

## Las particularidades de las fronteras urbano-rural en el ordenamiento territorial

### The particularities of the urban-rural borders in land use planning

Dalla Torre, Julieta<sup>1</sup>; Sales, Romina<sup>2</sup>; Esteves, Matías<sup>3</sup> y Ghilardi, Matías<sup>4</sup>

<sup>1</sup>IMESC-IDEHESI, CONICET/FCPyS, UNCuyo; <sup>2</sup>IADIZA, CONICET, Mendoza; <sup>3</sup>INCIHUSA, CONICET, Universidad de Mendoza, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño; <sup>4</sup>IMESC-IDEHESI, CONICET/FFyL, UNCuyo

[julietadallatorre@gmail.com](mailto:julietadallatorre@gmail.com), [rsales@mendoza-conicet.gob.ar](mailto:rsales@mendoza-conicet.gob.ar), [mesteves@mendoza-conicet.gob.ar](mailto:mesteves@mendoza-conicet.gob.ar),  
[mghilardi@ffyl.uncu.edu.ar](mailto:mghilardi@ffyl.uncu.edu.ar)

#### Eje 2: Sistemas y dinámicas territoriales: revisando las interrelaciones urbano-rurales.

Palabras clave: territorio – políticas públicas – urbano/rural - interfase

Key words: territory - public policies - urban / rural - interface

#### Introducción

En el contexto Latinoamericano y puntualmente en Argentina se han realizado numerosos aportes que avanzan sobre el conocimiento de territorios rurales y urbanos, aunque aún queda pendiente superar la tradicional dicotomía entre lo social y lo espacial y adoptar una mirada relacional, histórica y dialéctica entre ambos que nos permitan identificar las particularidades de cada territorio a la vez que comprender las diversas interacciones entre los mismos. Asimismo, es un desafío aún mayor que el conocimiento sobre estos territorios y sus particularidades sea visibilizado en las políticas públicas de carácter territorial.

En el presente trabajo proponemos interpretar y discutir las políticas públicas y las acciones en torno al ordenamiento territorial en diálogo con las particularidades de las fronteras urbano-rural. Para ello, en primer lugar, abordamos los conceptos teóricos claves para reflexionar sobre lo urbano, lo rural y sus fronteras. Lo rural y lo urbano ha sido históricamente conceptualizado bajo condiciones dicotómicas, viéndose fortalecida esta mirada hacia el siglo XIX cuando se entendía que la modernización era sinónimo de urbanización y que por lo tanto, lo rural iría desapareciendo en el marco del predominio de la ciudad industrial occidental. Pero lo rural continúa vigente y presenta características propias que lo identifican. Con lo cual quedan pendiente de respuesta los territorios suscitados en las fronteras entre lo urbano y lo rural. En segundo lugar, avanzamos sobre el análisis del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza (PPOT) (Ley n°8.999) haciendo foco en el tratamiento que este documento le confiere a las fronteras entre lo urbano-rural (áreas de interfaz). El PPOT engloba los procesos, lineamientos, medidas correctivas, de conservación y de desarrollo territorial que las reparticiones y organismos provinciales y los municipios tendrán que cumplir e implementar en el corto, mediano y largo plazo, garantizando la interacción entre las distintas instituciones y los mecanismos de participación social.

Desde un enfoque metodológico cualitativo, tomaremos al rastreo bibliográfico como la principal herramienta para la recolección de datos. Desde una mirada interdisciplinar – arquitectura, sociología y geografía- buscamos avanzar en la definición de los territorios con características propias que presentan las fronteras urbano-rural. Para avanzar en esta dirección, nos preguntamos ¿de qué manera el Ordenamiento Territorial concibe a lo rural y a lo urbano? Y ¿qué respuestas se desprenden frente a las particularidades de las fronteras entre estos espacios? Los resultados apuntan a reflexionar sobre la importancia de los territorios de frontera urbano-rural, cuyas características deberían ser consideradas dentro de las categorías que aborda la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza, a la



vez que brindar lineamientos claros para su reconocimiento e intervención por parte de los municipios e instituciones locales. Su consideración permitiría enriquecer el abordaje del territorio y las posibles estrategias de intervención.

### **Consideraciones sobre las fronteras entre lo urbano y lo rural**

Lo rural y lo urbano ha sido históricamente conceptualizado bajo condiciones dicotómicas, viéndose fortalecida esta mirada hacia el siglo XIX cuando se entendía que la modernización era sinónimo de urbanización y que por lo tanto, lo rural iría desapareciendo en el marco del predominio de la ciudad industrial occidental. Sin embargo, lo rural continúa vigente y presenta características propias que lo identifican. De hecho, en las últimas décadas, se ha comenzado a re-pensar lo rural, ya que “hoy lo rural no equivale exclusivamente a lo agrario, que lo agrario no representa solo a las producciones agrícolas y ganaderas y que las vinculaciones entre la ciudad y el campo se intensifican paulatinamente” (Tadeo, 2010:1). Los cambios en el contexto socioeconómico nacional e internacional también han incidido en las actividades y procesos agrarios y en las transformaciones territoriales de los espacios rurales, no ya sólo en los urbanos. Por lo tanto, podemos afirmar que las aceleradas transformaciones que acusan los territorios no son exclusividad de los espacios urbanos.

