

XXXIV Encuentro Arquisur.  
XIX Congreso: "CIUDADES VULNERABLES. Proyecto o incertidumbre"

La Plata 16, 17 y 18 de septiembre.  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Nacional de La Plata

EJE: Investigación  
Área 4 – CIUDAD, TERRITORIO Y PAISAJE. GESTIÓN

## **INTEGRACION URBANA EN PROCESOS DE CRECIMIENTO EXTENSIVO Marco para la construcción de indicadores<sup>1</sup>**

**María Julia Rocca** <sup>(1)</sup>;  
**Alejandra Sgroi**;  
**Licia Ríos**;  
**Patricia Mariñelarena**

Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales. Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina - [ciut@fau.unlp.edu.ar](mailto:ciut@fau.unlp.edu.ar);

<sup>(1)</sup> [mariajuliarocca@hotmail.com](mailto:mariajuliarocca@hotmail.com)

### **Resumen**

La ponencia busca contribuir a la construcción de un marco teórico-metodológico que permita la elaboración de indicadores que consideren a la integración socio urbana como objetivo para abordar la fragmentación en procesos de crecimiento extensivo.

Como parte de la construcción teórica, se presenta un recorrido por la discusión en torno a la sustentabilidad, dando cuenta de la evolución hacia una corriente enfocada hacia la *sustentabilidad social*, que destaca a la *integración* como un concepto sustantivo y con énfasis en la necesidad de abordar la desigualdad social y la fragmentación de los procesos urbanos actuales. Como marco de referencia de esta discusión, y como primer avance de indagación empírica, se exploran las acciones de organismos internacionales, que permiten dar cuenta en qué aspectos ha logrado filtrarse esta evolución teórica.

Luego se pone a prueba con la indagación de dos instrumentos que regulan los procesos de crecimiento urbano en la Provincia de Buenos Aires, el Decreto Ley N° 8912/77 y la Ley N° 14449/12, reconociendo criterios e indicadores de integración como expresión de la política.

Para finalizar, y a modo de conclusiones preliminares, se reflexiona sobre posibles ejes para la evaluación de estrategias de intervención en procesos de crecimiento urbano extendido.

**PALABRAS CLAVE: CRECIMIENTO EXTENSIVO – INTEGRACIÓN URBANA - INDICADORES**

### **1. PRESENTACIÓN**

La problemática urbana actual se define con profundas transformaciones en los modos de producción y configuración de las ciudades, donde la expansión descontrolada y los cambios en la demanda de suelos definen, como tendencia mundial, una urbanización desarrollada en forma insustentable (Aguilar: 2006; De Mattos: 2010). La mayoría de las

---

<sup>1</sup> Esta ponencia se inscribe en el proyecto "Procesos de expansión urbana. Políticas, estrategias e instrumentos posibles en la contemporaneidad" Dir. M.J.Rocca (Proy. Cód. U-128, período 2013-16). CIUT- FAU-UNLP. La Plata. Argentina. Colaboradores Arqs. A. Lancioni; F.Calvo, E. Rodríguez Daneri, L.Dorsi, R.Villacorta, A.Pelegriño, A.Rojas, J.M.Lara.

ciudades latinoamericanas incluyen además condiciones estructurales de pobreza e informalidad en el marco de procesos de desigualdad, segregación y fragmentación que son fuente de conflictos sociales recurrentes.

En ese contexto, es necesario pensar en estrategias de planificación de la expansión urbana que consideren dichos procesos sociales y urbanos característicos de las nuevas tendencias de dispersión. Ante la dificultad de revertir ese modelo de crecimiento extensivo, el proyecto en que se inscribe esta ponencia indaga sobre formas adecuadas de intervención planificada que incorporen criterios de “sustentabilidad social” (Fernández, 2000).

Se busca contribuir a la construcción de un marco teórico metodológico que permita la elaboración de indicadores que consideren a la integración socio urbana como objetivo para abordar la fragmentación en procesos de crecimiento extensivo.

En la primera parte, se desarrolla un recorrido por la discusión en torno a la sustentabilidad, dando cuenta de la evolución de este marco paradigmático hacia una corriente crítica que pone énfasis en la *sustentabilidad social*, y por ende en objetivos sociales, tanto en los análisis de procesos territoriales como también en la formulación de políticas. En este marco, luego se incorpora la *integración* como un concepto sustantivo, que permite dar operatividad al concepto de sustentabilidad en la contemporaneidad latinoamericana, poniendo énfasis en la necesidad de abordar la desigualdad social y la fragmentación de los procesos urbanos actuales, especialmente los relacionados con la expansión urbana extendida. Esta aproximación se constituye en marco para entender los procesos que conllevaron a la evolución en las acciones de algunos organismos internacionales, que permiten dar cuenta en qué aspectos ha logrado filtrarse esta evolución en el marco del paradigma de la sustentabilidad, y cuáles son los cambios sustantivos que aún no logran incorporarse.

En segundo lugar se expone el análisis de dos instrumentos normativos que regulan en forma directa o indirecta los procesos de crecimiento urbano en la actualidad en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, el Decreto Ley N° 8912/77 (de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo) y la Ley N° 14449/12 (de Acceso Justo al Hábitat). En este análisis se pone énfasis en la consideración de la integración entendiéndola como: objetivo para intervenir frente a la desigualdad y la fragmentación urbana; como mecanismo de integración de políticas; y por la consideración de múltiples sectores y colectivos sociales.

Para finalizar, y a modo de conclusiones preliminares, se reflexiona sobre posibles ejes para la evaluación de estrategias de intervención en procesos de crecimiento urbano extendido.

