbano.

Finalmente se identificaron los rasgos dominantes de estos ocho casos en referencia a la regulación del perfil del periurbano en busca de la consolidación o protección de actividades productivas intensivas, promoción de una urbanización extensiva o mixtura de actividades o usos. (Cuadro 9) El reconocimiento y regulación del periurbano cuyo carácter es la mixtura de uso, está conformado por un conjunto de municipios que integran

el frente rural, mayormente sobre el eje oeste, donde además de las actividades residenciales extraurbanas, se regulan actividades industriales y agropecuarias intensivas. Los instrumentos que promocionan el carácter rururbano se localizan sobre el eje norte, que bajo distintas modalidades de urbanizaciones cerradas ha establecido su estrategia de crecimiento urbano extensivo de baja densidad. Por último la normativa de Cañuelas, municipio de base agropecuaria, promueve el mantenimiento de un área rural que actúe como cinturón ecológico de articulación con las áreas de conurbación metropolitana.

REGULACION DEL PERIURBANO EN EL TERRITORIO BONAERENSE. INSTRUMENTOS INNOVADORES EN BAHIA BLANCA Y TANDIL.

Del estudio exploratorio de los instrumentos de regulación, se desprende que son 28 los municipios que hacen un reconocimiento del espacio periurbano: 8 en la RMBA y 20 en el interior de la provincia. Dentro de estos últimos, sólo en dos casos –Bahía Blanca y Tandil- el espacio periurbano está explícitamente regulado. En Bahía Blanca mediante un plan director, y en Tandil promocionando un área con ese perfil.

La ciudad de Bahía Blanca, centro de un aglomerado extenso de 299.101 habitantes (INDEC, 2010) es el nodo regional portuario-industrial más importante del sur de la provincia de Buenos Aires y centro de confluencia de gran parte de la red vial provincial⁸. La expansión urbana en las últimas décadas se caracteriza por la dispersión y baja intensidad de ocupación, y en gran medida se ha desarrollado dentro del cuadrante de la circunvalación de la ciudad, sobrepasando este límite en correspondencia con el barrio Patagonia del otro

8 Confluyen las Rutas Nacionales 33, 35, 3 y 22 y la Ruta provincial 51

lado de la vieja ruta 3. La lógica preponderante, es el avance de la mancha urbana en dirección NE, hacia el Camino Parque Sesquicentenario, en forma de malla con grandes discontinuidades provocadas por la presencia de espacios abiertos. Esta ciudad cuenta con un Código de Planeamiento aprobado en 1991⁹ que ha tenido diversas modificaciones, algunas de ellas vinculadas al sobredimensionamiento del área urbana prevista por la zonificación de origen, teniendo en cuenta el exiguo incremento poblacional que se viene registrando¹⁰. El Plan de Desarrollo Local Bahía Blanca¹¹ 2009/2028, hace un reconocimiento de la gran vulnerabilidad ambiental que presentan los vacíos urbanos producto de la especulación del mercado inmobiliario; y plantea la urgencia de gestión por parte del Estado como regulador del crecimiento compensando el desbalance y equilibrando la capacidad de carga urbana.

En el marco de dicho plan se han sancionado ordenanzas que producen cambios tanto en el Ordenamiento como en la Gestión del Territorio, entre ellas la que aprueba el “Plan Director del Periurbano Bahiense y Desarrollo de Centros de Interés Turístico y Ambiental del Partido de Bahía Blanca”. Este instrumento modificó el límite del área urbana, reduciendo su superficie en más de 5.700 ha, en el sector externo al Camino Sesquicentenario que, normado como urbano desde hacía más de 20 años, contaba con mínimas intervenciones, antiguos parcelamientos sin materialización alguna y una perspectiva incierta de urbanización a largo plazo, dado que no presentaba diferenciación con la periferia suburbana. Esa superficie representa

9 Carácter subyacente en el reconocimiento de la cuestión periurbana (RMBA)

10 Del 2001 al 2010, Bahía Blanca tuvo un incremento poblacional del 5,9% muy por debajo de la variación media provincial (13%) en el mismo período.

11 La Ord. N° 15637/10 aprueba el Plan Director del Periurbano de Bahía Blanca y la Ord. N° 16249/11 establece la delimitación del área de aplicación del mismo

poco más de la mitad del anillo abierto que hoy comprende el área complementaria y rodea por el noroeste, norte y noreste a la planta urbana.

