

**ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN VINCULADAS A PROCESOS DE NUEVA RURALIDAD.
APORTES PARA EL MUNICIPIO DE SALADILLO
Sr. Augusto Pellegrino**

Trabajo Final de Beca de Entrenamiento en Investigación FAU-UNLP
Año 2013

Director: Alejandra Sgroi

Presentación

El presente documento presenta el trabajo de investigación denominado **“Estrategias de intervención vinculadas a Procesos de Nueva Ruralidad. Aportes para el municipio de Saladillo”**, elaborado en el marco del Programa de Becas de Entrenamiento en Investigación que otorga la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, que se inició en Mayo de 2013 y culmina en febrero de 2014, en el ámbito del Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales.

La investigación se encuadró en el Proyecto de Investigación referido a **“PROCESOS DE EXPANSIÓN URBANA. POLÍTICAS, ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN POSIBLES EN LA CONTEMPORANEIDAD”** y su proyecto antecedente¹. Éstos posibilitaron el reconocimiento de los procesos de **“Nueva Ruralidad”** y de expansión urbana, y el abordaje integral de los mismos a través de la planificación territorial. En este contexto, el objetivo general de la investigación, se centra en contribuir al conocimiento de los procesos de transformación territorial vinculados a la nueva ruralidad y a la forma de abordarlos a través de la planificación territorial en municipios pampeanos; y generar aportes para la construcción de estrategias e instrumentos que, bajo criterios de sustentabilidad, puedan conducir los mencionados procesos en el municipio de Saladillo de la provincia de Buenos Aires. Debe destacarse que este documento presenta su antecedente en el trabajo denominado **“REPERCUSIONES TERRITORIALES DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS ASOCIADAS A LA NUEVA RURALIDAD EN SALADILLO”**².

Índice:

I. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO:

1. Procesos de Nueva Ruralidad

- 1.1 Ruralidad Tradicional
- 1.2 Cambios en la organización territorial
- 1.3 Cambios en la configuración territorial
- 1.4 Procesos de nueva ruralidad y expansión urbana
- 1.5 La necesidad de planificar los PNR
- 1.6 Los PNR y el Desarrollo Sustentable

2. Estrategias de intervención en PNR en el contexto Latinoamericano

3. Criterios de selección de casos de estrategias de referencia

II. ESTUDIO DE CASOS:

1. Descripción y análisis de casos

- 1.1 Balcarce: Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial Rural –POATR-
- 1.2 Bahía Blanca: Plan Director para el Periurbano Bahiense

2. Matriz de caracterización y evaluación

III. CONCLUSIONES

¹ El proyecto antecedente se denomina **“PROCESOS DE EXPANSION URBANA, POLITICAS TERRITORIALES Y TRANSFORMACIONES EMERGENTES”**. El caso de la Provincia de Buenos Aires. (11-U098). Dirigido por Arq. María Julia Rocca y desarrollado en el ámbito del Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, FAU-UNLP.

² Realizado en el marco de una beca de entrenamiento en investigación de la FAU-UNLP, período 2012.

I- MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

1. Procesos de Nueva Ruralidad (PNR)

1.1 Ruralidad tradicional

Para comprender los procesos emergentes de la “nueva ruralidad” es necesario indagar sobre la ruralidad “tradicional”. El estudio de las nuevas transformaciones surgidas en ámbitos rurales, entendidos a partir del concepto de la nueva ruralidad, busca comprender las dinámicas sociales, económicas y ambientales que fueron modificando estos espacios y articulan distintas escalas, locales, regionales y territoriales.

Mientras prevaleció una idea del progreso como creciente urbanización y modernización, la ruralidad tradicional era percibida como la manifestación de una sociedad sumida en el atraso y en una economía agraria de mera auto subsistencia, carente de medios instrumentales eficaces para enfrentarse con éxito al entorno, a los imprevisibles ciclos climáticos, a las tempestades y demás fuerzas de la naturaleza (Duran, 1998).

La ruralidad tradicional posee características propias que la diferencian y desvinculan de los espacios urbanos. Como afirma Gómez, Sergio (2003), los principales rasgos de esta visión son:

- La población rural se dedica casi exclusivamente a actividades agropecuarias.
- Estas actividades se encontraban regidas por ciclos naturales sin mayor capacidad de intervención del hombre.
- Esta regulación de las actividades a través de ciclos naturales genera en sus habitantes una noción del tiempo y de su uso, que contribuye a la constitución de una cultura específica.
- La población rural se encuentra dispersa en territorios de baja densidad. Se ignora el entorno “urbano” de las comunidades rurales.
- La dispersión, y relativo aislamiento, impide a estas poblaciones acceder a condiciones de bienestar (servicios e infraestructura básicos) y a los avances de la cultura (alto analfabetismo y malas condiciones de educación).
- Subvaloración de lo rural y sobre valoración de lo urbano, creando condiciones para fuertes flujos migratorios desde el campo a las ciudades.

Estas características que se basan en los rasgos tradicionales de la ruralidad requieren de una renovación conceptual puesto que las nuevas dinámicas producidas por el proceso de globalización y el avance en la tecnología, con un gran peso de las innovaciones en la comunicación, han generado nuevas conexiones con los sectores urbanizados y los actores que intervienen. Definir a los espacios rurales en oposición a los urbanos, deja fuera del estudio a una serie de vínculos, más o menos estrechos, que los une y genera nuevas formas de apropiarse del territorio.

A su vez, el medio rural es un conjunto de regiones o zonas (territorio) cuya población desarrolla diversas actividades o se desempeña en distintos sectores, como la agricultura, la artesanía, las industrias pequeñas y medianas, el comercio, los servicios, la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo, entre otros. En dichas regiones o zonas hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior, y en los cuales

interactúan una serie de instituciones, públicas y privadas (Pérez, 2001). Por lo que deben considerarse como espacios heterogéneos, donde cada región posee características propias y se establecen relaciones entre actores públicos y privados entre zonas más o menos urbanizadas.

Los Procesos de Nueva Ruralidad (PNR) se asocian a transformaciones en la organización territorial de las actividades económicas, sociales, políticas y culturales y en la configuración de los territorios que se manifiestan en los usos de suelo, en la distribución de la población y en el sistema de infraestructuras. Debe aclararse que se trata de procesos que se expresan de manera diferente en cada territorio, donde inciden los procesos estructurantes a nivel nacional, regional y global, pero también son importantes las especificidades de cada territorio donde se producen.

1.2 Cambios en la organización territorial

Los cambios producidos en relación a las actividades económicas productivas, deben entenderse en un contexto globalizador, y refieren a nuevas formas y relaciones de producción agropecuarias. La inserción de la actividad en mercados internacionales, propició el ingreso al sector de grandes empresas que modifican los modos productivos, incorporando tecnologías con el fin de mejorar el rendimiento económico. Son también el motor para la incorporación de nuevas actividades que anteriormente eran ajenas al entorno rural. Los nuevos flujos de comunicación y tecnología dinamizan la competencia, siendo necesario reorientarla actividad para satisfacer estas demandas.

Uno de los grupos de actividades de esta nueva ruralidad se encuentra formado por una agropecuaria moderna, basada en commodities, la que se encuentra íntimamente ligada a la agroindustria; y un conjunto de “nuevas” actividades agropecuarias, localizadas en nichos especiales de mercado. El término nuevo se ocupa entre comillas, ya que estas actividades no son propiamente nuevas, pero no tenían la importancia económica que han adquirido en la actualidad. Estas actividades siempre se realizaron, pero antes iban al autoconsumo mientras en esta situación se destinan al mercado (Gómez, 2001).

La actividad agropecuaria en áreas rurales, no solamente se reconvierte, sino que además interactúa con otras emergentes, dotando a estos espacios de nuevos roles. De esta manera se desvincula al pequeño productor de su tierra, dejando de ser una tarea familiar y relativamente artesanal, por el avance de las empresas productoras.

La consolidación de un sistema agroalimentario mundial bajo la égida de grandes corporaciones transnacionales, conjuntamente con las políticas de liberalización y de ajuste estructural aplicables al medio rural, son factores que influyen significativamente sobre la “nueva ruralidad” en ciernes de América Latina. No cabe duda de que se han ido estableciendo pautas, estructuras, tendencias y nuevas formas organizativas que estarían transformando profundamente al medio rural (Teubal, 2001).

Pero en los ámbitos rurales, no solo se reconocen actividades agropecuarias, producto de estos cambios, el territorio también es adecuado para la inserción de nuevas actividades, que antiguamente eran propias de la ciudad, como las actividades deportivas (como pueden ser las

ecuestres, el cicloturismo), el turismo rural, ecoturismo, e incluso para dar cabida a nuevos usos residenciales. El motivo de estas nuevas formas de consumir los espacios rurales, se sostienen en cambios culturales, sociales y políticos, que valoran situaciones espaciales, paisajísticas que las ciudades no pueden brindar. Esta situación varía en función del grado de integración que posean los ámbitos rurales con los centros urbanos y de sus recursos y capacidades.

Las demandas sociales actuales generan cambios en los usos del suelo, desencadenando el surgimiento de nuevas identidades como producto del ingreso de “nuevos pobladores”. Actualmente, y especialmente en los que mayor vinculación poseen con grandes núcleos urbanos, se considera a los ámbitos rurales como espacios multifuncionales donde la difusión de formas de vida urbanas, la movilidad de la población, los nuevos hábitos de consumo y de vida, los adelantos en comunicaciones y las mejoras de accesibilidad, dan lugar a una nueva dinámica en la organización del territorio (Maraschio, 2008).

Los cambios son producidos a partir del consumo de ámbitos rurales, producto de la nueva valorización, pero que a la vez fomentan el nacimiento de nuevos actores sociales locales y extra locales, que en busca de un rédito económico, proponen y realizan nuevas actividades que contribuyen a la integración del campo. Las nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación, permiten entender estas interacciones, haciendo que desde áreas rurales, sea posible el consumo de información, servicios y otros beneficios que anteriormente eran solamente urbanos, atrayendo a grupos sociales provenientes de estas áreas.

En este sentido, las nuevas formas de concebir la ruralidad pueden ser entendidas como construcciones sociales tendientes a simbolizar distintas alternativas a las insatisfacciones y aspiraciones de muchos de los actuales urbanos. Tradicionalmente, tanto para éstos como para muchos de los propios pobladores del agro, la ciudad ha constituido, con frecuencia, un símbolo de libertad, de desarrollo, de civilización, un lugar que posibilitaba el pluralismo, una gran variedad de estilos de vida, mientras que el medio rural fomentaba el autoritarismo, el tradicionalismo, el conservadurismo y la ignorancia. Este punto de vista tiende a invertirse en el presente, de tal forma que hoy sectores de la sociedad tratan de encontrar en la ruralidad ámbitos socio espaciales abarcables e idóneos para la realización de su identidad individual y colectiva en un mundo cada vez más globalizado, imprevisible e inabarcable (Duran, 1998)

En estas formas novedosas de apropiación del espacio rural entran en juego tanto los aspectos materiales, como aspectos simbólicos ligados a nuevas valorizaciones del territorio. Por eso es necesario contemplar las dos dimensiones para el estudio de las nuevas dinámicas rurales, la representacional, donde la dicotomía rural-urbana no solo continúa vigente sino que es la base de las valorizaciones extra-agrarias, y la material, en la que las numerosas y crecientes interacciones debilitan la oposición campo-ciudad y también la identificación rural-agraria (Maraschio, 2008).

Es así que la variable demográfica también se ve afectada a partir de flujos migratorios que se producen en las dos direcciones, de la ciudad al campo, en búsqueda de las nuevas ofertas y valores que éste otorga, y viceversa, con la salida de los pequeños productores agropecuarios que no pueden adaptarse a los requerimientos que los nuevos mercados demandan.

En síntesis, los cambios en la organización de los territorios son producto de las crecientes necesidades de los mercados, los avances en la tecnología, y las nuevas valorizaciones de los ámbitos rurales, que producen flujos de personas, bienes y servicios.

1.3 Cambios en la configuración territorial

Estrechamente asociados a las transformaciones anteriores, se desarrollan cambios en la configuración de los territorios, es decir en su expresión física, en sus aspectos materiales y formales. Son características propias de los procesos de nueva ruralidad transformaciones en los usos del suelo que dan lugar a actividades y formas de localización antes no conocidas en los territorios rurales; las nuevas formas que adquiere la distribución de la población, y estrechamente vinculados a los anteriores, ajustes en el sistema funcional e infraestructural.

De esta manera los cambios en los usos de suelo rural que se pueden identificar presentan diversas características. Nuevas actividades en el campo y nuevos habitantes se entremezclan hoy con usos y actores tradicionales (Maraschio, 2008).

Una cuestión relevante en la modificación en el uso de la tierra se encuentra dada por la consolidación y la creación de servicios ligados al agro, tal y como afirman Fernández Caso y Gurevich (2007), todas las nuevas características de la producción rural –nuevos productos, mercados masivos, altas rentabilidades- han generado una reactivación de los procesos de ocupación y de uso de los recursos naturales.

