

# Transformaciones del paisaje urbano a partir del crecimiento en ciudades de borde de la región metropolitana de Buenos Aires

Santiago Rodríguez Alonso<sup>(1)</sup>

---

**Resumen:** El presente texto indaga en los actuales modelos de crecimiento que atravesaron las ciudades intermedias de borde de la región metropolitana de Buenos Aires, y cómo se puede reorientar, con diferentes herramientas, dicho crecimiento en pos de que sea ordenado, resiliente y sostenible. Para este estudio, se tomaron en cuenta diversas corrientes de pensamiento aplicadas, se identificaron los instrumentos de planificación y los diferentes actores sociales con el objetivo de conocer cómo se resolvieron las tensiones y conflictos que se presentaron. Además, se observará cómo podría replicarse dicho modelo territorial para poder ser adecuadamente implementado en ciudades intermedias de borde.

**Palabras clave:** Instrumentos de gestión - Ciudades Policéntricas - Desarrollo Urbano - Ciudades de Proximidad.

[Resúmenes en inglés y portugués en la página 106]

---

<sup>(1)</sup> Magíster en Gestión Ambiental Metropolitana y Arquitecto (Universidad de Buenos Aires, Argentina). Cuenta con la aprobación del programa para graduados en Arquitectura del Paisaje, (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina). Es doctorando en el programa en urbanismo, (Universidad de Buenos Aires, Argentina) e investigador del Instituto Superior de Urbanismo (Universidad de Buenos Aires, Argentina).

## Introducción

El presente artículo pretende abarcar las tensiones y conflictos en los procesos recientes de expansión urbana sobre territorios de borde en la región metropolitana de Buenos Aires. A partir de la identificación de los mismos, busca detectar cómo se implementaron los instrumentos de planificación y gestión que acompañaron dichos procesos, y, por otro lado, identificar las nuevas herramientas que pueden dar lugar a un ordenamiento ambiental sostenible.

En primer lugar, definiremos la situación de borde en el caso particular de la Región Metropolitana de Buenos Aires, la cual cuenta con una dinámica particular con procesos específicos de crecimiento. Diversos autores la definen como el sector de una región geográfica en la que existió un aumento de la urbanización de forma dispersa, y en ciertas ocasiones no planificada, en situación de ilegalidad, acompañada de la falta de infraestructura adecuada, etc.

Sumado a ello -y para definir una escala de análisis, además de la situación de borde-, se considera el concepto de ciudad intermedia, dado que cerca de un 32% de la población habita en 273 ciudades de esta escala (10 mil a 500 mil habitantes). Podemos observar que, coincidentemente, se corresponden con ciudades de carácter intermedio: “la escala intermedia debiera ser considerada como estratégica, debido a su potencial para generar desarrollo endógeno” (Tella, 2014).

## Territorios de borde y expansión urbana

Las ciudades son el ámbito donde se desarrolla la mayor concentración humana. Actualmente, el 55 % de las personas en el mundo, vive en ciudades y se estima que para 2050 ese porcentaje se elevará a un 65%. Por esta razón, el desarrollo sostenible dependerá cada vez más de que se gestione de forma apropiada el crecimiento urbano, especialmente en los países de ingresos medios y bajos, ya que son los que liderarán el proceso.

Este crecimiento urbano se desarrolla en etapas, las cuales van modificando morfológicamente la estructura de la ciudad. En un primer momento, la mancha urbana se expande, seguidamente se consolida y luego se densifica; en determinadas circunstancias estas tres etapas ocurren en simultáneo y tienen lugar, en mayor medida, en los territorios de borde. A partir del crecimiento urbano de las últimas décadas, (el cual no cuenta con la implementación de herramientas y políticas de desarrollo que deberían acompañarlo) y considerando el contexto de crisis ambiental global (que incluye el cambio climático sumado a factores de otra escala temporal), es necesario repensar la forma en la que se lleva a cabo el modelo de desarrollo de las ciudades, en tanto considerarlas viables a partir de diferentes ejes, a saber: sostenibilidad y resiliencia.

