



**HAL**  
open science

**Las opacidades del urbanismo privado y el rol del Estado. Elementos para la reflexión en la producción de megaurbanizaciones cerradas en la cuenca baja del río Luján, RMBA**

Patricia Pintos

► **To cite this version:**

Patricia Pintos. Las opacidades del urbanismo privado y el rol del Estado. Elementos para la reflexión en la producción de megaurbanizaciones cerradas en la cuenca baja del río Luján, RMBA. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.782-795. halshs-00875398

**HAL Id: halshs-00875398**

**<https://shs.hal.science/halshs-00875398>**

Submitted on 22 Oct 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Actas  
Congreso  
Internacional  
América  
Latina:  
La autonomía  
de una región

XV Encuentro de  
Latinoamericanistas  
Españoles

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: [tehura@tehura.es](mailto:tehura@tehura.es)  
Maquetación: Darío Barboza  
Realización editorial: Trama editorial  
[trama@tramaeditorial.es](mailto:trama@tramaeditorial.es)  
[www.tramaeditorial.es](http://www.tramaeditorial.es)  
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

# LAS OPACIDADES DEL URBANISMO PRIVADO Y EL ROL DEL ESTADO. ELEMENTOS PARA LA REFLEXIÓN EN LA PRODUCCIÓN DE MEGAURBANIZACIONES CERRADAS EN LA CUENCA BAJA DEL RÍO LUJÁN. RMBA

Patricia Pintos

## Resumen

La ponencia pretende mostrar que en un contexto de crecimiento económico sostenido a lo largo de los últimos 9 años la expansión metropolitana de Buenos Aires ha estado casi exclusivamente reducida a las formas de urbanización cerrada, como única variante relevante ofrecida desde el mercado formal. En este proceso emergen las contradicciones objetivas entre un modelo político-económico claramente más progresista y redistributivo que el de los años noventa y los rezagos de mecanismos propios del neoliberalismo aplicados a la gestión del territorio. Para dar cuenta de lo anterior se presentan algunos ejemplos referidos a la construcción de megaurbanizaciones cerradas en la cuenca baja del río Luján con efectos en el avasallamiento y destrucción de humedales metropolitanos.

## Introducción

Hasta hace poco menos de veinte años, los confines del aglomerado metropolitano de Buenos Aires se ceñían a los trazos de una larga y compleja historia construida en torno a la estructuración radial del sistema ferroviario, a la impronta del loteo popular y al fragor “urbanizador” de unas pocas empresas desarrolladoras que se apuraron a incorporar nuevo suelo prevenidas de las restricciones que impondría el decreto-ley 8912/77, primer instrumento en regular el uso del suelo y el ordenamiento del territorio en la provincia de Buenos Aires.

En esta configuración hilvanada primero por el modelo agroexportador y cimentada luego por la sustitución de importaciones hasta el momento de su debacle, la ciudad presumió de una estructura compacta sólo discontinuada por la tensión lineal, aunque también radial del tendido ferroviario. Sobre esta base, el modelo de ciudad fordista fue eficiente en acomodar a su lógica la distribución de las infraestructuras y las industrias, la residencia de la clase obrera, los enclaves residenciales de las clases acomodadas y las estrategias del hábitat popular desplegadas por los grupos desposeídos.

Hacia el final de los años ochenta el crecimiento de la ciudad inició un nuevo ciclo expansivo vinculado a la convergencia entre el giro de la política macroeconómica y la drástica reforma del Estado que materializó el ideario neoliberal, todo lo cual fue permeando en la modalidad de construcción del territorio metropolitano a través de nuevas formas de articulación entre la sociedad, el Estado y los actores del mercado.

Para esto fue determinante el caudal de inversiones de capitales locales y extranjeros que apostaron a los sectores más dinámicos de la economía, lo cual, junto al retroceso del papel regulador del Estado produjo cambios definitivos en el entramado de relaciones económicas y sociales urbanas muy a tono con la modernización selectiva del neoliberalismo en la ciudad.

La alquimia entre la nueva corriente de inversiones de la que fuera receptora pasiva la ciudad y el deterioro de las capacidades regulatorias del Estado en todos sus niveles explica en buena medida la orientación asumida por la expansión residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) a partir de los años noventa, sobre la base de un modelo especulativo rentista articulado en la producción masiva de urbanizaciones de tipo cerrado, como oferta de mercado casi excluyente. Dada su continuidad y magnitud Fernández Wagner y Varela caracterizan a esta tendencia como una verdadera “*revolución residencial urbana*” (Fernández Wagner y Varela; 2003), la cual a pesar de ciertas diferencias cualitativas y en un contexto político y económico diferente mantiene su vigencia hasta la actualidad.

Mientras el mercado inmobiliario producía este despliegue, los nuevos sectores empobrecidos por efecto del modelo neoliberal fueron conformando un creciente colectivo desanclado del mundo del trabajo -y en consecuencia también del territorio- acuciados por la penuria del suelo y la vivienda, lo que constituiría el germen del fenómeno de las

ocupaciones masivas y las micro-ocupaciones desplegadas desde entonces, como formas de producción del hábitat desarrolladas por fuera de los mecanismos formales o de mercado.

A partir de estas dos modalidades de expansión residencial, la de periferización de los sectores medios y medios-altos en urbanizaciones caracterizadas por el cerramiento perimetral y la de los sectores populares ya sea en loteos formales o informales compartiendo un mismo territorio, el crecimiento del aglomerado se constituyó en escenario de una “competencia” desigual por el suelo disponible en la periferia entre ambos extremos del espectro social.

Sorteada la crisis macroeconómica y política de los años 2001-2002 y habiéndose dado por finalizado el régimen de convertibilidad cambiaria que derivó en la devaluación de la moneda, el país experimentó su mayor período de crecimiento económico sostenido en muchos años. Ya hacia finales de 2002 pero con mayor vigor a partir de 2003 la economía argentina inició un período de enérgico crecimiento económico, con la excepción del año 2009 en que también fue alcanzada por los efectos de la crisis internacional. En el período 2003-2008 el promedio de crecimiento anual del país fue de 8,5%, pudo eludir el cimbronazo de la crisis internacional en 2009 con un crecimiento levemente positivo (0,9%), y retomar la senda del crecimiento vigoroso en 2010 con el 9,1% (CEPAL, 2010).

Sin embargo, el crecimiento de la economía no tuvo una traducción directa en la democratización del acceso al suelo y la vivienda y si bien es cierto que durante este período comenzaron a delinarse un conjunto de políticas tendientes a disminuir la brecha del déficit habitacional, también lo es que la provisión del suelo para la ejecución de los diferentes programas de vivienda hizo que muchas veces los conjuntos habitacionales fueran destinatarios de las peores localizaciones en la ciudad. En un contexto de mínimas regulaciones y de una celebración exacerbada del libre mercado la expansión residencial se transformó en el dominio de las urbanizaciones cerradas, proceso legitimado con argumentos bien diferentes como la búsqueda de la seguridad, el acercamiento a la naturaleza o una identidad común.

En atención a caracterizar la dinámica expansiva de las urbanizaciones cerradas<sup>1</sup> como parte fundamental del crecimiento metropolitano de las últimas dos décadas y de poner en cuestión su avance sobre áreas inundables en un marco de acuerdos tácitos de los gobiernos, proponemos una organización del trabajo en tres secciones. En la primera se plantea que a pesar del giro progresista que ha servido de plataforma para articular un nuevo rumbo político, la gestión del territorio en lo concerniente a la expansión residencial todavía guarda ciertas continuidades con las prácticas del urbanismo neoliberal de los años noventa. En la segunda parte se presentan las condiciones político-institucionales y técnicas para el ejercicio del urbanismo y su relación con las expresiones del neoliberalismo en la producción de la ciudad, lo que luego permite observar en dos ejemplos concretos de urbanizaciones cerradas las opacidades y conflictos emergentes de la articulación entre el Estado y el mercado en la gestión del territorio. El trabajo finaliza con algunas reflexiones sobre el rol del Estado y los principales conflictos que se plantean acerca de esta modalidad de expansión de la periferia y sus consecuencias en el avasallamiento de bienes comunes como los humedales.