Esta situación se manifiesta a través de varios procesos interrelacionados. El avance territorial de la producción agrícola mediante el monocultivo, responde a la demanda del mercado externo, propiciando la incursión de grandes empresas de acopio de cereales en el sector, las cuales exigen mayores escalas de producción y por consiguiente mayores extensiones de tierra.

Su inserción se encuentra determinada por factores de accesibilidad y de vinculación con los centros de comercialización y consumo. Con esta lógica empresarial, se crearon y afianzaron áreas especiales, en zonas rurales, para el engorde vacuno (feedlots), o avícola, que tiene como fin la cría masiva de animales y extender el área de cultivos. Otra cuestión importante se encuentra dada con la consolidación de servicios vinculados al agro y a las nuevas prácticas productivas, relacionadas con la adopción de tecnología cuya localización se encuentra determinada en función de sus necesidades, ubicándose tanto en áreas rurales, periurbanas o urbanas. Los cambios producidos se encuentran en un proceso de consolidación que muchas veces producen conflictos con el medio ambiente y con otros actores sociales. Es así que se generan cuestiones que involucran a territorios más amplios donde, según Gorenstein (2001), el rasgo más importante de esta evolución, íntimamente relacionado con una serie de cambios en la organización de la producción agropecuaria, es la intensificación del proceso de desviación regional del excedente agrario, a través de los circuitos financieros, de comercialización, provisión de insumos, tecnología y productos.

Otra cuestión relevante que modifica los territorios y genera los nuevos vínculos urbano-rurales se encuentra determinada por la inserción de industrias referidas al agro, en zonas rurales, que abarcan desde insumos para la actividad hasta la modificación de materias primas.

Su localización es el resultado de estrategias empresariales ligadas al consumo y a las vías de comunicación que garanticen la relación materia prima, producción y consumo. Su localización periférica implica, a menudo, una descentralización de la empresa: los centros de decisión y venta están en la ciudad, y la planta productiva generalmente en el campo. La industria suele aprovechar los recursos locales, recurriendo a pequeñas empresas subsidiarias que le sirven insumos, fabrican componentes y les prestan ciertos servicios. De esta manera se transforma el rol del espacio rural, impulsando una modernización de las técnicas de acopio, producción y comercialización, para satisfacer las demandas del mercado local y global, integrando nuevas escalas y actores.

Esta revalorización de los ámbitos rurales también genera usos que involucra a otros sectores de la sociedad, tal es el caso de espacios residenciales creados en zonas rurales sustentados por las cualidades que poseen frente a las áreas urbanas. Un ejemplo de esta situación es el desarrollo de emprendimientos residenciales en forma de "islas", cerrados o no, sobre el territorio rural. Sus habitantes poseen características sociales y económicas particulares, que les permiten mantener esta forma de habitar. Consecuentemente esta situación forma parte de las nuevas tendencias de dispersión de la ciudad, determinando nuevas zonas de crecimiento urbanas.

También se desprenden otros usos que no son puramente residenciales permanentes, sino que tienen que ver con actividades transitorias recreativas, como el turismo rural, entre los que se encuadran restaurantes de campo, visitas a estancias, áreas para la realización de deportes, entre otros. Todos empujados por esta nueva valorización de los espacios rurales y potenciados por los actores que lo explotan. En las áreas rurales vinculadas a grandes ciudades, cobran ahora importancia las características paisajísticas, las condiciones de accesibilidad y algunos aspectos del entorno por sobre otros tradicionalmente cotizados, como por ejemplo, la aptitud de los suelos o la extensión de los predios (Maraschio, 2008).

De esta manera, se modifican los usos de los suelos rurales, que no deben ser entendidos únicamente como cambios físicos, sino que se evidencian, además, por medio de las relaciones de nuevos y existentes actores sociales, vinculando otros territorios que no lo estaban anteriormente.

Como consecuencia de esta situación se producen cambios en la distribución de la población que se evidencian en dos direcciones, con flujos desde áreas rurales hacia zonas urbanas, y desde áreas urbanas hacia las rurales. Esta situación es producida por dos factores importantes que acontecen en los territorios rurales.

Uno tiene que ver con la salida de medianos y pequeños productores agropecuarios del campo producto de la inserción de las grandes empresas agropecuarias que paulatinamente los fueron desplazando. Como afirma Manzanal (2006), la estrategia neoliberal, al minimizar el rol del Estado, implicó no solo la ausencia de políticas sectoriales (promoción industrial, agropecuaria, etc.) sino también la apertura y liberalización del mercado en el funcionamiento económico. Esto operó, indudablemente, a favor del capital más concentrado, que avanzó con tecnologías ahorradoras de mano de obra, con el uso de transgénicos, de insumos importados. Así se consolidó el sistema agroalimentario mundial de las grandes corporaciones

transnacionales, y se desprotegió, marginó y excluyó a los sectores productivos de menores recursos.

Otra cuestión que produce movimientos de población, pero en este caso inverso, se encuentra relacionado con la revalorización de los espacios rurales por parte de pobladores urbanos que tiene preferencia por el consumo de estas áreas ya que brinda condiciones que la ciudad no posee, como la calidad ambiental y la seguridad entre otras cuestiones.

Complementariamente a los mencionados, otros cambios que han contribuido a fortalecer la nueva ruralidad, son los producidos en el sistema funcional, como la consolidación del sistema vial de transportes, la construcción de autopistas, el mejoramiento de las conexiones viales, que optimizan la comunicación y la conectividad entre áreas urbanas y rurales, entre entornos rurales y periurbanos y regiones metropolitanas y grandes ciudades.

1.4 Procesos de nueva ruralidad y expansión urbana

Como se ha reconocido en los párrafos anteriores, los procesos de nueva ruralidad actuales hacen referencia a la alta intensidad en las relaciones entre lo urbano y lo rural, donde lo urbano y sus influencias, son la forma predominante de organización de las sociedades. Estos vínculos van acompañados de transformaciones físicas en los territorios, las cuales pueden ser analizadas desde una visión urbana, o una visión rural.

Desde una visión urbana, estos procesos son uno de los impulsores de la utilización de los sectores periféricos de la ciudad, que son entendidos como formas de expansión de la misma.

Una de las formas de utilizar estos espacios es a través de la residencia, donde determinados sectores de la sociedad se asientan en búsqueda de otras condiciones de vida. A ello han contribuido las innovaciones tecnológicas (particularmente telefonía celular móvil, Internet, medios de transportes rápidos) y organizacionales (nuevas formas de relaciones sociales, laborales o comerciales) que favorecieron la diseminación de actividades económicas promoviendo nuevos patrones de organización y distribución de las ciudades. Surgen así nuevas relaciones dentro de la ciudad, en la ciudad y su entorno, y entre las ciudades con la región. En ese marco, los procesos de urbanización recientes dan cuenta de tendencias de “contraurbanización” y de desarrollo de áreas periurbanas de urbanización dispersa (Rocca et al. 2010).

Como afirma Entrena Durán (2004) la creciente difusión urbana tiene como uno de sus efectos la progresiva extensión de formas de urbanización dispersa y una, cada vez mayor, proliferación de lo que se denomina rururbanización, fenómeno mediante el cual se originan formas difusas de sociedad que son híbridas entre lo rural y lo urbano. Un fenómeno, cuya extensión está en aumento en la generalidad de las sociedades avanzadas actuales, en las que los contrastes socioeconómicos y culturales entre el campo y la ciudad se han difuminado de tal manera que son muchas las características de lo rural que se observan en las ciudades y cada vez mayores las influencias y presencias de lo urbano que existen en los medios rurales; incluso, cuando éstos están notablemente alejados de las ciudades. No obstante, la hibridación rural-urbana se manifiesta con especial intensidad en los espacios periurbanos.

En municipios bonaerenses, el crecimiento urbano por extensión se materializa en el marco de procesos simultáneos de atracción y desconcentración desde los centros urbanos hacia sus periferias, los entornos rurales y otros centros aledaños; en correspondencia con mejoras en la accesibilidad, cambios de los valores del suelo, y modificaciones en las pautas culturales y formas de apropiación del suelo urbano; dando lugar en muchos casos a procesos de fragmentación territorial y degradación ambiental (Rocca, 2013).

Desde la mirada de la nueva ruralidad, se puede decir que, producto de estos procesos mencionados, existen nuevas formas de utilización de los suelos rurales que no tienen que ver estrictamente con lo productivo y le otorgan nuevas características físicas y sociales a esos espacios a través del ingreso de nuevos actores que se encuentran directamente relacionados con la ciudad.

De esta manera se puede afirmar que ambos procesos comparten causas, efectos y contradicciones y pueden ser entendidos como dos miradas a un mismo escenario. Donde cada vez son menos concretas las diferencias entre los entornos rurales y urbanos, creando situaciones muy complejas a través de los múltiples lazos territoriales, sociales, culturales y económicos que atraviesan estos espacios.

1.5 La necesidad de planificar los PNR

Los PNR descriptos son generadores de transformaciones en el territorio que pueden traducirse en cambios positivos, los cuales pueden ser potenciados por las comunidades y ser promotores de nuevas actividades; o negativos que deberían ser minimizados para garantizar un correcto manejo de los recursos.

Entre las transformaciones producidas que pueden aprovecharse y traducirse en aspectos positivos están las nuevas formas de utilización del suelo rural, como por ejemplo las de carácter recreativo, relacionado con la llegada de nuevas actividades al medio, deportivas y turísticas, entre otras, dependiendo ello de las condiciones naturales y paisajísticas y siempre que dichas actividades no reemplacen a las productivas básicas para el desarrollo económico de regional. Podrían generar nuevas relaciones entre actores locales y extra locales, que a su vez otorguen una nueva dinámica a estos espacios, y sirvan como complemento de la actividad agropecuaria, representando nuevas fuentes de ingresos para los grupos sociales beneficiados. No obstante, debe tenerse en cuenta que esta situación muchas veces genera tensiones debido a la coexistencia de diversas lógicas productivas y sociales (Palacios et al., 2010).

Los espacios rurales se tornan más diversos y complejos. Aquellos que están próximos a las ciudades se van integrando paulatinamente al ámbito urbano a través de nuevos hábitos de vida y consumo. Los territorios rurales ahora son capaces de aprovechar las externalidades positivas que pueden brindar; ello favorece la localización desconcentrada de nuevas actividades económicas y la radicación de nuevos residentes que buscan encontrar una serie de valores que se relacionan con la vida en un entorno rural. Iniciativas de “carácter endógeno” son promovidas por determinados entornos, contextos o políticas públicas (Romero González, 2003: en Palacios, et. al., 2010) en el marco de procesos de resignificación y reconstrucción del territorio rural que dan como resultado una mayor interacción entre

actores sociales locales con actividades tradicionales y actores extra-locales, con actividades no-agrarias. (Palacios et al., 2010).

Pero estos aspectos que pueden ser vistos como positivos, se originan en conjunto con otras situaciones, que se traducen en problemáticas para los espacios rurales. Estos aspectos negativos de los PNR, producen conflictos entre los actores intervinientes y el territorio:

La pérdida de suelo fértil por la expansión de las ciudades, el avance urbano en el territorio periurbano compitiendo con usos productivos intensivos. Como afirma Duran (2004) Entre tales efectos cabe destacar: los choques que surgen entre los usos urbanos y rurales del suelo, las fuertes transformaciones del paisaje y los perjudiciales impactos ambientales (especialmente, los relacionados con el aumento de la contaminación), las necesidades de dotar de servicios públicos apropiados a los nuevos territorios sometidos a urbanización difusa, las dificultades de tipo administrativo y fiscal que plantea la gestión de esos territorios, el aumento de los costes de infraestructuras, así como la generación y extensión de la idea de que el tipo de vivienda dispersa a que la contraurbanización da lugar es el paradigma por excelencia de calidad de vida y de bienestar, cuando esto también conlleva inconvenientes, entre los que cabe mencionar la fuerte dependencia del uso del automóvil privado, con los consiguientes problemas de congestión del tráfico y contaminación que ello genera en las ciudades y en sus áreas periurbanas.

La incompatibilidad entre actividades productivas: no solo ocurre con la competencia entre espacios productivos y aquellos destinados al hábitat en zonas periféricas, también se producen incompatibilidades con las nuevas formas de producción y la modernización tecnológica. El asentamiento de agroindustrias, la proliferación de los “feed lots” como recurso para la producción ganadera, la utilización de agroquímicos en los cultivos, y otros surgidos por el “progreso”, acarrear complicaciones tanto en zonas completamente productivas, como en las que se encuentran en las cercanías de las ciudades. Estas situaciones tienen también, un fuerte impacto a nivel ambiental, situación que repercute en la pérdida de recursos naturales por su uso irracional. El agua, el suelo, el aire, entre otros, se encuentra en un estado de vulnerabilidad producto del mal manejo que se realiza de los mismos, donde solo prima la variable económica sobre la ambiental, acarreando la pérdida de paisajes naturales y el deterioro de ecosistemas frágiles, son procesos que tienden a degradar los espacios rurales.

Estas transformaciones, que se revelan en el territorio como aspectos algunas veces positivos y otros de manera negativa, hacen necesaria la planificación de los espacios rurales y urbanos de manera conjunta. Las intervenciones desarticuladas entre la ciudad y los espacios rurales no tienen en cuenta las dinámicas descritas por las que son atravesados ambos y por lo tanto no se pueden realizar propuestas que encaminen los aspectos positivos y minimicen los negativos descriptos.