El modelo territorial sostenible es aplicable a determinadas situaciones urbanas, en tanto sean considerados los criterios más relevantes en relación a la infraestructura urbana de movilidad y de espacios públicos. Dichos criterios, debidamente gestionados, son factibles de implementación en casos de metrópolis con conexiones entre centralidades. Cabe destacar que las centralidades son las que favorecen el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

La planificación urbana sostenible y resiliente incorpora criterios de crecimiento, desarrollo y metropolización, además de la movilidad y los espacios públicos regionales que favorecen la expansión de la mancha urbana de forma adecuada. Es por ello que los casos a estudiar que devienen de la implementación de instrumentos de gestión -que parten de

las teorías de Rueda y Moreno-, podrían ser replicados en el ámbito local, en tanto considerados como ciudades intermedias de la RMBA, en el caso particular de las ciudades de borde.

Para Castells (2001), los espacios urbanos son expresión del grado de desarrollo de las fuerzas productivas de una formación social; de este modo, las aglomeraciones urbanas manifiestan el nivel alcanzado por el sistema capitalista. Sostiene que la acción humana no está limitada solamente por las normas culturales, sino que también lo está por su ambiente físico, que incluye los recursos naturales. Comenzaron así a manifestarse los riesgos sociales del crecimiento económico, dados la explotación acelerada de recursos y el aumento demográfico (sobre todo en los países subdesarrollados) que provocan el deterioro del ambiente. Además, la crítica social, -producto de la progresiva concientización ciudadana- cumple un rol importante presionando para que el medio ambiente se vuelva un tema de agenda. Aquí es donde cobra relevancia el enfoque contemporáneo, ya que, de alguna manera todas estas propuestas reconocen la relación dialéctica entre sociedad y ambiente.

## Instrumentos de planificación

Al estudiar los territorios de borde, se puede interpretar que se mezclan las lógicas urbanas y agrarias, en tanto actividades económicas, sociales y ambientales. Es por ello que estos territorios de borde son definidos a partir de los intersticios, tanto urbanos como periurbanos. Surgen así diversos tipos de conflictos al generarse la expansión del espacio urbano sobre el agroindustrial. Por otra parte, como se comentó anteriormente, esto sucede también en los casos de consolidación y densificación de las áreas centrales. Según diversos autores, estos pueden ser denominados *intersticios urbanos o espacios periurbanos*. Para indagar en la utilización de instrumentos en tales planes de expansión urbana, se puede observar que los fenómenos de urbanización acelerada se ubicaron en zonas que inicialmente pertenecían al periurbano pero que, poco a poco, se fueron convirtiendo en urbanas debido a procesos legales o ilegales de urbanización que implicaron la asociación de las comunidades en la lucha por el espacio. De este modo, se evidencia que no hubo aplicación de instrumentos de planificación en la instancia de expansión urbana.

Este crecimiento desordenado se puede explicar a partir de dos fenómenos: por un lado, los niveles de pobreza en aumento a niveles críticos (Da Cunha y Rodríguez, 2009); y por el otro, el avance del modelo capitalista neoliberal con características propias. Se genera de esta manera la metropolización y a la megalopolización de las ciudades. Si consideramos el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires, dicha área comprendería desde Zarate-Campana hasta el Gran La Plata.

## Herramientas para el ordenamiento ambiental sostenible

Siguiendo a Moreno, los modelos de ciudad se pueden definir como policéntricos, multi-serviciales, y descentralizados, de modo que los ciudadanos sólo tengan que desplazarse un cuarto de hora para satisfacer sus necesidades de vivienda, trabajo, abastecimiento, educación, salud y ocio. Por otra parte, en otra línea de pensamiento que parte de similares diagnósticos, se considera que la unidad morfológica de las ciudades debería ser la supermanzana. Siguiendo a Rueda se puede observar que, desde otro aspecto -más relacionado con la cuestión morfológica- el modelo que se propone aporta cuestiones de sostenibilidad y resiliencia a la dinámica urbana.

Si bien las estrategias podrían ser fácilmente implementadas, estas teorías abarcan temas que trascienden al abordaje desde un único eje, por lo que es necesario indagar sobre un modelo sostenible desde un triple impacto, es decir, que apunte al Desarrollo Sostenible en lo económico, social y ambiental; todo ello en pos de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Dichas estrategias radican, por ejemplo, en resignar el uso del vehículo -el cual es considerado el responsable del desarrollo de las áreas sub urbanas- modificando de este modo el uso del suelo. El planteo entonces se centra en retomar la planificación urbana, basada en las necesidades vitales mencionadas anteriormente. En tal sentido, es necesario desarrollar las infraestructuras para permitir que todo ello se desarrolle, como así también se pueda densificar el tejido urbano donde corresponda y ordenarlo donde ya ha sido densificado.