### **Las sombras de la «acumulación por desposesión» se ciernen sobre la periferia urbana de la RMBA**

El viraje experimentado por los países de América Latina desde el neoliberalismo que simbolizó el rumbo de los años noventa hacia expresiones ubicadas en el arco del progresismo político a partir de la década pasada muestra la velocidad de agotamiento que tuvo en la región un paradigma político y económico que hoy también se muestra en crisis en la escena global. Las transformaciones debidas al desembarco masivo de reformas neoliberales tras el denominado “Consenso de Washington” lejos de propiciar el derrame de sus anunciadas virtudes hacia el conjunto de la sociedad sólo sirvieron para promover el ajuste estructural, reconvertir el rol de los Estados y favorecer a la lógica del capital concentrado local y al desembarco masivo de capitales extranjeros dispuestos a invertir en actividades y servicios con características cuasi monopólicas.

La desatención impuesta a territorios y economías consideradas por el modelo como disfuncionales a su lógica derivó en la profundización de las desigualdades y en el deterioro de las condiciones sociales de vastísimos segmentos de la población. Al cabo de una década de proyecto neoliberal en Argentina se puso en evidencia con claridad la agudización de los conflictos de las clases trabajadoras ante los crecientes niveles de desempleo, el ensanchamiento de la brecha de ingresos y un brutal aumento de la pobreza. Por otra parte, y a pesar de que el proceso de privatizaciones masivas supuso el ingreso de un importante volumen adicional de recursos a las arcas del Estado, el endeudamiento externo continuó creciendo hasta alcanzar en 2001 los 144.000 millones de dólares US (US\$) y así las cosas, parafraseando a Stiglitz (2002) “*la nación que siguió las reglas cayó en pedazos*”. Con sus variantes, en cada país de la región el proyecto neoliberal dejó profundas huellas de inequidad social y territorial que todavía hoy persisten.

<sup>1</sup> Si bien las denominaciones dadas a las modalidades de hábitat residencial caracterizadas por el acceso restringido varían entre países y también de unos autores a otros, algunas de las más usuales en la literatura son fraccionamientos cerrados, *gated communities*, urbanizaciones cerradas, *condominios fechados*, barrios fortificados, blindados o vecindarios defensivos (Janoschka 2002, Roitman 2004, López Levi 2008).

En la creciente oposición social y política constituida en torno a la crisis del neoliberalismo fue determinante el rol de los movimientos de resistencia surgidos de la insatisfacción de los sectores más desposeídos: los desocupados, los sin tierra y sin techo, los grupos campesino-indígenas, todos ellos colectivos de base territorial encadenados a la lógica de la exclusión, los que fueron capaces de alcanzar visibilidad a través de un conjunto de nuevas prácticas de resistencia en los barrios, las rutas y las calles. Varios autores coinciden en que el creciente cuestionamiento social al neoliberalismo y la corriente de relegitimación de los discursos críticos fueron el sustrato suficiente para apurar el cambio hacia un modelo fuertemente enfrentado en el plano discursivo pero que –más allá de las variantes aplicadas en cada país– en poco logró modificar el rumbo general del modelo anterior (Zibechi 2010; Svampa 2011a; Félix 2012), lo que estaría dando validez a la ironía de Neil Smith (2008) acerca de que el neoliberalismo está “*muerto pero dominante*”.

Con el ocaso del neoliberalismo, la región afrontó el pasaje del Consenso de Washington hacia el «consenso de los *commodities*» (Svampa; 2011b), dando lugar a una nueva etapa que algunos autores califican como de neodesarrollismo (Zibechi 2010; Svampa 2011a; Félix 2012), comandada en su faz económica por lo que Gudynas llama los «nuevos extractivismos» o el «neoextractivismo progresista» (Gudynas, 2012), que a diferencia de los anteriores, se desenvuelve en el marco de Estados compensadores –con políticas redistributivas mucho más activas–, modalidad que en el fondo no modifica de manera sustantiva el modelo de explotación y exportación de recursos de la naturaleza (básicamente los recursos mineros, petroleros y los monocultivos intensivos como la soja).

Esta apretada referencia sobre los cambios de modelo en la región resulta de utilidad para poner en contexto los mecanismos de «*acumulación por desposesión*» (Harvey 2004) en tanto modalidad de reconfiguración espacio temporal utilizada por el capitalismo global para resolver sus crisis de sobreacumulación, lo cual a su vez aporta elementos de interés para comprender la naturaleza del giro neodesarrollista extractivista latinoamericano de la última década. Para Harvey, la *acumulación por desposesión* se realiza bajo la forma de novedosos mecanismos de apropiación territorial y cercenamiento de bienes comunes por la vía de la corporativización y privatización de activos, a través de los cuales “*el capitalismo internaliza prácticas canibalísticas, depredadoras y fraudulentas*” (Harvey 2004, 115). Según el autor, como ya ocurriera en otras ocasiones el poder del Estado es utilizado para forzar estos procesos, incluso en contra de la voluntad popular, así entonces, en la asimilación del neodesarrollismo extractivista utilizado como base para sostener los índices de crecimiento en la región se naturaliza sus prácticas y se elude el debate sobre sus efectos, a partir de lo cual se minimizan, niegan o reprimen los reclamos realizados a partir de los impactos sociales y ambientales de la explotación de estos recursos.

784

El extractivismo asume las formas de la minería a cielo abierto, la extracción petrolera, la producción de pasta celulósica, el monocultivo intensivo de exportación; pero también la destrucción de recursos para la producción de las infraestructuras que vinculan a los nodos del sistema entre sí con el propósito de facilitar la salida de los *commodities* hacia los mercados demandantes<sup>2</sup>. En la práctica, la *acumulación por desposesión* bajo el imperativo del modelo neodesarrollista extractivista naturaliza la expoliación de los recursos naturales y la degradación del ambiente subalternizando sus efectos a la racionalidad productivista y al inmediatez del beneficio económico de las grandes empresas multinacionales que operan en la región (Pintos, 2012).

A los fines de este trabajo es preciso remarcar que los procesos de *acumulación por desposesión* que se producen en el marco de este modelo no se reducen a la producción de *commodities* que se colocan en el mercado de productos primarios, sino que también incluyen la mercantilización de bienes comunes mediante el avasallamiento y destrucción de ámbitos de valor patrimonial natural y paisajístico en entornos metropolitanos. En este punto parece importante retomar a Harvey quien sostiene que “*las metrópolis se han convertido en el punto de colisión masiva [...] de la acumulación por desposesión impuesta sobre los menos pudientes y del impulso promotor que pretende colonizar espacio para los ricos*”. (Harvey 2008, 39). Con esto, la transformación de la naturaleza deja de ser una cuestión reservada a la explotación de los recursos naturales o la producción de alimentos, y pasa a formar parte de un nuevo campo de intereses para la maquinaria de la producción capitalista que reinventa a las periferias como un producto más del mercado.

El desplazamiento de las preferencias locacionales de las clases medias y medias-altas hacia la periferia de la ciudad a partir de los años noventa fue caracterizado por Torres como “*suburbanización de las élites*”<sup>3</sup> (Torres 1998). Este desplazamiento ha mostrado diferentes matices a lo largo del período no sólo en base a las preferencias habitacionales y de esparcimiento de los moradores de estos barrios sino de la mano de las empresas desarrolladoras que supieron conjuntar tales intereses con sus estrategias mercantiles.

<sup>2</sup> Para Gudynas, en el neoextractivismo el Estado asume un papel bastante más activo que en el extractivismo clásico, según este autor “*El neoextractivismo va más allá de la propiedad de los recursos, sean estatales o no, ya que termina reproduciendo la estructura y las reglas de funcionamiento de los procesos productivos capitalistas, volcados a la competitividad, la eficiencia, la maximización de la renta y la externalización de los impactos sociales y ambientales*” (Gudynas; 2012: 132-133).