De acuerdo a nuestra posición teórico-metodológica pretendemos superar la mirada dicotómica entre lo rural y urbano tomando como anclaje teórico la concepción de territorio (Haesbaert, 2004a; Haesbaert, 2004b, Mançano Fernandes, 2008a; Porto Goncalves, 2009; entre otros). Sin embargo, proponemos abordar los términos urbano y rural por una cuestión operativa que nos permita abordar el fenómeno analizado en su complejidad.

Asimismo, reconocemos que al hablar de territorios de frontera urbano-rural, sumamos al análisis territorios con características propias que se vinculan tanto con lo urbano como con lo rural. En esta línea, es que incorporamos el concepto de espacios de interfase para poder dar cuenta de las singularidades presentes en las transiciones o continuum entre ambos territorios (Sales, Ghilardi, Dalla Torre, 2016).

La tradición académica de los estudios sobre fronteras ha privilegiado al menos dos objetos: fronteras formadas entre países y las fronteras de expansión, generalmente ligadas a la producción agropecuaria. El primero se asienta básicamente en la tradición geopolítica mientras el segundo lo hace en la tradición de la sociología rural (Zusman, 1999), en el marco de la consolidación del sistema de estados decimonónicos.

A otra escala, las ciudades, lejos o cerca de aquellas otras fronteras, sean de dimensiones metropolitanas o intermedias, se fragmentan, creándose áreas socioculturalmente diferenciadas, entre las cuales se interponen muros, barreras, peajes, rejas y otros dispositivos de control de la accesibilidad, no tan diferentes a los que se suelen crear entre los territorios nacionales. Desde los estudios urbanos esto ha despertado interés desde hace algunos años, utilizándose diferentes denominaciones: territorios de borde (Bozzano, 1995), periurbano (Barsky, 2005), áreas periurbanas (Frediani, 2010) o periferia-periurbana (Le Gall, 2010). Otro tipo de frontera remite a los procesos de segregación generados por el cierre de ciertas áreas habitacionales (barrios privados, countries, ciudad privada, ciudad pueblo) (David Harvey, 1997; Prévôt Schapira, 2002; Janoschka, 2002; De Mattos, 2002; Vidal-Koppman, 2007).

En diferentes campos del saber se ha generalizado el uso de la categoría frontera para dar cuenta de una pluralidad de prácticas sociales y de formas distintas de constitución, diferenciación y relacionamiento de sujetos sociales. La discusión, en general, suele partir de la negación de la asociación de la *frontera* con la estatalidad y la conexión con el carácter territorial del estado, lo que muchas veces lleva a desterritorializar o a negar el carácter espacial de la frontera. Esto ocurre cuando se busca despegar al concepto de las posibles



referencias “geográficas” (cuando se asume que por tal cosa debe entenderse al medio natural), para usarlo como metáfora de cualquier tipo de “diferencia” o de “contacto” social.

En el pensamiento postmoderno es frecuente la recurrencia a metáforas geográficas para hacer referencia a las fronteras. Puede afirmarse que las metáforas llegan rápido a la conciencia y pueden resultar familiares (Arecos, 1999) pero muchas veces acaban por simplificar el lenguaje, restar capacidad heurística a las categorías y desconocer la trayectoria que éstas han tenido a través de diferentes saberes.

Aquí se sostiene que frontera es una categoría espacial (que condensa prácticas, relaciones y sentidos que involucran al espacio), que articula dimensiones materiales y simbólicas. Asimismo, dada la conformación de un amplio campo de estudio que trabajan con esta categoría se puede adoptar una definición genérica, que dé cuenta de un conjunto de prácticas y relaciones espaciales. Por ello, se ha privilegiado el abordaje del problema desde la concepción de “frontera” por encima de otros conceptos como límite o periferia.

### **El Ordenamiento Territorial en Latinoamérica. Ecos en Argentina y Mendoza**

Alrededor de 1950, en el contexto de posguerra, los países europeos instauraron el ordenamiento territorial (OT) como política de Estado e instrumento de planificación. Con este marco, se intensificó la preocupación por la organización del espacio, el desarrollo regional, la planificación de las ciudades y el territorio (Gudiño, 2009). En la planificación y la concepción de “ordenar el territorio”, recién en 1960 el OT se difundió como disciplina científica y política de Estado de naturaleza técnica, económica, social, ambiental y administrativa (Sanabria Pérez, 2014).