En estudios antecedentes sobre municipios de la provincia de Buenos Aires, se reconoce que la falta de previsión y acompañamiento con una política de ordenamiento territorial proactiva ha dado como resultado procesos de ampliación urbana con áreas de baja calidad por la ocupación de suelos con alto compromiso ambiental y social; déficits de cobertura de servicios y dificultad para proveerlos. Paralelamente ha generado procesos de reestructuración territorial con degradación ambiental por alteración de los recursos naturales, pérdida de

suelo productivo y valores paisajísticos, con alto impacto en el mercado de suelo y en las estrategias de los distintos sectores sociales para acceder, aumento del valor del suelo de las áreas de borde por ser potencialmente urbanizables (Rocca, 2013)

Por eso es importante generar políticas que tengan en cuenta todas las variables que atraviesan el territorio, ya no basta con centrarse específicamente en las cuestiones urbanas, sino que deben pensarse desde una visión más amplia, involucrándose con una porción más extensa del territorio e incorporando la multiplicidad de actores y situaciones que lo transforman. Históricamente la planificación ha tenido como principal objetivo a las cuestiones urbanas, la planificación en espacios rurales se torna necesaria para evitar desequilibrios territoriales, impactos ambientales negativos por la mala utilización de los recursos y usos incompatibles que resulten nocivos para el entorno.

La nueva ruralidad plantea un nuevo escenario que está siendo tenido en cuenta en políticas de incipiente implementación, entendiendo que estos procesos generan nuevas posibilidades de desarrollo e integración a las comunidades locales.

1.6 Los PNR y el Desarrollo Sustentable

Como se ha expresado precedentemente, las transformaciones territoriales producto de los PNR y de los PEU se traducen en impactos sobre medio ambiente -sea éste urbano, periurbano o rural-, en la mayoría de los casos ambos procesos interaccionan de manera integral y compleja y sus consecuencias repercuten en aspectos económicos y sociales. Bajo esta perspectiva, resulta necesario que toda intervención que tenga por objetivo principal encaminar estos procesos, se enmarque en la concepción de desarrollo territorial sustentable, y se implemente de manera integrada.

En el informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo titulado “Nuestro Futuro Común” (1987), se enuncia el concepto de desarrollo sustentable: “la humanidad está en condiciones de realizar un desarrollo sustentable en el tiempo, en forma tal que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones en atender sus propias necesidades”, donde uno de los principales aspectos enunciado en este informe afirma que el desarrollo sustentable demanda estrategias diferentes para alcanzar el principio de sustentabilidad, cuya definición debe basarse en el contexto social, político, económico y ambiental específico de cada país. La interpretación dominante de Desarrollo Sustentable se postula como un proceso que propone alcanzar los objetivos tradicionales del desarrollo (satisfacción de necesidades básicas e incremento de la productividad económica) pero a partir del uso sustentable de los recursos naturales en el largo plazo.

Para el presente trabajo se adopta el concepto desarrollado por el equipo de investigadores del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires, del Grupo de Análisis de Sistemas Ecológicos y del Instituto de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED- América Latina, el que analizó las principales potencialidades para lograr un desarrollo sustentable en Argentina, y que considera que *el objetivo del desarrollo sustentable es el mejoramiento de la calidad de vida humana, esto implica el manejo adecuado, (incluso la transformación) de los ecosistemas, aprovechando sus bienes y servicios, minimizando los conflictos que produce la explotación de*

los mismos y distribuyendo los costos y beneficios ecológicos entre las poblaciones involucradas (Di Pace, 2000).

A partir de comprender la necesidad de articular las variables ambientales, sociales y económicas, donde la búsqueda del equilibrio entre las mismas se vuelve necesario para garantizar condiciones de equidad, eficiencia y habitabilidad; debe tenerse en cuenta que en cada contexto los instrumentos y políticas a aplicar para alcanzar estos objetivos, dependerá de las prioridades que el mismo imponga.

Como afirma Di Pace (2000) estas variables deben perseguir los siguientes principios: *Bienestar y equidad social*, implica la búsqueda de condiciones justas y equitativas en el control y acceso de las generaciones presentes y futuras sobre los recursos esenciales para alcanzar una calidad de vida adecuada, de acuerdo a pautas especificadas culturalmente. *Eficiencia económica*, establece una relación de optimización entre la generación de productos y la utilización de recursos naturales y construidos, implicando la minimización de los residuos generados, así como de ineficiencias tecnológicas. *Sustentabilidad ecológica*, implica el uso sustentable de los recursos renovables (agua, suelo, aires, vegetación, etc.), la minimización del uso de recursos no renovables (petróleo, gas, etc.) y el mantenimiento de la generación de residuos dentro de los límites ecológicos de absorción local, regional y global. Sus objetivos se centran en evitar impactos negativos sobre la vida humana y sus actividades, con una implicancia de tiempo actual y futuro. *Articulación inter-temporal y articulación inter-regional*, el primero implica que la satisfacción de las necesidades de las presentes generaciones no puede alcanzarse al costo de amenazar la existencia y desarrollo de las generaciones futuras. La articulación inter-regional implica que la sociedad global debe promover el desarrollo humano de todos sus miembros respetando la integridad y diversidad de los sistemas sociales y naturales.

Los casos a seleccionar deberán encontrarse enmarcados en estos postulados ya que la complejidad de los PNR requiere una revisión integral y su abordaje debe atender a estas nuevas necesidades de los territorios.

2. Estrategias de Intervención en PNR en el contexto Latinoamericano

En América Latina el desarrollo rural ha tenido casi desde siempre, una importante orientación de lucha contra la pobreza, pero nunca ha llegado a formar parte de una estrategia nacional de construcción de sociedad y desarrollo. Por el contrario, la mayoría de las veces han aparecido medidas parciales y discontinuas que no llegaron a ser sostenibles como forma de aproximación a la situación de exclusión social y económica de los pobres rurales, con lo que explica su aparición y desaparición en función de ciclos ideológicos, políticos y económicos en un contexto de creciente globalización y liberalización (IDR, 2007).

PERIODO HISTÓRICO	POLÍTICAS Y ACCIONES RELEVANTES
1940 a mediados del 1950	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo Comunal
1950 a 1960	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo económico regional: modernización a través de la creación de infraestructuras.
1960 a 1970	<ul style="list-style-type: none"> Revolución verde, transferencia agrícola. Atracción de actividades externas, polos de desarrollo, base exportadora.
1970 a 1980	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo endógeno, PYMES, competencias locales. Encadenamiento del Desarrollo Rural, Desarrollo Rural Integrado, crédito agrícola estatal, inducción de la innovación.
1980 a 1990	<ul style="list-style-type: none"> Ajuste estructural, liberalización de mercados, surgen ONGs. Fondos de inversión social. Innovación, difusión de tecnología, medios innovadores. Sistemas de producción agrícola.
1990 a 2000	<ul style="list-style-type: none"> Conocimiento, factores intangibles, aprendizaje colectivo. Microcrédito, ambiente y sostenibilidad.
2000 a la actualidad	<ul style="list-style-type: none"> Medios de vida sostenibles, gobernabilidad. Capital relacional, interconexión, cultura local.

Fuente: Área de Ordenamiento Territorial. IDR, en base a datos de: Mora-Sumpsy, Desarrollo Rural: nuevos enfoques. Boisier, Sociedad del conocimiento. Instancia de Capacitación PDR-IDR.

Extraído de Instituto de Desarrollo Rural -IDR- (2007)

El abordaje de las problemáticas urbanas y rurales es tarea de la planificación territorial, cuyo objetivo se centra en asegurar el equilibrio entre la ciudad y el campo, conjuntamente con la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Este método integral de encaminar las cuestiones que atraviesan los territorios se torna necesario para orientar políticas que guíen los PNR y se reconozcan todas las variables que los franquean.

Con esta visión –de actuar orientando los PNR- organismos nacionales e internacionales en Europa y América Latina despliegan diversas estrategias de intervención en territorios urbano-rurales a nivel regional y local.

Se detallan a continuación algunos ejemplos que incorporan estos conceptos:

El **Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA-** es la organización dependiente de la OEA especializada en la agricultura y el medio rural y cuyo propósito es proveer cooperación técnica innovadora a los Estados Miembros, para lograr su desarrollo sostenible. Esta organización, de la que Argentina es miembro, plantea que toda esta nueva concepción de lo rural se vincula con: a) Aumento de la producción, la productividad y la seguridad alimentaria; b) Combate a la pobreza para buscar equidad; c) Preservación del territorio y el rescate de los valores culturales para fortalecer la identidad nacional; d) Desarrollo de una nueva cultura agrícola y rural que permita la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales; e) Aumento de los niveles de participación para fortalecer el desarrollo democrático y la ciudadanía rural; f) Desarrollo de acciones afirmativas para visibilizar y apoyar la participación de las mujeres, habitantes de los primeros pueblos (indígenas) y jóvenes, en el desarrollo nacional desde lo rural. Se hace imprescindible el establecimiento de políticas de desarrollo rural sostenible, en los países, que respondan a las realidades y oportunidades que ofrece la Nueva Ruralidad, centradas en el desarrollo humano, aprovechando el capital humano, físico, natural, social y cultural y el patrimonio histórico y arqueológico de sus comunidades (IICA, 2000).

En Argentina, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación en las “**Bases para el Ordenamiento del Territorio Rural Argentino**” –OTR- (2010) expresa: El Ordenamiento Territorial Rural (OTR) es un proceso político-técnico administrativo orientado a la organización, planificación y gestión del uso y ocupación del territorio, en función de las características y restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales. Este proceso debe ser participativo e interactivo y basarse en objetivos explícitos que propicien el uso inteligente y justo del territorio, aprovechando oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, mediano y largo plazo y repartiendo de forma racional los costos y beneficios del uso territorial entre los usuarios del mismo.



Figura 3. Esquema que sintetiza la posible estructura de los Consorcios de OTR

Para su implementación cuenta con organismos como el INTA -Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-, institución que, dentro del Programa Nacional Ecorregiones, coordina el proceso de un Plan de Ordenamiento Territorial –POTR- en Balcarce y participa en Mendoza, conjuntamente con la Fundación IDR –Instituto de Desarrollo Rural- en varios POTR (Junín, La Paz y Tupungato y Tunuyán). En el mismo sentido para el **Instituto de Desarrollo Rural**³ de Mendoza –IDR- (2007) el ordenamiento territorial es principalmente una política de Estado y un proceso de carácter político (por tener alcance multisectorial), técnico (por ser interdisciplinario) y administrativo. Apunta a organizar la ocupación del espacio con el objetivo de lograr un desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente equilibrado y socialmente justo. Asimismo se busca una distribución geográfica de la manera más adecuada para la población y sus actividades en función de la disponibilidad de los recursos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Dicho ordenamiento se traduce en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad pretende y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad.

Como afirman Pérez A., Caballero J.M. (2003) en el caso de Europa el **Programa LEADER de Iniciativas Comunitarias de Desarrollo Rural de la Unión Europea**⁴, constituye un intento de poner en práctica el nuevo enfoque territorial, integrado y ascendente de desarrollo rural. Sus tres principios generales son la innovación, el partenariado y la integración multisectorial. En síntesis el programa se centra en la intervención de un territorio pequeño y homogéneo, un partenariado vertical entre las distintas instancias institucionales (municipal, regional, nacional, Comisión Europea) establece las orientaciones generales, las normas para la selección y aprobación de proyectos, las subvenciones o aportes de cada partner cofinanciamiento de los proyectos, y las responsabilidades relativas al seguimiento de todo el proceso. Se organiza un partenariado horizontal bajo la forma de asociación en la que participan actores públicos y privados de la economía y sociedad del territorio. Con ayuda de un pequeño equipo técnico: se prepara un plan estratégico y de inversiones para la comarca, con recursos y financiamiento de diversos orígenes, formula un plan de acción específico para los cinco o seis años de funcionamiento del Programa; y estudia, aprueba y supervisa la ejecución de los proyectos presentados por los postulantes al financiamiento del Programa. Se promueven acciones integradas, innovadoras y multisectoriales. Estas acciones se dirigen principalmente al aprovechamiento de las ventajas comparativas y peculiares del territorio. Privilegiando la diversificación, principalmente en comercialización, mejoras del patrimonio y el medio ambiente, aumento del valor agregado de los productos básicos, pequeñas industrias, artesanías, turismo rural y empresas de servicios locales.