<sup>3</sup> Según la denominación dada por Horacio Torres (1998) para aludir a la modalidad de expansión suburbana debida al desplazamiento hacia la periferia de los sectores sociales medios y medio-altos partir de los años noventa, lo cual planteó cambios en las preferencias locacionales del hábitat residencial de estos grupos.

Durante esta etapa, la manifiesta propensión del sector público a hacer más flexibles las normas y reglas para la aprobación de emprendimientos inmobiliarios bajo argumentos que los colocaban en el sitial de “nuevas oportunidades de desarrollo y de creación de empleo” a nivel local, favoreció el desembarco masivo del capital financiero inmobiliario entregado a partir de entonces a la concreción de sus proyectos de capitalización rápida de rentas del suelo.

Esta combinación entre un Estado abiertamente permisivo y empresas lanzadas a generar un mercado febril afin a sus estrategias de negocio devino en una drástica transformación de las periferias, lo que traería como consecuencias el dispendio y la depredación de recursos valiosos, comenzando por el suelo, sujeto ahora a la masividad requerida para producir urbanizaciones cada vez más extendidas y de baja densidad; y continuando por el avance sobre territorios distantes, antes ajenos al desenfreno colonizador de la ciudad.

Podría decirse que la transformación de la periferia de Buenos Aires ha carecido del dinamismo y la complejidad de matices de otras grandes ciudades latinoamericanas como México DF y San Pablo, por el contrario ha primado la reproducción indiferenciada de unos patrones de crecimiento urbano que como señala Narodowski forman parte de una periferia posfordista poco dinámica cualitativamente diferente a la gestada a partir del crecimiento “difuso” de las ciudades europeas, ya que aquí *“el negocio inmobiliario está sustentado en la especulación generada por el cambio del patrón distributivo y la des-complejización de la economía, esas áreas no están sustentadas fundamentalmente en actividades post-industriales, por eso, para la mayoría de la población de los barrios privados lo que cambia es el lugar donde está su casa y la modalidad del viaje, pero no el lugar de trabajo ni el quantum de innovación del mismo, si así fuese, esas actividades atraerían recursos humanos calificados, nuevos servicios, etc, ahí si estaríamos en el modelo de la suburbanización activa, de la ciudad difusa. Esta realidad no refleja la existencia de una sociedad compleja sino tal vez todo lo contrario, es la misma clase rentista, que se mudó a la UC, es decir, que busca nuevas formas de diferenciación, que sigue sin producir lo que consume”*. (Narodowski; 2007: 207).

La multiplicación hasta el paroxismo de productos urbanos de este tipo caracterizados por el cerramiento de su perímetro y la homogeneidad de su morfología y arquitectura, resume desde la lógica de mercado lo que Abramo identifica como el carácter de la innovación residencial propia de estos tiempos, donde la misma ocurre de manera indiferente ya por las características del producto ofrecido o por los procesos que intervienen en su desarrollo. En definitiva, cualquiera sea el mecanismo elegido, lo que ambas formas atienden a garantizar es la realización del máximo beneficio empresario de las inversiones (Abramo, 2006).

En términos de identidad, estos barrios sólo se sirven del territorio como mero soporte, y sus productos funcionan como paisajes “aterritoriales” en el sentido dado por Muñoz a las formas del urbanismo ubicuo propio de este tiempo, pues están *“orientados no ya al consumo de un lugar, sino al consumo de su imagen”* (Muñoz 2007), de allí que poco interese la historia y las características de los lugares en que los mismos se producen.

A esto ayudó el sistema de vialidades rápidas construido durante los años noventa que aportó una fluidez inusitada a los traslados entre el centro y la periferia del aglomerado; y colaboró haciendo viable el desplazamiento de las preferencias residenciales de los grupos sociales medios y medios-altos tras el ideal de la vivienda individual y de una construcción idealizada de paisaje, naturaleza y seguridad. La conjunción de ambos factores indujo a los desarrolladores del mercado inmobiliario a promover un conjunto de variantes locacionales aunque también de productos, al punto de colonizar espacios considerados antes marginales por sus limitaciones naturales para el asentamiento.

Este proceso afectó muy particularmente a los humedales de la cuenca baja del río Luján (Figura 1), donde la presión urbanizadora encontró las condiciones necesarias para reproducir modelos de urbanización muy similares a los que se multiplican en los Everglades y en otros humedales antropizados de las áreas costeras de la península de la Florida en los EE.UU.

Figura 1. Obras del emprendimiento Puertos del Lago en el humedal de Escobar



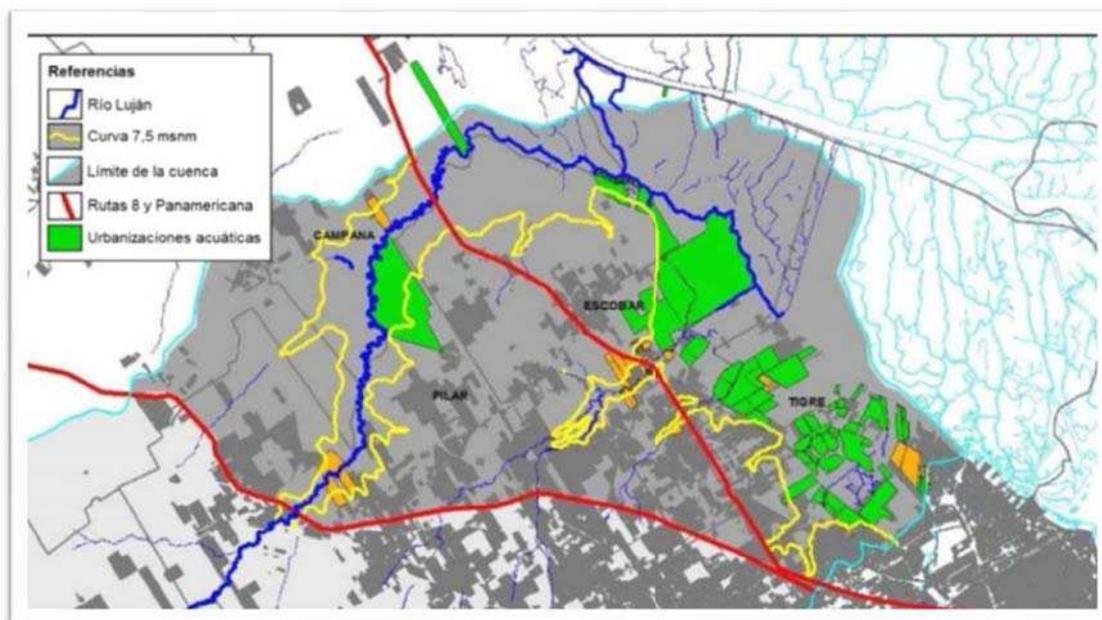
Fuente: Nimagen Producciones 2012

Desde hace algo más de una década, la corriente suburbanizadora sobre ambientes de humedales viene ejerciendo una clara vulneración sobre *ecosistemas estratégicos*<sup>4</sup>, considerados así por su relevancia en la sustentabilidad ambiental del aglomerado metropolitano, transformación que se evidencia cada vez con mayor intensidad sobre algunos sectores de la cuenca baja del río Luján y más recientemente sobre la ribera sur del Río de la Plata en los municipios de Avellaneda y Quilmes.

La trascendencia del fenómeno urbanizador en este sector de la cuenca queda claramente demostrada a partir de un dato contundente: para el año 2010 se contabilizaban 54 urbanizaciones<sup>5</sup> de este tipo que ocupaban unas 7300 ha de superficie (Figura 2).

