

MESA TEMÁTICA 1
POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PROCESOS DE EXPANSION URBANA A ESCALA METROPOLITANA
La integración como objetivo del ordenamiento territorial en el periurbano de la RMBA¹

Arqs. María Julia Rocca, Licia Ríos, Patricia Mariñelarena y Eugenia Rodríguez Daneri

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

mariajuliarocca@hotmail.com / ciut@fau.unlp.edu.ar

Resumen

Las grandes ciudades crecen conjugando procesos simultáneos de atracción y expansión, que se expresan en la configuración territorial por un alto grado de dispersión y baja densidad de ocupación, con impacto sobre los entornos urbanos y las áreas rurales. En esta ponencia se presenta un estudio exploratorio de las políticas de ordenamiento territorial que atienden los procesos de periurbanización y rururbanización a escala metropolitana.

En particular este trabajo profundiza en el conocimiento de la regulación del espacio periurbano a través de instrumentos normativos municipales que promueven esos procesos en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). La intención es evaluar en qué medida y de qué forma esas normativas contemplan la integración socio urbana como objetivo para contrarrestar la fragmentación resultante del crecimiento extensivo.

Asimismo, se considera la integración sociourbana como objetivo en las políticas e instrumentos de intervención, desde dos líneas conceptuales convergentes para hacer frente a los procesos de fragmentación: 1) como objetivo para intervenir ante la desigualdad social y la fragmentación en áreas de crecimiento urbano expansivo; 2) como mecanismo (articulación- coordinación) para el mejoramiento de la calidad de las decisiones en contextos complejos, contingentes, que incorporan mayor diversidad de valores, intereses y preferencias.

Los resultados de la exploración se presentan según ejes de pertenencia metropolitano: Eje Norte: Campana, Escobar y Pilar; Eje Oeste -Sudoeste; Moreno, Matanza y Cañuelas y Eje Sur: Florencio Varela.

Palabras clave:

PROCESOS DE EXPANSIÓN – INTEGRACIÓN – PERIURBANO METROPOLITANO

Presentación

En el contexto actual, las grandes ciudades crecen conjugando procesos simultáneos de atracción y expansión, que se expresan en la configuración territorial por un alto grado de dispersión y baja densidad de ocupación, con impacto sobre los entornos urbanos y las áreas rurales. Se expresan a partir de nuevos tejidos residenciales aislados, en tramas contiguas o separadas del área urbana principal, y en la implantación de usos periurbanos locales y regionales que imprimen rasgos específicos a la interfase urbana-rural.

Valenzuela Rubio (1984) distingue al periurbano como la parte interna -diferenciándola de la externa que denomina rururbano- y lo define como un continuo, donde domina el uso urbano y se combinan disparidad de usos (residencial, industrial, equipamientos, reservas verdes) y agricultura intensiva. En concordancia

¹ La presente ponencia se desarrolla en el marco del Proyecto Acreditado U 128 UNLP "PROCESOS DE EXPANSIÓN URBANA. POLÍTICAS TERRITORIALES, ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN POSIBLES EN LA CONTEMPORANEIDAD" del Programa de Incentivos Min. Educ. de Nación. Colaboraron en el estudio exploratorio los siguientes integrantes del proyecto: Arqs. Alejandro Lancioni; Alejandra Sgroi, Flavia Calvo; Mariana Slagter; Marina Rusnak; Martín Lara y Alejandro Berón. Y los alumnos María Consuelo Estarellas Mullin; Iñiqui Pagalday; Gastón Tocho; Tomás Prieto Zuccon; Sol Ordieres y Débora Loglen.

con esa condición de mixtura de usos del suelo urbanos y rurales, Barsky (2006: p.15) designa el borde periurbano como un “territorio productivo, residencial y de servicios que se desarrolla en el contorno de las ciudades”. Asimismo, desde esa condición de mixtura y considerado como ámbito de conflicto entre las presiones que se ejercen desde lo urbano y desde lo rural, diversos autores coinciden en contemplar como indicador de periurbano la preexistencia de una actividad agrícola y una sociedad rural vital sobre las cuales la urbanización ejerce presión (Kayser y Schektman,1982: 2-34).

Estos procesos de periurbanización y rururbanización resultan afines a un contexto social y económico capaz de sostener un nivel de vida asociado a ese lugar; una población que puede mantener su vinculación con la ciudad y vivir alejada, con recursos económicos para acceder al suelo, viviendas individuales y movilidad basada en transporte privado. Pero al evaluar su sustentabilidad, es necesaria la revisión de estas modalidades de extensión urbana en términos integrales: ecológicos, ambientales y de equidad.

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

El propósito de esta ponencia consiste en avanzar en el estudio de las políticas de ordenamiento territorial a escala metropolitana, particularmente de las normativas municipales que atienden los procesos de periurbanización y rururbanización, para evaluar en qué medida y de qué forma esas normativas contemplan la integración socio urbana como objetivo para contrarrestar la fragmentación resultante del crecimiento extensivo. Se realiza en base a un estudio exploratorio sobre la regulación del espacio periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) por ser la mayor concentración urbana y de diversidad de actividades económicas en Argentina con predominio de las terciarias, con municipios altamente industrializados, y un importante cordón productivo primario, que en conjunto producen el 52% del PBI nacional (MPFIPyS, 2008: pp. 255-259).

Los 40 municipios que la integran concentran una población de 11.948.875 habitantes que representa el 76,47% de la población provincial en el 4,46% (13.605,9 Km²) de su territorio (INDEC, 2010). Una mancha urbana continua pero a la vez claramente diferenciada en forma e intensidad de ocupación trasvasa distintas jurisdicciones y se extiende en una superficie de unos 2440 Km². Mientras que los municipios que integran la primera corona cuentan con una densidad entre 5700 y 9500 Hab/km², los de la segunda corona se encuentran en un rango de 1200 a 5699 Hab/km², y el resto tiene una densidad baja, entre 21 y 800 Hab/km².

Se expone inicialmente el marco conceptual referido al espacio periurbano, y a la convergencia de procesos que definen su configuración espacial – de variabilidad temporal y espacial- en contextos metropolitanos a tener en cuenta en el ordenamiento territorial y en las áreas complementarias en particular, como ámbitos de regulación factibles de promover el carácter periurbano. También se expresa la concepción de la integración como criterio de intervención para superar la fragmentación en áreas de crecimiento expansivo, y como indicador para evaluar políticas e instrumentos, bajo tres líneas conceptuales.

Seguidamente se expresan los criterios adoptados para la selección de casos de estudio, el análisis del territorio real y del normado en las áreas complementarias definidas en las zonificaciones municipales, y la aplicación de los criterios de evaluación de las normativas.

Se presentan los aspectos principales del estudio exploratorio agrupando los casos según ejes de pertenencia metropolitano: Eje Norte: Campana, Escobar y Pilar; Eje Oeste - Sudoeste; Moreno, Matanza y Cañuelas y Eje Sur: Florencio Varela

Para finalizar se realizan conclusiones a modo de reflexión respecto a los procesos en curso vinculados al crecimiento urbano extensivo y su impacto sobre los espacios periurbanos; las diferentes modalidades de conducir esos procesos a través de las normativas municipales y la identificación de lógicas diferenciales en las políticas municipales de ordenamiento de la expansión urbana y sus consecuencias en contexto de la RMBA.

MARCO DE REFERENCIA

Hacia una conceptualización del periurbano

La actual tendencia de urbanización, de naturaleza difusa hace referencia a la ausencia de límites físicos y socioeconómicos. En ella, los efectos combinados de expansión y dispersión dan lugar a áreas intermedias donde se mantienen rasgos del espacio rural pero donde se asienta población que no depende económica ni socialmente del campo. Estos ámbitos (periurbano y rururbano) en los cuales se producen cambios morfológicos y demográficos más rápidos y profundos de todo el espacio urbano, tienen rasgos específicos y pueden estar situados más allá del área urbana entre 19 y 50 km de distancia, dependiendo del tamaño de las ciudades o de las facilidades de comunicación y la intensidad de los intercambios. (E. Duran, 2004).

La configuración de estas nuevas formas de expansión urbana vinculadas al fenómeno metropolitano, las áreas periurbanas, se conforman en base a modelos espaciales de desarrollo discontinuo, (en torno a la ciudad); radial (a lo largo de vías); y a saltos (con asentamientos urbano en suelos exclusivamente rural) (Zarate, 1984) donde coparticipan espacios naturales, rurales y urbanos.

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

Barsky (2006: p.15) designa el borde periurbano como un “territorio productivo, residencial y de servicios que se desarrolla en el contorno de las ciudades”, y supedita esta característica a la demanda de abastecimiento desde las cercanías que, para el caso argentino correspondería a ciudades de más de 250.000 hab. Sin embargo, “...la inserción territorial, aptitud de los suelos y las dinámicas económica y demográfica, han demostrado ser factores desencadenantes de transformaciones y mixtura periurbana en territorios metropolitanos y de modo incipiente en centros dinámicos con menor base poblacional” (Rocca, 2013, pp.9-10).

Desde la mirada urbanística “el espacio periurbano constituye un *territorio de borde* sometido a procesos económicos relacionados con la valorización capitalista del espacio, como consecuencia de la incorporación real o potencial de nuevas tierras a la ciudad”. (Garay 2001, en Barsky, 2013, p.31) Se pone en evidencia en los patrones de asentamiento fuera de las previsiones normativas que combinan urbanización en intersticios rurales, con espacios vacantes expectantes especulativos, dando lugar a gran informalidad en los usos del suelo y a procesos de urbanización con desvalorización del periurbano.