De esta manera el Plan Director puso un límite real al área urbana, y estableció el *área periurbana de la ciudad con un perfil residencial suburbano*.

Las zonas en su interior son: Distritos Periurbano Calificado y Periurbano a Reestructurar¹² (PUC y PUR) destinados a contener desarrollos de uso residencial predominante de baja intensidad de ocupación y áreas verdes públicas de escala regional; Distritos Frente de servicios a vialidad (FSV1, 2 y 3) destinados a receptor servicios y equipamientos con variantes de acuerdo a su categoría y al sector que atraviesan; Distrito Centro de Servicios suburbanos (CSUR) destinado a contener servicios y equipamientos, en proximidad de las intersecciones entre vialidades estructurantes¹³.

Así este plan constituye un instrumento de control de los procesos de expansión urbana, y se combina con las modificaciones al Código vigente que promueven la densificación de los sectores centrales y residenciales del primer anillo de Circunvalación. Establece mecanismos para asegurar un desarrollo progresivo habilitando un “cupos urbanizador” de unidades de suelo que se revisa quinquenalmente con relación a las tendencias generales de la demanda residencial en los distritos periurbanos. Define condiciones mínimas para las cesiones con destino a espacios públicos (circulatorios, verdes, y para equipamiento) que superan los parámetros de la norma provincial, la provisión completa de servicios y un tamaño mínimo de parcela que varía de 1000 a 2500 m²; además de exigir la calificación de los accesos a la ciudad y de las áreas de servicio.

12 Se denomina Distrito Periurbano a Reestructurar a los predios con parcelamientos aprobados de escasa o nula materialización, y cuyo desarrollo debe ser reorientado, o recalificado conforme condiciones equivalentes a las de los desarrollos que se impulsan en el PUC

13 Arts. 5° a 8° de la Ordenanza 15637/10.

Según expresa la norma, en todos los casos las propuestas que se formulen atraviesan un proceso de selección mediante concurso, en el que se ponderan sus condiciones ambientales y urbanísticas así como la calidad del plan director propuesto y su capacidad de inducir transformaciones concretas en el entorno con efectos positivos para la comunidad en general. Se trata de un instrumento innovador por cuanto no promueve un valor agregado al suelo por sí solo sino a la urbanización propiamente dicha, ya que la norma se aplica al final del procedimiento, otorgando derechos al plan director ganador del concurso, incorporándola al Código de Planeamiento.

Si bien es prematuro hablar de resultados por el escaso tiempo transcurrido, el sólo hecho de que no se haya ampliado el Área Urbana y que se establezcan condicionamientos para las intervenciones a realizarse en el Área Periurbana y en el Área Rural denotan el propósito de promover una expansión urbana controlada, a diferencia de la mayoría de las normativas municipales que dejan en las áreas complementarias la indefinición entre periurbano y ensanche urbano.

Del análisis realizado puede afirmarse que en Bahía Blanca, como centro urbano de un aglomerado extenso, desde la normativa se intenta dar continuidad al área urbana y contener el crecimiento hacia áreas ambientalmente vulnerables. Simultáneamente se promueve la consolidación y crecimiento del espacio periurbano, originado a través de un Plan Director, y el reconocimiento de nuevas tendencias de dispersión en el área rural fomentado por mecanismos de gestión específicos.

El segundo caso singular donde se las nuevas tendencias de expansión sobre el periurbano se constató en Tandil, ciudad intermedia localizada a 350Km de la RMBA, en la pampa húmeda dentro del sistema serrano de Tandilia, que alberga una población de 115.757 habitantes. Es un centro

urbano de gran dinamismo en un contexto rural. Forma parte de una región con procesos de crecimiento económico importantes, con grandes transformaciones en la estructura productiva, cuya base es mixta: agropecuaria, industrial y turística; contando además una sede universitaria de escala regional. Estos cambios determinaron la diversificación de los tipos de alojamiento como consecuencia del desarrollo de infraestructuras para el turismo sostenido por un aumento de la actividad inmobiliaria y de construcción.