El trabajo se realizó a partir del análisis de documentos oficiales y legislación vigente, teniendo como marco estudios de procesos de expansión urbana en ciudades de la Provincia de Buenos Aires realizado en investigaciones precedentes que dan origen a esta ponencia.

## **2. DE LA SUSTENTABILIDAD A LA INTEGRACIÓN COMO CRITERIO DE LA INTERVENCIÓN URBANA**

### **2.1. La sustentabilidad como marco paradigmático**

La población mundial supera los 7.000 millones y se estima que en 40 años será de 9.000 millones, y que en muchos países del mundo la concentración urbana superará el 80%. La situación en América Latina es aún más marcada, y en Brasil y los países del Cono Sur, la tasa de urbanización alcanzará el 90% en 2020. Si bien la transición urbana ha supuesto mayores oportunidades de trabajo y mejores condiciones de vida para amplios sectores de población, ha tenido un alto costo social, económico y ambiental (ONU-HABITAT, 2012). Este proceso de crecimiento demográfico impacta en el ambiente urbano; los recursos biofísicos –agua, aire, suelo-; y en los recursos naturales renovables y no renovables, comprometiendo la sustentabilidad ecológica y la calidad de vida de las poblaciones actuales y futuras.

El concepto de sustentabilidad, aplicado originalmente en el campo de la ecología, emerge - con la crisis ambiental de la década del 70- del reconocimiento de la función que cumple la naturaleza como soporte, condición y potencial del proceso de producción (Leff, 1998), y surge como cuestionamiento al modelo de desarrollo que, conduciendo el crecimiento económico, es incapaz de frenar el proceso de degradación que él mismo genera en el ambiente.

Desde el enfoque sistémico, se reconoce en el Desarrollo Sustentable la integración de los subsistemas social, económico y ecológico, que se refleja en la articulación de objetivos de: bienestar y equidad social intra e intergeneracional; eficiencia económica en el mantenimiento del capital natural y construido y la optimización en la utilización de los recursos naturales; y sustentabilidad ecológica en el uso de los recursos y en la generación de residuos dentro de límites ecológicos de absorción. (Allen 1996, en Di Pace 2004). Su principal contribución es la redefinición de los objetivos tradicionales del desarrollo en cuanto a satisfacción de necesidades básicas y aumento de la productividad económica, y la superación de la antinomia entre ambiente y desarrollo (Di Pace, 2004).

A partir del Informe Brundtland<sup>2</sup> (ONU, 1987) el concepto de Desarrollo Sustentable se ha ido incorporando en la agenda internacional y en las agendas locales urbanas, con diferentes connotaciones a lo largo del tiempo: mediciones sobre capacidad de carga, el uso de indicadores y el concepto de "huella ecológica" para visualizar patrones de producción y consumo individuales y colectivos; y la revalorización de la gestión local para articular los principios de este paradigma a nivel urbano.

En el contexto actual la sustentabilidad urbana resulta controvertida, en tanto el medio urbano genera una gran dependencia del exterior, el proceso de urbanización altera los ambientes naturales o los empobrece, y las ciudades requieren para su funcionamiento ejercer una creciente presión sobre los sistemas que la soportan y aumentar el consumo de energía a medida que su organización se hace más compleja y se intensifican las estrategias para competir. Por otra parte, las dificultades provocadas por situaciones extremas de desigualdad social y de degradación ambiental no pueden ser definidas como problemas individuales, constituyendo de hecho problemas sociales colectivos. No se trata entonces simplemente de garantizar el acceso vía mercado, a la educación, la vivienda, la salud, o a un ambiente libre de contaminación, sino de recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacción de estas necesidades.

Guimaraes propone la revisión del concepto de desarrollo sustentable en la dimensión latinoamericana, por fuera de la globalizante acepción neoliberal y economicista, según cuatro expresiones: sustentabilidad ecológica, ambiental, social y política; y define como sustentabilidad social *al conjunto de políticas y acciones efectivamente tendientes al mejoramiento de la calidad de vida social: no tiene sentido ningún tipo de desarrollo, si no se apunta primariamente al sostén del sujeto social.* (en Fernández, 2000) Asimismo afirma que la sustentabilidad social del desarrollo impone el diseño de políticas tributarias que promuevan la redistribución de recursos nacionales desde el centro hacia la periferia. Resulta así difícil concebir una política económica equitativa que no conlleve una descentralización creciente en la asignación de recursos públicos. (Guimaraes, 1995)

## **1.2. Integración como objetivo de sustentabilidad social en áreas de expansión urbana**

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

---

<sup>2</sup> Plantea el requerimiento de estrategias diferentes para alcanzar el principio de sustentabilidad, de acuerdo al contexto social, político, económico y ambiental específico de cada país; las inequidades social y económica entre Norte y Sur como aspectos cruciales en la crisis ecológica mundial que impactan directamente en la explotación y degradación de los recursos naturales del planeta; y los nuevos problemas ambientales globales que demandan la negociación internacional para la búsqueda e implementación de soluciones

de la preservación ambiental, la asignación social desigual del capital natural (De Mattos, 2001, Aguilar, op. cit y Rocca, 2010).

Los procesos de expansión urbana guiados por 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). Estos pueden relacionarse con intensos procesos de desigualdad social y urbana, donde unos retroalimentan a los otros, en el marco de los cuales los territorios adquieren nuevas configuraciones y formas de organización. En este sentido, Borja (op. cit.) plantea que la ciudad como sistema polivalente e integrador sólo está presente en algunas áreas, y alerta que la fragmentación urbana involucra a la urbanización en toda su esencia, es decir en términos sociales, políticos, económicos y físicos.

