

Territorios 30 / Bogotá, 2014, pp. 109-126  
ISSN: 0123-8418  
ISSNe: 2215-7484

Reconfiguración territorial y mercados de tierras rurales

# Reconfiguración del territorio y política territorial: Dispersión y baja densidad en las áreas de crecimiento reciente de la ciudad de Tandil, provincia de Buenos Aires

*Reconfiguration of Territory and Territorial Politics: Dispersion and Low Density in the Areas of Recent Growth in the City of Tandil, Province of Buenos Aires*

*Reconfiguração do território e política territorial: dispersão e baixa densidade nas áreas de crescimento recente da cidade de Tandil, Província de Buenos Aires*

Licia Ríos\*  
María Julia Rocca\*\*

Recibido: 15 de enero de 2014  
Aprobado: 18 de marzo de 2014  
Doi: [dx.doi.org/10.12804/territ30.2014.05](https://doi.org/10.12804/territ30.2014.05)

Para citar este artículo:

Ríos, L. y Rocca M. J. (2014). Reconfiguración del territorio y política territorial: dispersión y baja densidad en las áreas de crecimiento reciente de la ciudad de Tandil, provincia de Buenos Aires. *Territorios*, 30, 109-126. doi: [dx.doi.org/10.12804/territ30.2014.05](https://doi.org/10.12804/territ30.2014.05)



\* Arquitecta y Magister en Ciencias del Territorio por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Profesora e investigadora en el Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata. Correo electrónico: [licia.rios@hotmail.com](mailto:licia.rios@hotmail.com).

\*\* Arquitecta y Especialista en Ciencias del Territorio por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Profesora e Investigadora en el Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata. Correo electrónico: [mariajuliarocca@hotmail.com](mailto:mariajuliarocca@hotmail.com).

**Palabras clave**

*Crecimiento urbano, reconfiguración territorial, rururbanización, política pública territorial, ciudades intermedias.*

**Keywords**

*Urban growth, territorial reconfiguration, rururbanization, territorial public policy, intermediate cities.*

**Palavras-chave**

*Crescimento urbano, reconfiguração territorial, rururbanização, política pública territorial, cidades intermediárias.*

**RESUMEN**

En el marco del fenómeno de urbanización creciente, se verifican cambios en la configuración territorial que dan cuenta de la emergencia de procesos de expansión urbana dispersos en coexistencia con las tradicionales formas de gradiente por perifерización del modelo de ciudad compacta. Tanto en la reestructuración territorial de las áreas metropolitanas como de las ciudades de menor rango, se manifiestan cambios específicos caracterizados por dinámicas demográficas y económicas intensas, en correspondencia con significativas transformaciones de los entornos periurbanos y rurales.

El estudio del crecimiento urbano en la ciudad de Tandil busca explicar las relaciones entre las reconfiguraciones ocurridas en las áreas de crecimiento urbano reciente, y la planificación y gestión territorial. La tesis que subyace es que la política territorial favoreció las tendencias de expansión urbana dispersas y de baja densidad, en articulación con las dinámicas del mercado de suelos rururbanos y nuevas demandas socioculturales. La política territorial ha tenido una alta capacidad de incidencia en la configuración del territorio a partir del reconocimiento de nuevas tendencias, fundamentalmente las asociadas al crecimiento extensivo, disperso y de baja densidad, porque sus acciones y decisiones validan los nuevos modelos.

**ABSTRACT**

In the context of growing urbanization, changes in territorial configuration manifest dispersed urban expansion processes in coexistence with traditional forms of gradient peripheralization compact city are verified. Under current conditions, are set new territorial structures, both in metropolitan areas and cities of lesser rank. Specific changes characterized by strong demographic and economic dynamics and significant transformations of peri-urban and rural environments are manifested.

The study of urban growth in the city of Tandil want to explain the relationships between reconfigurations occurred in areas of recent urban growth and land planning and management. The thesis that guides the inquiry is that the policy favored territorial reconfiguration and low density dispersed territory, in coordination with the dynamics of the housing market and new cultural demands. The land policy had a high capacity to influence new reconfigurations of territory, mainly those associated with extensive, dispersed and low-density growth, because their actions and decisions validate the new models.

**RESUMO**

No marco do fenômeno de urbanização crescente, verificam-se mudanças na configuração territorial que dão conta da emergência de processos de expansão urbana dispersos em coexistência com as tradicionais formas de gradiente por perifерização do modelo de cidade compacta. Tanto na reestruturação territorial das áreas metropolitanas quanto das cidades de menor rango, se manifestam mudanças específicas caracterizados por dinâmicas demográficas e econômicas intensas, em correspondência com significativas transformações dos ambientes periurbanos e rurais.

O estudo de crescimento urbano da cidade de Tandil busca explicar as relações entre as reconfigurações ocorridas nas áreas de crescimento urbano recente, e a planificação e gestão territorial. A tese que subjaze é que a política territorial favoreceu as tendências de expansão urbana dispersas e de baixa densidade, em articulação com as dinâmicas do mercado de solos rururbano e novas deman-

das socioculturais. A política territorial tem tido uma alta capacidade de incidência na configuração do território a partir do reconhecimento de novas tendências, fundamentalmente as associadas ao crescimento extensivo, disperso e de baixa densidade, porque suas ações e decisões validam os novos modelos.

## Presentación

En el marco del fenómeno de urbanización creciente se verifican cambios en la configuración territorial que dan cuenta de la emergencia de procesos de expansión urbana de forma dispersa en coexistencia con las tradicionales formas de gradiente de periferización del modelo de ciudad compacta. Estos procesos característicos de las áreas metropolitanas, también son visualizados en ciudades de rango intermedio con dinámicas demográficas y económicas intensas.

Entrena (2005, p. 2) afirma que los procesos de avance urbano creciente, sobre áreas periurbanas y rurales, hacen cada vez más vagos los límites físicos y socioeconómicos entre lo rural y lo urbano. En el contexto del modelo disperso, conviven en los entornos urbanos un significativo dinamismo socioeconómico con rasgos de exclusión social y subdesarrollo, característicos de los modelos centralistas de ciudad.

Si bien en todos los casos la ciudad central —o el centro de la ciudad, según la escala de análisis— sigue teniendo efectos decisivos sobre sus áreas periurbanas y rurales, pueden existir fuerzas de interacción más importantes con el contexto regional o global, motivadas, entre otras, por la oferta de empleo en otros centros o por el desarrollo de actividades vinculadas al

turismo nacional o internacional, gracias al desarrollo de nuevas tecnologías y cambios organizacionales, que inciden en el crecimiento de la ciudad.