Estas transformaciones se comprueban en el territorio, y específicamente con las características que adquiere el crecimiento urbano, con su proceso de regulación y gestión, y con las articulaciones y desarticulaciones entre ambos. Al igual que en Bahía Blanca la expansión urbana en Tandil se caracteriza por la dispersión y la baja densidad, verificándose desde el punto de vista cuantitativo una gran transformación con alto consumo de suelo periurbano y rural, y cualitativamente la presencia de específicos y nuevos rasgos asociados con nuevas formas de vinculación entre territorios rurales y urbanos, y con la consolidación de equipamientos residenciales y recreativos para el turismo.

Los espacios transformados demuestran dos lógicas, una tradicional en forma de mancha de aceite con un consumo de suelo intermedio, y la otra con características dispersas con mayor consumo de suelo y 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 patrón disperso adquiere mayor desarrollo en el área periurbana, 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. En relación a los factores que inciden en el desarrollo de patrones de crecimiento con mayor dispersión, puede asociarse como causa principal, las nuevas demandas habitacionales para el desarrollo de la actividad turística, sustentados por la presencia de un soporte natural singular, considerando los beneficios, atractivos paisajísticos y ambientales que ofrecen las sierras, asociados al ideal de bienestar y calidad de vida. En términos ambientales y territoriales, las consecuencias más importantes del proceso de expansión desarrollado según los parámetros descritos, son la transformación del paisaje serrano, la contaminación del agua por falta de infraestructuras básicas, y la insustentabilidad de las redes de infraestructura públicas.

En el año 2005 se aprueba el Plan de Desarrollo Territorial del Municipio de Tandil¹⁴, que constituye una instancia superadora en cuanto a la previsibilidad del crecimiento y desarrollo urbano respecto de la normativa anterior, una Delimitación Preliminar de Áreas con más de 35 modificatorias, pero que continúa con la tendencia de expansión dispersa.

La nueva zonificación mantuvo la superficie destinada al Área Urbana pero aumentó la Comple-

14 PDT, aprobado mediante Ordenanza 9865/05 y convalidado por Decreto provincial 0771/07. Su principio general es "el cumplimiento de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana y rural, promoviendo: a) la gestión democrática, participativa y descentralizada; b) la mejora de la calidad de vida y del ambiente, reduciendo las desigualdades y la exclusión social; c) el fortalecimiento del papel del Poder Público en la promoción de estrategias de desarrollo; d) la articulación de estrategias de desarrollo del municipio en el contexto regional y provincial; e) el fortalecimiento de la regulación pública sobre el suelo urbano y rural mediante la utilización de instrumentos redistributivos de la renta urbana y el control sobre el uso y ocupación del espacio de la ciudad y el área rural.

mentaria -en detrimento de la rural- incrementando el uso residencial suburbano.

Bajo esta regulación en el Área Complementaria, de tamaño similar al Área Urbana, se reconocen dos zonas de carácter periurbano: la Zona de Servicios Extraurbanos (SE) *reservadas para futuras extensiones urbanas donde se localizan servicios y equipamientos en grandes predios*¹⁵ compatibles con las características subrurales y cuyos objetivos son preservar la calidad paisajística de los sectores periurbanos y compatibilizar la localización de servicios, especialmente los turísticos y recreativos, en grandes propiedades con las actividades de producción rural; y la Zona Residencial Extraurbana 2 (RE2), *promovida como sectores rur-urbanos donde se localizan viviendas de uso permanente y transitorio y servicios, en especial turísticos, en grandes predios*¹⁶ y *en contacto con la naturaleza y cuyo objetivo es preservar las condiciones rur-urbanas y las características paisajísticas de las zonas*¹⁷.

A diferencia del Plan del Periurbano Bahiense, el Plan de Desarrollo Territorial de Tandil en el área complementaria no establece un cupo urbanizador en función de la demanda (o de parámetros ambientales) para los emprendimientos turísticos (ni exige la totalidad de los servicios), y aunque los indicadores urbanísticos sean inferiores, al asignárselos a la zona y no al proyecto que cumpla con las condiciones de un concurso, se valora automáticamente el suelo aumentando su precio y desplazando consecuentemente las actividades de producción rural.

15 Parcelamiento mínimo: 60 m de lado y 7.500m² de superficie

16 Parcelamiento mínimo: 45 m de lado y 4.200m² de superficie

17 Cita Textual del PDT - Título 2. Normativa Reglamentaria. Sección 2 – Condiciones particulares para las Zonas de Regulación General en el Área Complementaria. Subsecciones 2 y 3.