El modelo de crecimiento urbano extendido, por su dinamismo y complejidad territorial, revela múltiples procesos de fragmentación, específicos, superpuestos y de gran criticidad. En este sentido la integración, parece ser una búsqueda necesaria de las intervenciones en áreas de crecimiento expansivo, en tanto desafío para superar la fragmentación.

La revisión de la literatura sobre el tema permite reconocer tres líneas conceptuales principales para el abordaje de la fragmentación de los procesos de expansión urbana, una que apunta a la mirada al problema, otra que hace foco en las políticas para su atención, y la última que atiende a la diversidad de destinatarios de la política:

1. La integración como objetivo para intervenir ante la desigualdad social y la fragmentación en áreas de crecimiento urbano expansivo.
2. 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).
3. La integración como respuesta que reconoce distintos colectivos sociales.

En relación al primer grupo, Valdes destaca dos enfoques a partir del carácter de los procesos, socioespaciales o metropolitanos, con los que se encuentra vinculada la fragmentación. Uno pone énfasis en su relación con procesos de desigualdad social por la existencia de barreras materiales e inmateriales; y se expresa en la fragmentación de las ciudades. El otro destaca las discontinuidades en el proceso de expansión urbana, fundamentalmente como producto de procesos de metropolización. En el primer enfoque, incluye a Harvey (1997), Prevot Shapira (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. En el segundo enfoque 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, 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). 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).

Ya en la instancia de operacionalizar la integración sociourbana entendida como criterio, Brian, Cubillos y Sabatini reseñan algunos instrumentos para la política habitacional, que permitirían alcanzar mejores condiciones de integración urbana al intervenir sobre la segregación residencial. Entre ellos:

- La obligación de cesión o compra en nuevos loteos con un porcentaje de superficie para vivienda social; como herramienta que impone obligaciones al derecho de propiedad producto de la función social de la misma.
- La aplicación de subsidios diferenciados a emplazamientos de vivienda social mejor ubicados; como ayuda para financiar acceso a vivienda con atributos urbanos.

- El incentivo a la movilidad habitacional a partir de la promoción de la vivienda de segunda mano como alternativa para resolver el déficit de vivienda.
- La incorporación de sobretasas para terrenos sin uso, para desincentivar la retención de suelo.
- El estímulo a la construcción de proyectos residenciales para sectores medios y altos en zonas de menor condición social evitando la expulsión de población pobre.
- El fomento de estrategias de recuperación de barrios críticos.

Su implementación articulada requerirá de contextos planificados y de coordinación de políticas sociales y urbanas y de intensos procesos de gestión para minimizar posibles efectos adversos que surjan de la puesta en marcha. Al contrario, una implementación fragmentada podría redundar en contra de los objetivos de integración al estimular la expansión urbana extensiva por la suba de precios de los terrenos como producto de la especulación.

## **2- SUSTENTABILIDAD SOCIAL E INTEGRACIÓN EN LA AGENDA INTERNACIONAL Y LOCAL**

En la década del 80 las agencias nacionales e internacionales sobre ambiente y desarrollo se concentraron en problemas de escala regional, nacional y global y a largo plazo: “la agenda verde”: en la mayoría de los países occidentales se crearon instituciones ambientales y se generaron instrumentos legales, sobre todo para control de emisiones contaminantes, bajo un régimen burocrático y compartimentado en áreas tales como agua, suelo y aire. En principio, la contaminación era asumida como una disfunción que podía ser controlada y mitigada a través de medidas post-remediales (regulación legal y tecnológica de efluentes finales)<sup>3</sup>.

Con la “modernización ecológica”<sup>4</sup>, la problemática ambiental se reconoce como un problema estructural, pero que puede ser “internalizado” mediante las instituciones políticas, sociales y económicas. Conocidos con el lema *quien contamina debe pagar*, un conjunto de instrumentos ofrece un enfoque positivo con soluciones desde una lógica capitalista que articula crecimiento económico y protección ambiental, (Allen, 2010); sin cuestionar los rasgos insustentables de este modelo: sus modos de producción y consumo.

Por esos años desigualdad social y pobreza, eran condiciones asociados a los ámbitos rurales, suponiendo que las mejoras en ellos pondrían freno a la inmigración y el crecimiento de las ciudades, y por ende la pobreza urbana emergente.

A partir de la década de los 90 se ha puesto el acento en la denominada “agenda marrón”, que abarca el conjunto de problemas estrechamente vinculados con la relación pobreza-ambiente urbano, tales como el impacto sobre la salud de la población causado por servicios inadecuados de agua, saneamiento, eliminación de residuos sólidos y líquidos, contaminación atmosférica; asociados también a problemas por uso inapropiado del suelo, y condiciones habitacionales precarias y transporte público deficiente (Di Pace, 2004)

---

<sup>3</sup> En nuestro país estas incorporaciones se promovieron en la década siguiente, alineándose a uno de los acuerdos de Río `92, con la Ley Nacional N° 24375 que aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica; incorporando la temática ambiental en la Reforma Constitucional Nacional y Provincial del 94, creando la Ley provincial N° 11723/95 de Protección Integral de los Recursos Naturales y del Ambiente”, y el Código de Aguas, Ley Provincial N° 12257/98. Recién en el año 2002 se aprueba la Ley General del Ambiente, N° 25.675 que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable (art. 1°), y respecto del principio de sustentabilidad establece: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.(art. 2°).