Desde el punto de vista teórico, Dematteis (1998, p. 17) plantea que la configuración territorial<sup>1</sup> identificada con las formas de urbanización dispersa remite al crecimiento de los centros urbanos y está asociada diferencialmente a conceptos o procesos como el de suburbanización (en las literaturas anglosajona, española e italiana), rururbanización y periurbanización (en las literaturas francesa y española); y contraurbanización (en Norteamérica y también en parte de Europa). No obstante, en nuestro contexto se trata de un crecimiento muy heterogéneo y dinámico que debe ser interpretado en el marco de las diferencias propias de la urbanización latinoamericana y articulando las particularidades empíricas de sus ciudades, es decir como proceso y desmembración del espacio.

Estudios realizados sobre crecimiento urbano en ciudades representativas del territorio de la provincia de Buenos Aires, Argentina,<sup>2</sup> posibilitaron identificar los mencionados estadios de expansión, y también corroborar la convivencia del modelo de crecimiento ‘por gradiente’ y el ‘disperso’ en el caso de la región metropolitana y, de modo incipiente, en ciudades intermedias

<sup>1</sup> Se entiende por configuración territorial al conjunto de elementos naturales y artificiales que físicamente caracterizan un espacio geográfico, que resultan interdependientes entre sí y del accionar de diversos sujetos que ejercen sobre él cierto dominio, una relación de poder, una calidad de poseedor, una facultad de apropiación o una condición de pertenencia. (Santos, 1996 y Montanes, 2001 citados en López, Delgado y Vinasco, 2005, p. 4).

<sup>2</sup> El presente artículo tiene como antecedente el Proyecto de Investigación: Procesos de Expansión Urbana, Políticas Territoriales y Transformaciones Emergentes. El caso de la Provincia de Buenos Aires. (acreditado U098 2009-12) del Programa de Incentivos a los docentes investigadores. Ministerio de Educación. Facultad Arquitectura y Urbanismo UNLP. La Plata. Argentina. Directora: Arq. Esp. María Julia Rocca.

<sup>3</sup> Según *University College of London, la Development Planning Unit sintetizó en estas tres formas la aproximación a la noción de interfase urbana-rural* (López, Delgado y Vinasco, 2005, p. 7).

dinámicas de aglomerados extensos o con entornos rurales.

Por otra parte, el ordenamiento territorial de la mencionada jurisdicción provincial se desarrolla bajo la responsabilidad de los municipios teniendo como marco la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial 8912/77, que clasifica el territorio en áreas urbanas, complementarias y rurales, correspondiendo las dos primeras al núcleo de población urbana, y apuntando a limitar el crecimiento urbano respondiendo al modelo de ciudad compacta. A pesar del tiempo transcurrido de su sanción y de las dificultades de incorporar dentro de la legislación el reconocimiento de las nuevas tendencias de crecimiento formal e informal de las ciudades bonaerenses, a escala local algunos municipios están implementando instrumentos innovadores que intentan abordar por medio de la planificación y gestión estos nuevos procesos.

Se presentan a continuación los contenidos teóricos y metodológicos en que se inscribe el estudio de los procesos de expansión urbana en el municipio de Tandil, y aspectos referidos al análisis de las tendencias de rururbanización, y a los vínculos con los instrumentos de planificación y gestión implementados.

### **Procesos y configuraciones territoriales en el marco de la expansión urbana**

Los procesos de expansión urbana han generado cambios en la configuración territorial, diluyendo límites y generando nuevas

relaciones entre el espacio urbano y rural. Así se conforma un espacio de transición que puede ser entendido como el límite de la ciudad, como una zona de amortiguación o como la confluencia diversa de usos del suelo.

A partir de su dinámica específica, los territorios involucrados en estas nuevas configuraciones también pueden ser reconocidos como áreas ‘en proceso de urbanización’, con un ‘sistema social’ de pobladores que responden a una doble pertenencia rural y urbana; y donde se concentra la ‘interacción de flujos’ rurales-urbanos y resultan más intensos los cambios y conflictos sociales, ambientales y económicos.<sup>3</sup> En este sentido, Portas (2003, pp. 126-127) lo denomina proceso de “mutación desde la ciudad hacia lo urbano”, recalcando que la ciudad objeto de planificación ya no es el modelo culturalmente reconocido sino que lo urbano se ha diversificado y generalizado con una ciudad que crece sin modelo, sin calidades, lugares ni límites, y sobre todo ‘sin forma culta’ en referencia a la ciudad modelada y compacta.

En términos físico-espaciales se pueden distinguir al menos dos procesos que desencadenan en el modelo de dispersión urbana. Uno corresponde al crecimiento de áreas urbanas mediante la formación de nuevos tejidos residenciales, y otro a la implantación de usos periurbanos, referidos a usos de naturaleza urbana o de producción intensiva emplazados en parcelas rurales (Esteban, 2006, pp. 270-271). En el primer caso, el crecimiento disperso puede tener tres tipos de configuraciones diferentes:

a partir de pequeños núcleos urbanos en distintos municipios; conformando diversas tramas separadas del área urbana principal y entre sí; y de crecimiento por expansión con baja densidad aún en continuidad con el área urbana principal. También en los territorios de expansión, se puede presentar como asentamientos de baja densidad (fragmentos y asentamientos humanos dispersos), o conformando sistemas en red (infraestructuras viales, enclaves y nodos o nuevos lugares centrales).

Con respecto a la configuración espacial de las áreas de crecimiento se pueden distinguir tres tipos según su desarrollo espacial sea discontinuo, en torno a la ciudad central; radial a lo largo de la red vial principal o a saltos en núcleos de usos de suelo urbano en territorios con función exclusivamente rural (Zárate, 1984, p. 104). Y también se pueden tipificar según su función considerando espacios naturales, con potencial recreativo y ambiental; rurales, con valores culturales y productivos asociado a actividades del sector primario; y urbanos, correspondientes a barrios periféricos, nuevas urbanizaciones de residencia, grandes infraestructuras urbanas y polígonos industriales (Pellicer 1998, citado en Entrena, 2005, p. 11).