Desde la perspectiva ambiental el periurbano es entendido como el “*ecotono o franja de transición* entre dos ecosistemas con estructuras y funcionamientos distintos (el urbano y el rural)” que trasciende los límites jurisdiccionales. En él se conjuga la presión de la expansión urbana sobre los espacios rurales circundantes, y la de los propios procesos productivos (Di Pace, 2004, p.147). También como franja de transición, puede asimilarse a un “sistema en mosaico que contiene relictos *naturales o ecosistemas residuales (parches)* donde coexisten los sistemas productivos” (Di Pace, op cit. p.148). Si bien esta perspectiva abrió un frente de regulación del uso y ocupación capaz de proteger el suelo productivo y los recursos naturales, nuevas iniciativas ponen el acento en el reconocimiento de la función ecológica y de los servicios ambientales involucrados en el periurbano, con nuevos instrumentos de planificación y gestión (declaraciones, compensaciones, subsidios, etc.)

En su dimensión socio-económica, la fuerza de trabajo rural es atraída por el mercado laboral urbano y el suelo es sometido a demandas más solventes produciendo a su vez efectos de valorización o desvalorización, y especulación (Valenzuela Rubio, 1986). Se producen migraciones diarias y estacionales (por actividades laborales complementarias, requerimientos de siembra y cosecha, segunda residencia, ocio, vacaciones); la recepción de los sectores más desfavorecidos que son expulsados de la ciudad consolidada con efectos de segregación a raíz de que el periurbano también se ha transformado, en las últimas décadas, en el lugar elegido por los sectores de clase media y media alta en la búsqueda de contacto con la naturaleza, de seguridad, produciendo lo que se denomina “la gentrificación de la periferia popular” (Sabatini, 2008).

Otros factores que inciden en la variabilidad del periurbano son “los cambios tecnológicos y de nivel de vida, las decisiones políticas (subvenciones), las competencias interregionales acentuadas por la mayor movilidad (nuevas vialidades, sistemas de transporte)” (Valenzuela Rubio, op. Cit.96) y, como cambios más recientes en la organización y gestión de las actividades productivas, la denominada “nueva ruralidad”, traducida en “encadenamientos urbano-rurales, el empleo rural no agrícola, la provisión de servicios ambientales, las certificaciones agroambientales o “sellos verdes”, los pueblos como centros de servicios, el papel activo de las comunidades y organizaciones sociales, y la diversidad ecológica-cultural como patrimonio” (Rojas, 2008 en Mara Rosas Baños, 2013, p.2). Se escinde la residencia de la producción, cambiando el vínculo de los actores con las actividades, pierde preeminencia el uso agropecuario, y emerge un conjunto de nuevas actividades en repuesta a nuevas demandas de la sociedad: turismo rural, espacios de recreación eco turísticos, en una diferente concepción de las actividades. “En la franja externa del periurbano se combinan dos ambientes cuyos pobladores poseen idiosincrasia, forma de vida, e intereses particulares y disímiles, si bien sus espacios de vida y referentes espaciales son comunes, signados por la convivencia, el rururbano”. (Serenó, et. al, 2010, p.43).

Una de las manifestaciones de la complejidad y riqueza del periurbano, sin pretender hacer un reduccionismo de los procesos antes expresados, es la diversidad y mixtura de usos –productivos, residenciales y de servicios-. En ese sentido, Valenzuela Rubio (1984) expresa que el periurbano ofrece una amplia gama de usos tan dispares, como grandes equipamientos y parques metropolitanos, polígonos industriales, y urbanizaciones de baja densidad de edificación con espacios de agricultura residual.

Entre otras acepciones, Barsky se refiere al periurbano como “un territorio en consolidación, bastante inestable en cuanto a la constitución de redes sociales, de una gran heterogeneidad en los usos del suelo”. (2006, p.2). Capel alude a la heterogeneidad y mezcla de usos del suelo como un hecho especialmente significativo: *desde el terreno construido con alta densidad a las industrias, basureras, campos de cultivo y espacios naturales*. Señalando además, la necesidad de proteger a los espacios naturales y agrarios periurbanos, que están siendo amenazados por transformaciones irreversibles. (1994, p.140).

Según Manuel Castells, (2001, p. 258-259) “en las áreas periurbanas se incluyen, en discontinuidad espacial, pero sin división en zonas, sectores construidos de diversa densidad, espacios abiertos, actividades agrícolas, reservas naturales, extensiones residenciales y concentraciones de servicios y actividades industriales, repartidos a lo largo de ejes de transporte constituidos por autopistas y sistemas de transporte público”.

Las distintas perspectivas no son excluyentes, sino que se complementan, y esto contribuye a que los espacios periurbanos no puedan ser reducibles a una categoría, por el contrario existen muchas variantes determinadas por los puntos fuertes o dinámicas que proyectan presiones diversas y a veces contradictorias. (Valenzuela, 1984).

Las presiones a que está sometido el periurbano y la intensidad de las transformaciones que en él se producen le imprimen un carácter dinámico y a la vez específico: es un espacio en transición y de intercambio que se desplaza, especialmente por el avance de la urbanización, y adopta una configuración conforme las condicionantes del medio natural para el desarrollo de actividades, las acciones contradictorias de los agentes locales, y numerosos factores externos de acuerdo al modelo económico y social imperante.

El concepto de espacio periurbano refiere, en primera instancia, a una situación de borde urbano que se comporta como una interfase urbano-rural, donde la preexistencia de actividades rurales está siendo desplazada y en casos reemplazada, por otras actividades –residenciales, de servicios y productivas-; aludiendo a una yuxtaposición de procesos sociales, demográficos, culturales y económicos, en casos contradictorios, que definen su condición específica y dinámica, y determinan su configuración espacial. Básicamente, se reconocen como tendencias dominantes: la expansión de la mancha urbana, los cambios en la centralidad y las transformaciones en los espacios rurales.

“La gran variabilidad temporal y espacial del periurbano, traducida en *ondas o momentos* de expansión, consolidación, mutación interna y posibles situaciones de conflicto, constituiría a la luz de los análisis generales y particulares del hecho periurbano, el atributo distintivo respecto a otras formas de organización en el espacio”. (Pintos, 1995, p.386)

La fisonomía del periurbano se distingue del suburbano en tanto en éste la fuerza urbanizadora no compete con otra por ese espacio. En el caso de estudio, por sus características de llanura, la región metropolitana de Buenos Aires no reúne mayores dificultades para la expansión urbana, compitiendo con actividades agrícolas que califican al periurbano metropolitano como “cinturón verde” por su alta productividad. La evolución productiva y relocalización del cinturón estuvo relacionada con complejos fenómenos socioeconómicos: “los procesos de suburbanización acelerada en la metrópolis, la aparición de nuevas zonas hortícolas especializadas en otras zonas del país, la evolución del mercado, del sistema de comercialización”. (Barsky, 2005, p.12).

“En su evolución hacia formas de urbanización difusa el aglomerado metropolitano de Buenos Aires ha ido incorporando vastas superficies de suelo periurbano y rural. Los efectos de esta corriente suburbanizadora marcan la degradación de ecosistemas estratégicos, considerados así por su función en la sustentabilidad ambiental metropolitana”. Los productos inmobiliarios, de corte rururbano, se instalan con frecuencia a costa de la expoliación de suelos productivos, y del avasallamiento de recursos naturales y profundizan los efectos fragmentación del territorio y segregación social urbana.(Pintos, 2012, p.30-31)

En la medida en que la urbanización avanza sobre el ámbito rural, origina conceptos nuevos que dan cuenta de nuevas formas de cómo se están ocupando y re-organizando estos espacios (Puebla 2004, en Barsky 2006, p.3).

Según Pérez, los procesos de configuración metropolitana de Buenos Aires “se basan en dos tipos de operaciones: unas mercantiles, fuertemente planificadas y destinadas a grupos de ingresos medios-altos y altos; otras predominantemente fuera del mercado para la satisfacción directa de la necesidad de la población de menores recursos” (2005, p.35). Este autor cuestiona el proceso de suburbanización de la periferia metropolitana con predominio de la planificación privada, densidades decrecientes y limitada oferta de infraestructuras y servicios: “Esto implica una utilización del suelo y la infraestructura que fortalece la desintegración territorial de la ciudad, la segregación territorial y el predominio de relaciones sociales fragmentadas, mientras se extiende sobre tierras agrícolas de alta productividad”(op.cit. p.36).En esta dinámica, el periurbano metropolitano de la RMBA se comporta como un espacio de potencialidades, en tanto capacidad productiva y de recursos naturales y paisajísticos; pero también resulta crítico y de riesgo ante la evidencia de mayores impactos negativos, los cuales se expresan en la degradación, en la pérdida de servicios ambientales, en la reducción de recursos naturales, fragmentación del territorial y segregación socio urbana (Pérez, 2005).

La integración como criterio e indicador para evaluar políticas de ordenamiento territorial

Estudios previos permiten conocer los rasgos de la in-sustentabilidad del modelo de desarrollo urbano extensivo en Latinoamérica: el crecimiento de la urbanización, la dificultad de la preservación ambiental, la asignación social desigual del capital natural (De Mattos, 2001, Aguilar, op. cit y Rocca, 2009), y en contextos metropolitanos, la evolución de segmentos del territorio a distintas velocidades (Cicolella 2014). Bajo ese modelo de crecimiento, las políticas de suelo “urbanizadoras” facilitan la dispersión y la fragmentación de los tejidos, la ruptura de las continuidades y el aumento de las distancias (Borja, 2014), en el marco de intensos procesos de desigualdad social y urbana, y del surgimiento de nuevas configuraciones y formas de organización. Borja (op. cit.) plantea que la ciudad como sistema polivalente e integrador sólo está presente en algunas áreas, y desde esa visión la fragmentación se expresa entonces en términos sociales, políticos, económicos y físicos.

Es en ese marco que la integración surge como criterio de intervención necesario en áreas de crecimiento expansivo para superar la fragmentación. La revisión de la literatura sobre el tema permite reconocer tres líneas conceptuales principales: una que pone la mirada sobre el problema y toma la integración como objetivo para intervenir ante la desigualdad social y la fragmentación; otra hace foco en las políticas para su atención, y propone la integración como mecanismo (articulación- coordinación) para el mejoramiento de la calidad de las decisiones en contextos complejos, contingentes, que incorporan mayor diversidad de valores, intereses y preferencias (Ferrao, 2011), y la última que pensando en los destinatarios de las políticas, considera la integración como respuesta que reconoce distintos colectivos sociales.