Por otra parte, las zonificaciones dentro de dichas ciudades deberían soportar la transformación de mono-funcional a multifuncional, de modo que la infraestructura y los sectores puedan tener un uso diurno y otro nocturno. Siguiendo esta línea, otra mejora sustancial es el fortalecimiento del sector comercial, dado que el abastecimiento de los ciudadanos se realiza en el ámbito local, para lo cual revitalizar infraestructuras y corredores comerciales es vital para potenciar dicha política.

Por último, los conceptos de peatonalización, supermanzanas y del espacio público en tal sentido, generan beneficios tanto desde lo social, como desde lo ambiental. En definitiva, ambas teorías concuerdan en el concepto de ciudades de proximidad.

El apoyo a estas políticas de desarrollo está sostenido por un lado, por la participación público-privada para el financiamiento y, por otra parte, por la participación ciudadana para la apropiación y el avance del cumplimiento de los objetivos planteados oportunamente. En los casos en que dichas transformaciones funcionaron adecuadamente, se debe a que fueron aplicadas las políticas correspondientes.

La discusión sobre el tema, en el contexto regional, está desarrollada a partir de lo planteado por Ángel Massiris Cabeza (2015), quien realiza interesantes aportes en relación al concepto del desarrollo territorial sostenible, en tanto política pública. Siguiendo esta línea, Horacio Martino (2018), define los modelos de Desarrollo Urbano Territorial Sostenible e Integrado a través de diferentes criterios de modelos para cada aspecto. De este modo, se refuerza la importancia de los criterios para la elaboración de un modelo territorial.

En tal sentido, Tella (2019) desarrolla planes urbanísticos y proyectos de recuperación y renovación territorial:

Como parte del proceso de construcción de la vida, que va configurando un sistema complejo en el que se constituyen los mecanismos y el orden, en el cual esos actores se insertan como parte del necesario proceso de reproducción de la vida. Este planteo coloca a la vida como categoría central del análisis y para estudiar cómo la misma se desarrolla en un determinado territorio y sus posibilidades de reproducción.

Con respecto al ámbito internacional, el debate puede centrarse en los conceptos sostenidos por Rafael Mata Olmo (2008), tomando la importancia del espacio público en relación al modelo territorial sostenible, dado que considera que el paisaje es un gran ámbito democrático y participativo. También refuerza la idea del paisaje como un instrumento de ordenamiento territorial, es decir, como un recurso.

El aporte de Adrián Ferrandis Martínez y Joan Noguera Tur, resulta muy valioso porque se involucra el concepto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los criterios de sustentabilidad generales. Ellos dan lugar a una definición conceptual del Desarrollo Sostenible como así también se definen claramente ciertos criterios que son sumamente interesantes en relación al armado conceptual de la noción de Modelo territorial Sostenible. En sus aportes a la cuestión también se destacan los criterios específicos en materia de política y sociedad.

En tal sentido, es necesario pensar la capacidad de respuesta de las ciudades y de sus habitantes para responder a tales cuestiones y tales cambios, sumados al contexto de crisis ambiental global como así también a la pandemia de Covid-19, entre otras cuestiones. Por otra parte, y siguiendo a Rueda (2019) se puede demostrar que la sostenibilidad en el ámbito urbano no solamente está asociada a la proximidad, sino que también, tiene importancia desde lo morfológico. Asimismo, cabe destacar la gran versatilidad de este modelo dado que se puede replicar para ciudades de diferentes escalas y densidades.

## Conclusiones

Para responder a los desafíos ambientales y al cambio climático se trata de repensar la forma en que se planifican las ciudades y los territorios, para permitir una vida cotidiana que se desarrolla en un radio de 15 minutos, ya sea caminando, en bicicleta o en transporte público. De este modo, y dadas las diferentes herramientas como ser la movilidad sostenible, el incremento de espacios verdes públicos de proximidad son cuestiones necesarias para el ordenamiento ambiental del territorio.

El objetivo perseguido sería entonces reacondicionar la expansión urbana desordenada, producto de la falta de instrumentos de gestión. El aislamiento por pandemia, y consecuentemente *el home office* nos demostró la validez de esta teoría al evitar los traslados, y de este mismo modo, y fortalecidos por el aislamiento -en escala mundial-, también se demostró la contundencia de la teoría de la ciudad del cuarto de hora con otras acciones

concretas como ser el *coworking*, el *car pooling*, como así también la necesidad de sitios de expansión (espacios verdes, balcones, plazas, etc.), tanto en la vivienda como en la ciudad. Este modelo manifiesta beneficios de Sustentabilidad en tres ejes: Ambiental, en pos de contar con una ciudad carbono-neutral; Económico, a través del concepto de proximidad y el desarrollo de nuevos modelos económicos urbanos a través del fomento de los comercios de proximidad; y por último, Social con el desarrollo de lazos sociales que generan mayor participación ciudadana, necesaria para asumir una nueva cultura urbana.

## Referencias bibliográficas

- Castells, M. (2001), *La sociología urbana*, Editorial Siglo XXI, Madrid. España
- Da Cunha, J. P.-Rodríguez V., J. (2009). *Crecimiento urbano y movilidad en América Latina*. Revista Latinoamericana de Población, (Enero-Diciembre, 2764).
- Ferrandis Martínez A.- Noguera Tur, J. (2016) *Planeamiento territorial sostenible, un reto para el futuro de nuestras sociedades, criterios aplicados*. Cadernos Metròpole, 18 (37)
- Mata Olmo, R. (2008). *El paisaje, patrimonio y recurso para el desarrollo territorial sostenible*. *Conocimiento y acción pública*. Arbor, 184(729), 155–172.
- Martino, H. (2018) Hacia un modelo de desarrollo urbano territorial sostenible e integrado. En G. Quilodran (Compilador) *Las ciudades que queremos: el valor de planificar para vivir mejor* (pp. 149-183) Ed. Konrad Adenauer Stiftung
- Massiris Cabeza, A. (2015) *Desarrollo, desarrollo territorial y planificación territorial: un punto de partida*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Moreno, Carlos. (2020) *Derecho de la ciudad, de la "ciudad-mundo" a la "ciudad de los 15 minutos"*. Editions de l'Observatoire. Francia.
- Moreno, C.-Allam, Z.-Chabaud, D.-Gall, C.-Pratlong, F.(2021) *Introducción a la "ciudad de 15 minutos": sostenibilidad, resiliencia e identidad de lugar en futuras ciudades pospandémicas*. Editions de l'Observatoire. Francia.
- Rueda, S. (2019) '*Supermanzanas*' como nuevo modelo urbano, por Salvador Rueda" *Barcelona*. España.
- Tella, G. (2014) *Planificar la ciudad. Estrategias para intervenir territorios en mutación*. Buenos Aires. Argentina.

---

**Abstract:** This text investigates the current growth models that have crossed the intermediate edge cities of the metropolitan region of Buenos Aires, and how this growth can be reoriented, with different tools, in order to make it orderly, resilient and sustainable. For this study, various currents of applied thought were taken into account, the planning instruments and the different social actors were identified in order to know how the tensions and conflicts that arose were resolved. In addition, it will be observed how said territorial model could be replicated in order to be adequately implemented in intermediate edge cities.

**Keywords:** Management instruments - Polycentric Cities - Urban Development - Proximity Cities.

**Resumo:** Este texto investiga os atuais modelos de crescimento que atravessaram as cidades de borda intermediária da região metropolitana de Buenos Aires e como esse crescimento pode ser reorientado, com diferentes ferramentas, para torná-lo ordenado, resiliente e sustentável. Para este estudo, foram consideradas várias correntes de pensamento aplicado, identificados os instrumentos de planejamento e os diferentes atores sociais para saber como se resolveram as tensões e conflitos que surgiram. Além disso, será observado como esse modelo territorial poderia ser replicado para ser implementado adequadamente em cidades de ponta intermediária.

**Palavras chave:** Instrumentos de gestão - Cidades Policêntricas - Desenvolvimento Urbano - Cidades de Proximidade.

[Las traducciones de los abstracts fueron supervisadas por su autor]

---