CONSIDERACIONES FINALES

Del estudio exploratorio se ha podido confirmar que en gran parte de los marcos normativos municipales de Buenos Aires, se interpretan y conciben los procesos de expansión exclusivamente en su relación con el área urbana, sin considerar el sistema de centros urbanos ni de espacios abiertos a escala local ni regional metropolitana, y dejando con escasa o nula definición tanto el territorio periurbano como el rural.

No obstante cerca del 40 % de los municipios seleccionados orientan las transformaciones periurbanas de diferentes modos: desde la mixtura de usos, vinculados a procesos de nueva ruralidad o a usos residenciales propios de procesos de rururbanización.

La consideración de las nuevas tendencias en los marcos regulatorios se reconocen tanto en el contexto metropolitano como en centros dinámicos pampeanos, en ambos casos asociados a las características de la gestión municipal. Impulsados por dinámicas económicas y demográficas más intensas, las gestiones municipales han generado cambios en los instrumentos normativos con el objeto reconocer, adecuar y potencializar las nuevas tendencias de crecimiento del modelo disperso y de baja densidad, tratando de disminuir en el marco de planes de desarrollo los efectos negativos que en términos de sustentabilidad social, económica y ambiental lo caracterizan.

Si bien se ha constatado instrumentos de planificación innovadores que en el ordenamiento territorial incorporan mecanismos de gestión proactivos y dinamizadores, tanto en centros urbanos del interior provincial y de forma fragmentada en distintos municipios metropolitanos, la falta de coordinación interjurisdiccional en el tratamiento del espacio periurbano de la RMBA se expresa como una cuestión pendiente.

*La presente ponencia se desarrolla en el marco del **Proyecto de Investigación acreditado por el Programa de Incentivos del Min. de Educación de Nación, 11U 0126 PROCESOS DE EXPANSIÓN URBANA. POLÍTICAS, ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN POSIBLES EN LA CONTEMPORANEIDAD.** Dir. Arq. Esp. María Julia Rocca. CIUT- Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UNLP. La Plata. Argentina.

Colaboradores: Calvo, F.; Pelegrino, A.; Rodriguez Daneri, E.; Rojas, A; Rusnak, M.; Slatger, M.; Villacorta, R.

BIBLIOGRAFIA

- Barsky, A. (2006) De la agricultura de cercanías a la ciudad y los ciclos del territorio periurbano. Reflexiones en torno a la Región metropolitana de Buenos Aires. FLACSO. Maestría de estudios sociales agrarios.
- Barsky, A. (2013) Gestionando la diversidad del territorio periurbano desde la complejidad de las instituciones estatales. Implementación de políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura en los bordes de la RMBA (2000-2013). Tesis doctoral, Depto. De Geografía, Facultad de Filosofía y Letras.
- Di Pace, M. (2004) Los sistemas de soporte urbano, en Ecología de la ciudad. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Ed Prometeo
- Entrena Duran, F. (2005) Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estudio europeo sobre sus causas y consecuencias.
- Garay, A. (2001) Dimensión territorial de lo local. Módulo 2 Curso de Posgrado “Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas”. ICO-UNGS.
- Indovina, F. (2007) Introducción: antes de la ciudad difusa, en La Ciudad difusa. Lógicas, gestión y contención. Diputación Barcelona. Serie Territorio.
- INDEC (2010): Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda.
- Kayser B. y Schektman G. (1982). La Troisieme couronne péri-urbaine: une tentative d’identification. Revue Géogr. des Pyrénées et du sud Ouest. Tome 53, Fase I. Citado en Valenzuela (1982) Op. Cit.
- López Pérez, J.E. et al (2005) La interfase urbano rural como territorio y espacio para la sostenibilidad ambiental. Medellín
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2008) Plan Estratégico Territorial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina
- Valenzuela Rubio, M (1986) Los procesos de difusión espacial de la ciudad. Tendencia reciente. Jornadas de Geografía y Urbanismo Universidad de Salamanca.
- Rocca, M.J. (2013): Procesos de Expansión Urbana, Políticas Territoriales y Transformaciones Emergentes. El caso de la Provincia de Buenos Aires U-098. Ponencia presentada en las Jornadas de Investigación en la FAU 2013, organizado por FAU-UNLP. Inédito.