En relación al primer grupo, Valdés (2007) refiere a dos enfoques: En uno incluye a Harvey (1997), Prevot-Schapira (2001) y Vidal Rojas (1997), quienes ponen énfasis en la pérdida del uso colectivo y cohesionado de la ciudad, y en la coexistencia de planos de fragmentación física, social y simbólica. Al mencionar el segundo cita a Borsdorf (2003), De Mattos (2001) y Ciccolella (2002), quienes subrayan en la característica espacial de la ciudad actual tendencias a la estructuración suburbanizada, policéntrica y expandida.

En relación a la segunda línea conceptual, la de las políticas, Ferrao destaca dos formas de integración de políticas territoriales: como articulación y como coordinación. Refiere al primer grupo como la movilización, fusión y gestión de distintos tipos y conocimientos (técnico científico y participación) y con el segundo remite a la gestión eficiente de los procesos de planificación participativa y de colaboración (hacia visiones compartidas, convergentes, compromisos).

Por último, la tercera línea incorpora un énfasis en el reconocimiento de la diversidad social y funcional necesaria para la integración socio urbana (Brian, Cubillos y Sabatini, 2007). Estos autores reseñan algunos instrumentos para la política habitacional, que permitirían operacionalizar el objetivo de integración urbana sobre procesos de segregación residencial. Entre ellos mencionan: la obligación de cesión o compra en nuevos loteos con un porcentaje de superficie para vivienda social; la aplicación de subsidios diferenciados a emplazamientos de vivienda social mejor ubicados; el incentivo a la movilidad habitacional; la incorporación de sobretasas para terrenos sin uso; el estímulo a la construcción de proyectos residenciales para sectores medios y altos en zonas de menor condición social, y el fomento de estrategias de recuperación de barrios críticos.

En línea con los enfoques que intentan interpretar el fenómeno de fragmentación sociourbana, Veiga refiere a diversos procesos que inciden en las relaciones sociales y la fragmentación de la vida urbana, particularmente de los sectores populares, y menciona: el retraimiento del Estado frente a procesos de privatización; la pérdida de marcos de referencia y socialización tradicional; consumos diferenciales en las clases sociales y el espacio urbano; y la debilidad de los mecanismos de representación sociopolítica y la emergencia de diversos conflictos en el territorio. Citando a Preteceille y Ribeiro (1999); Taschner y Bogus, (2000) observa que distintas investigaciones contrastan la tendencia a la bipolarización y demuestran que se viene produciendo un aumento de la desigualdad social entre los dos extremos de la población urbana pero no de forma dual sino fragmentada, con una diversificación de la estructura social y un incremento de las clases medias en las áreas periféricas.

Prevot Schapiray -Cattaneo Pineda poniendo énfasis en la dimensión política entienden a la fragmentación como fenómeno social, bajo la forma de micro-estrategias de distinción y de negociación en un contexto de polarización social y de política urbana intermitente y contradictoria (2008). Para el caso latinoamericano integra tres lógicas: la de las políticas públicas y las formas de gobernanza; la de las transformaciones territoriales y las nuevas estrategias empresariales; y la de la relación entre el cambio social y su relación en la estructura urbana.

En cuanto a los aspectos metodológicos resulta importante el trabajo de Vidal Rojas en que refiere a la fragmentación física entendida como discontinuidad físico formal entre superficies y fragmentos, en base a la observación de patrones urbanos y a la consideración de relaciones funcionales que podrían diferenciar tipos de fragmentación según distintas configuraciones (1997).

Para explicar los mencionados procesos en relación a los modos de producción del suelo y las políticas territoriales, resulta importante el estudio realizado por Veiga y Rivoir, cuya estrategia de investigación combina análisis cuantitativo a escala macrosocial y cualitativo a nivel microsocia. A través de estudios de caso en distintas áreas urbanas, los autores se acercan al conocimiento de la problemática en sus distintas dimensiones y de las tendencias a partir de la percepción de desigualdades sociales por parte de los actores locales (2009).

También en la consideración de la macroescala, tanto el estudio realizado por Prevot Schapira y Cattaneo Pineda para la RMBA, como el de Abba (2015) para la construcción del mapa social de la RMBA, se basan en la construcción de distintos índices de segregación para medir los procesos. El primero construido en base a tres rangos de NBI para unidad de partido; mientras que el segundo, denominado de segregación espacial global lo hace en base a tres variables: Vivienda, Migraciones y NBI.

Para abordar las transformaciones territoriales a escala metropolitana, el concepto de Desarrollo Geográfico Desigual (DGD) definido por Harvey (2007) resulta apropiado para interpretar en los procesos de expansión urbana, las relaciones entre las transformaciones socioespaciales y ambientales, los modos de producción del suelo y las políticas territoriales implementadas, las diferencias en los procesos de desarrollo urbano y territorial entre las distintas jurisdicciones municipales que integran el área de estudio, y entre las unidades territoriales que configuran y organizan la región metropolitana.

En la búsqueda de operacionalizar la teoría del DGD, Harvey (op. Cit.) pone énfasis en observar: la evolución del mercado; el comportamiento de los actores económicos y sus formas organizacionales; las divisiones geográficas del trabajo en relación a recursos naturales e infraestructuras instaladas; el manejo monopólico de la propiedad y los servicios urbanos; los cambios en la relación espacio- tiempo según tendencias de expansión; las infraestructuras físicas para la producción y el consumo; la competencia entre usos del suelo, poder de los propietarios de la tierra, y patrones de desarrollo geográfico desigual; la capacidad de los actores para producir alianzas; los sistemas territoriales de administración política en que se inscriben las políticas territoriales, los modos de producción de suelo, y los conflictos de intereses entre diferentes actores.

En esa línea Vidal Koppman(2015) refiere al proceso de “desarrollo urbano desigual”(DUD)para enmarcar y explicar las tendencias de transformación recientes en contextos metropolitanos, que confluyen y se interrelacionan con los procesos de fragmentación social y territorial antes mencionados. Lo define como la acción conjunta de agentes privados, políticas públicas que en función del ordenamiento territorial acompañaron la tendencia creciente al aumento de las condiciones de desigualdad, polarización, fragmentación y de segregación residencial.

Resulta importante el trabajo de Vidal Koppman, ya que para operacionalizar el concepto de DUD plantea cuatro variables posibles de ser observables a escala de unidades territoriales: déficit de vivienda y de suelo urbanizable en algunas jurisdicciones municipales metropolitanas; presiones de desarrolladores para habilitar tierras no urbanizables; deficitarias condiciones de accesibilidad respecto a suelo urbanizable; y falta de articulación entre políticas públicas que incorporen infraestructuras de saneamiento y transporte.

ASPECTOS METODOLOGICOS

Centrados en la lectura de los procesos de expansión urbana, como ya se ha fundamentado en la presentación, la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) resulta un campo significativo para la exploración de aciertos y desajustes, en la medida que concentra los mayores procesos de transformación del uso del suelo de los últimos años, con una marcada desigualdad y exclusión social.

Así se los describe en Lineamientos Estratégicos para la RMBA²: “El modelo territorial emergente está marcado por la creciente segregación socioespacial y por una economía que se fragmenta hacia los extremos: los enclaves globalizados por un lado, y las áreas marcadas por la concentración de la pobreza y por la economía informal por otro”, (...) “En las bases del nuevo modelo territorial se encuentran nuevas formas y nuevas reglas que afectan a la naturaleza y la espacialidad de las funciones residenciales y del consumo, así como a la industria y al terciario” (2007).

En una primera aproximación al territorio objeto de estudio, se analizó la regulación de las áreas complementarias de 19 municipios³comprendidos en el segundo y tercer anillo metropolitano, teniendo presente su delimitación y magnitud respecto al área urbana; las subáreas y/o zonas en que se dividen; y consignando los usos del suelo dominantes y complementarios promovidos.

En esta instancia de la investigación, se seleccionaron aquellos municipios que tienen por ordenanza vigente un plan de ordenamiento municipal o zonificación aprobada según las previsiones de la Ley 8912/77, y que reconozcan o promuevan el carácter periurbano con mixtura de usos en la regulación de

²Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires. (2007). Lineamientos Estratégicos para la RMBA.

³Rocca, M. J.; Lancioni, A.; Sgroi, A.; Carol, I. y Ríos, L. (2014): Sustentabilidad Territorial e Instrumentos de Regulación del Periurbano. Ponencia en Congreso UPE11, Conducir las Transformaciones Urbanas, 11° Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente - IUPEA La Plata, Buenos Aires, Argentina

alguna de sus áreas complementarias. En este sentido, el marco teórico sintetizado posibilita delimitar la noción de periurbano tanto desde su concepción espacial como procesual, e identificar las variables relevantes que permiten su caracterización y al mismo tiempo su regulación.

Se consideró el reconocimiento de alguna de estas tres condiciones en las ordenanzas vigentes: se explicita “periurbano” en la denominación y/o en el carácter de la zona; se promueve zona con usos dominantes residenciales y agropecuarios; y/o se promueve un mosaico de zonas con esa diversidad. A partir de estos criterios de selección se identificaron 7 casos –municipios- para su estudio, que se distribuyen en la segunda y tercer corona de la RMBA y son representativos de sus tres ejes de crecimiento. (Fig 1)

Un primer nivel de análisis se realizó a escala de partido con la caracterización económico productiva, social y ambiental de cada municipio con la idea de identificar cuestiones significativas de estas dimensiones que den cuenta de las dinámicas territoriales en general, con incidencia en los procesos de expansión urbana y en particular sobre el espacio periurbano y su relación con el contexto urbano y territorial.