<sup>4</sup> “Modernización Ecológica”, es el paradigma bajo el cual, desde la ciencia se realizan aportes en la renovación conceptual de la “planificación ambiental”, y se avanza hacia la “gestión ambiental” como mecanismo de autorregulación; estrategias de eficiencia ambiental y económica; y estímulo a la innovación tecnológica, el reciclaje y la valoración ecológica, y a laparticipación.

Si bien ambas agendas –verde y marrón- interactúan entre sí, la visión internacional se centra en el rol de las ciudades para la promoción del Desarrollo *Sostenible*, y para ciudades de los países en desarrollo plantean como principales problemas la pobreza, la informalidad y la vulnerabilidad frente a catástrofes naturales. Esto se plasma en sucesivas conferencias internacionales que organiza la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Medio Ambiente<sup>5</sup> desde la denominada “Cumbre de la Tierra” en Río de Janeiro (1992), donde 150 países acuerdan la “Agenda o Programa 21”, destacándose entre otros, los principios y acciones necesarias para la promoción de asentamientos humanos sustentables (cap. 7); y la participación de los gobiernos locales para elaborar sus Agendas Locales (Cap. 28).

La agenda para el Desarrollo Sostenible ha ido evolucionando, y a medida que se evalúa la aplicación de los acuerdos, se actualizan los marcos teóricos y metodológicos de trabajo a nivel local y se complementan con otros acuerdos internacionales. Entre los más relevantes, a partir del Programa de Hábitat<sup>6</sup>, acordado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, “Hábitat II” (Estambul, 1996), se lanzaron dos campañas mundiales: *Campaña de afianzamiento del derecho de tenencia de la tierra* y *Campaña en pro de una buena gestión pública urbana*. En ellos se introduce como objetivo la reducción de la pobreza urbana mediante políticas centradas en la equidad, la sostenibilidad y la justicia social, a través de la acción mancomunada entre gobiernos, las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. (ONU-Centro de Información, 2015).

Sobre la base de una década de conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 2000)<sup>7</sup> se definen objetivos e indicadores para los próximos 15 años. Enmarcados en el séptimo objetivo *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*, se propone Incorporar los principios del DS en las políticas y programas nacionales; y reducir a la mitad para el 2000/2015 las personas sin acceso a agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Y define los indicadores en proporción de de población con acceso a mejores fuentes de agua potable; a mejores servicios de saneamiento; y de población urbana que vive en barrios marginales, a escala de región, país y ciudad.

Cumplido el plazo, en el 2015, el monitoreo de los ODM muestra que *los datos son un elemento indispensable en la agenda para el desarrollo* y en cuanto a las metas el reporte destaca a nivel mundial que 147 países alcanzaron la meta de acceso a fuentes de agua potable (1900 millones de personas que representan el 91% de la población mundial) y a fuentes de agua mejorada (2600 millones de persona); 95 países han alcanzado la meta de mejoras en saneamiento (2100 millones de personas). Y 77 países alcanzaron ambas metas. (Reporte ODM, Nueva York 2015) Por otro lado se constató que la proporción de la población que vive en tugurios en las ciudades de las regiones en desarrollo se está reduciendo, pero en términos absolutos continúa aumentando por el aceleramiento de la urbanización, el crecimiento de la población y la falta de políticas apropiadas relativas a suelo y vivienda. Se estima que a nivel mundial, más de 880 millones de residentes urbanos viven en tugurios en la actualidad, en comparación con los 792 millones registrados en el año 2000 y los 689 millones en 1990.

---

<sup>5</sup> Conferencias sobre Desarrollo Sostenible más destacadas: Conferencia Mundial “Cumbre de la Tierra” en Río de Janeiro (1992); Conferencia Mundial Río+5 en New York (1997); Conferencia Mundial Río+10 o II Cumbre de la Tierra en Johannesburgo (2002); Conferencia Mundial Río+20 o “El futuro que queremos” en Río de Janeiro (2012)

<sup>6</sup> El Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos –CNUAH- promueve el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles mediante la elaboración de políticas, el fomento de capacidades, la producción de conocimientos y el fortalecimiento de las colaboraciones entre los gobiernos y la sociedad. HABITAT I (en Vancouver, 1976), HABITAT II (en Estambul, 1996).

<sup>7</sup> Los Objetivos del Milenio de Desarrollo Humano -ODM- en N. York (2000), están enunciados en la Declaración del Milenio, firmada en septiembre del 2000 por 189 países, y en la Cumbre Mundial 2005

El informe presentado por la ONU a fines del 2014 incorpora a la agenda post-2015 la preocupación por dos tendencias simultaneas referidas a la población mundial que entendemos tendrán repercusión en los procesos de crecimiento urbano: cada vez más urbana (más del 50%), y cada vez más móvil (más de 232 millones de migrantes internacionales, que asciende a 1000 millones con migrantes internos)-. En ese marco el informe plantea que el desarrollo sustentable debe ser inclusivo y estar centrado en las personas. Y subraya la importancia de los ecosistemas para los medios de vida de las personas, para su bienestar económico, social, físico y mental y su patrimonio cultural: la “Madre Tierra”, como se la conoce en muchas tradiciones.

También quedaron plasmados los Objetivos Post 2015 de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible convocada para septiembre de 2015. Dos de ellos involucran problemáticas referidas a las condiciones del crecimiento urbano : el 6) Disponibilidad de agua y saneamiento para todos; y el 11) Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean incluyentes, seguros, resilientes, y sostenibles. Estas cuestiones estarán permeando el conjunto de estrategias e instrumentos de los gobiernos locales, y planteando nuevas metas a alcanzar, que incorporan a la integración como concepto sustantivo de la sustentabilidad social nuevas principios de base.