En Latinoamérica también se registran estrategias para los PNR, como es el caso de la **Gestión de la Asistencia Técnica**, para una nueva ruralidad en Perú (Tito A. Hernandez t., 2005). La estrategia global del **Sistema de Asistencia Técnica Agropecuaria –ATA-** que proponen, consiste en propiciar procesos de acumulación capitalista, aprovechando los recursos existentes, y mediante la síntesis de los capitales humano, natural y físico. Pero la implantación

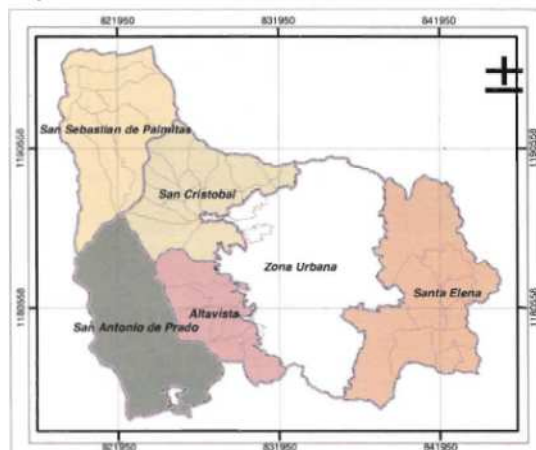
³ El IDR es una Fundación que trabaja en coordinación permanente con instituciones, comunidades rurales y actores afines. Está integrada por 35 entidades; 7 de ellas son estatales y 28 son privadas. Su misión es: Promover el arraigo a la tierra mejorando la calidad de vida de la familia rural a partir de la generación de información y la ejecución de programas y proyectos que conduzcan al desarrollo sustentable del territorio.

⁴ (en francés "Liaisons entre activités de Développement de L'Economie Rural": Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural)

de la estrategia así concebida, sólo es posible si se cuenta con la inyección del capital social apropiado para que la conjugación genere procesos de acumulación. Los principales insumos del capital social son la educación e identidad cultural, la gobernabilidad, la solidaridad, el desarrollo organizacional. A todo ello debe contribuir la ATA, ya que sin estos insumos no habrá sinergia social y en consecuencia no habrá procesos de acumulación capitalista por la vía alternativa. Para lograr la integración de los servicios, se establecerán niveles interrelacionados: La integración en el nivel de finca; el escenario básico para la prestación de los servicios de una manera integral, en este nivel, lo constituye el agricultor y su familia; el nivel de organizaciones o grupos, se atenderá a las organizaciones de productores que tienen proyectos de inversión de relativa magnitud e impacto, con el fin de que éstos sirvan de ejemplo para los procesos de reconversión productiva; Integración en áreas geográficas, lo conforman los corregimientos, micro cuencas, micro áreas y la región, cada uno de estos escenarios de integración tiene sus particularidades institucionales y sobre la base de cada uno se realizarán diferentes tipos de arreglos o acuerdos institucionales; Micro cuencas hidrográficas, como nivel de integración para la prestación de servicios del ATA, en especial para la gestión de los Recursos Naturales y los procesos de Desarrollo Rural. La Región y el Municipio, la estructuración de planes regionales y locales por medio de las estructuras de coordinación del sector agropecuario es un instrumento central de integración de los anteriores niveles.

Otra experiencia latinoamericana es la realizada en Colombia con el plan denominado **“Estrategias corregimentales para Medellín. Hacia la construcción de una nueva ruralidad”**, que parte del reconocimiento de altos niveles de pobreza y desigualdad en zonas rurales, en conjunto con un proceso de subdivisión de predios, acompañado de cambios en el uso del suelo, principalmente de actividades agrícolas a parcelaciones de recreo; de la profundización en el desplazamiento de la población campesina y de la ocupación indebida de zonas de alto riesgo no recuperable, entre otras cuestiones. A partir de estas problemáticas se realizó un diagnóstico del entorno rural a intervenir, y se tomaron como unidades de análisis los corregimientos sobre los que se divide el municipio de Medellín, donde cada uno tiene características rurales significativas, con diferencias ambientales y productivas, que le otorgan un rol característico en el municipio.

Mapa 1 Localización zona rural de Medellín



El plan tienen como objetivos principales el desarrollo de la capacidad de gestión en los territorios corregimentales a nivel económico, ambiental, socio cultural, fiscal y político; promover la política de desarrollo rural integral con énfasis en la producción agraria; crear políticas de conservación ambiental y prestación de servicios ambientales con participación social; configurar un patrón de hábitat rururbano coherente equilibrado y sostenible; y garantizar la puesta en marcha de una política de educación contextualizada.

A partir de estos objetivos se formularon cinco proyectos estratégicos de carácter integral para hacer frente a las problemáticas:

1) *Distrito agrario rural de Medellín*: para la consolidación de las áreas de desarrollo agropecuario, la protección de la economía campesina y la seguridad alimentaria. Su objetivo es promover políticas integrales de desarrollo rural endógeno, generar fortalezas en la economía regional local independizando el mercado de las importaciones, otorga participación activa a los pobladores en la gestión y manejo del territorio, controla y regula la expansión de la ciudad al evitar la urbanización de áreas rurales, entre otros. 2) *Creación del distrito de manejo integrado y ordenamiento de las Microcuencas en los corregimientos*. 3) *Estructuración del hábitat rururbano*. Con el objetivo de crear un hábitat sostenible de apoyo al agro, que tenga la capacidad de absorber el crecimiento endógeno. Garantizar la conectividad entre las centralidades, con el área urbana de Medellín y los municipios vecinos, con el objeto de permitir la accesibilidad entre las áreas de producción, permitir el acceso a servicios ubicados en las centralidades y promover el ecoturismo en cada región. 4) *Construir un proyecto local de educación para el habitante de los espacios intermedios urbano-rurales*, ya que surgen formas sincréticas de cultura que llevan marcas simultáneamente del mundo netamente urbano y el tradicional rural. 5) *Creación de un observatorio del desarrollo rural* que le sirva de soporte a la gestión de las políticas rurales corregimentales, articulando los espacios de gestión pública institucional con iniciativas sociales y comunitarias.

En Argentina también pueden reconocer ejemplos, como es el caso de Balcarce, en la provincia de Buenos Aires, con el **Plan de Ordenamiento Territorial Rural Balcarce -POATR-**, donde el diagnóstico participativo arrojó problemáticas de desequilibrio ocupacional del partido, déficit de infraestructuras, oferta de empleo, contaminación por agroquímicos, entre otros. Sus lineamientos generales se centran en: a) Propiciar un Partido ambientalmente sustentable y territorialmente integrado, en el que se resguarden las características locales deseadas, se fortalezcan las localidades rurales y se aumenten las posibilidades de crecimiento económico de todos sus habitantes. b) Promover el desarrollo de todas las actividades ambientalmente sustentables y socialmente aceptables, en el marco de las capacidades y restricciones de cada ecosistema y emplazamiento. c) Valorizar el patrimonio natural y cultural del Partido de Balcarce, en especial su paisaje y ecosistemas naturales y los servicios ecosistémicos que estos prestan, estimulando proyectos y actividades que los favorezcan y protegiéndolos de aquellas que los afecten negativamente. De ellos se desprenden los instrumentos de gestión que se dividen en: *programas y proyectos de actuación* que proveerán criterios para el asentamiento en el espacio y las normas de gestión que corresponden a diferentes actividades (programa de manejo integral del agua, programa de agricultura y ganadería sustentables, programa de infraestructuras y servicios, entre otros.) y en *instrumentos transversales de gestión y monitoreo*, constituyen herramientas para el desarrollo, implementación, seguimiento, evaluación y actualización del POATR (sistema de información ambiental territorial, observatorio ambiental Balcarce, etc.)

Otro ejemplo en nuestro país es el **“Plan Director para el Periurbano” de Bahía Blanca** en la provincia de Buenos Aires. El proceso de expansión urbana en este municipio en las últimas décadas duplicó la superficie del área urbana existente en 1990 (antes de sanción del Código de 1991) con una ocupación de tipo suburbana, con muy baja densidad, hacia el norte de la ciudad donde convergen las vías de comunicación regional, en coincidencia con los sectores de población de mayores recursos, de mayor riqueza paisajística, donde el mercado tiende a la mayor especulación sobre los vacíos urbanos, espacios de gran vulnerabilidad ambiental.

El Plan Director para el Periurbano, (Ord. 15367), delimita una franja que rodea el Área Urbana y establece instrumentos para asegurar su desarrollo progresivo habilitando un “cupos urbanizador” de unidades de suelo que se revisa quinquenalmente con relación a las tendencias generales de la demanda residencial conformando **Distritos Periurbanos Calificados**.

Para el Área Rural establece la posibilidad de intervención con usos de tipo residencial conformando **Centros de Interés Turístico-Ambiental**.

En todos los casos las propuestas que se formulen atravesarán un proceso de selección mediante concurso, en el que se ponderarán 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 puede destacar que cada caso en particular y fundamentalmente en lo referido a la adopción de estrategias e instrumentos -desde lo rural hacia lo urbano y viceversa-, difiere en función de las características propias del territorio donde se insertan, jugando un papel importante las características económicas y sociales de cada uno, por lo que a la hora de estudiar cada caso en particular se deben tener en cuenta el contexto donde se inserta.

3. Criterios de selección de casos de estrategias de referencia

Los PNR se expresan en modificaciones en la configuración y organización de los territorios. Dichos cambios son producto de las transformaciones en las dimensiones sociales, políticas, ambientales y económicas, enumeradas en el marco teórico. Cada territorio posee características propias que coadyuvan a que estos procesos se manifiesten de manera diferenciada.

Bajo este concepto, en el que entran en juego las particularidades del entorno, los criterios para la selección de casos donde se desarrollan estrategias e instrumentos de intervención que encaminen los PNR, se basan en características tanto intrínsecas como referidas a una escala mayor, que permitirían su posterior aplicación al caso de Saladillo.

En base al estudio antecedente sobre los PNR en Saladillo, cabe destacarse que la expresión de estos procesos se evidencia fundamentalmente en la dimensión económica, manifestándose a través de cambios en la actividad agrícola-ganadera y sus métodos productivos, con la inclusión de nuevos actores sociales que fomentan vínculos entre territorios que exceden el ámbito local. El desarraigo de los pequeños productores de sus campos producto de las nuevas necesidades que impone el mercado y la tercerización de las actividades a través de empresas locales y extralocales; la expansión de la agricultura y a la par de esta, la conformación de áreas de engorde vacuno –feedlots-, son los principales exponentes de las transformaciones en el marco productivo. Los conflictos ambientales producto de la expansión de la actividad y la falta de control han impulsado la creación de una ONG denominada “Grupo Ecos” cuyo accionar se centra en poner resistencia a los nuevos métodos productivos que atentan contra el ambiente.

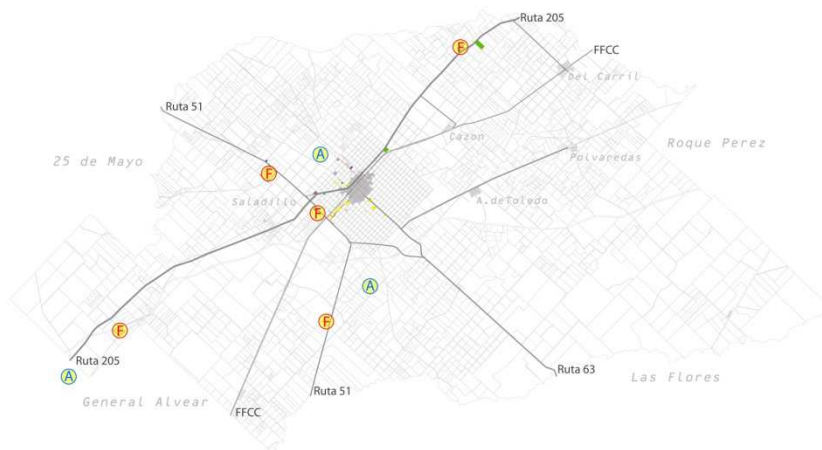


Figura: Transformaciones en los usos de suelo a nivel de partido.
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento in situ



Debe sumarse a esto el surgimiento de actividades que sirven de apoyo a la actividad, a partir de la incorporación de otras disciplinas y servicios, brindando soporte tanto a las grandes empresas como a los productores más pequeños, las cuales se encuentran distribuidas fundamentalmente en la ciudad cabecera, por lo que se generan relaciones cada vez más estrechas entre la ciudad y los ámbitos rurales.