El segundo nivel se realizó tomando como unidad de análisis las zonas comprendidas dentro del área complementaria definida por la normativa municipal vigente, con el propósito de contrastar el territorio real y el normado.

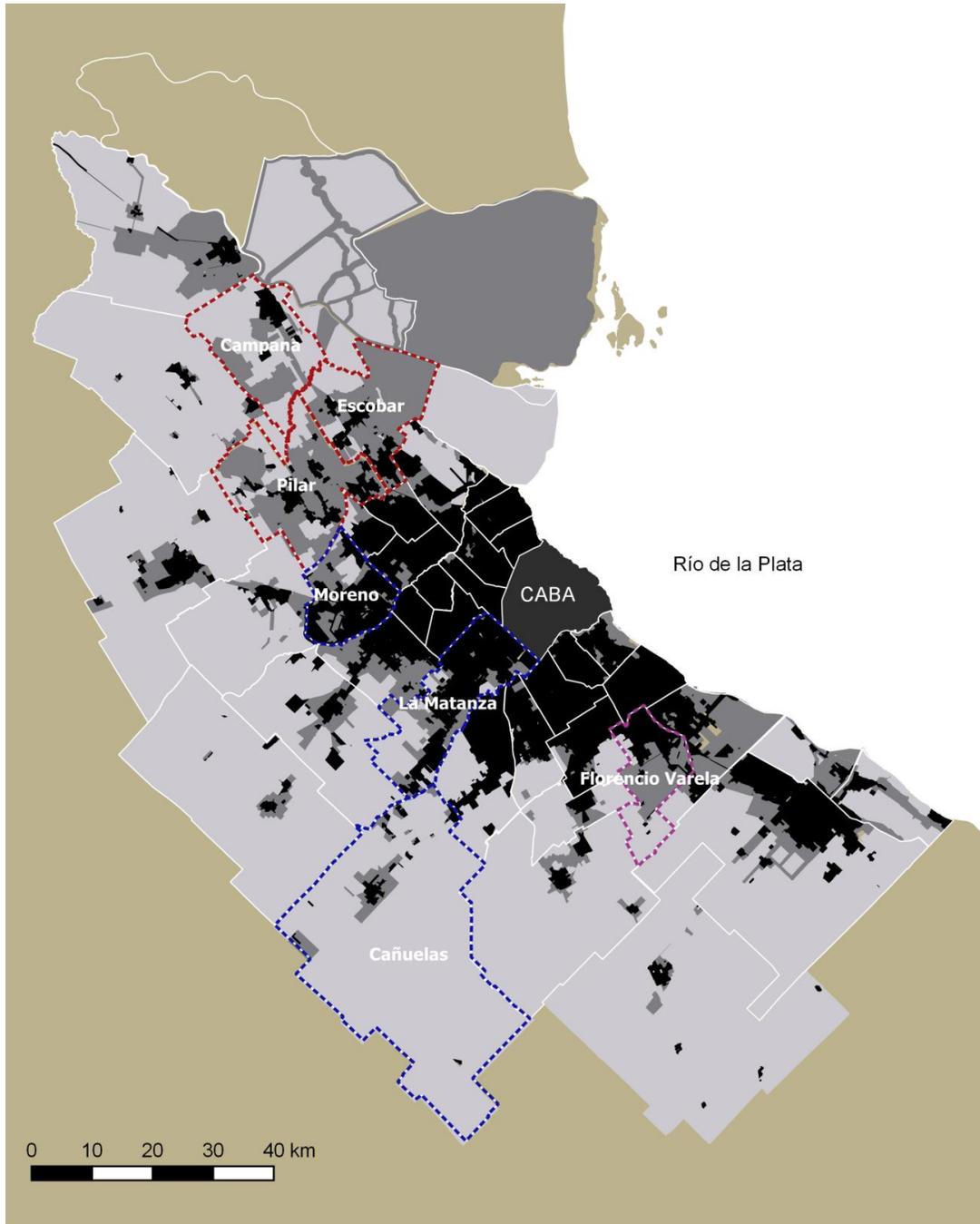
Para la lectura del territorio real se identificaron los principales usos del suelo sobre la base de las imágenes satelitales de Google Earth haciendo sucesivas aproximaciones a los casos de estudio:

A escala metropolitana y a partir de la lectura satelital, observando la ocupación del suelo, las principales vías regionales, y las áreas urbanizadas dentro de cada delimitación municipal. A escala municipal, y tomando como unidad de análisis el área complementaria de las respectivas ordenanzas, analizando: las modalidades y gradientes de ocupación del suelo (ocupado -no ocupado, continuidad -discontinuidad, forma insular-areal, etc.), y el emplazamiento de los usos de suelo: producción –primaria y secundaria-, equipamientos y residenciales. Particularmente se puso atención en la identificación de los usos residenciales en sus diferentes modalidades: Residencial Urbano, Extraurbano, Urbanizaciones Cerradas (Clubes de Campo o Barrios Cerrados), Villas y Asentamientos; y los no residenciales (Agropecuario intensivo y extensivo; Basurales; Minería, cavas; Industrias; Usos Específicos; Recreativo; y Equipamiento comercial) (Fig 2)

El estudio del territorio normado se realizó en base a información suministrada por la Dirección Provincial de Infraestructura Urbana y Territorial, Ministerio de Infraestructura, y a la disponible en el sitio de la web Urbasig de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La información se sistematizó en matrices tomando como unidad de análisis el instrumento municipal vigente; y como variable de anclaje el área complementaria definida en la zonificación. A los efectos de construir cartografía los resultados obtenidos en estas lecturas, se ha solicitado la base del Sistema de Información Geográfica de la RMBA. (Fig. 3)

Se analizó en profundidad la regulación de las áreas complementarias teniendo presente su delimitación y magnitud respecto del área urbana; las subáreas y/o zonas en que se dividen; y consignando los usos del suelo dominantes y complementarios promovidos, los indicadores de ocupación del suelo (FOS, FOT, Densidades, Superficies mínimas y Retiros), y algunas observaciones acerca de la conformación e inserción en el territorio municipal, en relación con el área urbana y el área rural, según el caso.

De la comparación de ambos análisis, se busca reconocer la integración socio espacial, como objetivo en las políticas e instrumentos de intervención, considerando dos líneas conceptuales para hacer frente a los procesos de fragmentación: 1) como objetivo para intervenir ante la desigualdad social y la fragmentación en áreas de crecimiento urbano expansivo y 2) como mecanismo (articulación- coordinación) para el mejoramiento de la calidad de las decisiones en contextos complejos, contingentes, que incorporan mayor diversidad de valores, intereses y preferencias (Ferrao, 2011), según inserción en los Ejes de crecimiento: Norte, Oeste-Sudoeste y Sur .



TERRITORIO NORMADO (E 1:800.000)

JURISDICCIONES

- Prov. de Buenos Aires
- Ciudad Autónoma de BA
- Región metropolitana de BA

PARTIDOS DE ESTUDIO

- Partidos del eje norte
- Partidos del eje oeste-sudoeste
- Partidos del eje sur

AREAS (Ley 8912/77)

- Urbana
- Complementaria
- Rural

FIGURA 1. MUNICIPIOS METROPOLITANOS QUE PROMUEVEN MIXTURA DE USOS EN LAS AREAS COMPLEMENTARIAS

Elab. Propia sobre lectura Urbanisig. Pcia Bs As y análisis Ord. Municipales Vigentes.

Estudio Exploratorio

El área de estudio es la Región Metropolitana de Buenos Aires, cuyo periurbano incluye un territorio de dimensiones considerables definido por la mixtura entre áreas de producción agropecuaria intensiva, residenciales, industriales y grandes equipamientos, desarrollado entre el continuo urbanizado y las áreas rurales. Es decir, se trata de un territorio, organizado ni estrictamente por “lo productivo” como tampoco por “lo residencial”, con lo cual las configuraciones también son diferentes respecto de las urbanas o rurales, como también en las diversas formas que adquiere en su interior.

Desde una mirada territorial, el periurbano metropolitano bonaerense se destaca por dos características particulares y antagónicas: por una parte su rasgo dominante es el predominio del espacio abierto, de gran valor ambiental para una metrópolis de 15 millones de habitantes, y por la otra, se despliega como un ámbito extremadamente sensible al crecimiento extensivo, como producto de las intensas dinámicas socio económicas que han ocurrido durante las últimas décadas a raíz de su alta conectividad a través de rutas y autopistas con el área metropolitana.

En cuanto a la regulación del uso, ocupación y subdivisión del suelo, se encuentra normado desde cada una de las esferas municipales, en el marco del Decreto Ley N° 8912/77, conformándose un dispositivo fragmentado para un territorio único. Este marco provincial no reconoce conceptualmente al periurbano como ámbito de actuación, tampoco como proceso ocurriendo entre ámbitos urbanos y rurales. No obstante al proponer la organización del territorio en tres áreas, urbana, complementaria y rural, cabría incluir a los territorios periurbanos dentro de la segunda.

Las áreas complementarias son reconocidas por la norma como “aquellos sectores circundantes o adyacentes al área urbana, en los que se delimiten zonas para reserva de ampliación urbana cuyo uso dominante es el agropecuario intensivo”, aunque podrían incluirse en sus zonas la residencia extraurbana, la industria molesta, nociva o peligrosa, y usos específicos no adecuados para el área urbana.

Estudios preliminares realizados sobre este territorio (Rocca et al, 2014) permitieron reconocer que siete municipios metropolitanos lo reconocen en su regulación a partir de distintas valoraciones a saber, Campana, Escobar y Pilar en el eje Norte; Moreno, La Matanza y Cañuelas en el eje Oeste - Sudoeste, y Florencio Varela en el eje Sur. Este reconocimiento surge de interpretar que las normativas estarían distinguiendo características particulares en estos ámbitos, por la mixtura de usos propuesta en sus zonas, por la inclusión de un conjunto de zonas con usos dominantes diferentes, o bien por la explicitación del término “periurbano”. (Fig 1)

En términos generales, el análisis realizado en esta segunda instancia devela las características fragmentadas propuestas desde la normativa en tanto que los criterios de la regulación son muy dispares, promoviéndose como extremos, la promoción de la ocupación extensiva del territorio con usos residenciales hasta la precaución de dejarlo sólo para el destino agropecuario intensivo con algunas zonas de reserva urbana e industriales. En correlato con lo anterior, las zonificaciones, dimensiones, y relaciones con el territorio urbano son también diversas.