Autores referentes en la temática como Gómez Orea, definen al OT como un enfoque integral y sistémico que integra aspectos económicos, sociales, culturales, estéticos y físico-culturales (1994). En esta misma línea, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, define al OT como una política pública, una disciplina científica y un proceso técnico-administrativo. El objetivo principal del OT es intervenir en el orden territorial creado de manera espontánea por las fuerzas económicas, para inducir la construcción de escenarios deseados desde el punto de vista ambiental, social y espacial (Massiris, 1991). Esta renovada concepción de los territorios propone una dimensión que considera las particularidades culturales y naturales. Trasciende su consideración como complemento de las políticas de desarrollo económico para convertirse en un nuevo enfoque, una renovada concepción de la planificación “en la que la visión sectorial y economicista del desarrollo, cede su paso a una visión integral, humanista y prospectiva, en la cual las políticas económicas incorporan los valores de sostenibilidad ambiental, equilibrio regional y bienestar social” (Massiris, 1997, p. 1). Las herramientas operativas del OT están conformadas por planes que apuntan a expresar el modelo territorial deseable a largo plazo y las estrategias para lograrlo (Massiris et al., 2012).

En América Latina, el OT es una política reciente que cobra mayor protagonismo a partir de los años '80, enfocada principalmente en corregir los desequilibrios territoriales vinculados al control y uso de los recursos naturales (Massiris, 1997). En Argentina, el auge del OT se asienta en respuesta al crecimiento desordenado de las ciudades y centros urbanos. Hasta entonces, las intenciones de planificar el territorio se encontraban exclusivamente orientadas a zonas urbanas, sin embargo con la reforma de la Constitución de 1994, en la cual se incorporó el derecho a un medio ambiente sano, los principios de uso racional de los recursos naturales y el desarrollo sustentable, se amplía la mirada hacia una concepción de planeamiento que incorpora otros espacios (Pérez Hualde, Emili, & Martín, 2014).

A escala nacional existen algunos antecedentes en la línea que plantea el OT, pero hasta el momento no se cuenta con normativas nacionales que le den un marco legal. Sin embargo, algunas provincias han establecido en el tiempo sus propias normativas (Massiris et al., 2012). La provincia de Mendoza es protoreferente en el país en cuanto al proceso de construcción del marco legal para el OT<sup>1</sup>. Tras un largo proceso, a partir de una iniciativa conjunta entre el gobierno provincial, la Universidad Nacional de Cuyo y diversos organismos de ciencia y técnica, se sancionó en el año 2009 la Ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza (Nº 8.051) que tiene por objeto:

“Establecer el Ordenamiento territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial” (Ley 8051 2004, art 1).

En el artículo 7, la ley define los instrumentos y procedimientos, dentro de los cuales se encuentra el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial y los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal. Respecto de los dos últimos instrumentos, la ley establece que deben contener estrategias que orienten su ejecución y objetivos para el correcto desarrollo del modelo territorial que se desea alcanzar.

### **El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de la provincia de Mendoza y las consideraciones sobre las fronteras entre lo urbano y lo rural**

La provincia de Mendoza se ubica en el centro oeste de Argentina en la región de Cuyo. Cuenta con una superficie de 150.839 km<sup>2</sup> y una población de 1.784.215 habitantes (DEIE, 2013). Forma parte del ecosistema de tierras secas que representan el 69% del territorio nacional (Abraham 2002). Estos ecosistemas se caracterizan por presentar precipitaciones escasas, poco frecuentes e irregulares; una gran amplitud térmica diaria y anual y suelos con bajos contenidos de materia orgánica y agua (United Nations Convention to Combat Desertification UNCCD, 2012). El clima es de tipo árido a semiárido con un promedio de precipitaciones de 250mm. Por estas características naturales, la producción agrícola depende en la mayoría de los casos del riego sistematizado, el cual transforma a los ecosistemas naturales en áreas irrigadas cultivables, conocidas como tierras irrigadas u oasis, que actualmente en Mendoza constituyen el soporte del 98,5% de la población representando sólo el 4,5% de la superficie provincial (Abraham et al., 2014). Fuera del área irrigada se encuentran las denominadas tierras secas no irrigadas, que se caracterizan por presentar economía de subsistencia orientada a la cría de ganado menor sostenida casi exclusivamente por recursos hídricos subterráneos (Torres, Abraham, Torres, & Montaña, 2003). Considerando que el factor limitante en las tierras secas es el agua, el riego se constituye como uno de los principales ejes estructurales de la construcción del territorio, a través del cual se consolidan los oasis (Fig. 1) subordinando a las tierras no irrigadas (Torres, 2008; Montaña et al. 2005).