786

Figura 2: Urbanizaciones cerradas acuáticas en la cuenca baja del río Luján



Fuente: Elaboración propia. Realización Silvina Fernández, 2010

<sup>4</sup> Un Ecosistema estratégico se define por las características que esos espacios deben tener en términos de asegurar el flujo sostenible de bienes y servicios ecológicos con los que proveen a las ciudades. Se tienen en cuenta parámetros que contribuyan a la conservación de la biodiversidad, los bienes y servicios ecológicos, y a la construcción de un paisaje cultural. (Luis Carlos Agudelo Patiño; 2002).

<sup>5</sup> En el área de la cuenca baja del Río Luján los emprendimientos allí localizados son muchos más, pero sólo hemos considerado aquellos que se ubican parcial o totalmente en predios por debajo de la cota 7,5 msnm en razón de su criticidad de inundación.

Una gran proporción de estos emprendimientos están organizados bajo la modalidad de *mega-UC* (megaurbanizaciones cerradas) o *ciudades-pueblo* (Ríos 2005), es decir emprendimientos de gran superficie –casi todos mayores a las 800 ha– integrados por un conjunto de barrios que se van habilitando por etapas. Actualmente en el área de la cuenca baja existen cuatro *mega-UC* (Puertos del Lago, Nordelta, Complejo Villanueva y San Sebastián) que ocupan una superficie que se aproxima a las 4400 ha, mientras que las restantes 25 urbanizaciones acuáticas o polderizadas ocupan unas 2900 ha.

Para llegar a producir estas urbanizaciones acuáticas o polderizadas<sup>6</sup> los humedales son completamente “desnaturalizados”, despojados de sus atributos y valores paisajísticos, dando lugar a lo que Berque califica como una paradoja insostenible por cuanto “*la búsqueda de la "naturaleza" (en términos de paisaje) destruye su finalidad esencial: la naturaleza (en términos de ecosistemas y la biosfera)*” (Berque 2008, 14).

Así entonces, la naturaleza idealizada que pasa a formar parte de los argumentos publicitarios de las empresas no es más que una construcción artificializada debida al arbitrio de la técnica y los recursos financieros puestos al servicio de su desarrollo. Ya sea a través de medios hidráulicos (dragas refuladoras de sedimentos) o mecánicos (palas y camiones) se lleva a cabo una drástica transformación del paisaje que tiene como único propósito cierto la maximización de las rentas del suelo del capital inmobiliario-financiero, lo cual tiene como expresión formal una sucesión de barrios con llamativas configuraciones espaciales que procuran el mayor número de parcelas frentistas a cuerpos de agua artificiales (Figura 3).

Figura 3. Emprendimiento Nordelta en los humedales de Tigre



Fuente: Nimagen Producciones 2012

### Opacidades en la gestión de emprendimientos inmobiliarios en humedales

En este apartado intentaremos reflexionar sobre la práctica de la planificación y gestión urbana en un área de la periferia más dinámica del territorio metropolitano de Buenos Aires a lo largo de las últimas dos décadas, a partir de la conceptualización de “neoliberalismo realmente existente” propuesta por Theodore, Peck y Brenner (2009) por considerar que aporta elementos de interés al análisis del proceso de deterioro de la función planificadora del Estado y de apertura casi irrestricta al despliegue del mercado desarrollador urbano.

Para estos autores, el concepto de neoliberalismo realmente existente tiene por objetivo “iluminar las formas complejas —y siempre sujetas a disputa— en que las estrategias neoliberales de reestructuración interactúan con usos del espacio, configuraciones institucionales y constelaciones de poder sociopolítico preexistentes” (Theodore, Peck y Brenner; 2009: 5). La noción de trayectoria también empleada por los autores para esquematizar el sistema de

<sup>6</sup> Por regla general, plantean la transformación drástica del terreno natural a través de terraplenamientos, rellenos, excavaciones y refulados en zonas que en principio están constituidas por bajos y humedales. La propuesta urbanística reproduce un patrón consistente en un conjunto de barrios cerrados con parcelas en su mayoría frentistas a lagunas producidas artificialmente; aportantes del material de préstamo para la consolidación de los polders o terraplenes intersticiales que conforman el área urbanizable. (Pintos, 2011)

causalidades que explicarían la forma en que el neoliberalismo construye su urdimbre en una sociedad nacional, regional o local determinada, pone de manifiesto que los derroteros son todavía más complejos que un simple cambio de políticas o de dispositivos institucionales de coyuntura, cualquiera sea la escala en que se apliquen.

Sin desconocer que las referidas trayectorias sólo pueden explicarse tomando en consideración un conjunto de dimensiones que excederían los objetivos de este trabajo, referiremos exclusivamente a los marcos en que se plantea el ejercicio del planeamiento urbano-territorial en la provincia de Buenos Aires y las regulaciones emanadas de su acción.

Sin lugar a dudas, a nivel provincial, la sanción del Decreto-ley 8912/77 representó el hito fundamental en esta materia, norma que aunque se remonta a comienzos de la última dictadura militar (1976-1983) todavía continúa vigente y rige sobre el ordenamiento territorial y los usos del suelo de los municipios. Su propuesta se sustenta en un modelo de urbanismo de tipo racionalista -el zoning- con un sesgo marcadamente tecnocrático y centralizado que le ha valido ser duramente cuestionada; sin embargo la elevada conflictividad de intereses derivada de los temas que son objeto de su regulación ha sido un obstáculo a los numerosos intentos llevados a cabo para su modificación o reemplazo. Como se desprende de esto, una norma sancionada hace ya 35 años sigue oficiando como instrumento marco para la elaboración y ejecución de los planes urbanos locales con las limitaciones imaginables en cuanto a recoger y regular con criterios más acordes el conjunto de nuevos usos y complejidades urbanas de la ciudad del presente.

Una segunda cuestión a observar en línea con la anterior, es la de los instrumentos y las capacidades de gestión de los municipios para hacer frente a lo requerido por el Decreto-Ley 8912/77. Baste señalar que aunque el mismo prevé que los municipios deben avanzar en el sistema de planeamiento propuesto de acuerdo a una secuencia en cuatro niveles<sup>7</sup>, hacia fines de la década anterior sólo el 17% de los municipios que integran la RMBA<sup>8</sup> había alcanzado el tercer nivel, mientras que la mayoría se encontraba en el segundo (63%) y muchos aún permanecían en el primero (20%)<sup>9</sup>.

Sumado a los cambios político-institucionales y económicos de los años noventa, esta debilidad estructural trajo sus consecuencias en la gestión urbana-territorial de los municipios, que en forma generalizada abandonaron la tarea sistemática del planeamiento, produciendo cambios normativos puntuales sin los estudios técnicos necesarios, con el sólo propósito de favorecer el desarrollo de todo tipo de emprendimientos, que -se afirmaba- aportarían a dinamizar las menguadas economías locales aunque ello supusiera no evaluar consecuencias, ni tampoco fijar condiciones.

788

El despliegue casi sin reglas de las dinámicas del mercado trajo como consecuencia un sinfín de procesos judiciales puestos a dirimir toda suerte de conflictos de particulares entre si y/o con el estado provincial y la proliferación de nuevos desarrollos urbanos desarraigados de los núcleos más consolidados, en ocasiones con severas limitaciones para el asentamiento de la población por sus graves problemas de accesibilidad y saneamiento (inundación, carencia de agua potable, o contaminación por eliminación de efluentes no tratados, etc.).

Por su parte, el denominado proceso de modernización del Estado nacional de los años noventa, basado en las privatizaciones avanzó sobre competencias provinciales y asumió la ejecución de grandes obras públicas. La política de privatizaciones introdujo una nueva variable a la dispersión y pérdida de control del sector público con la administración y gestión de servicios esenciales, multiplicados ahora en diferentes prestadoras y sus correspondientes organismos de regulación. Las empresas planificaron según sus lógicas de inversión, sin orientaciones por parte del Estado en sus distintos niveles, ni compromiso de atender las demandas de los sectores en situación de mayor riesgo, lo que sin la capacidad económica necesaria para acceder a las prestaciones quedaron librados a su suerte.