En las líneas siguientes se exponen los términos particulares más destacados de los casos, que adquieren diferencias sustanciales entre ejes de crecimiento del área metropolitana: Norte, Oeste-Sudoeste y Sur tanto en el territorio real (Fig 2) como en el normado (Fig 3):

En el eje norte se estudiaron los casos de Campana, Escobar y Pilar. Estos municipios se desarrollan sobre el corredor de las Rutas Nacionales N° 8 y 9 que conectan al Área Metropolitana de Buenos Aires con Santa Fe, configurado como un eje de alto desarrollo económico y productivo con un fuerte perfil industrial. Los tres partidos cuentan con zonificaciones según usos, la de Escobar data del año 2009 (Ordenanzas N° 4729/09 y 4812/10); la de Pilar del año 1985 y cuenta con más de cuarenta modificaciones (Ordenanza N° 10/85 y modificatorias); y la de Campana del año 2011 (Ord.5761/11, 6006/13 y 6055/13) que se enmarca en un plan de desarrollo territorial.

Como primera aproximación a la evaluación de los casos corresponde relacionar las áreas complementarias con el resto de áreas del territorio municipal. En Pilar y Escobar la superficie involucrada como área complementaria es la que mayor cuantía registra, mientras que en Campana este lugar lo ocupa el área rural. Esto repercute directamente en la configuración que adquiere la regulación,

observándose que en los dos primeros casos las áreas rurales y urbanas se muestran como intersticios dentro de la complementaria.

Otra característica común es que dentro de sus áreas complementarias se incluye gran cantidad de zonas con usos dominantes diferenciales. Desde este particular, del conjunto de casos se destacan Pilar y Escobar, que incluyen 9 y 16 zonas respectivamente en el interior de cada área complementaria, con una prevalencia de zonas cuyo carácter dominante es el desarrollo de sectores residenciales de ocupación extensiva con características de suburbios cerrados. La diferencia entre ambos casos es que la zonificación de Pilar es extremadamente fragmentada, produciéndose un continuo de pequeñas zonas destinadas a urbanizaciones cerradas, mientras que Escobar se encuentra regulado en zonas que cubren grandes áreas reservadas para el desarrollo extraurbano³. La primera de las formas denotaría la recepción caso a caso de inversiones en urbanizaciones cerradas, la segunda el ajuste del territorio a este tipo de desarrollos.

Entre los casos, también vale destacar la acepción que adquieren las normas en relación con el área deltaica metropolitana, que la consignan diferencialmente en municipios contiguos como área prevista para la urbanización extraurbana -actual y futura-, y como área sin ocupación. Esto es así porque Campana incluye a este borde litoral de la región, como área rural retirándolo completamente de la urbanización permitiendo sólo el desarrollo de usos residenciales en forma de trama sobre los caminos y canales. En contraposición, Escobar la define como áreas de desarrollo residencial extraurbano, aunque sujetas a planes de sector.

Esta organización del territorio se configura en una delimitación también fragmentada, por la yuxtaposición de partes y por la falta de integración con las áreas urbanas existentes. En ambos casos las zonas de desarrollos extraurbanos, con posibilidades de configurarse como urbanizaciones cerradas, rodean los núcleos urbanos principales de cada partido⁴, constriñendo y limitando las posibilidades de ampliación o reestructuración de cada uno. A la par de esta gran cantidad de áreas reservadas para usos residenciales extraurbanos cerrados, debe observarse que en ambos casos es mínima la superficie destinada como reserva urbana abierta (expansión de la ciudad).

El caso de Campana también recoge las tendencias de localización de grandes inversiones en desarrollos inmobiliarios cerrados con la definición de varias zonas de desarrollo de urbanizaciones especiales en más de la mitad de la superficie del área complementaria y una ocupación que duplica el área actualmente urbanizada. A diferencia de los casos anteriores, estas áreas se encuentran aisladas del núcleo urbano de la ciudad de Campana, desarrollándose hacia los límites SE y SO del partido, con mayor relación con el núcleo urbano de Los Cardales que con la ciudad cabecera y siguiendo tendencias de ocupación verificadas en los partidos vecinos, Exaltación de la Cruz y Escobar.

Para finalizar, cabe destacar que las zonificaciones propuestas para el área complementaria en los tres municipios, destinan importantes superficies para usos industriales exclusivos, dispuestas sobre las rutas principales de conexión metropolitana.

La confrontación del territorio normado con el territorio real permitió reconocer que el territorio periurbano denota una gran desactualización, transgresión y/o falta de control territorial con consecuencias altamente negativas para la integración sociourbana en tanto se han verificado importantes áreas comprometidas con la urbanización, desarrolladas por fuera de la normativa vigente, fundamentalmente destinadas a urbanizaciones cerradas.

En síntesis, desde el punto de vista de los usos permitidos y de la configuración espacial resultante podría afirmarse que la regulación promueve la fragmentación sociourbana, en tanto la mayor parte del acondicionamiento de suelo a futuro se destina a urbanizaciones cerradas confrontadas con las previsiones para la ampliación de la ciudad tradicional y, se apunta a la configuración de un territorio fragmentado por el adosado de módulos que comprimen los sectores urbanizados tradicionales o bien por la disposición de islas completamente separados de los mismos.

Por la escala de las previsiones normativas destinadas a este tipo de usos, habría una propensión a conducir y/o aprovechar las tendencias de urbanización del tipo suburbio o rururbanas identificadas durante las últimas décadas en los territorios periurbanos. Asimismo, el compromiso normativo sobre tierra en exceso, manifestado en la definición de zonas de reserva extraurbana, residenciales extraurbanas

y de clubes de campo, dificulta la posibilidad de proteger el carácter periurbano con mixtura de usos asociado al litoral.

No obstante lo dicho, no cabría explicar la dimensión de estos fenómenos de periurbanización residencial cerrada sin interpretar que responden a demandas, sociales y especulativas, de escala metropolitana y megalopolitana, que requieren interpretarse e intervenirse ocurriendo dentro de “*una pieza territorial interjurisdiccionalmente gobernada*” distinta a la aquí registrada, tal cual lo expresan los criterios del Esquema Director Periurbano” de la RMBA.

En el eje Oeste Sudoeste, se analizaron los casos de Moreno, La Matanza y Cañuelas. Este eje se estructura sobre dos corredores radiales metropolitanos: el Oeste conformado por Acceso Oeste /Ruta Nacional Nº 7 y Ferrocarril Sarmiento, y el Sudoeste por la Ruta Nacional Nº 3. Ambos ejes involucran al partido de La Matanza sobre el aglomerado urbano que forma parte de la primera corona y en territorios no urbanos y rurales en la segunda. Moreno conforma la segunda corona, con un continuo urbano principalmente estructurado sobre el Corredor Oeste, e intersticios no urbanos y acotadas áreas rurales conectadas con vías radiales secundarias (RP N 25 y con el del Buen Aire). Ya en la tercera corona metropolitana, el centro urbano principal de Cañuelas tiene una doble vinculación con el contexto metropolitano, con tendencias de conformación de corredor de conurbación sobre la Ruta Nacional Nº 3 hacia La Matanza y por su relación con el corredor anular conformado por la Ruta Provincial Nº 6 con los partidos de la tercera corona metropolitana.

En los tres casos se visualiza una directa relación entre la conformación territorial y su inserción metropolitana: La Matanza con similar extensión urbana y no urbana, cuyo territorio sur conforma un continuo rural con los municipios de la tercera corona como Cañuelas donde domina el territorio rural como marco de un sistema de pequeños centros rurales asociados a la ciudad cabecera. En el caso de Moreno con predominio urbano sobre lo periurbano y rural que se extienden fundamentalmente sobre los espacios intersticiales entre los ejes oeste y norte de crecimiento urbano metropolitano.

Con respecto a la normativa vigente los tres municipios analizados cuentan con códigos de zonificación. La Matanza de la década del 80(Ord-7420/81), con tres tipos de Áreas Complementarias (AC) delimitadas en múltiples polígonos: Agropecuaria que admite como uso complementario el residencial unifamiliar, club de campo y servicios; Residencial extraurbana y de Protección, con una regulación más restrictiva en sector contiguo a los bosques de Ezeiza. Por modificatoria del 2006 se admite residencial extraurbano en las AC y queda explicitado en la zonificación precedente la admisión de Clubes de Campo tanto en Áreas Complementarias como Rurales. En el caso de Moreno la normativa vigente (Ord 3707/2008)consolida el alto grado de urbanización del territorio y la jerarquía metropolitana de centralidad y conurbación desde el Río Reconquista, y promueve su crecimiento sobre el corredor Acceso Oeste Ruta Nacional Nº 7, y con sectores industriales sobre la Ruta Provincial Nº 25 hacia Pilar. Complementa una extensa AC extendida hacia los límites con los partidos de General Rodríguez y Pilar. Las AC se definen en la norma como “zonas de ampliación del perímetro urbano” y corresponde a 6 tipos: Residencial Extraurbana (R6EX y R5EX); Agropecuarias Intensivas y Mixtas; Turístico; Recreativo Cultural y Educativo; e Industriales exclusivas y mixtas.