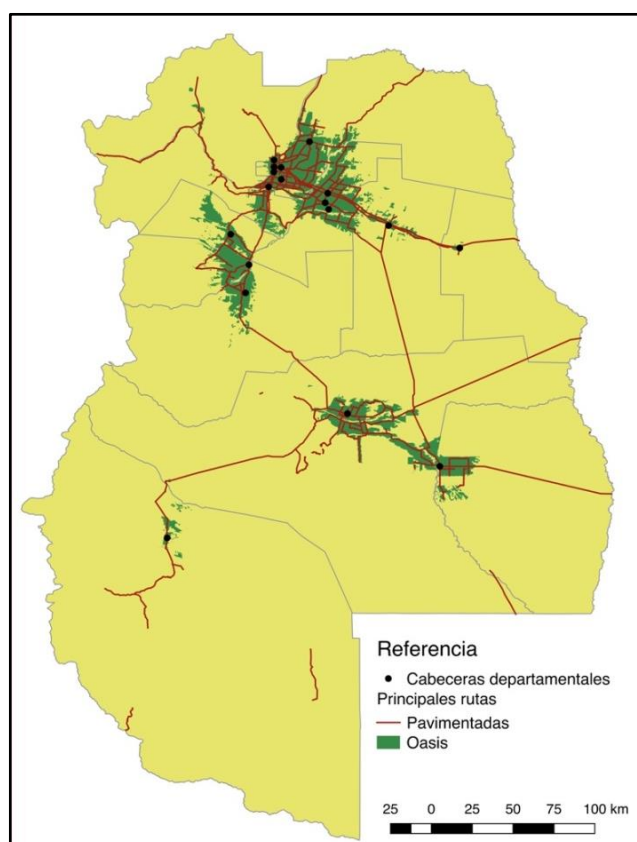
---

<sup>1</sup> La Provincia de Mendoza posee valiosos antecedentes en materia de planificación estratégica, entre ellos podemos destacar Plan Estratégico Mendoza 2010 (CEM), el Plan Estratégico de la Actividad Turística (TURPLAN), el Plan Estratégico Vitivinícola (PEVI), los distintos Planes Sectoriales (Programa Mendoza Productiva), el Plan Estratégico de la Cultura, el Marco Estratégico de la Provincia de Mendoza 2012 (UNCuyo), los Planes Directores de Cuencas y otros (DGI), el Acuerdo Social, el Plan de Gestión Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente (PGA 2008/2012 SMA), entre otros (Mendoza, 2009).

En este contexto, Mendoza es la provincia pionera a nivel nacional en concretar la primera herramienta operativa del ordenamiento territorial a través del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza (Ley N° 8.999). Este documento brinda lineamientos generales respecto al OT y engloba los procesos que tendrán que desarrollarse para la siguiente fase que incluye la elaboración de los planes municipales, planes de áreas municipales y planes sectoriales, entre otros (Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017). Tras un intenso proceso que contó con la realización de estudios de base y realización de inventarios físico-biológicos y socio-económicos a través de Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID), que involucraron tanto a equipos de la Universidad Nacional de Cuyo como del Instituto Argentino de Investigaciones de Zonas Áridas (IADIZA), a la vez que talleres de construcción colectiva, consulta pública vía web y finalmente una audiencia pública. En mayo de 2014 el poder ejecutivo presentó públicamente el anteproyecto PPOT y en agosto de 2017, la Legislatura le otorga carácter de Ley al PPOT. Cabe destacar que este proceso implicó y brindó el ámbito propicio para que, por primera vez en la provincia, herramientas construidas por ámbitos de Ciencia y Técnica fueran incorporadas en la política pública. El PPOT establece las medidas correctivas, de conservación y de desarrollo territorial que las reparticiones y organismos provinciales, centralizados y descentralizados y los municipios deberán cumplir e implementar en el corto, mediano y largo plazo, garantizando la interacción entre las distintas instituciones y los mecanismos de participación social (Gudiño, 2008). Tiene como finalidad:

“establecer objetivos para el desarrollo sustentable del territorio, buscando armonizar la realización de las diferentes actividades humanas con el cuidado del ambiente y establecer objetivos para el acceso a un hábitat adecuado por parte de toda la población” (Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017, p. 11).

**Fig. 1. Oasis de riego de la Provincia de Mendoza**



Fuente: Elaboración propia en base a SIAT, Gobierno de Mendoza

Al interior del documento, se realiza una clasificación del territorio que resulta interesante de resaltar ya que nos permite suponer e indagar sobre la consideración de las áreas de interfase, objeto de nuestro trabajo. El plan establece como anclaje teórico la definición de territorio, el cual es entendido como un “sistema en el que pueden identificarse subsistemas “complejos”, que interactúan entre sí: el físico-natural, el socioeconómico y el político institucional de cuya interrelación surgen problemas asociados a la equidad, al equilibrio y la sustentabilidad, como también, limitaciones y potencialidades ligadas a la organización territorial” (Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017, p. 14). Asimismo, parte de afirmar la posición respecto de la política del OT provincial bajo la apuesta por un modelo de ciudad compacta, que pretende limitar las expansiones urbanas indiscriminadas, la fragmentación del territorio y la segregación social.