Lo anterior describe brevemente el sustrato sobre el que se articuló la trayectoria del neoliberalismo en las instituciones y el territorio metropolitano en las dos décadas pasadas, para lo cual como señalan Theodore, Peck y Brenner (2009) la reestructuración neoliberal en su fase de "creación destructiva" combinó dos tendencias: por un lado el desmantelamiento de las formas institucionales que le eran ajenas, que para el caso de la Región metropolitana implicó la casi total desaparición de la institución planificadora municipal, el debilitamiento de sus plantas técnicas y la consagración casi irrestricta de la política como sistema de acción en estrecha alianza con los actores territoriales de peso; y por otro lado, el lanzamiento de nuevas modalidades de regulación institucional y nuevas formas de gestión estatal; que aquí reconoce la inspiración de los postulados de la gobernanza territorial, con la irrupción de modelos de gestión post-burocráticos (como la agencialización, la gerencialización, la externalización, la participación ciudadana, etc.). Mientras esta reconversión tenía lugar como parte del proceso

<sup>7</sup> Según el artículo 75° "El proceso de planeamiento se instrumentará mediante la elaboración de etapas sucesivas que se considerarán como partes integrantes del plan de ordenamiento. A estos efectos se establecen las siguientes etapas: 1. Delimitación preliminar de áreas, 2. Zonificación según usos, 3. Planes de ordenamiento municipal, 4. Planes particularizados".

<sup>8</sup> La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) está integrada por los siguientes municipios: Alte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, General Las Heras, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

<sup>9</sup> Según datos de 2007 de la Dirección provincial de Ordenamiento urbano y Territorial de la Provincia de Buenos Aires.

“modernizador” del Estado, las transformaciones de índole territorial se sucedían huérfanas de controles y regulaciones.

En lo concerniente a la gestión de urbanizaciones cerradas acuáticas o polderizadas las anomalías en los circuitos de tramitación y en los procedimientos de aprobación, incidieron facilitando los subterfugios de las empresas a los requerimientos técnicos para alcanzar las factibilidades técnico-urbanísticas que habilitan a la comercialización de las parcelas. La fase de creación de esta nueva institucionalidad como advierten Theodore, Peck y Brenner consolida una nueva infraestructura para el crecimiento económico basado en el mercado así como la mercantilización de bienes y servicios que pasan a transformarse en commodities, tal como sucede con los humedales de la periferia metropolitana, devenidos ahora en los nuevos y fulgurantes objetos de deseo de los desarrolladores inmobiliarios.

La privatización y comodificación de los espacios y recursos territoriales resultante del vínculo no formalizado pero con efectos reales que se produce entre las empresas que representan al capital financiero-inmobiliario y el Estado puede constatarse en el despojo silencioso de un conjunto de recursos críticos, bienes comunes de la sociedad metropolitana, cuyas derivaciones generan complejas situaciones de injusticia ambiental (Romero, 2009). De esta manera, vastas superficies de suelos con aptitud agro-productiva, humedales de importancia estratégica por su oferta de servicios ecológicos a la ciudad y su entorno metropolitano, riberas fluviales y los propios ríos y arroyos son sometidos al arbitrio de quienes detentan la propiedad del suelo y la potestad de los desarrollos inmobiliarios, contando con el silencio colaborativo de las administraciones municipales.

En definitiva, tras operaciones de este tipo se esconden espectaculares procesos de especulación rentística ligados a la valorización extraordinaria de áreas consideradas marginales para la urbanización debido a sus comprobadas restricciones naturales (por su condición de bajas e inundables); y como es de imaginar, tal como señala Romero “*Los valores totales de transacción no incluyen los costos ambientales, representados por la pérdida de servicios ambientales de los territorios, los riesgos naturales y las injusticias ambientales que resultan de trasladar las externalidades negativas desde los sectores donde residen o trabajan los estratos socioeconómicos más pudientes a las áreas donde se localiza la población más pobre y vulnerable*”. (Romero, 2009: 277)

El historial de ejecución de muchos de los emprendimientos localizados en la cuenca baja del río Luján o del sector insular del Delta de Tigre muy próximo, permite constatar el inicio de obras hidráulicas sin las aprobaciones de los organismos correspondientes, o con permisos precarios sin que se haya agotado el conjunto de instancias de estudio y aprobación propias de una factibilidad técnica. Lo anterior pone de manifiesto que tanto el conjunto de prácticas instituidas por los desarrolladores por la vía del “hecho consumado”, como la comercialización de las parcelas con antelación a la obtención de los certificados de factibilidad, sumado esto a la extrema permeabilidad de los gobiernos municipales y provincial para avalar los proyectos cuando ya es demasiado tarde para dar un paso atrás, conforman los puntos de conflicto más importantes.

Por caso, para la aprobación provincial en materia hidráulica pareciera suficiente la sola realización de las obras de ingeniería requeridas para evitar el anegamiento de las parcelas, prescindiendo por completo de consideraciones tales como los impactos producidos por la transformación drástica de la geomorfología y del sistema de escurrimiento, la vulneración que lo anterior produce sobre los ecosistemas del lugar o la evaluación de los efectos acumulativos resultantes de la sucesión de emprendimientos que ocupan vastas superficies y se encuentran próximos entre sí.

Por regla general las voces que se alzan expresando disconformidad o alertando sobre los posibles desastres ambientales a este respecto son las de las organizaciones no gubernamentales; los gobiernos locales ya sea por desconocimiento, por la debilidad de sus marcos regulatorios o bien por privilegiar la inversión entendiéndola solamente desde sus potencialidades multiplicadoras, se transforman en actores subsidiarios y por lo tanto en parte central del problema. Proponemos observar estas cuestiones sobre dos casos concretos, el primero en la propia cuenca baja del río Luján y el segundo en la sección de islas del Delta de Tigre.

### **Caso 1: La Megaurbanización San Sebastián<sup>10</sup> (Partido de Pilar)**

Esta megaurbanización (Figura 4) se encuentra localizada en el partido de Pilar, a 50 minutos por autopista desde la Capital Federal. El predio ocupa unas 1.100 ha con un amplio frente de 9 kilómetros sobre la ribera del río Luján.

El Master Plan del emprendimiento contempla la construcción de 13 barrios con unas 4.550 parcelas (con una superficie promedio de 900m<sup>2</sup>) y 7 lagunas que tendrán acceso desde las áreas comunes.

El proceso de desarrollo se plantea en cuatro etapas -actualmente transita la última- con un 85% de avance según se publica en la página web del emprendimiento y tendría el 100 % de 10 barrios suscriptos, lo que significa alrededor

<sup>10</sup> El desarrollo de este ejemplo ha sido abordado parcialmente en otro trabajo (Pintos y Sgroi, 2012).

de 3.500 lotes vendidos. La materialización del emprendimiento, se inició en el año 2006, y una vez finalizadas las obras, habrá requerido la movilización de unos 64 millones de m<sup>3</sup> de suelo<sup>11</sup>.

Figura 4. Megaurbanización San Sebastián: cambios entre los años 2006 y 2011



Fuente: Elaboración propia en base a imágenes de Google Earth.

Los primeros datos de la historia de este emprendimiento se remontan a 1999, cuando se sancionó una ordenanza que creaba una Zona residencial extraurbana en las parcelas donde hoy se desarrolla el emprendimiento. De las 1.100 ha, 900 están por debajo de la cota de inundación natural, no obstante lo cual, la ordenanza fue convalidada cinco años después (2004) por el gobierno provincial<sup>12</sup>, con los condicionamientos establecidos por la Autoridad del Agua (AdA), que entre otros certificaba la aptitud hidráulica únicamente al sector ubicado entre las cotas +6,00 IGN<sup>13</sup> y +25,00m IGN (menos del 40% del predio), en tanto que al sector ubicado por debajo de dicha cota le aplicaba una restricción de 100 metros contados a partir del borde superior del río Luján, siempre que se efectúen obras de relleno aprobadas por la Dirección Provincial de Hidráulica; prohibiéndose dentro de la zona de restricción efectuar cualquier tipo de obra y variar el uso actual del suelo.