En concordancia con los Lineamientos Estratégicos para la RMBA, los tres municipios analizados promueven desde la normativa el uso de suelo rural, en mayor proporción en Cañuelas por su inserción en el tercer anillo. En La Matanza y, en menor proporción, en Moreno también se promueven y se mantienen aún usos destinados a la producción agrícola en parte de los territorios comprendidos en los grandes intersticios metropolitanos entre ejes de crecimiento urbano. También las zonificaciones de La Matanza y en Moreno, aportan a la configuración del periurbano metropolitano con Zonas de Usos Específicos para parques industriales y logísticos, y de Residencial Extraurbano conformando o apoyando a nuevas centralidades. Tanto en la normativa de La Matanza como en la de Moreno se reconocen particularidades de la matriz ambiental del espacio periurbano que involucran territorios aledaños a los Ríos La Matanza y Reconquista, respectivamente. En el caso de La Matanza se delimita en forma acotada Zona de Protección mientras que en Moreno se define una Zona Especial que recorre toda la ribera del río sobre el límite de la jurisdicción municipal.

En Cañuelas la ordenanza vigente (Ord. 1792/02) concibe el AC con dependencia del uso urbano que se delimita como continuo envolvente del área urbana de la ciudad cabecera y de algunos centros rurales, principalmente destinado a uso agropecuario intensivo. En torno a la planta urbana de ciudad cabecera se definen cuatro tipos de AC: de Ensanche Urbano; Residencial Extraurbana, de Recreación e Industrial; y en otras localidades que conforman el eje de conurbación metropolitana se promueven AC Residenciales Extraurbanas e Industrial 1 y 2. En el área rural se promueve la localización de Clubes de Campo y desarrollos agropecuarios de tipo extensivo, en marco de crecientes tendencias residenciales secundarias constatadas en torno a las localidades de Villa Adriana, A. Petion, Vicente Casares, Máximo Paz, Santa Anita, Los Pozos y San Sebastián, no contempladas por la normativa.

A partir del reconocimiento realizado se puede considerar que en los tres municipios se promueve en algunas áreas complementarias el carácter periurbano a partir de la mixtura de usos. En el caso de La Matanza promoviendo en las AC Agropecuarias la combinación de sectores destinados a cultivos, viveros y haras, complementados con usos residenciales unifamiliar y de Club de Campo, y de servicios. En Moreno y en Cañuelas el carácter periurbano a partir de la mixtura de usos se promueve en zonas del AC designadas como Residencial Extraurbano, donde el uso dominante y por lo tanto la transformación a futuro puede interpretarse será la consolidación del carácter urbano en un estadio inicial de suburbano. Teniendo en cuenta que en el caso de Moreno estos sectores del AC corresponden a intersticios del área urbana, puede inferirse que la admisión condicionada de Clubes de campo y barrios cerrados, así como de actividades agropecuario intensivas no molestas constituyen unos de los dilemas a considerar para poder promover una consolidación urbana sustentable a partir de la mixtura de usos.

Con relación a consecuentes procesos de fragmentación urbana y segregación particularmente asociada a la normativa a través de la promoción de urbanizaciones cerradas, y dispersas, en los tres casos del eje Oeste se admiten este tipo de emprendimientos. En el caso de Moreno si bien surge de la ordenanza que están condicionados, su emplazamiento en zonas de intersticios urbanos y suburbanos permiten pensar en la constatación de esos procesos. En el caso de La Matanza la admisión de estos emprendimientos en las AC Agropecuarias permite prever la fragmentación interna de la misma, y en la medida que no se ponga un límite la pérdida de suelo productivo a favor a beneficios inmobiliarios. En Cañuelas estas modalidades se admiten en el Área rural y ya se recepcionan estas tendencias vinculadas a incipientes poblados dispersos en distintas localidades del partido asociadas a los corredores metropolitanos (Ruta Nacional N° 3, Autopista Ezeiza-Cañuelas; Ruta Provincial N° 6 y Provincial N° 205)

Finalmente y en relación a la evaluación de la propuesta normativa para el periurbano en cuanto a la integración entendida en su articulación con políticas sectoriales municipales, se observó que tanto en Moreno como en La Matanza la previsión de zonas Industriales en AC se vinculan en ambos municipios con el perfil productivo actual o futuro que se intenta promover con nuevos sectores Industrial exclusivo en La Matanza, vinculados al corredor Ruta Nacional N° 3 en la zona sur del partido, y en Moreno, sobre el corredor Ruta Nacional N° 25 en cercanía al límite con Pilar. En el caso de Cañuelas tanto el histórico perfil agropecuario como el aumento de la actividad del sector secundario encuentran regulación normativa en las extensas áreas rurales y en las zonas industriales de magnitud, localizadas en forma aledaña a los dos centros urbanos

En concordancia con los Lineamientos Estratégicos para la RMBA, los tres municipios analizados promueven desde la normativa el uso de suelo rural, en mayor proporción en Cañuelas por su inserción en el tercer anillo. En La Matanza y, en menor proporción, en Moreno también se promueven y se mantienen aún usos destinados a la producción agrícola en parte de los territorios comprendidos en los grandes intersticios metropolitanos entre ejes de crecimiento urbano. También las zonificaciones de La Matanza y en Moreno, aportan a la configuración del periurbano metropolitano con Zonas de Usos Específicos para parques industriales y logísticos, y de Residencial Extraurbano conformando o apoyando a nuevas centralidades. Tanto en la normativa de La Matanza como en la de Moreno se reconocen particularidades de la matriz ambiental del espacio periurbano que involucran territorios aledaños a los Ríos La Matanza y Reconquista, respectivamente. En el caso de La Matanza se delimita en forma acotada una “Zona de Protección” mientras que en Moreno se define una “Zona Especial” que recorre toda la ribera del río sobre el límite de la jurisdicción municipal.

En el eje sur, se analizó el caso único de Florencio Varela. Este municipio se estructura a partir de los ejes viales provinciales N° 6, N° 36 y N° 53 y adquiere la mayor consolidación en la dirección NE-NO. Este partido cuenta con una zonificación según usos que data del año 1980 (Ordenanza N° 596/80) que ha sido modificada en 23 ocasiones.

Como primer acercamiento cabe destacar que, en cuanto a la relación entre las áreas territoriales definidas por normativa, se observa que la complementaria conforma un anillo intermedio entre la urbana y rural siendo la distribución cuantitativa equilibrada entre las mismas.

Este caso fue estudiado porque el estudio preliminar destacó que la regulación del área se manifiesta por la sumatoria de siete zonas con usos dominantes diferentes, entre ellos agropecuario intensivo, forestal, reserva, cultural, industrial y reserva urbana, aunque en el conjunto, la dominancia la expresa el destino agropecuario intensivo por su extensión superficial y porque el resto de usos resultan compatibles con el perfil productivo mencionado.

En este conjunto también se verifica la falta de previsión de áreas para ampliación urbana o completamiento de tejido, es decir hay oferta de suelo disponible para demandas habitacionales. Esto condiciona a proceder a la actuación fragmentada para futuros crecimientos urbanos, tal puede verse en el accionar caso a caso que proponen las modificatorias a la Ordenanza N° 596/80.

Otro de los aspectos fundamentales en la selección del caso fue que en esta normativa el área complementaria incluye un sector denominado Cinturón Ecológico que fuera definido para conformar un sistema de parques recreativos metropolitanos. Si bien la normativa sigue vigente, este componente del sistema no llegó a conformarse, y según el texto de la ley habría vencido el plazo para la expropiación, pero se destaca porque implica una valoración de los recursos del territorio periurbano desde la mirada metropolitana susceptibles de rescatarse para la promoción de objetivos de integración sociourbana.

La confrontación de esta normativa con la configuración de los usos reales demuestra la convivencia de dos territorios periurbanos: uno productivo extractivo y de vivienda suburbana, infradotada de servicios) y otro residencial extraurbano con menor peso en ocupación. Los dos tipos de ocupación residencial presentan importantes sectores distribuidos por todo el territorio por fuera de normativa vigente, situación que también estaría denotando la desactualización de la normativa sobre estos espacios de borde.

En síntesis, la normativa, por los compromisos que implica y el predominio de espacios sin ocupación podría permitir avanzar con estrategias que promuevan la protección del periurbano, aunque en su forma actual es inconducente como herramienta de promoción de tal estrategia teniendo como objetivo la integración sociourbana.

Reflexiones finales

El estudio exploratorio permitió reconocer las características fragmentadas de la normativa del ordenamiento territorial en la región metropolitana de Buenos Aires, tanto por sus criterios dispares para la regulación de las áreas complementarias, como por las zonificaciones, dimensiones, y relaciones con los territorios urbanos. La mixtura de usos con dominancia de la matriz productiva agropecuaria intensiva se perdió en el eje norte, tanto en la regulación como en los usos reales, subsistiendo los usos de suelo agropecuarios en las áreas rurales. Se verificó una tendencia a la residencialización de los territorios periurbanos visualizada tanto en la regulación, por la recepción con antelación como por el accionar caso a caso, y en los usos reales.

El carácter y la escala que adquieren estas áreas residenciales en el eje norte metropolitano manifiestan un accionar en contra de la integración socio urbana, en tanto la mayor parte del acondicionamiento de suelo a futuro se destina urbanizaciones cerradas confrontada con las mínimas previsiones para la ampliación de la ciudad abierta (delimitación de áreas de reserva para el crecimiento urbano). Es decir se apunta a la configuración de un territorio fragmentado que comprime los sectores urbanizados de las principales localidades o bien las niega por la disposición en forma de islas.

Por la escala de las previsiones normativas destinadas a este tipo de usos, cabe reconocer una vocación a conducir y/o aprovechar las tendencias de urbanización del tipo suburbio o rururbanas identificadas durante las últimas décadas en los territorios periurbanos. Asimismo, se dificulta la posibilidad de proteger el carácter periurbano con mixtura de usos y el mantenimiento espacios abiertos de escala metropolitano.

Por su parte, en el eje Oeste -Sudoeste se puede considerar que en los tres municipios se promueve en algunas áreas complementarias el carácter periurbano a partir de la mixtura de usos entre agropecuarios intensivos y residenciales, con diferenciales pesos para cada grupo según las distancias de cada municipio al centro del área metropolitana. Otra característica particular que merece destacarse es el reconocimiento de sectores linderos a los ríos Reconquista y Matanza como zonas con caracteres especiales dentro del área complementaria por su condición ribereña y que valoran su condición de espacio abierto.

Con relación al tratamiento normativo de la integración socio urbana, se ha visualizado que en los casos estudiados del eje Oeste-Sudoeste también se promueven urbanizaciones cerradas y dispersas con los consecuentes procesos de fragmentación urbana y segregación. No obstante la confrontación con los usos reales permite comprobar que su materialización es reciente y muy dispersa aún.

Finalmente, cabe destacar que en el eje Sur, el carácter del periurbano real y normado es la mixtura de usos con predominio del agropecuario intensivo. La zonificación no explicita el desarrollo de urbanizaciones cerradas pero tampoco se prevé zonas para el crecimiento urbano de zonas residenciales abiertas con lo cual se estaría propiciando una forma de crecimiento fragmentada por su desarrollo caso a caso.

El análisis de la recepción normativa de los procesos que suceden en los espacios periurbanos permite afirmar que las ampliaciones de las áreas urbanas se desarrollan a partir del crecimiento de zonas residenciales de tipo extraurbano o urbanizaciones cerradas lo cual redundará en serias complejidades para propender a objetivos de integración socio urbana por varias aristas de esta forma de gestión del suelo.

La utilización de la figura urbanística “residencial extraurbano”, que surge en el marco del Decreto Ley 8912/77, permite el crecimiento residencial por fuera de las áreas urbanas y con requerimientos de servicios de infraestructuras mínimos y sin la necesidad que las áreas urbanas preexistentes tengan una ocupación urbana pronta a consolidarse.

En origen, esta figura fue concebida para delimitar ámbitos, por fuera del área urbana, destinados a la segunda residencia. Las transformaciones socio territoriales ocurridas durante las últimas tres décadas hicieron que la implementación de la figura fuera dispar y aprovechada para el desarrollo de áreas residenciales sin la totalidad de servicios mínimos. La aprobación de regulación específica para la localización de Barrios Cerrados a finales de la década del noventa, fue otro factor que contribuyó a esta implementación dispar de la figura urbanística, en tanto éstos deberían localizarse en zonas residenciales extraurbanas, y con menos condicionantes que los Clubes de Campo.

Todo lo dicho vale para interpretar que los procesos de desigualdad y fragmentación socio urbana también se manifiestan a escala metropolitana. En su configuración contribuyó la regulación vinculada con el ordenamiento territorial organizando áreas que preparan su territorio, o modifican caso a caso, para recibir grandes inversiones inmobiliarias destinadas a sectores de altos ingresos, tal lo visto en los casos del eje norte metropolitano y en forma inminente en el oeste-sudoeste. Por otra parte, la regulación también contribuyó, generalmente por omisión o falta de previsión, a desarrollar áreas de crecimiento por fuera de la norma y en condiciones de extrema pobreza.

Estos procesos de desigualdad y fragmentación actual, se relacionan también con procesos de fragmentación en las configuraciones futuras del área metropolitana, en tanto el avance indiscriminado sobre los territorios periurbanos implica una pérdida de posibles espacios abiertos de escala local y metropolitana que organicen el sistema urbano metropolitano.

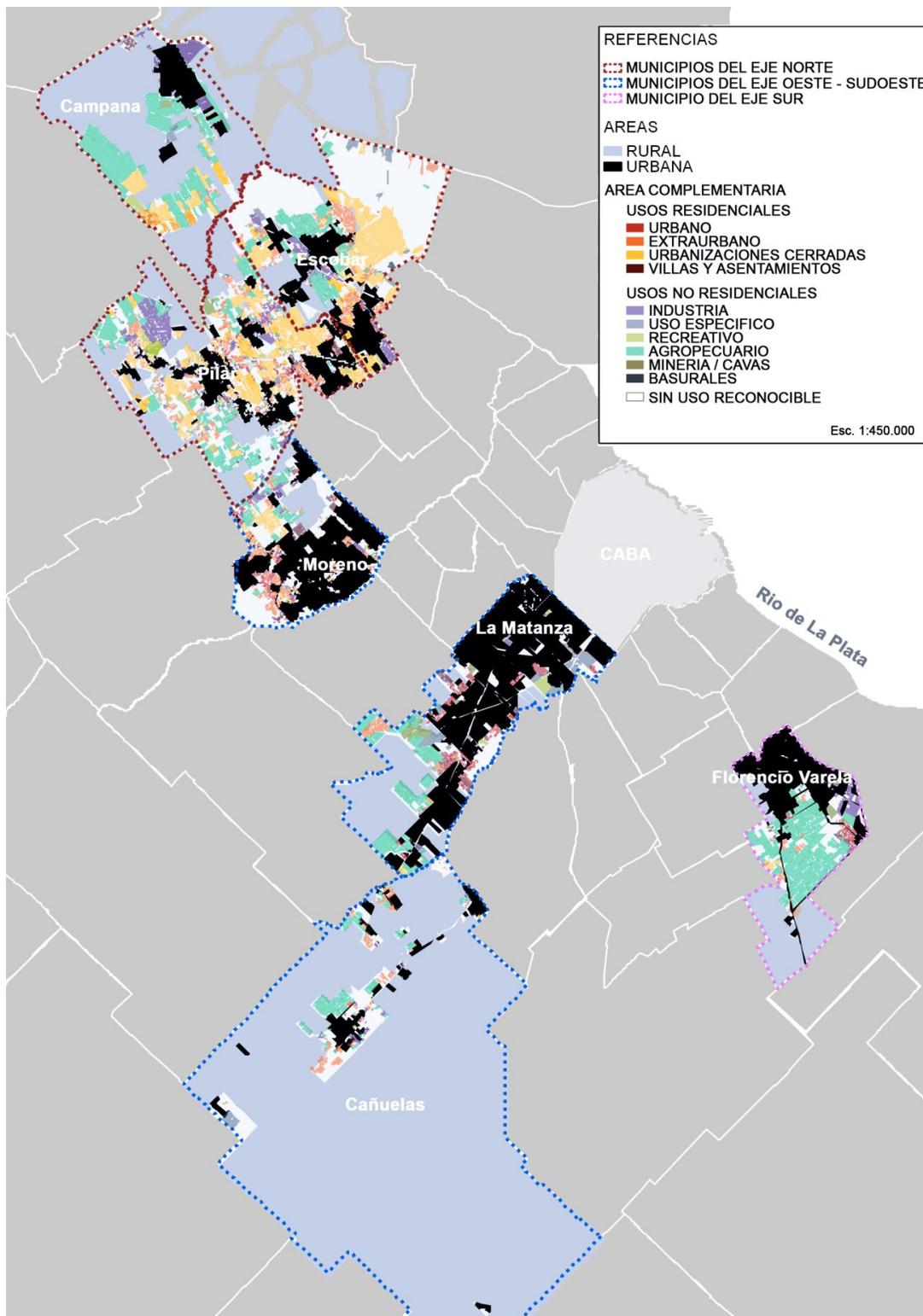


FIGURA 2. EL TERRITORIO REAL

Elab. Propia sobre lectura imágenes satelitales de Google Earth 2015

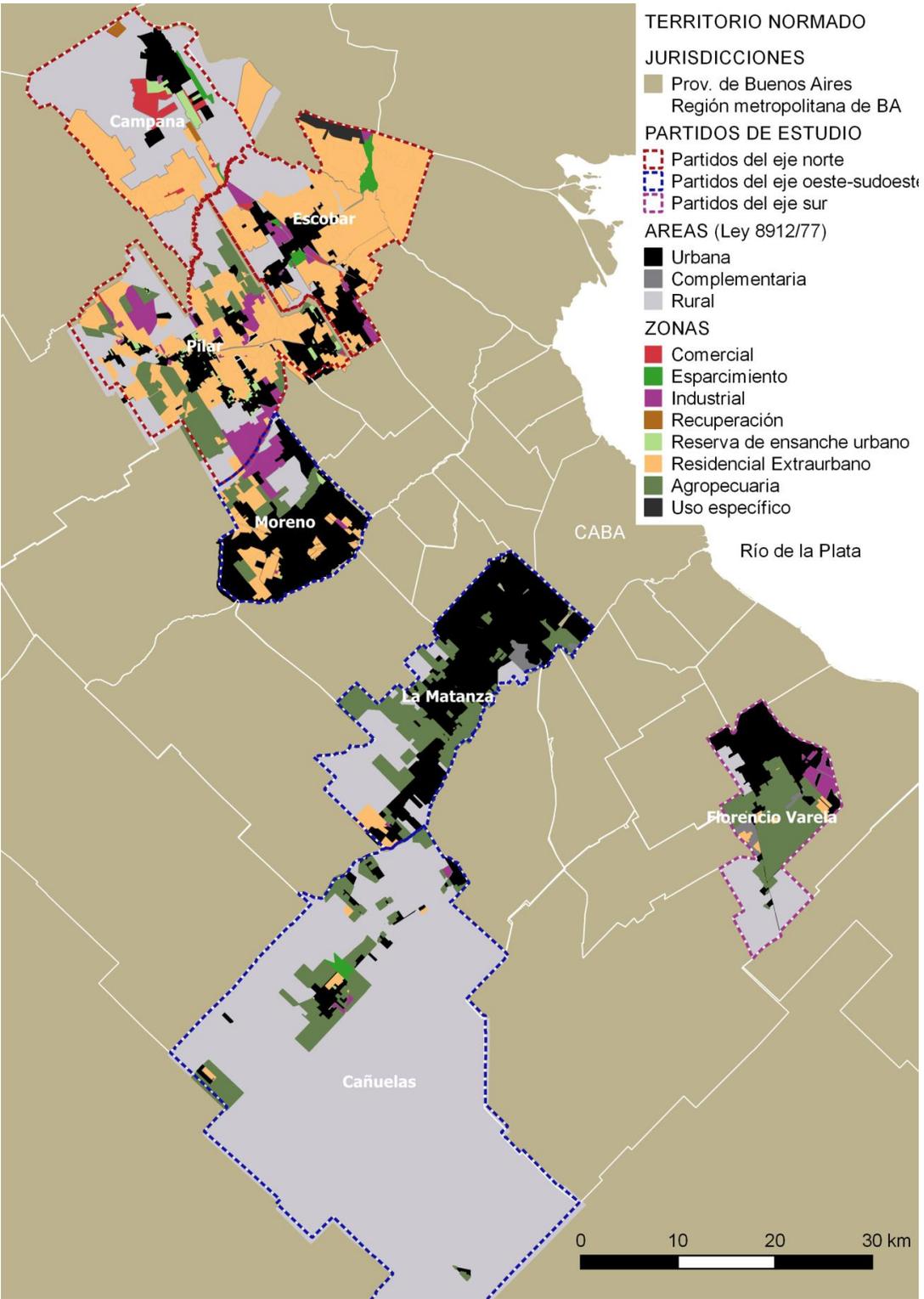


FIGURA 3: EL TERRITORIO NORMADO.

Elab. Propia sobre lectura Urbasig. Pcia Bs As y análisis Ord. Municipales Vigentes.

Bibliografía Citada

- Abba, A. (2015) El mapa social de la Región Metropolitana de Buenos Aires en 2010. En *Metrópolis en mutación*. Comp- Vidal Koppman Ed. Café de las ciudades
- Aguilar, A.G. (2006) Introducción en el libro: Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España. Coed. H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, UNAM, Instituto de Geografía. Consejo nacional de Ciencia y Tecnología. México
- Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova*. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Vol. IX, núm. 194 (36), Barcelona.
- Barsky, A. (2006) De la agricultura de cercanías a la ciudad y los ciclos del territorio periurbano. Reflexiones en torno a la Región metropolitana de Buenos Aires. FLACSO. Maestría de estudios sociales agrarios.
- Barsky, A. (2013) “Gestionando la diversidad del territorio periurbano desde la complejidad de las instituciones estatales. Implementación de políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura en los bordes de la RMBA (2000-2013)”. Tesis doctoral, Depto. de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Borja, J. (2014). *Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos*. Café de las Ciudades: CABA, Argentina.
- Capel, H. (1994) Las periferias urbanas y la geografía. Reflexiones para arquitectos. Barcelona: La geografía hoy. Textos, historia y documentación, Materiales de trabajo intelectual. Barcelona: Anthropos, 1994, N° 43.
- Castells, M. (2001). *La galaxia Internet*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Ciccolella, P. (2002). *La Metrópolis Postsocial: Buenos Aires, ciudad rehén de la economía global*. Actas del seminario “El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado”. Barcelona.
- Ciccolella, P. (2014): *Metropolis Latinoamericanas: Mas Allá de la Globalización*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.
- De Mattos, C. (2001). *Metropolización y suburbanización*. EURE (Santiago), vol.27, N° 80. Chile
- Dematteis, G. (1998). “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas”. En Monclús, F.J. (ed.), *La ciudad dispersa*. Barcelona, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Di Pace, M. (2004) *Los sistemas de soporte urbano, en Ecología de la ciudad*. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Ed Prometeo
- Entrena Duran F. (2004) “Los límites difusos de los territorios periurbanos: una propuesta metodológica para el análisis de su situación socioeconómica y procesos de cambio”. En *Sociologías*, Porto Alegre, año 6, n° 11, jan/jun 2004, p. 28-63.
- Ferrao, J. (2011): *Ordenamiento del Territorio: una Agenda Transformadora para un Periodo de Transición*. Conferencia Magistral en el Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Universidad Nacional de Cuyo Mendoza: Argentina
- Garay, A. (2001). “Dimensión territorial del desarrollo local”. Módulo 2. Buenos Aires: Cursos de Posgrado “Desarrollo local en áreas metropolitanas”. Instituto del Conurbano, U. Nac. Gral Sarmiento.
- Harvey, D. *Notas hacia una teoría del DESARROLLO GEOGRÁFICO DESIGUAL (original USA 2006)* Traducción al español GeoBaireS. Cuadernos de Geografía Apuntes de geografía y ciencias sociales Teorías contemporáneas de la Geografía (Vicente Di Cione) UBA-FFyL, Mayo 2007 <http://www.geobaires.geoamerica.org>
- Kayser B.; Schektman G. (1982). *La Troisiemecouronneperi-urbaine: une tentative d'identification*. *Revue Géogr. des Pyrénées et du sud Ouest*. Tome 53, Fase I. Citado en Valenzuela (1982) Op. Cit.
- López Pérez J.E. Delgado Gómez D.L., Vinasco Torres L. (2005) “La interfase urbano rural como territorio y espacio para la sostenibilidad ambiental”. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, vol. 4, núm. 7, Colombia.

- Pintos, P. (1995) "*Aproximaciones teóricas acerca de los procesos de periurbanización y suburbanización*". Memorias de las Primeras Jornadas Platenses de Geografía. Depto. de Geografía de la UNLP, La Plata, Abril de 1995. Tomo II, p. 386-395.
- Pérez, P (2005) Expansión territorial, privatización y fragmentación en la configuración metropolitana de Buenos Aires. *CadernosMetrópole* N°13. Brasil
- Precedo Ledo, A. (1988) "La red urbana". Madrid: Síntesis.
- Prévôt-Schapira, M. F. (2001). Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. En *Perfiles latinoamericanos*. N° 19. FLACSO. México
- Prévôt-Schapira M.F. y Cattaneo Pineda, R (2008). Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 103, pp. 73-92, Sección ARTÍCULOS
- Rocca, M. J.; Lancioni, A.; Sgroi, A.; Carol, I. y Ríos, L. (2014): Sustentabilidad Territorial e Instrumentos de Regulación del Periurbano. Ponencia en Congreso UPE11, Conducir las Transformaciones Urbanas, 11° Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente - IUPEA La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Rocca, M.J. (2013): Procesos de Expansión Urbana, Políticas Territoriales y Transformaciones Emergentes. El caso de la Provincia de Buenos Aires. Conclusiones. Ponencia presentada en las Jornadas de Investigación en la FAU 2013, organizado por FAU-UNLP.
- Rocca, M.J.; Sgroi A.; Ríos, L; Mariñelarena P. y colab. (2015) Integración urbana en procesos de crecimiento extensivo. Marco para la construcción de indicadores. Congreso ARQUISUR. Asociación de Facultades y Escuelas de Arquitectura. Lugar Facultad de Arquitectura y Urbanismo UNLP.
- Rocca, Plot ;Lancioni ; Ríos; Prof. Sfigh; Dellachaux; Srta. María Solead De la Fuente (2009) Procesos de Expansión Urbana, Políticas Territoriales y Transformaciones Emergentes. El caso de la Provincia de Buenos Aires U-098. Ponencia Jornadas de Investigación en la FAU 2013, FAU-UNLP.
- Rosas-Baños M. (2013) « Nueva Ruralidad desde dos visiones de progreso rural y sustentabilidad: Economía Ambiental y Economía Ecológica », *Polis* [En línea], 34 | 2013, Publicado el 22 julio 2013, consultado el 20 junio 2016. URL :<http://polis.revues.org/8846>
- Sabatini F.; Ibrain, I. (2008) La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 103, pp. 5-26, diciembre 2008
- Sereno, C. A.; Santamaría, M.; Santarelli Serer, S. A. (2010) "El rururbano: espacio de contrastes, significados y pertenencia, ciudad de Bahía Blanca, Argentina". *Cuadernos de Geografía*, N°19, pp: 41-57. Bogotá.
- Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires. (2007). *Lineamientos Estratégicos para la RMBA*.
- Valdés, E. (2007): Fragmentación y Segregación Urbana: Aportes Teóricos para el Análisis de Casos en la Ciudad de Córdoba. Córdoba: *Revista Digital Al Filo* 18.
- Valenzuela Rubio, M (1986) "Los procesos de difusión espacial de la ciudad. Tendencia reciente. Jornadas de Geografía y Urbanismo Universidad de Salamanca.
- Valenzuela Rubio, M. (1984) "Los espacios periurbanos". IX Coloquio de Geógrafos españoles, Asociación de Geógrafos Españoles. Sección Geografía. Universidad de Murcia. España.
- Veiga y Rivoir (2004) citado por Veiga, D. en *Desigualdades sociales y fragmentación urbana* pag 57 58. En *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Ed.CLACSO.
- Veiga, D. (2009): *Desigualdades sociales y fragmentación urbana*, en: *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Poggiese H. comp. Ed CLACSO
- Vidal Koppman, S. (2015). *Desarrollo desigual y combinado en la periferia metropolitana de Buenos Aires*. En *Metrópolis en Mutación*. Ed Café de las ciudades. Bs. As.
- Vidal Rojas, R.(1997). *Metrópolis en recomposición: Elementos para una teoría de la fragmentación urbana*. En 6to Encuentro de Geógrafos de América Latina, Buenos Aires, marzo 1997. Citado en Valdés (2007).

- Zárate, A. (1984). “El mosaico urbano: organización interna y vida en las ciudades”. Madrid: Cincel. Cuadernos de Estudio. Geografía.
Marcos legales analizados:
- Municipio de Campana Ord 5761/11; 6006/13 y 6055/13
- Municipio de Cañuelas Ord. 1792/02 y modificatorias
- Municipio de Florencio Varela Ord. N° 596/80 y modificatorias
- Municipio de Escobar Ord N° 4729/09 y 4812/10
- Municipio de La Matanza Ord 7420/81
- Municipio de Moreno Ord 3707/2008
- Municipio de Pilar Ordenanza N° 10/85 y modificatorias
-