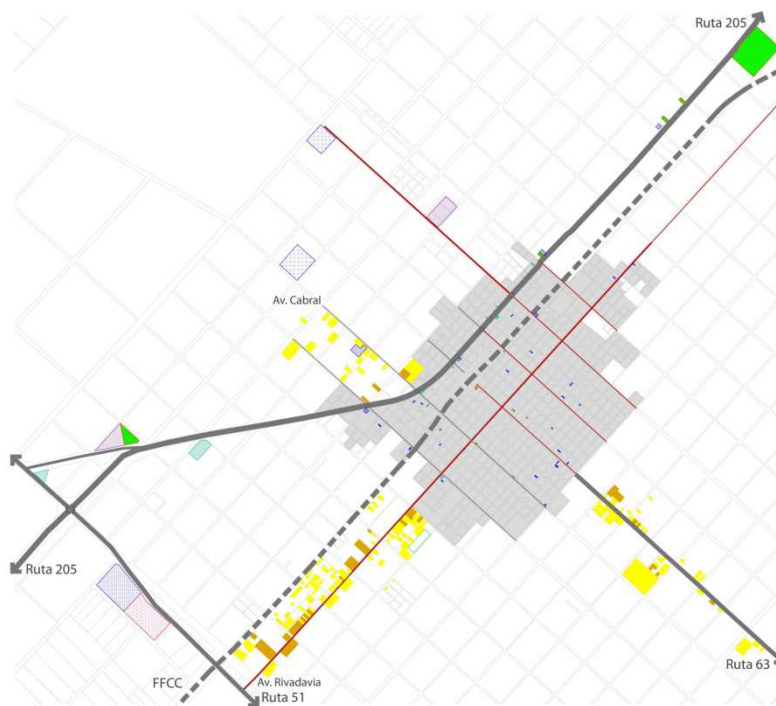
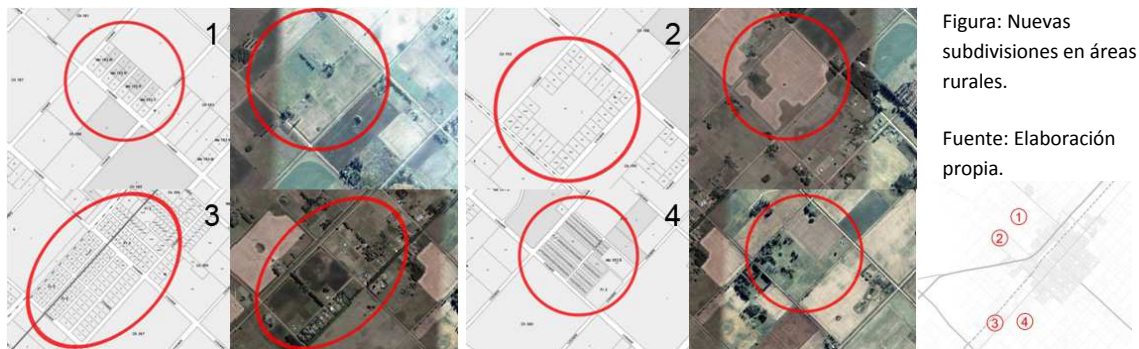


Figura: Transformaciones en los usos del suelo.
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento in situ completando con datos extraídos de buscador web de empresas agropecuarias de <http://www.agendarural.net/>



Otra manifestación de estos procesos que debe agregarse es la aparición de emprendimientos residenciales de carácter extraurbano, en grandes superficies, asentados en zonas rurales, especialmente en relación a las vías principales. Puede decirse que estos sectores se encuentran en pleno desarrollo y forman parte de las nuevas valorizaciones que se hacen sobre los espacios periurbanos y rurales. Conjuntamente, pero de manera incipiente, se comprueba también la existencia de actividades que valorizan las características del medio rural, natural y los pueblos del partido. Estas situaciones son promotoras de transformaciones que se verifican tanto en la configuración, como en la organización del territorio.



A partir del reconocimiento de estos procesos, los casos a seleccionar deberán contener parámetros que puedan servir de aplicación al partido de Saladillo para encaminar y promover los aspectos positivos, y mitigar los negativos. Deberán dar respuesta a cuestiones referidas a la producción primaria, a la localización de actividades tanto productivas como residenciales y al tratamiento de áreas de borde de la ciudad, enmarcándose en principios de integración y en la aplicación de tecnologías y procedimientos ambientalmente sustentables.

Consecuentemente los principales criterios para la selección de casos deberán adaptarse a cuestiones referidas al entorno y a los procesos que los atraviesan:

1. **Similares factores contextuales:** las estrategias e instrumentos se desarrollan en un marco político-cultural y jurídico-institucional similar al de Saladillo.
2. **Similares factores endógenos:**
 - a. los motivos que impulsaron la estrategia de intervención se vinculan a los PNR y éstos son representativos de los que se identifican en Saladillo.
 - b. los actores que promueven la implementación de estrategias para encaminar los PNR – Estado, instituciones, empresarios,- puedan organizarse bajo los mismos motivos en Saladillo.
3. **Las estrategias se enmarcan en principios de integración y sustentabilidad:** Poseen objetivos / acciones / proyectos que se enmarcan en criterios de sustentabilidad ambiental e integración social. Superan miradas parciales sobre el territorio –antes desde lo urbano o desde lo rural- ahora como un todo: urbano/periurbano/rural con sus particularidades; se promueven: la preservación de recursos naturales y productivos, la no contaminación el uso racional de energía, o el uso de energías alternativas; se expresan objetivos que promueven la inclusión y equidad social.

Los criterios de selección enumerados se sustentan en premisas generales, que se observaron al momento de escoger los casos para su posterior estudio. Con esa finalidad resulta interesante indagar en los conceptos expresados por los autores estudiados que se utilizaron como guía teórica en paralelo con los criterios de selección especificados, y que a continuación se detallan:

- La existencia de cambios en los usos del suelo, desencadenan el surgimiento de nuevas identidades como producto del ingreso de “nuevos pobladores” (Maraschio 2008). Del surgimiento de una agropecuaria moderna, surgen otras actividades que rescatan las particularidades regionales y locales, ligadas a la residencia, el ocio, al deporte, pequeñas actividades industriales, prestación de servicios, agroindustrias, etc. (Gómez, 2001).

- El reconocimiento de nuevos espacios periurbanos, en donde espacios rurales - más o menos influenciados por las ciudades- tienden a dejar de ser unos lugares destinados básicamente a la producción agraria, a la vez que tiene lugar una progresiva urbanización de tales espacios, en tanto que éstos adquieren un papel cada vez más importante como ámbitos demandados por un número creciente de los habitantes de las urbes para satisfacer en ellos sus necesidades y anhelos de ocio, de descanso o de esa calidad de vida y de relación armónica con la naturaleza que no encuentran en sus congestionados y agitados escenarios cotidianos de residencia y de trabajo (Entrena Durán, 2004).
- La verificación de cambios experimentados a partir de la industrialización de procesos de producción primarios, las transformaciones del sistema de transporte y la difusión de la agricultura moderna. Estos son factores que, sumados a las nuevas representaciones construidas sobre la ruralidad actual, produjeron grandes modificaciones en la organización espacial (Maraschio, 2008). Ante el nuevo paquete tecnológico, los pequeños y medianos productores con escasa capacidad de acceso al capital optan generalmente por la salida del arriendo o la venta de sus campos, empujados por los increíblemente altos niveles de precios (Reboratti, 2006).
- La inclusión de la dimensión cultural en las propuestas internacionales de desarrollo refleja un cierto consenso de no focalizar el desarrollo solo en términos económicos, sino atender las dimensiones de “equidad social” y “sostenibilidad ambiental” como “alternativa” a la tendencia neoliberal (Trpin, 2005). Las áreas rurales pasaron de ser vistas como un problema que limitaba el desarrollo a ser consideradas como activas protagonistas que garanticen “cohesión económica y social” en territorios determinados.

Siguiendo estos parámetros, se seleccionan dos casos de estudio: los municipios de Balcarce y de Bahía Blanca, que han sido atravesados por PNR y que están siendo encaminados mediante la planificación. En relación a los factores contextuales se verifica una amplia similitud en el marco político-cultural y jurídico-institucional, por tratarse de ciudades que se encuentran dentro de una misma provincia, y compartir en consecuencia características análogas con la ciudad de Saladillo. En cuanto a los motivos que impulsaron la estrategia, el caso de Balcarce encuentra relación, por tratar de encaminar fundamentalmente los procesos productivos, y el caso de Bahía Blanca por centrarse en cuestiones del periurbano. Los actores que los promueven son en ambos casos de carácter público, y en consecuencia a grandes rasgos los criterios de selección endógenos también se aprecian en estos dos partidos. Desde la perspectiva de la sustentabilidad y la integración, Balcarce pretende encaminar mayoritariamente las actividades productivas en estos principios, mientras que Bahía Blanca busca fundamentalmente la integración del periurbano implementando medidas que reviertan o detengan la segregación territorial e incrementen la calidad urbana.

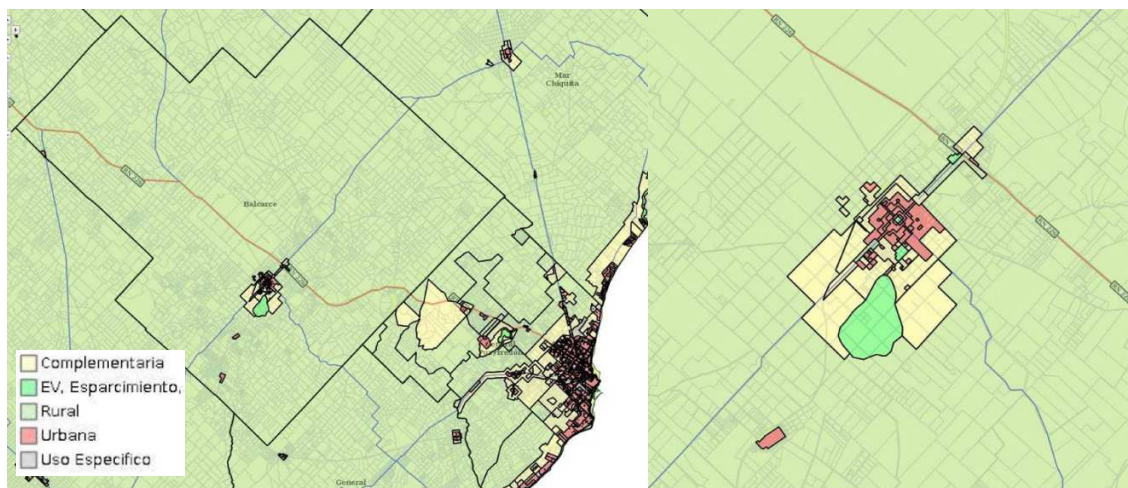
Ambos casos poseen características con parámetros de referencia asimilables al partido de Saladillo. Se desarrollan a continuación con el objeto de indagar las estrategias e instrumentos utilizados para guiar esos procesos, y a fin de verificar la posible adopción de dichas estrategias e instrumentos al municipio de Saladillo.

II. ESTUDIO DE CASOS

1. Descripción y análisis de casos

1.1 Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial Rural de Balcarce – POATR-

El partido de Balcarce se encuentra ubicado al sureste de la provincia de Buenos Aires y cuenta con 44.064 hab. (Según censo 2010) de las cuales el 17% habita en áreas rurales. Entre las actividades económicas del partido se destacan la actividad agrícola - trigo, soja, girasol y maíz como principales cultivos – junto con la producción de carne bovina. La producción de papa, si bien ocupa una superficie relativamente reducida, alcanza relevancia en la economía local. Alrededor del 63,9 % de la superficie ofrece suelos con alguna capacidad agrícola, mientras que del total sólo el 35,8 % tiene capacidades agrícolas de altas a muy altas, donde se ubican 60 explotaciones hortiflorícolas. Se observa que hubo una disminución del 21,44 % del stock ganadero con respecto al año 2002, donde una parte importante del stock bovino se encuentra concentrada en los sistemas conocidos como feedlots. Por otra parte, el partido posee actividades y atractivos territoriales que convocan a pobladores locales y extralocales, entre las que se destacan actividades referidas al automovilismo, y otras relacionadas con el paisaje, los espacios abiertos y las tradiciones rurales, como canchas de golf, pato, trekking por las sierras, circuitos de paseos, puestos de estancias que se ofertan para turismo rural, actividades en el campo y áreas de valor cultural.



Zonificación según Usos del Suelo. Partido de Balcarce.
Fuente: urBasig

Ciudad de Balcarce

En este contexto el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial Rural de Balcarce (POATR) surge de la necesidad de ordenar el territorio rural a partir del proceso de intensificación, expansión y concentración económica de la agricultura que ha tenido lugar no solo en el partido sino que también gran parte de Argentina, con la afectación de ambientes naturales. Es un modelo que se caracteriza por la concentración predial y la simplificación tecnológica. A este impacto se suman otros procesos propios del crecimiento económico como las

producciones animales intensivas, la minería, las actividades de recreación y turismo, la instalación de industrias, entre otras. Todas ellas constituyen actividades que en ciertas circunstancias pueden entrar en conflicto entre sí, así como con los procesos de crecimiento de las áreas urbanas, siendo necesario el desarrollo de procesos de planificación que contribuyan a optimizar el uso y ocupación del territorio, con costos ambientales y económicos relativamente bajos, minimizando los impactos negativos y las posibilidades de conflictos. El POATR tendrá por finalidad favorecer y promover el desarrollo sustentable del Partido de Balcarce en el marco de una equilibrada integración en la región y la Provincia de Buenos Aires (POATR, 2012). A continuación se realiza una síntesis del plan estudiando las estrategias adoptadas, enumerando sus puntos significativos, con el objeto de evaluar su posible incidencia en los PNR de ese partido, en función de las categorías de análisis formuladas para confrontar con otros casos.

Para alcanzar los objetivos propuestos el POATR incluye los siguientes instrumentos de gestión que se agrupan en dos categorías: programas y proyectos, que proveerán los criterios para el asentamiento de las actividades en el espacio, e Instrumentos transversales de gestión y monitoreo, los cuales constituyen herramientas para el desarrollo, implementación, seguimiento, evaluación y actualización del POATR.