### **3. SUSTENTABILIDAD E INTEGRACION EN INSTRUMENTOS LEGALES DE LA PCIA DE BUENOS REFERIDOS AL CRECIMIENTO URBANO POR EXPANSION**

En base al marco teórico acerca de la concepción de la integración como criterio de las políticas territoriales conducentes al desarrollo urbano sustentable de las ciudades, se realiza una puesta a prueba de este criterio en dos leyes vigentes en la Provincia de Buenos Aires, con particular repercusión en el crecimiento urbano por extensión. Si bien el marco legal provincial es mucho más amplio actualmente el Dto. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo N° 8912/77 y la Ley de Acceso Justo al Hábitat, N° 14.449/12 constituyen las leyes fundamentales que expresan la política del estado provincial referida al crecimiento urbano de las ciudades bonaerenses.

Ambas leyes, en sus respectivos momentos históricos introdujeron los marcos conceptuales que, desde los organismos internacionales, permearon las concepciones de desarrollo sustentable. La Conferencia de Medio Ambiente de Estocolmo (1972) y la Conferencia de Asentamientos Humanos en Hábitat I de Vancouver (1976), precediendo a la Ley de Ordenamiento Territorial; y la de Hábitat II de Estambul (1996) y el Programa Hábitat (2001).

Se analizan en el articulado las referencias explícitas respecto a la adscripción al paradigma de desarrollo sustentable y la consideración de la noción de integración como criterio en la concepción, implementación y resultados esperados desde los respectivos instrumentos.

#### **3.1. La integración como criterio en Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.**

En la Ley de Ordenamiento territorial y Uso del suelo N° 8912/77 quedan expresados entre otros objetivos, la preservación y mejoramiento del medio ambiente; la creación de condiciones para satisfacer las necesidades de la comunidad... con menor costo económico y social; y la eliminación de excesos especulativos salvaguardando los intereses generales de la comunidad. Si bien en esos enunciados están presentes las tres dimensiones consideradas por el desarrollo sustentable, se observa cierto acento en las cuestiones ambientales, y en la búsqueda de respuestas conducidas por una racionalidad que pone en un mismo nivel los costos económicos y sociales. Por otro lado se observa también en el resto del articulado que, tanto las necesidades como los intereses de la comunidad, quedan formulados en términos de homogéneos sociales, sin hacer expresa las desigualdades sociales y urbanas que constituyen una de las problemáticas relevantes presentes en los territorios.

Se podría interpretar que la integración se encuentra contemplada como criterio en los objetivos, al poner en un mismo plano los costos sociales y económicos; y en términos de gestión, en cuanto al reconocimiento de actores con diferentes intereses y procesos especulativos en relación al conjunto de la comunidad. También se podría reconocer en el conjunto de aspectos relativos a la regulación y a las condiciones territoriales que involucra: diversidad de usos del suelo (vivienda, industria, comercio, infraestructura, equipamiento, servicios) y ambientes (inc.c); consideración de sitios de interés natural, paisajísticos con valores históricos o turísticos (inc.d); identificación de lo legal como mecanismo de gestión e); incorporación de la participación de la comunidad al proceso de planificación (inc.f) y concientización como forma de reafirmar valores ambientales (inc.g).

En los principios del ordenamiento (art. 3°) queda expresada cierta necesidad de integrar políticas de diversa procedencia, en cuanto lo define como *proceso que orienta decisiones y acciones del sector público y privado* (inc.a); *que se debe realizar en concordancia con objetivos y estrategias del gobierno provincial y los planes provinciales y regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento físico* (inc.b); y *que en el caso de aglomeraciones, conurbaciones y regiones urbanas que incluyen varias jurisdicciones municipales deberá ser encarado con criterio integral*.

Al interior de la ley y en lo relativo a las técnicas a emplear en el proceso de ordenamiento, el criterio de clasificación del territorio en áreas, subáreas, zonas y espacios (art.7 a, e,) -con límites precisos entre lo urbano y lo rural, o de las zonas residenciales y las industriales- se acerca más a una concepción fragmentada que integrada del territorio. Y en lo que respecta al crecimiento urbano por extensión y/o densificación, la calificación del suelo se realiza integrando en el manejo de indicadores urbanísticos la regulación del uso, la ocupación, la subdivisión, el equipamiento y la infraestructura. Si bien esta concepción incorpora la consideración del enfoque ambiental y sus implicancias en la calidad de vida urbana, la regulación remite a condiciones exclusivamente físico espaciales. En este sentido, puede mencionarse una expresa consideración en territorios con presencia de dunas, a la topografía natural y escurrimiento de las aguas pluviales y a las posibilidades de fijación y forestación en concordancia con la regulación del uso, ocupación y subdivisión.

Respecto al proceso de crecimiento urbano los criterios explicitados refieren a principios de racionalidad y compatibilización de usos del suelo en la conducción del mismo, priorizando la consolidación y el completamiento frente a la ampliación, la cual queda restringida a la constatación de determinadas condiciones (art 17 inc a). Quedan exceptuados del cumplimiento de ese artículo las ampliaciones realizadas con operaciones que la ley denomina de carácter integral, en las que exige la habilitación de parcelas urbanas dotadas de todos los servicios esenciales y del equipamiento comunitario; la construcción de edificios en el total de las parcelas, la apertura y cesión de espacios viarios dotados de equipo urbano completo (pavimento y redes de servicio) y construcción de una vía principal de acceso pavimentada.