La clasificación del territorio provincial parte de dos grandes áreas conformadas por 1) oasis y 2) tierras no irrigadas. Luego, los oasis se subclasifican en 1.1) áreas urbanas y 1.2) rurales. Las tierras no irrigadas se subclasifican en 2.1) áreas rurales, 2.2) áreas de aprovechamiento extractivo, energético y de uso estratégico de recursos y 2.3) áreas naturales (Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017, p. 15). Según el Plan de Ordenamiento Territorial el trabajo de diagnóstico realizado permitió distinguir siete problemas denominados “estructurantes” que presenta la provincia de Mendoza (Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017, p. 24). Entre ellos destaca uno de estos problemas que afectan de forma directa a los territorios de frontera urbano-rural: La inercia en la gestión del territorio. De acuerdo al plan, este problema se genera por una falta de aplicación de las normativas existentes, por su aplicación no coordinada, por un Estado que entonces no regula las actividades, los recursos, para aminorar los desequilibrios territoriales y sus efectos sobre las poblaciones. En esta situación decaataca el avance no planificado de las urbanizaciones así como los desarrollos agrícolas, ganaderos, petroleros, etc., sin control, que provocan una complejización en los territorios urbanos, rurales y de interfase.

A su vez, a partir del diagnóstico territorial, el PPOT propone la elaboración de modelos territoriales: modelo territorial actual, modelo territorial tendencial y modelo territorial deseado. Los modelos son definidos como “la representación abstracta, conceptual y cartográfica de un sistema territorial con el fin de conocerlo, describirlo, analizarlo, explicarlo y predecirlo” (Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017, p. 16). En la construcción del modelo territorial actual, se parte de un estudio previo dirigido a interpretar la estructura y la dinámica del sistema territorial a partir del análisis de los subsistemas físico-biológico, socioeconómico y político-institucional. En la segunda fase, se elaborará el modelo territorial tendencial construido a partir de la selección y análisis de tres variables: el estado actual de la población y sus dinámicas en los últimos 20 años, la dinámica de los sectores económicos y la demanda del suelo. Finalmente, el Plan expresa un modelo territorial deseado cuyos objetivos pretenden superar los problemas detectados en el diagnóstico y propone directrices, lineamientos, programas e instrumentos que viabilicen la implementación de acciones. Se define como la imagen provincial futura a 30 años que surge del consenso social (Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017).

Como señalamos respecto del modelo territorial deseado, en respuesta al problema antes mencionado sobre la inercia en la gestión del territorio y en virtud de la viabilización de las acciones, el PPOT establece ejes de articulación entre la provincia y los municipios, para lo cual suma otra clasificación del territorio provincial.

La clasificación, a cargo del Gobierno Provincial, establece las siguientes áreas: áreas urbanas, áreas rurales (irrigadas y no irrigadas), áreas de interfaces urbano-rurales (denominadas en Ley 8.051 como áreas complementarias), áreas naturales y áreas bajo regímenes especiales. Las áreas urbanas se definen como las zonas de mayor densidad poblacional en la cual los usos del suelo característicos son residencial, esparcimiento, comercial y de servicios. Las áreas rurales

irrigadas son zonas ocupadas por comunidades humanas de baja densidad poblacional con aptitud para la producción agraria y servicios especializados. Las áreas rurales no irrigadas, son las porciones territoriales escasamente modificadas por la acción de la sociedad, se considera que mantienen el nivel de conservación de sus valores naturales y son representativos de diferentes ecosistemas y paisajes. Las áreas de interfaces se definen como áreas de conexión y transición entre las áreas urbanas consolidadas y las áreas rurales (irrigadas o no irrigadas) en las cuales se desarrollan actividades complementarias y necesarias con características propias y de multifuncionalidad, por lo cual son áreas de organización compleja. La densidad fundiaria o parcelaria es intermedia y la densidad edilicia y poblacional es media y baja (Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017, p. 70). Al respecto, sostenemos que si bien el Plan menciona la relevancia de las áreas de interfaz, en el documento quedan plasmadas de manera muy pobre las particularidades de estas áreas y por lo tanto, no se expresan lineamientos claros en relación a éstas y en la forma en que deberían intervenir.

Cabe destacar que los criterios para la clasificación del territorio provincial se apoyan sobre datos exclusivamente cuantitativos, tales como tamaño de parcela, densidad edilicia, densidad de población. Al mismo tiempo, la definición de las áreas de interface se sostiene sobre la aplicación de principios de continuidad urbana a través del análisis espacial. Esto nos permite suponer que las áreas de interfaz se definen desde una mirada particularmente urbana que avanza sobre los territorios rurales considerados como espacios de baja densidad. Sin embargo, quedan pendientes de indagar las particularidades de estos territorios si nos posicionamos al interior de los mismos. Desde allí nos preguntamos ¿qué consecuencias puede implicar pensar el ordenamiento del territorio desde una mirada marcadamente urbana en la que pierden protagonismo las particularidades que sostenemos tienen los territorios rurales y puntualmente los de interfase?