Como rasgo principal todos los **programas y proyectos**, junto con las estrategias que estos proponen, se encuentran enmarcados en principios de integración y sustentabilidad, por lo que todas las acciones a implementar buscan una relación equilibrada entre el medio ambiente, la sociedad y la economía. Se enumeran los programas y proyectos a realizar por el plan, que si bien todos se encuadran dentro de los criterios de sustentabilidad, es posible clasificarlos en función de la temática que abordan:

Un factor importante es la formación de la sociedad por lo que se creó el programa de *Educación para el Ordenamiento Ambiental y Territorial*, donde su objetivo es concientizar a la población sobre la protección de los recursos naturales y culturales, incentivando su manejo responsable y sustentable. Para preservar los recursos hídricos el programa de *Manejo integral del agua* pretende orientar el tratamiento hidrológico del conjunto de aguas superficiales y subterráneas. Se elaborará un plan de ordenamiento que defina las áreas reservadas para la extracción de agua de uso humano y productivo y las estrategias para la protección de los terrenos y las obras de captación, almacenamiento y conducción diseñadas a tal efecto, como así también se ordenarán las áreas reservadas para el depósito y procesamiento de residuos urbanos domésticos e industriales para lograr alcanzar este objetivo. Desde el sector productivo pretenden orientarse las actividades con el objeto de minimizar sus impactos negativos en el ambiente, en tal sentido se plantean los siguientes programas: *Valoración de la naturaleza y los servicios ecosistémicos*: Ante el incremento de las actividades del sector primario y sus impactos sobre el medio natural y la población rural, se prevé planificar la distribución en el espacio de tales actividades, generando una propuesta de zonificación orientada a la protección resguardando y/o regulando el uso de porciones de territorio que conserven muestras representativas del ecosistema nativo y resulten críticas para la provisión de bienes y servicios ecosistémicos, así como también procurar la puesta en valor y el manejo sustentable de sierras, lagunas, cursos de agua y otros elementos naturales. Una de las acciones previstas para alcanzar este objetivo es la adquisición tierras por parte del estado

municipal a través de compra o donaciones, con fines de conservación (particularmente sierras y humedales). *Agricultura y ganadería sustentable*: Tiene como fin apoyar el incremento sustentable de la productividad agrícola-ganadera-forestal del partido, promoviendo la diversificación, la incorporación de nuevas tecnologías y el crecimiento de las poblaciones rurales; fomentar el uso eficiente y seguro del recurso suelo y agua con la adopción de buenas prácticas agropecuarias que ayuden a preservar la salud del medio ambiente; propender al uso responsable de agroquímicos y fertilizantes en los sistemas productivos locales y contribuir a compatibilizar la producción agropecuaria con la provisión de servicios ecosistémicos (calidad y disponibilidad de agua, conservación de la biodiversidad, etc.) *Emprendimientos productivos intensivos familiares*: Promover el ordenamiento espacial y la gestión sustentable de las producciones animales intensivas y familiares del partido, a través de la elaboración de criterios y normativas que permitan una localización y manejo ambiental y socialmente adecuados. *Producciones agroecológicas*: Su objetivo es contribuir a la protección de la salud humana y de los ecosistemas en el partido, optimizando la planificación territorial, el manejo de insumos y la utilización de las labores culturales, promoviendo un uso racional y minimizando los riesgos de contaminación de los recursos; suelo, agua, y aire. Una herramienta para alcanzarlo es la adecuación de la zonificación, con la creación de zonas con características de transición entre el área urbana y el área rural, denominadas zonas complementarias y se asignan prácticas de uso rural con ciertas previsiones. Los pilares sobre los que funda la agroecología actual son: la biodiversidad, la rotación, la elaboración de abonos y compostaje, el manejo ecológico del ambiente, formas alternativas de comercialización, etc. Estas actividades se complementan con otras que también deben ser encaminadas, como son las *Plantas de silos e industrias procesadoras de granos*, a contribuir al crecimiento planificado y sustentable (desde el punto de vista ambiental, laboral y de la inocuidad de los productos) de las plantas de acopio e industrias procesadoras de granos, con el fin de favorecer el proceso de agregado de valor en origen como fuente de desarrollo económico y social. Analizar cuáles serían las zonas más adecuadas para la localización futura de nuevas plantas de acopio e industrias procesadoras, en términos de impacto ambiental, de posibilidad de oferta de servicios, de acceso a rutas y caminos. El programa *Ambiental minero y actividades ladrilleras* pretende optimizar la actividad minera y ladrillera, definiendo pautas que consideren las potencialidades y limitaciones del recurso y las relaciones entre aspectos ambientales, sociales y económicos que determinan las aptitudes y posibilidad de uso del suelo. Las *Infraestructuras y servicios*, como soporte de las actividades del partido, presentan también lineamientos generales que guiarán su construcción o reacondicionamiento, tendrán como fin la organización y articulación del territorio rural en función de sus características, potencialidades y limitaciones, teniendo como base criterios de igualdad social y cuidado ambiental; fortalecer la identidad de los pueblos rurales, optimizando características que los representan, y les permitan posicionarse en el mercado; impulsar un desarrollo más equilibrado del partido, promoviendo la conectividad física de las localidades rurales; fomentar el arraigo de la población rural del partido, promoviendo la provisión de servicios básicos, redes de comunicación y establecimientos de salud, educación y capacitación; y poner en valor las localidades rurales promoviendo el aspecto turístico, recreativo, paisajístico, cultural y ecológico.

Entre los **Instrumentos transversales de gestión y monitoreo** se encuentran los siguientes:

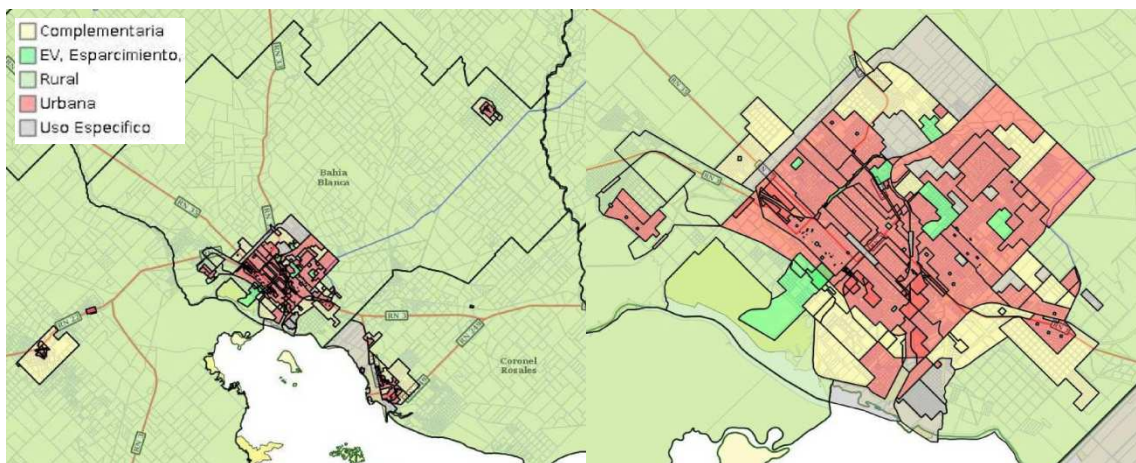
Sistema de información ambiental territorial: Es un sistema georeferenciado diseñado para almacenar y analizar grandes volúmenes de información geográfica. El mismo contribuirá al proceso planificador, dando a conocer el estado del territorio y proporcionando un entorno adecuado para el análisis de datos sociales, económicos, ambientales y urbanísticos, como instrumento para la toma de decisiones. El *Observatorio Ambiental Balcarce* que tiene como fin realizar el seguimiento y monitoreo de variables ambientales, sociales y económicas vinculadas al uso y ocupación del territorio y la gestión del ambiente, en tanto el *Observatorio de Prácticas Agropecuarias Territorializadas* buscará promover la organización de productores rurales para la gestión territorial compartida y la mejora del desempeño ambiental de sus sistemas productivos, seleccionando y aplicando indicadores ambientales relacionados al suelo, vegetación, agua y biodiversidad, para monitorear la viabilidad ambiental de los mismos con el fin de encaminarlos en los criterios de sustentabilidad. Se prevé además el desarrollo de *Instrumentos Económicos de Promoción del Desarrollo Rural Sustentable* para poder promocionar y concretar esta evolución. Este régimen se encuentra constituido por la articulación de los siguientes instrumentos: El *Fondo Ambiental* es el mecanismo financiero destinado a transferir recursos para la formulación e implementación de planes, programas y proyectos de conservación, mejoramiento y recomposición ambiental del territorio, así como de prevención de impactos adversos al ambiente y su adaptación. Su composición es mixta, pudiendo estar integrado tanto por recursos de origen público como privado; el sistema de *Cuentas Verdes* donde su objetivo es proveer instrumentos científicos, técnicos y de gestión para la cuantificación física y/o económica del impacto humano sobre el capital natural y las funciones y servicios ecosistémicos; el programa de *Incentivos Económicos*, se trata de un conjunto de estímulos orientados a promover buenas prácticas ambientales que ponderen la incidencia de las externalidades en la ecuación costos-beneficios, utilizando tasas, regulaciones, subsidios u otros instrumentos que permitan la concreción de las recomendaciones del POATR; y por último el *Fondo de Tierras*, obtenidas a través de compras, cesiones o prescripciones administrativas asociadas a los cambios de uso del suelo, entre otras, orientadas a la ejecución de proyectos que contribuyan a la equidad en el acceso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, así como al uso y ocupación equilibrados del territorio.

1.2 Plan Director del Periurbano Bahiense y desarrollo de Centros de Interés Turístico Ambiental del Partido de Bahía Blanca

El partido de Bahía Blanca se encuentra ubicado al sur de la provincia de Buenos Aires, forma parte de la "llanura pampeana este", región que posee un alto desarrollo agroproductivo y presencia de centros industriales. Su estructura productiva se caracteriza por un sector industrial con gran importancia donde se identifican dos grupos: grandes empresas pertenecientes al complejo petroquímico y al área portuaria; y las pequeñas y medianas empresas metalmecánicas, de procesamiento de madera y alimentos. También se verifica la existencia de industrias agroalimentarias procesadoras de materias primas provenientes de los

municipios de la región, donde su posicionamiento estratégico les permite exportar los productos a través del puerto.

Es un centro comercial con exportaciones de granos y lana del sur de la provincia y petróleo desde la provincia de Neuquén. Posee un puerto marítimo natural donde se encuentran el Puerto Galván (especializado en petróleo), Puerto Ingeniero White y Base Naval Puerto Belgrano. Relacionado con el puerto se encuentra el Polo Petroquímico de la provincia, con un parque industrial de 136 has. de extensión, y 84 empresas que generan 2500 puestos de trabajo. Es un centro comercial, cultural, educativo y deportivo (U.N.S., Polo tecnológico Bahía Blanca, U.T.N y FUNDATEC) donde el 99,4% de la población es urbana (según datos del censo 2001) con un crecimiento del 0,53% del periodo 1991-2001.



Zonificación según Usos del Suelo Partido de Bahía Blanca.
Fuente: urBasig

Ciudad de Bahía Blanca

En este marco, los motivos que impulsaron la intervención del Plan Director para el Periurbano en Bahía Blanca se condicen con una problemática de la subdivisión de la tierra que a su vez acarrea otras situaciones negativas. Se ha podido determinar que la ciudad, en lo que se conoce como situación catastral responde mayoritariamente a operaciones de principio a mediados del siglo XX, con importantes desequilibrios en su materialización en varios sectores.

Sobre esta realidad existen distorsiones de magnitud que afectan notoriamente a la población en la posibilidad de acceso al suelo, y de contar con un lote donde desarrollar sus aspiraciones habitacionales. Estos estudios comprueban la necesidad de acciones que orienten hacia un mayor equilibrio territorial en la accesibilidad al suelo del colectivo poblacional ya que buena parte del stock de suelo baldío se mantiene en ese estado desde el propio origen del proceso de parcelamiento masivo. En la actualidad la disponibilidad de ese suelo en condiciones de ser incorporado o perteneciente al mercado cotidiano es mínima, lo que conlleva un progresivo aumento de su valor unitario y por ende un marcado nivel de exclusión de un alto porcentaje de la población. Por tanto existen dos fenómenos concurrentes que conforman el concepto de segregación territorial, una condición física persistente discontinua y disgregada sin evidentes atributos urbanos de integración en la disposición original de los sistemas de fraccionamientos y loteo, y una polarización territorial en un fenómeno de fragmentación social en aumento, potenciada por las limitadas condiciones de accesibilidad. Frente a una creciente demanda poblacional de inclusión en el sistema formal de la ciudad y la existencia de remanentes ociosos y/o fallidos de parcelas libres, casi siempre en loteos con presencia de viviendas

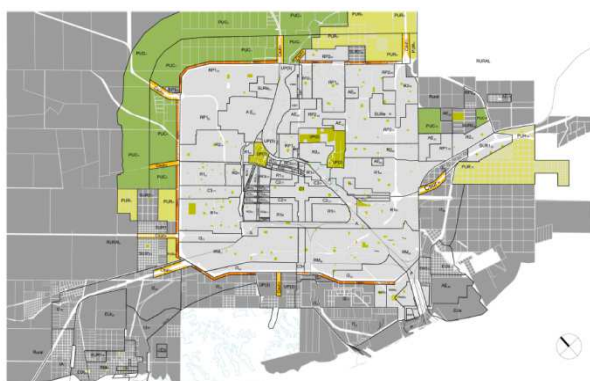
dispersas y condiciones de urbanización de diversos niveles de consolidación con grados de inmovilidad de larga data, resulta necesario la elaboración de programas e instrumentos para actuar con alto grado de eficacia social que conduzcan a detener y/o revertir la segregación territorial, incrementar los valores de calidad urbana en su concreción basado en una planificación que contemple la heterogeneidad social en referencia a las condiciones del territorio donde se ubican las alternativas habitacionales (Plan Director del Periurbano Bahiense y Centros de Interés Turístico y Ambiental. Pliego de condiciones y especificaciones del 2º Concurso de Propuestas para acceder al Cupo Urbanizador, 2014).