En el contexto argentino, el crecimiento de las ciudades no puede ser interpretado con características homogéneas como tampoco desentendido de los procesos ambientales, culturales, económicos y políticos específicos. En este sentido es que resulta más adecuada su interpretación como proceso con distintos estadios entendiendo como

tales a patrones de asentamiento con características, relaciones y dinámicas de cambio, que tienen como referencia la condición urbana. Desde esta concepción el estadio ‘urbano’ refiere a patrones de asentamiento urbano consolidados, el ‘suburbano’ alude a instancias previas o categoría a alcanzar como urbano; y finalmente el estadio ‘rururbano’ corresponde al proceso de transformación del espacio rural que incluye la implantación de tejidos residenciales y usos de naturaleza urbana. Estos estadios tienen una lectura en la configuración territorial, y dan cuenta de características específicas, las cuales se expresan en la tabla 1, e incluyen nuevas relaciones con la ciudad, con el área rural y en definitiva con el territorio en sus distintas escalas.

Esta diferenciación destaca dos dualidades de la ciudad latinoamericana que conviven y se requieren mutuamente. Una primera dualidad, opone las áreas (y población) con acceso a los bienes y servicios de la urbanización de aquellas que no han accedido a esta condición. Algunas accederán a los beneficios urbanos y otras perdurarán en su condición de villas, asentamientos o suburbios populares. A este par, que conforma un gradiente de ‘áreas urbanas-suburbanas’, se contrapone una nueva configuración de características propias, cuya organización expresa una forma de apropiación en la que predominan formas de vida urbanas en ámbitos periurbanos, en torno a la ciudad, y rurales, donde prevalece el espacio abierto; y cuya expresión es una configuración intermedia o ‘rururbana’, que desde su origen fue deliberada como dispersa.

Desde otra mirada se podría prestar atención en los procesos territoriales que dan cuenta de un espacio en continua construcción y reconoce diversidad de ecosistemas, dinámicas de población, culturas e individuos y consecuentemente manifestación de muchos territorios y territorialidades, entendidas estas últimas a partir de los distintos significados y vínculos que establecen con el territorio, con intereses no necesariamente convergentes, los actores privados, públicos, comunitarios, académicos, etc.

Así, este espacio de transición entre lo urbano y lo rural tiene, según sea el actor, diferentes sentidos y, consecuentemente, diferentes territorialidades: para el desarrollo de actividades extraurbanas, vinculadas

a usos relacionados con la residencia no permanente, o las infraestructuras de servicios urbanos; para extender el estilo de vida urbano con mejor calidad ambiental, o para conservar los estilos de vida rural. Podría resultar como espacio receptor de procesos migratorios campo-ciudad y provenientes de sectores populares o de población flotante con una condición dual entre lo rural y lo urbano; y de procesos de reubicación o relocalización industrial. También se podrá constituir en un espacio expectante de revalorización económica para intereses inmobiliarios vinculados a la producción de suelo urbano.

La dispersión urbana ha modificado la configuración de gran parte de los territorios, particularmente en las áreas que han

**Tabla 1. Parámetros espaciales para la delimitación de los estadios del crecimiento urbano**

Tipos de espacios		Definición en relación a la centralidad y a la urbanidad	Ocupación: forma/ porcentaje de ocupación	Subdivisión	Usos predominantes/ Equipamientos
Estadios del crecimiento por expansión	Rururbanos	Asentamientos dispersos producidos como resultado de la ocupación de suelo rural con usos residenciales. Siempre será rururbano.	Dispersión en forma de islas.	De características urbanas en suelo rural con grandes parcelas.	Residencial + servicios y equipamientos propios
	Suburbanos	Extensión de lo urbano por prolongación de sus mallas viarias, generalmente de carácter monofuncional residencial. Presencia de espacios abiertos intersticiales. Será urbano en un futuro.	Discontinuidad/baja-media	Urbana: manzana, bloque, alineamientos sobre grupos.	Residencial + déficit de servicios, infraestructuras y equipamientos
	Urbanos	Alta relación con equipamientos urbanos.	Continuidad/alta ocupación. + 50%	Urbana	Residencial con infraestructuras y equipamientos

Fuente: Elaboración propia.

tenido mayor desarrollo económico, y que han verificado mejoras en las condiciones de accesibilidad y con cualidades ambientales específicas. Si bien este fenómeno dio respuesta a nuevas demandas sociales de espacio, particularmente de vivienda, tanto el desarrollo económico sostenido, como la cohesión social y la sustentabilidad ambiental, parecen constituir condiciones difíciles de alcanzar en el marco de este proceso.

El incremento del consumo de suelo sin discriminar aptitudes diferenciadas ni posiciones estratégicas; la alteración del paisaje así como de los ecosistemas naturales sin preservar rasgos identitarios; el incremento de los desplazamientos vehiculares con mayor consumo de energía, efectos contaminantes y requerimientos de infraestructuras viales; así como las dificultades técnicas y económicas para proveer servicios sin caer en soluciones que promueven la segregación social, constituyen algunos de los problemas básicos generados por el proceso de crecimiento urbano con estas características (Esteban, 2006, pp. 269-270).

A estos problemas se podría sumar desde lo productivo las consecuencias sobre la desvalorización en términos económicos de las actividades agrícolas frente a negocios inmobiliarios más rentables; así como las crecientes presiones de los ciudadanos, que reclaman lugares de ocio y de esparcimiento públicos y privados. Todas estas cuestiones presentes requerirán de una mayor profundización según la especificidad de cada caso.

## **Crecimiento urbano, reconfiguraciones y vínculos con la política territorial en la ciudad de Tandil**

Se avanza ahora en el estudio del crecimiento urbano en la ciudad de Tandil explicando las relaciones entre las transformaciones ocurridas en las áreas de crecimiento urbano reciente y la planificación y gestión territorial. El periodo analizado, que va de 1977 a 2010, se inicia con la sanción del Decreto Ley 8912/1977, instrumento provincial que enmarca la política de ordenamiento territorial en el ámbito de la provincia de Buenos Aires y explicita la responsabilidad primaria de los municipios en cuanto al proceso de planeamiento físico de sus territorios.

La tesis que subyace es que la política territorial favoreció la reconfiguración del territorio con tendencia a la dispersión y baja densidad, en articulación con la nueva dinámica del mercado de suelos rururbano y los procesos sociales asociados. Si bien la asignación de los usos de suelo urbano y periurbanos tienen un carácter colectivo e interactivo, del mismo modo que la determinación de los precios del suelo y el carácter de cada zona, la política territorial ha tenido una alta capacidad de incidencia en las nuevas reconfiguraciones del territorio, fundamentalmente las asociadas al crecimiento extensivo, disperso y de baja densidad, porque sus acciones y decisiones validan los nuevos modelos.