Ciertamente, frente al avance de la urbanización el plan hace referencia, al interior de los programas que establece la ley en el artículo 29, a la necesidad de gestionar de manera integrada el área metropolitana de Mendoza vinculada al desafío de controlar la expansión urbana hacia zonas de fragilidad ambiental y áreas productivas. Al respecto el Plan sostiene que “para ello es necesario restringir las aprobaciones de cambio de usos del suelo rurales a usos urbanos y evitar el avance indiscriminado de los asentamientos a fin de optimizar la infraestructura existente, mejorar la conectividad, integrar servicios, refuncionalizar espacios y ocupar vacíos urbanos” (Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017, p. 51). Aquí radica la importancia de las áreas de interfase, entendiendo que son áreas que presentan la combinación de aspectos urbanos y aspectos rurales, con lo cual no se trata de frenar el avance de la urbanización sobre zonas rurales sino sobre territorios que ya presentan aspecto urbano pero que aún mantienen actividades propias de las zonas rurales.

### **Continuidades y rupturas en la consideración de un insumo clave para la elaboración del PPOT**

El documento “Las directrices para el ordenamiento territorial rural de Mendoza” financiado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (mediante el Programa de Fortalecimiento Institucional) se elaboró para servir de insumo ante la construcción del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Este documento resulta una herramienta clave para comprender la importancia que revisten las zonas rurales en la provincia de Mendoza, tanto aquellas vinculadas con el oasis como las particularidades que poseen los territorios no irrigados.

A su vez, en este documento se expone la importancia que poseen las áreas de interfase, sus características y los problemas y beneficios que generan tanto para la ciudad como hacia las zonas rurales. En este documento se las define como “Áreas circundantes o adyacentes a áreas



urbanas o rurales que, por su característica o aptitudes, pueden ser destinadas a reserva para ampliación de dichas áreas o bien para otros destinos o fines específicos, que permitan complementar su funcionamiento, adoptando los criterios que se establezcan en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial para su organización y manejo” (2014, p.43). Se reconoce que en estas áreas se conjugan actividades de agricultura intensiva con la presencia cada vez mayor de actividad residencial. Justamente, una de las características principales radica en el avance de la urbanización –destacando el crecimiento no planificado– que provoca pérdida de productividad de los suelos, a lo que se suma la falta de infraestructura social y de servicios para responder a las necesidades de las nuevas zonas residenciales en el corto plazo.

En el documento se expresa de forma clara que el avance de la urbanización en las grandes ciudades provoca el desplazamiento de las actividades agrícolas o ganaderas que no pueden competir con el negocio inmobiliario, es decir que se reconocen las dinámicas de crecimiento de las ciudades aunque, deja en claro que en el caso de Mendoza, este proceso de crecimiento presenta características propias y diferentes a otras ciudades. Ciertamente en relación con las características físico-biológicas se encuentra la clave que permite comprender la importancia de las áreas de interface para las tierras secas, entendiendo que se trata de áreas que se encuentran fuertemente vinculadas con la ciudad pero también presentan actividades propias de las zonas rurales, con suelos altamente productivos. En Mendoza, la extensión de las zonas rurales sumado al posible traslado de las actividades agrícolas y ganaderas está limitado por la disponibilidad de agua y por ello “cualquier avance residencial o comercial sobre terrenos rurales incide en el potencial productivo” (p.266). Ciertamente, el avance de la urbanización se realiza sobre el 4,8% que representan las zonas irrigadas de la provincia.

En este documento se analiza también las formas en que la mancha urbana se ha expandido en los últimos años y cuáles han sido las zonas rurales más afectadas. En primera instancia queda claro que el avance de la urbanización se realiza sobre suelos productivos, suprimiendo actividades agrícolas históricas, como son los frutales, vitivinicultura y olivos. Luego se aborda en profundidad la situación en tres distritos paradigmáticos en zonas irrigadas: El Algarrobal, Los Corralitos, Russell y en un apartado se analiza el caso de Lagunas del Rosario como emblema de las tierras secas no irrigadas, dando cuenta de los fenómenos que han incidido en las transformaciones territoriales y las actuales problemáticas asociadas a cada caso. Finalmente el documento presenta una serie de directrices para su consideración en las políticas de ordenamiento territorial rural, que se vinculan con la identificación de potencialidades y limitantes de las zonas rurales y de interfase, destacando la importancia del rol del Estado como agente administrador encargado de la protección de estas áreas y la regularización de las diferentes actividades que se realizan.

La riqueza del análisis de las zonas de interfase que se efectúa en este documento no se contempla en el PPOT. Si bien tanto las zonas rurales como las urbanas presentan características propias y son objeto de estudio desde diversas disciplinas, el desafío pendiente estaría enmarcado por las zonas de interfase, que se comportan como bordes permeables entre las zonas rurales y las zonas netamente urbanas, que son la porción de territorio hacia donde se registra la mayor cantidad de cambios y que se encuentran amenazadas principalmente por la pérdida de capacidad productiva del suelo sumado al avance no planificado de la urbanización. Cabe resaltar que en el PPOT se consideran como dos zonas diferentes a las áreas de interface (o complementarias) y al área de “cinturón verde”, cuando en realidad, ambas zonas se presentan como complementarias, ya que se afectan o benefician de forma integrada, donde usos rurales y urbanos se encuentran alternados.