En relación a lo expresado en el diagnóstico, el plan se encuadra en una Política de Tierra que se aplicará en la ciudad de Bahía Blanca y consta de una serie instrumentos de actuación:

El **Programa Hábitat** orientado al recupero por parte del estado de los lotes baldíos ociosos y suelos propiedad del estado nacional y provincial, en la periferia urbana y próximos a la factibilidad de servicios, destinados principalmente a los sectores de la población que se encuentran con las dificultades descriptas.

La formulación del **Plan para el Periurbano Bahiense y Centros de Interés Turístico**: que persigue el objetivo de intervenir en el supuesto límite urbano de la avenida de Circunvalación, donde no es reconocible ningún parámetro de valoración urbana de estos territorios, que además figuraban dentro del área urbana en el Código de Planeamiento Urbano. Por ello la primera acción del Plan Director puso en situación real el límite del área urbana con su centro y periferia, y estableció el área periurbana de la ciudad con característica suburbana, encuadrándola en la calificación de área complementaria del DL 8912, y por fuera de esta el área rural del Partido. Es este sector periurbano donde se intervendrá a través de un concurso de propuestas donde los ganadores del mismo podrán acceder al desarrollo de las obras necesarias, que tendrá como condiciones principales la conformación de espacios públicos por el 10% del suelo a desarrollar y la provisión completa de servicios.

Zonificación según Usos del Suelo y Plan Director para el Periurbano Bahiense



Fuente: Web oficial de la Municipalidad de Bahía Blanca

Para anticipar y controlar la creación del suelo suburbano se propuso la definición de un *Cupo Urbanizador*, que se expresa en cantidad de nuevas parcelas de residencia suburbana a habilitar para los siguientes 5 años, pasado el plazo se procederá a convocar a un nuevo concurso de propuestas de proyectos de urbanización en los sectores precitados, a fin de cubrir el cupo urbanizador que se establezca. Una característica es que la puntuación sobre las propuestas se realizará de acuerdo a parámetros ambientales, de infraestructura y por su propuesta urbanística. Para garantizar la materialización de las propuestas se establece un

criterio de habilitación por etapas que garantice la consolidación del territorio autorizado, vencimientos de plazos y caducidad del permiso de urbanización. También el plan propone la conformación de *Centros de Interés Turístico Ambiental (CITA)*, destinados a promover la implementación de desarrollos urbanos de carácter turístico, en preservación ambiental y destino al uso público de los lugares y paisajes del partido que por sus características extraordinarias suponen un patrimonio colectivo a constituir en forma de parques, reservas y bordes de cursos de agua, los sitios fueron preestablecidos a través de un relevamiento de las potencialidades paisajísticas que posee el partido. Se plantea un criterio novedoso del sistema habitual de los factores de adquisición de derechos: la aplicación de la norma se instrumenta al final del procedimiento y no en forma previa. Este mecanismo evita claramente la especulación sobre el suelo, como también la aplicación de la norma sobre áreas carentes de expectativa.

En consecuencia se propone la **Reestructuración Urbana** a partir de modificaciones en la zonificación. Respondiendo a los objetivos planteados las modificaciones más significativas que se prevén crear son: el *Distrito Periurbano Calificado*, (PUC): destinado a contener desarrollos de uso residencial predominante de baja intensidad de ocupación dentro de una franja lindante con el borde del Área Urbana, y áreas verdes públicas de escala regional, en base a un criterio de habilitación progresiva mediante concurso de propuestas; y el *Distrito Periurbano a Reestructurar*, (PUR) que contienen parcelamientos aprobados con escasa o nula edificación de parcelas, cuyo desarrollo debe ser reorientado conforme las pautas que establece el Plan. Están destinados a recalificarse conforme condiciones equivalentes a las de los desarrollos que se impulsen en el distrito periurbano calificado.

2. Matriz de caracterización y evaluación

	Balcarce	Bahía Blanca
Rol Productivo-Social	Actividad agrícola-ganadera y en menor medida actividades turísticas/deportivas	Actividad industrial, polo petroquímico y actividades portuarias. Sede de dos universidades
Relacion con area rural	Alta, Producción primaria preponderante	Escasa, materias primas para industrias provenientes de otros municipios
Infraestructuras	Ruta 55, Autovía Mar del Plata-Balcarce, Ruta Nac. 226	Nudo ferroviario importante, Rutas Nac. 33, 35, 3 y 22, Rutas Prov. 1 y 51. Nudo multimodal de alcance regional
Contexto Jurídico-Institucional	Consideración en el PET 2016 como un centro urbano importante.	Aportes al PET 2016 a partir del complejo petroquímico. Representa un nodo de alto desarrollo económico. Metrópolis del corredor bioceánico sur norpatagónico.
Motivos que impulsaron la intervención	El fuerte impacto de la Agricultura, la producción intensiva de animales, la minería, las actividades de recreación y turismo, la instalación de industrias con la afectación de ambientes naturales.	Expansión urbana dispersa. Dificultad de acceso al suelo por parte de la población en zonas de borde. Áreas con potencial turístico sin explotar.
Agentes que promueven la intervención	Equipo interinstitucional de escala nacional, provincial y municipal: INTA, OPDS, MI, UNMdP y gobierno municipal	Gobierno municipal a través de la Agencia Urbana de Planificación y Desarrollo y URPU (Colegiaturas Profesionales y Universidades locales)
Estrategias Enmarcadas en principios de integración y sustentabilidad	Propuestas fundamentalmente referidas a las actividades productivas, tendientes a alcanzar la sustentabilidad en términos sociales, económicos y ambientales.	Elaboración de programas e instrumentos para revertir la segregación territorial e incrementar los valores de calidad urbana, basado en una planificación que contempla la heterogeneidad social.
Cambios en los usos de Suelo	Propuestas de zonificación para prevenir problemáticas ambientales	Propuestas de zonificación para la reestructuración del periurbano y Centros de Interés Turístico Ambiental
Nuevas Actividades	Consolidación y mejoramiento de actividades productivas	Conformación de Centros de Interés Turístico Ambiental
Nuevos Espacios Periurbanos	Programa de Producciones Agroecológicas con la creación de áreas complementarias	Concurso de propuestas para el Periurbano y Centros de Interés Turístico Ambiental

Fuente: Elaboración propia

En ambos casos se verifican características muy diferenciadas, tanto en sus condiciones de contexto, como en las propuestas de planificación planteadas. El caso de Balcarce presenta rasgos desde la cuestión productiva que pueden asimilarse al caso de Saladillo, por tratarse de un partido con una fuerte incidencia de las actividades primarias, fundamentalmente de la agricultura y la ganadería. Se presenta como un centro urbano importante, donde las infraestructuras presentes le permiten vincularse fácilmente con otros centros de mayor jerarquía. Bahía Blanca, en cambio, posee una gran incidencia de la actividad industrial, donde se procesan muchas de las materias primas provenientes de otros municipios. La actividad portuaria, y ligado a ella el polo petroquímico, junto con otras actividades como la universitaria, le otorgan un rol estratégico en la provincia de Buenos Aires, representando un nodo de alto desarrollo económico con incidencia en el corredor bioceánico sur norpatagónico. Las infraestructuras de Bahía Blanca cumplen un rol fundamental en el desarrollo de las actividades industriales y portuarias, por garantizar la vinculación con otros centros de consumo. En este caso, Saladillo, difiere en estas características, por tratarse de un partido con menos incidencia a nivel regional, en cuanto a población y actividades.

Los motivos que impulsaron las intervenciones también difieren, por tratarse de partidos con rasgos diferenciados. En Balcarce el motivo que impulsó el plan se centra fundamentalmente en una mirada desde lo rural, concretado a partir del reconocimiento del fuerte impacto ambiental de la agricultura -junto con otras actividades de carácter primario-, las actividades turísticas y la instalación de industrias. Como se afirma en el texto del POATR estas actividades en ciertas circunstancias pueden entrar en conflicto entre sí, así como con los procesos de crecimiento de las áreas urbanas. Por lo que una de las premisas a seguir por el plan es favorecer y promover el desarrollo sustentable en el partido, y para ello todos los programas y proyectos a materializar se encaminan en estos conceptos. En Bahía Blanca los motivos que impulsaron el Plan del Periurbano persiguen otros objetivos que se centran fundamentalmente desde una mirada urbana. El reconocimiento de terrenos con dificultades de acceso por parte de la población en zonas de borde, con parcelas pertenecientes a una subdivisión antigua que hace varios años no presenta intervenciones, junto el reconocimiento de áreas con potencial turístico sin explotar fueron los impulsos para la concreción del mismo. En general ambas problemáticas encuentran una relación con el caso de Saladillo. En analogía con Balcarce, la problemática ambiental producto de la falta de control y mal manejo de las actividades primarias que impulsaron el plan, presenta similitudes con conflictos evidenciados en Saladillo. En relación a Bahía Blanca, los procesos de reconversión del periurbano impulsados por el plan pueden resultar útiles para la ciudad cabecera del partido de Saladillo, donde las zonas de borde crecen sin control, producto de una escasa planificación y una falta de propuestas concretas. De la misma manera, que el plan da cuenta de la falta de emprendimientos turísticos a partir del reconocimiento de áreas con potencial paisajístico y ambiental, el partido de Saladillo encuentra similitudes en estas cuestiones producto de la falta de propuestas para esta actividad.

En ambos casos las estrategias de planificación y gestión promueven la sustentabilidad ambiental pero de manera diferente. El POATR se centra fundamentalmente en sostener este principio por lo que todos sus programas y proyectos referidos al mejoramiento de las actividades productivas y el medio sobre el que se asientan, buscan el equilibrio social, económico y ambiental. No plantea nuevas actividades para el sector, sino que la búsqueda se

centra en la consolidación y el mejoramiento de las existentes. Un caso significativo son las propuestas para el periurbano, donde se propone la creación de áreas de Producciones Agroecológicas, donde se asignan prácticas de uso rural con ciertas previsiones. Como afirma el plan, los pilares sobre los que funda la agroecología actual son: la biodiversidad, la rotación, la elaboración de abonos y compostaje, el manejo ecológico del ambiente, formas alternativas de comercialización, etc. con el objetivo de minimizar los impactos negativos en el ambiente. Para ello se deberá adecuar la zonificación, con la creación de zonas de transición entre el área urbana y el área rural, denominadas zonas complementarias. A esta propuesta de zonificación se suman aquellas que se centran en generar áreas para prevenir otras situaciones que también producen el deterioro del medio ambiente, resguardando sectores cercanos a arroyos, sierras, o los sectores de extracción de agua respecto de depósitos de residuos.

Para el Plan del Periurbano Bahiense y los Centros de Interés Turístico ambiental, las estrategias se enmarcan también en procesos de integración y sustentabilidad. Su fin es la elaboración de programas e instrumentos con el objeto de revertir la segregación territorial e incrementar los valores de calidad urbana en el área del periurbano, basado en una planificación que contempla la heterogeneidad social. En tanto los centros de interés turístico buscan proteger las áreas con valor paisajístico y otorgar propuestas para su uso público. Como se ha especificado, a través de los concursos se habilitan sectores para su posterior urbanización, tanto en el periurbano como en las áreas rurales, previamente seleccionados para la creación de los centros de interés turístico, donde además deben cumplir con un proceso evaluatorio que tiene en cuenta cuestiones ambientales, de disponibilidad de espacios públicos, de provisión de equipamiento e infraestructura, entre otros.

A partir del análisis de ambas propuestas de intervención es posible hacer algunas consideraciones sobre los aspectos más significativos y extraer conclusiones a modo de aportes en la construcción de estrategias e instrumentos posibles a aplicar en el partido de Saladillo, con el objetivo de encaminar los PNR que comienzan a atravesarlo.

III- CONCLUSIONES

Como se ha mencionado, los procesos de nueva ruralidad refieren a transformaciones en la organización de las actividades políticas, económicas, sociales, culturales y en la configuración de los territorios que se manifiestan con ciertos rasgos característicos. Se trata de procesos que se dan de manera diferente en cada territorio, donde tienen fuerte peso las condiciones de contexto de cada región.