La ciudad de Tandil, cabecera del municipio del mismo nombre, cuenta con una

población de más de 123000 habitantes y está ubicada en el centro de la provincia de Buenos Aires, a 350 km de la Región Metropolitana de Buenos Aires, en la pampa húmeda dentro del sistema serrano de Tandilia. Es un centro urbano de gran dinamismo en un contexto rural, que forma parte de una región que transcurre procesos de crecimiento económico importantes con grandes transformaciones en la estructura productiva, cuya base es mixta agropecuaria, industrial y turística gracias al aprovechamiento del sistema serrano. También es un centro universitario a escala regional. Este proceso ha sido acompañado por transformaciones demográficas, especialmente en cuanto al crecimiento poblacional y a los patrones de distribución. El municipio registró un crecimiento poblacional que alcanzó el 22,4% en el último periodo intercensal, superando ampliamente la media provincial. Estos cambios determinaron un aumento significativo del número de viviendas (36% en el periodo 2001-2010) y la diversificación de los tipos de alojamiento como consecuencia del desarrollo de infraestructuras para el turismo sostenido por la ampliación de la demanda turística que antes era estacional y por el aumento de la actividad inmobiliaria y de construcción.

### **Rururbanización del crecimiento urbano en Tandil**

En las décadas recientes, la ciudad de Tandil experimentó profundos cambios en la organización y configuración de su

territorio, transformaciones, consolidadas desde el año 2005 por un Plan de Desarrollo Territorial para el territorio municipal (PDT), implementado en un momento de importante crecimiento económico local y regional. Se trata de una trayectoria socioespacial con muchas contradicciones que conllevó a un alto consumo de suelo con la emergencia de novedosos rasgos rururbanos, cuyas principales manifestaciones en la configuración son la dispersión de la ocupación y discontinuidad del trazado urbano y la prevalencia de usos de suelo residenciales en entornos que antes presentaban características periurbanas. Estas reconfiguraciones ocurren, tanto en áreas de llanura como sobre el faldeo serrano, donde fueron factores cruciales las nuevas dinámicas sociales económico productivas y profundos cambios culturales.

En el periodo de estudio, las políticas territoriales constituyen un proceso que avanza de la Ordenanza 2530/1979 de Delimitación Preliminar de Áreas, a la vigente desde el año 2005 que tiene como marco el PDT, y que define como principales estrategias los ejes de crecimiento hacia centros poblacionales pequeños, la consolidación de los tejidos, y la densificación del área urbana (Rocca, et al, 2011, p. 6). Del mismo modo, se planteó como estrategia la protección del área natural serrana como una unidad de paisaje integral susceptible de preservar en sus valores geológicos, estético-paisajístico, hídricos, geomorfológicos, culturales e identitarios a partir de reconocer como especialmente vulnerables a los terrenos con localizaciones altas.<sup>4</sup> Ha-



cia finales del periodo, este instrumento de corte netamente territorial, se complementa con otros vinculados a la protección ambiental de las sierras, en particular a partir de la sanción de la Ley Provincial 14126/2010 que declara ‘paisaje protegido’<sup>5</sup> a un área que incluye a la ciudad de Tandil y su cordón serrano. Esta protección pretende mantener, desde el punto de vista paisajístico, una de las características distintivas de la ciudad, considerando que el área constituye un espacio de especial interés para el desarrollo del turismo asociado a la naturaleza. Cabe aclarar que su principal objetivo fue la eliminación de las explotaciones mineras, iniciándose en las mismas un proceso de reconversión que a la fecha ha concluido con el cese de las actividades en todos los establecimientos preexistentes, adeudándose la elaboración de un plan de manejo que rija la administración del paisaje protegido en un sentido más amplio.

No obstante la existencia de estos instrumentos de planificación, regulación de usos de suelo, y protección ambiental, se observó que las áreas de crecimiento reciente manifiestan una considerable variación respecto de la situación precedente caracterizada por el crecimiento sobre el llano y en mancha de aceite. El trabajo de Fernández y Ramos (2013, pp. 4-5), estudió la morfología del crecimiento de la ciudad entre 1970 y 2010, lo que permitió reconocer el carácter continuo y heterogéneo del crecimiento. Según este estudio, la situación en 1970 manifestaba una tendencia de crecimiento hacia el NO y desarrollada en forma de mancha sobre la llanura, que

hacia 1980 se consolida y direcciona hacia el NE incorporando a la RP226. Confirma el estudio anterior la investigación de Guerrero (2012, pp. 2-8) cuyo énfasis está puesto en el impacto de la urbanización sobre el ambiente entre 1966 y 2012, agregando que el crecimiento se ha articulado sobre los principales accesos a la ciudad y hacia las áreas de suelo vacantes, originalmente área rural.

En el periodo analizado en este trabajo, la extensión de la urbanización manifestó una considerable variación (2523 *ha*) respecto de la situación anterior, incorporándose a la urbanización un 113% de la superficie que ocupaba la ciudad de Tandil en el año 1985 (2221 *ha*).

Con relación a la forma y carácter del crecimiento producido entre 1985 y 2010, se observó la existencia lógica de configuración bien diferenciada, destacándose la emergencia de un acelerado incremento de la rururbanización del territorio que se articula con el modelo propio del crecimiento por periferización de la ciudad compacta. Así lo manifestó la delimitación espacial de los estadios del crecimiento, que considera aspectos vinculados a la relación de las áreas con la centralidad urbana y a la urbanización, la forma y porcentaje de ocupación, las características de la ocupación, y los usos predominantes. De este modo se clasificaron tres situaciones del crecimiento: urbano, suburbano y rururbano, aspectos que se resumen en la tabla 1.

El registro gráfico de los estadios se presenta en el figura 1 y demuestra que los sectores de crecimiento de mayor signifi-

<sup>4</sup> La protección establecida en el PDT es para aquellos predios que estando ubicados sobre el área complementaria superen los 220 metros sobre el nivel del mar en la búsqueda de salvaguardar las nacientes de arroyos y su frágil cobertura vegetal.

<sup>5</sup> La Ley 127045/2009 declara paisaje protegido a la poligonal definida por la intersección de las Rutas Nacional 226 y Provinciales 74 y 30.