Vinculadas a las limitaciones al dominio, la ley incorpora una serie de figuras que posibilitan incorporar suelo de dominio público, y al mismo tiempo proteger determinados recursos de la naturaleza y prever futuros requerimientos de espacios para equipamiento comunitario. Introduce así la obligación de las cesiones urbanísticas para espacios circulatorios, verdes y libres públicos; las reservas sobre frentes costeros, a cursos y espejos de agua (art.58 y 56), y para equipamiento comunitario (art. 63). En la búsqueda de dotar de racionalidad al proceso de crecimiento, incluye figuras que contribuyen a la movilización del suelo urbano: Provisión prioritaria de servicios y equipamientos comunitarios (art.85), Edificación necesaria (art. 87 al 90) esta última con posibilidades también de incorporar a través de mecanismos de expropiación bienes inmuebles al dominio público. Así establecidas, estas herramientas presentan una cierta indefinición respecto a su direccionamiento y modelo de desarrollo al que adscriben, quedando supeditadas por acción u omisión al ámbito de decisión del gobierno municipal. La problemática de la especulación inmobiliaria ligada como limitante en

la movilización del suelo urbano, fue retomada por la Ley de Acceso Justo al Hábitat, modificando los artículos de esta norma.

Con respecto a la consideración de la población sujeto del beneficio de la legislación, se refiere exclusivamente a las condiciones en la intensidad del asentamiento humano, diferenciada según se distribuya de forma dispersa, agrupada y semiagrupada, y a los efectos de adoptar la densidad como indicador urbanístico en la clasificación y calificación de áreas y zonas a regular. Desde otras legislaciones complementarias, al año de vigencia de la ley, se debieron considerar situaciones particulares de las preexistencias o del proceso de crecimiento urbano. El Decreto 2661/78 referido a la aprobación de proyectos de subdivisión para conjuntos habitacionales realizados previo a la sanción de la Ley de Ordenamiento, reconoce estas preexistencias como operaciones urbanísticas de carácter integral con los requerimientos correspondientes, prescindiendo de la exigencia de cesiones y/o dotar de infraestructura y servicios mínimos cuando no existe posibilidad física,. También como respuesta a programas de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda se sanciona el Decreto 4931/88 referido a Proyectos urbanísticos de interés social exceptuando para estas operatorias el cumplimiento de infraestructuras y dimensiones mínimas de parcelamientos. Recién a partir del decreto 3736/91 sobre Asentamientos Precarios: *régimen de reconstrucción urbana*, se reconocen situaciones específicas de los asentamientos en términos sociales y urbanísticos, dejando establecido para los proyectos que se inscriben en este marco, requisitos diferenciales de los enunciados por la ley 8912/12 y su aprobación por parte de la autoridad de aplicación de la misma.

### **3.2. La integración como condición necesaria en la Ley de Acceso Justo al Hábitat.**

Las cuestiones referidas al objeto de análisis se reconocen en los enunciados de los Objetivos, Lineamientos, Principios y Directrices; y en las expresiones correspondientes a los Instrumentos de actuación, en particular los referidos a la Promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanización planificada, y a la Integración sociourbana de villas y asentamientos.

Tanto en sus fundamentos como en el objetivo de la Ley queda explicitada la promoción del derecho a la vivienda y hábitat, cualificados como “digno y sustentable” (art 1); y como uno de los objetivos específicos el reconocimiento de una diversidad y complejidad de las demandas que hace necesario un abordaje integral, para el logro del objetivo general. Desde esa concepción de diversidad define lineamientos para las políticas de hábitat y vivienda a fin de resolver gradualmente el déficit habitacional priorizando los sectores de condiciones de pobreza crítica y de necesidades especiales.

En los fundamentos se enfatiza la mirada integral de distintos aspectos vinculados a la problemática de tierra y vivienda (abordados éstos como una sola cuestión indisoluble), criterio que fortalece la intervención del Estado en los procesos de producción social del hábitat y de urbanización planificada. Y también lo integral en el reconocimiento y abordaje de la diversidad social , y a la búsqueda de formas más justas de planificación urbana.

En particular relación con los procesos de expansión urbana refiere tres lineamientos principales (art 8°) dirigidos a: proveer suelo urbanizable en centros urbanos y rurales; desarrollar nuevas áreas mediante conjuntos urbanísticos con infraestructuras y servicios, reservas de equipamiento comunitario y espacios verdes; y ejecutar proyectos de integración socio urbanísticos de villas y asentamientos precarios. Específicamente este último lineamiento pone énfasis en la integración como criterio para el desarrollo de los proyectos respondiendo integralmente a condiciones sociales y de desarrollo urbano.

Menciona también la complementación con distintos programas nacionales y provinciales (de construcción y/o recuperación de edificios degradados, de ejecución y mejoramiento de

servicios, regularización dominial) y en particular con el Programa PRO.CRE.AR<sup>8</sup>, promoviendo desde los lineamientos la articulación de distintas políticas.

También se asocia el derecho a la ciudad y la vivienda, a la promoción de condiciones de hábitat adecuado que favorezcan la integración plena a la vida urbana, a partir del acceso a infraestructuras, equipamientos y servicios; el desenvolvimiento de actividades sociales y económicas; y el usufructo de un hábitat culturalmente rico y diversificado. (art.11a)

Al definir la función social de la propiedad inmueble se asocia el cumplimiento de las leyes y normas que sobre ella recaen, a instrumentos de regulación factibles de aplicar “...*para garantizar calidad de vida y el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social...*” poniendo énfasis no sólo en el objetivo perseguido sino en las limitaciones que sobre la propiedad privada puedan recaer para lograrlo.