Los cambios en la organización territorial se producen en relación a las actividades económicas a partir de las transformaciones en la producción agropecuaria, en sus articulaciones con otros procesos productivos y en la incorporación de actividades que antes eran ajenas al medio rural, como por ejemplo nuevas actividades de índole recreativas que antes eran propias de la ciudad, y en la generación de nuevos emprendimientos residenciales en busca de condiciones de habitabilidad que la ciudad no puede otorgar. Estas situaciones conforman una nueva manera de consumir los espacios rurales.

En estrecha relación, los cambios que atraviesa la configuración del territorio se producen a través de nuevos usos del suelo que dan lugar a actividades y formas de localización antes no conocidas en territorios rurales (como son las localizaciones de los feedlots, la ubicación de industrias referidas al agro, espacios residenciales, actividades transitorias recreativas, entre otras); nuevas formas de distribución de la población, con flujos de población en ambas direcciones y ajustes en el sistema funcional e infraestructural, con la consolidación del sistema vial y de transporte, que generan la conectividad entre áreas urbanas y rurales.

Como se ha manifestado en América Latina el abordaje de las problemáticas que se producen en entornos rurales ha tenido casi desde siempre, una importante orientación de lucha contra la pobreza, pero nunca ha llegado a formar parte de una estrategia nacional de construcción de sociedad y desarrollo. Actualmente esta visión comienza a complementarse con otras cuestiones a partir del reconocimiento del concepto de la nueva ruralidad, donde se comprende que estos conflictos, como así también las cuestiones positivas, no deben encaminarse desde miradas sectoriales, sino que debe hacerse desde una perspectiva más amplia del territorio, donde entran en juego todos los actores sociales, sus relaciones con los centros urbanos, las nuevas formas de comunicación, etc.

De los casos estudiados cabe destacar, entre otros, el de las “Estrategias corregimentales para Medellín. Hacia la construcción de una nueva ruralidad”, cuyo impulso fue el reconocimiento de altos niveles de pobreza y desigualdad en zonas rurales, en conjunto con un proceso de subdivisión de predios, con cambios en el uso del suelo, el desplazamiento de la población campesina y la ocupación indebida de zonas con alto riesgo. Su abordaje se centró en brindar capacidad de gestión a nivel económico, ambiental, socio cultural, fiscal y político. La promoción de buenas prácticas de producción agraria, la creación de políticas de conservación ambiental, la generación de un hábitat rururbano equilibrado y sostenible, junto con un programa de educación, fueron unas de las principales cuestiones que se evidenciaron para intervenir en el territorio rural, pero ya no desde una visión estrictamente rural sino que más abarcativa de los problemas.

En Argentina también se verifican intentos de poner en práctica cuestiones del ordenamiento territorial a nivel nacional, mediante las “Bases para el Ordenamiento del Territorio Rural Argentino” propuesto por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, donde establece aspectos claves que se deben tener en cuenta a la hora de intervenir en el territorio, el cual debe hacerse en función de las características y restricciones tanto biofísicas, como culturales, socioeconómicas y político-institucionales de cada área a tratar, mediante un proceso participativo en la toma de decisiones. Cuenta con otros organismos, como el INTA que colaboran en su implementación, como lo es también en el caso del POATR de Balcarce.

Puede afirmarse que los casos de estudio, en los partidos de Bahía Blanca y Balcarce, utilizados para el análisis de sus planes de ordenamiento se encuentran relacionados con estas nuevas miradas integrales del territorio, y por tratarse de casos en el contexto latinoamericano, también representan un avance para la región. En el caso de Bahía Blanca debe destacarse la búsqueda de lograr una mayor inclusión, a partir de posibilitar el acceso al suelo a sectores de la sociedad que no tenían esa capacidad, mediante el desarrollo de emprendimientos urbanos con calidad en las áreas de borde de la ciudad. La adopción de los Centros de Interés Turísticos a las propuestas representa también un avance en la protección del ambiente, debido a que se centran en la creación de emprendimientos con usos públicos pero que deben enmarcarse dentro de los parámetros de la sustentabilidad ambiental.

El POATR para el partido de Balcarce se destaca también por enmarcarse sus propuestas dentro de los principios de la sustentabilidad. Su objetivo principal se centra en el mejoramiento social, económico y ambiental de las actividades humanas desarrolladas en el partido, haciendo énfasis en actividades de producción primaria, el manejo adecuado de recursos como el suelo y el agua, la correcta disposición en el territorio de industrias y empresas relacionadas con la producción, así como también en la educación de la población para generar conciencia en los actores intervinientes. Otro aspecto significativo a destacar es la incorporación al plan de Instrumentos transversales de gestión y monitoreo, que constituyen herramientas para el desarrollo, implementación, seguimiento, evaluación y actualización del mismo, con el objetivo de poder llevar a cabo todas las propuestas de manera controlada.

Debe de resaltarse que ambos casos estudiados representan dos miradas diferentes a las dinámicas producidas por los procesos de nueva ruralidad donde algunas de sus manifestaciones se verifican en los bordes de la ciudad, fundamentalmente en el periurbano, en la utilización de los recursos naturales y las actividades productivas. Bahía Blanca aborda estas cuestiones desde una mirada urbana, mientras que Balcarce lo hace desde una posición netamente rural.

Los casos estudiados permiten reconocer similitudes entre los escenarios donde se plantean esas estrategias de intervención y Saladillo, donde las principales cuestiones vinculadas a los PNR en el partido se centran en la dimensión económica, manifestándose a través de cambios en la actividad agrícola-ganadera, con la inclusión de diferentes actores sociales, el surgimiento de emprendimientos residenciales de carácter extraurbano en zonas rurales, conjuntamente con la realización de actividades que valorizan las características del medio

natural. Estas situaciones son promotoras de transformaciones que se verifican tanto en la configuración, como en la organización del territorio.

De acuerdo a los procesos que se visualizan en Saladillo, y por tratarse de factores que van modificando la organización y la configuración territorial, se considera oportuna y beneficiosa la implementación de estrategias en esta instancia para encausar los fenómenos negativos de los PNR, dado que en este partido aún son incipientes respecto de los escenarios analizados. Su carácter sería preventivo.

Los aspectos a considerar que podrían normarse en el caso de Saladillo son: Los programas de educación, que tienen el objeto de concientizar a la población sobre el manejo responsable de los recursos naturales y culturales; el manejo integral del agua, a fin de orientar el tratamiento hidrológico del conjunto de aguas superficiales y subterráneas. Desde las actividades productivas se pueden considerar los programas que proponen una correcta distribución de las actividades del sector primario en el espacio, generando propuestas de zonificación orientada a la protección de áreas con valor paisajístico o de biodiversidad; una agricultura y ganadería sustentable, promoviendo la diversificación, la incorporación de nuevas tecnologías y el crecimiento de las poblaciones rurales, con la adopción de buenas prácticas agropecuarias que ayuden a preservar la salud del medio ambiente; junto con el crecimiento planificado y sustentable de plantas de silos e industrias procesadoras de granos (desde el punto de vista ambiental, laboral y de la inocuidad de los productos), con el fin de favorecer el proceso de agregado de valor en origen como fuente de desarrollo económico y social. La provisión de infraestructuras y servicios resultan importantes para el correcto desarrollo de las actividades, donde su mejoramiento garantiza la articulación con el territorio rural, impulsando un desarrollo más equilibrado del partido y promoviendo la conectividad física de las localidades rurales para fomentar el arraigo de la población rural y poner en valor las localidades promoviendo el aspecto turístico, recreativo, paisajístico, cultural y ecológico.

También resulta necesario para el partido dar respuestas al crecimiento sin control de las áreas de borde de la ciudad y el loteo de áreas rurales, en ese aspecto es útil reconocer propuestas para estos sectores en los planes estudiados, dando respuesta a través de restricciones en la zonificación, proposición de actividades y emprendimientos, para alcanzar un uso equilibrado y respetuoso del recurso suelo. Además las propuestas para los emprendimientos turísticos representan otra forma de resguardar los espacios con virtudes paisajísticas, y aportarían al partido la generación de nuevas actividades en espacios rurales, que actualmente se encuentra en desarrollo y son escasas.

Bibliografía

Banco Mundial y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2003) La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina. Unidad Regional de Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible (LCSES) Dirección del Centro de Inversiones.

Di Pace, María (2000). Sustentabilidad Urbana y desarrollo local. Desarrollo local en áreas metropolitanas.

<https://www.google.com.ar/search?q=di+pace+sustentabilidad+urbana+y+desarrollo+local&oeq=DI+PACE+SUSTENTABI&aqs=chrome.1.69i57j0.7142j0j7&sourceid=chrome&espm=93&ie=UTF-8>

Durán Entrena, Francisco (2004) El fenómeno de la periurbanización en Europa. Universidad de Granada, Departamento de Sociología.

Durán Entrena, Francisco (1998) Viejas y nuevas imágenes sociales de ruralidad. Revista Estudos Sociedade e Agricultura, 11, outubro 1998: 76-98.

Fernández Caso, M. Victoria; Gurevich Raquel (2007) Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Editorial Biblos. Buenos Aires, Argentina.

González, Luis Fernando (2003) Estrategias Corregimentales – Eco – Políticas para la nueva ruralidad en Medellín. Colombia.

González Maraschio, Fernanda (2008) Nuevas dinámicas rurales en partidos del noreste bonaerense. Una aproximación desde los usos del territorio. Ponencia en II Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales. Tandil, Provincia de Buenos Aires

Gómez, Sergio (2001) ¿Nueva Ruralidad? Un aporte al debate. Estudos Sociedade e Agricultura. Revista semestral de ciencias sociais aplicadas ao estudo do mundo rural. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

<http://168.96.200.17/ar/libros/brasil/cpda/estudos/dezessete/gomez17.htm>

Gómez, Sergio (2003) Nueva Ruralidad. (Fundamentos teóricos y necesidad de avances empíricos). SEMINARIO INTERNACIONAL “EL MUNDO RURAL: TRANSFORMACIONES Y PERSPECTIVAS A LA LUZ DE LA NUEVA RURALIDAD” Bogotá, 15 – 17 de octubre de 2003.

Gorenstein Silvia (2001) Transformaciones agroalimentarias y dinámicas territoriales en espacios productivos pampeanos. Universidad Nacional de Rosario Editora. Rosario, Santa Fe, Argentina.

Gorenstein; Napal; Olea (2007) Territorios agrarios y realidades rururbanas. Reflexiones sobre el desarrollo rural a partir del caso pampeano bonaerense. Revista eure (Vol. XXXIII, Nº 100), pp. 91-113. Santiago de Chile, diciembre de 2007

Instituto de Desarrollo Rural -IDR- (2007) Ordenamiento territorial: Un instrumento integral para el desarrollo rural. Área de desarrollo territorial. Coord.: Lic. Martín Pérez, Lic. Liliana Fernández, Lic. Federico Alegre.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA- (2000) El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad "Nueva Ruralidad". Desarrollo Rural Sostenible CIDER. Serie: Documentos Conceptuales. Panamá.

Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo; Lattuada, Mario (2006) Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios. Ediciones Ciccus. Buenos Aires, Argentina.

Municipalidad de Bahía Blanca, Agencia Urbana de Planificación y Desarrollo. Plan Director del Periurbano Bahiense y Centros de Interés Turístico y Ambiental. Pliego de condiciones y especificaciones del Concurso de Propuestas para acceder al Cupo Urbanizador <http://bahia blanca.gov.ar/subidos/agencia-urbana/Pliego-Concurso-de-Propuestas-2014.pdf>

INTA (2012) Propuesta metodológica para el desarrollo de un Plan de Ordenamiento Territorial Rural del Partido de Balcarce Municipalidad de Balcarce. <http://www.ciefa.org/acrobat/modulos/LECTURA%20DOS%20%20MODULO%20SIETE%20GAOT.pdf>

Palacios, et al. (2010) Implicancias territoriales de los nuevos usos del suelo agrario en el partido de Monte [En línea]. Geograficando, 6(6). Disponible en Memoria Académica: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4743/pr.4743.pdf

Pérez A., Caballero J.M. (2003) La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina. Unidad Regional de Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible (LCSES) Banco Mundial. Dirección del Centro de Inversiones (TCI) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Pérez, Edelmira (2001) Hacia una nueva visión de lo rural. En publicación: ¿Una nueva ruralidad en América Latina? Norma Giarracca. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Reboratti Carlos (2006) La Argentina rural entre la modernización y la exclusión. En publicación: América Latina: cidade, campo e turismo. Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo.

Rocca, María Julia, et al. (2013) Procesos de expansión urbana. Políticas, estrategias e instrumentos de intervención posibles en la contemporaneidad. Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina.

Rocca, María Julia, et al. (2010) Procesos de expansión urbana, políticas territoriales y transformaciones emergentes. El caso de la Provincia de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de la Plata. La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Teubal Miguel (2001) Globalización y nueva ruralidad en América Latina. Capítulo de libro. Una nueva ruralidad en América Latina? Editorial Clacso. Buenos Aires.

Tito A. Hernández T. (2005) Gestión de la asistencia técnica, para una nueva ruralidad. Un enfoque sistémico. Instituto de asesoría y capacitación para el desarrollo sostenible. Perú.

Trpin Verónica (2005) El desarrollo rural ante la nueva ruralidad. Algunos aportes desde los métodos cualitativos. AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana, N° 42. Julio-Agosto 2005. Edición Electrónica.