Actualmente todos los municipios que integran el Área Metropolitana de Mendoza poseen áreas de interfase (se presenta un mapa de ello en el informe de OT rural) y por ello en el PPOT se debería contemplar y analizar con mayor énfasis estas zonas, con la finalidad de que el





documento sirva luego de referencia con lineamientos y directrices claras para el posterior análisis y trabajo por parte de los municipios e instituciones locales, reconociendo la importancia de estas áreas, sus potencialidades y amenazas; considerar a las zonas de interfase como territorios complementarios y con características propias que sirven tanto a zonas urbanas como rurales.

### Consideraciones finales

A lo largo del trabajo abordamos los conceptos de territorio e interfase para dar cuenta de la complejidad que reviste la relación entre territorios rurales, urbanos y las fronteras urbano-rural. En la búsqueda por interpretar y discutir las políticas públicas y las acciones en torno al ordenamiento territorial en diálogo con las particularidades de las tierras secas donde se encuentra la provincia de Mendoza, consideramos que aún queda por avanzar en las particularidades plasmadas al interior de estos territorios de interfase.

Entendemos al ordenamiento territorial como el marco de gestión necesario que permite regular y orientar las prácticas y los diversos intereses vinculados al territorio. Consideramos también que este ordenamiento determina nuevos escenarios y situaciones territoriales dado que todo proceso de regulación busca determinados objetivos y por lo tanto favorece determinadas condiciones materiales y simbólicas en sus grupos poblacionales. En este sentido sostenemos que el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial recientemente elaborado para la provincia de Mendoza es un paso adelante muy importante porque busca a través de la mayoría de sus acciones una apropiación y un uso más equilibrado de los territorios.

No obstante, consideramos que aún no se aborda en profundidad a los espacios de interfase, que son los territorios que presentan mayor dinamismo en cuanto a cambios en su matriz productiva y residencial. Creemos que en estos espacios radica el éxito del ordenamiento territorial en tierras secas como las mendocinas, debido a la dificultad -o imposibilidad- de trasladar las actividades agrícolas hacia zonas no irrigadas por la limitante hídrica y la escasez de suelos fértiles.

Ciertamente, la consideración y análisis de las zonas de interfase en territorios con alta fragilidad ecológica permitirían enriquecer el abordaje del territorio y su ordenación en pos del desarrollo sustentable, a la vez que aportar a la heterogeneidad de situaciones al interior de la provincia de Mendoza.

### Bibliografía consultada

ARECES, Nidia (1999): Regiones y fronteras. Apuntes desde la historia, Andes. Antropología e historia N.º 10. Salta: CEPIHA, Universidad Nacional de Salta.

ABRAHAM, Elena (2002): Lucha contra la desertificación en las tierras secas de Argentina. El caso de Mendoza. CYTED. El agua en Iberoamérica. De la escasez a la desertificación. Buenos Aires: CYTED, 27-44.

ABRAHAM, Elena , RUBIO, Cecilia, Salomón, Mario y Soria, Dario (2014): Desertificación: problema ambiental complejo de las tierras secas. En *Una ventana sobre el territorio. Herramientas teóricas para comprender las tierras secas. Mendoza*. Mendoza: EDIUNC.

BARSKY, Andrés (2005): El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. Scripta Nova, Vol. 9, N°194.

BOZZANO, Horacio (1995): Territorio y estructura urbana. Aporte metodológico para el análisis de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Primeras Jornadas Platenses de Geografía, Vol. 2, p. 99.

DE MATTOS, Carlos (2002): Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización?. *Eure* (Santiago), 28, 5-10.

FREDIANI, Julieta (2010): Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010. Tesis Doctoral, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

GHILARDI, Matías (2017): Cercanía espacial y desigualdad social: las fronteras urbanas en el Área Metropolitana de Mendoza. En BRATICEVIC, Sergio y otros. "Bordes, límites, frentes e interfaces. Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras". Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras-UBA. ISBN en trámite.

GRAS, Carla y HERNÁNDEZ, Valeria (2009): El fenómeno sojero en perspectiva: dimensiones productivas, sociales y simbólicas de la globalización agrorural en la Argentina. En Gras, C. y Hernández, V. (coord.) *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Buenos Aires: Biblos.

GUDIÑO, María Elina (2009). Instrumentos para la gestión del territorio. Ley de ordenamiento territorial y sistemas de información geográfica. En *Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial* (pp. 22–47). Santa Cruz.

GUTIÉRREZ, Andrea (2009): Movilidad o inmovilidad: ¿Qué es la movilidad? Aprendiendo a delimitar los deseos. En XV CLATPU, Buenos Aires.

HAESBAERT, Rogerio (2004): O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

HARVEY, David (1997): Las ciudades fragmentadas. Reportaje. *Diario Página 12*. 23-3-97, Buenos Aires.