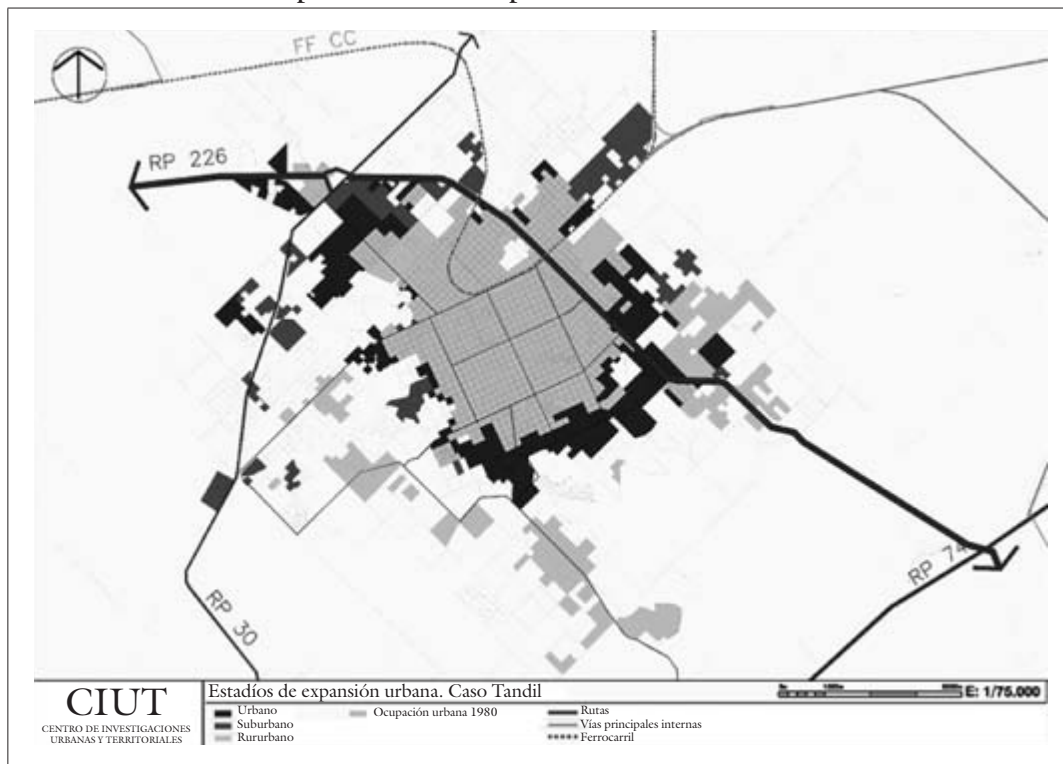
<sup>6</sup> El material cartográfico de la investigación fue elaborado por el equipo conformado por los arquitectos Flavia Calvo, Eugenia Rodríguez Daneri, Ángela Rojas, Marina Rusnak, Mariana Slagter y Augusto Pellegrino.

cancia por su carácter novedoso, impacto ambiental y extensión se desarrollan en el área periurbana y hacia las direcciones sur-oeste y sur-este de la planta urbana, allí el crecimiento adquiere características dispersas con alto consumo de suelo y patrón de crecimiento fragmentado contando con una alta dotación de equipamientos propios, mayormente asociada a localizaciones residenciales destinadas al alojamiento turístico o urbanizaciones cerradas localizadas en el piedemonte serrano. Si bien esta nueva configuración, que se puede llamar

‘rururbana’, representa menor compromiso en superficie (22 %) sobre el total del crecimiento registrado en el periodo, es significativa por su gran extensión, dispersión en el territorio y alto compromiso ambiental.

El resto de áreas de crecimiento, que manifiestan configuraciones ‘urbanas y suburbanas’, se desarrolla en forma continua con el cuadrante principal la ciudad, y cambia gradualmente de lo urbano a lo suburbano. Las primeras representan el mayor porcentaje (43 %) de las áreas de

Mapa 1. Estadios de expansión urbana: caso Tandil<sup>6</sup>



Fuente: Rocca et al, 2013.

crecimiento, y como prolongación de las anteriores, pero con mayor dispersión sobre las vías principales, se disponen las áreas de carácter suburbano (34%).

El desarrollo de estos patrones de crecimiento tiene su correlato en una disminución de la intensidad de ocupación durante el periodo de estudio, cotejada al estimar la densidad poblacional bruta total de la ciudad en cada uno de los cortes temporales. Para el conteo poblacional de 1991, la densidad fue de aproximadamente 41 hab/ha, mientras que la resultante según el censo de 2010 fue de 29 hab/ha (Lancioni, Ríos y Dellachaux, 2012, pp. 12-17).

### Factores causales y estrategias de la política territorial

En cuanto a los factores que han conducido estos patrones de expansión, se comprobó que el crecimiento en gradiente de periferyización, ha tenido una fuerte relación con la construcción de conjuntos habitacionales estatales, que ha significado un importante impulso en la extensión de la mancha urbana hacia todas las direcciones geográficas. En el partido, 13 de 52 conjuntos habitacionales promovidos por el Estado (25%), y 640 viviendas de las 1410 totales (45%), se encuentran dentro del área de expansión. El resto se encuentra en la cabecera o en localidades próximas a la misma (Rocca et ál, 2011, pp. 4-8).

Las configuraciones suburbanas, se pueden relacionar con el menor valor del suelo de las áreas de borde, carentes de infraestructuras básicas y con mayor distancia

a la centralidad tradicional, por lo que resultan atractivas para la localización de viviendas individuales, fundamentalmente en el crecimiento desarrollado hacia el sector NE, donde la mancha urbana se ha extendido en mayor magnitud. Este sector presenta una alta accesibilidad en relación con su proximidad a la Ruta 226, y cuenta con la localización de grandes equipamientos de escala local y regional, como la Universidad Nacional de Centro, el Hipódromo, y el Golf Club Tandil.

Por su parte, se puede asociar como la causa principal de la expansión con patrones de crecimiento con mayor dispersión, a las nuevas demandas habitacionales para el desarrollo de la actividad turística, sustentados por la presencia de un soporte natural singular asociado al ideal de bienestar y calidad de vida. Con esta misma valoración se han localizado urbanizaciones cerradas.

La política de ordenamiento ha tenido un rol importante en la reconfiguración territorial, principalmente a partir de la zonificación<sup>7</sup> establecida en el PDT que regula el uso y ocupación del suelo promoviendo la consolidación de los dos patrones de crecimiento urbano, por una parte, a partir de la consolidación con rasgos tradicionales del área delimitada como urbana y, por la otra, con la recepción de tendencias dispersas dentro del área complementaria (Rocca, 2013, p. 7), aunque implementada en tensión con las acciones de protección del espacio serrano.