El cambio normativo -de excepción a las normas vigentes- habilitaba al cambio de uso del suelo de rural a urbano, pero no implicaba permiso alguno para transformar la morfología del área y la planicie de inundación del Río Luján mediante obras de terraplenado, dragado y refulado<sup>14</sup>, modificando las cotas de nivel y condiciones naturales de escurrimiento superficial<sup>15</sup>. Una vez cumplimentada la instancia de localización, San Sebastián debía obtener las factibilidades técnicas de los organismos provinciales competentes en cada tema.

Tres años después del cambio normativo que aprobara la localización y luego de denuncias efectuadas por vecinos de la zona sobre movimientos de suelos y obras de dragado y refulado sin autorización alguna, la empresa inició el trámite para la obtención del certificado de aptitud hidráulica en el organismo correspondiente, la Autoridad del Agua.

Mientras tanto, en su página web la empresa desarrolladora (Eidico) comunicaba el inicio del trámite, y la expectativa de una rápida obtención de la "Prefactibilidad Hidráulica". En la misma publicación informaba también a los suscriptores del emprendimiento acerca del estado de avance de las obras (para las cuales no estaban aún habilitados) *"Esta monumental obra se está llevando a cabo de manera muy exitosa. Hay que destacar que el clima nos está ayudando, porque al estar seco el campo, el trabajo es mucho más dinámico....Tenemos dividida la obra en dos contratistas, Pentamar S.A (Áreas 5 y 6) y Leymer S.A. (Áreas 9 y 10), que actualmente cuentan con gran cantidad de maquinaria en el campo, incluidas 2 dragas que se encuentran realizando las lagunas de las Áreas 6 y 10"*<sup>16</sup>.

En el año 2008 la AdA realizó la delimitación de la línea de ribera del río Luján en el predio<sup>17</sup> fijando una restricción de 100 m a partir de dicha línea, dentro de la cual se prohibían construcciones de carácter permanente y la variación del uso del suelo.

<sup>11</sup> Datos suministrados por personal técnico del emprendimiento, responsable de las tareas de movimiento de suelos y refulados. (Fuente: Relevamiento de campo DPOUT / OPDS, 2007).

<sup>12</sup> Ordenanza 119/99 tramitada por expedientes municipales 4089-9930/98 y N° 4089-5030/03- fue convalidada por el Decreto Provincial N° 607/04.

<sup>13</sup> Instituto Geográfico Nacional.

<sup>14</sup> Los terraplenes perimetrales que separan a estas urbanizaciones de los barrios aledaños que forman parte de la ciudad abierta alcanzan alturas muy por encima de la cota del terreno natural, llegando en algunos casos a diferencias de entre 6 y 8 m.

<sup>15</sup> Expediente 2400-4568/07: informe de fs. 57/58 de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial de fecha 28/03/08.

<sup>16</sup> Extraído de [www.eidico.com.ar](http://www.eidico.com.ar): Eidico, "Información de interés general, emprendimiento San Sebastián, junio de 2008". En la actualidad, la firma ha dejado ahora de publicar los informes en la página de libre acceso.

<sup>17</sup> Resolución 670/08.

A través de la Resolución 256/09 la AdA le dio a la empresa permiso de uso “esencialmente precario y revocable” para ejecutar las obras hidráulicas que habían sido paralizadas a raíz de una medida cautelar ordenada por el Tribunal de San Isidro<sup>18</sup>

Esta autorización no implicaba compromiso alguno para la aprobación del loteo, ya que previamente es necesario contar con las Resoluciones aprobatorias de este organismo en lo concerniente al abastecimiento de agua potable y al sistema de eliminación de excretas y con la aprobación del Estudio de impacto ambiental del emprendimiento.

En el marco de sus competencias el Municipio de Pilar le emitió a la empresa San Sebastián la Declaración de Impacto Ambiental, desconociendo que por involucrar la construcción de diques y embalses<sup>19</sup> era estrictamente necesaria la intervención de la autoridad ambiental provincial. Por este caso y otros similares ocurridos dentro del área de la cuenca del río Luján la autoridad provincial dictó la Resolución 29/09 por la cual “...*todo proyecto que conlleve una o más tareas u obras de tipo endicamiento, embalses y/o polders, dragados, refulados, excavaciones, creación de lagunas, derivación de cursos de agua, modificación de costas, desagües naturales, cotas en superficies asociadas a valles de inundación y cursos de agua o ambientes isleños, serán sometidas a Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental por la Autoridad Ambiental Provincial, en el marco del Anexo II. Item I de la Ley N° 11.723*”.

En la práctica, esta resolución supuso un cambio de rumbo en cuanto a criterios de aprobación para este tipo de emprendimientos, ya que el Órgano Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) asumió para sí la potestad de otorgar las Declaraciones de impacto ambiental en los casos en que estuviera comprometida una transformación drástica del territorio.

Finalmente, mediante la Resolución 086/09 el municipio de Pilar le otorgó a San Sebastián la Convalidación Técnica Preliminar (Prefactibilidad), aunque puede constatarse que hasta finales del año 2010 no había sido otorgada la aprobación definitiva del proyecto de saneamiento hidráulico. Es importante señalar aquí que esa instancia de aprobación alcanzada de acuerdo a lo regulado por el artículo 6° del Decreto 9.404/86 de aprobación de barrios cerrados “*no implica autorización para efectuar ningún tipo de obras ni para formalizar compromisos de venta*”.

En este caso, como en la mayoría de las urbanizaciones que se desarrollan bajo la figura de fideicomiso, no se cumple con esta norma, ya que las parcelas se encuentran vendidas desde el inicio mismo del emprendimiento: aún antes de la ejecución de las obras de movimiento de suelo y, según el propio desarrollador, aún antes de la compra del predio original.

Lo que se observa en síntesis, es una profunda contradicción entre lo establecido por las normas generales –que declaran la necesaria preservación de los cursos naturales- y las normas específicas o resoluciones que implican la alteración categórica y definitiva de los mismos. En las primeras se plantea que la ocupación en humedales o en la ribera del río es inadecuada salvo que exista una “imperiosa necesidad” de antropización<sup>20</sup>; mientras que en las segundas, la aprobación de obras de ingeniería de monumentales dimensiones para la instalación de los emprendimientos indican que todo es posible (Pugliese y Sgroi, 2012).

## Caso 2: Colony Park<sup>21</sup> (Partido de Tigre)

En relación al anterior, este caso ejemplifica una experiencia de gestión gubernamental de humedales claramente diferente por cuanto marca una toma de posición activa de los organismos del Estado en acuerdo a los marcos jurídicos y a los procedimientos de rigor, aunque esto, como se verá, tendrá origen en la movilización de organizaciones no gubernamentales preocupadas por el efecto contagio hacia el área insular de modalidades ya consolidadas en el área continental.

El proyecto denominado Colony Park<sup>22</sup> publicitado por sus promotores como el «*primer desarrollo de vivienda permanente en una verdadera isla del Delta argentino*» planteaba como propuesta una urbanización náutica cerrada de unas 300 has de superficie en la Isla de Marzi con acceso exclusivo a través del canal Vinculación por transbordador (Figura 5).

<sup>18</sup> En relación a una denuncia interpuesta por la ONG Asociación Civil en Defensa de la Calidad de Vida.

<sup>19</sup> Según Anexo II de la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales N° 11.723/95 obras como diques y embalses figuran dentro de la categoría a ser evaluada por la autoridad provincial.

<sup>20</sup> Texto de la Ley 6.253/60 de preservación de los desagües naturales.

<sup>21</sup> El desarrollo de este ejemplo ha sido abordado en un trabajo anterior (Pintos, 2011).

<sup>22</sup> El proyecto plantea una superficie de 60 has. de lagunas interiores para deportes de vela y remo, una de red vial propia con acceso vehicular hasta cada lote a través de 3 transbordadores privados, red subterránea de agua, cloacas, gas, dos escuelas, un supermercado, shopping, sala de primeros auxilios, helipuerto, canchas de golf, 3 marinas para mas de 700 embarcaciones, canchas de básquet, tenis, vóley, Club House, vestuarios, SUM con restaurante y spa de última generación.