En la enunciación de las directrices (Capítulo III) la ley refiere a condiciones de localización de los Proyectos habitacionales y prioriza la cercanía al centro, la consolidación urbana, existencia de infraestructuras y pautas de diseño (art. 15°). Asimismo explicita una especial preocupación por la eficiencia y ahorro energético, y por la integración de los proyectos habitacionales a áreas circundantes a partir del espacio público, cuestiones que ponen en conocimiento los problemas emergentes del crecimiento extensivo, y particularmente sus consecuencias económicas, ambientales, así como de integración social y urbana.

Al referir en las directrices generales a los instrumentos tales como planes, estrategias, programas, operatorias, proyectos y normas, resalta particularmente las funciones y propósitos que deberán procurar, entre otros: la distribución justa de cargas y beneficios de los procesos de urbanización; el fortalecimiento de la regulación pública; la participación, la pluralidad de respuestas, la incorporación y revalorización de organizaciones populares; y la evaluación constante de políticas y acciones (art. 16°).

Interesan destacar dos directrices que refieren a la integración como criterio: una que propone el diseño y abordaje integral de los instrumentos (inc.c), y otra que enfatiza la integración sociourbanística y regularización de tenencia de tierra en villas y asentamientos (inc.e). La primera alude particularmente a la gestión desde una concepción integral en el uso de distintos instrumentos urbanísticos, herramientas de gestión de suelo y operatorias de urbanización y vivienda. La segunda retoma uno de los lineamientos marco que focaliza en la problemática del hábitat informal, y aquí el criterio de integración tal como está explicitado, está dirigido al mejoramiento social, habitacional y urbano de estos ámbitos, para atenuar procesos de fragmentación y segregación social.

En relación a los instrumentos de actuación vinculados a la promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanización planificada, queda expresada la admisión de proyectos integrales que aseguren de manera progresiva el alcance de las condiciones físicas, habitabilidad y funcionalidad urbana y ambiental (art. 20, 23, 27). Respecto al emplazamiento expresa como condición la aptitud para uso residencial, y la preferencia de zonas de completamiento y adyacentes a áreas urbanas; con la dotación progresiva de servicios. Sin embargo, en procesos de ampliación urbana -cuando no hay alternativas dentro del AU y condicionados a ciertos recaudos- quedan admitidos sin proveer todos los servicios básicos, a excepción de dotación de agua y correcto sistema de desagüe que no genere contaminación. Por otro lado, también como casos de excepción de ampliación sin servicios se encuentran aquellos emplazamientos en presencia de barreras urbanísticas.

En lo que respecta a la referencia explícita a “integración socio urbana” como criterio expresado en el articulado de la ley (Sec II) se definen acciones e instrumentos, y se refieren como estándar de calidad los del Dto. Ley 8912/77 (art 32), y quedan expresadas que las condiciones excepcionales de relocalización son por reordenamiento urbano, hacinamiento o factores de riesgo social, hidráulico o ambiental (Art. 29).

---

<sup>8</sup> Programa de Crédito Argentino del Bicentenario, creado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012

Los instrumentos de movilización de suelo urbano que preveía el Dto. Ley 8912/77, fueron modificados y ampliados por esta norma, Los recursos obtenidos a través de dichos instrumentos, sumados a los que surjan de la participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística, serán destinados a la consecución de los fines de esta ley. (art. 64) pasan a conformar el sistema de financiamiento y asistencia técnica (Secc III, art 37 y ss) a fin de facilitar el acceso a familias de bajos recursos.

De esta manera, se operacionalizan los conceptos de función social de la propiedad y de reparto equitativo de cargas y beneficios, en un intento de mejorar las herramientas de la ley anterior, frenando la especulación que opera a partir del déficit en la oferta de suelo urbano y convirtiendo al Estado en partícipe activo en la regulación del mercado de suelo y garantizar la producción y mejora del hábitat social.

Por último, esta ley también incorpora a la integración, en tanto proceso de coordinación, para el dialogo y debate así como para la implementación de la política, al incluir explícitamente a la participación de los gobiernos municipales y de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro en las diversas instancias de planificación y gestión del hábitat (información, iniciativa, financiamiento) para dar forma a lo que denomina la “gestión democrática de la ciudad”. En el mismo sentido se creó el “Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat”, órgano multiactoral para la consulta y asesoramiento de las políticas y programas en el marco de la ley.

#### **4. Consideraciones Finales**

La profundización de las condiciones de insustentabilidad e inequidad requiere una evaluación de los procesos de desarrollo urbano que considere el tipo de articulación entre procesos locales, regionales y globales, así como las estrategias diferenciales de producción y consumo, que conviven y compiten en el uso de los recursos naturales en cada ciudad.

El modelo de crecimiento urbano extensivo en gran parte de las ciudades latinoamericanas, da cuenta de procesos crecientes de fragmentación, segregación, informalidad y alteraciones en los recursos ambientales, por lo cual resulta pertinente evaluarlos poniendo énfasis en la sustentabilidad social. Por la misma razón también requiere la implementación de políticas e instrumentos de intervención que incorporen criterios de integración que conjuguen las tres concepciones planteadas inicialmente en el marco teórico: la integración de objetivos, de acciones y de consideración la heterogeneidad social como rasgo distintivo.

También requiere diseñar y adecuar a esos principios, instrumentos que permitan operacionalizar los objetivos e indicadores que posibiliten evaluar posibles resultados. La experiencia internacional enfatiza el requerimiento de instrumentos, metodologías, capacidad e información para responder a los desafíos sociales y urbanos contemporáneos. Para ello se requiere aumentar la capacidad estadística, elaborar indicadores rigurosos y conjuntos ajustados que revelen situaciones específicas para cada realidad.

De acuerdo a los avances presentados, pensar en construir indicadores para evaluar las políticas remite a analizar en la formulación de los instrumentos de intervención territorial cómo se consideran las distintas dimensiones, actores y alcances temporales y escalares. Se podría observar en qué medida se inscriben en el enfoque sistémico del Desarrollo Sustentable que apunta a: integrar factores sociales, económicos, culturales, políticos y ecológicos; articular criterios de desarrollo de arriba hacia abajo con iniciativas desde abajo, así como aspectos globales y locales; y considerar las implicancias de las transformaciones en términos de equidad intergeneracional e intrarregional (Gallopín, 2003).

En esta búsqueda, la operativización multidimensional y procesual del concepto de integración permite identificar ejes fundamentales para la evaluación de estrategias de intervención. En particular, la búsqueda de estrategias de integración física y social, el fortalecimiento de la toma de decisión, tanto en la articulación de temas y conocimiento (universidad) y la gestión coordinada (diálogo, debate, negociación, implementación), como la articulación local / regional, que va mas allá de los límites administrativos; y en el

reconocimiento que la problemática así como multidimensional es diversa, por lo que requiere la atención de los distintos colectivos sociales, a través de la participación y el compromiso ciudadano.

Su puesta a prueba en los instrumentos analizados, sin duda da cuenta de la evolución conceptual de las políticas urbanas. No obstante, vale destacar que lo normativo refiere sólo a uno de los instrumentos de las políticas; éstos deberán articularse con otros medios o condiciones que medien para la concreción de los objetivos propuestos, en particular dispositivos de gestión y recursos humanos, financieros y tecnológicos, sin los cuales la integración en el marco de la sustentabilidad sería un concepto vacío.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- 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
- Allen, A. (1996). Introducción al Desarrollo Urbano Sustentable, Módulo de la Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (GADU), Centro de Investigaciones Ambientales / UNMdP, Mar del Plata.
- Allen, A. (2012). *Ecología Política y Teoría de la Sustentabilidad Urbana*. GAM, FADU-UBA. CABA, Argentina.
- Borja, J. (2014). *Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos*. Café de las Ciudades: CABA, Argentina.
- Bordsdorf, A. (2003). *Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana*. En revista *EURE* 29. Santiago de Chile. Citado en Valdés (2007)
- Brian, I; Cubillos, G.; Sabatini, F. (2007). *Integración social urbana en la nueva política habitacional*. Dirección de asuntos públicos N°7, PUC.
- CEPAL (2015) *Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y El Caribe*. <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/mdg/noticias/paginas/6/35556/P35556.xml&xsl=/mdg/tpl/p18fst.xsl&base=/mdg/tpl/top-bottom.xsl>
- 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.
- De Mattos, C. (2001). *Metropolización y suburbanización*. *EURE* (Santiago), vol.27, N° 80. Chile
- De Mattos, C. (2010). *Una Nueva Geografía Latinoamericana en el Tránsito de la Planificación A La Gobernanza, Del Desarrollo Al Crecimiento*. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98. Vol. XIV, núm. 331 (102).
- Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Provincia de Buenos Aires.
- Decreto Reglamentario 1062/13 de la ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat
- Di Pace, M. (2004). *Sustentabilidad Urbana y Desarrollo Local*. Desarrollo local en áreas metropolitanas. Disponible en: [14-Sustentabilidad urbana y desarrollo local](#).
- Fernández, R. (2000). *Gestión Ambiental de Ciudades. Teoría crítica y aportes metodológicos*. 1ra Edición. Serie Textos Básicos para la Formación Ambiental. PNUMA. México DF
- 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
- Gallopín G. (2003). *Sostenibilidad y Desarrollo Sostenible: un enfoque sistémico*. Serie Medio Ambiente y desarrollo. N64.
- Gallopín, G. (2006). *Los indicadores de desarrollo sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos*. Ponencia en el Seminario de Expertos sobre Indicadores de Sostenibilidad en la Formulación y Seguimiento de Políticas. Santiago de Chile, Agosto 2006. Extraído en Biblioteca Virtual Ponencias FODEPAL.
- Guimaraes, R. (1995) *Desarrollo sustentable: ¿Propuesta alternativa o retórica neoliberal?* Revista *EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales* 20 (61)
- Harvey, D. (1997). *Las ciudades fragmentadas*. Reportaje. Página 12. 23-3-97 Buenos Aires. Citado en Valdés (2007)
- Leff, E. (1998, 6a edición, 2010) Cap. 1: *Globalización, Ambiente y Sustentabilidad*. En: *Saber Ambiental*, Siglo XXI Editores.
- Ley Provincial 14449/12 de Acceso Justo al Hábitat. Provincia de Buenos Aires
- NACIONES UNIDAS (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Informe. Disponible en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>
- ONU- Centro de Información (2015) *Asentamientos Humanos* <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/asentamientos/asentamientos.htm>
- ONU (1987) Informe Brundtland o *Nuestro Futuro Común*.
- ONU-HÁBITAT (2012). *El estado de las ciudades de América Latina y El Caribe*. Informe 21/08/2012.
- Prévot-Shapira, M. F. (2001). *Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades*. En *Perfiles latinoamericanos*. N° 19. FLACSO. México
- Rocca y otros (2010): *Procesos de expansión urbana: Políticas Territoriales y Transformaciones Emergentes*:

Los Casos de Berazategui, Bahía Blanca, Tandil y Trenque Lauquen. Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad Nacional de La Plata. Argentina.

Valdés, E. (2007). Fragmentación y Segregación Urbana: Aportes Teóricos para el Análisis de Casos en la Ciudad de Córdoba. Revista *Digital Al Filo*, 18.

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).