La zonificación asignó en áreas, que antes tenían carácter periurbano, nuevos

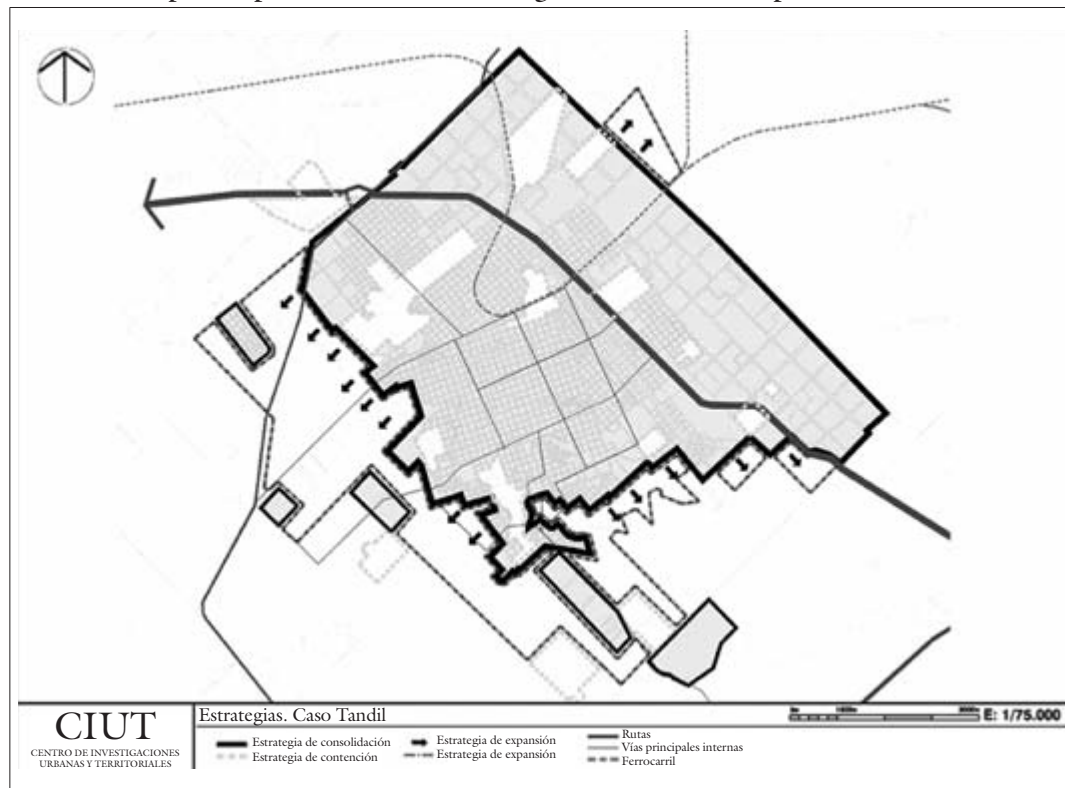
<sup>7</sup> El PDT clasifica el territorio del partido en las siguientes áreas: a) urbana, b) complementaria y c) rural. Se entiende por área urbana la destinada a asentamientos humanos intensivos y, con ello, a la implantación densa de la residencia y de diversas actividades y usos, como los equipamientos, las actividades terciarias y las de producción compatibles, así como a la dotación de infraestructuras y equipamientos para servir a la edificación que sobre él exista o se haya de construir. Por su parte, el área complementaria, es aquella circundante o adyacente al área urbana y que, relacionada funcionalmente con la misma, constituye la transición entre esta y el área rural.

usos de suelo e indicadores de intensidad de ocupación que consolidan o prevén el crecimiento, con modalidades residenciales de tejido abierto y ocupación extensiva, áreas de servicio a la ruta, y actividades rurales intensivas y de alojamiento turístico. Allí se verifica un reconocimiento diferenciado del valor del territorio no urbano al incorporarse distintos caracteres al crecimiento en relación con las diferenciales cualidades paisajísticas, ambientales y de posibilidades de ocupación del suelo para el desarrollo

de distintas modalidades residenciales con otras actividades complementarias (Rocca, 2013, p. 7). Este reconocimiento diferenciado incorpora las denominaciones ‘suburbano’, ‘subrural’, ‘rururbano’, aunque sin especificar los conceptos.

En la figura 2 se esquematiza la espacialización de las estrategias de crecimiento implícitas en el PDT, diferenciando las áreas a consolidarse con rasgos urbanos, de aquellas en las cuales se prevé la contención del crecimiento por presentar valores singula-

Mapa 2. Espacialización de las estrategias de crecimiento implícitas en el PDT



Fuente: Rocca et ál, 2013.

res para la ciudad, y de las áreas previstas para la expansión urbana. Allí se puede observar, al comparar con los estadios actuales, las previsiones de crecimiento y la coincidencia de las mismas con el patrón extensivo. Los indicadores urbanísticos que regulan los patrones morfológicos y la intensidad de ocupación de estas áreas, buscan consolidar el modelo ‘suburbano’ hacia la dirección noreste y noroeste, como las que pretenden la expansión sobre el suroeste y sureste con características ‘subrurales’ y ‘rururbanas’ hacia el cordón serrano.

Si bien el principal instrumento utilizado en la implementación de la política territorial fue la regulación, el PDT creó también un sistema municipal de gestión territorial, mediante el cual se instituye una serie de instrumentos complementarios de planificación, de promoción y desarrollo y de intervención en el mercado de tierras (Rocca, 2013, p. 7), aunque este instrumental ha tenido menos incidencia que la normativa que regula los usos de suelo.

En términos ambientales y territoriales, las consecuencias más importantes del proceso de expansión desarrollado según los parámetros descritos, son la transformación del paisaje serrano, la contaminación del agua por falta de infraestructuras básicas, el desaprovechamiento de las redes de infraestructura públicas y su limitada sostenibilidad económica.

En términos económicos es importante destacar que, los cambios de uso de suelo que configuran las áreas rururbanas sobre el faldeo serrano, producen rentas de uso más elevadas que las anteriores derivadas de los

usos de suelo periurbanos, lo que implica una aceleración en los precios del suelo y el desarrollo de procesos especulativos tanto en la transformación de la tierra de rural a rururbana, como también por los productos inmobiliarios desarrollados. La investigación de Lan Linares, Di Nucci y Pons (2010) ha demostrado que, entre los años 2005 y 2009, el precio de lotes y propiedades creció en promedio un 176% y que el tipo de edificaciones predominantes a que apuntan las inversiones son principalmente conjuntos habitacionales de propiedad horizontal, emprendimientos de alojamiento y servicios turísticos, edificaciones en altura y barrios cerrados.

Desde una mirada socioterritorial, las reconfiguraciones del territorio han favorecido nuevas apropiaciones de los ámbitos rurales. Si bien se han configurado formas transicionales en cuanto a lo morfológico, las lógicas que priman son urbanas, no sólo por la conformación de un mercado de suelos rururbano y por el carácter de las actividades y modalidades allí desarrolladas, sino también en la agudización de los patrones de fragmentación sociourbana y el aumento de la conflictividad social a causa de tensiones por la apropiación del espacio y el ambiente.<sup>8</sup> Sin embargo, estas transformaciones, en el proceso de mutación desde la ciudad hacia lo urbano propuesto por Portas (2003, pp. 126-129), se produce un avance hacia lo rururbano, donde a la forma discontinua, al crecimiento extensivo y disperso, de estructura reticular y de límites difusos que el autor describe como característico de la urbanización emergen-

<sup>8</sup> Al respecto se pueden ver las investigaciones de Lan Linares, Di Nucci y Pons (2010, pp. 29-155), Linares y Lan (2006, pp. 195-207), Migueltorena (2011, pp. 117-137) y Girado (2013) que versan desde distintos puntos de vista sobre estas conflictividades sociales.

te, se agrega esta apropiación específica de la ruralidad en una ciudad intermedia, en tanto paisaje y ambiente.

La intervención del Estado no ha llegado a contrarrestar los impulsos generados por los cambios en la regulación del suelo urbano, ni a conducir las inversiones de fuertes capitales inmobiliarios que han tenido un rol preponderante en las reconfiguraciones del espacio urbano y periurbano de Tandil, más bien se ha seguido su curso de acción y contribuido de forma tal que se han consolidado las fragmentaciones preexistentes en el territorio. El modelo rururbano se presenta como más vulnerable a las 'oportunidades' del mercado, en tanto las posibilidades de especulación son mayores por tratarse de un ámbito regulado solo a partir de definiciones generales.

En este sentido, avanzar incrementalmente desde la normatividad hacia la complejización del instrumental de gestión del suelo urbano, resulta un reto de la política territorial actual, incorporándose herramientas que permitan abordar de forma activa el carácter dinámico, específico y complejo del territorio y conducir las lógicas y prácticas contradictorias de sus actores.

No se trata de discutir el rol imprescindible de la regulación, sino de sostener el proceso de planeamiento con una regulación más precisa, pero dinámica, que aborde estas reconfiguraciones del territorio en forma sustentable e integrada. La definición más precisa de las áreas con mayor dinamismo, como las complementarias, que han sido definidas como estratégicas para el PDT, es el desafío para concretar es-

tos nuevos territorios rururbanos y de esta forma, garantizar las necesidades básicas de infraestructuras y protección del ambiente y los nuevos requerimientos culturales y sociales.

## **Conclusiones y nuevos interrogantes**

El estudio permitió comprobar las características específicas del crecimiento en una ciudad intermedia del interior de la provincia de Buenos Aires. Se ha constatado que, durante las tres últimas décadas se produjo un acelerado crecimiento urbano, con duplicación de superficies en tres décadas, dificultades de consolidación urbana, y muy baja densidad, aún bajo la implementación de una política avanzada en relación con la regulación de usos de suelo y de planificación territorial. También se identificaron distintos estadios del proceso, y la coexistencia de rasgos urbanos, suburbanos y rururbanos que actúan provocando conjuntamente la expansión de los límites urbanos, la complejización de los entornos periurbanos, y la incorporación de nuevos usos y conflictividades a las áreas rurales.

El marco normativo municipal, fue elaborado desde una perspectiva innovadora que busca satisfacer nuevas demandas sociales, culturales y ambientales, conduciendo las nuevas tendencias de dispersión y de rururbanización. A diferencia de la mayoría de las normativas municipales que no especifica el carácter de las áreas complementarias, en el municipio estudiado, el proceso de urbanización queda definido

desde la condición de estadio diferente a lo urbano promoviendo patrones de urbanización con baja densidad.

No obstante, no se ha llegado a contrarrestar los impulsos generados por los cambios en la regulación del suelo urbano, ni a conducir las inversiones de fuertes capitales inmobiliarios, consolidando las fragmentaciones preexistentes. El alto compromiso del suelo ya subdividido, los patrones de suelo del crecimiento urbano caracterizados por la baja densidad y las condiciones del proceso de producción de suelo urbano no parecen aún tener las condiciones necesarias para una efectiva conducción de la expansión urbana que atienda la creciente informalidad que se manifiesta en los diferentes estadios del proceso.

La dificultad de dotación de servicios de infraestructura urbana y el mantenimiento de las tendencias de producción de suelo urbano con bajas densidades ponen en duda la sustentabilidad no solo en términos económicos sino sociales de este modelo de crecimiento si no se atienden con políticas públicas activas los problemas resultantes de acceso a tierra y vivienda de los sectores populares. También pone en riesgo el mantenimiento de las actividades periurbanas, a la luz de los cambios en los valores del suelo por expectativas inmobiliarias o fundadas en nuevas actividades económicas.

Las anteriores consideraciones conducen a reflexionar sobre la necesidad de intervenir para conducir el crecimiento urbano y para aprovechar el máximo potencial de los instrumentos territoriales mi-

nimizando su ambigüedad. Reflexionando en clave operacional, más allá del control de la expansión física de los centros urbanos, se debería promover el mantenimiento de la heterogeneidad funcional y social característica de esta interfase, sobre todo donde existe amenaza de exclusión social; un adecuado manejo ambiental que posibilite responder a los requerimientos del área urbana dentro de niveles aceptables de alteración de recursos naturales; el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad y particularmente del transporte público; y el rescate y puesta en valor del patrimonio natural y cultural.

Frente a las nuevas demandas se podría contribuir a la contención de la dispersión, proporcionando mejores condiciones de calidad urbana en las áreas centrales y a través de políticas fiscales que tiendan a fomentar un uso más intensivo del suelo. Pero frente a los procesos de dispersión en curso y a las tendencias de comportamiento de las demandas difícilmente irreversibles, también mediante del ordenamiento territorial se debería intervenir en forma activa regulando y modulando la oferta de crecimiento urbano disperso.

Desde esta perspectiva se deberían habilitar ofertas asegurando buenas condiciones de conectividad a las áreas urbanas existentes, promover adecuados estándares de calidad ambiental en las áreas existentes con densidades medias; potenciando la accesibilidad en transporte público; promoviendo el uso de infraestructuras de servicios con tecnologías alternativas adecuadas a las configuraciones territoriales

de la dispersión, y promoviendo la construcción de viviendas social en las áreas donde existe mayor oferta de empleo y transporte.

Para poder generar políticas adecuadas que atiendan los problemas emergentes de las tendencias de expansión urbana dispersa de baja densidad vinculadas a procesos de periurbanización y rururbanización resulta fundamental el apoyo de instrumentos de planificación y gestión integral —no sectorialmente— que aborden la problemática desde diferentes escalas de actuación (urbana, territorial, y según corresponda metropolitana y regional) así como de distintos instrumentos de gestión (incentivos, evaluación, participación, entre otros).

En este sentido, para avanzar en la consolidación del instrumental analizado parece necesario incorporar nuevos puntos de discusión en la construcción de la política, en particular a la que tiene por objeto el suelo con mayor valor estratégico del municipio, ahora delimitado como área complementaria: ¿qué valor tienen estas áreas desde una óptica territorial (más allá de lo urbano)?, ¿de quién o quiénes son las necesidades que cristalizan las acciones del Estado?, ¿quiénes están en capacidad de formular las transformaciones del territorio y apropiarse del valor producido socialmente?, ¿cómo tender a una mejor distribución de los productos producidos socialmente?, ¿de qué forma compensar los incrementos en las rentas y en los precios de suelo?

El desafío también es para el ámbito científico, a quien le cabe colaborar en reconocer las lógicas y dinámicas de los

procesos de la ciudad latinoamericana, incluyendo aquellas que no forman parte en forma directa del sistema global, pero que sí conforman núcleos importantes en los sistemas urbanos regionales. Del mismo modo, resulta útil la reflexión sobre estrategias e instrumentos de intervención posibles en la contemporaneidad. Sobre ambos puntos se trató de incorporar nuevos conocimientos.

## Referencias

- Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En F. J. Monclus (ed). *La ciudad dispersa, Suburbanización y nuevas periferias* (pp. 17-20). Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Entrena, F. (2005). Procesos de perirurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estudio europeo sobre sus causas y consecuencias. *Papers*, (78), 59-88.
- Esteban, J. (2006). La necesaria contención de la dispersión urbana. En A. Tarroja y R. Camagni (coord.), *Una nueva cultura del territorio* (267-278). Barcelona: Diputación de Barcelona. Dirección d'Estudis-Observatori Territorio.
- Fernández; G. y Ramos, A. (julio-diciembre, 2013). El crecimiento urbano de Tandil: ¿Modelo territorial de la ciudad difusa? *Revista Geográfica Digital*, 10(20), 1-12.
- Guerrero, E. (2012). El crecimiento urbano de la ciudad de Tandil entre 1966-



- 2012 y sus relaciones con el ambiente. *Revista electrónica Geousal*. Año VII, 13. Disponible en: [http://geousal.usal.edu.ar/archivos/geousal/docs/segundo\\_el\\_crecimiento\\_urbano\\_de\\_la\\_ciudad\\_de\\_tandil\\_entre\\_1966.pdf](http://geousal.usal.edu.ar/archivos/geousal/docs/segundo_el_crecimiento_urbano_de_la_ciudad_de_tandil_entre_1966.pdf)
- Girado, A. (noviembre, 2013). *El espacio urbano y sus recursos naturales: regulaciones, reclamos y derechos en una ciudad media*. Ponencia presentada en el VII Encuentro de Antropología Social. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Lan, D., Linares, S., Di Nucci, J. y Pons, M. L. (2010). La lógica de la organización espacial en la ciudad de Tandil. En D. Elías, M. E. Beltrão, y B. Ribeiro (org.). *Agentes económicos e reestruturação urbana e regional: Uberlândia e Tandil* (29-155). São Paulo: Editora Expressão Popular.
- Lancioni, A. R., Ríos, L. V. y Dellachaux, A. (mayo, 2012). *Expansión urbana en municipios bonaerenses: alcance y vínculos con las políticas de tierra y vivienda*. Ponencia presentada VII Congreso de Medio Ambiente AUGM. Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina.
- Linares, S. y Lan, D. (2006). Estudio de la segregación urbana mediante el uso de SIG: un aporte geográfico a la gestión municipal de Tandil, Argentina. En D. Erba (org.). *Sistemas de Información Geográfica aplicados a estudios urbanos* (195-207). Cambirdge: Lincoln Institute of Land Policy.
- López, J. F., Delgado, D. L. y Vinasco, L. (julio-diciembre, 2005). La interfase urbano rural como territorio y espacio para la sostenibilidad ambiental. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 4(7), 29-41.
- Migueltoarena, A. (2011). La intervención de los promotores inmobiliarios en la construcción del espacio urbano y la oferta de viviendas en la ciudad de Tandil, a comienzos del siglo XXI. *Breves contribuciones del Instituto de Estudios Geográficos*, (22), 117-137.
- Portas, N. (2003). Ciudad contemporánea y gobernabilidad. En A. Font (comp.), *Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación* (pp. 126-129). Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Rocca, M. J. (noviembre, 2013). *Ordenamiento territorial y desarrollo. Expansión urbana sustentable en municipios bonaerenses*. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Desarrollo Local. Por un desarrollo local sostenible, Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Rocca, M. J., Lancioni, A., Ríos, L. y Sgroi, A. (2013). Seminario interno. Procesos de expansión urbana, políticas territoriales y transformaciones emergentes: El caso de la provincia de Buenos Aires. Proyecto 11-U98 UNLP. Inédito.
- Rocca, M. J., Lancioni, A., Ríos, L., Dellachaux, A. y Sgroi, A. (2011). Expansión urbana en municipios de la provincia de Buenos Aires: avances del proceso y vínculos con las políticas territoria-

les. *Mundo Urbano*, (41). Recuperado de <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2013/75-numero-41/243-expansion-urbana-en-municipios-de-la-provincia-de-buenos-aires-avances-del-proceso-y-vinculos-con-las-politicas-territoriales>

Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Editorial Oikos Tau.

Zárate, A. (1984). *El mosaico urbano: organización interna y vida en las ciudades*. Madrid: Cincel. Cuadernos de Estudio, Geografía.