Figura 5. Cambios en la Isla de Marzi debidos al Proyecto Colony Park



Fuente: Foro Ambiental Capital, 2011

Para consolidar el área urbanizable y “proteger” al emprendimiento de las crecidas debidas al régimen deltaico, la isla fue sometida a intensas tareas de dragado y refulado de materiales sedimentarios, cuyas consecuencias fueron la drástica modificación de la morfología insular y la completa destrucción de la vegetación nativa.

Revelador de estos cambios es la descripción que se lee en un documento del Foro Ambiental Capital respecto de la transformación sobre el arroyo Anguilas, curso originalmente de cauce muy angosto, que “...hoy es ancho y ya no serpea entre juncuales: las máquinas lo han rectificadado y amplian su cauce, porque pretenden convertirlo en el canal interno de Colony Park”<sup>23</sup>.

Las obras hidráulicas se iniciaron en el año 2008 sobre la base de un permiso precario otorgado hacia el final de la gestión municipal precedente. Ese permiso no eximía sin embargo de la obtención de todas las certificaciones obligatorias definitivas; a pesar de lo cual el emprendimiento avanzó hasta la finalización de las obras hidráulicas sin contar con los permisos habilitantes definitivos. Frente al desentendimiento del Estado y la flexibilización de las exigencias en el cumplimiento de las normas y los necesarios mecanismos de control una vez más prevaleció la institución de los hechos consumados.

Como en otras ocasiones frente a este tema, las organizaciones ambientalistas fueron las encargadas de poner a la consideración pública lo sucedido y hacia finales de 2010 la ONG ambientalista “Asociación Civil en Defensa de la Calidad de Vida” obtuvo de la justicia una medida cautelar que ordenaba la paralización del emprendimiento, lo que vino a confirmar una medida similar concedida por la justicia federal a un grupo de antiguos pobladores isleños desalojados por la empresa desarrolladora.

Frente a la instalación pública del conflicto y su judicialización, el Municipio de Tigre que en sus inicios se había mantenido prescindente, asumió el tema en forma activa.

A partir de las clausuras judiciales lo que siguió fue una sucesión de actuaciones administrativas y un cambio de signo en la consideración política del conflicto, consistente en un posicionamiento crítico sobre las implicancias de este modelo urbanizador y sus connotaciones ambientales para el Delta. Ello derivó en un freno a este tipo de emprendimientos en las islas –aunque no en el área continental del mismo distrito- y el giro hacia un discurso fundado en la protección del humedal deltaico por su condición de ecosistema estratégico y uno de los espacios de mayor calidad ambiental y paisajística del aglomerado.

A poco del conflicto, en el año 2010 el Municipio de Tigre dispuso la formulación de un Plan local de manejo del Delta<sup>24</sup> cuyo primer producto fue la sanción de una norma cautelar que impedía precautoriamente la habilitación de emprendimientos de este tipo en la primera sección de islas hasta contar con un plan definitivo. Esta norma fue aprobada por unanimidad en el HCD en mayo de 2011 y acompañada por una exposición pública del intendente y sus funcionarios en clara oposición a Colony Park y a cualquier otra alteración del régimen ambiental y del modelo de ocupación tradicional del Delta.

En julio de 2011 el OPDS<sup>25</sup> (autoridad provincial en materia ambiental) convocó a una audiencia pública, en la que el propio municipio participó como uno de los principales contradictores del emprendimiento. Un mes más tarde, la

<sup>23</sup> Foro ambiental Capital (2010) Emprendimientos inmobiliarios en el bajo Delta. Disponible en: [http://www.foroambiental.org.ar/IMG/article\\_PDF/article\\_1165.pdf](http://www.foroambiental.org.ar/IMG/article_PDF/article_1165.pdf)

<sup>24</sup> El municipio convocó para esta actividad a la Fundación Metropolitana, para el diseño y aplicación de los componentes participativos del plan y a la Universidad Tecnológica Nacional para los estudios y propuestas técnicas. El componente participativo implicó la instalación de una receptoría física de opiniones en la Municipalidad de Tigre y otra en el HCD, una receptoría virtual a través de un blog; una encuesta a los habitantes isleños y una encuesta Delphi a un conjunto de actores calificados.

<sup>25</sup> Órgano provincial para el desarrollo sostenible.

gobernación avaló el acto administrativo a través del cual se denegaba la declaración de impacto ambiental a Colony Park y reclamaba presentación de un plan de recuperación ambiental del área.

Sin dejar de valorar lo sucedido ya que sienta un precedente de considerable valor en términos de actuación gubernamental frente a la desaprensión de desarrollos inmobiliarios de este tipo, desde nuestro punto de vista vale la pena señalar dos cuestiones de interés: por un lado que la reacción gubernamental llegó como respuesta tardía frente a la conflictividad y movilización de algunos sectores sociales frente a la consumación de obras y su publicitación abierta, y por otro, que dicho posicionamiento contrasta con la valoración dada a desarrollos de similares características en el área continental donde la destrucción del humedal ha sido moneda corriente en los últimos años.

### Reflexiones finales

“Porosidad administrativa” así caracterizan Pugliese y Sgroi (2012) al contexto en el que se desenvuelve el sistema de tramitación administrativa para emprendimientos inmobiliarios como los aquí tratados. Porosidad que como vimos resulta de una conjunción de factores consolidados a lo largo de los años hasta llegar a transformarse en consustanciales a las formas en que se produce y gestiona la ciudad.

De nuevo diremos que se trata del sustrato básico con el que el neoliberalismo a partir de los años noventa encontró los resquicios necesarios para articular su estrategia de despliegue en el territorio: creciente debilidad de las capacidades técnicas, obsolescencia del andamiaje jurídico e institucional para la gestión del territorio, atomización de organismos y procedimientos; desconexión entre los niveles jurisdiccionales responsables de las aprobaciones y una marcada aquiescencia gubernamental a la maquinaria realizadora del mercado inmobiliario.

En tanto estas son las brechas que se abren en la política pública territorial, la periferia urbana de uno de los aglomerados metropolitanos más importantes del mundo crece casi sin restricciones siguiendo el pulso del mercado desarrollador. Pero lo que está en juego aquí es bastante más que la fragmentación del territorio o los mayores costos atribuibles a la expansión desmedida de la ciudad; los riesgos más importantes se encuentran aún latentes y no están suficientemente dimensionados.

En primer lugar la periferia resigna vastísimas superficies de humedales que integran el patrimonio de bienes comunes de la gran ciudad sin que desde los gobiernos locales o la provincia se tome partido en su defensa o protección. Por caso, las estrategias territoriales generales anunciadas en la letra del DL 8912/77 que hubieran permitido armonizar las decisiones particulares de los municipios finalmente no llegaron a concretarse; debido a lo cual los procesos de urbanización funcionaron de manera autónoma, guiados por la lógica imperante en cada distrito.

Frente a lo anterior, las reacciones gubernamentales generadas a partir de la presión de movimientos sociales y ONGs ambientalistas como en el citado caso de Colony Park, parecen funcionar más como acciones especulativas de coyuntura –que en poco o nada resuelven la problemática de fondo– que como emergentes de decisiones basadas en una lectura y consideración reales de los problemas del territorio. Colony Park no podrá hacerse finalmente ¿pero es posible reestablecer las condiciones originales del humedal? ¿Es posible restituirle sus formas y funciones a cauces de arroyos ensanchados y canalizados, a islas terraplenadas, a vegetación nativa arrasada?

La necesidad de recuperar el control público del urbanismo para contener la compulsión urbanizadora sobre territorios de extrema fragilidad ambiental como estos aparece como una constante en los debates sobre el tema, lo que nos lleva a coincidir con Pugliese y Sgroi en que es preciso “*definir los espacios no urbanizables por razones ambientales, y en general, repensar las lógicas en virtud de las cuales se asigna socialmente la explotación, uso y goce del paisaje y los recursos naturales*” (Pugliese y Sgroi, 2012: 161).