JANOSCHKA, Michael (2002): El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE* (Santiago). Vol. 28, N° 85.

LE GALL, Julie y GARCÍA, Matías (2010): Reestructuraciones de las periferias hortícolas de Buenos Aires y modelos espaciales ¿Un archipiélago verde?. *EchoGéo*, N°11.

MANÇANO FERNANDES, Bernardo (2008): Entrando nos territórios do territorio. En: Eliane Tomiasi Paulino y João Edmilson Fabrini. *Campesinato e territórios em disputa*. São Paulo: Expressão Popular.

MÁRQUEZ, Francisca (2003): Identidad y fronteras urbanas en Santiago de Chile. *Psicología em revista*, Vol. 10, N° 14, 35-51.

MASSIRIS, Ángel (1991). Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos: el caso de Colombia. *Asociación Colombiana de Geógrafos*, (15), 3–23.

MASSIRIS, Ángel (1997). Ordenamiento Territorial, región y procesos de construcción regional. *Perspectiva Geográfica, revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía (EPG)*, 1.

MASSIRIS, Ángel, ESPINOZA, Miguel, RAMIREZ, Teresa, RINCÓN, Patricia y SANABRIA, Tadeo (2012). *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

MONTAÑA, Elma, TORRES, Laura, ABRAHAM, Elena, TORRES, Eduardo y PASTOR, Gabriela (2005). Los espacios invisibles. Subordinación, marginalidad y exclusión de los territorios no irrigados en las tierras secas de Mendoza, Argentina. *Región y Sociedad*, XVII(32), 3–32.

PÉREZ HUALDE, Alejandro; EMILI, Eduardo y MARTÍN, Liber (2014): Dimensiones jurídicas del ordenamiento territorial con especial referencia a la Ley de Mendoza, Mendoza: EDIUNC, UNCuyo.

TORRES, Laura, PESSOLANO, Daniela y SALES, Romina (2014): Procesos de avance territorial del capitalismo en Mendoza (Argentina): Transformaciones en la ganadería al quiebre del siglo XXI. Territorios. Bogotá: Universidad del Rosario. 2014 vol. 30 nº, pp. 39 - 67.

PORTO GONÇALVES, Carlos W. (2009): Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina. Geografía de los movimientos sociales en América Latina, Venezuela, Editorial IVIC.

PRÉVÔT-SCHAPIRA, Marie France (2002): Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades. EURE (Santiago), Vol. 28, N°85.

SALES, Romina (2015): Diversidad de actores sociales en territorios ganaderos del este de Mendoza: contribuciones al ordenamiento territorial. Multequina. Mendoza: INCA. vol.24 nº. pp. 83 – 93.

SALES, Romina; GHILARDI, Matías; DALLA TORRE, Julieta (2016): (Re) pensando la relación dialéctica estructura social/estructura espacial, Primeras Jornadas Nacionales de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, FCPyS/FONCyT/UNCuyo, Mendoza.

SANABRIA PÉREZ, Soledad (2014): La ordenación del territorio: origen y significado. Terra Nueva Etapa, vol. XXX, núm. 47, enero-junio, 2014, pp. 13-32, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.

TADEO, Nidia (2010): Los espacios rurales en la Argentina actual. Nuevos enfoques y perspectivas de análisis desde la Geografía Rural. Mundo Agrario2, 10.

TEUBAL, Miguel (2001): Globalización y Nueva Ruralidad en América Latina. En Giarracca, N. ¿Una nueva ruralidad en América Latina?. Buenos Aires: CLACSO.

TORRES, Laura (2008): Las Racionalidades de Unos y Otros en el proceso de lucha contra la desertificación: el caso de los productores caprinos del noreste de Mendoza, Universidad Nacional de Córdoba.

TORRES, Laura, ABRAHAM, Elena, TORRES, Eduardo y MONTAÑA, Elma (2003). Acceso a los recursos y distribución de la población en tierras secas de Argentina: el caso de Mendoza. Aportes hacia la equidad territorial. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales Scripta Nova*, VII.

UNITED NATIONS CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION UNCCD (2012). Desertification: a visual synthesis. UNCCD

VIDAL-KOPPMAN, Sonia (2007): La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. "Villas miseria" y "countries": de la ghettización a la integración de actores en el desarrollo local urbano. *Scripta Nova*, XI (245).

ZUSMAN, Perla (1999): Representaciones, imaginarios y conceptos en torno a la producción material de las fronteras. Reflexiones a partir del debate Hevilla-Escamilla. *Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. 149, Universidad de Barcelona, Facultad de Geografía e Historia.

#### Otras fuentes consultadas

DEIE (2013): Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Gobierno de la Provincia de Mendoza.

PPOT: Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Ley N° 8.999. Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial (2017).

LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USOS DEL SUELO DE MENDOZA. Ley N° 8.051. Gobierno de Mendoza (2009).