En segundo lugar, la drástica alteración del escurrimiento superficial a partir de los cambios realizados en la topografía de la cuenca baja por la sucesión de emprendimientos hace suponer una mayor vulnerabilidad a las inundaciones a nivel micro-regional como resultado del taponamiento ejercido por el sistema de polders y terraplenes que aíslan a estos barrios del entorno inmediato y por la pérdida de la capacidad reguladora de los humedales cada vez más disminuidos en cuanto a superficies y funciones. El caso de San Sebastián es un claro ejemplo de esto. Malagnino (2011) muestra que como resultado de las obras llevadas a cabo por este mega-emprendimiento, la llanura de inundación del Río Luján en esa sección fluvial pasó de un ancho inicial de 4.593 m a 2.573 m, es decir que experimentó una disminución del orden del 44%.

De persistir las transformaciones en curso la periferia metropolitana será cada vez más vulnerable y también menos diversa; se habrá perdido un conjunto de ecosistemas valiosos, mercantilizados como cualquier otro producto resultante de la actividad social. Los mecanismos de la acumulación por desposesión a nivel suburbano en esta fase del capitalismo en alianza con la praxis del urbanismo neoliberal y su continuidad neo-desarrollista ofrecen por ahora márgenes extremadamente angostos a una acción coordinada de política pública en la protección activa de los humedales. Por el momento sólo se alzan las voces de los sujetos de “a pie”, quienes desde una posición desventajosa construyen pequeños brechas de resistencia.

**Bibliografía**

Agudelo Patiño, Luis Carlos (2001) Indicadores de sostenibilidad y ordenación del territorio. Huella ecológica y ecosistemas estratégico en Medellín, Colombia. En: III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Gijón.

Berque, Augustin (2008) Les rurbains contre la nature, *Le Monde diplomatique*, février 2008. <http://www.monde-diplomatique.fr/2008/02/BERQUE/15586> (Consultado en agosto de 2012)

CEPAL (2010) Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, ISBN: 978-92-1-021073-7.

Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (2007) *Estudio sobre urbanizaciones cerradas en la RMBA*. Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires. Mimeo.

Félez, Mariano y López, Emiliano (2012) *Proyecto neodesarrollista en la Argentina: ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* Buenos Aires Herramienta - El Colectivo.

Fernández, Raúl y Varela, Omar (2003) Mercantilización de los servicios habitacionales y privatización de la ciudad. Un cambio histórico en los patrones de expansión residencial de Buenos Aires a partir de los noventa. En *La cuestión urbana en los 90 en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, comp. Andrea Catenazzi y Juan Lombardo, 43-74. Buenos Aires, UNGS.

Gudynas Eduardo (2012) Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. En: *revista Nueva Sociedad* No 237, enero-febrero de 2012, ISSN: 0251-3552.

Harvey, David (2004) El nuevo imperialismo: Acumulación por desposesión. En *El nuevo desafío imperial*, eds. Leo Panitch y Colin Layes. Socialist Register, Vol. 40, 99-129.

Harvey, David (2008) El derecho a la ciudad. *New Left Review* 53: 23-39.

Janoschka, Michael (2002) El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE* vol.28, n.85: 11-20. ISSN 0250-7161. doi: 10.4067/S0250-71612002008500002.

López Levi, Liliana (2008) Tijuana: imaginarios globales, fortificaciones locales. *Sociológica*. Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, 23 (66): 121-153.

Malagnino, Eduardo (2011) Geomorfología y peligrosidad geológica en el valle del Río Luján y el impacto de las modificaciones antropogénicas sobre su planicie de inundación. Disponible en: [http://es.scribd.com/fullscreen/55755823?access\\_key=keyc4wz2jzmrj5ijthly](http://es.scribd.com/fullscreen/55755823?access_key=keyc4wz2jzmrj5ijthly) (consultado en mayo de 2012)

Muñoz, Francesc (2007) Paisajes ateritoriales, paisajes en huelga. En *La construcción social del paisaje*, ed. Joan Nogué, 293-323. Madrid, Editorial Biblioteca Nueva.

Narodowski, Patricio (2008) *La Argentina pasiva. Desarrollo e instituciones, más allá de la modernidad*. Buenos Aires, Editorial Prometeo.

Pintos, Patricia (2011) “Tensiones del urbanismo neoliberal en la gestión de humedales urbanos”. En: *Memorias: seminario geografía crítica: territorialidad, espacio y poder en América Latina*. In: Seminario Geografía Crítica: Territorialidad, Espacio y Poder en América Latina, 28-30 Septiembre 2011, Repositorio institucional de la UNAL, Bogotá, pp. 211-235. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/6173/243/susanabarreralobaton.2011.pdf> (consultado el 15 de septiembre de 2012).

Pintos, Patricia y Narodowski, Patricio (Coords.) (2012) *La privatopía sacrilega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Buenos Aires, Imago Mundi.

Pintos, Patricia y Sgroi, Alejandra (2012) “Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján. Estudio de la megaurbanización San Sebastián”. En: Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Ecología Urbana: desafíos y escenarios de desarrollo para las ciudades Latinoamericanas / Almeida Leñero, Lucía [et.al.]. - 1a ed. - Gral. Sarmiento: Ecología Urbana, pp 1.594 a 1964. ISBN 978-987-28177-1-8

Pugliese, Luciano y Sgroi, Alejandra (2012) La legalidad formal. El papel de la administración en la aprobación de las urbanizaciones cerradas en humedales: una institucionalidad borrosa. Análisis del marco legal y normativo. En: Pintos, P. y Narodowski, P. (Coord.) *La Privatopía Sacrilega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján*. Imago Mundi, Buenos Aires.

Ríos, Diego (2005) Planificación urbana privada y desastres de inundación. Las urbanizaciones cerradas polderizadas en el municipio de Tigre, provincia de Buenos Aires, Argentina. En *Revista Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. V. Nº 17: 63-83. El Colegio Mexiquense, A.C.

Roitman, Sonia (2004) Urbanizaciones cerradas: estado de la cuestión hoy y propuesta teórica. *Revista de Geografía Norte Grande*. (32): 5-19, [http://www.geo.puc.cl/html/revista/PDF/RGNG\\_N32/art01.pdf](http://www.geo.puc.cl/html/revista/PDF/RGNG_N32/art01.pdf) (Consultado en agosto de 2011).

Romero, Hugo (2009) Comodificación, exclusión y falta de justicia ambiental. En *Globalización y territorio: Reflexiones geográficas en América Latina*, eds. Ovidio Delgado Mahecha y Hellen Crisancho Garrido, 243-292. Bogotá, Biblioteca Abierta, Colección General, Serie Geografía. Universidad Nacional de Colombia.

Smith, Neil (2008) Neo-liberalism: Dominant but dead. *Focaal—European Journal of Anthropology* 51: 155-157. DOI: 10.3167/fcl.2008.510113.

Stiglitz, Joseph (2002) “Argentina, short-changed: Why the nation that followed the rules fell to pieces”, [http://www.yorku.ca/drache/talks/2002/stiglitz\\_argentina.pdf](http://www.yorku.ca/drache/talks/2002/stiglitz_argentina.pdf), (consultada el 6 de septiembre de 2012).

Svampa, Maristella (2011a) Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial. En *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, coord. Héctor Alimonda, 181-215. Buenos Aires, CLACSO-CICCUS Colección Grupos de Trabajo.

Svampa, Maristella (2011b) Argentina, una década después. Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular. *Nueva Sociedad* 235: 17-34.

Torres, Horacio (1998) Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: La suburbanización de las élites. En Seminario *El nuevo milenio y lo urbano*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Theodore, Nik; PECK, Jamie y BRENNER, Neil (2009) Urbanismo Neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. En: *Revista Temas Sociales* N° 66. SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile.