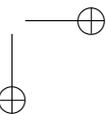
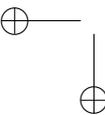
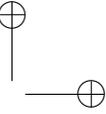


La privatopía sacrílega



Patricia Pintos | Patricio Narodowski
(coordinadores)

La privatopía sacrílega

Efectos del urbanismo privado en humedales
de la cuenca baja del río Luján





COLECCIÓN BITÁCORA ARGENTINA
Dirigida por Alejandro Falco

Patricia Pintos y Patricio Narodowski (coordinadores)

La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján. 2a ed. revisada. Buenos Aires: Imago Mundi, 2015.

240 p. 22x15 cm

ISBN 978-950-793-216-8

1. Ecosistemas. 2. Humedales

CDD 577.1

Fecha de catalogación: 01/09/2015

©2015, Patricia Pintos y Patricio Narodowski (coordinadores)

©2015, Ediciones Imago Mundi

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina. Tirada de esta edición: 500 ejemplares

Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2015 en Gráfica San Martín, Pueyrredón 2130, San Martín, provincia de Buenos Aires, República Argentina. Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo por escrito del editor.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Dr. Aníbal Viguera
Decano

Dra. Gloria Chicote
Vicedecana

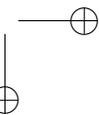
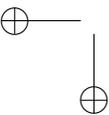
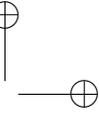
Prof. Ana Julia Ramírez
Secretaria de Asuntos Académicos

Dr. Fabio Espósito
Secretario de Posgrado

Dra. Susana Ortale
Secretaria de Investigación

Prof. Laura Agratti
Secretaria de Extensión Universitaria

María Eugenia Zaparart
Secretaria de Asuntos Estudiantiles



Índice general

Prólogo	Diego Ríos	I
Introducción	Patricia Pintos y Patricio Narodowski	XIII
1	Cambios en la configuración de los territorios metropolitanos y proyectos en pugna en un país de la periferia capitalista. Patricia Pintos y Patricio Narodowski	1
	1.1. Los antecedentes (pág. 2) - 1.2. Cartografías del urbanismo neoliberal (pág. 3) - 1.3. El Estado y los actores del mercado del suelo urbano en la RMBA (pág. 10) - 1.4. Urbanizaciones cerradas polderizadas en la cuenca baja del río Luján (pág. 13)	
2	Los diversos abordajes de la relación entre ecología, economía y sociedad. Patricio Narodowski	17
	2.1. Introducción (pág. 17) - 2.2. La problemática bajo estudio desde la teoría neoclásica (TNC) (pág. 18) - 2.3. La teoría evolucionista y la economía ecológica (pág. 26) - 2.4. Economía ecológica radical (pág. 37) - 2.5. Conclusiones (pág. 42)	
3	Expansión urbana y sus impactos en los servicios ecológicos en la cuenca del río Luján. Leonardo Fernández	45
	3.1. Introducción (pág. 45) - 3.2. La expansión urbana consume suelo fértil (pág. 49) - 3.3. La ocupación urbana en los valles de inundación altera el comportamiento hídrico (pág. 53) - 3.4. Se banaliza el paisaje y se pierde biodiversidad (pág. 56) - 3.5. Planificar la complejidad: aportes de la ecología urbana (pág. 58)	
4	Urbanizaciones cerradas en humedales de la cuenca baja del río Luján. Características locacionales y dimensiones del fenómeno. Silvina Fernández, Claudia Kochanowsky y Noelia Vallejo	61
	4.1. Introducción (pág. 61) - 4.2. Transformaciones metropolitanas producidas desde los noventa (pág. 62) - 4.3. La ciudad cerrada y los imaginarios (pág. 65) - 4.4. Mercantilización de paisajes, nuevos mercados y transformaciones en el paisaje (pág. 68)	
	ciudad71 - 4.6. Urbanizaciones acuáticas o polderizadas en la cuenca baja del río Luján (pág. 75) - 4.7. Características espacio-temporales del fenómeno (pág. 76) - 4.8. Proceso de desarrollo, transformación	

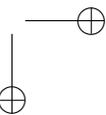
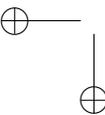
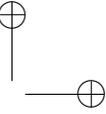
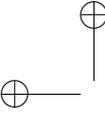
X •

- del medio y características constructivas (pág. 91) - 4.9. Consideraciones finales (pág. 93)
- 5 El papel de la administración en la aprobación de las urbanizaciones cerradas en humedales: una institucionalidad borrosa. Análisis del marco legal y normativo. **Luciano Pugliese y Alejandra Sgroi** 97
- 5.1. La legalidad formal (pág. 98) - 5.2. Normativa urbanística-territorial e instrumentos de gestión (pág. 99) - 5.3. La cuestión ambiental (pág. 103) - 5.4. La gestión del agua (pág. 106) - 5.5. Sistema de procedimientos (pág. 110) - 5.6. La precariedad técnico jurídica del ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires (pág. 112) - 5.7. Las prácticas reales (pág. 114) - 5.8. Porosidad administrativa (pág. 116) - 5.9. Judicialización (pág. 124) - 5.10. Incertidumbre y modalidades operativas (pág. 129) - 5.11. ¿Un rumbo distinto? (pág. 131) - 5.12. Las brechas de la política pública (pág. 133)
- 6 Áreas naturales protegidas. Problemáticas ambientales derivadas de la construcción de urbanizaciones cerradas. **María Inés Botana, Gabriela D’Amico y Andrea Pérez Ballari** 137
- 6.1. Introducción (pág. 137) - 6.2. Caracterización físico-natural de la cuenca del río Luján (pág. 139) - 6.3. Áreas naturales protegidas (pág. 140) - 6.4. Proximidad y solapamiento entre áreas naturales protegidas y urbanizaciones cerradas polderizadas (pág. 144) - 6.5. Intervención antrópica en el entorno inmediato de las áreas naturales protegidas (pág. 145) - 6.6. Transformación de zonas al interior y en el entorno de las reservas por la construcción de equipamiento e infraestructura asociados o no a las urbanizaciones cerradas polderizadas (pág. 147) - 6.7. Pérdida de ecosistemas naturales (humedal) con la consecuente pérdida de biodiversidad (pág. 149) - 6.8. Vulneración de los marcos normativos (pág. 150) - 6.9. Problemáticas ambientales en la Reserva Natural Otamendi en relación a las urbanizaciones cerradas polderizadas (pág. 151) - 6.10. Reflexiones finales (pág. 154)
- 7 Proyectos inmobiliarios y proyectos alternativos en humedales. Un ejercicio de rentabilidades comparadas. **Patricio Narodowski y Demian Panigo** 157
- 7.1. Introducción (pág. 157) - 7.2. El cálculo de los beneficios de la renta inmobiliaria y de la puesta en valor de la tierra para proyecto de barrio cerrado polderizado con lagunas (pág. 158) - 7.3. El cálculo de los beneficios del proyecto alternativo de utilización sustentable de los humedales (paseo recreativo) (pág. 160) - 7.4. Alternativas de política para la conservación y el usufructo comunitario de los humedales (pág. 161) - 7.5. Conclusiones (pág. 162)
- 8 Escobar: un caso de defensa activa de humedales. **Mariana Méndez** 167
- 8.1. Una lógica para el análisis de la experiencia y los actores involucrados (pág. 167) - 8.2. El valor local y la defensa de los humedales (pág. 170)

Índice general • XI

- 8.3. La institucionalización de la participación (pág. 171) - 8.4. La audiencia pública (pág. 175) - 8.5. El estado de la situación y las dificultades de la resistencia (pág. 185)

Reflexiones finales. Patricia Pintos y Patricio Narodowski	187
Autores	191
Referencias bibliográficas	197



Prólogo

Diego Ríos

.....

Las tierras inundables pertenecientes a la baja cuenca del río Luján – periféricas en el contexto del Aglomerado Gran Buenos Aires (AG-BA) – se han visto transmutadas abruptamente durante las últimas décadas.

Donde hace poco tiempo atrás se alternaban áreas urbanizadas dispersas, huertas adaptadas a esas condiciones físico-naturales, recreos sindicales, emprendimientos forestales y, en especial, grandes extensiones de tierras vacantes (en su mayoría bajo dominio privado y sin un uso productivo definido), surgieron de entre los fangos de esas tierras inundables urbanizaciones cerradas, marinas, lagos, canales, complejos de oficinas corporativas, hoteles de lujo, centros comerciales, nuevos accesos viales, entre otros «artefactos de la globalización». Claramente, las urbanizaciones cerradas lideraron el fenómeno de urbanización de esas tierras anfibias, alcanzando un sorprendente grado de propagación y celeridad. Mientras que en los últimos años de la década del setenta, la superficie ocupada por los primeros emprendimientos sumaba poco más de 200 hectáreas, a comienzos de la segunda década del presente siglo, algo más de cincuenta de ellos conquistaban más de 7.000 hectáreas de superficie en toda la baja cuenca del río Luján.

La mayor especificidad de este proceso urbano reside, no obstante, en la forma en que fueron incorporadas esas tierras inundables. En esta ocasión, los grandes rellenos fueron la técnica constructiva elegida para mitigar el efecto adverso de las inundaciones, elevando la altura del terreno en promedio 1,7 metros respecto de la cota original. Con esa técnica se logró «cumplir», por un lado, con la normativa provincial vigente que regula la urbanización en esas condiciones y, por otro, la comercialización de un producto «fuera del alcance de las aguas», en el que se ofrecen viviendas al ras del suelo de acuerdo a las pautas de consumo de los grupos mejor posicionados.

II • Diego Ríos

La aplicación de la técnica de los grandes rellenos involucró el movimiento de millones de metros cúbicos de suelos que se obtuvieron, principalmente, de los propios bañados («despanzurrándolos», según la metáfora alegórica de un referente de una ONG que resiste a estos procesos) y, en algunas ocasiones, de las islas del delta del Paraná o de los excedentes de las obras hidráulicas que se efectuaban en la zona. La obtención de suelos como material de aporte a utilizarse en las áreas a ser urbanizadas dentro de estos emprendimientos, se llevó adelante a través de dos métodos de movimientos de suelos: el mecánico (palas mecánicas, camiones, etcétera) y el de refulado hidráulico (dragas, tuberías, etcétera); como resultado de ello se generó una nueva geografía que alterna zonas sin relleno y con rellenos, y dentro de estas últimas, lagos, canales y marinas y nuevas líneas de costas sobre el río Luján.

Los flamantes productos inmobiliarios, asociados con las pautas globales del urbanismo neoliberal (siendo las *gated communities* del sur de la Florida/Estados Unidos el modelo a imitar localmente), han gestado un nuevo paisaje que denota una profunda escisión respecto de la realidad y de la historia local que conservaban esas tierras inundables de la baja cuenca del río Luján. Para los habitantes locales preexistentes, estas transformaciones espaciales representan situaciones e intereses encontrados: de extrañamiento; de nuevas expectativas laborales; de freno a la urbanización de los grupos «no deseados» según los intereses de los propietarios de tierras y de los grupos de ingresos medios; de limitación de tierras inundables vacantes para la toma de tierras por parte de los grupos menos beneficiados; de trastrocamiento de la historia y de las representaciones sobre esos espacios inundables; de impactos ambientales adversos que se derivan de esas grandes construcciones; de incertidumbre ante la respuesta que esa nueva geografía pueda llegar a tener una vez que acontezca una gran inundación, entre otros tantos.

El libro que está en nuestras manos aborda, precisamente, este singular, complejo y contradictorio conjunto de procesos que se vinculan con la urbanización de la baja cuenca del río Luján, liderado por las urbanizaciones cerradas sobre rellenos. Consideramos que la elección del estudio de caso por parte de los autores de la obra es por demás pertinente; sería innegable sostener que este inédito fenómeno urbano se coloca entre los cambios espaciales más relevantes y vertiginosos ocurridos en la historia del Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA). Solo basta con realizar el ejercicio visual de observar las imágenes satelitales a escala metropolitana, a través del afamado programa de acceso gratuito por Internet que reproduce ese tipo de imágenes de todo el globo, para advertir la significación geográfica que han alcanzado estos procesos en la «Reina del Plata».

Los autores de *La privatopia sacrílega* interpelan con su trabajo las tramas y los actores sociales que intervinieron en los indicados procesos de transformación urbana ocurridos durante las últimas décadas en la baja cuenca del río Luján. En los capítulos que conforman la obra se reconstruye, a partir de distintas miradas y temáticas tratadas, el trasfondo y las consecuencias que activan estos nuevos procesos de urbanización de esas áreas inundables de la periferia de la metrópoli porteña. Para ello, los autores describen y reflexionan en torno a dos núcleos de análisis medulares a la problemática tratada: por un lado, el avance del modelo del urbanismo neoliberal fundado en una alianza de intereses convergentes entre los actores económicos privados asociados a estos emprendimientos y el Estado en sus distintos niveles de gestión y organismos intervinientes y, por otro lado, las consecuencias adversas sobre áreas de extrema fragilidad que se derivan de las transformaciones hasta el momento desconocidas que implican esas singulares formas de incorporación urbana de tierras inundables.

Las políticas urbanas, hidráulicas y ambientales respecto de la urbanización de esas tierras inundables fueron mayoritariamente convergentes a los intereses de los grandes grupos empresarios, tal como señalan críticamente los autores de la obra. A pesar que las acciones y los discursos realizados por el Estado no se encuentran totalmente encolumnados, se advierten, en especial en el nivel de gestión provincial (y también en otros niveles), prácticas administrativas de los distintos organismos intervinientes que terminaron convalidando la expansión de las urbanizaciones cerradas sobre rellenos en tierras de extrema inundabilidad y fragilidad ambiental. Como resultado de estos hechos consumados, operó una suerte de «desentendimiento» sobre las consecuencias urbano-ambientales adversas que estos emprendimientos suburbanos puedan conllevar a partir de su presencia en la zona.

Cabe destacar — como hacen detalladamente los autores — que la baja cuenca del río Luján, ubicada en una zona de interfase ecológica pampadelta, genera una variedad de servicios ambientales que son valorados positivamente por la sociedad, tales como belleza escénica, protección y depuración de los recursos hídricos, conservación de la biodiversidad y amortiguación de impactos por inundaciones, entre otros. Esta claro que la forma en que avanzó (y continúa haciéndolo) el proceso de urbanización analizado en la obra, pone en jaque la subsistencia de los servicios y recursos ambientales señalados, los cuales guardan vital importancia para la sostenibilidad ambiental no sólo de la cuenca, sino de todo el AGBA.

El planeamiento crítico que nos ofrece *La privatopia sacrílega*, asimismo, es posible de enmarcar en las discusiones generales sobre las problemáticas urbano-ambientales que emergen de las transformaciones

IV • Diego Ríos

espaciales que están aconteciendo en los últimos tiempos en las ciudades del mundo, especialmente aquellas de condición periférica. Más allá de las particularidades de cada caso, es posible advertir patrones comunes que se enlazan con la importancia que han adquirido los procesos de urbanización para la reproducción del capital durante la etapa actual de la globalización, cuyas contradicciones tienen alcances directos en las dinámicas económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales de cada ciudad.

Desde las últimas décadas del siglo pasado, el capital inmobiliario financiero viene conquistando e imponiéndose sobre los procesos de producción de espacio urbano, tal como indican los autores del libro en su análisis del caso de estudio tratado. Durante mucho tiempo, «lo inmobiliario» ha sido considerado como un sector secundario o de fuga en momentos de crisis del propio circuito tradicional del capital (asociado con la industria), para dejar de serlo y pasar a ocupar un primer plano a partir de la crisis de la década del setenta motivada por el cambio de régimen de acumulación (del fordista al posfordista o flexible) dentro del capitalismo. Este proceso se concreta cuando el capital inmobiliario es absorbido por el capital financiero. La participación de este último es cada vez más relevante en «lo inmobiliario», con ello las oficinas corporativas, los edificios residenciales de alto estándar, los hoteles de lujo, las urbanizaciones cerradas, entre otros «artefactos urbanos de la globalización», son producidos como si fuesen otro bien financiero más. La presencia y la manera en que estas nuevas formas del urbanismo neoliberal se desarrollan en las ciudades, bajo la lógica apremiante del capital inmobiliario-financiero, conlleva a mayores niveles de desigualdad, privatización, fragmentación urbana, segregación socioeconómica, marginalización social, degradación y contaminación ambiental, entre otras contradicciones propias del capitalismo.

Para que el mercado se desarrolle en materia urbana, el Estado capitalista ocupó, ocupa y seguirá ocupando un lugar de vital importancia; ello se verifica a partir de la capacidad que este último guarda para operar sobre grandes escalas territoriales tanto en materia de modificación de la legislación urbanística, como de inversiones en grandes obras públicas de interés privado. Durante la etapa actual de la globalización, a pesar de que se intentó instalar un discurso que apelaba a la «ausencia de los Estados» frente al accionar dominante del libre mercado, las prácticas de los Estados en estos asuntos no han demostrado esa premisa, sino todo lo contrario.

En el contexto de la crisis de la década del setenta, de una mayor competitividad intraurbana y de difusión de un consenso general en el que se postula que las ciudades que adopten una actitud emprendedora en relación al crecimiento económico alcanzarán beneficios positivos, surge la

gestión urbana emprendedora, en reemplazo de la gestión urbana administrativa anterior. En muchos casos, este tipo de gestión – que forma parte central del urbanismo neoliberal – se ha fundado en coaliciones de las que también son partícipes organizaciones no gubernamentales y, en especial, actores económicos privados con singular liderazgo.

El avance del urbanismo neoliberal ha dejado de concebir a la ciudad (y a sus ciudadanos) como un todo, para centralizarse en aquellas partes (y grupos socioeconómicos) más «apetecibles» a los intereses del capital. Los grandes proyectos de renovación urbana, de recuperación patrimonial, etcétera, prosperan sobre áreas céntricas/portuarias degradadas, por ejemplo, siendo a menudo desalojados sus antiguos habitantes (por el uso de las fuerzas públicas, por el alza en los precios del m² y de los alquileres, etcétera) y desperdigados a otras zonas de la ciudad, generalmente, de peores condiciones urbano-ambientales. Esta selectividad de esos proyectos/productos urbanos radica no sólo en cuanto a su específica localización espacial dentro de la ciudad (la que permite mayores rentabilidades), sino que también se vincula hacia quiénes están dirigidos esos proyectos/productos: los grupos de medio-altos y altos ingresos, los empresarios exitosos, el turismo internacional, entre otros. Así, se vienen potenciando los procesos de producción de espacios semi-públicos o privados destinados a grupos socioeconómicos específicos, mientras que la gran mayoría de la población citadina queda fuera de estas inversiones y políticas urbanas.

Las áreas de contacto tierra-agua o los llamados frentes de agua urbanos, aparecen como los sitios más requeridos para la localización de grandes proyectos urbanos (sean estos públicos o privados) y de otros productos asociados con el urbanismo neoliberal. En momentos de mayor difusión del discurso ambiental (utilizado por distintos grupos de las sociedades modernas con intereses contrapuestos) y de concientización sobre el deterioro de ciertos elementos naturales, la asociación verde + agua se ha tornado un bien escaso y valorado positivamente en los ámbitos urbanos, permitiéndoles a los lotes, predios, departamentos con vista/uso del «preciado elemento líquido», la obtención de rentas diferenciales. Últimamente, el avance de la urbanización sobre áreas próximas a frentes marítimos, fluviales o lacustres se ha constituido en una característica por demás difundida. Los emprendimientos residenciales, turísticos o recreacionales, en los que se entrelazan tierra y agua de ciudades tales como Miami (Estados Unidos), Dubai (Emiratos Árabes Unidos) o Ciudad del Cabo (Sudáfrica), son ejemplo de lo anterior. Parece que este modelo no cesa de reproducirse y de expandirse en nuevos lugares de todo el mundo.

Estos procesos de urbanización – como los puestos en cuestión en esta obra – provocan una parcialización de la naturaleza, reemplazando

VI • Diego Ríos

su multidimensionalidad por una unidimensionalidad artificial, y ello, sin lugar a duda, alcanzan sus máximas consecuencias en la instancia actual del modo de producción capitalista. El grado de desarrollo científico-técnico y la capacidad de los capitales invertidos en esas monumentales transformaciones sobre las condiciones naturales del espacio, no encuentran parangón en toda la historia social de la naturaleza precedente. Frente a un mayor grado de explotación, detrás de rendimientos económicos superiores, se evidencian cada vez mayores impactos negativos, los cuales se expresan en la degradación y la contaminación ambiental, en la pérdida de servicios ambientales, en la reducción de recursos naturales, etcétera.

A modo de complemento de los resultados conseguidos por los autores del presente libro, quisiéramos destacar algunos datos históricos de los procesos urbano-ambientales aquí abordados y que encuentran en los bañados de Tigre (en el que también confluye la baja cuenca del río Reconquista) el lugar de su cimentación, para luego con esas bases expandirse por el resto de la cuenca del río Luján. El municipio de Tigre conserva una de las historias más prolíferas en lo que se refiere a los procesos de urbanización de tierras inundables de todo el AGBA, cuyas raíces se inician a principios del siglo xvii. A pesar de esa nutrida historia, es en la década del setenta cuando se produce un giro drástico en la forma en que se urbanizan sus tierras inundables. Desde ese entonces, se gestan los cambios profundos que tienen como objetivo la incorporación urbana de grandes extensiones de tierras vacantes inundables para la expansión de los emprendimientos suburbanos sobre rellenos, no sólo en los bañados de Tigre sino también en los del resto de cuenca. Veamos, a continuación, algunos de los procesos partícipes de esas sendas fundacionales más importantes.

Grandes obras públicas, valorización de las tierras inundables y bases de las empresas de dragados en el mercado inmobiliario

Hacia fines de la etapa de la urbanización protagonizada por los loteos populares, se efectuaron dos obras de envergadura en los bañados de Tigre que tuvieron gran repercusión en la etapa de urbanización neoliberal posterior. En 1965 se construye la autopista Panamericana (actual Acceso Norte) y su ramal a Tigre alcanza la localidad homónima poco antes de la desembocadura que tiene el río Reconquista sobre el río Luján. En ese entonces también se realizó la pavimentación de la ruta provincial N° 27, mejorando a partir de ambas obras viales la accesibilidad de la zona y repercutiendo en la valorización urbana, en especial, de las tierras vacantes inundables de los bañados.

En ese proceso de valorización urbana de los bañados tuvo un papel central, además, la respuesta que elaboró el gobierno provincial ante las inundaciones de la cuenca del río Reconquista (especialmente luego de los episodios de la década del cincuenta y del año 1967). A fines de la década del sesenta, la Dirección Provincial de Hidráulica resuelve llevar adelante el canal Aliviador como respuesta técnica a las inundaciones (a ella debe agregársele la represa Roggero, en su tramo en la cuenca alta). Quien gana la licitación de esa obra es la empresa Pentamar SA, especializada en obras hidráulicas de dragados y en obras portuarias. La obra es prácticamente finalizada en 1971. Para dicha empresa el canal Aliviador terminó significándole una serie de ventajas, entre las que se destacan: modernización de maquinaria, posicionamiento en el mercado de dragados y adquisición de sus primeras propiedades en la zona (adyacentes al canal Aliviador), otorgadas por la provincia como forma de pago por realización de esa importante obra.

La presencia del canal Aliviador, asimismo, permitió que algunas zonas internas del bañado fueran accesibles (navegables) al río Luján y, por consiguiente al delta, de modo que rápidamente entraron en proceso de valorización urbana. Quien aprovechó esa atractiva situación fue otra empresa de dragados DYOPSA (Dragados y Obras Portuarias SA), competidora de la anterior, y una empresa constructora, Supercemento SA, de capitales hermanos (originariamente italianos, luego nacionalizados), quienes compraron en 1972 una enorme cantidad de tierras inundables en la zona. Algunas de esas tierras estaban localizadas propiamente en el «corazón» del bañado, siendo casi inaccesibles, mientras que otras, eran linderas al recientemente inaugurado canal Aliviador y al río Luján.

Para fines de esa década, el grupo Supercemento-DYOPSA presentó en sociedad su mega-proyecto urbano: el Complejo Urbano Integral Benavidez (CUIB). Dicho proyecto fue la primera propuesta asumida por el capital privado que planteó la urbanización de grandes extensiones de tierras inundables a partir de la técnica de los rellenos en la cuenca, en momentos donde el mercado suburbano se alejaba del negocio de los loteos populares para concentrarse en los Clubes de Campo (CC), claramente más rentable y en crecimiento por las políticas socioeconómicas y urbanas que se aplicaban por ese entonces. A pesar que el proyecto CUIB avanzó en la aprobación de las instancias administrativas, bajo el amplio beneplácito de los gobiernos provincial y municipal, la falta de fondos hizo que sus encargados frenaran transitoriamente la construcción de esa propuesta.

Las mejoras en la accesibilidad y las posibilidades de concreción de ese mega-proyecto, activaron la valorización urbana de las propiedades linderas, apareciendo las dos primeras urbanizaciones cerradas sobre

VIII • Diego Ríos

rellenos en tierras de los bañados (ambas también próximas al canal Aliviador), estos son los clubes de campo: *Boat Center* (de fines de los setenta) y *Náutico Hacoaj* (de comienzos de los ochenta).

El enlace de ambos grupos empresarios (Pentamar SA y Superce-mento DYOPSA) con los bañados de Tigre nace de esta historia, de la localización de sus puertos de dragas a la vera del río Luján, y de consti-tuirse – a posteriori – en las grandes urbanizadoras de esas tierras inun-dables. En las próximas décadas estas empresas se encargaron no sólo de la construcción de los grandes rellenos, canales, marinas, obras viales y de infraestructuras de redes y servicios destinados a las urbanizaciones cerradas, sino también de las grandes obras viales e hidráulicas que se realizaron en la zona, concesionadas por el sector público, pero de claro interés privado. Este papel central en tanto «moldeadores» de la nueva geografía de esas tierras inundables parece repetirse en el resto de la cuenca baja del río Luján, a medida que avanzaron los emprendimientos construidos por estas mismas empresas.

Disputas por las tierras inundables, urbanismo neoliberal y posicionamiento del capital inmobiliario-financiero en el negocio de las urbanizaciones cerradas

A fines de la etapa de los loteos populares, quienes tuvieron un prota-gonismo destacado en la urbanización de los bañados de Tigre fueron los grupos menos beneficiados, erigiendo varias de las villas de emergen-cia y asentamientos precarios aún existentes, localizados – muchos de ellos – en las proximidades la ruta provincial N° 27 pavimentada desde 1965. Esa tendencia creciente se vio limitada por las políticas econó-micas, sociales, urbanas, etcétera, que implementó el último gobierno militar hacia fines de la década del setenta. Para el poder político de ese entonces – tanto a nivel de gestión provincial como municipal – las villas de emergencia (y los grupos empobrecidos que en ellas residían) eran percibidas como peligrosas, en tanto lugar propicio para el refugio y reproducción de la subversión. Así, la recurrencia histórica de estos grupos a las áreas inundables motivada principalmente por la falta de opciones generadas por el mercado de suelos y las restringidas políti-cas públicas en materia de vivienda social, se vio limitada también por los aspectos político ideológicos y por las ambiciones que las grandes empresas constructoras y de dragados comenzaron a tener sobre ellas – hacia fines de los años setenta – cuando su transformación (previo relleno) se convirtió en un rentable negocio inmobiliario.

Para el poder político provincial y municipal, el megaproyecto CUIB y los clubes de campo de menores dimensiones posteriores se consti-tuyeron en una de las estrategias para frenar el crecimiento de villas de

emergencia en la gran cantidad de tierras disponibles existentes en los bañados. Desde ese entonces, para el nivel de gestión local esos objetivos fueron prioritarios en la agenda política, por lo que se elaboraron distintas estrategias para limitar el crecimiento de los grupos «indeseables» y favorecer a los emprendedores y sus desarrollos inmobiliarios en los bañados. Esto comenzó a advertirse durante las intendencias de facto de Pérez Ibarra y de Ubieto. Particularmente, este último es quien va a cumplir un papel notable dada la prioridad que ganan las urbanizaciones cerradas sobre rellenos para su gestión; claro está, gestión de inusual extensión temporal: el primer gobierno transcurre entre los años 1979 y 1983, y los cuatro siguientes entre los años 1987 y 2006, cuando fallece.

Pero es recién a comienzos de la década del noventa cuando se producen las condiciones económicas, políticas y sociales favorables para la propagación de las urbanizaciones cerradas en las tierras inundables. En ese contexto, el proyecto Nordelta (sucesor del antiguo CUIB) es aprobado por la provincia y por el municipio en el año 1992. Poco tiempo después, se produce en cascada la presentación de nuevas urbanizaciones cerradas, constituyendo dichos emprendimientos el camino de «desarrollo urbano» elegido por el poder político local para esas áreas inundables. Desde el Ejecutivo local se procuró tornar «apetecible» su territorio inundable para las inversiones privadas, por lo que se hilvararon rápidamente estrategias que procuraron: mayor «flexibilización» en la legislación urbana; celeridad en la aprobación de los trámites administrativos requeridos para ese tipo de emprendimientos e inversiones públicas en obras de gran interés para los grupos empresarios.

Luego de iniciarse las obras de mega-proyecto Nordelta, la falta de fondos hizo que la empresa Supercimiento-DYOPSA le vendiera — a finales de la década del noventa — el 50 % accionario de su empresa Nordelta SA, a Consultatio SA. Esta última empresa, es una administración de fondos de inversión cuyas inversiones provienen de capitales internacionales, de la compra-venta y alquiler de inmuebles y de capitales financieros obtenidos por la colocación de acciones en la Bolsa de Buenos Aires. Desde ese entonces, Consultatio SA comanda los destinos de Nordelta SA y de la megaurbanización cerrada más afamada del país.

La empresa de dragados Pentamar SA, por su parte, compró en 1994 tierras que anexó a su propiedad inicial (próxima al canal Aliviador) y se asoció con la empresa desarrolladora EIDICO para lanzar la primera propuesta de ambos: la urbanización cerrada Santa María de Tigre. A partir del éxito logrado con ese emprendimiento, Pentamar SA adquirió grandes cantidades de tierras de los bañados (poco menos de 1.200 ha.) para vendérselas principalmente a la empresa desarrolladora EIDICO. El rápido crecimiento de esta última se basa en la herramienta financiera del fideicomiso, por lo que son los consumidores usuarios y ren-

X • Diego Ríos

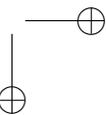
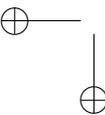
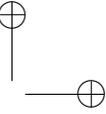
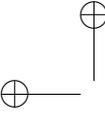
tistas los que adelantan los fondos para el desarrollo de sus proyectos inmobiliarios, a través del pago de cuotas.

A partir de la participación protagónica de las empresas Consultatio SA y EIDICO, «los mejores negocios urbanos con los peores suelos» quedaron básicamente en manos del capital inmobiliario-financiero, reemplazando así el lugar central logrado en un comienzo por los capitales de la industria de la construcción. La dinámica y la velocidad de expansión que adoptaron estas nuevas formas urbanas en Tigre y en su propagación por el resto de la cuenca del río Luján, no podría explicarse sin la gran disponibilidad de capitales financieros interesados en reproducirse a través de ellas. Así, en las áreas inundables, el capital inmobiliario-financiero continuará procurando tierras económicas para construir este tipo de emprendimientos suburbanos, permitiéndole las condiciones anfibia de esas tierras edificar lotes con vista/accesos al agua (ya sea a partir de cursos abiertos o de lagos confinados). La búsqueda por la obtención de rentas diferenciales que se logra a partir de las anteriores circunstancias, llevó – con el pasar del tiempo – a la complejización de las formas de los cuerpos de agua en los distintos emprendimientos. Ello puede verificarse en Tigre, pero especialmente en los mega-emprendimientos más recientes (y proyectados) de los distritos de Escobar y Pilar, cuyos trazados urbanos intrincados se encuentran cada vez más en función de los nuevos cuerpos de agua.

Para finalizar, consideramos que *La privatopia sacrílega* presenta al lector un contrapunto sobre la grandilocuencia asociada con estos emprendimientos faraónicos, celebrados por el mercado inmobiliario en general, los medios de prensa escrita de mayor difusión (con suplementos semanales especializados, acrílicos al fenómeno) y parte importante de las autoridades estatales en sus distintos niveles de gestión. Queda claro con esta obra que el «sacrilegio» que instaló el urbanismo neoliberal en el caso de la baja cuenca del río Luján (pero que se replica en otros tantos casos), reside no sólo en sus intrincadas formas espaciales, sino en los contenidos socioambientales que están adoptando estos peculiares procesos de urbanización. Claramente, las lógicas de reproducción del capital inmobiliario-financiero, en términos de producción de espacio urbano, se superponen sobre las lógicas y necesidades de sus ciudadanos, y sobre la necesidad de preservar la riqueza y los servicios ambientales que ofrecen nuestros humedales, de inestimable valor para la sostenibilidad del AGBA.

Los distintos niveles de gestión del Estado continúan posibilitando los procesos urbano ambientales aquí involucrados, como señalan críticamente los autores del libro; sólo hace falta la voluntad política para impedirlos ya que se cuenta (aunque manifiestamente perfectibles) con las herramientas administrativas, normativas y jurídicas necesarias para

ello. Las resistencias sociales al proceso (en especial los grupos ambientalistas), no han logrado estructurarse lo suficientemente para instalar en la arena pública un posicionamiento crítico sobre estos proyectos. Es lamentable, pero el avance de las urbanizaciones cerradas sobre rellenos en las áreas inundables no pareciera encontrar un final hasta el momento. Frente a ello, celebramos el surgimiento de esta obra y esperamos que con su difusión se vaya gestando una concientización que pugne por la búsqueda de medidas que pongan coto a estas acciones profundamente violentas e injustas. Creemos que esta es una causa necesaria, en especial, desde el lugar que debe aportar la generación de conocimiento académico elaborado por las ciencias sociales, en función de superar las situaciones de marginalidad, de vulnerabilidad y de injusticia en la que subsiste y está sumergida una parte importante de nuestras sociedades.



Introducción

Patricia Pintos y Patricio Narodowski

.....

La naturalización de ciertas dinámicas sociales y territoriales propias del urbanismo privado en una gran urbe como Buenos Aires, revestidas con el correr de los años por un barniz argumentativo que las ubica en sincronía con desarrollos inmobiliarios similares del mundo desarrollado, dio paso en poco más de veinte años a la incorporación masiva al aglomerado (unos 320 km²) de nuevos territorios destinados a emprendimientos de este tipo, cuya buena parte aún permanece en estado de vacancia (Pugliese 2009).

En las últimas dos décadas, la cuestión del cerramiento de las urbanizaciones fue motivo de numerosos estudios por parte de la sociología, la antropología y la geografía, entre otras disciplinas, las que abordaron la problemática considerando los aspectos de su matriz cultural y los efectos en la fragmentación del territorio y la segregación social urbana.

Este libro recupera algunos de estos planteos e incorpora otros nuevos a la discusión, por considerar que los procesos de ocupación de la periferia urbana se producen con frecuencia a costa de la expoliación de suelos productivos, y del avasallamiento de recursos naturales y de activos ecológicos fundamentales para la sustentabilidad ambiental metropolitana. La tesis que se sostiene es que todo esto ha sido posible de la mano del *urbanismo neoliberal* (Theodore, Peck y Brenner 2009), que actuó – a partir de los años noventa del pasado siglo – desmantelando la práctica de la planificación estatal y brindando las condiciones necesarias para la reproducción de este modelo, por la vía de la articulación no formalizada pero real de los mecanismos que vinculan al Estado con el mercado.

En lo particular, este libro es producto de una investigación colectiva¹ surgida de la necesidad de comprender un fenómeno relativamen-

1.– Proyecto: «Urbanizaciones acuáticas». Transformaciones sobre el territorio y el ambiente derivadas de la localización de urbanizaciones cerradas pol-

XIV • Patricia Pintos | Patricio Narodowski

te nuevo como es el de la construcción de urbanizaciones cerradas en humedales metropolitanos, específicamente, en la cuenca baja del río Luján. Considerando las circunstancias en que proyectos de este tipo son posibles, responden a motivos estructurales, de largo plazo, que forman parte de las políticas neoliberales implementadas en nuestro país y de las dificultades que aún tiene la Argentina para complejizar su proyecto productivo y establecer un modelo de desarrollo equitativo y sustentable, menos basado en la explotación de los recursos naturales.

También que estos problemas se verifican en el territorio, en este caso en la RMBA, generándose una estructura urbana rentista y caótica; que entonces la especulación inmobiliaria representada por desarrolladores y constructoras, sigue teniendo un peso decisivo en la construcción de la ciudad; que los gobiernos no logran sustraerse a esa lógica y generar un marco regulatorio para el uso de los recursos en función de otro modelo.

La novedad de las «urbanizaciones acuáticas» es que no sólo explotan renta urbana, sino también renta natural, destruyendo la capacidad de los humedales de producir una serie de servicios ecológicos de importancia regional.

Se trata de un trabajo desde la geografía urbana pero multidisciplinario, con un equipo formado por geógrafos, y también por arquitectos, un ecólogo urbano, y un economista. El trabajo ha sido arduo porque además de obligarnos a recorrer los debates sobre los cambios en la configuración de los territorios metropolitanos en un país de la periferia capitalista (capítulo 1), tuvimos que hacer lo propio respecto a los diversos abordajes de la relación entre ecología, economía y sociedad (capítulo 2). Allí se trata de presentar el marco conceptual en el que nos movemos.

Ya en tema, se realiza un análisis acerca de cómo impacta específicamente la expansión urbana en los servicios ecológicos de la cuenca del río Luján (capítulo 3) y se estudian en particular las urbanizaciones cerradas desarrolladas sobre humedales, sus características y dimensiones (capítulo 4). Estos capítulos muestran que este recurso es generador de una serie de servicios ecológicos importantes y que su deterioro – en función de un proyecto inmobiliario de lujo – puede tener efectos no menores.

Una vez expuesto el fenómeno y su impacto, como parte de un modelo más general de construcción urbana en el capitalismo periférico, se analiza la institucionalidad que lo ha consentido (capítulo 5) y se analiza

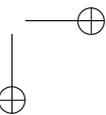
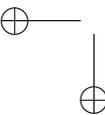
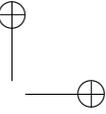
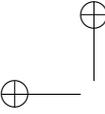
derizadas sobre valles de inundación y humedales de la cuenca baja del río Luján. Programa de Incentivos a la Investigación Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS CIG/FAHCE) UNLP/CONICET.

el vínculo entre estas formas residenciales, los humedales y las áreas naturales protegidas existentes (capítulo 6).

Luego, con ánimo de demostrar que el cuadro conformado tiene una base económica objetiva, se realiza una comparación entre la rentabilidad de un proyecto inmobiliario y otro basado en un uso sustentable de los humedales. Se ve que la renta especulativa es imbatible y generará siempre, si no se actúa, modelos de este tipo (capítulo 7).

Finalmente se ha querido que en el libro estuviera presente la voz de los actores: por eso se presenta el caso de Escobar, en el que se verificó un proceso de defensa activa de humedales frente al embate urbanizador, aunque con un final no muy optimista que mueve a otras reflexiones (capítulo 8). El libro cierra con algunas reflexiones finales.

Los coordinadores de esta publicación desean agradecer los valiosos comentarios y sugerencias realizados por María Cristina Cravino y Héctor Luis Adriani a versiones preliminares del texto.



Capítulo 1

Cambios en la configuración de los territorios metropolitanos y proyectos en pugna en un país de la periferia capitalista

Patricia Pintos y Patricio Narodowski

.....

El objetivo de este capítulo es ofrecer una reflexión sobre los vínculos entre los actores del Estado y el mercado en un contexto de afianzamiento del urbanismo neoliberal y sus efectos territoriales. Desde esa perspectiva, considerando las características del suelo ofertado se plantea la consolidación de un modelo de ciudad excluyente en términos socioespaciales, y por otro lado el desprejuicio de los diferentes niveles gubernamentales respecto al deterioro de áreas de valor ecológico patrimonial altamente demandadas para proyectos de desarrollo inmobiliario.

En la primera parte, se presentan los principales cambios producidos en la ciudad en relación a las dinámicas territoriales globales y su incidencia en la reestructuración de su periferia.

En la segunda, parte se presenta el concepto de urbanismo neoliberal, a fin de aportar una explicación sobre los cambios en el rol del Estado en relación a la gestión urbana.

La tercera parte aborda una breve presentación al problema de los Barrios Cerrados (BC) de tipo polderizado localizados sobre humedales de la cuenca baja del río Luján, a fin de analizar el desempeño de las administraciones locales en la planificación y gestión del territorio.

2 • Patricia Pintos | Patricio Narodowski

1.1 Los antecedentes

La década del noventa marcó en la Argentina un período de cambios político-organizacionales, económicos y sociales con una marcada impronta en el territorio. Procesos de la escala de la Reforma del Estado y la reestructuración de la economía, producidos de la mano de indicaciones de política bajadas desde organismos financieros internacionales, abrieron la puerta a una transformación de corte neoliberal que aún hoy continúa permeando con suficiente inercia en las estructuras de decisión, en las actividades de planificación y gestión del territorio, en el despliegue de las infraestructuras y los servicios y en el comando de los sectores más dinámicos o mejor posicionados de la economía. No ha habido en el territorio fuerzas capaces de oponer otro modelo.

Lo anterior obró sobre el Estado Benefactor y los elementos integradores que se habían logrado en la Argentina (Narodowski 2008), restando aún más las condiciones que podían vincular a la política con el modo de «hacer» ligado a la defensa del interés público, y a la gestión como su instancia político-técnica.

Este proceso es parte de una larga problemática que ya había recogido la tradición estructuralista latinoamericana. Este enfoque aplicado al territorio que tiene entre sus principales exponentes a Oliveira, Kowarick, Pradilla, etcétera, han sostenido la noción de «explotación urbana» en la que la urbanización es una consecuencia primero de la organización colonial, luego del capitalismo comercial y finalmente de un mix de industrialización dependiente y de la hegemonía del sector exportador, de la construcción y el auge de la renta inmobiliaria. Ellos llegaron a advertir la expansión del sector financiero, por la cual la ciudad se hace siempre más «improductiva» y más rentista (Pradilla 1987). La organización de la ciudad dependía ya en la década del sesenta según ellos, de las lógicas del capital financiero y se centraba – a falta de dinámicas más complejas – en la especulación inmobiliaria.

Para estos autores, el sistema de intereses existente, el tipo de propiedad, la estructura impositiva y la forma en que se usan las instituciones, explican la reproducción de este modelo de desarrollo, y el Estado más que romper con él, ha actuado siempre validándolo.

El diagnóstico sobre rol del Estado y de los actores puede verificarse en el Gran Buenos Aires. Si bien puede verse en la década del sesenta, cierta participación pública tendiente a integrar el territorio, es evidente lo limitada que fue esa estrategia, fundamentalmente porque además del enfoque autoritario de la programación, la capacidad de inversión en infraestructura y vivienda en la segunda corona fue muy pobre, generándose un déficit enorme (Narodowski 2008). En lo que respecta a la estructura económica y el nivel de vida de la población, los problemas

de la industria y los problemas distributivos, ya eran visibles (Torrado 1992). Específicamente, la apropiación del suelo de la mencionada corona fue caótica y no favoreció una urbanización integrada ni territorial ni socialmente, aunque sí el negocio inmobiliario. Las reformas estructurales y el conjunto de medidas de ajuste de los noventa sólo vinieron a profundizar ese modelo rentista pre-existente (Pírez 2003).

1.2 Cartografías del urbanismo neoliberal

1.2.1 Cuestiones estructurales

El virtual desplazamiento del Estado fordista-keynesiano el *facilitador subsidiario* de las dinámicas de mercado, favoreció aún más y abiertamente en el ámbito de lo local, la apertura de resquicios a la discrecionalidad territorial de empresas del sector inmobiliario y con ello, un cierto empoderamiento de actores clave que lograron hacer prevalecer su capacidad de *lobby* y la posibilidad de materialización de sus intereses económicos en un marco de mínimas exigencias. Estos y otros cambios que encuentran en la ciudad un escenario privilegiado para su evolución, también dan muestra de la consagración de lo urbano como sino cultural de la sociedad de nuestra época.

Para observar y comprender las complejas transformaciones urbanas ocurridas en las últimas décadas, se reconocen como antecedentes de inestimable valor un conjunto de aproximaciones y análisis posfordistas de la ciudad, entre los que destacan los tempranos aportes de Friedman (1986, págs. 69-84) y los posteriores de Sassen (1999), Castells (1995, 2001) y Soja (2008) y que dan cuenta del carácter tecno-económico de las transformaciones de las ciudades y sus territorios metropolitanos en la fase del capitalismo global.

La consolidación del paradigma técnico científico informacional (Santos 1993) puso en evidencia el carácter predominantemente urbano de los cambios socioespaciales que lo acompañaron, a través de un conjunto de tendencias locacionales transformadoras de los territorios de borde de las grandes ciudades y la promoción de un claro desplazamiento de la frontera de las funciones de las áreas urbanas centrales. Por otro lado, mientras en el fordismo, la relación centro-periferia en las grandes ciudades era jerárquica y replicaba en las funciones económicas las jerarquías territoriales (la periferia como borde geográfico), en los últimos ha habido ciertas viejas periferias devenidas en centros por sus nuevas funciones (Soja 2008), pero sobre todo en los países subdesarrollados estos fenómenos son menos comunes. Las periferias se han seguido *periferizando*, siguen siendo el reservorio de la entropía del centro.

Por lo anterior, las periferias metropolitanas devinieron en ámbitos de disputa en el despliegue de la fuerza transformadora del posfordismo

4 • Patricia Pintos | Patricio Narodowski

a nivel urbano, pasando a ser destinatarias de una demanda extensiva de suelo para un conjunto de nuevos usos estandarizados que replican patrones locacionales reconocibles en todas las grandes ciudades. Estos patrones son consumidos pero además producidos y/o distribuidos por el centro y sólo consumidos por la periferia.

En ese sentido el paisaje de las periferias, al menos la gran mayoría que no ha podido revertir endógenamente su condición de tal – fenómeno común en los países subdesarrollados – está sometido casi por condición de existencia al embate de la frontera urbana, por eso ha devenido en destinatario de nuevas y complejas formas de hibridación. Los cambios en el paisaje no son ya consecuencia de una geología urbana cimentada sobre procesos relativamente graduales de mediana o larga duración como en el período de la ciudad fordista, sino el resultado de una transformación extensiva a través de productos urbanos urgidos por la celeridad de los ciclos del capital inmobiliario.

Resulta interesante de observar que, en el marco de la desindustrialización generada por la crisis del fordismo, no siempre realizada en los países del Tercer Mundo y sin un reemplazo por producciones complejas de bienes y servicios (periferias pasivas), la ciudad no produce sino que sólo consume, por eso no se transforma en un espacio exportador, sino que sigue siendo importador. Lo mismo sucede con los servicios y los significados: el paisaje de la periferia metropolitana, así como los procesos que intervienen en su construcción social, son resignificados a partir de ciertas tendencias residenciales globales. Las periferias de las periferias surgen mucho más en este esquema.

En estos casos, en las últimas dos décadas, la expansión residencial debida a la generalización del modelo especulativo rentista, se articuló sobre la base de la producción masiva de dos tipos residenciales ya reconocidos por el marco normativo,¹ los *countries* y barrios cerrados, rebautizados con una infinidad de denominaciones² orientadas a la segmentación de productos para un mercado altamente dinámico, anhelante de opciones diferenciadoras.

1.– El régimen urbanístico en el que se enmarcan estos emprendimientos incluye al decreto ley 8.912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo; el decreto 27/98 sobre régimen urbanístico específico para urbanizaciones cerradas y el decreto 9404/86 que regula los procedimientos y los alcances de urbanizaciones con perímetro cerrado (clubes de campo y barrios cerrados).

2.– La orientación excluyente hacia el segmento más dinámico y solvente del mercado y la consolidación de una tipología urbana dominante –por caso la única– vinculada a la producción de urbanizaciones de perímetro cerrado ha promovido el desarrollo de variantes como los barrios de chacras, *countries* náuticos, condominios cerrados, ciudades pueblo, etcétera

En el otro extremo, la finalización del ciclo del loteo popular que había posibilitado la producción de suelo urbanizado accesible para sectores populares y la prolongada desatención del sector público a la penuria de suelo y vivienda, relegó a los sectores más pobres a la conformación de un mercado de suelo informal y al desarrollo de nuevas formas de producción social del hábitat.

En relación a esto último, la consolidación del modelo de expansión residencial en horizontal a través de *countries* y barrios cerrados, marcó la irrupción del segmento ABC1 urbano en la disputa por la urbanización de espacios intersticiales de la ciudad históricamente ocupados por los sectores populares. Con base en motivaciones bien diferentes, esta disputa por la periferia ha devenido en una puja conjunta por el desplazamiento continuo de sus fronteras.

Ahora bien, en un territorio metropolitano donde la innovación posfordista relega a un plano menor la producción de bienes y servicios, pero en cambio se expresa dinámico en la propagación de espacios de consumo que reemplazan a las viejas infraestructuras industriales del fordismo, la apuesta innovadora pareciera centrarse en la oferta de nuevas modalidades de urbanización cerrada. Esto podría encontrar sustento en los argumentos de Abramo sobre el funcionamiento de la oferta de viviendas ligadas a las prácticas de los emprendedores capitalistas, según la cual se estaría configurando un nuevo orden mercantil urbano de la mano de la innovación residencial,³ de acuerdo a esta perspectiva «cada vez más la competencia capitalista introduce una lógica de diferenciación de los objetos ofrecidos en el mercado. La dinámica innovadora traducida en términos de diferenciación de productos se convirtió, de hecho, en un importante componente de la estrategia mercantil de las empresas. De manera que el espíritu del emprendedor schumpeteriano tendrá la posibilidad de manifestarse y proponer ya sea innovaciones de proceso, o innovaciones de producto. En ambos casos, es la búsqueda de un beneficio (o del aumento de las porciones de mercado) lo que motiva a este empresario a la innovación» (Abramo 2006, págs. 28-29). Este fenómeno es importante en espacios donde el mercado inmobiliario, por las cuestiones mencionadas, es uno de los pocos dinámicos. Pero al mismo tiempo, las posibilidades innovativas son siempre limitadas.

En cualquier caso, la conformación de un mercado formal único producido sobre la base de procesos de innovación residencial como los referidos, ejerce una influencia determinante en la transformación del paisaje de la gran ciudad, y con ello comienzan a exhibirse muchas de las características de impronta global reconocibles en otras grandes pe-

3.— La perspectiva schumpeteriana plantea que la innovación involucra tanto al proceso de producción, como al producto mismo.

riferias urbanas,⁴ ocupando su lugar en el proceso de resemantización local de los mensajes e imaginarios dominantes. La periferia extendida conformada a la vera del sistema de autopistas de la Región Metropolitana de Buenos Aires,⁵ ha ido articulando una sucesión casi indefinida y espacialmente discontinua de emprendimientos pseudo urbanos, con propuestas replicadas una y otra vez con mínimas variaciones. Estas transformaciones espaciales se asemejan a lo que Nogué (2007) describe como *territorios sin discurso, paisajes sin imaginario* o Yory (2006) caracteriza como la fiel representación del *síndrome Las Vegas*.⁶ En definitiva, un conjunto de lugares de hibridación donde se instituye la naturaleza ubicua de la globalización. Reiteramos que este fenómeno, de esta manera, se verifica con más fuerza en las periferias pasivas.

En esto influye como se manejan las estrategias que estimulan el consumo de los productos inmobiliarios, en particular los dirigidos a los sectores sociales medios y medios-altos. Como sugiere López Levi, «los diversos espacios creados por inversionistas, publicistas y planeadores urbanos para la vida cotidiana tienen sus referentes en imaginarios colectivos, muchos de los cuales han sido moldeados por los medios de comunicación y por los discursos de los grupos dominantes. En este sentido, ha resultado muy buen negocio el desarrollo de una industria de la simulación, que ha permeado en diversas esferas del espacio urbano, desde lo habitacional hasta lo recreativo» (López Levi 2008, págs. 129-130).

La retórica publicitaria opera sobre un conjunto de pautas culturales capaces a priori de identificar entre sí a los futuros compradores habitantes, con mensajes que adquieren un sentido por la existencia de unos sujetos receptores que se sienten interpretados en sus intereses.⁷ Casi por regla general, estos mensajes ponen el acento en imaginarios de paisaje asociados a una naturaleza prístina idealizada, pero también a modos de reproducción de la vida ligados a imágenes de una felicidad estereotipada, a una comunidad de semejantes con referencias a la distinción y exclusividad, a evocaciones de una ruralidad idílica,⁸ y no pocas veces a valores más universales como la tranquilidad y la seguridad.

4.- Nos referimos a los modelos de urbanización cuya forma dominante es la residencial de perímetro cerrado, los patrones de ocupación del suelo, las tipologías constructivas y la estética prevaleciente.

5.- Esto es particularmente así en el norte del aglomerado (RMBA).

6.- En alusión a la «homogeneización cultural en consolidación que se traduce en la utilización acrítica de los mismos códigos espaciales y estéticos en los más diversos contextos» (Yory 2006, pág. 103).

7.- Un interesante abordaje sociológico sobre la estrategia publicitaria de las empresas del sector inmobiliario, puede verse en Arizaga (2005).

8.- Según la denominación propuesta por Svampa (2004).

En el plano técnico, el avance de emprendimientos inmobiliarios sobre humedales de la cuenca baja del río Luján, también es objeto de una legitimación discursiva por parte de las empresas del sector, a partir de la utilización de mensajes reñidos con los hechos. Se suele argumentar que estos emprendimientos contribuyen a la sostenibilidad ambiental, basados en la supuesta recuperación de áreas degradadas – por su condición de bajos y humedales – considerados marginales para la economía de la gran ciudad en sus condiciones naturales. Este tipo de explicaciones y otras que aluden a las supuestas bondades ambientales de las propuestas, se valen de floridas expresiones como *eco walking community*,⁹ lo que en realidad enmascara un proceso sistemático de creación destructiva de ambientes y recursos naturales, al que sucede la generalización de paisajes banales carentes de vínculos con el entorno y vacíos de significados urbanos. En conclusión, el desarrollo económico no se produce, se importan productos y significados, además se destruye ambiente y con el, se destruye biodiversidad, es decir: complejidad.

Para estos autores, aún en las regularidades y tendencias manifiestas en fenómenos urbanos globales, es posible reconocer la impronta de factores que asignan singularidad a los procesos locales, así como las particularidades en la velocidad de sus tiempos y en las formas en que se establecen los vínculos entre el mercado y el sector público. Ahora bien, este tipo de procesos territoriales deben ser debidamente puestos en contexto como parte de la corriente de reestructuración neoliberal desplegada en décadas pasadas, por sus implicaciones en la organización y funcionamiento de las ciudades. Theodore, Peck y Brenner (2009) al referirse a las interfaces institucionales, geográficas y sociales entre neoliberalismo y los procesos de reestructuración urbana, recurren al concepto de neoliberalismo realmente existente con el que dan cuenta de una «...base analítica a partir de la cual explorar la producción de tales proyectos [los de reestructuración neoliberal] al interior de contextos nacionales, regionales y locales específicos, cuya especificidad está determinada por el legado de marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que han sido transmitidos a través del tiempo» (Theodore, Peck y Brenner 2009, pág. 2).

Al tiempo que en el plano ideológico el neoliberalismo construye una utopía de mercados libres que nunca es tal, en el terreno de la acción se afianza en una arena de operaciones políticas que intermedian para la concreción de sus fines. El neoliberalismo, señalan estos autores «...ha intensificado drásticamente algunas formas coercitivas y disciplinarias de intervención estatal, cuyo objetivo es imponer distintas versiones de

9.- «Otro negocio inmobiliario de Costantini, esta vez en Escobar». *Clarín*. Suplemento iEco, 26 de octubre de 2010.

8 • Patricia Pintos | Patricio Narodowski

la supremacía del mercado y, a partir de allí, manejar las consecuencias y contradicciones de tales iniciativas de mercantilización» (Theodore, Peck y Brenner 2009, pág. 3).

La práctica del urbanismo neoliberal ha venido instaurando una hegemonía del proceso de destrucción creativa en la producción de la ciudad y en la acción conjunta del mercado y las políticas públicas, alineados tácitamente y en franca contradicción con los discursos de moda que exaltan la salvaguarda del interés público, la búsqueda de la equidad en el acceso a recursos y oportunidades, la sostenibilidad ambiental y el resguardo de los valores patrimoniales locales, por citar algunos de los más utilizados. La resistencia urbana existe, pero no logra tener una masa crítica que revierta el proceso.

1.2.2 La cuestión del sujeto

Hasta aquí se ha intentado analizar a la ciudad a partir de elementos que podríamos llamar estructurales, con algunas pocas referencias a la cuestión del poder, es decir a la construcción de la relación entre sujeto, economía, Estado y ciudad. En los párrafos sucesivos se hará una reflexión sobre el sujeto y su sistema de relaciones, su subjetividad, en síntesis sobre la lógica del poder (Narodowski 2008). La bibliografía es amplia en el análisis de la primera temática y más limitada en relación a la segunda. El debate más general sobre el comportamiento del sujeto en el fin de siglo, va penetrando en los estudios urbanos pero a paso lento, en este texto no se harán diferencias entre ambas escalas.

Por ejemplo, el planteo de funciones cuaternarias de Castells y Sassen que tanto ha servido para caracterizar la cuestión económica de la periferia, no ha sido acompañado en la misma medida de un enfoque sobre las subjetividades de esos centros y esas periferias. Sólo que el primero de los mencionados retoma sus conceptos de resistencia urbana y movimientos sociales para decir que los actores, de todos modos, no son pasivos, la idea de cambio social, sigue vigente, los gobiernos tienen aun un rol activo si quieren que no aumente la dualidad de una determinada sociedad nacional o en las ciudades. Pero las características de ese sujeto y de sus relaciones quedan poco estudiadas (Castells 1995, 2000). Las relaciones entre el espacio de flujos y el de lugares, entre globalización y localización, no están predeterminadas y pueden jugar a favor o en contra.

Por su parte Sassen (1989, 1999) incorpora el rol del sector servicios, específicamente los financieros y hace un aporte interesante al concepto de ciudad global así como a la estructura urbana, la aparición de una «infra clase» asociada a las tareas de baja calidad y la fractura urbana.

Sassen no aporta mucho más que Castells a la cuestión de los actores y la resistencia.

Si buscamos en Harvey y Soja hay otro tipo de aporte. El primero desarrolla con gran coherencia la idea de compresión espacio-temporal, a fin de explicar el pasaje primero a la ciudad fordista y luego al posfordismo (Harvey 1998). En cuanto al cambio en las subjetividades, en *La condición de la posmodernidad* (1998) este reconocido geógrafo parece plantear, con pesar, que el sujeto del fin de siglo es individualista, esquizofrénico; en *Espacios de esperanza* (2000, 2003) parece encontrar una posibilidad entre el particularismo y el universalismo de ese mismo sujeto, este mecanismo exige un gran esfuerzo de tolerancia y síntesis entre identidades diversas.

Soja (1989) realizando un esfuerzo similar al de Harvey brinda un importante aporte a la descripción de la ciudad posfordista estadounidense con su concepto de «exópolis» y *fractal city* y plantea, también lamentándose como Harvey, que este cambio se produce en un contexto de «hiper realidad», en el que el sujeto vive las imágenes como realidad, de un modo confuso. El caso paradigmático es la ciudad temática o las comunidades residenciales especializadas, semejante a nuestros barrios náuticos. Propone como forma de resistencia, políticas radicales progresistas que permitan desenmascarar al capitalismo, confrontar abiertamente y modificar los valores más nocivos de la globalización. La confianza está depositada en los nuevos movimientos sociales.

Tal vez en línea con el Harvey de 1989, surgen innumerables trabajos que parten del debate de la ciudad de principios del siglo xx y su esencia de individualismo y competencia, para plantear que en la actualidad, luego de la crisis del Estado Benefactor, se vive sólo la exacerbación de esas características. La modernidad en sus extremos (Bagnasco 1999, 2003) Con esa premisa, Bagnasco reconoce al individuo actual como un tipo metropolitano que paga con la desvalorización del mundo objetivo, la excesiva exposición a los estímulos, por eso participa de distintos círculos sociales, busca oportunidades económicas en nuevos nichos, se preocupa por la afirmación de una propia personalidad hasta el exceso. Por eso las personas siempre son más diversas unas con las otras y lo advierten, observándose. Este es el mecanismo por el cual los actores elaboran continuamente su heterogeneidad. Quienes no lo logran, pierden (Sennet 2000).

Dentro de este enfoque podemos encontrar a los teóricos de la ciudad multicultural. No niegan la existencia de enclaves, pero se valoran más las aperturas, las búsquedas individuales y colectivas, pero desde la diferencia. Pero tal vez hayan sido Lash y Urry (1994) quienes mejor expusieron este punto de vista, buscando puentes con los valores progresistas. Con un planteo desde la proliferación de los servicios, avanzan

10 • Patricia Pintos | Patricio Narodowski

en la idea de que el sujeto de este modelo es el actor reflexivo, capaz de lograr máxima autonomía, desde su propia especificidad, su propia trayectoria.

Las soluciones pueden ser individuales o colectivas, con más o menos Estado Benefactor (no con menos Estado), el planteo no está tan lejos del particularismo militante de Harvey. Cada sujeto y cada colectivo se las tendrá que ver con tantas otras trayectorias, niveles de vida, identidades, eso dependerá en buena medida de la experiencia económica y política que haya tenido cada territorio.

En otras palabras, la existencia de una cierta tendencia hacia el particularismo parece convivir hoy con planteos de solidaridad colectiva, son proyectos difíciles de administrar pero reales y concretos. La presencia de sujetos autónomos ayuda en esa dirección, pero es un proceso que sintetiza diversas historias. A una conclusión similar llega Coraggio (1990), tratando de comprender al sujeto de la economía social. Este teórico propone un proceso de autorreflexión y auto-organización, que se condice con el debate que hemos presentado. Esto no significa que el Estado pierde importancia, se trata de tener presente de que hay nuevas subjetividades y nuevas relaciones sociales que deben ser comprendidas y contenidas, para lograr una capacidad política que sustente otro modelo.

En este sentido, hay una hipótesis no demostrada, según la cual, allí donde se han garantizado niveles de vida más altos, un ejercicio más estable de la democracia, de participación e incluso de lucha, allí donde las actividades fordistas en crisis lograron mutar en posfordismo, la autonomía es mayor. Estos procesos se verifican más claramente en los centros del centro. En las periferias de las grandes ciudades de los países subdesarrollados, el contexto en el que se deberían desarrollar estas experiencias, parece más difícil.

1.3 El Estado y los actores del mercado del suelo urbano en la RMBA

Para Smolka (2004) la escasez de suelo urbanizado en condiciones «accesibles» para las familias representa el principal problema del suelo en las ciudades de América Latina. En el marco de un mercado desregulado, los precios en los loteos formales alcanzan valores próximos a los de ciudades de los países desarrollados, lo cual explica en buena medida la producción de un fenómeno de segregación que ha tendido a naturalizarse a lo largo de las últimas dos décadas: por un lado, los remanentes de suelo producido masivamente en la etapa del loteo popular, son el objeto de ocupaciones y tomas, formas sustantivas de acceso al suelo de aquellos sectores sociales que no cuentan con posibilidades por la vía formal. Por otro, se ha extendido y consolidado un mercado de

suelo orientado a sectores de alta renta, caracterizado por una marcada concentración espacial que tiende a expandirse hacia áreas periféricas del aglomerado.

En la explicación del funcionamiento de este mercado gobernado por un «urbanismo neoliberal» que evidencia formas de articulación pública-privada no formalizadas pero con efectos reales, pareciera clave una conjunción de factores como la liberalización de los mercados del suelo, la concentración del capital inmobiliario con la institución de actores supralocales con gran capacidad de gestión financiera (desarrolladores e inversores), el beneplácito de los gobiernos locales y la irrupción de mega proyectos que implican inversiones de alto impacto territorial. Sabatini y Cáceres, al abordar la relación entre promoción inmobiliaria y segregación residencial, nos dicen que

«La concentración del capital, en general, y del capital inmobiliario, en particular, además de las condiciones inmejorables para los negocios privados que crea la reforma de la economía urbana, en particular unos derechos de propiedad casi irrestrictos sancionados constitucionalmente y una extensa liberalización de los mercados de suelo, son todos factores que catapultan al promotor a la posición de agente económico dominante en el sector inmobiliario. Como agente de base financiera o con estrechas conexiones financieras, logra imponer la lógica de la integración *ex ante* de todas las operaciones involucradas en la producción de espacios construidos en la ciudad» (Sabatini y Cáceres 2005, pág. 12).

La combinación entre la permeabilidad gubernamental casi acrítica a los grandes proyectos de desarrollo inmobiliario de los últimos años y la lógica subyacente en la actividad del mercado desarrollador, guiada por la obtención de rentas extraordinarias en base a suelo, cuyo valor de ingreso al proceso de desarrollo —al menos en los primeros tiempos— resultan marginales por tratarse de bajos o humedales, dan la dimensión de las transformaciones en curso y permiten advertir los conflictos a futuro.

Las urbanizaciones cerradas en la RMBA ocupaban unos 320 km² en 2007,¹⁰ aunque sólo el 42 % de esa superficie había sido efectivamente urbanizada a la fecha. Por otra parte, esa superficie urbanizada conformaba un universo de unas 110.000 parcelas «urbanas», de las cuales unas 60.000 tenían construcciones. Por lo anterior, se estima que algo así como un cuarto de toda la superficie habilitada estaba efectivamente ocupada (Pugliese 2009).

La brecha entre el suelo formalmente habilitado para el uso y el efectivamente ocupado, nos lleva a preguntarnos si el fenómeno de expan-

10.— Estudio sobre urbanizaciones cerradas en la RMBA. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, provincia de Buenos Aires, 2007.

12 • Patricia Pintos | Patricio Narodowski

sión de estas modalidades residenciales – y en particular las que constituyen objeto de interés para esta publicación – responden a un ciclo normal en las decisiones locacionales de las familias (en términos de preferencias urbanas, tipologías residenciales o cualidades paisajísticas) o si el suelo producido asume para una proporción importante de los compradores, la forma de reserva de valor, así como en otro momento de la historia metropolitana y con otros actores lo fuera el loteo popular. En esta línea de razonamiento Pugliese plantea que,

«... al menos una porción de este mercado no es otra cosa que un producto financiero más, presentado como una muy saludable propuesta de vida allá en los confines. Dado que estas operaciones son sin crédito, no queda más que concluir que aquí la verdadera burbuja que se infla es el propio territorio. La imagen es entonces la de miles de ahorristas comprando títulos con forma de sueño de vida, que van cobrando valor mediante el sencillo expediente de transformar con dragas y palas suelo sin valor económico inicial, pero invalorable si se tratara de garantizar las reservas de agua y su calidad, la regulación de las inundaciones, o la biodiversidad...» (Pugliese 2009).

El resultado en términos de actores, es una alianza política que puede tener mayores componentes populares proempleo, pero que no logra desembarazarse de los sectores empresariales basados en renta: el apoyo de los sectores financiero, de la construcción y de grandes empresas explotadoras de recursos o ensambladoras, sigue siendo central para la estabilidad del modelo.

Resulta muy difícil revertir estas políticas, porque en realidad, las empresas involucradas, siempre han ejercido su poder del mismo modo, generando negocios relativos a la conformación del territorio, incidiendo en él hegemónicamente, presionando para manipular las normas y así obtener grandes rentas. En estas condiciones, el Estado no puede ejercer otro tipo de políticas.

Para lograrlo se debería empujar más la balanza del lado del trabajo complejo: aumentar considerablemente los proyectos de inversión en actividades innovativas y así disminuir el porcentaje de exportaciones tradicionales y de importaciones de MOI, generar un terciario complejo que no dependa del poder adquisitivo de los sectores de la renta, incluso la inmobiliaria; generar una alianza política coherente con dicho modelo. Algo de este proceso parece observarse, pero aún en estado inicial. No se trata de aplicar una regulación aislada, se trata de producir territorio con otro modelo de desarrollo menos jerárquico, innovador y al mismo tiempo redistributivo, que dé beneficios normales, hegemónico por otros actores.

1.4 Urbanizaciones cerradas polderizadas en la cuenca baja del río Luján

En su evolución hacia formas de urbanización difusa, el aglomerado metropolitano de Buenos Aires ha ido incorporando vastas superficies de suelo periurbano y rural, pero sin duda han sido los humedales y cuencas de ríos y arroyos de la región los destinatarios principales de esta transformación. Los efectos de esta corriente suburbanizadora marcan la degradación de *ecosistemas estratégicos*,¹¹ considerados así por su función en la sustentabilidad ambiental metropolitana, afirmación que se verifica cada vez con mayor intensidad en algunos sectores de los valles de inundación de los ríos Luján, Reconquista y Paraná de las Palmas, en el corredor norte metropolitano. La conformación de archipiélagos seudo urbanos y la simplificación de ecosistemas complejos, tiene como principales efectos negativos la alteración en el funcionamiento del *sistema pampa-delta-río* (L. Fernández, Herrero y Martín 2010) y la retracción del área de humedales y de los servicios ecológicos que prestan: suelo fértil, regulación hidrológica y refugio de biodiversidad.

Como ya señaláramos, para legitimar su quehacer los desarrolladores inmobiliarios apelan a la instalación de discursos *eco friendly*, como una suerte de filantropía empresaria apoyada en el argumento de la «recuperación» de espacios con escaso valor para la ciudad por sus limitaciones para otros fines. La realidad muestra que las transformaciones son de proporciones significativas y poco amigas del ambiente.¹²

El territorio en cuestión, la cuenca baja del río Luján, ocupa una superficie aproximada de 702 km² (20 % del total de la superficie de la cuenca que es de unos 3.440 km²) y tiene como límites principales la

11.— 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 (Agudelo Patiño 2001).

12.— Algunos autores dan cuenta del tipo de transformaciones resultantes. «...En la mayoría de los casos, el movimiento de los suelos, la intensa modificación del relieve, la afectación irreversible del drenaje superficial, la desaparición o la transformación de los cuerpos de aguas naturales y la creación de nuevos lagos, lagunas y reservorios se han realizado solamente bajo la lógica de alcanzar la cota de seguridad y de disponer de un máximo posible de parcelas en contacto con el agua». Daniele *et al.* (2006, pág. 587). Otros interesantes aportes al análisis de la ocupación residencial en áreas inundables y sus efectos puede consultarse en Ríos (2005a, 2005c, 2008b, págs. 99-119).

traza de la RN 8 por el oeste,¹³ y la costa del río Paraná de las Palmas por el este, en los municipios de Pilar, Campana, Escobar y Tigre.

La relevancia ambiental de la cuenca, está reconocida por la existencia de un conjunto de reservas naturales públicas y privadas: Reserva Natural del Pilar, Reserva Provincial de Usos Múltiples Río de Luján, Reserva privada «Lalo» Mandojana, Reserva privada El Talar de Belén, Reserva privada Club Náutico Escobar y Reserva Nacional Otamendi. La existencia de un estatus de reserva natural supondría, una voluntad expresa de protección de los recursos ambientales y paisajísticos de estos espacios y la necesidad de contar con planes de manejo, a fin de preservar sus atributos diferenciales y de establecer criterios y procedimientos aplicables a todas aquellas intervenciones que pudieran modificarlos, pero en la práctica esto no siempre se cumple.

Estos emprendimientos de urbanización a los que caracterizamos como *urbanizaciones cerradas acuáticas o polderizadas* (Pintos 2009, 2010) alcanzan un número de 54 en toda el área de estudio. Por regla general, hemos encontrado que 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 de estos emprendimientos, 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.

La mayor parte de estas urbanizaciones (29 de las 54) se integran en cuatro mega emprendimientos, denominados así no sólo por su tamaño, sino también por contener dentro de sus límites a un conjunto de barrios con dotación de servicios y equipamientos de uso común. Por su parte, cada una de las 25 urbanizaciones restantes conforman unidades barriales únicas, con superficies variables que van entre las 20 y 550 hectáreas.

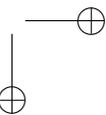
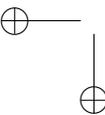
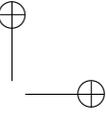
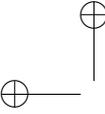
La referencia a la dimensión del despliegue territorial de estos desarrollos, hace necesaria una consideración en paralelo acerca del grado de concentración de las inversiones y sus raíces territoriales. Sólo dos empresas desarrolladoras junto a sus empresas asociadas (EIDICO SA y Consultatio SA) concentran el 58 % del total de emprendimientos radicados a la fecha en el área de estudio.

13.— Se considera el límite de la Ruta Nacional N° 8 por el oeste debido a que coincide con la curva de nivel de 7,5 msnm considerada crítica por actores entrevistados, en relación a eventos de inundación registrados en épocas recientes. A su vez, esta curva conforma la envolvente que define con precisión el universo de urbanizaciones cerradas de tipo polderizadas referidas en este trabajo.

Sin pretender analizar aquí el conjunto de regulaciones que permiten encuadrar y evaluar la factibilidad de localización de emprendimientos urbanos como los mencionados, vale decir que en casi todos los casos estos desarrollos no cumplen con las normas vigentes en materia urbanística, ambiental e hidráulica de aplicación a emprendimientos residenciales de tipo cerrado (bajo las figuras de club de campo o barrio cerrado) y localizados en valles de inundación. La legislación en esta materia es profusa y completa¹⁴ y faculta la intervención de las áreas técnicas municipales y provinciales competentes en diferentes instancias de la tramitación; sin embargo la anomia instaurada como práctica en las estructuras de la administración con responsabilidad en la aprobación técnica, ha venido favoreciendo una política de materializaciones consumadas.

En este estado de cosas, se favorece la lógica de los desarrolladores, quienes no sólo acceden al suelo a valores marginales por su condición de humedales – lo que les permite la obtención de rentas extraordinarias a partir de la transformación cualitativa del suelo – sino que encuentran allanados los «obstáculos» técnico-administrativos que inciden sobre los plazos y condiciones de aprobación para el inicio de obras y la comercialización de los lotes, actividades que entonces comienzan mucho antes de la obtención de los certificados de factibilidad requeridos.

14.– El marco normativo vigente aplicable a estos emprendimientos se desarrolla en profundidad en el capítulo 5 de este libro.



Capítulo 2

Los diversos abordajes de la relación entre ecología, economía y sociedad

Patricio Narodowski

.....

2.1 Introducción

El objetivo de este capítulo es discutir los enfoques principales del debate sobre el tratamiento que debe dar la economía, la discusión del desarrollo y el rol del Estado al impacto ambiental. Como se verá, la cuestión está atravesada por toda la discusión del desarrollo y de la relación entre territorio y desarrollo, temáticas en las cuales la geografía está interviniendo decididamente. El debate además sirve para discutir las bases microeconómicas de la geografía económica.

El estudio del impacto económico de eventos relativos al medio ambiente tiene diversos antecedentes, pero es central el artículo de Podolinsky (1995), en el que se desarrolla la economía como un sistema de conversión de energía; también los trabajos de Sacher (1881), Geddes (1885) y Kapp (1950) con su análisis crítico del concepto de externalidades, y Boulding (1985), quien plantea el fin de la era de los recursos fáciles y el problema de los desechos.

En esos años, a partir de la década del sesenta, aparecen diversas publicaciones mostrando la manera de incorporar el problema en las bases de la economía neoclásica aceptando sus principios y utilizando sus instrumentos. Han sido fundadores los trabajos institucionalistas de Coase, *La tragedia de los comunes* de Hardin, Boumol (Bresso 1997; Martínez Alier 1998) e incluso Leontief en 1970 con la extensión del análisis *input-output* a las actividades con utilización de residuos. En la mayoría de los casos, como sucede en la escuela neoinstitucionalista (Narodowski 2008), se introducen limitantes al funcionamiento del mercado respecto a cuestiones ambientales y se proponen muchos modos de resolver las

fallas. El *Informe Meadows* terminó de imponer públicamente la temática en la década del setenta.

Este enfoque da lugar a un modo de encarar la cuestión ambiental, de medir el impacto del uso de los recursos y de establecer políticas. Todo este andamiaje, que describimos anteriormente, se basa en supuestos neoclásicos de dudosa realidad, fundamentados en la racionalidad del mercado.

Al mismo tiempo, surgía la crítica de esta posición, con la economía ecológica. Es el trabajo de Georgescu-Roegen (1971) el primero que intenta introducir en el razonamiento económico, las leyes de la irreversibilidad de los procesos, pero lo hace fuera de la visión neoclásica y así sienta las bases de la economía ecológica que, como se verá, intenta alejarse de los supuestos neoclásicos. En paralelo, empezaba a tener más importancia dentro de la teoría económica el evolucionismo, que acompaña este proceso con posiciones similares.

Fuera de estas posturas, están las visiones de O'Connor y Altvater que se exponen más adelante, que llamaremos «enfoques críticos»; finalmente se expone la postura de quienes abordan la cuestión desde el debate sobre capitalismo y globalización, en general con discursos contrahegemónicos y que en muchos casos, mantienen el concepto de centro-periferia: Petras, Wallerstein y el regulacionismo de Lipietz. El capítulo se completa con el aporte del poscolonialismo, este último, fundamental, por la importancia que asigna a la necesidad de reconstruir la perspectiva ambiental desde las identidades y el territorio. Las conclusiones plantean el desafío de retomar este tipo de puntos de vista, lo que pone en cuestión el uso del instrumental de la economía ambiental y también algunas propuestas neoinstitucionalistas de la economía ecológica.

2.2 La problemática bajo estudio desde la teoría neoclásica (TNC)

2.2.1 El crecimiento en una economía en equilibrio. Mercado y fallas de mercado en este enfoque

Como se sabe, la corriente neoclásica de la economía surge en el siglo XIX y tiene una importancia fundamental entre los economistas, incluso en la interpretación de otras teorías como la keynesiana. Este enfoque considera al mercado como la mejor forma de asignar los recursos en una sociedad. Para esta escuela, la economía es la ciencia dedicada al análisis de la forma en que se administran los recursos, que siempre son escasos. Esa distribución la hace el mercado – por eso es eficiente – sin regulaciones institucionales, mediante la variación de los precios.

Para que todo esto suceda, hay un supuesto acerca del comportamiento de los actores en tanto agentes económicos: seres racionales que

buscan maximizar sus utilidades en un entorno de mercado de competencia que asigna perfectamente los recursos. Este agente racional es muy importante para la teoría económica neoclásica y supone que el individuo, al menos en su comportamiento económico, no actúa en función de su sensibilidad, su subjetividad o alguna identidad, sino que simplemente actúa para obtener beneficios y lo hace eficientemente (Borrelló 2007).

Si la economía funciona de esta manera, la misma logra inexorablemente el equilibrio, es decir se iguala la cantidad de compradores y vendedores de todos los bienes y de los factores productivos. El equilibrio, a nivel de cada mercado, se logra cuando se alcanza el óptimo.

Esta idea de equilibrio es central, ya que es la que sirve conceptualmente a la teoría neoclásica para demostrar que si nadie interviene políticamente, la economía asigna eficientemente los recursos que tiene a su disposición sin crisis y permanece en equilibrio. Mercado, equilibrio e individuo racional son las bases de la moral liberal – antiestatal – fundada por Von Mises y Hayek y reelaborada por Friedman y toda la escuela de la elección racional.

En este marco, en lo que se refiere a las tendencias de largo plazo, la teoría neoclásica dio origen a los modelos de crecimiento: en ellos la economía crece en la medida que es eficiente. En el modelo de Harrod-Domar, por dar un ejemplo, el sendero de una economía depende de la tasa de ahorro y esta determina la inversión. Si el crecimiento se produce, el nivel de vida de cada habitante será el mejor que pudo obtener dadas sus propias habilidades. Los modelos posteriores a aquel, agregarán progreso técnico, pero las bases neoclásicas se conservan intactas.

Las ideas de racionalidad, mercado y crecimiento, sin embargo, dentro del mundo NC, específicamente en los diversos puntos de vista neoinstitucionalistas, han sufrido modificaciones: se reconoce que no siempre es posible suponer mercados perfectos, racionalidad absoluta, equilibrio y crecimiento, esto es porque hay situaciones que explican la existencia de racionalidad limitada y de fallas de mercado.

Las fallas de mercado son circunstancias por las cuales el mercado no es eficiente, ya que no se cumplen los supuestos de competencia perfecta. Los argumentos forman parte de la denominada «teoría general del *second best*» (Crosta, Volpe Martincus y Narodowski 1998). Esta teoría analiza la introducción en un sistema de equilibrio general, de una restricción que impide que se cumplan algunas de las condiciones de eficiencia, haciendo que el resto de las condiciones dejen de ser deseables.

Los casos de fallas que menciona la bibliografía son el reconocimiento de la existencia de bienes que tienen las características de no exclusión y no rivalidad en el consumo (bienes públicos), o por la presencia

20 • Patricio Narodowski

de mercados que trabajan en condiciones monopólicas u oligopólicas, con poder para alterar la determinación del precio o de la cantidad respecto al equilibrio competitivo; porque hay problemas de información asimétrica, firmas que gozan de rendimientos a escala, porque se asume la incapacidad de ciertos agentes para apropiarse plenamente de manera privada de los beneficios que genera la producción de tecnología; porque hay debilidad o inexistencia de mercados o fallas de coordinación, por motivos inherentes a los costos de transporte elevados en relación a algunos mercados alejados y pequeños.

Por último, con el correr del tiempo se ha incorporado la problemática de la distribución del ingreso, fundamentalmente como una cuestión de falta de igualdad de oportunidades, aunque esta cuestión ha sido una fuente importante de controversias.

Pero las fallas que más nos interesan en este planteo son las externalidades, que dando cuenta de las actividades de un individuo o firma que generan efectos sobre las de otros individuos o firmas, alterando la estructura de costos y beneficios privados y públicos. La teoría dice que si los agentes económicos involucrados son pocos, la solución puede provenir de la negociación entre partes, pero cuando el número crece, el Estado debe garantizar con regulaciones simples, la provisión óptima de esos bienes que presentan externalidades. La TNC ha incorporado la cuestión ambiental por esta vía, claro que para que el modelo funcione, debemos aceptar todos sus supuestos.

Las medidas de política que pueden introducirse en la teoría del *second best* son limitadas por la idea que el óptimo surge sólo si se remueven las fallas existentes. Las instituciones emergen entonces cuando los mecanismos de mercado fallan, asegurando el incentivo para el comportamiento eficiente. El problema principal de esta perspectiva de análisis, es que no logra comprender el origen y evolución de las instituciones como manifestación de poder, jerarquía y conflicto. El enfoque ha sido central en las recomendaciones de reformas del Estado a nivel mundial y fundamentalmente en América Latina y es el apoyo teórico de buena parte del tratamiento vía regulaciones y vía mercado que realiza la economía ambiental para internalizar externalidades relativas al daño del medio ambiente.

En síntesis, los mercados deben ser competitivos, si eso ocurre, la economía es eficiente, crece y los agentes económicos reciben la mejor retribución posible. Si hay fallas de mercado, como las externalidades ambientales, estas se resuelven con instituciones que sólo deben resolver dichas fallas, tratando de simular mercados, por ejemplo, con un impuesto que desincentive la actividad que provoca la misma.

2.2.2 Las cuestiones fundamentales de la incorporación de la cuestión ambiental en la TNC

2.2.2.1 Principios básicos

Se supone que en una economía de mercado hay recursos naturales, capital, trabajo e información como *input* de la producción. Pero en el proceso productivo, según el enfoque, se utilizan recursos renovables y no renovables, muchos con precio y otros que no pasan a través del mercado por que son utilizados gratuitamente por las empresas, son los bienes libres como fue la energía durante siglos o el agua y el aire.

Esa producción genera la disminución del acervo de recursos no renovables, la depredación de los renovables y además se generan residuos, una parte tratados como residuos urbanos, otra que se depura en el aire y en el agua y también se generan emisiones que no son tratadas.

En el caso de los recursos renovables –generalmente con precio– si la demanda de un bien aumenta, el precio aumenta y lleva a los productores a aumentar la cantidad ofertada. El precio es un indicador de escasez. El recurso parece salvado por el aumento del precio, aunque cuando se trata de una necesidad imprescindible, la elasticidad es tan baja, que el mecanismo no funciona; por otro lado, cuando el precio es alto, el recurso se utiliza menos, pero a costa de la satisfacción de las necesidades de los más humildes.

Distinta es la situación de las materias primas que surgen de recursos naturales no renovables, aunque tienen precio, este es asimilable a la renta, crece al crecer la demanda pero sin que eso pueda significar un aumento de la disponibilidad, al máximo se puede aumentar al extracción acelerándose el agotamiento, un aumento muy fuerte del precio llevará a la búsqueda de materiales alternativos, pero esto sucederá sin impedir el agotamiento total del recurso. En este caso, el mercado no sirve para frenar la depredación y los neoclásicos plantean alternativas.

En lo que respecta a los recursos no renovables sin precio, bienes libres, no existe ningún mecanismo de mercado que impida un uso excesivo. Es por ejemplo el caso de la pesca en el mar, que utiliza un recurso considerado como bien libre y que en ausencia de regulaciones afecta la tasa de reproducción del recurso arriesgando su agotamiento. En este ejemplo, el rol del mercado es aún más limitado.

Y en lo referido a los desechos, debe tenerse en cuenta que los mismos surgen de la utilización de cualquier clase de bien, son sustancias de descarte: los residuos sólidos y también las emisiones en el aire y en el agua, energía térmica de alta entropía no utilizable, en ambos casos redepositadas en el ambiente. Desde el punto de vista del consumo, la cuestión es similar a la planteada.

22 • Patricio Narodowski

En todos estos casos, desde la TNC se asumió originalmente que lo que debía evitarse es que los que generaron algunas de las mencionadas situaciones no asuman los costos, se debe producir un mecanismo institucional (que no se analiza cómo surge) no mercantil, en el que se revele una externalidad negativa (Martínez Alier 1998).

Pero en una segunda fase la economía del ambiente – gracias a los aportes del neoinstitucionalismo – se ha comenzado a preocupar por la minimización de la utilización de los bienes libres, contener los daños que produce su uso indiscriminado, por reducir la producción misma de residuos y de favorecer al máximo la recuperación de las partes todavía útiles. Debido a que no se discuten las bases mismas del sistema productivo, en realidad, la estrategia es la reducción de los niveles de actividad. Los instrumentos que se analizan en los próximos párrafos – que surgen además de las recomendaciones de los organismos internacionales – tienen estos objetivos.

2.2.2.2 Instrumentos de matriz neoclásica y neoinstitucionalista basados en la propiedad y en los mercados

La mayor parte de los instrumentos de regulación ambiental utilizados actualmente surgen de la teoría neoclásica en cualquier intervención, hay que definir el daño ambiental causado y las unidades marginales de daño correspondientes a cada actividad, para lo cual se utilizan los valores de los servicios ambientales producidos a la sociedad por ese recurso. Una vez reconocido el impacto y valorizado, se actúa sobre la propiedad y los mercados, aunque minimizando distorsiones, generalmente mediante la implementación de un impuesto que busca internalizar la externalidad negativa que genera el daño ambiental. Este tipo de impuestos se denominan impuestos *pigouvianos*, esto es, un impuesto que tiene como objetivo corregir una externalidad negativa, llevando el costo marginal privado (inferior al del costo marginal social) al nivel del costo marginal social.

Para determinar los valores, los cálculos están inspirados en el tradicional análisis costo-beneficio y por ende, puede recibir las críticas que sufrió dicho análisis (Longo y Narodowski 2007). Para su medición y para el control, el enfoque dice que se debe tener una estructura institucional eficiente, aunque raramente se explicitan las presiones a que se ven sometidos los procesos de determinación «objetiva» de los mismos y que las determinaciones suelen ser arbitrarias, incluso los documentos de las instituciones internacionales se sorprenden de cómo se realizan las intervenciones en América Latina, atribuyendo el problema a la corrupción. Deben diferenciarse en tres niveles.

1. Derechos y permisos

Son licencias o permisos que dan derecho de usar los recursos naturales. Las regulaciones pueden referirse a la prohibición total, parcial, licenciada por tiempo determinado o indeterminado. Dichos permisos surgen de la definición de estándares de calidad ambiental, de emisión, de vertimiento y de concentración de residuos sólidos. Para la determinación de los derechos, se procede del mismo modo que en toda intervención, a partir del cálculo de los servicios ambientales producidos a la sociedad por ese recurso, con todas las dificultades que esto conlleva, el otorgamiento de licencias finalmente en América Latina suele ser muy poco claro.

2. Fiscalidad ambiental

Quienes basan sus propuestas en instrumentos económicos, consideran que las regulaciones pueden ser rígidas, en cambio el uso de instrumentos de mercado permite determinar la mejor manera de cumplir con una meta o norma determinada. El instrumento debería tender a reducir las externalidades, del mismo modo que en el caso (a), sólo que aquí se debe determinar un valor monetario por el costo de conservar el recurso; incluso, para simplificar, se asume que los costos y beneficios de la utilización de un recurso deberían evaluarse en relación con los instrumentos de licenciamiento que producirían el mismo nivel de protección ambiental. En este instrumento hay diversas opciones:

- a) Tasas por contaminación o por uso: las primeras se aplican a las emisiones y efluentes, a los usuarios de recursos naturales renovables, etcétera, intentando internalizar los costos económicos que la contaminación genera (control de los efluentes, descontaminación del ambiente, etcétera), incluso aquellos debidos al daño irreparable. Se supone que las firmas tendrán incentivos para reducir esos impactos. Las tasas por uso representan un precio para el uso de recursos de propiedad pública, que permite internalizar el valor del recurso y aumentar su conservación. Funciona de manera similar al caso anterior.
- b) Impuestos al consumo de productos o al uso de tecnologías contaminantes. Se trata de una estrategia para desincentivar consumo o tecnologías contaminantes. Un caso poco exitoso es el de las naftas. La cuestión depende de las elasticidades de cada caso.
- c) Cobros presuntos: se cobra una tasa sobre la contaminación estimada que, posteriormente, se devuelve, si el contamina-

dor demuestra haber dado un tratamiento adecuado a los desechos.

3. Instrumentos de programación

Dentro del neoinstitucionalismo se ha ido más lejos aún con los instrumentos de programación, estos son fundamentalmente dos:

- a) El impacto ambiental en los marcos lógicos: como se sabe, han surgido sobre todo en Europa en los últimos veinte años, metodologías de programación basada en el marco lógico, que permite establecer jerarquías entre diagnóstico, fines, propósitos, productos o resultados y las actividades que llevan a cada producto. Estos sistemas son de matriz neoinstitucionalista en el sentido de que suponen individuos racionales, con objetivos definidos y además no suelen aparecer las contradicciones típicas del pensamiento estructuralista. Se utilizan matrices en las que de los elementos del diagnóstico surgen alternativas de solución, el éxito debe ser medido *ex ante* en términos de indicadores que presentan información respecto a calidad y cantidad para determinar justamente los logros esperados, en base al análisis costo-beneficio. Por ejemplo, en el Programma di Sviluppo Mezzogiorno (PSM), de Italia, en el que se establece la mayor parte de los lineamientos de todo el proceso de programación del desarrollo, el medio ambiente aparece como una variable introducida transversalmente.

Se define un diagnóstico y la necesidad de alcanzar logros estratégicos (puntos de ruptura), luego ejes prioritarios (valorización de los recursos naturales y ambientales, de los recursos culturales e históricos y de los recursos humanos, impulso a los sistemas locales de desarrollo, la mejora de la calidad de la ciudad, las instituciones locales y de la vida asociativa, el fortalecimiento de redes y nodos de servicios), una estrategia de desarrollo, objetivos globales y específicos, etcétera.

El modelo no será expuesto aquí pero busca la coherencia interna de todo el proceso. Las restricciones más fuertes están dadas por los perfiles trasversales priorizados: variables a tener en cuenta, como restricciones. En el PSM se han priorizado dos temáticas trasversales: la situación ambiental y la igualdad de oportunidades. En el primer caso, los indicadores utilizados se diferencian por tema: aire, aguas y costas, suelo, ecosistemas naturales, residuos, riesgo tecnológico, ambiente humano. Los indicadores se construyen en base a niveles de emisiones, concentración de elementos contaminantes, poblaciones residentes en zonas contaminadas, calidad de los

recursos, formas de tratamiento de desechos, áreas protegidas, incidentes registrados, etcétera.

Los niveles, según el enfoque, deben ser compatibles con los ejes prioritarios (por ejemplo con los objetivos de valorización de los recursos naturales y al mismo tiempo con el desarrollo) y *ex post*, no puede superarse lo establecido. El déficit del modelo es que su ejecución no va generalmente al fondo de los problemas y suele terminar siendo un marco general, formal, que no aborda de lleno las contradicciones, pero con esta salvedad, es un instrumento muy interesante de desarrollo local. Subsiste el problema de las mediciones.

- b) Los fondos ambientales: son formas de obtener financiamiento para ser aplicados a los instrumentos descriptos o a planes de manejo *ex post*. En la década de los noventa uno de los principales instrumentos utilizados para la captura de recursos del exterior fue el canje de deuda por naturaleza.

Además de este cúmulo de normas y regulaciones, se sugieren formas de contratos privados que ayudan a resolver fallas de mercado, como por ejemplo, los sistemas de certificación no-públicos. En todos los casos, se mantienen los supuestos neoclásicos en el sentido de que si se asegura la eficiencia, se asegura la conservación ambiental y se asegura el crecimiento de la economía. No hay problemas estructurales ni de jerarquías.

2.2.2.3 La cuestión de la valoración económica de los servicios ecológicos

Tanto las regulaciones mencionadas como los instrumentos de programación, requieren en el enfoque neoclásico, del análisis costo-beneficio ya mencionado; en general, este análisis se realiza en base a simulaciones de mercado (véase Longo y Narodowski 2007). Para realizar esas simulaciones se miden y valorizan los servicios ambientales.

Una vez determinado, los impactos hay que transformarlos en bienes y servicios tangibles y con precio, por eso se requiere de un ente que defina para la sociedad el valor de dichos bienes ya que diversos individuos o segmentos socioeconómicos atribuyen distintos valores a los impactos. Las metodologías suelen combinar modelos de preferencia directa o indirecta (Asafu-Asjaye 2005). En ambos casos se intenta determinar subjetividades, en el primero, con información buscada entre los sujetos, en el segundo caso se utilizan indicadores del comportamiento (por ejemplo, cuánto estaría dispuesto cada agente a pagar por un bien, o el valor de los sustitutos). También se construyen funciones de pro-

26 • Patricio Narodowski

ducción en las que el recurso actúa como un factor más. Son siempre simplificaciones.

Aun dentro de esta lógica, como se verá en la economía ecológica, surge claramente que resulta muy difícil cuantificar todos esos vínculos, mucho más ponerle precio, esto se hace más difícil en el caso de los recursos no renovables; otro problema es la dificultad de definir una tasa de descuento para casos en que si la inversión no se realiza en el presente, no se podrá realizar en el futuro. Y resta la cuestión institucional: ¿quién determina el impacto? Cuando las alianzas políticas son fuertemente «pro-beneficios empresariales de corto plazo», hay una subestimación de los impactos. Estas hipótesis se pueden verificar para el caso de los «bonos de salida» de la minería canadiense (Narodowski y Pozzo 2009).

En síntesis, se mide el impacto cuantificando servicios ambientales valorizándolos mediante simulaciones de mercado, es decir se asume un individuo racional, un dispositivo de mercado. Se desecha la posibilidad de que los individuos se muevan en base a otros incentivos, como por ejemplo, sus identidades, se desecha la existencia de intereses contrapuestos y la idea de poder. Todo lo que no se verifica luego, es un problema relativo a la falta de mercado, la ineficiencia de las normas o la corrupción.

2.3 La teoría evolucionista y la economía ecológica

2.3.1 Las teorías sistémicas

Como parte del cambio teórico en las ciencias sociales que se produjo en los setenta, la teoría económica se vio impactada por la aparición con fuerza de dos enfoques heterodoxos emparentados entre sí: el evolucionismo y la economía ecológica, ambos influenciados por la teoría sistémica, de la que obtienen la crítica a la teoría neoclásica.

Los elementos que se quieren subrayar en el enfoque sistémico, porque están presentes en los dos enfoques económicos mencionados, son los siguientes:

- El punto de partida es la distinción entre sistema y entorno. Los sistemas se encuentran orientados al entorno y sin él no podrían existir, en realidad existen mediante la creación y conservación de la diferencia con ese entorno. La diferencia es el punto de partida para la autorreferencia, autopoiesis, en este sentido, la conservación de los límites es la conservación de los sistemas.
- Los sistemas son el resultado de un procesamiento selectivo de la multiplicidad de posibilidades, hechos y circunstancias que se presentan en la realidad. Se diferencian mediante el aumento de

las posibilidades de introducir variaciones en la elección, la complejidad es esa cantidad de posibilidades de elección del sistema y el gobierno de esas posibilidades.

- En ese proceso de autoreferencia, las fluctuaciones desempeñan un importante papel, el sistema puede, debido a dicha complejidad, adoptar diversos estados, a través de nuevas estructuras que le permiten conservar su existencia (Prigogine 1997). Las soluciones del sistema son varias e indeterminadas. En el análisis es fundamental la flecha del tiempo y la segunda ley de la termodinámica (a partir del concepto de entropía), ambas permiten entender que se trata de procesos irreversibles.
- Debe saberse que no todos ellos tienen la misma complejidad (sino no habría diferencia), pero un sistema a pesar de una insuficiente complejidad propia, puede alcanzar una estabilidad a largo plazo, en sus relaciones con el entorno. Estos enfoques aceptan las polarizaciones, pero nos obligan a buscar causas endógenas para comprender las dinámicas de los sistemas, aunque para eso tengamos que remontarnos en el tiempo. Es la cuestión de las jerarquías.

Tanto para Prigogine, como para la ecología cultural e incluso para Morin, en síntesis, los sistemas sociales no son aislados y funcionan dentro de un proceso homeostático, de mutación, competencia y selección, basados en la autoreferencia. Esta es conciencia de sí, autoreflexibilidad. El sistema está en el centro, pero sus elecciones son parte de la coevolución de la subjetividad comunitaria más amplia, de la cultura. Es el tema de la autonomía de los individuos y del sistema de poder que gobierna las jerarquías.

2.3.2 El enfoque sistémico en economía. El evolucionismo

El evolucionismo es la expresión más acabada del análisis sistémico en economía y ha logrado una popularidad importante. Este enfoque parte de los aportes de Schumpeter, quien formuló una teoría explicativa del avance tecnológico endógeno, generado por las firmas para superar a sus rivales. La novedad evolucionista es considerar la innovación como un proceso social analizado en clave sistémica, que pone a la empresa y a los consumidores en condiciones de establecer autónomamente sus propios objetivos y de generar sus propios caminos de creación de conocimiento en función de su propia identidad pero en relación con su entorno (Kline y Rosenberg 1986).

Con esas premisas, el resultado es una visión no neoclásica en la que hay un cúmulo de agentes heterogéneos, entre los que hay asimetrías, poder de mercado; las fuerzas estabilizantes del mercado no siempre operan, hay retroalimentaciones que pueden magnificar los efectos de

cambios pequeños y generar equilibrios múltiples, sin garantía de que el resultado alcanzado sea el «mejor». En términos sistémicos, las impurezas son necesarias para que los sistemas socioeconómicos no sean tan vulnerables y sean capaces de lidiar con el cambio en un mundo de incertidumbre. Por eso, la generación de diversidad en función de las propias historias, es una manera de amortiguar los shocks (Hodgson 1988). El planteo es compatible con la economía ecológica que se aborda luego en la medida de que muestra la microproductiva del lado de las firmas y su comportamiento de un modo sistémico.

Si bien este enfoque no ha avanzado mucho en analizar con mayor precisión cómo es ese comportamiento de los agentes, la necesidad de explicar la relación con el entorno los ha obligado a realizar algunos aportes. Por ejemplo, Nelson y Sampat (1995, 2001) aprovechan los conceptos del viejo y del nuevo institucionalismo, Simon incluido; es decir se entienden las instituciones como «formas específicas de jugar el juego», instituidas, sin estudiar mucho el cómo se fueron instituyendo; otros se basan explícitamente en los conceptos sistémicos expuestos, incluso los del enfoque de la ecología cultural (Narodowski 2008). El concepto de coevolución cultural, tecnológica, ambiental, están presentes en los análisis de esta corriente e influyen sus puntos de vista sobre desarrollo y desarrollo local. Poder y jerarquías son dos temas muy poco estudiados.

2.3.3 Otra economía sistémica: la economía ecológica

En la introducción se ha mencionado los trabajos de Geddes (1885); Sacher (1881, 1899, 1901); Podolinsky (1995) y Kapp (1950), considerados antecedentes del enfoque; con posterioridad los de Boulding (1985) y Georgescu-Roegen, en la actualidad, quienes sostienen este enfoque son muchos, en este trabajo se prestará atención a algunos desarrollos de Martínez Alier (1998, 2000); Holling (1998); Ekins y Jacobs (1995); Daly (1993); Altieri (1991) y los argentinos Morello y Pengue (2000, págs. 149-154) y Pengue (2005, 2008). Naturalmente ni el análisis de estos textos y autores agotan el debate, se realizará una distinción terminológica entre la economía del ambiente, los elementos centrales de la postura se desarrollan a continuación.

2.3.3.1 La crítica a la economía ambiental

Desde que Podolinsky (1995) estudió – con un enfoque clásico – la economía como un sistema de conversión de energía y desarrolló las bases de la moderna contabilidad energética de la agricultura, se abre una veta en la que se amplía el análisis de lo «estrictamente económico»; en el mismo sentido avanza Sacher (1881). Alfred Lotka es fundamental

al introducir la importante distinción entre uso endosomático y exosomático de la energía que será utilizada por sus seguidores. Soddy (1926) también contribuye a la definición de esta temática cuando analiza el carácter social o individual de los recursos naturales. Del mismo modo Kapp (1950), trató el tema de los costos sociales que resultan de las actividades productivas y que recaen sobre otras personas sin que los empresarios se consideren responsables. Boulding (1985) se encamina hacia la definición del objeto de análisis al destacar la necesidad de ver a la tierra como un sistema económico cerrado, en el que la economía y el medio ambiente no se caracterizan por tener relaciones lineales, sino circulares.

Pero es Georgescu-Roegen (1971) el que se plantea la necesidad de realizar un análisis del proceso económico desde la perspectiva energética, mediante la aplicación de la segunda ley de la termodinámica en la economía. Lo que hace Georgescu-Roegen es analizar la economía como un mecanismo circular, incorporando el supuesto de irreversibilidad y la flecha de tiempo para mostrar que el uso de materiales fósiles y minerales reduce los recursos disponibles para el futuro aumentando, por lo tanto, la entropía del sistema. Para desarrollar la crítica, pone el acento en la función de producción de Wicksteed y señala su atemporalidad y el sentido único de stock, que ostentan los factores de producción, a lo cual opone, la característica de proceso propia de toda producción, lo que implica que necesariamente además de factores stock, ha de haber factores de flujo, en tanto «el proceso es cambio, o no es nada en absoluto», y, en consecuencia, todo proceso en su condición de tal se da entre un tiempo $t = 0$ y un tiempo $t = T$.

Al partir de la segunda ley de la termodinámica, se asume que en el proceso de producción hay una degradación irreversible de energía que es, en consecuencia, atravesada por la flecha del tiempo, así es que la función neoclásica de producción pierde validez al no reflejar esta realidad en tanto es atemporal, parte de stocks y considera posible la sustituibilidad de factores. Por eso es que se abandona el análisis puramente cartesiano que cuantifica elementos en equilibrio perdurable y se va, como hace Georgescu-Roegen, a una interpretación en la que la función de producción forma parte de un proceso irreversible, sin plena sustitución e inestable.

Los autores actuales retoman en general este objetivo para cuestionar a la economía neoclásica. Un caso paradigmático es Martínez Alier quien crítica a los enfoques hegemónicos de la teoría económica e intenta analizar las ciencias sociales a la luz de las ideas ecológicas. Realiza una crítica similar a la fundada por Georgescu-Roegen, aunque con énfasis en la crítica del individualismo metodológico: dice que los postulados del mercado, la racionalidad individual del *homo economicus* y

30 • Patricio Narodowski

del cálculo utilitarista, no son adecuados para abordar la cuestión de los recursos naturales no renovables y, específicamente, el problema de su asignación intergeneracional (por eso critica además la aplicación de la tasa de descuento neoclásica). Martínez Alier (1998) también retoma al mencionado teórico al abordar la relevancia de los valores morales para la asignación de recursos.

En la mayor parte de los autores se sostienen los conceptos de evolución y coevolución de los sistemas en un contexto incierto, en la no separación entre análisis sociales y análisis naturales. Se propone comprender al sistema como abierto, en el que no alcanza sólo con analizar distribución y consumo sino todos los efectos, incluso el impacto en las generaciones futuras, elementos que el mercado no capta. Este es uno de los aportes fundamentales.

2.3.3.2 La crítica a la racionalidad y el equilibrio neoclásicos

Otro de los aportes importantes es la búsqueda de la comprensión del sujeto más allá de la racionalidad económica cuestionada, en estos casos, por ejemplo, se pone énfasis en la relación entre mercado, Estado y comunidad (Pengue 2008). Para profundizar en las características del sujeto, Martínez Alier (1998) cita a Funtowicz y Ravetz (1993), pero sin ir más allá en la cuestión. Dichos autores con su propuesta de ciencia posnormal, plantean la necesidad de que la ciencia actúe en un contexto de incertidumbre, por eso se proponen integrar factores económicos, sociales, culturales, políticos y ecológicos a fin de captar el desarrollo de las relaciones entre sociedad y naturaleza para ampliar los horizontes de espacio y tiempo e incorporar el concepto de equidad intrageneracional e intergeneracional. Este enfoque es presentado como un conjunto de explicaciones dinámicas ahí donde antes predominaban modelos estáticos y reduccionistas. Consideran que el enfoque de sistemas es una manera de pensar en términos de complejidad, interconexión, relaciones y contexto (Gallopín *et al.* 2001, págs. 220-229). Un enfoque similar puede encontrarse en Holling (1998).

En el mismo sentido, otros autores mencionan los *approachs* multicriteriales (Falconí y Burbano 2004, págs. 11-20). Este enfoque busca integrar diferentes dimensiones para dar una visión integral de la realidad, teniendo en cuenta conflictos sociales, económicos y objetivos diversos de conservación del medio ambiente con distintas formas de medir, incluso cualitativas. Los criterios deben tener en cuenta los valores de los sujetos. No queda definido cómo se construyen estos valores, además para que el esquema funcione debe ser claro el proceso de decisión, con alta participación social y las preferencias del decisor, las

posibles soluciones (coaliciones) surgen de un *software*. Es una solución institucionalista.

En otro trabajo (Narodowski 2008) hemos mostrado cómo el enfoque sistémico de matriz biológica, no siempre logra estructurar una teoría explicativa de las relaciones sociales y la subjetividad. Desde nuestro punto de vista, ofrece un marco epistemológico útil pero no suficiente, lo que debe ponerse en discusión son los supuestos sobre la lógica del funcionamiento de la sociedad y la construcción del comportamiento del sujeto. Este es un déficit que observamos en el evolucionismo, el institucionalismo y la economía ecológica.

2.3.3.3 La cuestión del crecimiento

En paralelo, Georgescu-Roegen retoma otra veta: la de demostrar que el crecimiento económico, además de ser la principal causa del problema ambiental, no es la solución a los problemas económicos, por eso hay que limitar el crecimiento poblacional y económico. Este resultado se explica porque las innovaciones tecnológicas no pueden poner fin al proceso irreversible de deterioro ambiental, porque es imposible producir mejores y mayores desechos; por consiguiente el desarrollo económico basado en la abundancia industrial es solo provechoso para los que la disfrutan de manera inmediata y para la especie. Martínez Alier (2004) así llega al debate sobre la sostenibilidad, en los que la equidad intergeneracional entra en consideración y condiciona la utilización de los recursos no renovables.

Estos lineamientos inspiran a muchos autores en la actualidad, que ponen la cuestión del equilibrio ambiental en el centro, lo hacen por ejemplo Altieri (1991), Altieri y Pengue (2006), Morello y Pengue (2000, págs. 149-154) y Pengue (2005) en una temática inaugurada por Sacher en 1881, un teórico valorado por Martínez Alier (1986). Tanto Morello como Altieri y Pegue se dedican al análisis de las bases ecológicas para la preservación de la biodiversidad en la agricultura, y el rol que ella puede jugar en el restablecimiento del balance ecológico de los agroecosistemas, para alcanzar una producción sustentable, lo hacen al analizar el impacto del avance de la agricultura industrial en América Latina y los graves costos que la misma genera al medioambiente en el mediano y largo plazo.

Estos autores representan un aporte crucial al debate, si bien en sus textos hay consideraciones sobre la relación entre estas problemáticas y las contradicciones propias del capitalismo, el subdesarrollo y su sistema de poder (Pengue 2008), este tema no ha sido el eje de sus posiciones.

En la misma dirección trabajan Ekins y Jacobs (1995) y Daly (1993) para este, como para tantos otros, los recursos no renovables se deben

32 • Patricio Narodowski

gestionar de manera que su tasa de vaciado, se limite a la tasa de creación de sustitutos renovables. Otros factores, como la tecnología o la escala de la economía, también tienen que armonizarse con este parámetro.

2.3.3.4 Los problemas de la medición

Y finalmente, Georgescu-Roegen en su libro pionero, se reabre otra problemática: la del «rediseño» del diagrama de flujo del proceso económico utilizado hasta entonces en los tratados de economía, que estaban habitualmente representados por un flujo circular, que iba desde las industrias a los hogares y viceversa, sin entradas ni salidas. Georgescu-Roegen, retoma el interés de Geddes (1885) y los principios básicos de una especie de *tableau économique*, para tratar de proponer un diagrama en que el reemplazo no tendría lugar internamente, sino en dependencia con el ambiente.¹

Martínez Alier retoma la cuestión proponiendo tanto en el nivel micro como macro, su crítica el sistema de contabilidad de la economía neoclásica que tiene una versión muy limitada de los servicios que la naturaleza presta a la economía, por lo que no cuenta bien los daños ambientales, sobre todo en los casos de los recursos agotables. Además es difícil ponerle un valor monetario objetivo, como por la subjetividad de los actores habida cuenta del abandono del supuesto de racionalidad. En esta línea trabaja también Pengue (2008).

Martínez Alier, como buena parte de la economía ecológica (Falco-
ní y Burbano 2004, págs. 11-20) plantea que la línea de costo externo marginal no puede ser dibujada y propone por un lado, el desarrollo de indicadores sociales y físicos de insustentabilidad, donde se examina la economía en términos de metabolismo social² (materiales que utiliza la economía y también los desechos producidos). Pero, por otro lado, pide que se determine el límite a las emisiones contaminantes o a la producción desde fuera de la economía.

2.3.3.5 La cuestión de las soluciones

En el largo plazo Georgescu-Roegen plantea la necesidad de detener el crecimiento, para ello propone programas de política económica que

1.— En paralelo Odum proponía ese mismo año la construcción de una serie de diagramas energéticos para examinar el futuro de la energía en relación con el mundo cambiante (Odum 1981).

2.— En la actualidad hay muchos aportes de este tipo, por ejemplo, Robert Ayres: desarrolla el concepto de Balance de Materiales, precedente del también desarrollado por Ayres, concepto de metabolismo industrial definido como el uso de materiales y energía que fluyen a través de los sistemas industriales para su transformación y posteriormente su disposición como residuos.

busquen no la maximización de la utilidad, sino «minimizar los remordimientos» dentro de su llamado programa bioeconómico minimalista, con límites estrictos por fuera de la economía.

En el análisis de las políticas, el enfoque está muy influenciado por una idea fuerza presente en Georgescu-Roegen: la aceptación de la utilización de instrumentos aplicados por la economía ambiental para controlar las externalidades, aunque no como el único camino y cuestionando la manera en que las mismas son medidas. Ambos elementos se reproducen en la actualidad:

1. Sigue siendo importante la idea de que la manera de hacer retroceder a la externalidad (contaminación, por ejemplo), es a través de los instrumentos de matriz neoclásica ya vistos: impuestos, mercados de permisos de contaminación, recomendados también por la economía ambiental, para internalizar los costos de la explotación acelerada de recursos. Este es el planteo de Martínez Alier (1999), quien acepta estos instrumentos con la condición de que los límites del impacto ambiental sean determinados fuera de la economía. En síntesis, los economistas ecológicos, no desechan estas políticas, pero plantean la necesidad de incluir otras valoraciones. El problema es que no se ven estudios de estructura económica y política que permitan definir estas por fuera de la economía y el mercado, además no se resuelve sino con métodos también neoinstitucionalistas, la conversión de los impactos a valores monetarios (Bresso 1997). En la práctica se incorpora discursivamente la necesidad de comprender al sistema económico como integrante del sistema más general de la vida, pero para analizar impactos específicos y políticas, se suponen mercados imperfectos, racionalidad limitada y fallas de mercado, todo el andamiaje neoinstitucionalista. Se debe rescatar la incorporación de otros criterios de análisis del impacto.
2. Las diversas recomendaciones de ir a programas que permitan concentrar los efectos del desarrollo sobre variables menos nocivas (Bresso 1997). Altieri (1983, 1991, 1999) en esa dirección, propone el desarrollo de políticas que limiten la industrialización de la agricultura y la vuelvan hacia explotaciones sustentables. Plantea que este cambio en la agricultura involucra un cambio de paradigma, pasar del modelo agrícola industrial, al modelo agrícola holístico: la agroecología. Se trata del estímulo de estrategias de manejo de largo plazo de la vegetación, coherentemente con los factores socioeconómicos y culturales. Para atender la situación de los agricultores pobres, considera oportuno asistirlos, así desarrollan sistemas agrícolas sustentables que satisfagan la autosuficiencia ali-

mentaria y establezcan la producción al evitar la erosión del suelo. También Pengue (2005) y Altieri y Pengue (2006) plantean la necesidad de intervención gubernamental para evitar las consecuencias negativas del avance del monocultivo. Considera que ningún sistema orientado hacia el monocultivo es sostenible, sino se aborda en el marco de prácticas agronómicas productivas integradoras en el uso de los recursos que generen un equilibrio dinámico en el agroecosistema y considerando al factor social como parte importante de la sustentabilidad rural. Pengue (2005) se muestra a favor de políticas de estímulo para el desarrollo de la economía rural familiar. También a partir del análisis fundacional de Georgescu-Roegen, se propone para los países ricos dirigir los esfuerzos al control del consumo (Daly 1993). Para los sectores populares hay toda una línea de trabajo sobre seguridad alimentaria.

En ningún caso queda claro cómo es el modelo de sociedad y de economía de la propuesta. En realidad, la gran diferencia es la fuerte matriz ética de la economía ecológica y el rol que le asignan al Estado. En efecto, este enfoque crítico de la economía ambiental, más allá de un cierto sesgo voluntarista, y sin mostrar claramente un modelo de sociedad, intenta proponer un conjunto de políticas públicas que incluyan los efectos de los comportamientos de los agentes, en relación con las políticas (política fiscal y normas establecidas), en los recursos del medio ambiente, en el impacto (en especial las restricciones que se generan) de estos efectos en los recursos sobre la economía, sin desatender temas como la distribución del ingreso y la pobreza. Uno de los temas centrales de esta macro debería ser construir escenarios sustentables ecológicamente con diversos mix entre crecimiento, distribución del ingreso y pobreza.

2.3.3.6 La idea del desarrollo sostenible, el rol de las instituciones mundiales y el debate interno

Uno de los corolarios más importantes de la economía ecológica es la tesis del desarrollo sostenible, la presencia de este enfoque en parte ha dificultado la construcción en este espacio teórico de un planteo sobre el modelo deseado. El concepto ha sido definido como «el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades».³ La evolución del movimiento surge en la década del setenta. En la misma línea del concepto de desarrollo humano, la Organización de las Naciones Unidas por esa época, alertaba sobre el agotamiento de los

3.— Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo 1988.

recursos naturales. Como ya se mencionara, en 1972, aparece el *Informe Meadows* realizado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), a pedido del Club de Roma, que planteaba que la protección del ambiente y las altas tasas de crecimiento económico eran incompatibles.

En el *Informe* se demostraba que la actual tendencia del mundo llevaba inevitablemente a un colapso que debería producirse antes de un siglo, provocado principalmente por el agotamiento de los recursos naturales. Es decir: el crecimiento económico indiscriminado comporta necesariamente la reducción de los recursos no renovables. Ese mismo año se publica la hipótesis Gaia, enunciada en 1969 por James Lovelock. La misma dice que la Tierra altera la composición de su atmósfera para compensar efectos físicos que podrían resultar perjudiciales para la vida en el planeta.

Pero es hacia fines de la década del ochenta que hay un cambio en la concepción de la relación entre desarrollo y medio ambiente y comienza a hablarse de desarrollo sostenible. La ONU vuelve a ser clave en esta postura: en ella se retoma el debate expuesto en los párrafos precedentes: es fundamental lograr que las acciones del presente no comprometan los recursos en el futuro y la forma en que se administran el medio ambiente y los recursos naturales debe orientarse en ese sentido, buscando integrar las dimensiones de medio ambiente y energía en las estrategias de reducción de la pobreza y en los marcos nacionales de desarrollo. Además, se debe fortalecer el papel de las comunidades, de las mujeres y jóvenes, y de los grupos más vulnerables para promover el desarrollo sostenible.

En este contexto, es central que cada territorio, en sus diversas escalas se adapte a esas potencialidades, sin descargar en otros la entropía. El desarrollo debe permitir una nueva compatibilidad local y global, con el ambiente y el territorio y con las actividades de producción, comercialización y consumo.

En estos últimos años, también la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha sido un actor clave de esta posición, ya que en sus recomendaciones aparece la necesidad de realizar profundos cambios y nuevas formas de trabajo en el ámbito económico, social y político. Dicha estrategia comprende también la necesidad de promover el crecimiento de los países en vías de desarrollo para que en el largo plazo, puedan mantener o incrementar su riqueza neta (incluido el capital natural y humano).

Todas estas propuestas hasta ahora se muestran ilusorias, ya que, de acuerdo a los resultados declarados en las diversas conferencias internacionales sobre población y pobreza, los objetivos no se cumplen. En general las explicaciones pueden ser más o menos sólidas pero las recomendaciones son voluntaristas, mientras, los intentos de coordinación

36 • Patricio Narodowski

se hacen difíciles, además las diferencias entre países aumentan y con ellas, aumentan la posibilidad de que los países centrales sigan descargando en desorden en los países pobres, pero estas temáticas aparecen en las teorías que se analizan luego.

2.3.3.7 Las prescripciones de políticas para el caso de los humedales

En el caso de humedales, las prescripciones de política y las acciones concretas provienen de la red constituida alrededor de Ramsar y los organismos de medio ambiente de cada país.⁴ Esta red surge de la Convención sobre los Humedales⁵ y es hoy un tratado intergubernamental que no está afiliado al sistema de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente de las Naciones Unidas, pero su relación es estrecha. Entre las experiencias valoradas se encuentran el caso colombiano y su tasa retributiva para el control de la contaminación hídrica y las tasas compensatorias (República de Colombia 2001). En un sentido similar se resaltan los incentivos que brinda Estados Unidos y el sistema de mitigación compensatoria implementado por ese país (Beltran-Burgos 2006), junto con el sistema de banca de humedales que regula el artículo 404 de la «ley de Agua Limpia» (CWA-Clean Water Act).

Por otro lado, aparece la valoración de múltiples experiencias que han surgido de la relación público-privado (del mismo modo que Parlow (2008), para Santa Mónica) y la constitución de comités de defensa de humedales o planes estratégicos, como son los casos de Perú, Bolivia, Paraguay o España. Finalmente, en Ramsar y en las oficinas gubernamentales hay planteos enunciativos que incluyen cuestiones generales como la necesidad de concientización de la población, constitución de áreas protegidas y la urgencia por asegurar una buena base científica para desarrollar las políticas de acción (por ejemplo González Viscarra 2003). Lo interesante del asunto es que aparecen voces del mismo origen (fundamentalmente de las ONGs) detectando que los objetivos no se cumplen; en general lo atribuyen a la falta de recursos o capacitación, pero no se profundiza en las causas por las que el voluntarismo no funciona (WWF/Adena 2002). En los próximos capítulos se analizará un caso de cómo funciona el tema en Argentina

4.- Se recomienda ver los informes de cada país en la web del organismo.

5.- RAMSAR. Resolución VII. 10. Marco para evaluar el riesgo en humedales. «Los pueblos y los humedales: un nexo vital» 7a Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención sobre los Humedales, San José Costa Rica, 10 al 18 de mayo de 1999.

2.4 Economía ecológica radical

Dentro de la economía ecológica radical deberíamos mencionar a diversos autores, pero la tarea escapa a este texto. Nos limitaremos a O'Connor y Altvater.

Un trabajo de O'Connor (1988) ha sido fundamental para la construcción de una posición radical dentro del debate ecológico. En él se plantea la necesidad de tener un «marxismo ecológico» que entienda el ambiente en relación a la dinámica de la acumulación capitalista. A partir de allí, a la crisis tradicional del modo de producción, se suma el límite ambiental. Estos temas serán retomados por Altvater.

O'Connor (2000) plantea que esa crisis ecológica está lejos de solucionarse, que a medida de que los recursos se agotan, serán peores los efectos sociales y en la salud. De formación marxista, parte de la base de que los gobiernos no pueden anteponer la problemática ecológica porque priorizan la búsqueda de capital. Da el caso justamente de los humedales. Mucho menos los gobiernos del sur, donde las condiciones de reproducción del capital son mucho más precarias, allí se han producido además las mayores catástrofes (O'Connor 2003, págs. 9-23).

Él dice que esto será así, mientras el capital siga siendo capital. La idea de la vuelta a la reproducción simple, o una regulación global basada en la cooperación, son imposibles. Justamente esto es así porque la capitalización de las condiciones del ambiente, sólo eleva el costo de la producción. O'Connor plantea que el Estado tiene el rol de generar las condiciones de producción, pero estas son para facilitar el acceso de los capitalistas a la fuerza de trabajo, a la naturaleza, a la infraestructura, etcétera. Por eso, el capital penetra en la naturaleza, se apropia de ella, con su lógica, el Estado media en esa apropiación para que el capital pueda acceder a los recursos y reproducirse.

El Estado capitalista debe lograr que se salga de la crisis, inclusive, si esto no sucede las condiciones ecológicas podrían empeorar, habiendo oportunidades de salir de la crisis con otras formas de acumulación, pero nunca sin acumulación.

El futuro depende de la lucha política y los tipos de innovación tecnológica. En el primer caso, se plantea la necesidad de conformar una fuerza de resistencia que sintetice a los movimientos de trabajadores, el ambientalismo, las luchas urbanas y otros movimientos sociales de base. En relación al segundo punto, se trata de buscar alternativas económicas y ecológicas viables, dentro de lo público o de las organizaciones comunales, economía social, etcétera.

Este análisis es retomado por Altvater, quien en los últimos años valoriza como otros el planteo de O'Connor y refuerza la propuesta de un marxismo ecológico. Ya anteriormente E. Altvater y Mahnkopf (1996)

había analizado la crisis ecológica como un elemento fundamental para explicar los límites de la globalización. En el citado texto se abordan los problemas de productividad industrial, los límites al desarrollo industrial, la incapacidad del Estado nación para encontrar una salida. Proponía finalmente la necesidad de construir alianzas entre sectores anticapitalistas.

A partir de ese enfoque, Elmar Altvater (2006) intenta sobresaltar algunas tesis fundamentales del pensamiento marxista, para dar sustento al enfoque radical. Lo más importante se centra en la idea de que no hay límites impuestos por la naturaleza, sino que es la sociedad humana la que se relaciona con el ambiente en función de su sistema productivo, históricamente determinado. Esta cuestión es una diferencia sustancial respecto a la economía ambiental y ecológica sobre todo para hacer ver que no es un problema del crecimiento, sino del capitalismo.

El capitalismo, como decía O'Connor, requiere de ciertas condiciones de producción y a partir de ellas genera un proceso del trabajo productivo y destructivo a la vez, esto hoy es global por el alcance del capital financiero libre y desregulado. Altvater, siguiendo a Harvey dice que uno de esos elementos en las condiciones de producción, es el «construido». No es un mito, como la naturalización del mercado; hay ambiente construido para que el capital pueda reproducirse.

Con estas premisas, Altvater se introduce en un régimen específico que llama fósil, porque la reproducción del capital se da con un alto nivel de uso de los recursos energéticos fósiles. Además, la revolución industrial produjo mega ciudades, con grandes problemas ecológicos. Este fenómeno explica además la apropiación cada vez mayor de cada espacio sobre la tierra, en forma de urbanización y también de colonización de los recursos. Además sirve para entender la distribución desigual de las condiciones de vida.

La mayor contradicción actual es que todo se sostiene en el crecimiento, este pasó a ser condición de la reproducción, pero las posibilidades se están agotando, estos niveles con esta tecnología, parecen incompatibles con la capacidad de la Tierra. Por otro lado, los precios de los recursos aumentan y ya es muy difícil mantener el modelo de empobrecimiento de las periferias. Altvater presagia nuevas formas de coerción militar. Una alianza política diversa debería encontrar alternativas de otro tipo.

2.4.1 La crisis ecológica como parte del debate de la globalización

Fuera del debate específico nos interesa aquí relevar la manera en que se aborda la cuestión de la crisis ecológica en los estudios sobre sistema-mundo o globalización. Haremos mención a Wallerstein, el re-

gulacionismo de Lipietz y al pensamiento marxista duro (Petras). Finalmente se expondrá, sucintamente, el poscolonialismo. No se expondrá aquí cada enfoque (se pueden ver en Narodowski 2008), haremos consideraciones relativas a la forma en que se aborda la cuestión del medio ambiente.

El enfoque del sistema-mundo de Wallerstein (2000) explica la situación actual dentro de las contradicciones del capitalismo, estas son el incremento del gasto en salario del fordismo, la imposibilidad de aumentar las tasas impositivas y la exigencia de los capitalistas para que el Estado siga realizando el salvataje; a esto se suma la desruralización y el aumento de los daños ecológicos. La contradicción según este autor reside en que los capitalistas tienen necesidad de los Estados, pero en la coyuntura, para sostener la tasa de ganancia, lo debilitan. Wallerstein (1997) se propone analizar los problemas ambientales actuales como la consecuencia lógica de la economía capitalista, derivado del proceso de desruralización de la mano de obra y la necesidad de las empresas de mantener sus márgenes de ganancia. Considera al crecimiento económico, como uno de los vicios del sistema capitalista actual, que evidencia una contradicción al querer lograr el crecimiento económico sin dañar el medioambiente. Plantea la debilidad de los gobiernos para imponer límites al deterioro ambiental, por pretender compensar al capital por su menor retorno. Los Estados no pueden mediar como antes, asegurando un modelo de desarrollo. En este esquema, las regulaciones ambientales parecen ser sólo una ilusión.

Como se ve en la cuestión ecológica, Wallerstein está en línea con su crítica al capitalismo histórico y específicamente a la ofensiva neoliberal y las resistencias generadas sobre todo para fines de la década del noventa (Wallerstein 2002). Como los marxistas, sabe que el capitalismo desruralizado requiere del crecimiento constante, la industrialización de la periferia, la reducción de los costos y el aumento del endeudamiento. Para ello incurre obviamente en contradicciones y la existencia de fuerzas depredadoras y fuerzas que actualmente se resisten a la sobre explotación de los recursos es una de ellas. Para Wallerstein (2008) el triunfo de las fuerzas ecologistas puede ser el fin del capitalismo.

El autor además incorpora un elemento clave: las dificultades actuales de imponer la idea del avance tecnológico como justificación del modelo de progreso y la visión de la ciencia que apoya al «hombre que conquista la naturaleza». Así era como se suponía que todos los efectos negativos serían contrarrestados. Por otro lado, en los países centrales aparece claramente la imposibilidad actual de descargar los problemas sobre la periferia. Desruralización (Wallerstein 2008), crisis del Estado, límites de la industrialización de la periferia, crítica de la cien-

cia racional y resistencia ecológica, son parte de la crisis terminal del sistema-mundo.

El abordaje de Petras (2003) es similar en cuanto al pesimismo, aunque el tratamiento de los temas ecológicos, es marginal. Para este autor la cuestión sigue siendo la relación entre países, especialmente la dependencia respecto a Estados Unidos. La globalización es simplemente vista como el aumento del poder de los países del Norte sobre los del Sur y la imposición de ideas neoliberales a través del Consenso de Washington, la Organización Internacional del Comercio, el FMI y del Banco Mundial. El eje del problema sigue siendo el Estado, porque desde el Estado se desmontaron los procesos productivos, ramas y sectores ligados a la reproducción del valor de la fuerza de trabajo, para convertir al empleo en fuerza de trabajo flexible, polivalente y precaria, afianzando, así, una de las características estructurales del proceso de mundialización.

Y son los Estados de los países centrales, sobre todo Estados Unidos, los que permiten la degradación del medio ambiente, en función de la necesidad de preservar el espacio de acumulación capitalista de las grandes empresas. También se cuestiona el traslado de la industria contaminante a la periferia como una cuestión estructural, típica del capitalismo.

En este contexto degradado, Petras (2011) plantea que la promoción de organizaciones ecologistas que no cuestionan las bases económicas y políticas del capitalismo sino que pretenden paliar los daños, es una estrategia ideológica. Conceptos como desarrollo sustentable o democracia participativa, van en la misma dirección. Él dice que es por eso que este tipo de movimientos no se oponen al desmantelamiento de los servicios públicos o a la privatización de los recursos naturales.

Por último, Lipietz (1987) en los últimos años ha pasado a tener posiciones ecologistas. Este autor explicaba la crisis de la década del setenta como la transición del fordismo al posfordismo, y demuestra cómo muy pocos países han logrado realizar una transformación que permita sostener los niveles de vida anteriores. En el citado libro, plantea además la necesidad de lograr un nuevo paradigma productivo basado en servicios, menos intensivo en recursos no renovables.

Con el transfondo de su enfoque de la regulación Lipietz (1995), considera la crisis ecológica como una situación donde se superpone lo local y lo global y donde hace falta intervenciones políticas y de mercado, no para reparar daños, sino fundamentalmente para modificar procesos productivos.

En ese sentido, hay en Lipietz (2011) una crítica a la modernidad fordista, basada en el productivismo y un planteo sobre la necesidad de redefinir valores, a fin de reconducir la actividad económica hacia la responsabilidad y la solidaridad a partir de comportamientos dotados

de autonomía, es decir, la construcción de sujetos que se hacen cargo de su propia supervivencia con sus propios estilos de vida.

Para ello, el autor rescata el concepto de desarrollo sustentable con dos premisas: el uso de tecnologías que ahorren energía y más respetuosas del medio ambiente y la compatibilización de protección social y del medio ambiente. Lipietz lo cree posible.

2.4.2 El ambiente en el poscolonialismo

El planteo poscolonial interesa en la medida en que claramente parte de la base de que las comunidades valoran el medio ambiente por razones distintas a las económicas. A. Escobar (2005) utiliza el concepto de distribución ecológica (en realidad de distribución desigual de la riqueza ecológica) y ecología política para encarar la problemática. Asociada a esta cuestión, incorpora el hecho de que al mismo tiempo que hay una distribución desigual de la riqueza y del derecho a la naturaleza, se niegan los procesos culturales que se encuentran en la base de la relación de la gente con el mundo natural, sus percepciones y prácticas que además son claves para la preservación de los recursos. Los grupos sociales y las comunidades pueden tener su propio enfoque de esas relaciones. Este enfoque, de matriz posestructuralista, coincide con la idea de Elmar Altvater (2010), ya expuesta.

Por eso Escobar plantea, incorporando el problema, que las prácticas de sobrecarga ambiental y contaminación de hoy están sostenidas por las concepciones de naturaleza y economía del capitalismo, estas a su vez se asocian a las formas en que las diferencias culturales crean o propagan las desigualdades en el poder social, imponiendo esas normas culturales como si fuesen universales. El autor está en contra de otro planteo moral de diverso signo y brega por el resurgimiento de proyectos de territorio basados en sus propias tradiciones y percepciones, en función de la demanda de la época y con las consecuentes hibridaciones, rescatando todo lo marginal, resistente, minoritario.

Este planteo, similar al de la política del lugar de Gibson-Graham (2002), obliga a conocer los procesos biológicos y culturales de las comunidades, los procesos socioeconómicos del capital y del Estado, coincidencias y conflictos para analizar las situaciones actuales y la posibilidad de rescatar otras formas de convivencia con la naturaleza. Las soluciones institucionales predefinidas, no parecen un camino para lograr estas formas de construcción de la relación de la comunidad y el lugar. Escobar y buena parte del poscolonialismo no logran definir en concreto cómo se plasman estos procesos, más bien invitan a una investigación antropológica espacio por espacio, sólo así se podrán definir proyectos y valoraciones. Este parece el desafío.

2.5 Conclusiones

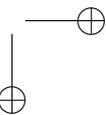
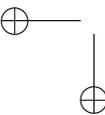
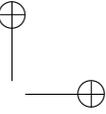
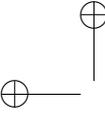
Hemos intentado analizar las corrientes más importantes que estudian la relación entre la economía y ambiente. Se ve con claridad que todo el andamiaje neoclásico requiere de la definición de agente racional, que no actúa en función de su sensibilidad, su subjetividad o alguna identidad, que no tiene jerarquías y que actúa para obtener beneficios y lo hace eficientemente. También vimos cómo se intentan incorporar las externalidades mediante instrumentos institucionales de dudosa objetividad y las dificultades que implica el análisis costo beneficio. En tercer lugar, se trató de hacer notar que, debido a la falta de debate sobre el modo de producción – desde hace años, por medio los modelos de crecimiento, el enfoque muestra que si se suman restricciones, como las del cuidado del medio ambiente – el crecimiento de la economía sólo puede desacelerarse. Finalmente, que en la teoría neoclásica hay una larga tradición moral, que sirve de base para los llamamientos conservacionistas.

En cuanto a la economía ecológica y el evolucionismo económico, hemos planteado que sólo hay un llamado a incorporar al sistema económico como integrante del sistema más general de la vida, pero se sostiene en la práctica el análisis de mercado (solo que con mercados imperfectos, racionalidad limitada y fallas de mercado, todo el andamiaje neoinstitucionalista). Se critica la imposibilidad de realizar las mediciones necesarias para incorporar externalidades, pero finalmente se miden impactos con escasas diferencias; tampoco se discuten las contradicciones propias del capitalismo y se introducen propuestas idealistas; jerarquía y poder quedan de lado. El resultado es un conservacionismo similar al de la economía ambiental.

Finalmente se propone un enfoque de territorio construido, dentro del paradigma posestructural, en el que la relación entre producción, forma de vida, contexto, se define en la propia historia de la comunidad, tanto en la ciudad como en los ambientes rurales, solo que esta propuesta exige nuevas alternativas de trabajo y sobrevivencia. De este tipo de enfoques surgen conclusiones muy válidas: fundamentalmente que el capitalismo y el subdesarrollo generan un contexto en el que sobresalen quienes detentan poder de lobby, alto nivel de financiamiento, gran capacidad de gestión de los negocios, que es muy difícil esperar que la preservación del ambiente y el desarrollo se produzcan en este modelo. Las empresas involucradas siempre han ejercido su poder del mismo modo, generando negocios relativos a la conformación del territorio, incidiendo en él hegemónicamente, presionando para manipular las normas y así obtener grandes rentas en función de la explotación de los recursos.

La teoría propone estrategias impositivas o medidas restrictivas, pero lo que ha sucedido históricamente — y eso es lo que el voluntarismo de la economía ecológica no parece tener en cuenta — es que el Estado no es un actor capaz de ejercer estas políticas, más bien, lo que se ha analizado en este capítulo es que ha legitimado esa forma de territorialización y ha sido un actor clave en el proceso de desintegración vivido. La sociedad entre estas empresas y ciertos niveles estatales que legitiman las operaciones, es categórica, es parte fundamental del propio desarrollo y su perfil rentista. Esto se ve claramente en el análisis de los enfoques radicales.

No se trata de aplicar una regulación aislada, se trata de producir territorio con otro modelo de desarrollo menos jerárquico, innovador y al mismo tiempo redistributivo, que dé beneficios normales, hegemonizado por otros actores.



Capítulo 3

Expansión urbana y sus impactos en los servicios ecológicos en la cuenca del río Luján*

Leonardo Fernández

.....

3.1 Introducción

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) manifiesta procesos territoriales ligados a la urbanización difusa, que se basan en un modelo de urbanización de gran extensión geográfica y de una baja densidad. Se trata, específicamente, de las urbanizaciones cerradas, que son recintos habitacionales desarrollados en el periurbano bonaerense, conectados a través de autopistas con acceso a la ciudad de Buenos Aires, y también, asociados a corredores fluviales del río Paraná y del Río de la Plata. El auge de la urbanización cerrada como modelo residencial se da a fines de la década del setenta, y tiene su máximo desarrollo durante la década del noventa debido a varios factores de orden territorial. Hay que agregar que el crecimiento económico del país desde el 2003 produjo un repunte muy significativo de urbanizaciones cerradas. Este fenómeno comenzó relativamente tarde en comparación con otras

*.- Este capítulo se nutre de los aportes del proyecto «Problemática ambiental de la cuenca del río Luján. Manejo y gestión del recurso hídrico», asentado en el Área de Ecología del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y subsidiado por la ANPCyT PICT 04 20417. Parte de sus resultados fueron adelantados como ponencia en el XI Coloquio Internacional de *Geocrítica La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación*. Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires, 2 al 7 mayo de 2010. Trabajo: Fernández, L.; Herrero, A. C. y Martín, I. *La impronta del urbanismo privado: ecología de las urbanizaciones cerradas en la RMBA*.

ciudades de América Latina o de Estados Unidos, pero en poco tiempo tuvo un crecimiento significativo.

Las mejoras de la infraestructura vial y las posibilidades de expansión de diversas zonas dieron lugar a un modo de producción espacial extraordinario, al punto de caracterizar la fase más reciente de urbanización metropolitana. En los últimos años se ha analizado el proceso de incremento de las urbanizaciones cerradas en la RMBA desde diversos enfoques. La temática fue abordada, principalmente, desde los aspectos geográficos y urbanísticos del fenómeno (Torres 1998; Ríos y Pírez 2008b; Tella 2005) y también sociales (Svampa 2001), analizando los procesos de dispersión y de fragmentación social asociados a la organización territorial de la metrópolis de Buenos Aires. En este sentido, se verifican en las investigaciones realizadas, los patrones de asentamiento de este tipo de urbanizaciones. Estos son: el incremento de parcelamientos exclusivos en la periferia, el creciente desarrollo de sistemas de infraestructura vial, la segregación urbana, la descentralización del sector terciario, la mayor demanda de movilidad, entre otros. No obstante, es posible ampliar el estudio sobre las urbanizaciones cerradas, considerando el modo de apropiación del entorno y el grado de presión que ejercen sobre el territorio y sobre los recursos naturales. En síntesis, analizando su huella ecológica.

Ahora bien, se constata que las urbanizaciones cerradas se ofrecen en constantes campañas de difusión, realizando imaginarios de grupos sociales que quieren vivir en una suerte de «urbanización verde», próximos al campo y en conexión con la naturaleza, además de valorar los aspectos de seguridad y exclusividad. En la región, aunque es la llanura el paisaje predominante, el encuentro con el delta y con el estuario rioplatense origina una diversidad de ambientes que asocian suelo, vegetación y fauna únicos. Es en ese ecotono donde se desarrollan fundamentalmente las lógicas de la urbanización cerrada, fundamentalmente por los valores paisajísticos de la localización.

Las características específicas de su desarrollo histórico han dejado una fuerte impronta en la estructura territorial, y se agudizan hoy por los rasgos actuales del mercado de la vivienda (y del suelo), del trabajo y de la movilidad. Para tener una aproximación territorial del fenómeno hay que destacar que según la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano (2007) se sabe que existen un total de 540 urbanizaciones cerradas, que comprenden una superficie de aproximadamente 500 km², algo así como dos veces la superficie de la ciudad de Buenos Aires, donde apenas residen 50.000 familias. Los partidos de la zona norte registran la mayor cantidad de urbanizaciones cerradas: Pilar (133), Tigre (71), Escobar (45) y San Isidro (39) (figura 3.1).

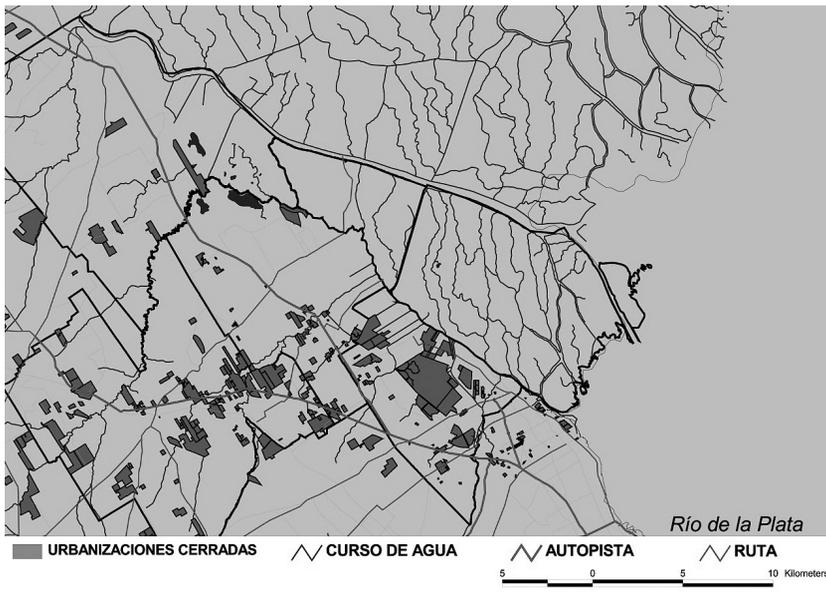


Figura 3.1. Urbanizaciones cerradas en la cuenca baja del río Luján, RMBA. Fuente: elaboración propia en base a Departamento SIG. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2007.

Específicamente en el área de estudio encontramos según la denominación de Pintos (2010) las urbanizaciones cerradas polderizadas (UCP). Las UCP se distribuyen en Pilar (1), en Campana (1), en Escobar (14) y en Tigre (38). La mayoría, organizados bajo mega complejos de barrios que se desarrollan en predios de más de 800 ha. Se trata del Complejo Nordelta (Tigre), Complejo Villanueva (Tigre y Escobar) y San Sebastián (en Pilar), y una en etapa de lanzamiento: Puerto del Lago (Escobar). Dichos emprendimientos reúnen un total de 29 barrios. Pero además, existen 25 UCP que completan 2.871,60 ha y están distribuidas una en Campana (300 ha), diez en Escobar (1.657 ha) y catorce en Tigre (914,6 ha) (S. Fernández, Kochanowsky y Sgroi 2010).

El enfoque de este capítulo se inscribe en la disciplina ecología urbana, cuya base epistemológica radica en el estudio de la ciudad como un ecosistema (Di Pace, Crojethovich y Herrero 2005, cap. 2.) en particular, refiriendo a las implicancias ecológicas asociadas a las urbanizaciones cerradas, cuyos efectos se manifiestan territorialmente en una dimensión de análisis: la alteración de los servicios ecológicos en la cuenca baja del río Luján.

El río Luján constituye una de las tres cuencas principales que surcan gran parte de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Sus nacientes surgen en la pampa ondulada, en el partido de Suipacha, recorriendo áreas de uso agrícola y ganadero extensivo, con fuentes de contaminación difusa (alta cuenca), así como tres ciudades intermedias (Mercedes, Suipacha y Luján). Bordea el periurbano bonaerense. Recorre así 128 km, se une al delta del río Paraná y desemboca en el estuario del Río de la Plata. Tiene como afluente final de su recorrido al río Reconquista de altísima contaminación domiciliaria e industrial. Constituye por lo tanto, una cuenca extensa (2.940 km²) que atraviesa regiones rurales, periurbanas y urbanas. El área de la cuenca abarca los partidos de Suipacha, Mercedes, Luján, Gral Rodríguez, Exaltación de la Cruz, San Andrés de Giles, Campana, Pilar, Escobar, Moreno, Tigre, Malvinas Argentinas, José C. Paz y San Fernando; un conjunto de aproximadamente 1.100.000 habitantes.

La valoración del territorio se realiza muchas veces sobre la base de las distintas formas de apropiación del paisaje. El concepto de servicios ecológicos (Costanza *et al.* 1997, págs. 253-261) relaciona aquellos beneficios para la sociedad derivados de recursos naturales, funciones ecosistémicas y atributos paisajísticos. Expresa los mecanismos que regulan y mantienen la estabilidad del paisaje a través de procesos fundamentales de la naturaleza (la depuración de las aguas, el balance de la bioproductividad, el valor escénico, entre otros). Esta valoración del paisaje de naturaleza ecológica, es de lógica política, económica o social y se puede clasificar en tres grupos: materiales, funcionales y perceptuales. En nuestro caso, refieren al aprovechamiento de los sistemas de soporte (entorno) para la organización del sistema urbano. Se trata de detectar algunos ejemplos de funciones y atributos de paisaje, destacando posibles aprovechamientos de valor material (recursos naturales) que puede brindar un bosque de humedal (madera, frutales, flora) o inclusive ámbitos pampeanos de valor agrícola ganadero.

En las últimas décadas, las urbanizaciones cerradas no solo avanzaron sobre los terrenos de aptitud agrícola y ganadera, sino que ha generado fragmentación de áreas con elevado valor natural, que cumplen funciones de equilibrio territorial, especialmente evidente en la zona del valle de inundación de la cuenca baja del río Luján.

La dimensión de interés refiere a los servicios ecológicos que se manifiestan en el ámbito de la cuenca hídrica del río Luján. En las últimas décadas se verifica que la urbanización cerrada en sus distintas modalidades, no solo avanza sobre terrenos de vocación agrícola y ganadera en la cuenca, sino que genera una fragmentación de áreas con elevado valor natural, que cumplen funciones de equilibrio territorial. Esta insularización a lo largo del tiempo simplifica ecosistemas, cuyos efectos reper-

cuten en el funcionamiento del *sistema pampa-delta-río*, con incidencia relevante en el mantenimiento de los servicios, identificados recientemente, como servicios ecológicos: suelo fértil, regulación hidrológica y refugio de biodiversidad, principalmente evidente en la cuenca baja del río Luján, del bajo Paraná y corredor rioplatense de la zona sur.

La metodología de análisis se centra en el uso de la herramienta denominada Sistemas de Información Geográfica (ESRI 1996), integrando las variables territoriales que distinguen al fenómeno de las urbanizaciones cerradas, constatando algunos criterios de manejo de paisaje, a escala local y global, que dan cuenta de la provisión de los servicios ecológicos y su aplicación en el ámbito urbano y periurbano. Como resultado de este análisis se cartografiaron aquellas cuestiones de la urbanización cerrada que pueden ser asumidas como los dilemas ecológicos, identificando aquellas áreas geográficas con valor natural y patrimonial, estableciendo los principios que permiten definir y defender un tipo de urbanización que tienda a ser más sostenible y, en función de ello, se focalizan algunas estrategias fundamentadas en la ecología urbana que pueden aplicarse al contexto metropolitano, objeto de este capítulo.

3.2 La expansión urbana consume suelo fértil

La región pampeana es una gran llanura *loésica* que representa un recurso natural fundamental para el despliegue productivo del país. Se trata de una estepa herbácea con temperaturas benignas para el desarrollo agrícola, lluvias repartidas durante todo el año y suelos profundos con un alto contenido de materia orgánica. En la provincia de Buenos Aires el potencial productivo del suelo fértil es excepcional y considerado como un recurso natural irremplazable por su aptitud para cultivos agrícolas.

El llamado «cinturón verde» está conformado por una trama de quintas, huertas familiares y otras de características más empresariales, que rodean a las grandes ciudades (espacio periurbano) cuya producción se destina especialmente a verduras de hoja y hortalizas de estación. La lógica de localización de estas actividades altamente intensivas en el uso de los factores de la producción (tierra, trabajo y capital), responde a su cercanía geográfica con respecto a los grandes centros urbanos, aprovechando intersticios o zonas vacías para establecerse.

Desde un punto de vista económico, este cinturón cumple las funciones de abastecimiento alimentario a la población de la ciudad (Di Pace, Crojethovich y Herrero 2005, cap. 5.). Pero además, es en estas áreas donde se intensifican algunos procesos ecosistémicos básicos tales como el ciclo biogeoquímico, el ciclo del agua, la transformación de nutrientes y la productividad biológica, entre otros.

El cinturón verde en la RMBA se refiere entonces a la horticultura de proximidad llevada a cabo históricamente por migrantes de orígenes diversos: españoles, italianos, portugueses y, actualmente bolivianos (Barsky 2006; Benencia y Quaranta 2005). Los últimos censos hortícolas y agropecuarios muestran una relevante heterogeneidad de cultivos en campo y bajo cubierta.

El Censo Hortiflorícola de la provincia de Buenos Aires en el año 2005 reveló en la Región Metropolitana de Buenos Aires la existencia de 7.988 hectáreas dedicada a la horticultura. De las cuales 4.799 hectáreas se destinaban a la producción de hortalizas de hoja (predominan acelga y lechuga criolla), 1.928 a hortalizas de flores, frutos y tallos (predominando frutilla, zapallo y tomate), 675 a crucíferas (brócoli y repollo) y 584 a hortalizas pesadas y de raíz (remolacha).¹ Hay que destacar que, en los últimos 25 años, la migración boliviana ha dotado de una impronta cultural y espacial particular al cinturón verde. Se estima que el 40 % de los horticultores de la Región Metropolitana son actualmente de ese origen (Benencia y Quaranta 2005).

La pérdida de suelo fértil debido a la expansión urbana es un tema de preocupación en la ordenación del territorio. El caso del sistema pampeano es de relevancia ya que se desarrollan importantes ciudades de la Argentina como Buenos Aires, La Plata y las del Eje Fluvial Industrial, asentadas sobre el soporte edáfico de mayor capacidad productiva. En este sentido, los trabajos de Morello, Matteucci y Buzai (2006) en base a los datos del *Atlas de Suelo* del INTA (1995), revelan que la nueva urbanización se desarrolla fundamentalmente ocupando estos suelos que presentan aptitud agrícola excepcional.

Esta pérdida se comprueba en los guarismos que proporcionan Benencia y Quaranta (2005). En la actualidad, la estructura agraria de la RMBA se compone de poco más de 4.000 Establecimientos Agropecuarios (EAPs), que abarcan una superficie total de 606.479 ha, con una superficie media de 144,4 ha. La mayor concentración de explotaciones (55,7 %) y de la superficie de la tierra (52 %) se encuentra localizada en la zona sur (véase cuadro 3.1).

Si se compara la situación en 2002 con la información que provee el Censo Nacional Agropecuario de 1988, se aprecia una caída importante (-36 %) de la superficie destinada a horticultura de proximidad. En la actualidad esa tendencia siguió en aumento, es decir, cada vez menos superficie del periurbano se destina a esta actividad.

1.— Censo Hortiflorícola de Buenos Aires 2005 (CHFBA 05). Ministerio de Asuntos Agrarios y Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (2005).

Zona	Año 1988 Superficie				Año 2002 Superficie			
	EAPs	ha	%	Media	EAPs	ha	%	Media
Sur	3.586	474.540	50,0	132,3	2.340	316.068	52,1	135
Oeste	2.020	232.261	24,5	114,9	973	146.009	24,1	150
Norte	2.843	241.642	25,5	84,9	885	144.402	23,8	163,1
Total	8.449	948.443	100	112,3	4.198	606.479	100	144,4

Cuadro 3.1. Explotaciones (EAPs) y superficie agropecuaria en la RMBA. Fuente: INDEC, Censos Nacionales Agropecuarios 1988 y 2002.

A su vez, se registró un proceso de reducción en la cantidad de explotaciones (-50,3 %) en el período analizado, pero se observa un claro proceso de aumento del tamaño medio de las explotaciones, ya que la superficie media de las explotaciones pasa de 112,3 ha en la primera fecha, a 144,4 ha en 2002. Este es más visible en la zona norte donde se pasa de una superficie media de 84,9 ha a casi el doble 163,1 ha. En este sentido, la zona sur es la que sufre menos cambios en el período; en tanto que en la oeste los valores correspondientes están alrededor de la media. A través de la década del noventa se observa una caída de la cantidad explotaciones y de la superficie agropecuaria; sin embargo, en torno de la ciudad de Buenos Aires existen todavía, a pesar del avance de la urbanización.

La aplicación de Buzai y Baxendale (2006) a través del uso de la tecnología SIG, permite analizar la evolución de la urbanización cerrada según la capacidad de uso de la tierra, logrando medir las consecuencias ecológicas en el paisaje. La figura 3.2 diferencia las siete Unidades Cartográficas (UC) de los suelos del sistema pampeano (INTA 1995), incluyendo un sector de los suelos del delta del Paraná.

Por su parte, el índice de productividad (IP)² se interpreta como una proporción del rendimiento máximo potencial de los cultivos más comunes de la región. La diferencia entre el valor 100 y el IP indica el porcentaje de disminución experimentado en los rendimientos máximos debido al efecto de una o más variables (Nakama 1996, citado en Buzai 1998).

La figura 3.2 muestra que el consumo de suelo fértil de las urbanizaciones cerradas está muy extendido y agrupa suelos con elevado IP. En concordancia con lo presentado en el cuadro 3.1, la mayoría de las

2.- El índice de productividad (IP) está desarrollado en base a las ocho clases de suelo propuestas por el United States Department of Agriculture (USDA), indica las limitaciones para el desarrollo de los cultivos.

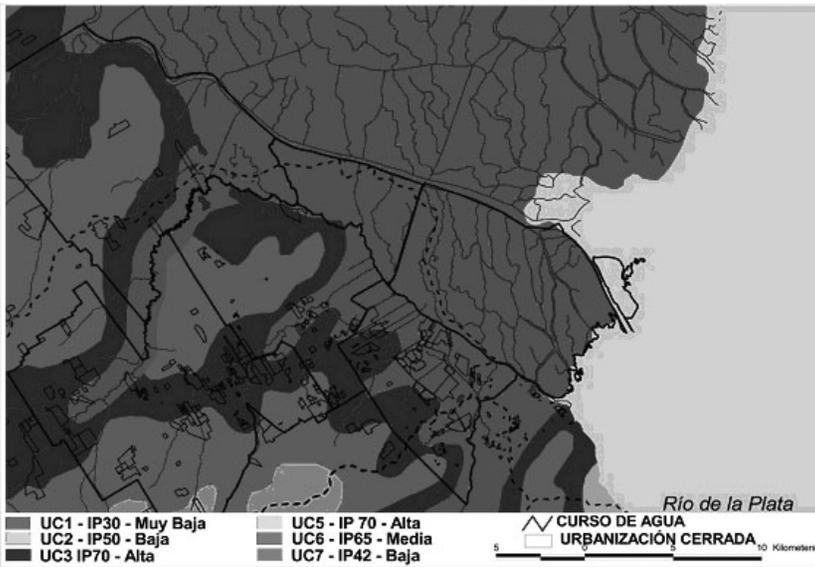


Figura 3.2. Expansión urbana y capacidad de uso de la tierra. Fuente: elaboración propia en base a Buzai (1998).

urbanizaciones y la mayor cantidad de suelo ocupado, se encuentran localizadas en la zona norte con una pérdida de suelo de 17.196 hectáreas (58,7%) en contextos de la pampa ondulada. En la zona oeste el consumo de suelo representa 4.544 hectáreas siendo la que menor incidencia tiene (15,5%); en tanto que en la zona sur con aptitud de suelo ganadero propio de la pampa deprimida, el consumo es de 7.548 hectáreas, con valores muy significativos (25,8%).

En el área de la cuenca del río Luján, se detectaron 312 urbanizaciones cerradas que ocupan una superficie de 18.570 hectáreas, de las cuales 250 urbanizaciones cerradas, osea el 80,1% están localizadas en suelos de índice 70 de alta productividad (UC3 y UC5), ocupando una superficie de 12.100 hectáreas. Esta dinámica es debido a las presiones inmobiliarias que repercuten en la disminución de la rentabilidad de la actividad agropecuaria, frente a los desarrollos urbanísticos. La incidencia de esta ocupación urbana por la degradación y destrucción del potencial productivo de los sistemas agrícolas y naturales es prácticamente irreversible, especialmente para la horticultura de proximidad.

3.3 La ocupación urbana en los valles de inundación altera el comportamiento hídrico

Los ríos de la región son típicos de llanura: se caracterizan por una topografía relativamente plana y uniforme, cuentan con meandros y el agua escurre lentamente. Sus cauces presentan amplios valles de inundación y están asociados a humedales. Las inundaciones son eventos naturales y recurrentes en estos ríos, resultado de lluvias fuertes y/o continuas.

Los humedales incluyen una amplia variedad de ecosistemas, que comparten una propiedad que los diferencia de los ecosistemas terrestres: la presencia predominante del recurso agua. Su sustrato permanece con agua durante importantes períodos del año; son sistemas de transición entre ámbitos terrestres y acuáticos debido a la posición geográfica que ocupan, y también al volumen de agua que almacenan y a los procesos que en ellos se desarrollan (Cowardin *et al.* 1979).

En la interfase pampa-delta de los ríos Luján y Reconquista, incluso en el frente ribereño de la zona sur, el pulso de inundación representa la variable ambiental dominante que influyó históricamente en la determinación de los usos del suelo. Los procesos hidrológicos que ocurren en los humedales, la diversidad biológica que sustentan y los recursos naturales que proveen, determinan que estos ambientes brinden diferentes beneficios para la comunidad. Ese carácter inundable es la esencia e identidad del paisaje, dado que las actividades y las construcciones deben adaptarse a esta contingencia, adquiriendo un valor cultural para la población residente y visitantes de esas zonas.

Los sitios de emplazamiento de las urbanizaciones cerradas tienen diferentes características desde el punto de vista topográfico. La posibilidad de urbanizar esas grandes parcelas ubicadas a minutos de la ciudad de Buenos Aires, supuso transformar esas tierras para usos urbanos. Si bien la mayoría de las áreas urbanizadas se encuentran en cotas de más de 15 metros de altura, muchos desarrollos inmobiliarios, y en particular los más recientes, han sido localizados en las cotas inferiores de 7,5 metros, o sea, en zonas inundables e incluso humedales.

La normativa actual prohíbe realizar fraccionamientos (loteos) por debajo de la cota 3,75 m, pero hay dificultades para regular las cuestiones referentes a la modificación de la cota y relleno de bajos inundables.³

3.- En 2009 la resolución 29/09 del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), en su artículo 3º especifica. «Establecer que 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

Los terrenos bajos están sometidos normalmente a oscilaciones de nivel freático aunque también pueden recibir aportes de las crecidas del río Paraná o de repuntes del Río de la Plata. A esto se suma el fenómeno conocido como sudestada: los vientos del sudeste que taponan la desembocadura del Río de la Plata, coincidiendo con fuertes lluvias sobre el territorio, ponen en crisis la capacidad del sistema hidráulico metropolitano, dando lugar a inundaciones sobre una parte considerable del área urbana. De manera que el humedal es todo un sistema de *regulación* de excesos hídricos, para los episodios extraordinarios de precipitaciones intensas, e inversión del flujo del régimen mareal, que son contenidos y luego liberados gradualmente por lentos flujos en manto y por infiltración a la capa freática, especialmente en circunstancias de sudestada (L. Fernández 2002).

La «regulación hidrológica» es un servicio ecológico alterado por la urbanización cerrada, debido a distintas modificaciones que se producen en los humedales. En la figura 3.3 se superpone la localización de las urbanizaciones cerradas y las cotas topográficas; se observa que un gran número están asentadas en zonas inundables (cota menor a 7,5 metros sobre el nivel del mar), principalmente en las cuencas del río Luján y Reconquista. En la cuenca baja del río Luján 54 urbanizaciones cerradas de las 312 de la cuenca están en áreas bajo cota o inundables ocupando 7.293 hectáreas (S. Fernández, Kochanowsky y Sgroi 2010). Las modificaciones ambientales que genera esta expansión urbana son el rediseño topográfico e hidrológico, e incluso la configuración de nuevas modalidades de presentación espacial de pulsos de inundación.

En este tipo de desarrollo de las urbanizaciones cerradas se niega la inundación; se impone una concepción hídrica que implica dotar de mayor capacidad a la función *drenaje*, privilegiando el flujo unidireccio-

sometidas a Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental por la Autoridad Ambiental Provincial, en el marco del anexo II. Item I de la ley 11.723». En este sentido, empresas especializadas en obras hidráulicas se concentraron en obras de relleno artificial para el acondicionamiento de tierras para urbanizar. La forma predominante fue la realización de excavaciones para elevar las áreas destinadas a viviendas y servicios, generaron lagunas artificiales de gran extensión. En ocasiones, la operatoria de elevación de terrenos, se completó mediante la extracción de suelos de zonas cercanas en la primera sección de islas del delta. Estos suelos fueron dragados y transportados en barcas hacia sectores continentales, donde fueron depositados (a partir de la técnica del refulado) en diques perimetrales de contención que, una vez decantados, formaron los rellenos, no obstante, la transformación de tierras de operatorias privadas bajas no hubiera sido posible sin obras (públicas) de control de inundaciones. Estas obras proporcionan condiciones hidráulicas que posibilitan, en una primera instancia, urbanizar esas áreas (Ríos y Pérez 2008b).

nal característico de períodos de estiaje y crecidas normales. La rectificación y canalización del cauce de ríos y arroyos profundiza el curso, activando los drenajes y favoreciendo la desecación de áreas bajas que formaban parte de su llanura aluvial, que hoy son objeto de desarrollos de urbanizaciones.

Los beneficios de la función reguladora que se pierden son muy evidentes, si se consideran los perjuicios que las grandes inundaciones provocan en general en las cuencas metropolitanas y, en particular, en los asentamientos más cercanos a los desarrollos inmobiliarios elevados topográficamente, debido a que reciben el excedente hídrico. En forma significativa aumenta la escorrentía de ríos y arroyos (durante las lluvias los cursos superficiales reciben mayores caudales de agua y en un tiempo menor), se pierde la ovoposición de algunos peces, se modifica el ciclo de nutrientes, entre otros procesos (L. Fernández y Herrero 2008). Se produce una reestructuración del sistema inundable que modifica características singulares del sistema productivo y biodiverso regional.

El relleno de los valles de inundación y de otras áreas deprimidas hasta alcanzar la cota requerida por la normativa, así como la construcción de los accesos viales, significó el movimiento de millones de metros cúbicos de suelos. En mayor medida, el suelo se obtuvo de excavaciones profundas efectuadas en el interior de los barrios cerrados, conformando lagos artificiales. En otros casos, las excavaciones se realizaron en predios cercanos, lo que produjo un paisaje de cavas abandonadas en los alrededores. Otra proporción de los suelos se sustrajo de las islas del delta y del dragado del río Reconquista (Ríos y Pérez 2008a). Cada una de estas operaciones tiene diversos impactos locales, incluso en detrimento de las urbanizaciones que las generan.⁴

Por otro lado, la conformación de lagos artificiales, dentro de las urbanizaciones por su belleza paisajística, y de canteras, en zonas donde extraen material para los rellenos, afecta de manera directa a la calidad del recurso hídrico subterráneo por constituir focos de ingreso de contaminantes. En estas zonas el acuífero freático, se encuentra a profundidades someras por lo tanto las excavaciones provocan el afloramiento del agua subterránea. El nivel freático fluctúa según los períodos de exceso o déficit hídrico y dependerá de la profundidad de la excavación la manera en que se vincule con el freático. El afloramiento del agua subterránea genera un aumento de la vulnerabilidad del acuífero a la contaminación, debido fundamentalmente a la ausencia de la capa protectora, el suelo extraído, que actúa como filtro y retención de contaminantes.

4.— El caso más controvertido es el destino de los lodos contaminados del canal aliviador del río Reconquista, que luego del dragado se los utilizó para rellenar los predios del complejo de barrios cerrados Nordelta.

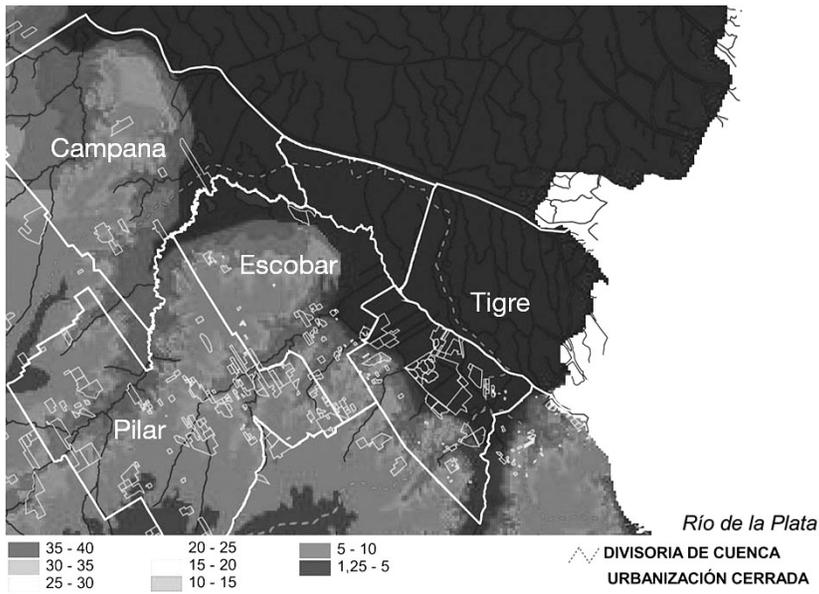


Figura 3.3. Urbanizaciones cerradas y topografía en la cuenca baja del río Luján, RMBA. Fuente: L. Fernández y Herrero (2008).

3.4 Se banaliza el paisaje y se pierde biodiversidad

La región tiene una singularidad geográfica con un alto valor de biodiversidad: se encuentran especies, ecosistemas y paisajes de características tropicales y subtropicales en un contexto austral y templado. Es lo que Morello (2000) denomina «encrucijada biogeográfica», en la que aparecen ecosistemas de la selva austrobrasileña o provincia biogeográfica paranaense, del delta, del espinal y de la regiones chaqueña y pampeana. Esta particularidad permite a muchas especies subtropicales-tropicales, configurar su límite austral en las llanuras aluviales de los tributarios del Paraná y en el litoral del estuario del Río de la Plata.

La red fluvial del delta del Paraná conectada a la ribera platense, constituye una vía natural para internarse en la pampa del nordeste bonaerense a especies acuáticas y boscosas típicas del delta. Los talares y los bosques ribereños se ubicaban en zonas costeras del nordeste bonaerense, con superficies reducidas y parches lineares que constituyen corredores biológicos naturales y propician la llegada de algunas especies arborícolas desde los bosques chaqueños, el talar, y de la selva mision-

ra, el monte ribereño. En conjunto, ambas formaciones tienen elencos⁵ que les son comunes, con aves adaptadas a vivir en arboledas de diverso tipo, dispuesto a esparcirse a través de las forestaciones implantadas por el hombre hacia el interior del pastizal pampeano (Haene 2011)

En el ecotono pampeano-deltaico, con un alto valor de biodiversidad, es donde se aglutina la urbanización cerrada, como ya se ha señalado por los valores paisajísticos. La urbanización de la línea de ribera a lo largo del tiempo simplifica paisajes cuyos efectos repercuten sobre el funcionamiento del sistema ecológico regional. En el bajo delta, las distintas modificaciones antrópicas observadas han favorecido el establecimiento de neoeosistemas: áreas abiertas o arboladas, seminaturales, en las que las especies vegetales dominantes o más frecuentes son especies exóticas invasoras, mientras que las especies acompañantes son nativas (Morello y Matteucci 1999). Si bien sus márgenes se encuentran invadidos por vegetación exótica, en especial la acacia negra (*Gleditsia triacanthos*),⁶ presenta grandes superficies de aprovechamiento para el desarrollo de la biodiversidad (Garay y L. Fernández 2013). Una de las zonas más amenazadas es el corredor de biodiversidad del río Luján, que conecta valiosas áreas rurales, naturales e importantes centros urbanos de la zona norte en la pampa ondulada.

En las áreas agrícolas periurbanas, la biodiversidad depende en gran parte del mantenimiento de un sistema de setos vivos entre los cultivos. Los arroyos Pinazo, Escobar, Garín, Claro y Las Tunas son afluentes de importante valor conector entre zonas urbanizadas de la zona norte de la región y el delta del Paraná que hoy aglutinan la mayor cantidad de emprendimientos.

La morfología de las urbanizaciones cerradas provoca en los procesos naturales una selección de organismos. De los desarrollos últimos se estima que son 104 urbanizaciones las que están asociadas a los ecosis-

5.- Entre otras, podríamos mencionar al taguató común (*Buteo magnirostris*), paloma picazuró (*Columba picazuro*), yerutí común (*Leptotila verreauxi*), cotorra (*Myiopsitta monachus*), cuclillo pico negro (*Coccyzus melacoryphus*), picaflor común (*Chlorostilbon aureoventris*), carpintero real común (*Colaptes melanolaemus*), chincho chico (*Lepidocolaptes angustirostris*), zorzales colorado (*Turdus rufiventris*) y mandioca (*Turdus amaurochalinus*). (Haene 2011).

6.- «Esta especie por sus características morfológicas (espinas) y de crecimiento, forma bosques que dificultan el acceso y uso recreativos del río, afectan la diversidad natural del sitio y producen problemas hidráulicos, como favorecer la formación de diques». Capello, Verónica, De la Peña, Carlos, «Propuesta de manejo de la acacia negra (*Gleditsia triacanthos*) en la cuenca del río Luján», Dirección Provincial de Preservación de la Biodiversidad, Secretaría de Política Ambiental, Gobierno de la provincia de Buenos Aires, <http://www.spa.gba.gov.ar>, enero 2007, pág. 3.

58 • Leonardo Fernández

temas de humedales ocupando unas 10.000 hectáreas, de las cuáles 75 urbanizaciones cerradas, se encuentra en la cuenca baja del río Luján, con más de 7.400 hectáreas (S. Fernández, Kochanowsky y Sgroi 2010), una superficie comparable a la que el último Censo Hortiflorícola de 2005 reveló que está dedicada a la horticultura.

El modelo fragmenta el territorio generando manchones que reducen y destruyen biodiversidad nativa. Una característica es la introducción del césped de jardín y el arbolado exótico con mantenimiento basado en el uso de herbicidas, fertilizantes y plaguicidas químicos. La heterogeneidad de ambientes, es necesaria para aquellas especies que requieren zonas distintas para cubrir diversas funciones, como refugio, alimentación, descanso y reproducción; situación que suele agravarse cuando condiciones climáticas o plagas, anulan la capacidad de algunos de estos ambientes. El avance de la impermeabilización del suelo, su esterilización y la construcción de barreras ambientales, producen la «banalización» de la flora y la fauna, con el consiguiente deterioro del sistema hasta su desaparición (Garay y L. Fernández 2013).

3.5 Planificar la complejidad: aportes de la ecología urbana

En la región se desarrolla un tipo de urbanización cerrada dirigida a clases media-altas y altas; promotores privados promueven recintos habitacionales generalmente sobre tierra agroganadera, áreas naturales o intersticios metropolitanos. La condición de llanura bonaerense permite esta ocupación extensiva, al tiempo que se verifican grandes superficies no ocupadas en áreas ya urbanizadas.

La urbanización cerrada consolida un tipo de tejido urbano poco denso, con baja relación de proximidad, que genera no solo segregación urbana, sino graves problemas ambientales: altera servicios ecológicos (regulación hidrológica, la fertilidad de suelo pampeano y la biodiversidad asociada al pastizal pampeano, bosque de talares y selva marginal) esenciales de las cuencas, especialmente en la interfase (ecotono) de los sistemas pampeano-deltaico-rioplatense.

La demanda de superficies extensas se satisface ocupando suelos que poseen alto valor ecosistémico. Muchas de las urbanizaciones cerradas se desarrollan en zonas reconocidas por la fertilidad del suelo, que podrían formar parte del cinturón verde de producción hortícola de proximidad; otras se encuentra ocupando áreas de humedales y valles de inundación que han perdido sus funciones luego de ser rellenadas y modificadas las cotas.

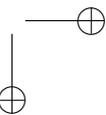
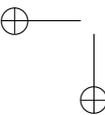
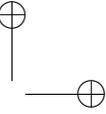
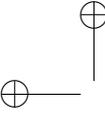
Actualmente las urbanizaciones están avanzando sobre las zonas de las islas del delta, con megaproyectos que alterarán este sistema. Existe una gran preocupación de los pobladores isleños, ya que pueden verse

afectadas sus actividades productivas y su patrimonio cultural basado en una estrecha relación y conocimiento del río y sus dinámicas.

La urbanización cerrada, detrás de una fachada de «urbanización verde», asociada a la naturaleza y el campo, revela la huella material de una urbanización antiecológica que expresa la insuficiencia de los instrumentos de planificación territorial. La ampliación del suelo urbano es paralela a la aparición de nuevas formas urbanas, con características tales como la agudización de la segregación urbana, la privatización de la ciudad e impacto ambiental. Esta tendencia actual muestra el aumento de conflictos y, en este sentido, la incidencia de estos procesos plantea los siguientes interrogantes: ¿son suficientes los instrumentos de la subdivisión del suelo y el ordenamiento territorial (decreto ley 8.912/77, códigos de zonificación de las municipalidades, decreto 27/98, ley 13.512, entre otras), para amparar jurídicamente desarrollos inmobiliarios que implican cambios hidrológicos, edafológicos y de biodiversidad de impacto regional en las cuencas del río Luján y zonas deltáicas del bajo Paraná?

Dada la existencia de emprendimientos muy extensos que implican una sobreoferta de suelo urbanizado, ¿es posible limitar la producción dilapidadora de fraccionamientos urbanos sobre todo en áreas de funcionalidad ecosistémica? Teniendo en cuenta la funcionalidad hidrológica, edafológica y de biodiversidad de esas zonas ¿es posible pensar en la incorporación de la figura de «uso ecosistémico» en la planificación territorial actual?

La impronta ecológica de la urbanización cerrada como modelo residencial, plantea la necesidad de repensar un nuevo orden ecológico-urbano respecto al derecho a la ciudad. En este sentido, la urbanización cerrada pone el acento en el mercado, o sea, en un tipo de apropiación del paisaje que valoriza (o desvaloriza) el territorio según posibilidades de incorporar amenidades, mientras que el urbanismo sostenible cuestiona este modo de producir «ciudad». Este enfoque propone dejar de pensar en la urbanización cerrada, una urbanización segregada por grupos sociales semejantes, zonificado por usos y funciones homogéneos. Estos planteamientos respaldan la pertinencia de los términos complejidad y sustentabilidad. La necesidad de planificar la complejidad supone evaluar las diferentes alternativas de planeamiento territorial para incorporar los criterios ecológicos en los procedimientos de decisión, tales como el principio de diversidad como premisa natural que asegura la estabilidad del sistema metropolitano.



Capítulo 4

Urbanizaciones cerradas en humedales de la cuenca baja del río Luján. Características locacionales y dimensiones del fenómeno

Silvina Fernández, Claudia Kochanowsky y
Noelia Vallejo

.....

4.1 Introducción

El presente capítulo, se inicia a partir de la reflexión sobre el capitalismo global y sus efectos en el proceso de urbanización, abordando la expansión y transformación de la periferia metropolitana a través del análisis de los procesos políticos, económicos y sociales que acontecieron en el período 1990-2010, dando lugar a la última fase de desarrollo metropolitano e imprimiendo características propias a este período. Si bien nuestro estudio focaliza en el desarrollo suburbano, este es solo una fase de la urbanización globalizada de los últimos veinte años, ya que esta afectó tanto a la periferia como a los centros de las ciudades.

Se aborda la nueva ciudad cerrada como modelo de producción del espacio metropolitano haciendo énfasis en la construcción de paisajes urbanos, aterritoriales y replicables velozmente, soterrando paisajes preexistentes, significantes en tanto contenedores de historia y portadores de identidad. Se evidencia el rol de la publicidad en la generación de «imaginarios ecológicos» creados a fin de instalar los nuevos productos en el mercado inmobiliario local.

Se establecen conceptualmente las diferencias entre Urbanización cerrada (UC), Urbanización Acuática o Urbanización Cerrada Polderizada (UCP), así también como sus efectos socio territoriales. Asimismo

62 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo

se distinguen las megaurbanizaciones con un análisis particular dado la incidencia que presentan en el área de estudio.

Se focaliza en la Cuenca Baja del río Luján, definida como área de estudio, aportando elementos que permiten realizar una caracterización y dimensionamiento del fenómeno, en base a un relevamiento exhaustivo de variables consideradas significativas a partir del cruce de bases de datos obtenidos de diversos organismos públicos, información periodística y sitios web de desarrolladores inmobiliarios.

El análisis del fenómeno de las urbanizaciones acuáticas se realiza teniendo en cuenta dos dimensiones, por un lado la dimensión netamente espacial, poniendo de manifiesto la afectación territorial de las urbanizaciones acuáticas y resaltando algunas magnitudes muy significativas y la distribución de las mismas en cada jurisdicción o partido. Y por otro, lado la dimensión temporal, resaltando la evolución de dicho fenómeno y los períodos en que se produjeron mayores transformaciones territoriales.

Asimismo se indaga en la cuestión de la configuración espacial al interior de las urbanizaciones acuáticas, particularizando en la significancia que cobran los cuerpos de agua en los emprendimientos. De allí se desprende el interés en profundizar la relación entre cuerpos de agua y superficie urbanizable, focalizando en características de lotes – superficies, localización, valores – longitudes de ribera privatizada, etcétera.

En cuanto a la accesibilidad y conectividad de los emprendimientos analizados, en principio se exponen algunos resultados del análisis espacial acerca de los accesos que posee cada uno de ellos y de las distancias que los separan de las vías de acceso principales, es decir de las autopistas. Por último se aborda el proceso de desarrollo, las transformaciones del medio, y los actores intervinientes.

4.2 Transformaciones metropolitanas producidas desde los noventa

El pasaje del fordismo al posfordismo, tal como se analiza para las periferias de los países centrales y los países periféricos en el capítulo 1, se da en nuestro país desde mediados de la década del ochenta, y fundamentalmente a partir de los noventa. Por entonces se inicia un proceso que modifica radicalmente los modos de producción de la ciudad, alterando el proceso de expansión de ciudades y regiones.

El modelo político y económico instaurado por el gobierno militar, se profundiza en este período. La economía argentina se polariza hacia los extremos y el modelo territorial emergente se caracteriza por la segregación socio espacial.

Este escenario se ve con mucha claridad en el espacio bajo análisis: la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Allí se crea un

escenario propicio para nuevas inversiones, en el cual la inversión extranjera constituye uno de los factores más importantes del proceso de producción, gestión y organización del territorio.

Esta inversión se orientó a los grandes proyectos urbanos, centros de ocio y consumo y también a hotelería internacional, y las inversiones privadas locales a nuevas urbanizaciones periféricas, mientras, la construcción de autopistas fue producto de inversiones estatales.

La privatización de servicios en el contexto de la valorización de la tierra por las nuevas urbanizaciones, incrementó el costo de la vida en la periferia, afectando aún más la calidad de vida de la población del suburbio.

A la vez, como una continuidad de las políticas implementadas a partir de mediados de la década del ochenta, la falta de políticas estatales para la vivienda de los sectores menos favorecidos, produjo un nuevo déficit.

Con esa lógica la Región Metropolitana se expande rápidamente, muchas veces sobre territorios productivos o ambientalmente frágiles, modificando las áreas de bordes, generando un nuevo desarrollo del suburbio. Hacia el año 2000 el nuevo suelo urbano incorporado, posee una magnitud muy significativa: se incorporan aproximadamente 400 km², duplicando casi la superficie de la Capital Federal.¹

Como se dijera en un trabajo anterior «Nuevas tendencias locacionales y productos urbanos, modifican radicalmente el paisaje de la periferia, extendiendo las características formales y funcionales propias de las ciudades hacia la periferia de las mismas, constituyendo estos bordes el ámbito en donde más claramente se visualiza la metrópolis posfordista» (S. Fernández, Kochanowsky y Sgroi 2010).

Al mismo tiempo, se verifican algunos rasgos observados en otros contextos: se diluyen las características de centralidad urbana y se configuran asentamientos dispersos en grandes áreas territoriales, que están relativamente conectados (R. Fernández 1999, pág. 45). Este proceso de suburbanización, constituye un proceso «tardío» respecto al experimentado en las metrópolis estadounidenses y por algunas latinoamericanas (Torres 2006).

Surge, también, una nueva estructura de movilidad metropolitana, que se caracteriza por el aumento global de desplazamientos cubriendo cada vez distancias mayores, modificando radicalmente los modos de vida y afectado los patrones de consumo (Muñoz 2008).

1.— «Sólo para dar un ejemplo, entre 1991 y 2001 la superficie ocupada por las urbanizaciones cerradas en las áreas inundables en el partido de Tigre creció alrededor de veinte veces, y pasó de 166 ha a 3.313 ha» (Ríos 2005b).

Estos desplazamientos no solo buscan cubrir la distancia entre residencia y trabajo, sino también entre residencia y «contenedores» de comercio y ocio cada vez más especializados, cuya lógica de localización, vinculada al sistema de autopistas, los aleja de las ciudades. El sistema de movilidad constituye así un componente que resalta la inequidad.

Los desplazamientos entre suburbio y centro, disminuyen en tiempo, dadas las ventajas que generan las autopistas y el automóvil particular. Sin embargo, el aumento exponencial de flujos, genera colapsos vehiculares y los tiempos de desplazamiento no se corresponden con los publicitados por las empresas desarrolladoras y comercializadoras de los nuevos emprendimientos residenciales.

Una de las características sobresalientes en este proceso es que mientras el mercado integra selectivamente sectores sociales, se multiplican áreas marcadas por la pobreza y la economía informal. La diferenciación socioespacial se profundiza hasta niveles extremos adquiriendo una dimensión inusitada.

Por un lado aumenta la población que reside en asentamientos y en villas miseria, así «los “asentamientos” y las políticas del Estado dirigidas a su regularización, constituyen los únicos procesos recientes que plantean formas de suburbanización de los grupos de menores ingresos» (Torres 2006). El aislamiento de los sectores menos favorecidos es distintivo de este período. Por el otro, las clases altas y medio altas se desplazan a los nuevos barrios de la periferia, a viviendas de segunda residencia primero y permanente después, motivados por la calidad ambiental, la tranquilidad, la seguridad, el contacto con la naturaleza e incentivados por las autopistas y la utilización del automóvil particular. Bolsones de pobreza y enclaves de riqueza, se distribuyen en forma dispersa en esos territorios de borde.

Estos enclaves de vivienda con servicios de alto nivel, se desarrollan en el área suburbana de Buenos Aires. El patrón de urbanización corresponde a barrios de vivienda unifamiliar, de baja densidad, que consumen grandes extensiones de tierra. Estos territorios globalizados, entendiendo por tales a enclaves de residencia, ocio o comercio, con servicios de alto nivel, que poseen una tipología e imagen «estandarizada» y se replican aterritorialmente, se desarrollan también al interior de las áreas centrales con la tipología de torres, constituyendo la residencia segura, el factor de crecimiento de la metrópoli de este período.

Estos territorios, característicos de la ciudad global, difunden un estilo de vida homogéneo, dando lugar a procesos de homogenización territorial, tanto en sus aspectos formales como funcionales.

Este proceso contrasta territorialmente con la segregación socio espacial heredada de modelos anteriores, definida fundamentalmente por la diferencia entre distintos sectores urbanos (hasta la década del cua-

renta según ejes de crecimiento norte, oeste y dos al sur, y entre las décadas de los años cuarenta y sesenta por la estratificación del centro a la periferia), esta nueva fragmentación entre ciudad rica y pobre, ya no se coteja en una dimensión territorial grande, dado que, la posición social no es determinante de la posición territorial.

La ciudad que se construye con este nuevo proceso de suburbanización (que corresponde al último período de expansión de la RMBA), presenta características diferenciales a la suburbanización popular típica del modelo de acumulación fordista, al que se superpone, y está vinculada a sectores altos y medio altos, que Torres denominó «suburbanización de las elites» (Torres 1998).

Las nuevas urbanizaciones conviven con los viejos loteos populares y los enclaves valorizados por servicios y equipamientos, y contrastan con la ciudad autoconstruida, inacabada, que caracterizó durante décadas el suburbio metropolitano, reforzando la fragmentación, segregación y exclusión.

Las diferentes clases sociales conviven en pequeños espacios territoriales. Muros perimetrales y seguridad hacen posible esta convivencia. La sociedad en «archipiélago» produce una superposición de diferentes espacios y da una visibilidad acrecentada de las diferencias (Prevot Schapira 2002).

La inversión estatal resalta los desequilibrios socio territoriales heredados. El sector norte de la RMBA, beneficiado por la mayor inversión del estado en infraestructuras y redes de autopistas, fue un escenario privilegiado para la inversión privada, que lo transformó en el territorio de mayor dinamismo de la RMBA, generando un notable desequilibrio territorial.

4.3 La ciudad cerrada y los imaginarios

Esta nueva concepción de la ciudad, impactó sobre su propia naturaleza. Las ciudades fueron mutando en su forma y también en su significado. Nacidas como lugar de encuentro, de intercambios económicos, culturales, sociales, lugar de la pluralidad, «ha renunciado a la condición de lugar (...) y ha elegido como nuevos criterios de desarrollo la separación y la especialización» (Tonucci 1996, pág. 21).

La ciudad cambió: de la ciudad abierta e integradora, sobre todo del fordismo europeo, a la ciudad cerrada, fragmentada, aislada; de la ciudad como producto cultural a la ciudad como producto económico; de la ciudad plural a la ciudad homogénea; de la ciudad de la producción a la ciudad del consumo.

La ciudad como producto de consumo, adquiere las características de los productos consumidos por las clases altas y medio altas de otros

66 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo

países, fundamentalmente Estados Unidos. El nuevo espacio residencial amurallado en la metrópolis de Buenos Aires, daría cuenta de un proceso de «contaminación» de las pautas de consumo locales por los globales (Szajnberg 2001).

A diferencia de la ciudad tradicional, estas urbanizaciones se caracterizan por la disminución de la diversidad de usos y de interacciones sociales, que se traduce en la minimización de la complejidad de relaciones entre forma urbana y función social, debilitando los vínculos sociales característicos del tejido sociocultural heterogéneo. En estos «guetos» una sola condición mancomuna a sus habitantes: el nivel de ingresos.

Polarización social y fragmentación socio espacial, se acentúan como resultado de las transformaciones territoriales que el modelo económico imperante ha moldeado, generando un territorio espacialmente fragmentado y socialmente homogéneo al interior de cada fragmento urbano.

En este proceso de producción del mercado residencial, los desarrolladores, diversificaron la oferta de productos, generando diferentes tipologías de urbanizaciones cerradas (UC): barrios cerrados, clubes de campo, clubes de chacras, barrios náuticos, etcétera. En estos últimos encontraron la mercantilización de los paisajes asociados al agua, como nuevo atractivo para la competitividad del producto.

En este marco, la cuenca baja del río Luján se transformó en un escenario ideal para el desarrollo de este tipo de emprendimientos.

Pero en este nuevo modelo de Región Metropolitana, como ocurre sobre todo en países periféricos como el nuestro, hay una característica más: lo que se configura es un paisaje repetido, «clonado», disgregado, especializado, constituido por archipiélagos urbanos cerrados y seguros. Morfológicamente no muestran continuidad espacial con la ciudad y se presentan como «islas» cerradas que se repiten en vastos territorios, sin presentar siquiera diferencias entre ellos. En ese sentido Muñoz acuña el término de «urbanización», para caracterizar a ese paisaje residencial independiente del territorio y replicable en cualquier lugar del planeta.

Para generar la demanda residencial de estos nuevos objetos urbanos, se pondrán en funcionamiento los poderosos mecanismos del marketing y la publicidad, donde ocupará un lugar destacado la imagen del producto. «El publicista, en un proceso de persuasión, le brinda al potencial comprador atributos para una vida ideal en unidades residenciales con vistas a que los lineamientos de la ciudad que el grupo de decisión ha definido, tenga un nicho de mercado» (Mejía Escalante 2009, pág. 57).

Mientras que los atributos destacados para lograr la comercialización de las tradicionales UC se vinculan a la seguridad, el confort y la tranquilidad de un «contacto entre iguales», donde lo indeseable queda fuera de la vida intramuros, dando lugar a lo que Sennet (1975) denominara

«el mito de la comunidad purificada»; en el caso de las urbanizaciones acuáticas, la naturaleza, la calidad de vida y los espejos de agua parecen ser las cualidades ponderadas en el imaginario de los compradores y vendedores, quienes suelen asociar al verde y ahora también al celeste de los lagos con los colores de la felicidad.

El vínculo con el agua constituye una cualidad diferencial y al interior cada barrio genera un patrón que se repite con parcelas frentistas a lagunas o cursos de agua. Dispersión territorial, discontinuidad, especialización funcional, revalorización del «paisaje natural» caracterizan el fenómeno.

Sin duda, para generar la demanda de este tipo de UC se apela desde la publicidad permanentemente al aire puro, la calidad ambiental del entorno, los espacios verdes y los lagos con el fin de crear el imaginario necesario, para que las urbanizaciones acuáticas tengan su lugar en el mercado.

La publicidad bucólica a la que recurren los promotores recuerda a la imagen sugerida en el filme futurista *Blade Runner* (Ridley Scott, 1982) en el que se inscriben temáticas urbanas vinculadas a la segregación socioespacial, que se utilizaba para atraer a las colonias «exteriores» de la tierra: «Una nueva vida les espera en las colonias espaciales. Podrá volver a empezar (...) en una tierra dorada, llena de oportunidades y aventuras. ¡Vamos a las colonias!».

Ya desde sus nombres muchas veces las urbanizaciones acuáticas pretenden representar los «valores ecológicos», como ejemplo de ello podemos citar los siguientes barrios en el área de estudio: «Jardín Náutico Escobar», «Punta Paraná. Ciudad náutica» (Escobar), y en el municipio de Tigre «Las Palmas», «Los Ombúes», «Talar del Lago», «Bahía Grande», «El Palmar» o «Los Lagos».

Pero, si con el nombre del barrio no bastara para generar el imaginario «ecológico» se apela a alguna estrategia publicitaria que refuerce el cometido; destacamos los siguientes casos:

- «El Ensueño» promocionado a través de internet con la foto de una familia tipo con sus ojos cerrados y la frase «siempre soñaste con un lugar así».
- «Barrancas del Lago» presentado por un anuncio que vende calidad de vida, un ambiente no contaminado, espacios verdes, aire puro y seguridad.
- «Cabos del Lago» propuesto como «Todo lo que busca para usted y su familia en un entorno único».
- «La Alameda» que promete «un verdadero cambio en su calidad de vida».

68 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo

- «La Isla» caracterizado como «un entorno amplio con todas las comodidades de la ciudad pero en contacto con el verde, el lago central y el aire puro».
- «Los Alisos», barrio que destaca «tranquilidad, seguridad y la mejor calidad de vida en un entorno ideal».
- «Los Castores» «una vista inigualable al lago central».
- «Albanueva», con un mensaje que sin dudas pretende construir el imaginario del barrio: «Pensar en Albanueva es sentir que su vida necesita ser vivida de otra manera. Es darle lugar a lo que usted merece, además de dárselo a lo que necesita. Es un espacio para el relax y recreación en contacto permanente con la naturaleza. Es una casa en un hábitat...».
- «Los Sauces»; en este caso la publicidad se las ingenia para destacar la importancia de poseer un lote con vista directa al lago: «Su entrada da sobre un lago, que es atravesado por un hermoso puente de piedras y los espacios comunes interactúan con el agua, ofreciendo hermosas vistas y lugares de esparcimiento a los que no disponen de un terreno sobre el lago»; evidentemente el imaginario asociado al agua es muy fuerte, razón por la cual el mensaje deja claro que quienes no posean un lote frentista al lago no se verán exentos de su disfrute.

Por último, destacamos el caso del barrio «Puerto Palmas» situado en Campana y promocionado como «pueblo ecológico», paradójicamente en litigio por posible afectación a la Reserva Ecológica Otamendi.

En los ejemplos mencionados, como en todas las urbanizaciones acuáticas del área de estudio, el proceso de creación de naturaleza artificializada se ve acompañado por la generación de estos imaginarios que recurren a imágenes y frases disparadoras de concepciones preconstruidas por los publicistas y fácilmente recreadas por los potenciales compradores.

De esta forma, las estrategias publicitarias desplegadas muestran lo que se quiere vender y ocultan lo que se pretende mantener en la invisibilidad: la destrucción de los ecosistemas estratégicos que contienen estos humedales y los paisajes culturales presentes en el área.

4.4 Mercantilización de paisajes, nuevos mercados y transformaciones en el paisaje

Muchas de las áreas de la cuenca baja del río Luján donde se están montando las urbanizaciones acuáticas eran utilizadas como espacios públicos de recreación para los vecinos del lugar y para otros que se acercaban a disfrutar de la belleza y la tranquilidad de sus paisajes; apro-

piándolos en cada estadía y convirtiéndolos en espacios de significado para quienes han establecido una relación afectiva con el lugar.

Son estos paisajes los que conllevan un viaje introspectivo en el que todos los sentidos se ven involucrados; viaje que se inicia a partir de la percepción de una porción de la superficie terrestre donde «los relatos» o «contenidos» individuales se socializan otorgando identidad a los lugares; lugares «... donde los itinerarios se cruzan y se mezclan...» (Augé 2005, pág. 72).

Como mencionamos, el itinerario comienza con la percepción material del espacio pero de ninguna manera acaba allí, dado que el paisaje no solo se observa sino que se siente, se crea, se recrea, se imagina y sobre todo, se vivencia, convirtiendo al territorio físico en un disparador de recorridos mentales donde la memoria toma protagonismo identificando cambios y permanencias.

Así, el paisaje se asocia al lugar, un lugar que posee una memoria manifiesta en las huellas del pasado que perviven en su materialidad, pero también en los relatos que lo atraviesan, otorgándole un alto valor simbólico, una apropiación por parte de sus habitantes; cualidades que lo hacen único e irrepetible y legitiman el discurso de un espacio local, cuya identidad lo convierte en lugar.

Pero, como ya hemos descripto, la globalización de determinados patrones estéticos – en este caso asociados a la producción de urbanizaciones acuáticas en la cuenca baja del río Luján – está socavando la identidad de estos lugares, montando paisajes que Muñoz (2008) define como «independizados del lugar», «desanclados del territorio» y Nogué (2007) como «paisajes sin imaginario». Estos paisajes-producto que emergen destruyendo paisajes culturales, son copia de diseños ya existentes y responden a las estrategias de los desarrolladores, quienes permanentemente se encuentran buscando alternativas para competir en ese nicho y así incrementar sus beneficios.

En el caso de las urbanizaciones acuáticas el factor de especificidad del producto urbano generado, su principal atractivo, será la ribera y una imagen asociada a ella, montada desde el imaginario de lo deseable e instalada en territorios que ven modificada su naturaleza para recibir a unos «paisajes escenográficos» prefabricados.

Son paisajes que no conocen de pasado, pues son creados para responder a una necesidad que deberá ser generada paralelamente al montaje de los mismos. Tal como lo señala Muñoz «Emerge así una nueva categoría de paisajes definidos por su aterritorialidad: esto es, paisajes independizados del lugar, que ni lo traducen ni son el resultado de sus características físicas, sociales y culturales, paisajes reducidos a solo una de las capas de información que los configuran, la más inmediata y superficial: la imagen» (Muñoz 2008, pág. 50).

70 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo

Al respecto, Feal sostiene «... lo visible – las casas, los monumentos, las autopistas – no constituye la ciudad, sino más bien marcas sobre el territorio que dan cuenta del proceso infinito por el cual se da sentido al mismo» (Feal 2005, pág. 1). Esas marcas representarán el rostro de cada territorio; pero cuando estas resulten del montaje de un paisaje replicado por parte de la industria cultural global, ese territorio se encontrará vacante de historia, y muy probablemente será resultado de un proceso de emplazamiento de paisajes-producto y de la modificación radical del paisaje cultural preexistente; aquel que conduce a la imaginación y nos transporta en el maravilloso viaje de construcción histórica del espacio, aquel en el que cada marca es transformada en huella de un pasado vivido por la sociedad que habita el lugar o disfruta de él.

El vínculo del hombre con la naturaleza, resulta el argumento más significativo en la construcción del imaginario colectivo necesario para instalar en el mercado a las urbanizaciones acuáticas, el disfrute del paisaje del agua, la «vuelta» a la naturaleza, ¿cuál?... , la naturaleza artificial, la inventada por los desarrolladores, la que se replica en cualquier lugar del mundo, sin dar cuenta del medio natural, social y cultural en el cual se implantan.

En poco tiempo, la cuenca baja del río Luján vio transformado el territorio a partir de la llegada de formas urbanas de este tipo que no valoran la conservación de los ecosistemas estratégicos y los paisajes culturales presentes en el área, como sí la rentabilidad generada por el emplazamiento de paisajes banales totalmente ajenos al entorno, que son vendidos apelando al «disfrute de naturaleza» del que serán beneficiarios los potenciales compradores.

«El paisaje de la ciudad sometido así a las reglas de lo urbano, acaba por no pertenecer ni a la ciudad ni a lo urbano, sino al gobierno del espectáculo y a su cadena global de imágenes» (Muñoz 2007, pág. 298).

Al respecto, Nogué presenta esta situación en forma de reto conceptual y metodológico, «el reto de la realidad y su representación». El desafío es para los estudiosos del territorio y consiste en lograr el aprendizaje necesario que permita leer estos territorios y paisajes insólitos del mundo global, replicados a toda velocidad en los últimos decenios, donde la «representación» a través de la imagen tiende a orientar la percepción de la realidad. La construcción visual de los lugares, usualmente reflejados en enormes carteles publicitarios acompañados de frases que pretenden condicionar lo que se experimenta, parece resultar más importante que la propia construcción histórica del territorio; la condición es crear lugares apetitosos para la vista recurriendo a algún mensaje efectivo que nos quite todo tipo de dudas sobre lo placentero que puede resultar ese lugar para nuestra vida diaria.

Caracterizando este reto Nogué afirma «el paisaje real se ve substituido cada vez más por su imagen, por su simulacro mediático, olvidando que los paisajes, en palabras de Eduardo Martínez de Pisón, son rostros que revelan formas territoriales y que su verdadera aprehensión precisa de una sensibilidad vivencial y cultural que se genera con mucha más facilidad a través de la auténtica percepción sensorial integral, sólo posible mediante el contacto directo entre el individuo y su entorno» (Nogué 2007, pág. 379).

4.5 Urbanizaciones cerradas (UC) y urbanizaciones acuáticas o polderizadas, una nueva forma de hacer «ciudad»

En este proceso de producción del mercado residencial, la urbanización cerrada, es el principal componente, entendiendo como tal a aquellos emprendimientos de uso predominantemente residencial, cuyo perímetro es cerrado, con acceso único controlado y servicios urbanos que se producen en forma exclusiva y privada, lo que contribuye a su desvinculación del entorno e induce a la fragmentación territorial.

Estos asentamientos privados se construyen fuera de la red pública de la ciudad (Pírez 2000). Las barreras físicas, limitaciones en los accesos y el retroceso del espacio público constituyen sus características de exclusión más significativas. Estas barreras, se refuerzan con las barreras simbólicas que estas urbanizaciones y otros productos del modelo como *shopping center*, centros de entretenimientos, etcétera, generan.

Las dimensiones de estos emprendimientos son variables, alcanzando en algunos casos más de mil hectáreas. Estos últimos son los que se denominan «megaemprendimientos» ya que nuclean a numerosos barrios.

Morfológicamente se presentan como «islas» cerradas al exterior, con tejido abierto hacia el interior, que generan fragmentos urbanos, «constituyendo la cristalización de una previsible culminación de la urbanización capitalista» (De Mattos 2001).

El muro o cerco perimetral, formaliza la privatización del «espacio público» interior, que se opone al espacio público exterior. La relación público-privado se trastoca. El muro delimita la urbanización y determina la separación «urbanización»/campo, «urbanización»/ciudad.

En este sentido, mientras «la voz ciudad hace referencia a un contenido que recoge la práctica social, cultural y política que engloba en la idea de *civitas*, la urbanización se refiere estrictamente a la vertiente más física o material del crecimiento urbano y a su expansión sobre el territorio» (Muñoz 2008, pág. 49).

El diseño del trazado se aparta del clásico damero, propio de nuestras ciudades pampeanas, generando un trazado más orgánico, con ele-

72 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo

mentos característicos del pintoresquismo de la ciudad jardín, como la utilización de calles curvas, sinuosas y *cul-de-sac*.

La traza no respeta las leyes de intervención general, sino, que regido por sus propias leyes, el nuevo tejido y trazado se «enfrenta» al existente, al cual podrá imbricarse, pero difícilmente amalgamarse.

En líneas generales presentan un tejido homogéneo y de conformación débil, producto de la baja densidad, con similares características de ocupación en todas las parcelas. Si bien en su mayoría constituyen barrios de baja densidad con viviendas en lote propio, algunos megaemprendimientos, como Nordelta, presentan barrios que se conforman con edificios de departamentos.

La oferta del uso residencial – permanente o temporario – la constituye entonces la vivienda unifamiliar o multifamiliar.²

A la vez la simplificación en la diversidad de usos y la minimización de relaciones sociales, caracterizan a este nuevo modelo de «ciudad».

Si bien las UC responden legalmente a las figuras de club de campo o barrio cerrado,³ se tematizaron, conformándose una especie de catálogo que responde a las necesidades de mercado. Así, a las UC las podemos encontrar bajo las denominaciones de barrio cerrado, club de campo, club de chacra, barrio náutico, etcétera, denominaciones que dan cuenta del tamaño, de su mayor o menor relación con el ámbito en que se desarrollan – urbano o rural – de la presencia de elementos paisajísticos – cursos de agua, lagos, lagunas, arboledas – de las actividades deportivas que ofrecen, así como de las estrategias de promoción que despliegan los desarrolladores.

Dentro de esta oferta, las urbanizaciones acuáticas o polderizadas,⁴ son aquellas donde la disponibilidad o accesibilidad a cuerpos de agua posee una importancia central y un porcentaje significativo de las parcelas tienen su propio acceso por vía acuática. Morfológicamente se caracterizan por tener sistemas de canales y/o lagunas interconectadas, y un trazado de tipo orgánico. Cursos de agua y lagunas, son producidos en

2.– Las UC suman en el área de estudio, un total de 88, con la siguiente distribución: 2 en Campana, 4 en Pilar, 33 en Escobar y 49 en Tigre.

3.– Estas figuras serán analizadas en detalle en el capítulo 5.

4.– Diferenciamos a las urbanizaciones acuáticas o UCP de las clásicas «urbanizaciones náuticas» a partir de considerar que estas últimas no comprometen necesariamente movimientos de suelo o tareas de refulado para la conformación de lagunas artificiales y polders. Para incluirlas en la categoría de «urbanizaciones náuticas» bastaría que su localización estuviera vinculada a cursos de agua y su diseño incorporara a las actividades náuticas como parte de la propuesta urbanística. La intención de diferenciarlas refiere a la necesidad de establecer niveles de transformación del territorio, aunque en la práctica todas son publicitadas de la misma manera.



Figura 4.1. Megaurbanización Nordelta. Fuente: Google Earth (2011).

su mayoría artificialmente, y sobre polders o terraplenes que conforman el área urbanizable.

Entre sus principales características deben considerarse:

- En su construcción se involucran procedimientos técnicos que producen una alteración significativa de las características morfológicas naturales (suelo y agua), para alcanzar las cotas de nivel de piso habitable en las parcelas de uso residencial (relleno), y para generar nuevos cuerpos de agua (dragado y refulado). La magnitud y el uso que se le otorga a los cuerpos de agua en cada emprendimiento, (tamaño y destino), implican distintos grados de alteración de las condiciones naturales del humedal en donde se localizan.
- Los cuerpos de agua generados en el emprendimiento pueden estar conectados o no a cursos de agua naturales, representando un valor agregado, ya que pueden ser usados para acceder por vía acuática a cada parcela en forma individual o para practicar deportes náuticos o de pesca en forma comunitaria; o, simplemente, como parte del paisaje natural o antropizado. También pueden contar con un sistema propio para controlar los niveles de agua en forma artificial.

Como los sistemas de lagunas y canales se construyen artificialmente, la localización de estos emprendimientos no requiere suelos con características particulares. Sin embargo, los desarrolladores han encontrado áreas que resultan más propicias por su vínculo con los sistemas hídricos superficiales, resultando los humedales un escenario que ofrece ventajas comparativas para el desarrollo de estos emprendimientos.

La utilización de los mismos como áreas residenciales se realiza a través de la construcción de polders, un sistema de defensas perimetrales, constituidas por terraplenes o diques, que protegen a la urbanización del

74 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo



Figura 4.2. Vista aérea del barrio Santa Catalina. Complejo Villanueva, partido de Tigre. Fuente: <http://www.otys.com.ar>.

impacto de potenciales inundaciones vinculadas al régimen de lluvias, de escorrentía de ríos y arroyos, así como de los desbordes de lagunas interiores a los barrios.

El resultado es un conjunto de urbanizaciones protegidas y contenidas por terraplenes que refuerzan la exclusión de cercos y muros. Junto al impacto ambiental, esta «naturaleza artificial» genera otra de carácter visual que contrasta con los «valores ecológicos» y el «paisaje natural» preconizado por los desarrolladores.

El impacto visual evidencia la nueva dimensión de la urbanización en una geografía que le es ajena. Los polders constituyen la nueva topografía y también la nueva imagen de esa geografía artificial, del paisaje proyectado.

El territorio urbano se desarticula de la geografía y de la ciudad, transformando la naturaleza del humedal. Y con esto, los humedales experimentan una progresiva artificialización, con nuevas urbanizaciones cerradas que se superponen a ese territorio a la manera de un montaje escenográfico, resignificando los valores de ciudad, naturaleza y paisaje.

Los polders, como sistema constructivo, contrastan con aquellos que tradicionalmente utilizaron los pobladores del lugar⁵ a fin de disminuir el riesgo vinculado a las inundaciones. Asimismo, existe población que construye sus viviendas como en la ciudad tradicional, defendiéndose de la creciente del río con compuertas autoconstruidas, o simplemen-

5.- Viviendas palafíticas y pequeños terraplenes sobre los que construyen las viviendas, constituyen las estrategias de defensa característica de los habitantes del lugar.

te, doblegados ante la inundación con la cual conviven. Los polders no garantizan que quienes están protegidos por ellos, se encuentren salvaguardados de inundaciones extraordinarias, ni tampoco de aquellas que puedan dejar en condición de aislamiento a las islas urbanas. La vulnerabilidad social y el riesgo es bien diferente para quienes se encuentran dentro y fuera de este sistema de protección.⁶

Los polders separan a quienes viven intramuros de quienes viven extramuros en un sentido más amplio que el cerco perimetral, que protegen de posibles contingencias por inundaciones a unos, mientras quedan «desprotegidos» quienes se encuentran «afuera». Si bien aún no se dispone de información fehaciente que permita afirmar que las polderizaciones afectan o agravan la situación de quienes viven «afuera» todo pareciera indicarlo, ya que actuarían como barreras al escurrimiento normal del agua. Ríos y Murgida (2004) son claros a este respecto cuando señalan que «Las UC polderizadas se constituyen en un símbolo de la disputa por el espacio social, entendiéndolo como el ámbito de relaciones sociales determinadas por las distancias sociales, en este caso inscriptas en la relación espacial. Un mismo sistema constructivo que mitiga el riesgo de unos, es la causa atribuida del aumento del riesgo de otros» (Ríos y Murgida 2004, pág. 190).

4.6 Urbanizaciones acuáticas o polderizadas en la cuenca baja del río Luján

La cuenca baja del río Luján, como la mayoría de los humedales, por su condición de suelo pantanoso, inundable, inaccesible, representó tradicionalmente para el mercado inmobiliario, un área marginal dentro de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

En los últimos veinte años la inversión en sistemas de autopistas metropolitanas, mejoró la accesibilidad a estos territorios y su conectividad con Capital Federal: Ruta Panamericana – ramales Tigre, Pilar y Escobar – rutas 197, 24, 25, 26 y 27, lo cual conjuntamente con el desarrollo de las redes de telecomunicaciones, la inversión privada en centros de consumo y de ocio, y el incremento del parque automotor, además de su bajo valor de mercado, le otorgaron a estos territorios ventajas comparativas para «rehabilitarlos» como suelo urbanizable.

En este marco, los inversores inmobiliarios encontraron las condiciones ideales para el desarrollo de las urbanizaciones acuáticas, las que

6.– Dado lo reciente de este fenómeno, no existen aún estudios que aporten información acerca de los efectos de estas urbanizaciones en el funcionamiento del sistema hídrico de río Luján en general, como tampoco de los efectos de inundaciones en las áreas en que convergen UCP y barrios de la ciudad abierta tradicional.

76 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo

adquieren un rol protagónico en los últimos 15 años, constituyendo una oferta diferencial del mercado tradicional de urbanizaciones cerradas. A las «cualidades» y «beneficios» de las UC, suman un mayor atractivo en un nuevo paisaje asociado al agua.

La cuenca baja del río Luján, se constituyó en el escenario ideal para el desarrollo de este tipo de urbanizaciones de connotaciones escenográficas y su concreción se concentró prácticamente en tres empresas que abarcan todas las fases de la producción de las urbanizaciones acuáticas: desarrollo, proyecto urbanístico y comercialización.

Para determinar el universo de urbanizaciones acuáticas dentro del área de estudio, la variable determinante fue la curva de nivel de 7,5 msnm⁷, ya que se analizaron solo aquellos emprendimientos que están por debajo de esa cota, aunque fuera una pequeña porción del predio.⁸

Las urbanizaciones acuáticas en el área de estudio suman un total de 54, con la siguiente distribución territorial: 1 en Campana, 1 en Pilar, 13 en Escobar y 39 en Tigre.

Procederemos ahora a caracterizar el fenómeno a partir de un conjunto de variables consideradas significativas.

4.7 Características espacio-temporales del fenómeno

Las primeras urbanizaciones acuáticas en el área de estudio correspondieron a los clubes náuticos Boat Center (33 ha) en Tigre, que data de 1979, y Jardín Náutico Escobar (22 ha) de 1983. Sin embargo, el megaemprendimiento Nordelta, cuyos primeros barrios como La Alameda, La Isla, Los Castores, Las Glorietas datan de 1999, fue el primer emprendimiento de impacto en el área por la magnitud y la difusión publicitaria, constituyendo un punto de inflexión para el desarrollo de nuevas urbanizaciones acuáticas. Mientras los primeros se vinculan a cursos de aguas naturales (río Luján y Paraná de las Palmas) el segundo, aunque con vínculo directo al río Luján, implicó una categórica transformación territorial y su extensión (1.043 ha) daba cuenta de la creación de una nueva «ciudad», convirtiéndose en un ejemplo paradigmático para los planificadores urbanos.

7.— Esta cota ha sido considerada crítica por actores entrevistados, en relación a eventos de inundación registrados en épocas recientes

8.— En relación a la ubicación de cada UCP respecto de la cota 7,5 msnm, de los 54 casos analizados, 46 están totalmente por debajo de dicha cota. Y los 8 casos restantes tienen más del 50 % de su superficie bajo esa cota. Esta situación, traducida a valores de superficie, significa que el 89 % está por debajo de la cota 7,5 msnm, y el 11 % por encima de dicha cota. Esta cota fue establecida como crítica a partir de la consideración de eventos de inundación recientes que afectaron a urbanizaciones localizadas en el área de estudio.



Figura 4.3. Urbanizaciones cerradas polderizadas de la cuenca baja del río Luján, reservas naturales y yacimiento arqueológico en el área de estudio. Fuente: elaboración propia, 2011.

78 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo

Es en el período comprendido entre 1999 y 2007, cuando se verifica la mayor cantidad de lanzamientos. La figura 4.4 permite dar cuenta de la evolución del fenómeno.

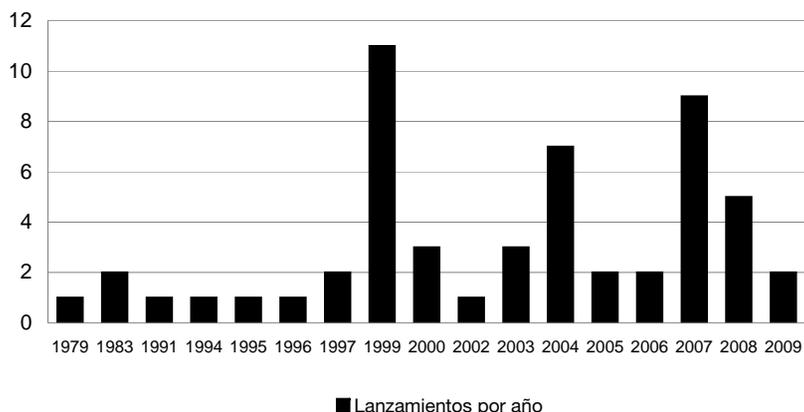


Figura 4.4. Lanzamientos de urbanizaciones cerradas 1979-2009. Cronología de lanzamientos de las urbanizaciones acuáticas. Fuente: elaboración propia en base a fuentes periodísticas.

Los años 1999, 2004 y 2007, son los que presentan la mayor cantidad de lanzamientos. Asimismo, después del año 1999, el año que presenta valores más bajos es el 2002, lo cual condice con la crisis económica, social e institucional, que atravesaba el país, y de la que este sector no quedó excluido.

El mapa permite visualizar que las urbanizaciones acuáticas tuvieron una gran expansión en el período 1999-2007, conformándose 38 emprendimientos (5.538 ha) con una notoria incidencia de las megaurbanizaciones (Nordelta y Villanueva).

4.7.1 Dimensión espacial

Como se ha dicho anteriormente, el universo de urbanizaciones acuáticas en estudio está conformado por 54 emprendimientos,⁹ que se extienden sobre una superficie de 7.293 ha, correspondiendo al 10 % del área de estudio. Además de localizarse en predios cuya cota original no alcanza los 7,5 msnm, su desarrollo implica la drástica alteración de

9.- Para la identificación de urbanizaciones acuáticas dentro del área de estudio se ha tomado como fecha de corte el mes de julio de 2010, por lo cual no se han tenido en cuenta los nuevos desarrollos anunciados o habilitados desde entonces.

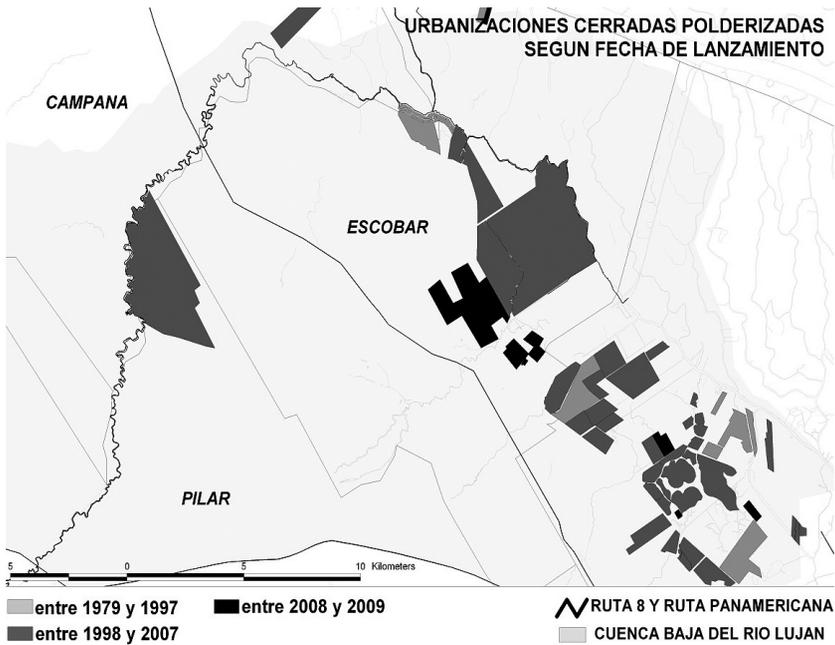


Figura 4.5. Cronología de lanzamientos de las urbanizaciones cerradas polderizadas en el área de estudio. Fuente: elaboración propia, 2010.

las características morfológicas naturales del sector y su entorno, para poder generar un sistema de canales y/o lagunas interconectadas alrededor de las cuales se disponen los polders, donde se distribuyen los lotes destinados a viviendas (véase figura 4.6).

En el cuadro 4.1 se detalla el total de urbanizaciones acuáticas y su distribución por partido. Como podemos observar, de estas urbanizaciones acuáticas, un significativo porcentaje se organizan bajo el modo de megaurbanizaciones, constituyendo complejos de barrios que se desarrollan en predios de grandes dimensiones, en estos casos superior a las 800 ha, bajo una organización común.

Estas urbanizaciones constituyen verdaderas «ciudades» ya que incluyen dentro de la urbanización «equipamientos de orden superior, tales como colegios, universidades privadas, medicina privadas, centros comerciales, etcétera» (Vidal Koppmann 2002, págs. 261-286) y cuentan con accesos de vigilancia privada tanto en su perímetro exterior como en cada barrio.

Estos emprendimientos reúnen un total de 29 barrios nucleados en 4 megaurbanizaciones y ocupan una superficie de 4.194 ha.

80 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo

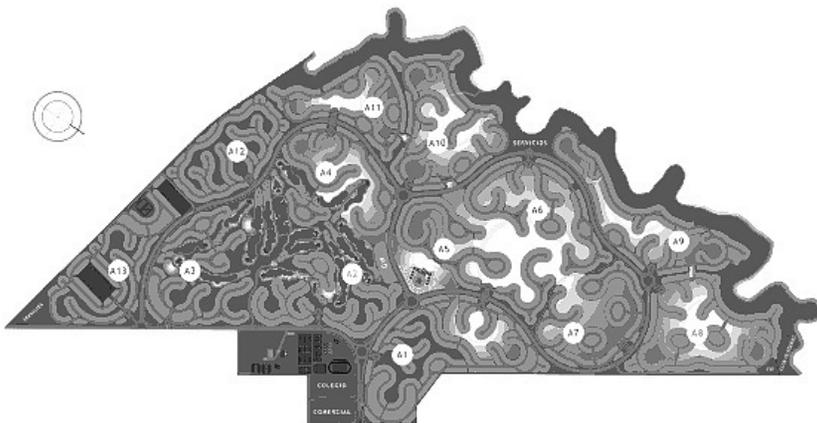


Figura 4.6. Masterplan del megaemprendimiento San Sebastián, partido de Pilar. Fuente: www.eidico.com.ar.



Figura 4.7. San Sebastián. Partido de Pilar. Fuente: <http://www.otys.com.ar>.

Las 25 urbanizaciones acuáticas que completan este estudio, ocupan una superficie de 2.871,60 ha, y se distribuyen de la siguiente forma: 1 en el partido de Campana (300 ha), 10 en el partido de Escobar (1.657 ha) y 14 en el partido de Tigre (914,6 ha).

El complejo «Nuevo Rincón de Milberg», requiere una mención particular, por estar conformado por 6 barrios, pero dada su dimensión no es comparable con las megaurbanizaciones, y sólo 3 de sus barrios (55,6 ha) se encuentran incluidos en este estudio: B° La Laguna, B° Los Ombúes y B° Las Palmas, por contener cuerpos artificiales de agua.

La superficie de las urbanizaciones acuáticas en el área de estudio se distribuyen como se muestra en el cuadro 4.2. El análisis de la dis-

Urbanizaciones cerradas en humedales de la cuenca... • 81

Denominación	Hectáreas	Partido	
Puerto Palmas	300,00	Campana	
San Sebastián	1.100,00	Pilar	Megaurbanización
El Cube	80,00	Escobar	
Náutico Escobar	360,00	Escobar	
Jardín Náutico Escobar	33,00	Escobar	
Punta Paraná Ciudad Náutica	26,00	Escobar	
El Cazal Barrio Náutico	71,00	Escobar	
El Cazal 2	206,00	Escobar	
Puertos del Lago	1.437,00	Escobar	Megaurbanización
El Cantón	550,00	Escobar	
San Matías	202,00	Escobar	
Santa Isabel I, II y III	84,00	Escobar	
El Ensueño	45,00	Escobar	
San Benito	65,00	Escobar	
San Marco	71,00	Escobar	
San Rafael	55,00	Tigre	Megaurbanización
Santa Catalina	126,00	Tigre	Complejo Villanueva
San Agustín	45,00	Tigre	

cuadro 4.1, continúa en la página siguiente

tribución de las superficies de las urbanizaciones acuáticas en el área de estudio, muestra que Escobar, con 14 UCP, 1 megaurbanización y 1 megaurbanización compartida, es el partido que concentra la mayor superficie (44 %), y Campana, con 1 UCP, es el que menos superficie de UCP posee (4 %). Por su parte Tigre con 38 UCP, 1 megaurbanización y 1 megaurbanización compartida, concentra el 37 % y Pilar, con 1 UCP y 1 megaurbanización, el 15 % de la superficie afectada.

Dada la importancia que tienen las megaurbanizaciones (Puertos del Lago, Nordelta, Complejo Villanueva y San Sebastián), en el área de estudio – reúnen más de la mitad de las urbanizaciones acuáticas – y particularidades respecto de las otras urbanizaciones acuáticas, las mismas merecen una descripción en particular.

En 2010 el complejo – ciudad pueblo – Nordelta sumaba 16 urbanizaciones acuáticas: 12 con lotes para vivienda individual y 4 con edificios para residencia y oficinas (torres, terrazas, complejos o dormis). Más del 50 % de los barrios habían finalizado sus obras comunes y un gran

82 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo

cuadro 4.1, viene de la página anterior			
San Francisco	92,00	Tigre	136 ha en Escobar
San Gabriel	55,00	Tigre	705 ha en Tigre
San Isidro Labrador	164,00	Tigre	
El Palmar	7,08	Tigre	
San Juan	22,00	Tigre	
Santa Clara	77,00	Tigre	
Santa Teresa	69,00	Tigre	
Bahía Grande	20,05	Tigre	
Barrancas del Lago	26,68	Tigre	
Golf Club La Roseta	270,00	Tigre	
Cabos del Lago	18,00	Tigre	Megaurbanización
Portezuelo	1,50	Tigre	Complejo Nordelta
El Yacht Nordelta	50,00	Tigre	
La Alameda	40,00	Tigre	1.043 ha en Tigre
La Isla	84,00	Tigre	
Las Caletas	20,00	Tigre	816 ha (barrios)
Las Glorietas	20,00	Tigre	227 ha (lagunas)
Los Alisos	60,00	Tigre	

continúa en la página siguiente

porcentaje de la edificación residencial individual (en lotes) y multifamiliar (en condominios) se encontraba ejecutada y habitada. El complejo incluye centros comerciales, de salud, de educación y deportivos. Tiene acceso al río Luján a través del Canal Mayor del río Luján y este se conecta con las 227 ha de lagunas y canales del complejo.

El Plan Director estuvo a cargo del estudio CEPA, dirigido por Rubén Pesci, quien afirmaba «se trata de un gran emprendimiento privado, cuyo Plan Director fue aprobado en 1992, que tuvo como promotores empresarios iniciales a “Supercemento SA” y “DYOPSA” y actualmente a “Nordelta SA” por acuerdo entre dichas empresas y Consultatio SA».

«La ciudad tiene como objetivo principal constituirse en un gran foco de recualificación del suburbio. Con un tope poblacional de 135.000 habitantes, contendrá todas las actividades de centralidad posible para actuar como un foco y un polo de descentralización y desconcentración. Podrá ser una alternativa a la unicentralidad de Buenos Aires, ofreciendo una diversidad y ocasión de convergencia para casi 3.000.000 de habitantes del conurbano norte de Buenos Aires (...). Tratándose de un

Urbanizaciones cerradas en humedales de la cuenca... • 83

viene de la página anterior			
Los Castores	99,00	Tigre	
El Portal	22,19	Tigre	
Los Lagos	43,60	Tigre	
Los Sauces	34,38	Tigre	
Boat Center	20,00	Tigre	
Santa María de Tigre	126,00	Tigre	
Altamira	30,00	Tigre	
Marinas Golf	39,00	Tigre	
Albanueva	75,00	Tigre	
La Laguna	15,60	Tigre	Complejo
Las Palmas	28,00	Tigre	Rincón de Milberg
Los Ombúes	12,00	Tigre	55,6 ha
Barbarita	40,00	Tigre	
Santa Barbara	232,00	Tigre	
El Encuentro	100,00	Tigre	
La Comarca	37,00	Tigre	
Talar del Lago I	85,00	Tigre	
Talar del Lago II	75,00	Tigre	

Cuadro 4.1. Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes (2010).

Emprendimientos/Partidos	Pilar	Campana	Escobar	Tigre	Total
San Sebastián	1.100	-	-	-	1.100
Puertos del Lago	-	-	1.437	-	1.437
Villanueva	-	-	136	705	841
Nordelta	-	-	-	1.043	1.043
Otras					
urbanizaciones acuáticas	-	300	1.657	914,6	2.871,6
Total ha	1.100	300	3.230	2.662,6	7.293

Cuadro 4.2. Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes (2010).

proyecto abierto, lo cual es uno de los principales atributos del plan aprobado está evolucionando durante su propia concreción...» (Pesci 1999,

84 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo

pág. 46). Lógicamente hace referencia a la posibilidad de intervención urbanística en cada barrio, y no a la construcción de una ciudad abierta.

El proyecto del Plan Director, se desarrolla bajo la idea rectora de la ciudad multifocal, y hace referencia a la «necesidad de reestructurar la gran metrópolis en focos de interacción social y polos de dinamización de actividades económicas» (Pesci 1999, pág. 46).

Es significativo destacar que la idea de «ciudad» que se manifiesta como premisa del proyecto dista de la realidad de la megaurbanización, y que la mera contención de barrios de viviendas, equipamientos, servicios, no significaron la creación de una ciudad.

El complejo Villanueva comprende hasta el momento 11 urbanizaciones acuáticas, todas proyectadas para vivienda individual en lote propio. Los barrios Santa Catalina, San Marco, San Benito, San Isidro Labrador y San Agustín tienen acceso al río Luján a través de los canales García, Garín y Villanueva.

De las 11 urbanizaciones, 4 están desarrolladas, es decir, han finalizado las obras comunes y tienen viviendas ejecutadas y con residentes, y las 7 restantes se encuentran en desarrollo.

Los comercializadores hacen mención a un sector comercial del complejo de acceso común a todos los barrios, pero no se ha obtenido información concreta si se encuentra en ejecución. Por esta razón y por la superficie total del predio donde se desarrolla el complejo, se deduce que podría seguir creciendo.

San Sebastián está constituido por 13 barrios. Este complejo se encuentra en la etapa de desarrollo habiéndose ejecutado a la fecha la mayor parte de las tareas de movimiento de suelos, refulados para la conformación del sistema de lagunas artificiales, infraestructura vial y forestación. Tiene un frente de 9.000 metros sobre el río Luján y una superficie de 122 ha de lagunas artificiales.

Puertos del Lago es un megaemprendimiento cuyos primeros anuncios se remontan al año 2007. Sus desarrolladores han expresado que planean repetir la experiencia de Nordelta¹⁰ en un predio del partido de Escobar que posee una superficie de 1.437 ha y un frente sobre el río Luján de 6.500 metros. El master plan presenta una laguna central y hasta el momento 5 barrios (Vistas, Marinas, Los Ciervos, Muelles, Acacias), colegios, centro comercial, polo gastronómico, club de deportes, cancha de golf, centro médico. Estos barrios e instalaciones ocupan menos del

10.— «En junio de 2007, Consultatio SA compró aproximadamente 1.440 hectáreas en el partido de Escobar, provincia de Buenos Aires, ubicado aproximadamente a 10 kilómetros al norte de Nordelta. La compañía se propone desarrollar el emprendimiento como un complejo urbano en base al modelo de Nordelta». <http://www.consultatio.com.ar>.



Figura 4.8. Master plan de la megaurbanización Nordelta. Fuente: <http://www.nordelta.com>.

86 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo

	Tigre	Escobar	Pilar	Campana
Pequeñas: menor a 50 ha	8	3	-	-
Mediana: de 50 a 200 ha	5	3	-	-
Grande: mayor a 200 ha	1	4	-	1

Cuadro 4.3

50 % de la superficie, por lo cual se supone que barrios y servicios se extenderán en etapas dentro del mismo.

Las urbanizaciones acuáticas, sin considerar las megaurbanizaciones, podemos clasificarlas por la superficie que ocupan en pequeñas, medianas y grandes (véase cuadro 4.3).

Esta clasificación nos permite observar que mientras Escobar, con 4 urbanizaciones acuáticas grandes, posee los emprendimientos de mayor tamaño, con urbanizaciones como El Cantón (550 ha) y Náutico Escobar (360 ha), Tigre y Campana poseen solo 1, de 232 ha y 300 ha, respectivamente.

Si comparamos la superficie afectada por urbanizaciones acuáticas en los partidos de Escobar (10 urbanizaciones acuáticas) y Tigre (14 urbanizaciones acuáticas) se observa que Escobar presenta la mayor superficie ocupada: 1.657 ha contra 914,6 ha en Tigre, es decir que supera en algo más del 50 % el territorio ocupado por estas urbanizaciones.

El grado de desarrollo o estado de avance de las urbanizaciones acuáticas es variado y se pueden diferenciar tres grupos:

1. En lanzamiento: aquellas que se ofrecen en preventa sin haber iniciado obras desde su lanzamiento. Son 4, y representan el 7 % del total de las urbanizaciones acuáticas en estudio.
2. En desarrollo: aquellas que han iniciado obras en el predio (de movimiento de tierra, de refulado, canalización, trazado de calles, provisión de infraestructura, forestación, etcétera) y pudiendo estar dichas obras en diferentes grados de avance: incipiente avanzado o en etapa final. Las urbanizaciones acuáticas en desarrollo son 19 y representan el 35 % del total en estudio. Sus fechas de lanzamiento varían entre los años 2003 y 2008.
3. Desarrolladas: aquellas que han terminado las obras comunes del emprendimiento en el predio. En esta categoría encontramos urbanizaciones acuáticas en condiciones de construir las viviendas individuales, otras con viviendas en construcción o ya construidas, y otras que están construidas y ocupadas, en funcionamiento. Las urbanizaciones acuáticas desarrolladas son 31 y representan el 58 % del total en estudio. Sus fechas de lanzamiento se encuentran

Urbanizaciones cerradas en humedales de la cuenca... • 87

Estado de avance	En lanzamiento	En desarrollo	Desarrolladas
Urbanizaciones acuáticas	4	19	31
Superficie aprox. en ha	2.148	2.772,6	2.279,4
% de la sup. total	30	38	32

Cuadro 4.4. Estado de avance de las urbanizaciones acuáticas. Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes (2010).

Nombre	Cantidad de ha sobre cota 7,5 msnm
Talar del Lago I	9,2
El Encuentro	11,38
Santa Teresa	13,06
San Matias	214,70
El Cazal 2	14,32
El Cazal Barrio Náutico	19,84
Náutico Escobar	39,02
San Sebastian	458,17

Cuadro 4.5. Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes (2010).

comprendidas entre los años 1979 y 2006, y se pueden distinguir en esta categoría dos situaciones: 20 urbanizaciones acuáticas con más del 50 % de las parcelas ocupadas o con el 50 % de unidades construidas en el caso de condominios, y 10 urbanizaciones acuáticas con menos del 50 % de las parcelas edificadas.

De las 4 megaurbanizaciones que se encuentran en el área de estudio, 3 se encuentran en etapa de desarrollo – complejo Nordelta en Tigre, San Sebastián en Pilar y complejo Villanueva que se desarrolla en los partidos de Tigre y Escobar – y 1 en etapa de lanzamiento: Puertos del Lago, en Escobar.

Respecto a la cota natural de localización, de las 54 urbanizaciones acuáticas, 46 están totalmente por debajo de la cota 7,5 msnm y las 8 restantes presentan más del 50 % de su superficie por debajo de la misma.

En superficie significa que de las 7.036 ha que ocupan las urbanizaciones acuáticas, el 89 % está por debajo de la cota 7,5 msnm, es decir 6.256 ha, y sólo el 11 % por encima de dicha cota: 780 ha.

En relación a los lotes, la cantidad total es de 26.481 unidades, de los cuales 10.405 son frentistas a cuerpos de agua (río, laguna o canal),

88 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo

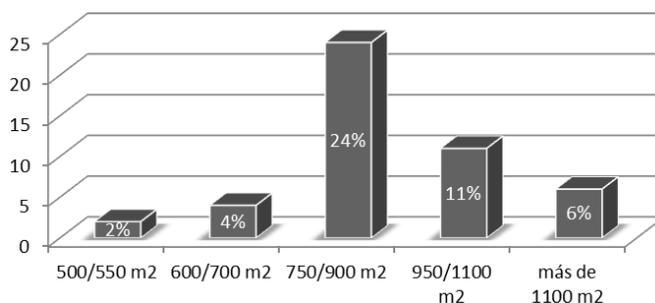


Figura 4.9. Tamaño de lotes. Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes (2010).

representando el 40 % del total¹¹ y presentan una superficie promedio de 800 m².

La subdivisión mínima es de 500/550 m², 4 urbanizaciones acuáticas poseen lotes cuya superficie es de 600 a 700 m²; 24 de 750 a 900 m²; 11 de 950 a 1.100 m². Los lotes más grandes promedian los 5.000 m² solo en un barrio (la isla del complejo Nordelta).

En relación a la accesibilidad a cuerpos de agua naturales, el 63 % de las urbanizaciones acuáticas cuentan con dicho acceso, y 34 urbanizaciones acuáticas (del total de 54) están limitadas o atravesadas por ellos.

El río Luján posee 11 urbanizaciones frentistas a él. San Sebastián es el emprendimiento con mayor longitud de frente sobre el río Luján: 9.000 metros, le siguen con frentes menores Puertos del Lago con 6.500 metros y El Cantón con 4.500 metros. El Cube y Club Náutico Escobar están rodeados de afluentes del río Luján (2.700 m y 1.600 m respectivamente), con la particularidad que ninguno de sus lotes individuales tiene acceso directo a ellos. También limitan con el río Luján Casal 1, con 750 m, Casal 2 con 575 m, Marinas Golf con 425 m, Albanueva con 400 m. y Boat Center y San Juan, ambos con 200 m. Otras urbanizaciones acuáticas tienen acceso indirecto a través de canales.

La suma de los frentes al río Luján es de una longitud aproximada de 22.500 metros, dando cuenta de la magnitud de la ocupación de la ribera.

11.— Cabe señalar que no se dispone de datos sobre el futuro desarrollo de Puertos del Lago en Escobar. Si se toma como parámetro que San Sebastián, de 1.100 ha proyecta 13 barrios con un total de 4.550 lotes, se puede considerar una cifra similar para Puertos del Lago y concluir que la cantidad de lotes de las UCP del área de estudio superará las 30.000 unidades.

El río Paraná de las Palmas posee 3 urbanizaciones frentistas: Puerto Palmas, Jardín Náutico Escobar y Punta Paraná Ciudad Náutica, las mismas suman un total de 1.080 m de ribera privatizada.

Los cuerpos artificiales de agua –leitmotiv de las urbanizaciones acuáticas– representan como mínimo el 20 % de la superficie de cada urbanización y en los casos que son linderos a un curso natural se produce la apropiación privada de su ribera, sin respetar, en su gran mayoría la restricción de uso y ocupación que establece la ley de conservación de desagües naturales.¹²

Las dimensiones y diseños de los cuerpos de agua responden a cada master plan. A modo de ejemplo Nordelta tiene una laguna central de 171 ha, que con el canal de acceso y la bahía supera las 220 ha; Villanueva prevé un total de 259 ha con destino a canales y lagunas; y San Sebastián 122 ha de lagunas artificiales.

Las superficies correspondientes a lagunas o canales artificiales de todas las urbanizaciones acuáticas, arroja una cifra de 1.822 ha que representa el 25 % de la superficie total de las urbanizaciones acuáticas. Estas cifras dan cuenta de la magnitud y el impacto de las urbanizaciones acuáticas, en el área de estudio.

Las características locacionales de los lotes en las urbanizaciones y su relación con los cuerpos de agua (ríos, arroyos, lagunas y canales) les confiere una situación preferencial y de privilegio, respecto de aquellos que no tienen acceso, ni visuales a los mismos.

Este grado de vínculo entre parcela y «agua» se traduce en el valor de mercado del suelo urbanizable. Según los datos recabados, las variaciones según los parámetros de localización se traducen de la siguiente manera:

- Perimetrales: USD 56.428 (promedio en base a 14 urbanizaciones).
- Centrales: USD 57.750 (promedio en base a 4 urbanizaciones).
- Frentistas: USD 112.000 (promedio en base a 23 urbanizaciones) se debe tener en cuenta que pueden ser frentistas tanto a cursos y lagunas naturales como artificiales. Debe tenerse en consideración que en el caso de poseer amarras el valor es aún mayor.

Rango de valores según barrios:¹³

- Perimetrales: menor USD 21.000 (barrio San Sebastián, Pilar) mayor USD 128.000 (Barrancas del Lago, Nordelta, Tigre).
- Centrales: menor USD 36.000 (El Ensueño, Escobar) mayor USD 75.000 (Los Sauces, Nordelta, Tigre).

12.– Ley 6.253/60. El tema se aborda en detalle en el capítulo 5.

13.– En las publicaciones especializadas del sector (suplementos *countries*) suele referirse al valor de los lotes con menciones del tipo «valores desde...» o «valores que llegan hasta...».

90 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo

- Frentistas: menor USD 32.900 (San Rafael, complejo Villanueva, Tigre) mayor USD 330.000 (La Isla, Nordelta, Tigre).

En relación a la accesibilidad y conectividad de los emprendimientos analizados, si bien la podemos medir en cuanto a la distancia recorrida y al tiempo de viaje, en esta instancia del trabajo, estamos en condiciones solo de avanzar en lo que respecta a las distancias entre las urbanizaciones acuáticas y las vialidades más importantes, así también como de los principales centros urbanos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con respecto al tiempo de recorrido, se consideran los establecidos por desarrolladores y comercializadores en páginas web, entendiendo que no corresponden a los tiempo de viaje real, porque no consideran volumen de tránsito y la dificultad de acceso a la CABA.

La distribución espacial de las urbanizaciones acuáticas, en el área de estudio, se agrupan principalmente en 3 concentraciones: una en correspondencia con el complejo Nordelta, otra con el complejo Villanueva, ambas en el partido de Tigre, y un tercer grupo sobre la ruta Panamericana N° 9 ramal Escobar, entre las rutas provinciales 25 y 26, en el partido de Escobar.

Si consideramos la distancia desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su límite con la provincia de Buenos Aires, es decir desde la Av. Gral. Paz, tenemos desde dicho punto hasta el primer grupo de urbanizaciones acuáticas mencionado anteriormente, aproximadamente 20 km, por Acceso Norte ya sea continuando por Ruta Panamericana (N° 9) ramal Escobar o ramal Tigre. Hasta el segundo grupo de urbanizaciones acuáticas una distancia de 30 km aproximadamente por ramal Escobar; y hasta el tercer grupo a una distancia de 35 km por la misma vía de circulación rápida.

Por otro lado, podemos observar que de las 54 urbanizaciones acuáticas analizadas, 16 se encuentran a menos de 3 km desde las vialidades más importantes: ruta Panamericana N° 8 Ramal Pilar, N° 9 ramal Escobar y ramal Tigre. Estas vías de circulación rápida tienen sentido SE-NO, concentrando el tránsito desde la ciudad de Buenos Aires hacia la zona norte de la RMBA.

El resto de las urbanizaciones acuáticas, si bien se localizan a más de 3 km de dichas autopistas, poseen otras vías de acceso (rutas provinciales), destacándose las rutas: 25, 26, 27, 24 y 23. Todas ellas paralelas entre sí y con la particularidad de atravesar las autopistas en sentido NE-SO.

Muchas de las urbanizaciones acuáticas se encuentran muy próximas a ellas o conectadas con ellas por calles de menor rango – internas, de acceso local – pero que cumplen la función de conectar a las urbanizaciones acuáticas con las rutas mencionadas. Dado el número de urbanizaciones acuáticas con las rutas mencionadas. Dado el número de urbanizaciones acuáticas con las rutas mencionadas.

zaciones acuáticas que tienen acceso por la Ruta Panamericana Ramal Escobar, esta constituye la principal vía de acceso.

En lo que respecta al tiempo de desplazamiento desde o hacia las urbanizaciones¹⁴ se observa que entre el complejo Villanueva (la segunda concentración de urbanizaciones acuáticas) es de 30 minutos desde Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de 15 minutos desde el centro de Tigre, tiempos que difícilmente se puedan verificar en la realidad, ya que el volumen de tránsito incide extendiendo los tiempos de viaje.

4.8 Proceso de desarrollo, transformación del medio y características constructivas

Como decíamos, la cuenca baja del río Lujan se constituyó en el escenario ideal para este tipo de «urbanalismo» escenográfico y la posibilidad de lograrlo se concentró prácticamente en tres empresas que abarcan todas las fases de la producción de las urbanizaciones acuáticas: desarrollo, proyecto urbanístico y comercialización.

Si bien existen varias empresas desarrolladoras de estos emprendimientos, se destacan tres firmas por concentrar un número importante de urbanizaciones acuáticas. Las mismas son: EIDICO SA al frente de 16 barrios cerrados — 11 de ellos del complejo Villanueva — Consultatio SA, DYOPSA y Supercemento SAIC, desarrollando 14 barrios del complejo Nordelta y J. P. Urruti SA desarrollando 5 barrios. Entre el resto de los desarrolladores se pueden diferenciar los que como empresa se dedican al desarrollo inmobiliario y aquellos que se han conformado expresamente para desarrollar uno de estos emprendimientos.

Los desarrolladores adquieren predios de grandes extensiones donde la presencia del humedal hace que la zona sea «no apta» para urbanizar, con lo cual su precio inicial en el mercado es muy bajo (pantano, inundable, etcétera); y al no estar previstos en la zonificación según usos del suelo como área urbana o urbanizable carecen de indicadores urbanísticos.

Para transformar en «suelo urbanizable» este territorio se utilizan técnicas de movimiento de suelos «en seco» y «en líquido». La primera consiste en la extracción, traslado con camiones de carga, volcado y nivelado de suelos; en el caso de el movimiento en líquido (refulado hidráulico) consiste en la extracción del suelo de debajo del agua a través de dragas, después se conduce por tuberías hacia el sitio de relleno — conformando terraplenes perimetrales — y luego se deja decantar (Ríos 2009). Los lugares de donde se extrae el material de re-

14.— Según los datos recopilados de las páginas web de los emprendimientos.

92 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo

llo se convierten en los sistemas de lagunas que caracterizan a las urbanizaciones acuáticas.

Diego Ríos destaca la importancia que reviste el movimiento de suelos entre los costos de producción de estas urbanizaciones, ya que si el suelo para la conformación de los rellenos se importara de otros lugares, el costo de producción de estos emprendimientos se incrementaría significativamente.

Otra de las transformaciones del medio necesarias para la concreción del negocio inmobiliario, consiste en la apertura de canales que permitan el acceso de los residentes a los barrios privados.

Estas modificaciones en el territorio afectan a superficies extensas con suelos que poseen alto valor ecológico y sistémico. Muchas de las urbanizaciones cerradas se desarrollan en zonas reconocidas por la fertilidad del suelo, pudiendo formar parte del cinturón verde con producción hortícola de proximidad; otras se encuentran ocupando áreas de humedales y valles de inundación que han perdido sus funciones, luego de ser rellenadas y modificadas las cotas.

La construcción de canales y lagunas artificiales, se obtiene mediante la movilización de millones de metros cúbicos de tierra, por obras de dragado y refulado que permiten a su vez alcanzar las cotas de nivel de piso habitable en las parcelas de uso residencial. También se construyen cierres hidráulicos para regular el caudal de agua que circula al interior cada emprendimiento.

Por otro lado, las alteraciones en la topografía del área colocan a los habitantes del entorno en condiciones de mayor vulnerabilidad frente a eventuales fenómenos de inundación. Cabe recordar que con anterioridad al desarrollo de las urbanizaciones acuáticas, el área era poco apreciada para el asentamiento poblacional por sus características de inundabilidad, de lo cual se deduce que muchos de los habitantes pueden haberse instalado allí al no poder acceder a una localización más adecuada en relación a este aspecto.

Para su materialización, las empresas desarrolladoras impulsan la conformación de «consorcios» de cada barrio mediante el sistema de «pre-venta» y bajo la figura de fideicomiso lanzan al mercado un número determinado de parcelas y viviendas con vista a un espejo de agua, con amarradero y/o acceso directo al río, proyecto que se promociona a través de Internet y por el que un sector selecto de la población está dispuesto a pagar un alto precio.

Así cada uno de los futuros residentes, pasa a conformar parte del proyecto urbanístico que comenzará a tramitar su aprobación y estará sujeto a los ajustes que surjan en las dependencias locales y provinciales pertinentes. El papel que juegan estas empresas en todo este proceso se

puede conocer a través de la difusión que realizan en su página web (por ej. <http://www.pentamar.com>).

Los mecanismos de aprobación de las urbanizaciones acuáticas son los mismos que rigen para las UC: deben encuadrarse bajo las figuras legales de club de campo y barrio cerrado,¹⁵ cuyos mecanismos de aprobación y encuadre normativo se desarrolla en el capítulo correspondiente.

Desarrolladores y promotores, poseen un rol fundamental en este proceso. Por un lado realizan las inversiones necesarias para el desarrollo «urbano», pero además son los encargados de generar los ámbitos de difusión del modelo. Los agentes inmobiliarios privados desarrollan estos productos destinados a sectores socioeconómicos de ingresos altos y medio altos, alentados por los importantes márgenes de rentabilidad derivados de la operación sobre suelos rústicos, de menor valor relativo en el mercado de suelo.

4.9 Consideraciones finales

Hemos dicho que en los últimos veinte años los modos de producción de ciudad se modificaron radicalmente, cambiando el patrón de urbanización. La ciudad compacta característica de la etapa fordista dio paso a un nuevo tipo de urbanización dispersa, en archipiélago, característica del modelo impulsado por el urbanismo neoliberal, que se superpone al primero.

En este marco, adquiere relevancia el suburbio para la localización de UC, y se convierte en el área territorial de mayor dinamismo. Es ahí, en donde se verifican los más drásticos contrastes entre enclaves globalizados y áreas de pobreza.

Una de las características más relevantes de estas nuevas urbanizaciones, constituye la modificación del paisaje de la periferia. Los nuevos archipiélagos urbanos – cerrados y seguros – configuran un paisaje repetido, «clonado» disgregado, cuya cualidad más relevante es la aterritorialidad, ya que están despojados de contenido cultural o simbólico. «Un paisaje metropolitano que ya no se corresponde con aquella mancha de aceite... sino que, más bien, parecería imitar una secuencia infinita de manchas de aceite, esparcidas por el espacio que muestran además la configuración de un territorio claramente insostenible» (Muñoz 2008, pág. 202).

Surge una nueva cultura de movilidad que modifica la relación espacio temporal de habitar el territorio, y cotidianamente se cubren distancias cada vez mayores. Incentivada por las redes de autopistas (Ruta

15.– Las UC son reguladas por el decreto ley 8.912/77 (artículo 64/69) para CC y el decreto 27/98 para BC, y el decreto 9404/86 regula los procedimientos de aprobación de ambos.

Panamericana – ramales Tigre, Pilar y Escobar – rutas 197, 24, 25, 26 y 27), en este caso permitieron «rehabilitar» suelo del humedal, marginal en el mercado inmobiliario, para reconvertirlo en suelo urbanizado.

Las urbanizaciones periféricas se han expandido rápidamente desde la década del noventa en la RMBA, muchas veces sobre territorios productivos o ambientalmente frágiles. En la especialización de las urbanizaciones residenciales, cobran relevancia las urbanizaciones acuáticas. Estas adquieren significación como vivienda permanente a mediados de los años noventa, ya que las primeras surgieron como emprendimientos turísticos vinculados a clubes náuticos.

Este ha sido el caso de las 54 urbanizaciones acuáticas identificadas en el área de estudio que se han montado en áreas naturalmente inundables portadoras de ecosistemas estratégicos. La naturaleza de estos territorios ha sido profundamente modificada para hacer factible el proceso de producción espacial de paisajes escenográficos prefabricados por la industria de consumo global; las estrategias publicitarias han acompañado el proceso, desplegando mecanismos que propicien la construcción del imaginario «ecológico» al que se apela para la comercialización de las urbanizaciones acuáticas.

Los humedales se convirtieron así en un territorio que ofrece ventajas comparativas para la localización de las mismas por su relación con cuerpos de agua, y por el bajo valor de la tierra en el mercado inmobiliario y la cuenca baja del río Luján no quedó exenta.

Esta tipología de UC, es la que más drásticamente modifica el territorio. La construcción de canales y lagunas artificiales, se obtiene mediante la movilización de millones de metros cúbicos de tierra, mediante obras de dragado y refulado que permiten a su vez alcanzar las cotas de nivel de piso habitable.

Como consecuencia de esta forma de producir el territorio, que prescinde del interés público, se pierden ingentes cantidades de suelo que tienen un valor patrimonial ambiental inestimable y pasan a constituirse en áreas de riesgo para los habitantes por los potenciales conflictos derivados de la transformación del humedal y el régimen hídrico de este sector de la cuenca (S. Fernández, Kochanowsky y Sgroi 2010).

Las urbanizaciones acuáticas generan un paisaje artificial, una nueva topografía, una geografía artificial. Los nuevos paisajes, como montajes escenográficos, se replican aterritorialmente.

Se redefinen los significados de ciudad, naturaleza y paisaje: se urbaniza sin construir ciudad, se construyen paisajes «naturales» artificialmente y la naturaleza del humedal se artificializa. A la vez, se produce un fuerte contraste entre los polders, como sistema de defensa contra las inundaciones y los sistemas utilizados tradicionalmente en el lugar.

La producción rápida de ciudad, propia del modelo, se verifica en la magnitud de territorio urbanizado del área de estudio, correspondiendo a las urbanizaciones acuáticas, con 7.293 ha, el 10 % del la superficie de la misma, que se desarrollan entre 1979 y 2009. Estas urbanizaciones tuvieron su mayor expansión en el período 1999-2007, conformándose 38 emprendimientos (5.538 ha) con una destacada incidencia de las megaurbanizaciones (Nordelta y Villanueva).

La superficie que abarcan las 4 megaurbanizaciones – 4.194 ha – que nuclean 29 barrios, contra las 2.871,6 ha que ocupan las 25 urbanizaciones acuáticas restantes, da cuenta de la magnitud de su incidencia en el área de estudio. Un dato curioso resulta que el complejo Villanueva se localiza en los partidos de Tigre y Escobar.

De los partidos que conforman el área de estudio, Tigre es el que posee mayor cantidad de emprendimientos, mayor cantidad de viviendas construidas y también ocupadas. No obstante, Escobar presenta la mayor cantidad de superficie ocupada con urbanizaciones acuáticas (3.230 ha contra 2.662 ha en Tigre).

Actualmente existe un excesivo acervo de emprendimientos y lotes en relación a la demanda. Se verifica una sobreoferta y gran parte de la misma se localiza en sitios ecológicamente inadecuados. La paradoja es que hay un mayor crecimiento de la superficie de suelo urbanizable que la del propio suelo urbano (con infraestructura).

El paisaje banal asociado al agua, así como la posibilidad de práctica de deportes náuticos, constituye un valor agregado para las urbanizaciones, y, las visuales a ríos, arroyos, canales y lagunas, la posibilidad de acceso por agua, así como poseer amarra propia, una cualificación diferencial al interior del barrio, que se traduce en una substancial diferencia de valor inmobiliario de los lotes.

Los cuerpos de agua, ocupan el 22 % del suelo de las urbanizaciones constituyendo un porcentaje muy significativo. Las 171 ha que posee la Laguna central de Nordelta, o las 220 ha de la bahía, dan cuenta de su importancia en las propuestas urbanísticas de estos emprendimientos. Sin duda, la magnitud del impacto de las urbanizaciones en el territorio convierte a estas urbanizaciones en territorios insostenibles.

Como señala Muñoz (2008), estas nuevas urbanizaciones presentan insostenibilidad territorial, ya que con los «monocultivos residenciales» se pierde diversidad y complejidad en el hecho urbano, insostenibilidad ambiental, por el gran consumo de recursos naturales, suelo y agua, movilidad exacerbada y exponencial, insostenibilidad social, el valor del suelo genera un «filtro» para su consumo, que se traduce en un perfil homogéneo de habitantes al interior de estas urbanizaciones, e insostenibilidad cultural, por la simplificación del diseño urbanístico, clonación

96 • Silvina Fernández | Claudia Kochanowsky | Noelia Vallejo

de morfologías y diseño no solo en los proyectos urbanos, sino también en la arquitectura que reproducen.

«La búsqueda de las ciudades sostenibles obliga a la defensa de la ciudad integrada y compacta a partir de políticas activas de regeneración urbana y atracción de grandes centralidades para el espacio de la ciudad ya urbanizada» (Muñoz 2008, pág. 208).

Capítulo 5

El papel de la administración en la aprobación de las urbanizaciones cerradas en humedales: una institucionalidad borrosa. Análisis del marco legal y normativo

Luciano Pugliese y Alejandra Sgroi

.....

El presente capítulo intenta desentrañar algunas de las condiciones en las que se desenvuelve la relación entre la administración pública y el submercado de las urbanizaciones cerradas polderizadas.

Se parte de la noción de que el aparato burocrático del Estado constituye un ámbito dentro del cual se expresan las pujas y los conflictos sociales, y que sus diversos segmentos o fracciones burocráticas desarrollan formas particulares de correlación con este variado sistema de intereses. El modo en que el Estado finalmente procesa estas demandas podría desentrañarse, entre otras formas, a través de la identificación de las brechas que se abren entre el sistema legal y procedimental formal y los resultados concretos que emergen de las decisiones expresadas en los actos (u omisiones) cotidianos de la administración.

Este capítulo se organiza en dos partes. La primera – de carácter descriptivo – referido al sistema de ordenamiento territorial ambiental en la provincia de Buenos Aires, particularmente sobre la normativa urbanística territorial, ambiental y de gestión del agua, y a los procedimientos de aprobación de las formas residenciales bajo análisis. La segunda, a modo de relato, recorre algunas de las prácticas reales intentando mostrar los posicionamientos de los actores decisivos: áreas burocráticas clave, desarrolladores, funcionarios municipales, asociaciones ambientalistas, jueces.

Se concluye con algunas reflexiones sobre los posibles vectores de un cambio en la orientación de las políticas públicas para la gestión del territorio, asumiendo que es necesario ganar en capacidad de control social sobre algunas de las tendencias más elocuentes del mercado inmobiliario.

5.1 La legalidad formal

5.1.1 El sistema de ordenamiento del territorio en la provincia de Buenos Aires y los municipios

El ordenamiento territorial constituye una función pública, de construcción colectiva, en tanto el Estado –en sus distintos niveles o escalas de actuación- establece las políticas territoriales, y los instrumentos de gestión y regulación para llevarlas a cabo, y a su vez ejerce el control de la actuación privada a través de sus instituciones.

Partiendo de estos conceptos básicos, se plantean los siguientes interrogantes: ¿cómo se expresan las políticas territoriales que definen cuál es el suelo urbanizable y cuál el no urbanizable? En particular, ¿cuáles son las políticas territoriales que definen la ocupación y uso de los humedales en la Región Metropolitana de Buenos Aires? Finalmente, ¿cuál es el marco legal e institucional que regula la producción de urbanizaciones cerradas polderizadas (UCP) en humedales de la Región Metropolitana de Buenos Aires?

Desde el punto de vista de la gestión territorial, podemos reconocer tres abordajes o sistemas administrativos competentes que actúan disociadamente sobre temáticas que conceptualmente, debieran estar integradas: el urbano territorial, el ambiental general, y el de gestión del agua.

Se trata de una división que se expresa a través de organismos, tipos de organización administrativa, marcos normativos y sistemas de interpretación diferenciados que aisladamente intervienen en el proceso de aprobación de estos emprendimientos.

Asimismo, nuestra área de estudio¹ presenta cierta complejidad en términos institucionales:

- Está inserta en la provincia de Buenos Aires, jurisdicción que cuenta con regímenes de ordenamiento territorial, ambiental y de gestión del agua, diferentes a los de las demás provincias.
- A escala intermedia, integra la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), un escenario particular tanto por la concentración

1.– El área de estudio, como ya se ha referido en el capítulo 4, comprende el sector de la cuenca baja del río Luján que se encuentra por debajo de la cota +7,5 msnm.

de inversiones, niveles de urbanización, de desarrollo de infraestructuras y equipamientos, como por la cantidad y diversidad de actores convergentes. Como tal, merece una política territorial diversa de las aplicables en regiones del interior de la provincia.² Como toda área metropolitana plantea entonces desafíos específicos. Abundan estudios sobre la necesidad de institucionalizar un ente administrativo de la RMBA, pero en la actualidad sólo se dan procesos regionales dentro de ella (consorcios regiones norte y sur).

- En la escala local, cada uno de los cuatro municipios que «aporta» una porción de su territorio a la cuenca baja del río Luján, tiene potestad en el ordenamiento de su territorio – tanto urbano como rural –³ superponiéndose con la que ejerce el nivel provincial sobre cursos de agua y vialidades.

5.2 Normativa urbanística-territorial e instrumentos de gestión

El ordenamiento del territorio de los municipios de la provincia de Buenos Aires está regulado básicamente por la ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, decreto ley 8.912/77.⁴ Se trata de una norma marco que establece las etapas del proceso de planeamiento que deben cumplimentar los municipios en la organización de su territorio⁵ y a la vez delega en ellos la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial, «... como instrumento sectorial».⁶

Bajo este encuadre, los municipios han alcanzado distintas instancias del proceso de planeamiento, contando hoy con tres tipos de herramientas regulatorias: una «delimitación preliminar de áreas» (de carácter preventivo), una «zonificación según usos» (que cubre las necesidades mínimas del ordenamiento físico territorial) o un «plan de ordenamiento» (donde se estructura el territorio en áreas, subáreas, zonas y distritos y se establecen acciones de promoción, regulación, previsión e inversiones para su desarrollo).

2.– En el documento «Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires». Ministerio de Infraestructura de la provincia de Buenos Aires. 2007, la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, expuso políticas territoriales para la RMBA.

3.– Se hace esta aclaración ya que otras provincias se dividen en departamentos y estos solo tienen competencia en la organización del ejido urbano, quedando el territorio el área rural de los mismos bajo la órbita provincial.

4.– El decreto ley 8.912/77 constituyó la primera norma de ordenamiento territorial a nivel provincial en la Argentina.

5.– Artículo 75 del decreto ley 8.912/77.

6.– Artículo 70 del decreto ley 8.912/77.

100 • Luciano Pugliese | Alejandra Sgroi

Sobre este aspecto cabe puntualizar que el objetivo del decreto ley 8.912/77 al establecer este proceso de planeamiento, era disminuir el alto grado de vulnerabilidad – ante posibles usos o actuaciones indeseables – que presentan los territorios sin regulación alguna o, dicho de otra manera, brindar herramientas que garanticen- entre otros beneficios- un mayor grado de previsibilidad en el desarrollo de las actividades en el territorio, la posibilidad de encauzar las inversiones privadas y las obras públicas.

Los cuatro municipios con parte de sus territorios en la cuenca baja del río Luján, – Pilar, Tigre, Campana y Escobar – cuentan con «zonificación según usos del suelo». Estas ordenanzas de carácter general, fueron parcialmente modificadas por otras ordenanzas a fin de adecuar los usos del suelo o su ocupación al surgimiento de nuevas necesidades o a los requerimientos de particulares,⁷ por la vía de la excepción al sistema de ordenamiento. Cabe destacar que en el partido de Escobar la ordenanza⁸ de zonificación recientemente sancionada, (y cuestionada principalmente por la afectación de humedales a la localización de UC),⁹ fue modificada antes de entrar en vigencia, para desafectar una zona de esparcimiento y afectarla a uso industrial, bajo las protestas de ambientalistas locales (*Escobar en peligro* 2011).

Bajo este marco general de ordenamiento territorial en la provincia, las figuras legales vigentes para la aprobación de urbanizaciones cerradas son el club de campo (CC) y el barrio cerrado (BC). Con diferencias conceptuales y de tramitación entre sí, que no se reflejan en sus resultantes morfológicas.

No hay una regulación específica para las UCP. Los clubes de campo están regulados por un capítulo del decreto ley 8.912/77,¹⁰ donde define a estos emprendimientos urbanísticos como complejos con finalidades recreativas (deportivas, sociales o culturales) y sectores equipados a tal fin, en contacto con la naturaleza, en áreas no urbanas con vivienda temporaria. Los barrios cerrados (o privados) están regulados por el decreto provincial 27/98, el que los define como emprendimientos de resi-

7.– Por nombrar los dos extremos, el municipio de Tigre cuenta con 17 ordenanzas, y el municipio de Campana con 43, que modifican los códigos de zonificación, respectivos.

8.– Ordenanza 4.729/09 que aprueba la zonificación según usos del suelo, convalidada por decreto provincial en diciembre de 2010.

9.– Amparo por daño ambiental colectivo y de la causa penal federal por crimen de lesa humanidad contra la población civil de Escobar por las ilegalidades en la construcción y funcionamiento del puerto regasificador y la alteración de los humedales por la construcción de urbanizaciones cerradas como Ciudad del Lago (hoy Puertos del Lago) y otras.

10.– Capítulo V: artículos 64 al 69 del decreto ley 8.912/77.

dencia permanente con cerramiento perimetral y acceso restringido en cualquier área. Ambos poseen un régimen de ordenamiento territorial particularizado – reglamento interno – y provisión privada de servicios.

5.2.0.1 Diferencias en los requisitos de la tramitación de UC*

Club de campo (artículo 64/69 decreto ley 8.912/77)	Barrio cerrado (decreto 27/98)
Localización en área NO urbana (artículo 64).	Localización en cualquier área (artículo 2).
Distancia mínima de otro CC: 7 km (artículo 69).	Distancia entre BC (a criterio de cada municipio, artículo 3 inciso k).
Destino principal: espaciamiento y residencia transitoria (relación funcional y jurídica indisoluble, artículo 64).	Destino principal: residencia y equipamiento (artículo 1).
Dimensionado: tamaño mínimo 10 ha. Cantidad máxima de viviendas: 350 (artículo 66).	Tamaño máximo: 4 ha en área urbana y 16 en área complementaria o rural (artículo 15).
No exige cesiones. El 30 % del área total se destina a espaciamiento recreativo y deportivo (artículo 66).	Cesiones de espacio verde público y reserva para equipamiento (artículo 6).
Circulación perimetral: cesión de una franja mínima de 7,5 m (artículo 65 inciso 3).	Circulación perimetral aprobada por el municipio (artículo 7).
Autoridad de aplicación: DPOUT, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Ministerio de Infraestructura.	Autoridad de aplicación: SSAM, Subsecretaría de Asuntos Municipales. Ministerio de Gobierno.

El decreto provincial 9.404/86 regula la constitución, el régimen de subdivisión y los procedimientos de aprobación de las urbanizaciones cerradas. Este decreto surge para ofrecer una alternativa al régimen de Propiedad Horizontal de la ley 13.512.¹¹

*.- Fuente: elaboración propia (2010).

11.- En los fundamentos del decreto 9.404/86 se expresa: «... La inexistencia de otro instituto jurídico apropiado que permitiera resolver la necesidad de un complejo de acceso restringido, áreas comunes de propiedad de todos los copropietarios y administración común, y la posibilidad de mantener calles o espacios circulatorios en el dominio privado, llevaron a los promotores de estos complejos a incluirlos en el régimen de la ley 13.512. Que es criterio general de

102 • Luciano Pugliese | Alejandra Sgroi

El conjunto de normas mencionadas, son las mismas que se aplican en la regulación de las UCP, y no hacen ninguna referencia a relaciones con cuerpos de agua ni a otro entorno que no sea urbano.

Completan los instrumentos de gestión que hacen a la tramitación vigente de las UC:

- El Programa de Descentralización Administrativa del trámite de aprobación de UC,¹² donde los municipios que se adhieran a este régimen podrán otorgar la Factibilidad Técnica Final de las UC conforme los procedimientos establecidos en el decreto 9404/86 (sin intervención de la provincia). Está dirigido a los municipios que acrediten cumplir las siguientes condiciones: contar con una zonificación según Usos,¹³ con una oficina de planeamiento – con recursos humanos y técnicos idóneos – y tengan incorporado un procedimiento de audiencias públicas donde participe y opine la comunidad sobre los emprendimientos de urbanizaciones cerradas previo al otorgamiento de la factibilidad.¹⁴ Ante las atribuciones transferidas, el municipio descentralizado se compromete a inscribir en el Registro Único Urbanístico las urbanizaciones que apruebe en su jurisdicción.
- El Registro Único Urbanístico¹⁵ para urbanizaciones, subdivisiones y fraccionamientos en la provincia de Buenos Aires, está a cargo de la Subsecretaría de Asuntos Municipales, y la constancia de inscripción en él constituye un requisito esencial para la comercialización de los emprendimientos.
- La Comisión Interministerial de Ordenamiento Urbano y Territorial (CIOUT)¹⁶ de la provincia de Buenos Aires está integrada por

la doctrina y congresos especializados, que ese régimen es inapropiado para su aplicación por su mismo texto y modalidades regulatorias. Que ello ha exigido atender la realidad fáctica y jurídica de los clubes existentes, para regular su constitución adoptando soluciones alternativas en el campo competencial del Poder Ejecutivo Provincial...».

12.– El decreto 1.727/02 crea un sistema de descentralización administrativa para la aprobación de UC mediante un convenio entre la provincia y los municipios, en el cual deriva a estos la aprobación de las UC.

13.– De acuerdo al artículo 75 del decreto ley 8.912/77, haber alcanzado la 2da etapa del proceso de planeamiento.

14.– De los 135 municipios bonaerenses son 16 los que actualmente se han acogido al régimen de descentralización para la aprobación de UC, unos porque no poseen una demanda de este tipo de emprendimientos (la mayor demanda está en la RMBA) y otros porque no reúnen las condiciones que exige el decreto 1.727/02.

15.– Decreto 1.636/08.

16.– Esta comisión (CIOUT) fue creada por el decreto 1.496/08.

representantes de tres organismos: la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT) del Ministerio de Infraestructura, la Subsecretaría de Asuntos Municipales (SSAM) del Ministerio de Gobierno y el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OP DS) para optimizar y perfeccionar el Sistema de Ordenamiento Territorial Provincial y las relaciones concurrentes con los municipios conforme los lineamientos del decreto ley 8.912/77. A 3 años de su creación no se tienen antecedentes de actuaciones integradas o conjuntas sobre las UCP.

Si bien las figuras legales de club de campo y barrios cerrados surgieron para facilitar el desarrollo de nuevos productos inmobiliarios no contemplados en la normativa general, mantienen diferencias importantes entre sí. Los barrios cerrados al poder localizarse en cualquier área, incluir otros equipamientos – además del recreativo y deportivo – y no serle exigible una distancia mínima entre emprendimientos (se pueden anexar indefinidamente), comenzaron a ocupar rápidamente espacios periurbanos, antes configurados bajo el viejo patrón de segregación residencial, como los sitios de la urbanización popular. Mientras tanto los sectores de población que eligen no vivir «autosegregados», ocupan las zonas destinadas por la normativa «general» al uso residencial, en cuya expansión hace mucho que no opera el mercado inmobiliario y no gozan – en la mayoría de los casos – de los servicios, equipamientos y accesibilidad que el desarrollador privado provee a sus emprendimientos. Otro importante segmento por cierto es el que constituye la urbanización informal.

5.3 La cuestión ambiental

La cuestión ambiental en la provincia de Buenos Aires está regulada por la ley 11.723/95 de Protección del Ambiente y los Recursos Naturales. En ella se exige la presentación de una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) a «todos los proyectos consistentes en la realización de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales» (artículo 10). De acuerdo a la categoría en que encuadre el caso, las EIA se tramitan a nivel provincial o municipal (según anexo II de la ley).

En el caso de las UCP, donde el proyecto incluye obras de endicamiento, embalses y/o polders, dragados, refulados, etcétera, es obligatorio que la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) la otorgue la Autoridad Ambiental Provincial (resolución 29/09). La Autoridad Ambiental Provincial actual es el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

El régimen provincial deriva de toda una construcción legal que se consolidó básicamente a partir de la introducción de la perspectiva ambiental en la Constitución Nacional reformada en 1994,¹⁷ secundada por la Constitución Provincial ese mismo año y a las que se sumó la ley General del Ambiente en el 2002.¹⁸

Estas normas se refieren a cuestiones básicas y generales como el derecho a un ambiente sano, al deber de preservarlo y a la obligación de recomponer el daño ambiental; y abordan aspectos que constituyen insumos insoslayables para la formulación de políticas territoriales en humedales como: el «resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna»;¹⁹ el uso racional y sustentable de los recursos naturales; el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos; la conservación de la diversidad biológica; la prevención de los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo.

La ley General del Ambiente establece principios – de congruencia, de prevención, precautorio, de equidad intergeneracional, de progresividad, de responsabilidad, subsidiariedad, de sustentabilidad –²⁰ para la interpretación de las normas mediante las cuales se ejecuta la política ambiental. Y para implementar dicha política, brinda instrumentos de gestión, de los cuales se destacan los que resultan de mayor interés para nuestro trabajo: el ordenamiento ambiental, específicamente en la localización de actividades y en el desarrollo de asentamientos, establece que se deberá considerar en forma prioritaria: «la vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica»; «las alteraciones existentes en los biomas por efectos de los asentamientos humanos...»; «la conservación y protección de los ecosistemas significativos» (incisos a, d y e del artículo 10); la creación del Sistema Federal Ambiental y del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) a fin de coordinar la política ambiental en los distintos niveles gubernamentales;²¹ la Evaluación de Impacto Ambiental: actividades sujetas al procedimiento, requisitos y contenidos de los estudios,²² que serán regulados por leyes específicas; la contratación de un seguro de cobertura para garantizar el financiamiento de la recomposición de daños ambientales ante actividades consideradas

17.– Artículos 41º, 43º, 75º y 124º de la Constitución Nacional de 1994.

18.– Ley nacional 25.675/02.

19.– Artículo 28 de la Constitución Provincial de 1994.

20.– Artículo 4 de la ley nacional 25.675/02.

21.– Artículo 23 de la ley nacional 25.675/02 y anexo I: Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente.

22.– Artículos 11 a 13 de la ley nacional 25.675/02.

riesgosas;²³ el sistema de diagnóstico e información ambiental (artículos 16 al 18); responsabilidades y recomposición ante daño ambiental (artículos 27 al 33); creación del Fondo de Compensación Ambiental (artículo 34).

Asegurar la conservación de la «biodiversidad» – uno de los servicios ecológicos propios de los humedales y que se deterioran o destruyen con la instalación de las UCP – es uno de los objetivos de la citada ley²⁴ y estaría garantizada – o al menos protegida – por la ley nacional 24.375/94 que aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica de la Cumbre de la Tierra Río 92, y por el decreto nacional 1.347/97, que crea la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica en el ámbito de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.²⁵

Es importante mencionar las acciones que se enmarcan en una política de democratización de la administración pública y de involucramiento de los ciudadanos en el control y evaluación de la gestión pública, en la protección del ambiente como patrimonio y el control de las actividades o acciones que puedan resultar nocivas. En ese sentido, normas de nivel provincial²⁶ y nacional²⁷ fueron creadas para garantizar el libre acceso a

23.– El artículo 22 de la ley nacional 25.675/02 establece la obligación de contratar un seguro ambiental ante actividades consideradas riesgosas. La resolución 177/07 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable aprueba normas operativas para la contratación de seguros previstos por el artículo 22 de la ley 25.675 y enumera las actividades consideradas riesgosas para el ambiente, entre ellas: obras o actividades en áreas protegidas; construcción de barrios cerrados, clubes de campo; represas, embalses y otras instalaciones destinadas a retener agua o almacenarla; grandes obras de infraestructura (cloacas, saneamiento, obras viales y otros).

24.– Inciso f del artículo 2 de la ley nacional 25.675/02: «asegurar la conservación de la diversidad biológica».

25.– La resolución 260/03 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable: su anexo I contiene el Reglamento de la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO).

26.– El decreto provincial 2.549/04 regula el acceso a la información pública correspondiente a organismos y entes que funcionen bajo jurisdicción del PE.

27.– La ley nacional 25.831/03 de libre acceso a la información pública ambiental establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental –libre y gratuito– en todos sus ámbitos, entendiendo por esta a toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable; la referida al estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; y las políticas, planes, programas y

106 • Luciano Pugliese | Alejandra Sgroi

la información pública ambiental en forma libre y gratuita. Las mismas, junto con el artículo 36 inciso 9 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires²⁸ fueron invocados por la comunidad indígena ante las obras de movimiento de suelos para la instalación del «San Marcos», uno de los barrios del megaemprendimiento Villanueva, y se han presentado denuncias por parte de ONGs ambientalistas en defensa de los humedales y del yacimiento arqueológico de Punta Canal, partido de Escobar.

5.4 La gestión del agua

El agua se diferencia de los demás recursos naturales por una serie de características particulares: movilidad e incertidumbre (atributos que dificultan la definición, establecimiento y aplicación de los derechos de propiedad); economía de escala (para su almacenamiento, transporte y distribución); diversidad de usos (por ejemplo: riego, consumo humano, e industrial); interdependencia general de los usuarios (el agua es captada en un punto para su aprovechamiento y devuelta en otro en un tiempo diferente y con la calidad alterada); naturaleza unidireccional y asimétrica de las interrelaciones e interdependencia entre los usos y usuarios de agua en un sistema hídrico integrado (condicionando las posibilidades de lograr un uso económicamente óptimo, socialmente justo y ambientalmente sustentable sólo a partir de la negociación entre usuarios privados). Estas características han llevado a que en la mayoría de los países del mundo sea considerada como un bien de dominio público del Estado, sobre el que se concede derecho de uso a los particulares.

La política o gestión del agua involucra el manejo ambientalmente sustentable del recurso agua dentro de una sociedad determinada, con fines generales y particulares que van desde la protección de los cursos naturales, a la aptitud hidráulica en predios urbanizables.

Según Jouravlev (2003), la política del agua implica cumplir con una serie de funciones: la aplicación de una legislación respectiva, la definición de las condiciones de acceso al recurso (otorgamiento de permisos, autorizaciones, instrumentos de uso y aprovechamiento), el control de la contaminación; la identificación, evaluación y monitoreo del recurso; el inventario, registro y catastro de usos y usuarios y la fiscalización

acciones referidas a la gestión del ambiente. Establece los sujetos obligados a dar información (organismos públicos y empresas prestadoras de servicios públicos), el procedimiento (concertado con el COFEMA), la difusión y los casos en que puede ser denegada.

28.— Inciso 9 del artículo 36: garantizar la posesión familiar y comunitaria de las tierras que legítimamente ocupan los pueblos indígenas (artículo 36 inciso 9) de la Constitución Provincial de 1994.

de los aprovechamientos; elaboración de planes de recursos hídricos; la evaluación de proyectos y aprobación de obras y la administración de conflictos eventuales vinculados al uso del agua.

Hasta hace treinta años, las normas en uso para la gestión del agua en la provincia de Buenos Aires, pertinentes en relación con la localización de las UCP vinculadas a cursos de agua eran cuatro, y aún están vigentes: la ley provincial 6.253/60, que regula sobre la protección de los cursos de agua estableciendo «Zonas de conservación de los desagües naturales» y restricciones para su mantenimiento (prohíbe variar el uso actual de la tierra); la ley provincial 6.254/60, que prohíbe los fraccionamientos y ampliaciones de tipo urbano por debajo de la cota 3.75 IGM o por debajo de la cota inundable (artículos 3 y 5); la misma ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, el decreto ley 8.912/77, que establece en su artículo 59 la cesión de una franja de 50 m de ancho a contar de la línea de máxima creciente en los casos de cursos de agua y de 100 m medidos desde el borde en los casos de espejos de agua; el Código Civil, que en varios artículos se refiere a los ríos y a su carácter público como bienes del Estado, a los efectos del escurrimiento superficial del agua, a la determinación de la línea de ribera: establece cómo se delimitan los bienes públicos del Estado (2.340), y hasta dónde llegan los bienes privados que limitan con ríos (2.577); la obligatoriedad de dejar una calle pública – camino de sirga – junto a ríos o canales navegables (2.639); prohíbe las alteraciones de los niveles del terreno que pudieran perjudicar a vecinos con terrenos de inferior cota de nivel (2.653 y 2.654).

A partir de la década del noventa, con la jerarquización de la cuestión ambiental – incorporada a la Constitución Nacional – se buscó unificar el régimen legal de gestión del agua, con una visión integral del recurso hídrico que pudiera orientar los planes de gobierno provincial en la adecuada preservación, conservación y manejo del recurso.

El marco legal se complejiza entonces con nuevas normas nacionales que derivan a su vez en normas provinciales, algunas de orden general – régimen marco – y otras vinculadas a la aprobación de UCP – de aplicación específica o de carácter operativo – y con distinta autoridad de aplicación: por ejemplo, las normas sobre demarcación en el terreno; cartografía y preparación de mapas de zonas de riesgo; áreas protectoras fauna y flora silvestres y control inundaciones,²⁹ eran aplicadas por la Dirección Provincial de Hidráulica.

A partir del año 1998 con la promulgación del Código de Aguas³⁰ – Régimen de Protección Conservación y Manejo del Recurso Hídrico

29.– Ley Provincial 11.964/97.

30.– Ley Provincial 12.257/98. Establece como atribuciones del PE: Formular una política del agua, decretar reservas que prohíban o limiten uno o más usos o la constitución de derechos individuales sobre agua de dominio público.

108 • Luciano Pugliese | Alejandra Sgroi

de la provincia de Buenos Aires – se crea la Autoridad del Agua dentro de cuyas atribuciones figuran las de fijación y demarcación de la línea de ribera y la autorización para la creación de comités de cuencas.

En el 2002 a nivel nacional se establece el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas,³¹ que crea los comités de cuencas para la gestión ambientalmente sustentable, y establece, entre otros requisitos, que la utilización de las aguas requiere de permiso de la autoridad competente, quien puede declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental.³²

El Comité de la Cuenca Hídrica del río Luján fue creado en el año 1997,³³ y uno de sus integrantes era la Dirección Provincial de Hidráulica. Actualmente está en funcionamiento y se aboca a la gestión de los recursos hídricos regido por la ADA. Dicho comité, integrado por un representante de cada municipio incluido en el área geográfica, cuenta con asesoramiento de las áreas técnicas locales y regionales (INA, INTA), y participación activa del OPDS; es de carácter consultivo y no tiene incidencia directa en la tramitación de UCP. En el estudio sobre la gestión en la cuenca del río Luján, Agoff manifiesta entre las dificultades los distintos niveles de capacidad de los municipios para llevar a cabo los nuevos roles que le asignan, la fragmentación de responsabilidades relativas a la gestión de los recursos hídricos en las áreas urbanas, la falta de liderazgo para convocar actores, participación pública y asistencia técnica para sugerir opciones de trabajo articulado y la duplicación y superposición de funciones con mecanismos débiles e ineficientes de coordinación (Agoff 2009, pág. 14).

El tratamiento de la línea de ribera, tema esencial en la localización de las UCP, que era ejercido por la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas,³⁴ queda sin efecto a partir del año 2007, siendo la ADA³⁵ quien se haría cargo operativamente de la definición y demarcación de la línea de ribera y visación de planos de mensura sobre propiedades inmuebles que linden o sean atravesados por un curso de agua y/o contengan algún espejo de agua, cualquiera fuese su carácter (artículo 2.339 y 2.340 del Código Civil).

Imponer restricciones y limitaciones al dominio privado para el mejor aprovechamiento y preservación del agua y para la protección del medio ambiente y de los bienes públicos y privados del impacto dañoso del agua.

31.– Ley nacional 25.688/02.

32.– Artículo 8 ley nacional 25.688/02.

33.– Resolución del MOSP 285/97 (Carta Orgánica).

34.– Disposición 671/00 de la Dirección de Saneamiento y Obras Hidráulicas.

35.– Resolución 705/07: Establece como Autoridad de aplicación en la fijación de la Línea de Ribera a la ADA, dejando sin efecto la disposición 671/00.

Uno de los requisitos previos en la aprobación de las UCP – como de cualquier otro emprendimiento – es contar con la Aptitud Hidráulica del predio, cuya tramitación se efectuaba en la Dirección de Saneamiento y Obras Hidráulicas. A partir del año 2004, es la ADA el organismo que emite en dos instancias – prefactibilidad y factibilidad – los certificados de aptitud hidráulica.³⁶

La primera regulación específica para las UCP se dictó en el año 2010 (hace menos de un año) y es la que establece que para todos los espejos de agua a construir, dentro de un emprendimiento urbanístico, se deberá presentar para su aprobación, un proyecto de lo que se ha previsto ejecutar ante la ADA.³⁷

Finalmente, se resolvió unificar, mediante una resolución³⁸ ministerial, los procedimientos y trámites conjuntos a gestionar ante la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas y ante la Autoridad del Agua de la provincia de Buenos Aires estableciendo, entre otras gestiones, que la prefactibilidad hidráulica puede ser otorgada indistintamente por ambos organismos, mientras que la aptitud hidráulica únicamente por la ADA; y la prefactibilidad técnica – aprobación del proyecto hidráulico – por parte de la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas. Esta última norma es una muestra más de la superposición de las funciones entre estos dos organismos en la gestión del agua y de la reproducción del aparato burocrático en las tramitaciones.

Como se ha visto, no se trata de falta de regulación en la gestión del agua ante cada UCP que se localiza, sino de falta de lineamientos integrales ante la sumatoria de estos emprendimientos en un escenario cambiante donde el agua juega un rol especialmente crítico (humedales, ribera del río, zonas muy bajas y anegables) compartiendo territorio con otros usos, infraestructuras y vialidades.

36.– Resolución 04/04 de la ADA: Establece requisitos mínimos para tramitar los Certificados de Aptitud Hidráulica. Autoridad de aplicación: la ADA.

37.– La resolución 234/10 de la ADA.

38.– La resolución 589/10 del Ministerio de Infraestructura aprueba el acuerdo de unificación de los procedimientos y trámites conjuntos a gestionar ante la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas y ante la Autoridad del Agua de la provincia de Buenos Aires. En su anexo, se establecen las guías de trámite respecto de: límites al dominio, visado de planos de mensura, definición y delimitación de la línea de ribera, extensión de certificados de aptitud hidráulica, aprobación de proyectos de desagües pluviales, aprobación de proyectos hidráulicos de manejo del recurso superficial y cruces, intervención en comité de cuencas, promoción de consorcios y tratamiento de denuncias de obras no autorizadas.

Fernando Isuani, en relación a la sanción del Código de Aguas y de la creación de la Autoridad del Agua en el año 2000, expresa: «... transcurrida una década es posible afirmar que el Estado provincial sigue exhibiendo una política hídrica igualmente fragmentaria y desarticulada, lo que deriva en una baja efectividad a la hora de resolver los problemas asociados con el agua» (Isuani 2010, pág. 6).

Según Elsa Pereyra «... más que una política integral, las intervenciones de la provincia de Buenos Aires sobre los problemas que sucesivamente se fueron configurando en relación con los usos y la preservación de los recursos hídricos revelan una aproximación de corto plazo e ingenieril fuertemente situada que, al no atacar “de raíz” los referidos problemas, no hizo más que agravarlos, resultando de ello una dinámica que tendió a reproducir, reforzándola, la modalidad de intervención» (Pereyra 2009, pág. 22).

5.5 Sistema de procedimientos

Bajo el marco regulatorio expuesto, la aprobación de estos emprendimientos requiere la cumplimentación previa de una serie de requisitos y condicionamientos donde intervienen al menos seis organismos públicos (véase figura 5.1).

En primer término, el desarrollador de la UCP tramita la aprobación de localización municipal – es decir – si el uso está «admitido»³⁹ en la zonificación según usos (normativa de ordenamiento territorial) del municipio. Superada esa instancia, deben obtener la «factibilidad» de los organismos provinciales competentes en cada tema: de la aptitud hidráulica por parte de la Autoridad del Agua (ADA), de la Declaración de Impacto Ambiental por parte del OPDS y factibilidad de provisión de servicios de infraestructura de los entes prestatarios.

En materia urbanística, la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial si se trata de club de campo (CC) o la Subsecretaría de Asuntos Municipales si se trata de barrio cerrado (BC) evalúa el anteproyecto y si cuenta con la certificación de las demás factibilidades, otorga la convalidación técnica preliminar, lo cual «... no implica autorización para efectuar ningún tipo de obras ni para formalizar compromisos de venta».⁴⁰ El mismo organismo evalúa el proyecto y otorga la convalidación técnica final. Una vez aprobado el emprendimiento en esos tres aspectos, podrá aprobarse la subdivisión (véase figura 5.2).

39.– Que un uso esté «admitido» no implica que esté «permitido» y mucho menos «aprobado». Un uso puede estar admitido en una zona pero para estar permitido debe cumplimentar todos los requisitos y condicionamientos que establece la normativa vigente.

40.– Artículo 6 in fine del decreto 9.404/86.

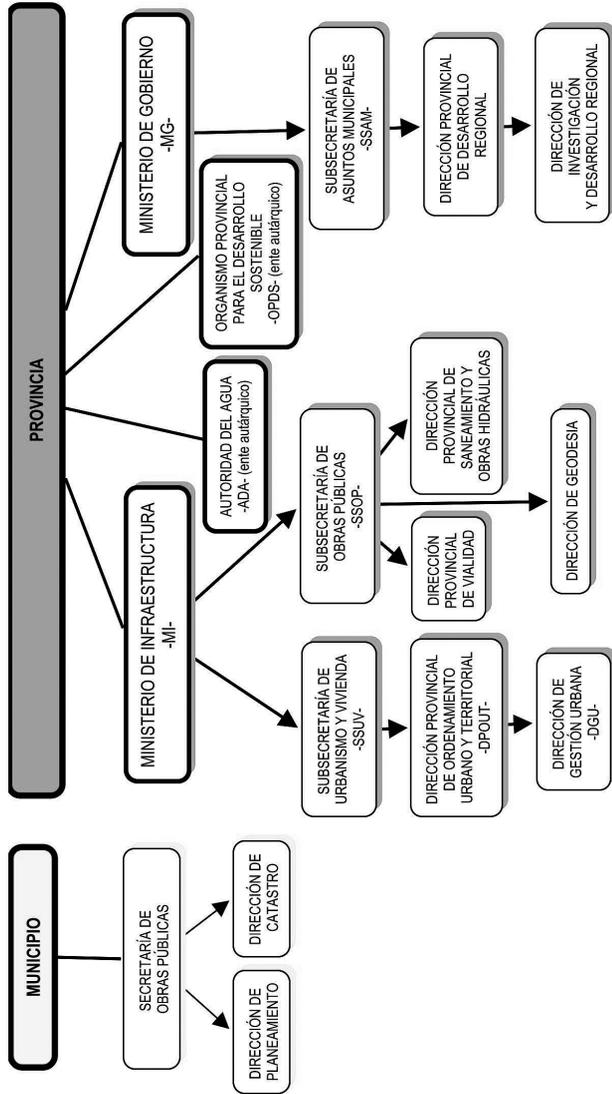


Figura 5.1. Organismos intervinientes en el procedimiento de aprobación de UCP. Fuente: elaboración propia.

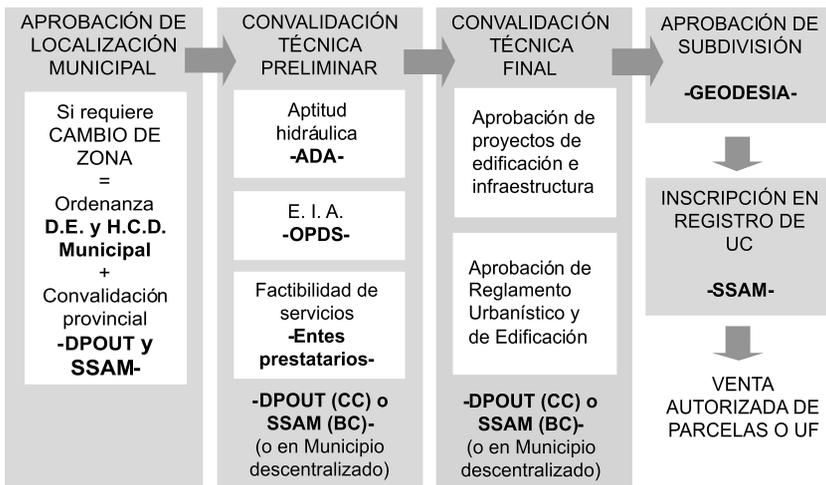


Figura 5.2. Procedimiento de Aprobación de UC. Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a lo establecido por el decreto 1.636/08, las UC deben inscribirse en el Registro Único Urbanístico a cargo de la SSAM, como condición indispensable para proceder a la comercialización de las unidades funcionales o parcelas generadas por cada emprendimiento.

El nivel o etapa alcanzado en el proceso de planeamiento influye plenamente en el procedimiento de aprobación de las urbanizaciones cerradas (UC) dado que contar con un código de zonificación es uno de los requisitos que exige el decreto de descentralización administrativa 1.727/03 para que dicho trámite se lleve a cabo en el ámbito municipal, dando solo intervención a los organismos provinciales en la aprobación del saneamiento hidráulico y la subdivisión. Tal es el caso de los municipios de Pilar, Campana y Tigre que se han incorporado a dicho régimen de descentralización.

5.6 La precariedad técnico jurídica del ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires

El Código de Ordenamiento Territorial o de Zonificación de Usos del Suelo constituye la herramienta válida a nivel municipal para la localización de las distintas actividades en el territorio. Si los BC o CC no están admitidos por esa norma general del municipio en la zona donde está ubicado el predio, y se tramita una ordenanza de excepción, se comete la primera vulneración al marco normativo.

En el primer paso de la tramitación – la aprobación de localización municipal – los gobiernos locales, en su afán de asegurar inversiones en

su territorio, suelen sancionar ordenanzas que incorporan como suelo legalmente urbano o zona residencial extraurbana, a distintos predios sin un estudio previo de desarrollo urbano regional ambiental que – bajo ciertos criterios de racionalidad de la estructura urbana y sustentabilidad – permita determinar la viabilidad de urbanizar ese sector del territorio.

Tal es el caso del megaemprendimiento San Sebastián⁴¹ en el partido de Pilar, donde varias parcelas que conforman una superficie superior a 1.100 ha en área rural (según la ordenanza 10/85) pasaron a conformar una zona residencial extraurbana (ordenanza 99/99). En este caso, la transgresión es mayor, por tratarse de un predio que posee más del 60 % de su superficie por debajo de la cota de edificabilidad.

Si bien los estudios de impacto ambiental y de saneamiento hidráulico – a cargo de los organismos provinciales – son los que determinan el otorgamiento de la factibilidad final del proyecto, es muy difícil que se retrotraiga a su situación previa (no ha habido ningún caso) por recomendación de las áreas técnicas intervinientes.

En lo que respecta a las UCP, los temas centrales a tener en cuenta son: por un lado el rol que juega el agua como recurso de venta del emprendimiento – a veces como lagunas o canales internos y otras por su conexión con cursos naturales – y por otro la condición natural de suelo anegable, de humedal – no urbanizables – que poseen los predios afectados a estos emprendimientos. El problema en conjugar las condiciones naturales con las finales de estos productos urbanos, es la alta transformación que requieren los recursos naturales mediante obras de drenaje, dragado y refulado, con las posibles consecuencias al alterar los valles de inundación naturales y la biodiversidad de estos ecosistemas frágiles.

Frente a esta racionalidad, la estanqueidad con que opera cada uno de los organismos de control y de aprobación en la producción de suelo urbano, alimentan un sistema de tramitación que, como se verá más adelante, resulta opaco y escaso de reglas sólidas que lleven a los desarrolladores a revisar aspectos del producto que vienen implantando.

Así los niveles intervinientes del Estado, que finalmente convalidan este sistema de regulación por «excepción», no logran articular un sistema de condiciones que permita minimizar los impactos negativos de las UCP. Tampoco han podido establecer, ni en este ni en ningún otro caso,

41.– San Sebastián es uno de los 54 casos de UCP en desarrollo en la Cuenca Baja del río Luján, y que forma parte del Proyecto de Investigación: «Urbanismo privado y gestión del suelo sobre humedales de la cuenca baja del río Luján» Programa de Incentivos a la Investigación (Código H598). Departamento de Geografía. FAHCE. Universidad Nacional de La Plata. Período enero de 2011, diciembre de 2014.

114 • Luciano Pugliese | Alejandra Sgroi

un procedimiento razonable para gravar las rentas extraordinarias que se generan con la habilitación para urbanizar los predios. Esto último permitiría al Estado cumplir con la responsabilidad de brindar accesibilidad, servicios y equipamiento a una parte importante del resto de los ciudadanos.

Una instrumentación razonable del ordenamiento territorial frente a las UCP debiera como mínimo establecer, bajo parámetros de sustentabilidad, porcentajes máximos de ocupación en las áreas más vulnerables, habilitación de los emprendimientos en etapas acordes a la real demanda y a plazos que permitan medir los impactos y definir además de las zonas de reserva natural, los sectores de riesgo y/o protección (por inundación, por pérdida de biodiversidad, por la existencia de restos arqueológicos, o particularidades paisajísticas que se consideren deben permanecer en la órbita pública, entre otros criterios).

5.7 Las prácticas reales

5.7.1 Contra viento y marea

El complejo, y aun así incompleto marco legal arriba descrito tiene además una aplicación desarticulada, sin conexión entre los organismos responsables.

A falta de un contexto explícito de estrategias de política pública urbano ambientales, se torna determinante todo aquello que se resuelve en el ámbito de las rutinas administrativas. En ellas se suelen diluir algunos de los principios expresados en la normalmente ya antigua legislación formal. En ocasiones, las contradicciones llevan a conflictos de interpretación y las tramitaciones administrativas se dilatan durante años.

Un análisis más profundo en realidad pone en evidencia la tensión permanente entre los principios de una legalidad formal de orden general, que no ha sido debidamente complementada con herramientas operativas, y la práctica concreta construida a través de una negociación permanente de la que participan instancias técnicas y políticas del Estado y los desarrolladores, a veces con el trasfondo de los reclamos ambientalistas.

El sistema de procedimientos, de naturaleza laberíntico, es percibido en general por los desarrolladores de UCP como una variable un tanto impredecible, pero para nada sustancial en el ciclo del proyecto. Se trata más bien de una circunstancia a superar. Así es que Consultatio⁴² ad-

42.— Consultatio SA se presenta a sí mismo como: «un grupo argentino iniciado por Eduardo F. Costantini a principios de la década del ochenta con un alto grado de especialización en administrar e invertir excedentes de liquidez propios y de

quirió los predios de su nueva «ciudad pueblo» Puertos del Lago (Escobar) en junio de 2007, tres años antes de que una ordenanza municipal rezonificara la zona, cuando ya se hablaba del proyecto.

En El Cantón (Escobar) la prefectibilidad hidráulica fue denegada por la Autoridad del Agua en 2006 por hallarse por debajo de la cota mínima permitida (+3,75). Recién a mediados de 2008 la sociedad J. P. Urruti presentó un proyecto de polderización. Hasta la sanción de la ordenanza de rezonificación y su convalidación provincial en diciembre de 2010, tampoco era admisible el uso residencial en el predio, que estaba catalogado ambiguamente como parte de una zona de «recuperación» ambiental. Sin embargo las obras hidráulicas de El Cantón, que involucran 400 hectáreas con un cierre perimetral de 5 metros y lagunas interiores para refulado, habían empezado en 2006 y estuvieron concluidas para fines de 2008. Mientras tanto la publicidad y comercialización bajo el formato de «preventiva» se habían desarrollado normalmente. En mayo de 2011 se firman las primeras actas de posesión con los compradores.

Un informe de la desarrolladora Eidico es elocuente. Son dos párrafos del informe periódico de la empresa a los suscriptores de derechos sobre el futuro y aún indeterminado emprendimiento San Sebastián.⁴³

«INFORMACION DEL PROYECTO

Proyecto hidráulico

En el mes de noviembre de 2007 se presentó ante el ADA (Autoridad del Agua), el Proyecto Hidráulico general del emprendimiento, de acuerdo a todos los requerimientos legales y técnicos solicitados. Finalmente, y luego de un período mucho más prolongado de lo previsto, obtuvimos novedades de este organismo y pareciera ser que en los próximos días obtendremos la Prefectibilidad Hidráulica del proyecto. En paralelo, y tal cual lo informado anteriormente, estamos avanzando con el Proyecto Hidráulico individual de cada uno de los barrios, los cuales serán presentados oportunamente para su aprobación.

(...)

Movimiento de suelos

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 SA (Áreas 5 y 6) y Leymer SA (Áreas 9 y 10), que actualmente cuentan con gran cantidad de maquinaria en el campo,

terceros, focalizándose en el mercado financiero y en el mercado inmobiliario». <http://www.consultatio.com.ar>.

43.— Eidico, «Información de interés general, emprendimiento San Sebastián, junio de 2008» Originalmente publicado en la www.eidico.com.ar. La firma ha cesado ahora de publicar los informes en la página de libre acceso.

116 • Luciano Pugliese | Alejandra Sgroi

incluidas 2 dragas que se encuentran realizando las lagunas de las Áreas 6 y 10».

Para la fecha de emisión de este informe, además, un tribunal judicial había dictado la paralización de las obras por falta de aprobaciones.

5.8 Porosidad administrativa

Es en general esperable que las restricciones o condicionamientos para el desarrollo de UCP que surjan del marco legal, puedan ser finalmente superados mediante alguna interpretación facilitada por cierta porosidad burocrática en la tramitación administrativa.

Por ser cosustancial al propio modelo de urbanización, la doctrina de la Autoridad del Agua respecto de las UCP, merece ser enfocada en particular. Es que al aprobar estos emprendimientos se omite sistemáticamente el cumplimiento del sistema de resguardo de las zonas de desagües naturales, la prohibición de fraccionamiento en unidades menores a una hectárea cuando el terreno está por debajo de la cota 3.75 m sobre el nivel del mar, la certificación de no presencia de humedales, la administración del recurso hídrico por cuencas, el régimen de restricciones al uso y ocupación de los espacios litorales, y otros principios similares contenidos más o menos expresamente en ese conjunto extenso de normas que antes se citó. Presuponen en lo formal una regulación de la ocupación del territorio respetuosa del régimen natural de las aguas.

No obstante, la Dirección de Hidráulica anteriormente, y la Autoridad del Agua ahora, consagraron una interpretación solamente fundada en modelizaciones hidráulicas según la cual cualquier proyecto de urbanización en valles de inundación es factible a condición de que exista una combinación de rellenos y lagunas que aseguren razonablemente la escorrentía normal de las aguas, y establezcan un piso construible por arriba del mínimo de 3.75 metros. El tratamiento dado a las «urbanizaciones acuáticas»⁴⁴ provocó en abril de 2004 una primera gran catástrofe por inundación en el valle de los ríos Pinazo y Burgueño, del partido de Pilar y tributarios del Luján, con demandas judiciales cruzadas entre las administraciones de los desarrollos que habían sido autorizados pocos años antes, contra la provincia de Buenos Aires que todavía se ventilan en la Corte Suprema provincial.⁴⁵

Esta interpretación se plasma caso a caso, exenta de toda perspectiva de cuenca, en resoluciones casi calcadas emitidas por la Autoridad del

44.— Categoría acuñada en informes de la Dirección Provincial de Hidráulica firmados por la ingeniera Cristina Alonso.

45.— Causa «Consortio barrio Los Sauces contra la provincia de Buenos Aires (Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas)» que se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

Agua cuya razonabilidad es muy cuestionable. Las resoluciones⁴⁶ otorgan en su artículo 1 «permiso de uso esencialmente precario, revocable al solo arbitrio de la administración pública provincial, y sin derecho a indemnización alguna por parte de la permisionaria» para la realización de obras que pueden ser tan gigantescas como las que se encararon, por citar solo un ejemplo para el emprendimiento San Sebastián (Pilar), de 12 km².

En capítulos siguientes o en los propios considerandos, se deja constancia que se ha tomado nota de la existencia de alguna evaluación o informe de impacto ambiental sin que en ningún caso se persiga el completamiento del procedimiento ambiental que está claramente definido en la ley de Ambiente de la provincia.

Un artículo que se vuelca casi al final de las resoluciones del ADA agrega genéricamente que el permiso otorgado «no exige a la firma... de las obligaciones que pudieran corresponderle por disposiciones de orden nacional, provincial, y/o municipal existentes o a crearse» (sic). Es difícil comprender qué derechos ciertos se otorgan y qué responsabilidad verdaderamente asume la Autoridad del Agua.

Una de las obligaciones que se dejan al arbitrio del recurrente es por ejemplo, contar con la aprobación de que el área en cuestión admite ser urbanizada, materia que tratan la municipalidad y una serie de instancias provinciales y que finalmente aprueba el Poder Ejecutivo de la provincia. Podría de hecho ocurrir que esa recategorización del suelo llegara a ser considerada e incluso eventualmente denegada, cuando las obras que modificaron todo el ecosistema estuvieran completamente terminadas.

Las resoluciones del ADA efectivamente obligan al permisionario a informar inicio y finalización de las obras construidas en virtud de tales permisos «esencialmente precarios y revocables». Este formato de acto administrativo supone como mínimo rehuir responsabilidades políticas respecto del cumplimiento del conjunto de la normativa territorial provincial.

En el caso San Sebastián, luego de que la factibilidad hidráulica (precaria) para «iniciar obras» fuera finalmente dictada,⁴⁷ la municipalidad de Pilar emitió una prefactibilidad desde el punto de vista urbanístico que condiciona la aprobación del proyecto a la elevación de la cota mínima de piso⁴⁸ nada menos que cuatro metros por encima de la que por entonces ya había sido materializada, sin que se sepa a la fecha, cómo se zanjará semejante inconsistencia. Nada de esto queda nunca expreso

46.— Se consignan al respecto las resoluciones: 256/09 para el emprendimiento San Sebastián (Pilar), 259/08 para el emprendimiento Albanueva (Tigre) y 246/08 para el emprendimiento El Cazal (Escobar).

47.— Resolución ADA 256 de abril de 2009.

48.— Resolución del Secretario de Obras Públicas de Pilar N° 86, de abril de 2009

claramente en los informes a todos aquellos que ya han comprado una parcela ideal de suelo bajo la forma de preventas.

Lo que se observa en síntesis, es una profunda contradicción entre las normas generales – que declaran la necesaria preservación de los cursos naturales – y las normas específicas o resoluciones que implican la alteración categórica de los mismos. En las primeras la lógica nos lleva a interpretar que la ocupación en humedales o en la ribera del río es inadecuada salvo que exista una «imperiosa necesidad» de antropización,⁴⁹ y en las segundas, la aprobación de obras ingenieriles de dimensiones monumentales para la instalación del emprendimiento nos indican que todo es posible.

Un punto sustancial en la gestión del agua es el tema del trazado de la línea de ribera, es decir la divisoria entre la propiedad pública sobre el agua y la propiedad privada. Entre las posibles interpretaciones de dos artículos del Código Civil que refieren a cómo establecer un límite inamovible frente a caudales variables, la provincia de Buenos Aires ha adoptado en su Código de Aguas la más limitativa del dominio público. Pero además, una resolución interpretativa establece en la práctica la noción de una suerte de «línea de ribera de proyecto»,⁵⁰ es decir la que queda delimitada en virtud de una obra de relleno que obviamente modifica los bordes del cauce y por tanto la línea hasta la que llegan las aguas frente al rango de crecientes que se considera. Se trata de una curiosa inversión de sentido en virtud de la cual el suelo privado, puede crecer a expensas del público por la vía de la aprobación de un plano de ingeniería,⁵¹ alterando por cierto el régimen normal del curso.

El tema se asocia con el uso de otra herramienta legal para el ordenamiento ambiental en territorios litorales que carece de toda aplicación.

49.– Texto de ley 6.253 de preservación de los desagües naturales.

50.– Resolución Ministerio de Infraestructura PBA 705/07.

51.– Respecto de la delimitación de las líneas de ribera, cuestión de una gran complejidad, interesa citar a Andrés Rodríguez «... es un tema de suma importancia para el resguardo de los intereses del Estado y, en consecuencia, de todos los ciudadanos, ya que la metodología para la delimitación de la propiedad pública en estos casos tiene una relación directa con la posibilidad de uso de los márgenes de los cursos de agua para toda la población... Este interés del Estado puede verse afectado por la presión demográfica y el alto valor de las tierras aledañas a los cursos de agua. La consecuencia de ello es una privatización de espacios que son y deben ser patrimonio de todos. Además de ello, la ocupación para vivienda u otro tipo de usos de estas zonas significa un potencial peligro ante las crecidas, ya que se trata de asentamientos en áreas que corresponden a los valles de inundación de los ríos». El mismo autor recuerda que «... los bienes del Estado son imprescriptibles y que la ocupación de terrenos públicos no da derecho a revocar la propiedad estatal, aún en los casos de disponer de títulos basados en mensuras realizadas en forma incorrecta» (Rodríguez 2007).

Es el artículo de la ley de Ordenamiento Territorial de la provincia que establece una obligación de ceder al Estado (es decir mucho más que una simple restricción al uso) una franja de 50 metros a cada lado de los cursos de agua. La norma, como toda la ley, tiene ya más de treinta años y las cuestiones técnicas para determinar la línea de referencia y compatibilizar la franja de cesión con los criterios de restricción al uso contenidos en otras normas nunca fueron reglamentadas por la autoridad hidráulica, tal como pedía expresamente su texto.⁵² Sí hay detallados informes sobre problemas de interpretación emitidos por funcionarios de la Autoridad del Agua, pero ninguna propuesta de reglamento para resolverlos.

La preservación de franjas litorales de propiedad pública obstaculizaría de modo evidente, especialmente frente a cursos importantes, la apropiación y rentabilización del paisaje fluvial que constituye una de las características sustanciales de las urbanizaciones acuáticas. En 2007, en la discusión de un proyecto de decreto reglamentario de la ley de ordenamiento territorial, el punto en el que se ratificaba, aunque regulándola, la obligación de cesión de franjas litorales fue drásticamente rechazado por los representantes de los desarrolladores que habían sido convocados a la discusión.⁵³

Los problemas de consistencia y rigurosidad en el procedimiento de evaluación ambiental de las urbanizaciones cerradas polderizadas, es otro de los elementos críticos en el proceso de aprobación administrativa. Se verifica como constante que las declaraciones de impacto ambiental, es decir los actos jurídicamente válidos emitidos por la autoridad ambiental que aprueban los resultados de los estudios de impacto y determinan las obligaciones en materia de gestión ambiental, se emiten siempre una vez que las obras están concluidas o muy avanzadas, en sentido contrario de lo que se dice en las leyes. La falta de parámetros claros para estos estudios son ya un clásico y se evidencian en la confusión que transmite el texto del instructivo emitido por el Organismo

52.— Es el artículo 59 del decreto ley 8.912/77. El artículo es muy escueto y da lugar a numerosos interrogantes sobre sus condiciones de aplicación. Por ejemplo si existe un tamaño mínimo de cuenca de aporte para diferenciar cursos principales de secundarios; cómo se conjuga este criterio con el «camino de sirga» previsto en el Código Civil que tiende a ser entendido como una mera restricción al dominio privado; o si la línea de referencia para medir la franja a ceder es o no la «línea de ribera» es decir el límite entre lo que es público (el curso de agua) y lo que es privado.

53.— El proyecto de decreto puede verse en el documento «Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires», Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, 2007.

120 • Luciano Pugliese | Alejandra Sgroi

Provincial de Desarrollo Sustentable (OPDS) para que los municipios evalúen urbanizaciones.⁵⁴

Se verifica también un notable deslizamiento conceptual sobre el objeto de evaluación. La ley provincial determina claramente materias que corresponde sean evaluadas por la autoridad provincial y otras que deben serlo por la autoridad municipal, mucho más débil normalmente frente a la presión de los grandes desarrolladores. Los municipios se expiden sobre los impactos del proceso de urbanización, lo que tradicionalmente comprende los temas de congestión, polución, molestias con otros usos, y otras determinaciones asociadas con los usos previstos una vez habilitada la urbanización. La provincia debe expresamente expedirse en cambio sobre las obras hidráulicas, y en general todo lo que encuadra en el concepto de «grandes obras públicas». De hecho existe un protocolo a seguir por los organismos que realizan obras públicas y sus evaluaciones son analizadas por la autoridad ambiental provincial.⁵⁵

La confusión sobre la naturaleza jurídica de las urbanizaciones cerradas, lleva también a no reconocer que las inmensas transformaciones que introducen para habilitar suelos inundables impactan sobre un sistema de naturaleza intrínsecamente pública, aunque se extiendan sobre suelo que se reconoce como de propiedad privada de un futuro consorcio. La consecuencia es que la provincia no se expidió desde el punto de vista ambiental en relación con obras hidráulicas que modifican drásticamente ecosistemas de varios kilómetros cuadrados de superficie.

Las municipalidades, por su parte, sí intervienen en el proceso de aprobación ambiental pero difícilmente se expidan sobre lo que aquí es sustancial. Es que además de los problemas de competencia, se carece de verdaderas capacidades para estas evaluaciones. Además, aun cuando lo hicieran, sus recomendaciones ambientales tienen escasa posibilidad de regular o condicionar las autorizaciones «precarias» que como hemos visto otorga normalmente *ex ante* la Autoridad del Agua. Por lo pronto sus «declaraciones de impacto ambiental» ni siquiera mantienen alguna sincronía con las aprobaciones hidráulicas.

Es ilustrativo el procedimiento seguido para la urbanización Albánueva de Tigre. A la fecha del «permiso» para obras de relleno y desagües expedido por la Autoridad del Agua, se aporta una vaga referencia a la existencia en el expediente de un estudio de impacto ambiental:⁵⁶ «Que a fs. 333/433 se agrega el Estudio de Impacto Ambiental...».

Poco tiempo después ese mismo estudio encomendado por el desarrollador daría lugar a un documento de la autoridad municipal avocada

54.— Resolución OPDS 538/99.

55.— Resolución OPDS 739/07.

56.— Resolución 259 de la ADA del 12/6/08.

a su análisis, que directamente demuele su validez como instrumento técnico.⁵⁷ Dice entre otras cosas ese informe en sus conclusiones:

«... posee un tratamiento constante tal que tiende a agotarse en el análisis de antecedentes regionales, provinciales, nacionales y hasta continentales; también del partido de Tigre como tal. Todo esto sin conectar al predio que debiera ser el foco de análisis...

»... indeterminaciones sistemáticas en el diagnóstico del medio natural y antrópico concretos. Si a eso se suman restricciones informativas severas del proyecto en sí, construcción de la laguna y movimientos de terreno asociados, p. ej., la determinación de impactos ambientales se vacía de sentido...

»Nunca siquiera se logra un principio de descripción y de propiedades aplicadas concretas para el lote del proyecto...».

Finalmente, quince meses después, la municipalidad aprueba una declaración de impacto ambiental sobre un estudio corregido. Pero a la hora de expedirse sobre la polderización, considera como antecedente validador aquella resolución de la Autoridad del Agua por la que empezara la historia. Expresa el dictamen: «Asimismo se encuentra agregado por cuerda a estos actuados el informe generado por Autoridad del Agua (ADA) a fs. 415 a 419, resolución ADA 259 otorgando la prefactibilidad correspondiente, del cual surge que la referida autoridad provincial ha analizado el proyecto de referencia, en cuanto al saneamiento hidráulico del predio». Es un claro ejemplo de una lógica circular mediante la cual se trasladan constantemente las responsabilidades, y las aprobaciones se extienden con arreglo a formalidades, sin que exista un ámbito que se haga cargo de integrar las perspectivas de análisis.

Cabe finalmente la pregunta clásica del procedimiento ambiental: ¿es razonable «evaluar impactos» de un singular emprendimiento, cuando en realidad este se asocia con muchos otros para transformar sustancialmente un ecosistema, alterar los acuíferos y modificar la morfología del suelo en varios kilómetros cuadrados? Es difícil que la respuesta sea afirmativa, pero de hecho en el Luján no existen estudios de efectos acumulativos, y menos aun consideración estratégica sobre las formas de ocupación del valle fluvial y todo otro espacio ecológicamente estratégico.

En 2009 una norma emitida por la autoridad ambiental provincial intentó establecer una cuña en este sistema de evaluación ambiental.

57.— Documento firmado por los licenciados Giudici y Amari del 29/11/2007, consta en la Causa Asociación Civil en Defensa de la Calidad de Vida (ADECAMI) contra Fiduciaria Latina SRL s/ordinario, Juzgado Civil y Comercial N° 11, San Isidro.

Determinó su intervención inexcusable en urbanizaciones polderizadas, y estableció que el organismo realizará una «... clasificación de áreas estratégicas tendiente a orientar el modo de ocupación del suelo, de manera de preservar las condiciones que conlleven a un desarrollo sostenible»,⁵⁸

No parece que la existencia de esta norma haya provocado hasta ahora nuevos criterios de abordaje, al menos en relación con emprendimientos ubicados en la parte continental de los municipios del estudio. El organismo provincial sí emitió una declaración aprobatoria del emprendimiento Ciudad del Lago, (actualmente denominado Puertos del Lago) de más de 1.000 hectáreas al borde del río Luján.⁵⁹ En otros casos directamente su intervención fue omitida.

En marzo de 2010, como un reflejo de las tensiones entre organismos por monopolizar instancias claves del proceso de aprobaciones, la Autoridad del Agua dicta una resolución que en cierto modo tiene el mismo sentido que la dictada por la autoridad ambiental unos pocos meses antes. De una manera un tanto paradójica y después de quince años de dar permisos precarios de polderizaciones, la Autoridad del Agua dicta una medida para controlar los proyectos ya ejecutados o a ejecutarse con espacios lagunares. Allí incluyen la obligación de realizar estudios hidrogeológicos y, por primera vez, de presentar estudios de impacto ambiental, evidenciando una clara superposición de funciones.⁶⁰

La compartimentación en el tratamiento administrativo se origina en muchos casos en problemas teóricos disciplinares no resueltos. Es el caso del «vicio» funcionalista en la planificación del ordenamiento territorial de la mano de su principal instrumento, el *zoning* de usos. La consideración de los territorios como planicies abstractas con escasa o nula consideración de los contextos naturales, aunque también sociales, ha llevado a gruesos errores de análisis.

La urbanización San Sebastián fue aprobada por un decreto provincial que recategoriza ese singular inmueble de 1.200 hectáreas, permitiendo usos no agropecuarios. Pero 900 hectáreas estaban por debajo de la zona de inundación natural. La autoridad urbanística provincial y municipal disponían de herramientas para delimitar una línea de borde de urbanización,⁶¹ pero la práctica habitual del ordenamiento territorial

58.— Resolución OPDS 29/09 del 7 de abril de ese año.

59.— Disposición OPDS 4525/10.

60.— Resolución ADA 234/10. En rigor solo son autoridad de aplicación en procedimientos ambientales los municipios o el Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable, en el marco de la ley 11.723.

61.— Entre varias otras la ya citada ley 6.253 que asigna al «plan regulador» la potestad de definir la línea de borde de urbanización y la más reciente ley 11.964 llamada de «Normas sobre demarcación en terreno; cartografía y preparación de

no incluye realizar este tipo de determinaciones, y solo suele categorizar inmuebles completos remitiendo a la autoridad hidráulica para que establezca en una intervención residual, si cabe, alguna «restricción». El caso muestra, casi por el absurdo, la falta de toda perspectiva ambiental en la determinación normativa de usos y otros indicadores urbanísticos que aún prevalece.

Una inversión mucho más drástica del sentido de la ley de ordenamiento territorial es la que surge de la norma sancionada por el intendente Ubieto (gestionó entre 1987 y 2006) en el Código de Ordenamiento Urbano de Tigre que, después de Nordelta, abrió el camino a la explosión urbanizadora del «Nuevo Tigre». Mientras la ley prescribe una lógica para la expansión urbana asociada a cierta evolución de la configuración preexistente y sus sistemas estructurantes, así como a los niveles de vacancia de suelo ya urbano, el Código de Tigre considera automáticamente urbano todo territorio que sea dotado de redes locales de servicios básicos.⁶² Es decir que un plano de infraestructura sustituye por lo pronto un procedimiento de aprobación compleja que incluye una ordenanza, un decreto provincial, varios dictámenes técnicos, y por supuesto las vías correlativas de contralor. Se trata en los hechos de una desregulación total del uso del suelo. La provincia objetó este punto del código, pero impuso una fórmula híbrida que solo exige «notificar» al área urbanística provincial de las expansiones.

Más explícito es el nuevo Plan Estratégico de Escobar terminado de aprobar por el gobierno provincial en diciembre de 2010. Define expresamente la voluntad de desarrollar 50 km² del bajo de Escobar con el formato de urbanizaciones cerradas polderizadas.

«El boom Pilar, fenómeno de generación espontánea y no planificado disparado en el mercado un gran negocio inmobiliario consagrando el modelo. Ya en este siglo la planificada Nordelta Ciudad Pueblo se lanza a la mitad de distancia que los anteriores e incorpora espejos de agua recreando un paisaje de identidad deltaica constituyendo un nuevo paradigma de desarrollo.

»Las tierras que el municipio ha definido como aptas para localizar población, son tierras no aptas para otros usos, por las condiciones físico-espaciales de las mismas y que requieren grandes inversiones para ser incorporadas al mercado de tierras urbanas.

»La situación tendencial futura de la expansión del área metropolitana, sumado a las condiciones del mercado inmobiliario con una demanda de

mapas de zonas de riesgo, áreas protectoras de fauna y flora silvestres y control de inundaciones» que ratifica ese criterio.

62.— Artículo 70 de la ordenanza 1.894/96 del partido de Tigre convalidada con objeciones parciales por decreto 3.780/98.

124 • Luciano Pugliese | Alejandra Sgroi

parte de la sociedad de mayor seguridad en contacto con la naturaleza, promueve la búsqueda de tierras improductivas cercanas con buena accesibilidad. Este fenómeno potencia la oportunidad el desarrollo de un suburbio verde residencial».⁶³

Los párrafos anteriores exigen de comentarios sobre la debilidad de la perspectiva ambiental en las decisiones sobre ocupación y uso del valle y los humedales del río Luján, la tercera cuenca en importancia que atraviesa la Región Metropolitana de Buenos Aires. Constituyen por otro lado una clara aceptación de cuál es el sistema de intereses que permea muchas de las decisiones públicas sobre estos espacios.

Podrían señalarse así otras de estas distorsiones interpretativas: los excesos respecto de las superficies máximas que establecen las normas de urbanizaciones cerradas sin justificación alguna, el propio régimen de barrios cerrados sancionado por un decreto provincial en 1998, que contradice la ley de fondo sobre ordenamiento territorial. O la pretendida subordinación del régimen urbanístico al régimen de subdivisión del dominio (la propiedad horizontal) con el argumento que este, que nada habla de los territorios, surge de una ley nacional y por lo tanto tendría prevalencia sobre el régimen urbanístico que es de orden provincial; la conformación del territorio es en esta tesis una mera operación de subdivisión de la propiedad.

5.9 Judicialización

Todas estas anomalías que tienen reflejo en relación a una materia relativamente bien instalada en la agenda pública como el ambiente, en un contexto de opacidad y desresponsabilización administrativa, no puede sino conducir a la judicialización de los conflictos. Una reducida cantidad de actores ha sido iniciadora de numerosos procesos. Uno de ellos es la Asociación Civil en Defensa de la Calidad de Vida (ADECAMI) que ha iniciado acciones al menos contra los desarrolladores y las municipalidades en las que tienen lugar los emprendimientos San Sebastián, El Cazal, El Cantón, Albanueva,⁶⁴ Ayres del Pilar, Sol de Matheu, Pilará, Colony Park y La Isla, con la firma del abogado Mario Caparelli y el copatrocinio de abogados de un importante estudio de Buenos Aires. Los dos últimos emprendimientos están ubicados en el territorio del delta bonaerense, distrito de Tigre.

63.— Plan Estratégico de Escobar. Tomado de <http://www.escobarnews.com/Noticias/PLAN-ESTRATEGICO-I.pdf>.

64.— Estos cuatro emprendimientos —San Sebastián, El Cazal, El Cantón y Albanueva— se encuentran dentro del área de estudio de la cuenca baja del río Luján.

Las primeras presentaciones fueron solicitudes de amparo judicial por incumplimiento del procedimiento ambiental. Los incumplimientos legales permitieron que los jueces dictaran rápidamente algunas sentencias de suspensión de obras como en los casos de San Sebastián, El Casal, El Cantón o Colony Park. Las resoluciones judiciales en algún caso sorprendieron por la precisión de los argumentos de los jueces.

En la resolución de amparo en el caso San Sebastián⁶⁵ deja claramente en evidencia que no existía una sola autorización de todas las necesarias. El tribunal dice que:

«En el caso en estudio, no debe perderse de vista que estamos frente al desarrollo de un emprendimiento inmobiliario de una magnitud descomunal... Por tanto, el régimen de aprobación del mismo quedará sometido a mayores requisitos, por lo que el celo que debe ponerse en la observancia de los mismos debe ser aún mayor».

Se trata además de un caso en el quedaron asentados en la propia sentencia informes muy concluyentes de funcionarios y técnicos de la provincia de Buenos Aires y la municipalidad de Pilar.⁶⁶

Sin embargo en todos estos casos, excepto el recientemente otorgado por Colony Park que trataremos por separado, los amparos fueron revocados uno o dos años después por tribunales superiores o el mismo tribunal en el caso de San Sebastián, ni bien comenzaron a agregarse al expediente actos formales de aprobación de algunos organismos. Queda claro que en los amparos como en las acciones civiles ordinarias que intentó ADECAVI en otros casos, no se logra poner en discusión el fondo de la cuestión, que remite a las formas de ocupación y uso de los espacios ecológicamente estratégicos y las prácticas de este segmento de los desarrolladores inmobiliarios. La simple acreditación formal de haber cumplido con procedimientos establecidos, aunque sea *ex post* alcanza para derribar los argumentos de los demandantes.

Otro es el caso de las demandas radicadas directamente en la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Buenos Aires. Hay allí presentadas por un mismo actor al menos cinco causas por inconstitucionalidad de

65.— Causa Adecaavi c/ Eidico SA Tribunal en lo Criminal N° 5 del distrito judicial de San Isidro. La sentencia se dicta inmediatamente después de la audiencia de partes realizada el 7 de mayo de 2008.

66.— Un informe que describía todas las infracciones y reclamaba a la municipalidad la paralización perentoria de las obras fue redactado por Patricia Pintos y Luciano Pugliese, funcionarios técnicos de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial ese mismo 7 de mayo de 2008. En esta causa, como en otras, los expedientes judiciales muestran también tensiones dentro de los aparatos técnicos estatales al mostrar posiciones divergentes de los funcionarios que concurren a declarar.

126 • Luciano Pugliese | Alejandra Sgroi

diversos actos administrativos provinciales o municipales, genéricos o relativos a un determinado emprendimiento, las que van siendo ampliadas continuamente con denuncias de nuevos hechos hasta constituir unos catorce expedientes.

Las demandas representan en realidad una extensa, profunda y radical denuncia a la perspectiva ingenieril en el manejo del agua en las áreas de implantación de las urbanizaciones cerradas polderizadas. Las presentaciones no se limitan a las cuestiones técnicas sino que ponen siempre de relieve lo que el denunciante considera un abierto sistema de incompetencias y complicidades, casi siempre identificadas con nombre y apellido, con los grandes emprendedores inmobiliarios.

Sorprende apreciar cuán reducido es el número de personas que desde su posición en los planteles burocráticos estatales, otorga andamio técnico a decisiones sobre el territorio de escala sideral. Así ha pasado con los 1.200 km² de subdivisiones extensivas en el Gran Buenos Aires, aprobadas en solo treinta años en una única oficina de la Dirección de Geodesia de la provincia. Así ocurre también con las «urbanizaciones acuáticas» en los que los expedientes que van a aprobación de fugaces directorios políticos vienen siendo elevados desde hace unos quince años con informes técnicos de un pequeño *staff* que permanece en el tiempo y que integra básicamente el Departamento de Límites y Restricciones al Dominio de la Autoridad del Agua. No son los únicos que intervienen, pero la suya es la intervención crucial que permite reproducir un modelo.

Casi en espejo, las demandas ante la Corte por las urbanizaciones acuáticas son obra de una única persona que se ha constituido en esos quince años en una especie de gran auditor de las políticas territoriales en las cuencas inundables. Se trata de Francisco de Amorrortu, quien se define a sí mismo como «un simple hortelano» autodidacta, aunque es en realidad un conocido editor de libros. Amorrortu se vio afectado por el problema de las inundaciones provocadas por los rellenos y polderizaciones de barrios cerrados y *countries* que empezaron a proliferar en la zona *premium* del partido de Pilar atravesada por los ríos Pinazo y Burgueño (cuenca del Luján), en torno a la chacra en la que reside.

En varias páginas web vuelca día a día extensos escritos con un estilo literario muchas veces intrincado, imágenes satelitales, estudios técnicos costeados por él mismo, videos de vuelos que registran efecto de lluvias intensas que el mismo toma, nombres, actuaciones, intimaciones y conversaciones a veces amigables y casi siempre no tanto, con todos los funcionarios provinciales o municipales a los que constantemente interpela. También participa en todas las reuniones o audiencias públicas en las que se ventilen estos temas.

Su primera presentación a la Corte en 2000 fue hecha como «tercer interesado de intervención voluntaria», condición que la Corte le admitió. Los denunciantes principales son los vecinos del barrio Los Sauces cuyas importantes residencias quedaron arruinadas por el agua en una inundación del año 1998. Amorrortu cuestiona centralmente las interpretaciones del Código Civil que realiza la autoridad hidráulica para la fijación de la línea de ribera que separa la propiedad pública de los cursos de agua del dominio privado, el consentimiento de rellenos en el valle de inundación, y el incumplimiento de la obligación originada en la norma urbanística de ceder una franja de 50 metros al fisco. «Barrios cerrados asentados en avenidas de inundación» es el título de la página donde vuelca todo lo actuado en este caso. La causa no tiene todavía una resolución definitiva, pero en ella quedó registrada una admisión de la Autoridad del Agua de haber errado en los cálculos de caudales que provocaron la inundación.

Amorrortu mantiene la discusión sobre los criterios de hidrología superficial en áreas urbanas y en algunos casos se presenta como tercero en causas iniciadas por ADECAVI. Pero más recientemente puso el foco en dos cuestiones. Por un lado, las profundas alteraciones que la perspectiva ingenieril de la hidráulica genera en el comportamiento natural de los fluidos, especialmente en los procesos termodinámicos, modificando drásticamente el ecosistema e impidiendo entre otras cosas toda posibilidad de autodepuración frente a vertidos contaminantes.⁶⁷ Además de cuestionar judicialmente las canalizaciones de arroyos de la cuenca del río Luján, discute públicamente desde esa perspectiva con los responsables del proyecto de saneamiento del Matanza Riachuelo, interpreta la contaminación en el canal aliviador del río Reconquista o alerta sobre los efectos de las nuevas obras hidráulicas de las urbanizaciones en la calidad del agua que será en breve captada del mismo río Luján para todo el norte del Gran Buenos Aires. Por otro lado, denuncia como de «daño de alcance mundial» la destrucción de los mantos subterráneos como el Querandinense y el Pampeano que se hace al excavar inmensas lagunas para conseguir suelo de aporte para los terraplenes en las urbanizaciones acuáticas. Pero también el descabezamiento del Puelche, la

67.— «La ciencia hidráulica está demorando su crisis terminal frente a estas materias y no es de ella de la que esperaremos descripciones más sensibles de la dinámica del recurso natural en aguas someras en planicies extremas; así como descripciones de los encuentros termodinámicos en la interfaz de las salidas tributarias en planicies extremas». Amorrortu Francisco; de un tramo de la presentación a la Corte, febrero de 2010.

128 • Luciano Pugliese | Alejandra Sgroi

reserva más importante de agua dulce de la región,⁶⁸ a lo largo y ancho de miles de hectáreas.

En diversas causas con amplísimos anexos documentales, Amorrortu pidió la inconstitucionalidad de normas de todo tipo, sobre trazado de la línea de ribera sin referencia a las crecientes máximas registradas históricamente, apelación a regulaciones perimidas sobre uso del suelo en el delta, el llamado «Plan Estratégico de Escobar» (reclasifica el suelo continental en la zona baja de Escobar, sitio en el que se están ejecutando las nuevas grandes urbanizaciones polderizadas), y hasta solicita la revocación del dominio privado en zonas de bañados. En sucesivas ampliaciones denuncia el decreto provincial que convalida el Plan Estratégico de Escobar, las resoluciones de la Autoridad del Agua que autorizan obras hidráulicas y excavación de lagunas, resoluciones del organismo provincial ambiental, la declaración de impacto ambiental de Puertos del Lago, resoluciones municipales, entre otros actos de la trama administrativa que hacen posibles las urbanizaciones.

La Corte volvió a admitir las presentaciones de Amorrortu y en lo referido al tema Escobar, dio parte por ahora al gobierno provincial y a la municipalidad. Es difícil saber el resultado final de toda esta actividad judicial, que es verosímil y dista de presentar argumentos superficiales, aun cuando la pluma del demandante sea bastante ajena a los convencionalismos judiciales. No se advierte una incidencia en el cambio de las políticas en relación con estos territorios, pero es cierto que toda la actuación de Amorrortu ha venido obligando a numerosos funcionarios a defender sus decisiones en los tribunales. Es cierto también que constituye una excelente base sobre la cual, desde la academia, la política y seguramente los actores del mercado, debiera rediscutirse este modelo de ocupación del territorio.

Vale tener presente que en mayo de 2011 la Corte provincial sienta un importante precedente al suspender la aplicación del nuevo Código de Ordenamiento Urbano de La Plata. Se consideró entre otras cosas, que las reformas ponen en riesgo el patrimonio arquitectónico de la ciudad ya que se disminuyeron los niveles de protección que regían anteriormente. Se trata de un dictamen importante sobre la validez de

68.— «Los cateos realizados por los consultores de Consultatio, acreditan en sus EIA que el techo del Puelche aparece junto a las barrancas a un nivel de -11 m. ¿Cómo es entonces que García Romero, encargado del mantenimiento de los estanques, a f 654 de los EIA de Consultatio propone estragos a 20m de profundidad para el área ID1, para así meterse de cabeza en el corazón del Puelche?! Se los está diciendo en la cara y no obstante ellos le dan el visto bueno, que luego Scioli con su decreto avala y el OPDS con su DIA adiciona visto bueno. ¿A qué están jugando?». Amorrortu F., de un tramo de su presentación a la Corte, febrero de 2010.

un instrumento de ordenamiento territorial a partir de categorías del régimen ambiental.

Con todo, no deja de ser llamativa la debilidad relativa de las voces «ambientalistas» a la hora de tener que dar batalla en el plano de los recursos administrativos o judiciales. Se parece más a la obstinación personal de unos pocos, que a un movimiento orgánico capaz de instalar públicamente una demanda.

5.10 Incertidumbre y modalidades operativas

El laberinto administrativo y la casi sistemática judicialización, suponen necesariamente un escenario de incertidumbre sobre los tiempos en los que se concretan las obras. Y esas dilaciones se traducen en costos financieros.

Sin embargo, probablemente más que en cualquier otro segmento del mercado inmobiliario, los desarrolladores de las UCP se financian de manera casi absoluta con la preventa de las futuras unidades del emprendimiento, mucho antes de iniciar efectivamente las obras. Es decir, trasladan los costos por incertidumbre a los compradores o inversores individuales. La firma Consultatio SA, desarrolladora individualmente o asociada con terceros, de un 32 % de las urbanizaciones que componen el universo de UCP bajo estudio, manifiesta en su presentación institucional: «El método de venta de lotes y departamentos ha demostrado ser una estrategia exitosa para financiar el capital de trabajo para construir casi la totalidad de sus emprendimientos con los fondos provenientes de las preventas».

De hecho, en noviembre de 2010, con los primeros movimientos de tierra, Consultatio puso a la venta parcelas de entre 600 m² y 1.400 m² a precios de entre USD 51.000 y USD 220.000⁶⁹ para las que se pide un anticipo que puede llegar al 30 %.

Por su lado, Eidico, su gemela J. P. Urruti (El Cantón), y otras sociedades que constituyeron fideicomisos para administrar operaciones que representan un 55 % de la superficie bajo estudio, se asignan legalmente el rol de mandatarios de los suscriptores o compradores. Firman para ello contratos que determinan un fuerte anticipo inicial y luego cuotas que surgirían del prorrateo de los gastos para hacer avanzar las obras. El modelo ha sido bautizado como «sistema Eidico» y es presentado por la empresa, tal vez de modo algo grandilocuente, como una suerte de «tercera vía» entre la firma capitalista y el emprendimiento cooperativo. Se intenta edificar una suerte de «mito asocianista» de dudosa

69.— Tomado de noticias publicadas en los diarios *Clarín* y *La Nación* y mails enviados a potenciales clientes por la empresa. Véase también http://www.bienonline.com/ficha-terreno-venta-escobar-buenos-aires_TEV35644.php.

130 • Luciano Pugliese | Alejandra Sgroi

consistencia.⁷⁰ Basta de todos modos señalar que nada se explicita sobre cómo se forma el precio del suelo, siendo que se trata sin excepciones de emprendimientos en suelo originalmente no urbanizable. Además existe un mercado secundario de ventas a través de inmobiliarias ligadas a la misma empresa por fuera del sistema de liquidación de costos. En el caso de San Sebastián además el contrato reserva para el desarrollador la comercialización de sectores con densidades mayores. Por otra parte los enormes anticipos que hacen los compradores generan una muy importante masa de dinero inicial de cuyo manejo financiero no se comunica, habida cuenta sobre todo de que los plazos resultan impredecibles y de que han existido extensas paralizaciones judiciales. Sorprende encontrar en esos modelos de contratos cláusulas tan amplias e indeterminadas como las que siguen:

«... el desarrollador cuenta con diferentes alternativas posibles entre las cuales estarían: la formación de una o más de una subdivisión en PH unidas por un Boulevard Público, la división por uno o más clubes de campo (decreto provincial 9.404), Geodesia (abierto o cerrado), de acuerdo al decreto 27/98, la constitución de una sociedad anónima o aun la conformación de un condominio... El desarrollador podrá constituir una o más sociedades (civiles y/o comerciales) titulares de áreas comunes... Puede ocurrir que parte de las inversiones a realizar en el inmueble con los aportes del beneficiario deban canalizarse como aportes a dichas sociedades, sea en acciones sea en derechos a aumentos de capital».

En cuanto a las obras, si bien la mecánica habitual de casi todos los desarrolladores consiste en iniciarlas aun cuando estas no tengan las autorizaciones necesarias para poder lanzarse al mercado, existen diferencias sustanciales en la táctica empresarial de los distintos grupos a la hora de relacionarse con el Estado.

Por un lado Consultatio ha buscado tanto en Nordelta como en Puertos del Lago, minimizar el riesgo legal persiguiendo a priori un visto bueno desde el más alto nivel de gobierno. En 1991 el gobierno declaró por decreto «de interés» la creación del nuevo núcleo urbano en base a la presentación de las firmas Dyopsa y Supercemento, y en julio de 1992 ello fue finalmente aprobado.⁷¹ Para Puertos del Lago, el grupo esperó que ocurrieran avances definitivos en la aprobación del llamado «Plan

70.— «Lo que hemos hecho fue reciclar la vieja figura de la cooperativa y logramos un sistema propio, donde la suma de los aportes individuales de los suscriptores permite llevar adelante el emprendimiento inmobiliario». Página web de Eidico SA. La noción de que los emprendimientos en base al «sistema Eidico» son desarrollos «al costo» merece un análisis más amplio que el que pueda hacerse en este capítulo.

71.— Decretos 593/91 y 1.736/92 respectivamente.

Estratégico de Escobar» por decreto provincial para lanzar su primera preventa.⁷² El «Plan Estratégico» y su más que escueto «Plan Maestro Hidráulico» que habilitan la urbanización en todo el bajo de Escobar, han dado de una sola vez a Puertos del Lago un paraguas jurídico cuya carencia hizo penar antes en los tribunales a los desarrolladores de El Cazal y El Cantón, ubicados en el mismo sector, durante al menos cuatro años. Por supuesto también a todos quienes invirtieron allí.

La modalidad operativa de Eidico y estos otros desarrolladores afines⁷³ es la de avanzar con los emprendimientos aun en la total ilegalidad, como hemos visto más arriba, confiando seguramente en que finalmente serán legitimados⁷⁴

Si bien puede presumirse que Eidico cuenta también con fuerte capacidad de lobby, como se vio, lo cierto es que ello no parece alcanzar para superar el laberinto administrativo: después de una década, buena parte de los compradores de sus emprendimientos en Tigre no cuentan todavía con títulos de propiedad.⁷⁵ En 2007 un operativo de la agencia de recaudaciones provincial registró 90.000 m² construidos o en construcción en barrios de Eidico que no habían sido declarados por la inexistencia de planos de subdivisión de la urbanización.

5.11 ¿Un rumbo distinto?

El relato hasta aquí induce a visualizar al Estado bonaerense como más bien instrumental respecto de las necesidades del capital desarrollador de UCP o al menos ineficaz para gobernar efectivamente el territorio

72.— Debe computarse también que el Estado nacional, a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSES, tiene nada menos que un 26,6 % del capital accionario de Consultatio y ha colocado recientemente directores en representación de esa tenencia. Si bien la colocación fue previa a la estatización del sistema de jubilaciones y pensiones privado, cabe interrogarse por la naturaleza del rol del Estado en esta empresa.

73.— Eidico y J.P. Urruti tienen una mecánica casi igual. Ambos son socios además en un gran emprendimiento en la costa atlántica. Integran junto a otras organizaciones inmobiliarias la Fundación Oficios que financia capacitación laboral. Realizan para ello periódicas «subastas solidarias» de lotes. En la de 2008, un 5 % de las ventas de lotes fueron destinadas a fines solidarios.

74.— Para Eidico la relación con la administración es un camino de obstáculos a superar. En su revista *Tigris* dice: «A lo largo de todo el proceso de un barrio privado, desde su diseño y construcción, hasta su división por el régimen de propiedad horizontal y la escrituración de los lotes a nombre de los propietarios, es necesario atravesar una enorme cantidad de instancias burocráticas y legales».

75.— Los blogs que recogen algunas de las denuncias de los compradores son: <http://www.sufroaeidico.blogspot.com> y <http://eidicoroba.blogspot.com>.

en estos espacios.⁷⁶ Es fácil deducir de todo lo dicho cómo los actos deliberados de la Autoridad del Agua y la debilidad estructural de la autoridad urbanística, facilitan la expansión inusitada de UCP. No obstante, es poco razonable concebir este escenario como homogéneo y estanco. De hecho son innumerables las actuaciones en todos los niveles, que en este y otros momentos están informadas por lógicas distintas, incluyendo en un lugar privilegiado los fallos de algunos tribunales judiciales.

El caso del emprendimiento Colony Park, enclavado en la primera sección de islas del delta en territorio de la municipalidad de Tigre, muestra algunas aristas diferenciadoras. Se trata de un proyecto del que se han materializado todas sus obras hidráulicas que modifican sustancialmente la morfología del humedal deltaico justo en una zona de conformación sedimentaria reciente.

Colony Park se vino construyendo desde 2008 sobre la base de un muy precario permiso otorgado sobre el final de la gestión anterior a la del actual intendente Massa, que no eximía por otra parte de obtener todas las certificaciones obligatorias definitivas. Nada de eso ocurrió y frente a la mecánica habitual de consumir hechos, se sucedieron innumerables denuncias públicas de organizaciones ambientalistas.

La asociación ADECAVI obtuvo en diciembre de 2010 una medida judicial que ordena cautelarmente la paralización. Ya en 2008 un grupo de antiguos pobladores desalojados por el desarrollador Colony Park SA había recurrido a la justicia federal de la cual obtuvo una medida similar a la anterior, también a fines de 2010. Entre tanto la municipalidad de Tigre que se había mantenido notoriamente distante del conflicto por dos años, comenzó a asumir el tema en su agenda a principios de 2010.

Se sucedieron entonces actuaciones administrativas antes de las clausuras judiciales, y se articuló luego una serie de acciones políticas orientadas a frenar la reproducción de ese modelo de desarrollo inmobiliario. Se puso entonces en marcha la formulación de un plan local de manejo del delta⁷⁷ convocando para ello a una ONG de acreditada trayectoria (Fundación Metropolitana), para hacerse cargo de los componentes participativos de la elaboración del plan. Mientras tanto, se contrató a la

76.— Algunas alianzas han sido expresión de este posicionamiento del Estado. Jorge O'Reilly, presidente de Eidico ha sido recientemente asesor *ad honorem* de Sergio Massa, intendente de Tigre desde 2007 en su anterior paso por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Uno de los gerentes de la firma, Pablo Dameno, ha sido hasta hace poco secretario de Obras Públicas de Massa en la intendencia.

77.— Curiosamente, un espacio tan estratégico como el enorme delta bonaerense carece de normas de manejo. La ley de Ordenamiento Territorial remitió expresamente la definición de un régimen para el delta a la sanción de una ley posterior, la que nunca se dictó.

Universidad Tecnológica Nacional para los estudios y propuestas técnicas. El primer producto de la iniciativa fue una norma cautelar que impide precautoriamente emprendimientos de cierta escala en la primera sección de islas hasta tanto se formule un plan definitivo. Fue aprobada por el Concejo Deliberante local por unanimidad en mayo de 2011 y acompañada por una notoria exposición pública del intendente y sus funcionarios con declaraciones en contra de Colony Park y toda alteración del régimen ambiental y modelo de ocupación actual del delta. Paralelamente pareció romperse la alianza entre Eidico y Massa con la renuncia en ese mismo momento del secretario de Obras Públicas Dameno, directivo de la desarrolladora.

El último eslabón de este proceso fue la realización de una audiencia pública convocada por la autoridad ambiental provincial que esta vez sí asumió sus responsabilidades en el tema, en la que el propio municipio participó como principal contradictor del proyecto. El dictamen final fue conocido en agosto de 2011: el organismo ambiental provincial denegó la Declaración de Impacto Ambiental y en un hecho totalmente inédito, estableció la obligación de recomponer los daños causados.⁷⁸ Mientras tanto ya se discute una ley para el manejo del delta que sería enviada a la Legislatura.

La constatación de los efectos del avance de las UCP en el gigantesco humedal de las islas del delta puede haber inducido a un nuevo posicionamiento del Estado que contradice la tendencia general verificada hasta el presente en el sector continental. También el hecho de que en torno a este caso, se registraron movilizaciones y denuncias de organizaciones no gubernamentales mucho más intensas que en otros. En todo caso, muestran una respuesta cualitativamente distinta del municipio y el acompañamiento de un órgano del estado provincial frente a un caso constituido en paradigma de este submercado. El caso Colony constituirá necesariamente un importante precedente.

5.12 Las brechas de la política pública

Si tuvieran que señalarse algunos caminos ineludibles hacia un mayor control público sobre el despliegue territorial del submercado de UCP, habría que poner en primer lugar la cuestión de la información pública de todos los actos. A pesar de que el proceso ambiental y la normativa urbanística son por naturaleza de carácter público, la mayoría de los instrumentos normativos municipales, los estudios de impacto, las declaraciones, o los planes, no están publicados.

78.— Disposición 1805/11 del OPDS.

En la causa Mendoza por la cual en julio de 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó una medida histórica que obligó a las jurisdicciones a encarar el saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo, estableció en primer lugar la obligación de realizar una abundante publicidad de todas las actuaciones de la Autoridad de Cuenca y otros órganos involucrados. Como se ha visto, además, existen un régimen general nacional y uno provincial en consecuencia sobre acceso a la información pública, en particular la ambiental, que dista mucho de ponerse plenamente en práctica.

En segundo lugar, parece a esta altura ineludible la definición de un conjunto acotado de grandes estrategias territoriales para la Región Metropolitana de Buenos Aires. La metrópoli debe retomar cierta perspectiva totalizadora al abordar sus temas del territorio y generar luego de un debate un conjunto de principios o presupuestos mínimos, entre muchos de los cuales destaca la necesidad de 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.

Uno de los últimos intentos en este sentido ha sido el producido por la autoridad urbanística provincial en 2007. Allí se definieron criterios en relación con esta operación básica del urbanismo.⁷⁹

Esto introduce dos líneas de análisis. Por un lado la noción de «gestión urbano ambiental», que tiene referencias conceptuales y empíricas concretas de todo tipo; entre las más sólidas, las iniciativas regionales y de organismos internacionales para la gestión urbano ambiental. Efectivamente desde la publicación de la *Agenda 21* ha sido constante el avance en mecanismos de evaluación urbano ambiental conjuntos adoptados por ciudades latinoamericanas de todas las escalas.

Las enseñanzas metodológicas de la iniciativa de Naciones Unidas Agenda 21 y del Programa Ciudades Sostenibles (UN-Habitat y PNUMA) indican un camino a recorrer donde la perspectiva ambiental y la urbanística vuelven a ser insolubles, quizás como las consideraron los antiguos fundadores de tantas de nuestras ciudades.

La segunda línea de análisis tiene que ver con el necesario abordaje metropolitano de las temáticas territoriales en el Gran Buenos Aires. La implementación de mecanismos de gestión metropolitana, con su amplio gradiente de modalidades operativas concretas, constituyen una deuda en esta metrópoli. Un típico mecanismo de cooperación interjurisdiccional metropolitano como la constitución de comités de cuenca, no ha dado resultados concretos, si bien está prescripto en el Código

79.— «Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires». Ministerio de Infraestructura de la provincia de Buenos Aires; 2007.

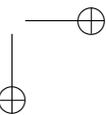
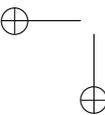
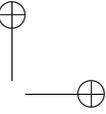
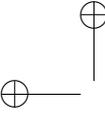
de Aguas provincial. Para el universo particular de casos bajo estudio, el Comité de Cuenca del río Luján tiene incluso existencia anterior a la ley, pero no se conoce que haya tomado intervención en el drástico cambio de paisaje que viene produciéndose en su cuenca baja.

Recuperar la capacidad pública de gestionar estratégicamente cuestiones relevantes del territorio, supone mejorar el control social sobre el despliegue del capital inmobiliario y sus mecánicas de reproducción. Ello abre a la discusión un aspecto sustancial que está en la raíz de todos estos procesos. El país no se ha dispuesto a reorientar los ingentes excedentes financieros en manos de las fracciones del capital altamente beneficiadas en los últimos años, que se vuelcan a la construcción en las ciudades. Mientras tanto, Argentina ha renunciado a poner en pie un sistema de financiamiento de la vivienda de interés colectivo y dar un salto cualitativo en la inversión en infraestructura urbana.

Ambas cuestiones tienen una relación. Si se generaran ciertas condiciones de confianza, el país podría captar mediante distintos instrumentos financieros parte del enorme excedente en juego y orientarlo hacia un verdadero programa sostenible de inversión urbana y de vivienda. Hoy, la «financiarización» del mercado inmobiliario supone asumir que el motor de buena parte de los emprendimientos que tratamos en este trabajo, son inversores financieros en búsqueda de activos atractivos, antes que verdaderos demandantes de residencia.

Un tema adicional se asocia con lo anterior. Las rentas extraordinarias que se generan por recalificación administrativa del uso del suelo y el uso excluyente del paisaje fluvial alcanzan en algunos casos dimensiones vertiginosas. La discusión política y académica sobre la contribución por este tipo de «mejoras», o gravamen a las plusvalías urbanas ha alcanzado un grado tal que existen hoy varios proyectos de ley, incluso del gobierno nacional, para consagrar este principio fiscal. Muchos municipios mientras tanto, avanzan en este camino dentro de una cierta precariedad legal, pero está claro que debe abordarse con otros instrumentos la cuestión de la renta inmobiliaria.

Consideremos a estas pocas líneas como parte de una agenda ¿posible?, o al menos necesaria, para intentar reducir sustancialmente la brecha entre lo que son y lo que debieran ser nuestras políticas territoriales.



Capítulo 6

Áreas naturales protegidas. Problemáticas ambientales derivadas de la construcción de urbanizaciones cerradas

María Inés Botana, Gabriela D’Amico y
Andrea Pérez Ballari

.....

6.1 Introducción

En la búsqueda de nuevos atractivos paisajísticos asociados al agua, las urbanizaciones cerradas transforman territorios de gran fragilidad ambiental como son los humedales y lechos de inundación de ríos y arroyos, donde la cuenca baja del río Luján constituye un claro ejemplo de esta problemática. De este modo, el territorio se convierte cada vez más en una mercancía, donde se busca producir transformaciones territoriales con el objetivo de extraer el mayor provecho económico posible, desconociendo la mayoría de las veces la fragilidad inherente a determinados espacios naturales o de antropización débil.

Se produce una particular valoración y apropiación de la naturaleza donde adquieren un papel diferencial espacios que detentan un alto valor ecológico y extrema fragilidad ambiental, tales como humedales, lechos de inundación de ríos y arroyos que hasta el momento habían sido tierras marginales en el proceso de conformación del territorio metropolitano. No obstante, por su importancia y significado ambiental, muchos de ellos contienen en su interior zonas que comprenden y han sido declaradas como áreas naturales protegidas.

Es así como es necesario advertir el notable desfase existente entre ritmos y escalas de tiempo que se imbrican en esta relación sociedad-

naturaleza: «el tiempo de los procesos naturales», con el desafío de apuntar a la protección de sus regularidades y escalas, y «el tiempo cultural», dominado hoy por el tiempo tecnológico, en razón de lo que significa la transformación en espacios totalmente artificializados.

Como señalara Santos respecto a las relaciones sociedad naturaleza, «los procesos de transformación de la naturaleza son comprendidos como parte de una formación socioespacial determinada» (Santos 1996, pág. 12) donde participan las relaciones de producción, las relaciones de poder y decisión en sus variadas dimensiones y escalas (global, regional y local). Asimismo agrega que «el espacio geográfico es hoy un sistema de objetos cada vez más artificiales poblado por sistemas de acciones igualmente imbuidos de artificialidad, y cada vez más tendiente a fines extraños al lugar y a sus habitantes» (Santos 1996, pág. 54).

En el territorio que conforma el área de estudio de esta publicación ocurren cotidianamente procesos simultáneos de homogeneización y fraccionamiento, de integración y segregación, de comunicación y dispersión, sin tener en cuenta el extraordinario valor ecológico del área, en una Región Metropolitana tan densamente poblada y afectada por procesos de degradación derivados de su crecimiento.

Actualmente la implantación de estas urbanizaciones en el entorno inmediato a las reservas, agudiza la aparición de problemáticas ambientales, ya que no es considerada la utilidad pública de las mismas para el conjunto de la sociedad metropolitana.

Se entienden los problemas ambientales como «problemas derivados de los complejos procesos sociales y políticos, en la transformación y adaptación de la naturaleza que realiza la sociedad y que no son sino parte de su manifestación concreta en territorios específicos que afectan la calidad de vida de la población» (Vallejos, Botana y Schnake 2009, pág. 5).

En cuanto a la concepción entre problema ambiental y conflicto, se comparte lo expresado por R. Fernández (2000), al sostener que es necesario distinguir entre los mismos, ya que el primero se manifiesta como tal siempre en relación a un sujeto social, definido o indefinido que recibe objetivamente la afectación y en cuanto al segundo concepto, es la confrontación de percepciones e intereses de actores sociales diversos, frente a un mismo problema. En la raíz de la idea de conflicto estriba el juego de la percepción socialmente diferencial de los problemas ambientales, dado que, por fuera de la calificación absoluta de un problema ambiental, existe la calificación relativa emergente del conflicto como percepción diferencial del problema.

En base a estos conceptos, este trabajo pretende identificar los proyectos y materializaciones que vulneran o ponen en riesgos el estatus de protección ambiental asignado a áreas protegidas, reservas naturales

(sitios RAMSAR o reserva de la biósfera), no solamente en materia de urbanizaciones cerradas polderizadas, sino también de infraestructuras asociadas a estos emprendimientos y sus problemáticas.

Para ello se procede a la caracterización física del área de estudio, definición de las áreas naturales protegidas propias de la misma y su categorización, la superposición con urbanizaciones cerradas polderizadas y la detección de problemáticas ambientales por acción antrópica y del entorno, muchas de ellas asociadas con las categorías de las áreas naturales, enfatizando como ejemplo en el caso de la Reserva Natural Otamendi por su categorías de protección nacional e internacional, como también por su cercanía a las urbanizaciones cerradas polderizadas.¹

6.2 Caracterización físico-natural de la cuenca del río Luján

El área de estudio se encuentra sobre la cuenca del río Luján de relieve generalmente llano. Este último corresponde a un área costera, desde el frente del delta hacia la ciudad de Buenos Aires, conformada por un paleoacantilado, en cuya base se presenta una terraza estuarial constituida por cordones litorales, planicie de marea y playas. Existen, entonces, dos áreas de características diferenciadas: una zona alta, con altitudes por encima de los 20 metros snm, y una zona más baja correspondiente a la costa de aproximadamente 5 metros snm, según Kokot y Codignotto (2005). Esta última, corresponde a una planicie estuárica, conocida como «terrazza baja», que tiene alturas menores a 5 o 6 m y, en promedio, se localiza a 2 m sobre el nivel del estuario. Su ancho es variable y su pendiente es muy baja (de 0,5:1000). «La terraza alta ocupa la mayor parte del área y corresponde al curso superior y medio del río Luján, en tanto que la baja corresponde al curso inferior del río y constituye la llanura aluvional que se extiende a partir del partido de Pilar hasta confundirse con el delta del Paraná» (Andrade 1986, pág. 11).

En resumen, la cuenca hídrica se halla asentada sobre una llanura de tipo sedimentario pampeano en el sector bonaerense y en una llanura aluvial aún en proceso de formación del delta del Paraná. El tipo de materiales corresponden en su mayoría a sedimentos de ingesión marina del querandinense con materiales de tipo arcillas expansivas.

El clima obedece al tipo templado perhúmedo-húmedo con temperaturas medias estivales en la provincia de Buenos Aires que oscilan

1.- Se desarrolla mediante técnicas tales como la observación directa del área, recopilación y revisión de instrumentos normativos locales, provinciales, nacionales y/o convenios y tratados internacionales suscriptos por el país, consultas a organismos especializados e informantes calificados respecto de áreas protegidas, búsqueda de material bibliográfico, elaboración de cartografía y procesamiento mediante SIG.

140 • María Inés Botana | Gabriela D’Amico | Andrea Pérez Ballari

alrededor de los 25°C y las medias invernales en 9,5°C. El valor medio de las precipitaciones anuales oscila alrededor de 950 mm anuales, con máximos de 1.300 a 1.400 mm y mínimos de 600 mm. Las tormentas están predominantemente asociadas a frentes fríos y cálidos y ocurren preferentemente durante el otoño y primavera. En este período ocurren intensas lluvias relacionadas con los vientos pampero y sudestada, vientos de orden estacional provenientes del SO y SE respectivamente.

Respecto de los biomas, la topografía es la clave en la determinación de los mismos: talar, ceibal, sauzal, matorral, pajonal, etcétera. La mayor parte del área de estudio se inserta en el sector bonaerense de los bajos ribereños, ubicado en la terraza baja inundable (planicie estuárica), entre la barranca y el actual curso del Río de la Plata, este ambiente posee características similares a los actuales bajos ribereños del delta del Paraná. En la parte central se forman lagunas y bañados que suelen cubrirse con una espesa y variada cubierta de vegetación acuática flotante de lentejitas, repollitos de agua, helechitos de agua y camalotes, la cual se ve acompañada de pajonales formados por parches monoespecíficos de junco, totora, espadaña y paja brava. Sobre la base de la barranca, prosperan formaciones vegetales adaptadas a terrenos arcillosos y salinos, como las estepas halófilas con predominio de pelo de chanco, una gramínea de bajo porte.

Las características físicas del área (topografía baja, clima templado perhúmedo / húmedo y la vegetación asociada a ambos) conforman un ambiente de humedal, ya que la misma se caracteriza por la presencia permanente o intermitente de agua. El bioma de humedal está asociado a importantes servicios ambientales vinculados a la purificación del agua, recarga de acuíferos, producción de oxígeno, protección contra las inundaciones entre otros.

6.3 Áreas naturales protegidas

Entendemos por *área natural protegida* a un territorio de características naturales dentro de límites bien definidos, el cual es sometido a un manejo de sus recursos para lograr objetivos de conservación. Pueden pertenecer a la nación o a un organismo público provincial, o ser de propiedad privada y estar manejado de acuerdo con normas fijadas por autoridades estatales (Bachmann y Acerbi 2001).

Se priorizan distintos motivos para la creación de las mismas:

- Preservación de grandes ecosistemas que garanticen que los procesos ecológicos continúen brindando servicios ambientales.²

2.— Los servicios ambientales o «servicios ecológicos» son los beneficios para la sociedad que derivan de los ecosistemas, como por ejemplo la regula-

- Preservación de la biodiversidad (especies que son propias de una región determinada o con características únicas).
- Protección de especies carismáticas, es decir, que poseen atractivos especiales como su belleza y que en general son grandes y visibles.
- Protección de especies de alto valor escénico, más allá de su contenido en términos de biodiversidad.

Algunas áreas naturales constituyen también *reservas de biósfera*, las cuales son áreas de ecosistemas terrestres y costeros reconocidas internacionalmente por el Programa sobre el Hombre y la biósfera de la UNESCO, del que nuestro país forma parte. Entre las funciones se destacan:

- La conservación: contribuir en la conservación de paisajes, ecosistemas y poblaciones.
- La de desarrollo: fomentar un desarrollo económico, cultural, social y ecológicamente sostenible en el nivel local.
- La logística: proporcionar el apoyo para la investigación, la educación ambiental y el intercambio de información.

La existencia de áreas naturales protegidas en el ámbito de estudio es de suma importancia para la preservación de los recursos naturales propios del ambiente del humedal. Asimismo, minimiza los impactos negativos de las áreas urbanas y garantiza una mejor calidad de vida de la población residente en estas últimas y en el entorno inmediato.

El área de estudio comprende las áreas naturales protegidas que se caracterizan a continuación:*

- Otamendi. Reserva natural estricta.³ Sitio RAMSAR.⁴
Categorías de protección: internacional y nacional.

Creación y localización: fue creada por el dec. nacional N° 2.149/90.

ción hidrológica, depuración de las aguas, refugio de biodiversidad, valores socioculturales, etcétera (L. Fernández 2002, pág. 1).

*.- Caracterización de áreas naturales protegidas del área de estudio. Fuente: elaboración propia (2010).

3.- En la categorización de estricta, se reduce al mínimo posible la interferencia humana directa, asegurándose que las comunidades naturales y los procesos ecológicos se desarrollen en forma natural. Tienen un «gran valor biológico ya que son representativas de los distintos ecosistemas del país o contienen importantes poblaciones de especies animales o vegetales autóctonas». En estas reservas quedan prohibidas todas las actividades que modifiquen sus características naturales. (Decreto Nacional N° 2148/90).

4.- Es un tratado intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos (www.ramsar.org).

142 • María Inés Botana | Gabriela D’Amico | Andrea Pérez Ballari

Está localizada en el partido de campana posee una superficie de 3.000 ha.

Fundamento de su creación: proteger ambientes naturales como selvas ribereñas del Paraná de las Palmas, bajos asociados al delta del Paraná, barrancas naturales con bosques de tala y zonas altas de pastizales pampeanos. Proteger especies amenazadas como el Ciervo de los Pantanos, el lobito de río y el federal.

- Delta del Paraná. Reserva de la biósfera.⁵

Categorías de protección: internacional y nacional.

Creación y localización: fundada por el decreto provincial 1.303/00. Ingresó a la Red Mundial de Reservas de Biosfera de la UNESCO (Programa MAB), el 10 de noviembre de 2000. Está localizada en el partido de San Fernando, comprendiendo los territorios de la 2^a y 3^a sección de Islas del Delta del Paraná. Tiene una superficie que abarca 88.624 ha.

Fundamento de su creación: fomentar y mostrar una relación equilibrada entre la humanidad y el medio ambiente. Resguardar un territorio apto para la conservación de la población de ciervo de los pantanos, carpinchos, lobitos de río, gatos monteses, coipos y pavas de monte. Conservar ambientalmente el área, a través del desarrollo humano y apoyo logístico a la investigación y estudio del ecosistema.

- Pilar. Reserva natural.⁶

Categorías de protección: municipal.

Creación y localización: creada por la ordenanza municipal 44/91, promulgada por decreto municipal 147/91 y ampliada por ordenanzas posteriores. Está ubicada en el partido de Pilar, cerca del centro urbano, con una superficie de 268 ha.

Fundamento de su creación: protección del ambiente natural. Con-

5.— Son áreas de ecosistemas terrestres y costeros reconocidas internacionalmente por el Programa sobre el Hombre y la Biósfera de la UNESCO. Tienen la característica de que la mayor parte de su territorio puede estar habitada por seres humanos y en tal territorio se pueden realizar actividades que se consideran no afectan negativamente al medioambiente, por ejemplo ganadería extensiva y racional o actividades de explotación forestal sustentable (www.ambiente.gov.ar).

6.— Según la legislación vigente, las reservas naturales serán «aquellas áreas de la superficie y/o del subsuelo terrestre y/o cuerpos de agua existentes en la provincia que, por razones de interés general, especialmente de orden científico, económico, estético o educativo deban sustraerse de la libre intervención humana a fin de asegurar la existencia a perpetuidad de uno o más elementos naturales o la naturaleza en su conjunto, por lo cual se declara de interés público su protección y conservación»(art 1, ley 10.907).

servación la flora y la fauna a través de la Declaración de Interés Ecológico Municipal (por la ordenanza 82/03, decreto 931/03), como por ejemplo los bosques de sarandí colorado, uno de los pocos del país, que ha sido declarado monumento municipal por el consejo deliberante local.

- Quinta Cigordia. Reserva natural municipal.

Categorías de protección: municipal.⁷

Creación y localización: fue fundada en el año 1973 por la ordenanza municipal 3075/73 y declarada «Reserva forestal y paisajística» en 1993. Se encuentra en el partido de Luján, con una superficie de 15 hectáreas y más de 500 metros de costa sobre el río Luján.

Fundamento de su creación: promover la educación ambiental y fomentar el desarrollo de hábitos conservacionistas. Proteger los remanentes de naturaleza frente a la expansión de los centros urbanos.

- Talar de Belén. Reserva privada.⁸

Categorías de protección: privada.

Creación y localización: fue creada en 1991 a través de un convenio firmado entre el propietario y la Sociedad Ornitológica del Plata. Emplazada en el partido de Escobar, posee una superficie de 100 ha.

Fundamento de su creación: resguardar un ambiente natural donde se desarrollan bosques de talas que ocupan las barrancas, bajos inundables y bosques ribereños del río Luján. Valorizar especies correspondientes a los biomas del Espinal, Pastizal Pampeano y Delta del Paraná.

7.— Las Áreas Naturales Provinciales se hallan agrupadas en Unidades Funcionales de Conservación de acuerdo a la ley 10.907/94 y modificatorias de Parques y Reservas Naturales. Se categorizan en Parques Provinciales, Reservas y Monumentos Naturales y Refugios de Vida Silvestre. A través de esta ley se posibilita la participación de los bonaerenses, incorporando las categorías de Reservas Municipales y Privadas.

8.— «El reconocimiento de las Reservas Naturales Privadas o de las Mixtas que estuvieran constituidas en parte por propiedades particulares, deberá contar con el consentimiento previo del titular del dominio, quien deberá ser notificado en firma fehaciente y podrá oponerse al dictado de la declaración en el término de treinta (30) días hábiles, contados desde la fecha de su notificación. Si la resolución quedara firme, la Autoridad de Aplicación dispondrá la anotación de la afectación de la propiedad al régimen de reserva natural, tal como lo establece el artículo anterior. Quienes resulten nuevos propietarios, en virtud de transferencia de dominio efectuada con posterioridad a la inscripción referida, quedarán igualmente sujetos al régimen de la reserva» (artículo 7, ley 12.459, modificatoria de la ley 10.907).

144 • María Inés Botana | Gabriela D’Amico | Andrea Pérez Ballari

Nombre	% del área de estudio
Reserva Nacional Otamendi	16,51
Reserva Natural del Pilar	100,00
Reserva privada Club Náutico Escobar	100,00
Reserva privada El Talar de Belén	25,83
Reserva privada Raúl «Lalo» Mandojana	74,95
Reserva provincial de usos múltiples Río de Luján	32,29

Cuadro 6.1. Áreas de reservas y participación (en valores porcentuales) dentro del área de estudio. Fuente: elaboración propia (2009).

- Raúl «Lalo» Mandojna. Reserva privada.
Categorías de protección: privada.
Creación y localización: localizada en el partido de Escobar.

6.4 Proximidad y solapamiento entre áreas naturales protegidas y urbanizaciones cerradas polderizadas

En las áreas de reservas descritas se identifica la presión del ser humano, especialmente aquella que responde a la racionalidad capitalista guiada por la especulación de la tierra con el objetivo de recuperar tierras consideradas marginales en el espacio metropolitano. Esto ha incidido en la generación y agravamiento de áreas con alta fragilidad ambiental.

En relación al total de superficie del área de estudio, las áreas naturales protegidas comprenden un 1 % de la misma con 1.245 hectáreas. Cabe destacar que la superficie de las urbanizaciones cerradas polderizadas del área es siete veces mayor a la ocupada por estas reservas.

Respecto de la localización de las áreas naturales protegidas y las urbanizaciones cerradas polderizadas es posible distinguir:

1. las contenidas dentro del área de estudio cuyo detalle se indica en el cuadro 6.1;
2. aquellas que no se encuentran dentro del área de estudio pero que por su dimensión e importancia pueden verse afectadas en su dinámica debido a la proximidad con este tipo de emprendimientos; tal el caso de la Reserva de biósfera Delta del Paraná cuya superficie alcanza las 88.624 hectáreas.

De las figuras 6.1 y 6.2 se desprende que en el área de estudio el emplazamiento de muchas de estas particulares formas de emprendi-

mientos inmobiliarios se lleva a cabo con algún nivel de solapamiento con áreas constituidas reservas naturales:

- La Reserva privada Raúl «Lalo» Mandojana está ocupada en su totalidad por el barrio El Cazal.
- La Reserva privada Club Náutico Escobar forma parte de las urbanizaciones del barrio El Cube y Club Náutico Escobar.
- El emprendimiento Puerto Palmas, adyacente a la Reserva de Otamendi y cercano a la Reserva río Luján.
- La Reserva Talar de Belén, adyacente al Club Náutico Escobar y el barrio El Cube.

De acuerdo a las áreas naturales protegidas y su proximidad a urbanizaciones cerradas polderizadas, estas se encuentran en un radio inferior a los 15 km. con respecto a las primeras.

6.5 Intervención antrópica en el entorno inmediato de las áreas naturales protegidas

La localización de las urbanizaciones cerradas polderizadas, superpuestas o en proximidades de las áreas naturales protegidas, profundiza las problemáticas ambientales dentro de las reservas como fuera de las mismas. Entre ellas se destacan:

- Desaparición de áreas de amortiguación.
- Transformación de zonas al interior y en el entorno de las reservas por la construcción de equipamiento e infraestructura asociados o no a las urbanizaciones cerradas polderizadas.
- Pérdida de ecosistemas naturales (humedal) con la consecuente pérdida de biodiversidad.
- Vulneración del marco normativo.
- Desaparición de áreas de amortiguación.

Se produce a partir de la presión que ejerce la expansión urbana con la construcción de urbanizaciones cerradas polderizadas sobre áreas naturales protegidas o su entorno.

El problema radica en la formación de cinturones urbanísticos que terminarían por asfixiar los espacios naturales, anulando la existencia de las imprescindibles áreas perimetrales de protección que deben ejercer la función amortiguadora de territorios con efecto «colchón». Lo que acontece es la «no generación de “efecto frontera” esto es, la generación de contrastes radicales entre ámbitos territoriales distintos producidos por la ordenación y la gestión completamente diferenciadas para espacios cuyo valores naturales son idénticos; espacios contiguos, incluso, en muchas ocasiones» (Delgado Viñas 2008, pág. 308). Es decir, no se tiene en cuenta la importancia de las áreas de amortiguación como cintu-

146 • María Inés Botana | Gabriela D’Amico | Andrea Pérez Ballari

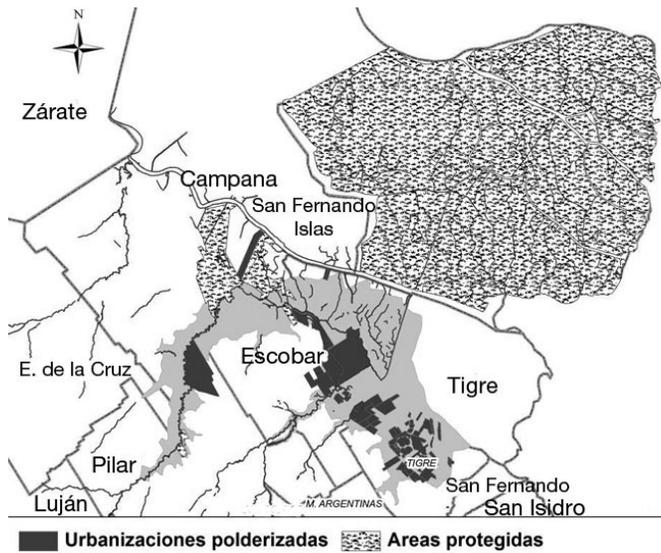


Figura 6.1. Localización de áreas protegidas y de urbanizaciones cerradas polderizadas. Fuente: Pérez Ballari y otros, 2009.

rones protectores de las reservas, visualizándose entre las mismas y los emprendimientos inmobiliarios, un contraste tanto paisajístico como de usos.

Al respecto existe una incompatibilidad de usos entre los que son propios de las reservas y los que se encuentran en su entorno, que debieran conformar las áreas de amortiguación y cumplir la función de cinturón protector. Según Méndez,⁹ no se está teniendo en cuenta la mirada desde la biología de la conservación, que intenta explicar cómo coexisten los ambientes naturales con las sociedades.

Por otra parte, esta expansión entra en contradicción con el mismo interés de los constructores inmobiliarios por hacer de estos espacios naturales protegidos y del patrimonio natural, en general, un sustento de promoción para sus emprendimientos que con la idea de vender justamente estas características (lo natural, el paisaje, lo verde, el ocio), terminan por destruirlas o convertirlas en áreas que sufren dinámicas regresivas producto del avance de la urbanización.

9.— Entrevista con la Técnica Universitaria Mariana Méndez, junio de 2010.

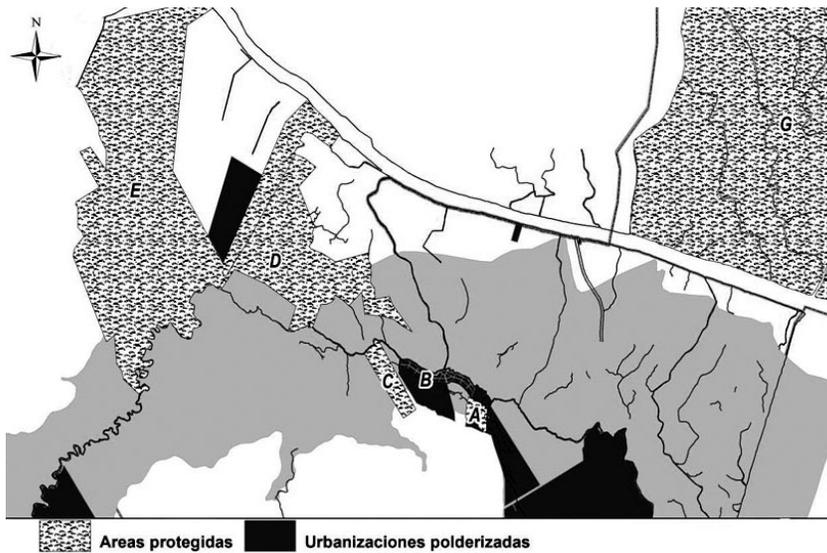


Figura 6.2. Detalle de proximidad y superposición de urbanizaciones acuáticas sobre áreas protegidas. A= Reserva privada «Lalo» Mandojana; B= Reserva privada Club Náutico Escobar; C= Reserva privada El Talar de Belen; D= Reserva provincial de usos múltiples Río de Luján; E= Reserva natural Otamendi; G= Reserva de la biósfera Delta del Paraná. Fuente: elaboración propia (2009).

6.6 Transformación de zonas al interior y en el entorno de las reservas por la construcción de equipamiento e infraestructura asociados o no a las urbanizaciones cerradas polderizadas

El emplazamiento de urbanizaciones cerradas y de ciertas actividades económicas genera la necesidad de infraestructuras asociadas a las mismas, tales como la apertura de nuevas vías de circulación, construcción de calles de distinta jerarquía (red domiciliaria, avenidas, autopistas) y de equipamiento de servicios como redes de desagües pluviales y cloacales; agua corriente, energía eléctrica y alumbrado público; gas natural, telefonía y cable, plantas de tratamiento de efluentes, entre otros.

Considerando la falta de áreas de amortiguación, el tendido de infraestructuras y redes se ha efectuado en muchas ocasiones próximas a áreas naturales, con la consecuente alteración o destrucción del carácter que justifica esa condición.

La creación de infraestructura impacta de manera directa, en tanto se la realiza al interior de la reserva (por ejemplo la construcción de un camino, el tendido de una red de alumbrado, etcétera) pero también

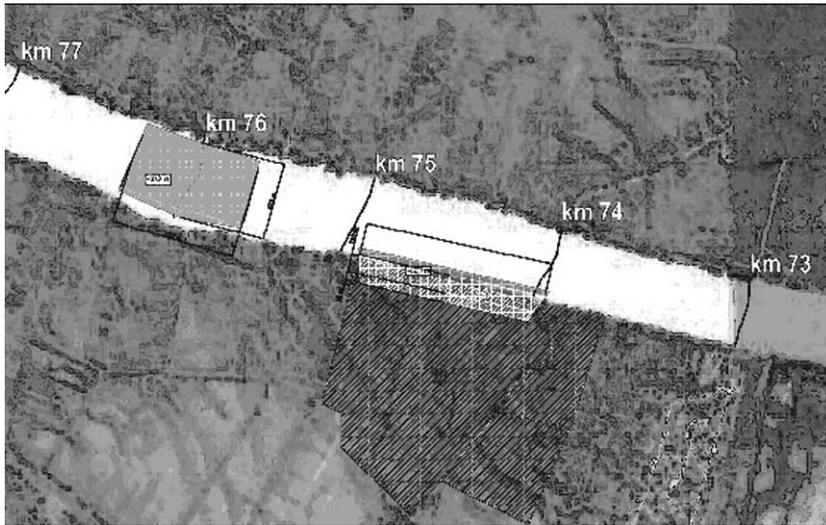


Figura 6.3. Planta de regasificación Escobar. Fuente: ENARSA, <http://www.enarsa.com.ar/pdf/ProyectoGNLEscobar.pdf>.

puede darse un impacto indirecto cuando se la construye fuera de este área, con efectos secundarios que aparecen en su interior.

El caso de la planta regasificadora de Escobar puede ilustrar el impacto de la localización de infraestructura vinculada a una actividad económica (en este caso, la conversión de gas líquido a gaseoso) sobre el ecosistema de humedal.

El proyecto de regasificación de gas natural líquido (GNL) e inyección de gas natural de la provincia de Buenos Aires, promovido por una asociación conformada entre la empresa YPF y ENARSA, está localizado sobre un predio de 125 hectáreas a la vera del río Paraná de las Palmas, en el kilómetro 70 (figura 6.3). El mismo está destinado a inyectar al sistema nacional 8 millones de metros cúbicos de gas por día (un 6 % del consumo nacional diario).

La planta regasificadora se encuentra lindante a la Reserva Los Talarés y el Club Náutico Escobar, además de localizarse en las cercanías de la Reserva Natural Otamendi.

Al respecto, los principales daños socioambientales a los que estaría expuesta la población resultarían del tendido de cañerías, que atravesará en unos 30 kilómetros el área de humedales, debiendo excavar el suelo para su posicionamiento, siendo que el acuífero en esa área se encuentra cercano a la superficie, además del peligro de explosión por derrame de gas líquido. Sumado a ello, la incompatibilidad de usos del suelo,

resultante del uso industrial con los usos preexistentes de tipo recreativo y residencial.

6.7 Pérdida de ecosistemas naturales (humedal) con la consecuente pérdida de biodiversidad

Teniendo en cuenta los beneficios que el ecosistema de humedal proporciona en materia medioambiental, y que las áreas naturales protegidas del área de estudio fueron creadas, en gran medida, para conservar dicho ecosistema, una de las problemáticas a mencionar es justamente la pérdida de este mismo y sus beneficios ambientales.

Una de las causas es el cambio en la cobertura vegetal. El desmonte del humedal impide que estos ecosistemas cumplan con su función de retención y almacenamiento de los excedentes de lluvias y escorrentía, mitigando inundaciones en sus cercanías y frenando, gracias a la vegetación, la velocidad del agua. Asimismo, resulta perjudicada la recarga de napas subterráneas, tanto en cuanto al mantenimiento del nivel de las mismas como su purificación (la vegetación del humedal ayuda a la retención de nutrientes). Por consiguiente, el humedal pierde su capacidad de depuración.

Otro de los grandes problemas ambientales con los que se enfrentan las reservas es la propagación de especies exóticas. La construcción de urbanizaciones cerradas polderizadas ha generado y profundizado la introducción de especies exóticas en las lagunas y parquizado, con la consecuente desaparición del hábitat y la diversidad de flora y fauna que caracteriza al bioma del lugar.

Distintos tipos de plantas no nativas afectan los ambientes naturales de las reservas. El bosque de la barranca, por ejemplo, se ve invadido por especies foráneas como la mora y el ligustro, los cuales prosperan y desplazan a especies autóctonas como el tala y el espinillo. Así se crean los «bosques silenciosos» que no son utilizados por la fauna nativa. Para revertir la situación se han introducido especies nativas, las cuales serán utilizadas para repoblar las distintas áreas que se encuentran gravemente invadidas por las ya mencionadas especies exóticas.

También se ven afectadas por la caza y pesca furtiva, la cual se combate con una estricta vigilancia y campañas educativas por parte de los guardaparques. Tenemos que tener en cuenta que el área de estudio se vio afectada por parte de la actividad humana (ganadería, caza, pesca) lo cual llevó a la desaparición de especies como el venado de las pampas, el puma, el yagareté y la vizcacha. Esto afecta notablemente el funcionamiento ecológico ya que algunas plantas como la Chilca, crecen exuberantemente por falta de herbívoros.

150 • María Inés Botana | Gabriela D’Amico | Andrea Pérez Ballari

Asimismo, existen diversos problemas de conservación que afectan la flora y fauna de una forma considerable. Algunos asentamientos humanos situados en los límites de las reservas, realizan sueltas de ganado vacuno para pastorear, lo cual perjudica tanto a la flora como a la fauna autóctona. Estas acciones destruyen progresivamente la vegetación nativa, pudiendo acelerar procesos como la erosión, o transmitir enfermedades parasitarias del ganado a las especies silvestres.

6.8 Vulneración de los marcos normativos

Frente al avance de la expansión urbana, la declaración de un área natural como espacio protegido ya no es garantía de su supervivencia como tal. Las normativas resultan ser vulnerables ante la presión inmobiliaria, sobre todo de las urbanizaciones cerradas como las aquí estudiadas, ya que la cercanía o la posesión de áreas de reserva en la misma urbanización, actúa como un plus valorativo a la hora de promocionarlas. Se destaca, por lo tanto, una contradicción entre el estatus de área protegida con el carácter de estos emprendimientos urbanísticos, donde el estado en sus diferentes niveles y organismos (según la categoría que posean las reservas), no siempre cumple con su función de velar por el cumplimiento de las normas.

Al respecto y tomando como ejemplo el caso de la creación de las Reservas Naturales Estrictas, el decreto nacional 2.148/90 declara en el artículo 4 y el artículo 5 i y j:

«Art. 4: Quedan prohibidas en las reservas naturales estrictas todas las actividades que modifiquen sus características naturales, que amenacen disminuir su diversidad biológica o que, de cualquier manera, afecten a sus elementos de fauna, flora o gea, con excepción de aquellas que sean necesarias para el manejo y control de las mismas.

Art. 5: i) El tránsito de todo tipo de vehículos, en sendas y fuera de ellas y el de aeronaves operando a baja altura, con excepción del necesario para fines científicos, de control o manejo; j) La construcción de edificios o instalaciones, caminos u otras obras físicas de desarrollo, con excepción de aquellas mínimas necesarias para la administración, control, manejo y la observación científica».

De esto se interpreta que la construcción de cualquier tipo de infraestructura vial, por ejemplo la construcción de un camino – como se verá en el caso particular de la Reserva Natural Otamendi – estaría infringiendo la normativa vigente.

6.9 Problemáticas ambientales en la Reserva Natural Otamendi en relación a las urbanizaciones cerradas polderizadas

La Reserva Natural Otamendi fue creada en el año 1990, por el decreto nacional 2.149 a través del cual el área pasa finalmente a ser protegida por la Nación, constituyendo la primer Reserva Natural de la APN (Administración de Parques Nacionales) en la provincia de Buenos Aires. Fue delimitada sobre terrenos otrora pertenecientes al Consejo del Menor y la Familia, y debe su nombre a Rómulo Otamendi, antiguo dueño de esas tierras. Está ubicada al noreste de la provincia de Buenos Aires, en el partido de Campana, siendo sus límites la ruta 9, el río Luján, el río Paraná de las Palmas y propiedades privadas. Posee una superficie de 3.000 ha, constituyendo aproximadamente el noventa por ciento zonas bajas e inundables, por lo que, dada su ubicación geográfica dentro de la zona más densamente poblada del país, presenta una enorme importancia como humedal. Un 16 % del total de superficie de dicha reserva se encuentra localizada dentro del área de estudio.

La reserva está localizada en la provincia geológica Chaco-pampeana dentro del ambiente conocido como «pampa ondulada». Presenta tres unidades que la estructuran con respecto al relieve: terrenos bajos inundables y terraza alta, con una barranca entre medio de ellas.

Los fundamentos de su creación fueron el de proteger ambientes naturales tales como las selvas ribereñas del Paraná de las Palmas, bajos asociados al delta del Paraná, barrancas naturales con bosques de tala y zonas altas con pastizales pampeanos, como también el de proteger especies amenazadas como el lobito de río, el federal y el ciervo de los pantanos (este último declarado «monumento natural» por la ley nacional 22.351).

En cuanto al marco normativo, la Reserva Natural Otamendi presenta diferentes categorías, tanto nacionales como internacionales: es

Reserva Natural Estricta, sitio RAMSAR, Área de Importancia para la Conservación de las Aves (AICA)¹⁰ y Área Valiosa del Pastizal (AVP).¹¹

Cuenta con un entorno altamente complejo, diferenciado y en el cual intervienen distintos actores que a través de sus lógicas ejercen presión sobre ella. Las problemáticas ambientales que la afectan son variadas, y muchas de ellas, están relacionadas a usos de suelo no compatibles con la misma. Se puede visualizar que las urbanizaciones polderizadas serían las que ejercen un mayor impacto por la transformación que ocasionan en el medio y el conjunto de otras actividades y usos de suelo que generan a su alrededor.

Frente a esta reserva natural se encuentra un hotel cinco estrellas (Sofitel) que acompaña la oferta de servicios y desarrollo del área próxima a las urbanizaciones cerradas polderizadas. Para su construcción se realizó movimiento de suelos, lagunas internas, como así también el desplazamiento hacia el norte del curso del arroyo El Pescado que desemboca en la laguna del mismo nombre dentro de la Reserva Otamendi. A su vez, sobre el predio y márgenes del arroyo se construye una planta de tratamiento y depuración de efluentes cloacales. La construcción de la misma produjo en los primeros años inundaciones en barrios preexistentes como El Bosque Country Club que data de fines de la década del setenta.

Otra de las problemáticas detectadas y que se vincula a lo anteriormente mencionado respecto de la vulneración del marco normativo de

10.— Ha sido la primer AICA del país. Las áreas AICA han sido creadas por iniciativa de BirdLife International en el año 1995, y sus funciones son la identificación, documentación y conservación de sitios críticos para las aves del mundo, incluyendo actividades de manejo, educación ambiental, instrumentos legales, investigación, monitoreo y protección. La condición para que un sitio se convierta en AICA es que presente comunidades de aves amenazadas, de distribución restringida (endémicas), confinadas a biomas sudamericanos y/o especies congregatorias. En Argentina, existen en la actualidad 273 AICAs, de las cuales «alrededor del 36 % de las AICAs están completamente incluidas dentro de las redes nacional y provinciales de áreas protegidas, reservas privadas y otras formas de protección. Unos 143 sitios no están protegidos y otros 32 sólo parcialmente, resaltando la necesidad de su conservación» (<http://www.avesargentinas.org.ar/cs/conservacion/aicas/home.htm>).

11.— Se considera AVP cuando el bioma pastizal en determinada área se encuentra bien conservado, entendiéndose a dicho bioma como «todas aquellas formaciones vegetales con predominio de un estrato herbáceo cubierto mayormente por gramíneas como pastizales, estepas gramíneas y abras» (Bilenca y Miñarro 2004, pág. 50). En Argentina existen unas 49 AVPs. De las 48 AVPs identificadas en el bioma pastizal de la región del Río de La Plata, aproximadamente la mitad se encuentran, en su totalidad o solo en parte, en algún área protegida.

las reservas naturales estrictas, se da a partir de la construcción de un camino de acceso a una de las urbanizaciones.¹² La controversia fue desatada ya que dicho camino atravesaría un sector de gran relevancia ambiental de la reserva, sirviendo de conexión a la urbanización cerrada Puerto Palmas, Pueblo Ecológico con la autopista Panamericana (figura 6.4, camino 1). El mismo estaría elevado unos 4 metros por encima del nivel del terreno, siendo una de las principales consecuencias el freno al libre escurrimiento de las aguas (por ejemplo, los desbordes del río Luján y Paraná de las Palmas no llegarían a la zona posterior del camino, poniendo en peligro parte del humedal) y la ruptura del hábitat de numerosas especies animales y vegetales.

El conflicto involucró a la propia Reserva, a la urbanización Puerto Palmas y a los vecinos del Paraje Los Ciervos, pertenecientes al partido de Campana. Según una denuncia en la municipalidad de Campana, el cierre de este camino dejó desconectados a los habitantes de unas 1.839 hectáreas, aunque los mismos no establecieron un consenso sobre posicionarse a favor o en contra de la reapertura del camino. El anuncio de la construcción del camino inició en el año 2000, año en el cual los trabajadores de la Administración de Parques Nacionales (APN) realizaron la denuncia.

El pedido de apertura del camino fue rechazado en el año 2003. La APN ofreció la utilización de un camino alternativo (figura 6.4, camino número 2).

El camino alternativo (2) denominado Islas Malvinas es utilizado por el INTA delta y la propuesta de la APN era hacer un tramo que faltaba cerca del albardón. Los vecinos del Paraje Los Ciervos se cuestionaron sobre la existencia de un camino abierto a todo el público que propiciara la libre circulación. Esto incidiría cambiando completamente la vida en el paraje. Si bien les permitía sacar más fácilmente su producción o intentar llevar adelante otro tipo de actividades como el ecoturismo, no llegaron a ponerse de acuerdo.

En el año 2005, el juez Faggionato Márquez, no aceptó un amparo de la constructora para la construcción del camino, desconociendo que el mismo se hubiese planteado desde antes de la creación de la reserva (en realidad, la empresa Brenna compró los terrenos en el año 2001, con posterioridad a la creación de la reserva).

El primer fallo de Faggionato Márquez no era favorable a la reserva y ponía en duda la existencia de la misma ya que cuestionaba el instrumento de creación, que era un decreto y no una ley.

12.— El camino en cuestión, que sale a la altura de la estación de Luján en el kilómetro 65,49, ya existía desde antes de la declaración del área como reserva natural estricta, realizado a inicios del siglo xx, y luego cerrado a la circulación.

154 • María Inés Botana | Gabriela D’Amico | Andrea Pérez Ballari

El fallo de segunda instancia reconoció a la Administración de Parques Nacionales como autoridad. La cámara de San Martín reconoció que Parques Nacionales era la autoridad de aplicación.

Ese mismo año ocurrió un giro en la cuestión cuando el juez autorizó la realización de un estudio de impacto ambiental, que no poseía los parámetros de la APN para su realización. La APN había definido los términos de referencia para dicha evaluación de impacto ambiental que fue rechazado.

Asimismo el estudio de impacto ambiental fue realizado por la misma parte interesada. No debiendo serlo, de algún modo esto cuestiona la objetividad de la misma.

En el año 2008, el juez autorizó finalmente la reapertura del camino solicitado por la empresa. Para llevar a cabo el fallo, el juez se basó en un mapa de Geodesia de la provincia de Buenos Aires, con el que no se contaba en la anterior sentencia, donde aparecía la traza del camino. Teniendo esto en cuenta, «habiéndose demostrado la preexistencia del camino en cuestión, ello importa la imposibilidad de un daño ambiental relevante y que sólo deberá realizarse un mero informe medioambiental» (inciso III). El juez también pidió a la empresa realizar un estudio de impacto y hacerse cargo de los perjuicios que este emprendimiento pudiera traer. El fallo resolvió modificar de alguna manera la sentencia, determinando que la traza a ejecutarse a partir del camino ya existente y de acuerdo a lo que figura en el mapa de la Dirección de Geodesia de la provincia de Buenos Aires, deberá respetar la frontera del Área de Reserva Estricta y únicamente podrá introducirse en la misma por el límite con los inmuebles de particulares, hasta llegar a los predios de la accionante. Esto es así, por la alternativa del trayecto más corto en los términos del artículo 3.074 del Código Civil y que implique menor impacto ambiental (resolución 1º del Tribunal). Los responsables de la construcción del camino deberán incurrir en el «pago del precio de las tierras y la reparación de todo otro perjuicio que la traza ocasione, con costas a la vencida».

En la actualidad, se ha reanudado la construcción del barrio privado colindante a la reserva. Desde la misma empresa se ha constatado que en el año 2009 hubo sentencia a favor de la misma, y que se encuentran en la etapa de armado del proyecto. Según fuentes de la APN el caso seguiría en instancia judicial.

6.10 Reflexiones finales

A lo largo de este capítulo se ha puesto en evidencia la escasa valoración que se da a las áreas protegidas, aún cuando están reconocidas por leyes, decretos y ordenanzas. Los límites legales de estos espacios



Figura 6.4. Infraestructura vial proyectada sobre área protegida. Fuente: elaboración propia en base a: <http://salvemosalareserva.blogspot.com/2008/09/peligra-la-reserva-natural-otamendi.html> (agosto de 2008).

naturales protegidos son muy vulnerables y totalmente expuestos a la especulación urbanística. De allí deviene la constante necesidad de que instrumentos de ordenamiento territorial y planificación ambiental, a partir de usos de suelo y actividades amigables al entorno inmediato de estas áreas, sean utilizados y sirvan eficazmente como fronteras legales capaces de frenar el acoso urbanístico sobre estos espacios.

El caso de la Reserva Natural Otamendi muestra que claramente necesita ser protegida no solo hacia su interior, sino en el cinturón que todavía y cada vez menos, la separa de los espacios urbanizados. El ordenamiento territorial en esta área de frontera, debe atinar a la localización de usos y actividades compatibles al uso de la reserva, para evitar el desequilibrio territorial, impactos ambientales, riesgos ambientales, y falta de control y coordinación entre organismos públicos.

El conflicto en torno a la construcción del camino es claramente un primer indicio del proceso de «urbanización» de un área natural protegida y entra en total contradicción con el carácter del área como sitio

156 • María Inés Botana | Gabriela D’Amico | Andrea Pérez Ballari

RAMSAR. En este sentido se tiende a la disminución de espacios que cumplen una función ecológica y brindan servicios a la sociedad – solo y nada menos que con su existencia como espacios de preservación de la naturaleza – en concomitancia con una visión mercantilista del territorio.

Capítulo 7

Proyectos inmobiliarios y proyectos alternativos en humedales. Un ejercicio de rentabilidades comparadas

Patricio Narodowski y Demian Panigo

.....

7.1 Introducción

El objetivo del capítulo es mostrar que tanto el herramental explicativo de la economía ambiental, como de la economía ecológica, son limitados para comprender la problemática de la protección de los recursos naturales. Para ello se utiliza el caso de la construcción de urbanizaciones cerradas polderizadas en los humedales de la cuenca baja del río Luján: se intenta mostrar que estos enfoques pasan por alto una serie de cuestiones estructurales vinculadas a la conformación del territorio y a la especificidad del negocio, que explican los procesos y que las soluciones son difíciles de aplicar sin grandes modificaciones de los contextos, son voluntaristas.

Para cumplir con el objetivo del capítulo, se desarrollan un proyecto de barrio cerrado polderizado con lagunas y uno alternativo, de utilización sustentable de los humedales mediante un paseo recreativo. Para la elaboración de los datos se realizaron consultas a informantes claves y se siguieron los precios en los medios de comunicación especializados.

Se realiza la comparación de las TIR (tasa interna de retorno), mostrando las grandes diferencias del proyecto inmobiliario, se proponen alternativas de política para la conservación y el usufructo comunitario de los humedales y se exponen las dificultades para llevarlas a cabo, fundamentalmente por el entramado socioeconómico y político que sostiene el modelo. Luego se sacan las conclusiones.

7.2 El cálculo de los beneficios de la renta inmobiliaria y de la puesta en valor de la tierra para proyecto de barrio cerrado polderizado con lagunas

En la práctica, lo que se pretende mostrar es que en el actual modelo de desarrollo, el potencial negocio inmobiliario sobre los humedales existentes no tiene competidor. Para ello se ha obtenido la TIR de un caso hipotético de inversión inmobiliaria y de otro de uso limitado de los humedales sin fines constructivos (paseo recreativo).

El caso de una inversión inmobiliaria se desarrolla en la zona descripta y supone la construcción de un barrio cerrado de tipo polderizado con lagunas. Los cálculos se realizan por hectárea e incluyen el diferencial de la renta inmobiliaria de la tierra, es decir, la que se obtiene por el bajo valor de la compra inicial realizada en la década del setenta (se calcula, en función de lo informado por informantes claves e inmobiliarias de la zona: un valor de compra actualizado por tasa de interés pasiva de 15.768 dólares y un precio de mercado de 38.461 dólares la hectárea). Esta renta es consecuencia de la capacidad de los desarrolladores – política y económica – de poner en valor unas tierras en las que, en la práctica, estaba prohibido construir viviendas.

Por otro lado se supone que, en promedio, el 75 % del lote corresponde a tierra firme (rellenada y con terraplenes) y el 25 % restante a laguna (excavada). Los costos de estas obras de movimiento de suelo y pavimentación – que se distribuyen en dos años – ascienden a los \$ 1.748.139.

También se asume la realización de las obras necesarias para brindar todos los servicios (alumbrado general, instalaciones eléctricas, agua y cloacas y desagües pluviales, gas). Estas tienen un costo de \$ 514.520,65. Se trata de obras de una envergadura notable y un elevado costo que representa un cuello de botella importante para un desarrollador mediano.

De los números hasta aquí expuestos, se desprende que el negocio inmobiliario examinado está solo reservado (porque fue creado por ellos) a las grandes empresas, con capacidad de lobby para poder poner en valor (vía artimañas legales) tierra otrora no apta legalmente para la construcción, que cuentan además con capacidad financiera y de gestión de grandes proyectos.

Adicionalmente, en el cuadro sucesivo se presenta la estructura general de gastos e ingresos, en donde se aprecia la inclusión de gastos de «estudios» y comerciales, que no impactan decididamente en el resultado. Para el cálculo de los resultados, no se incluye el negocio de la construcción de las viviendas.

El precio de venta utilizado es el que surge de lo planteado por informantes claves de barrios cerrados polderizados con lagunas e inmo-

Proyectos inmobiliarios y proyectos alternativos... • 159

Item	Descripción	Cant.	Precio unitario en \$	Total
1	0 Tareas preliminares			
	1 Limpieza, instalaciones para vigilancia y cercado (gl)	1	23.000	23.000
	Subtotal			23.000
2	0 Movimientos de suelos			
	1 Escavaciones. Sup. 25 % (2,5 m promedio) (m ³)	6.250	19,4	121.234,94
	2 Relleno con suelo para terraplén. Sup. 75 % (4,0 m promedio) (m ³)	30.000	39,72	1.191.566,27
	3 Relleno con suelos seleccionados para terraplén. Sup. 75 % (0,6 m promedio) (m ³)	4.500	55,42	249.397,59
	4 Colocación suelo orgánico para parquización Superficie 75 % (0,4 m promedio) (m ³)	3.000	26,79	80.361
	Subtotal			1.562.198,8
3	0 Estructura de pavimento (400 m x 3,5 m incidencia por ha)			
	1 Sub-base de suelo seleccionado esp. =0,20 m (m ²)	1.400	11,08	15.518,07
	2 Base suelo cemento 0,15 m (m ²)	1.400	42,49	59.485,94
	3 Riego de imprimación y curado (m ²)	1.400	2,77	3.879,52
	4 Riego de ligadas (m ²)	1.400	1,85	2.586
	5 Carpeta de concreto asfáltico 0,05 m (m ²)	1.400	58,19	81.469,88
	Subtotal			162.939,76
	Total			1.748.139,00

Cuadro 7.1. Movimiento de suelos. Fuente: elaboración propia en base a consultas a informantes calificados.

biliarias con terrenos similares en venta en la zona. Para el cálculo de ingresos se ha asumido la distribución del terreno en lotes de 1.250 m², con un valor de \$ 750 el metro cuadrado (recordando que la tasa máxima de utilización por hectárea para la venta de terrenos es del 70 %: 75 % de tierra firme menos el 5 % para usos comunes).

Las ventas se terminan de realizar en cinco años. Calculados los beneficios para un período de diez años (para hacerlo comparable con el proyecto de paseo recreativo aún no expuesto), los resultados son extraordinarios:

160 • Patricio Narodowski | Demian Panigo

1. Si se utiliza para el cálculo de la inversión inicial el valor de compra actualizado de la tierra, la TIR del proyecto se eleva al 566 %.
2. Alternativamente, si consideramos para dicho cálculo el valor actual de mercado de la tierra sin obras (es decir, si se descuenta la renta que surge de la capacidad de los desarrolladores de haber puesto en valor – con métodos no del todo claros – tierra inicialmente no apta desde el punto de vista legal) la TIR es menor, pero aun enorme: 223 %.

7.3 El cálculo de los beneficios del proyecto alternativo de utilización sustentable de los humedales (paseo recreativo)

El ejercicio consiste ahora en comparar la inversión inmobiliaria realizada sobre tierras inicialmente no aptas y con una documentación legal precaria, con un proyecto que busca cuidar los humedales que en este ejemplo consiste en un paseo abierto al público con objetivos educativos y atracciones vinculadas al medio ambiente. Para ello el paseo debe estar dotado de senderos, construcciones para albergar actividades colectivas y servicios mínimos; por eso el proyecto supone escaso movimiento de tierra, costos de infraestructura más acotados y gastos de publicidad concentrados al inicio del proyecto. También se asume que los gastos en estudios por hectárea son más bajos debido al escaso riesgo ambiental y la menor necesidad de lobby asociados a esta propuesta.

Para calcular los ingresos, se ha supuesto un número creciente de visitantes que se estabilizará en 20.000 anuales, es decir, unos 400 por fin de semana. Al igual que en el caso anterior, el cálculo de beneficios depende del valor inicial estimado para la inversión en el lote.

1. Si se utiliza el valor histórico actualizado, la TIR de este proyecto asciende al 21 %.
2. En el caso alternativo (valor de mercado), la TIR sólo llega la 16 %.

Además el retorno es mucho más lento y la gestión del negocio mucho más difícil que la del proyecto inmobiliario.

Puede observarse que la rentabilidad de los negocios inmobiliarios en humedales es de las más altas de la economía, y que, en comparación, una versión «ecológica» de su utilización es escasamente rentable (aunque continúa siendo un proyecto atractivo en comparación con las tasas de rentabilidad promedio de la economía).

Una pregunta interesante para desarrollar es en cuánto debe subsidiar el Estado al paseo, para generar una TIR equivalente a la que el privado puede obtener con el proyecto inmobiliario. Con los números de los ejercicios desarrollados se verifica que la TIR del paseo recreativo

sólo puede igualar el 223 % del caso inmobiliario cuando cuenta con un subsidio del Estado que supera los \$ 535.000 anuales por hectárea.

A modo de ejemplo, nótese que replicando estos resultados para las aproximadamente 8.000 hectáreas de humedales aún vírgenes existentes en Escobar,¹ el costo fiscal para el municipio (o el gobierno provincial, según el caso) de conservación ecológica de dichos terrenos (con proyectos similares a los del paseo recreativo) supera los \$ 2.500 millones anuales.

7.4 Alternativas de política para la conservación y el usufructo comunitario de los humedales

De los ejercicios previamente desarrollados se puede observar que de no mediar restricción normativa alguna al uso indiscriminado de la tierra, no existen alternativas de mercado superadoras del proyecto inmobiliario en humedales. Un esquema de «subsidiarios igualadores» que promuevan en su lugar proyectos ecológicos, resulta fiscalmente insostenible dado el diferencial de TIR existente.

Suponiendo que las modificaciones normativas no alteran sustancialmente el precio de mercado, dicho diferencial se acota sustancialmente (reduciendo así el subsidio igualador necesario) sí se limita el porcentaje de tierra autorizado para la venta inmobiliaria por hectárea.

En el cuadro 7.5 se presentan distintos escenarios de regulación administrativa, en donde la comuna acepta el proyecto inmobiliario en los humedales, siempre y cuando se destine un determinado porcentaje del suelo a paseos ecológicos comunales y del porcentaje restante solamente se lotee el 70 % (quedando el 30 % complementario destinado a preservar parte del humedal incluso dentro del proyecto inmobiliario).

Como se ve en el cuadro 7.5, si el Estado interviene para regular el negocio de modo tal que el proyecto inmobiliario rinda una TIR promedio del negocio inmobiliario urbano (46 %), la restricción bruta en el uso de la tierra (en humedales) debería ser del 60 % (determinando una restricción real del 72 %, una vez que se deduce del negocio inmobiliario el espacio interno garantizado a los humedales).

En términos generales, aún cuando el proyecto inmobiliario siga siendo mucho más rentable que el paseo recreativo privado (incluso cuando se obligue al desarrollador a que de cada 10 m² solamente pueda lotear 2), esta regulación particular permitiría que buena parte de los humedales sigan existiendo y, adicionalmente, puedan usufructuarse por el conjunto de la comunidad.

1.— Según datos de instituciones locales.

7.5 Conclusiones

Estos números demuestran por un lado, que la rentabilidad del negocio inmobiliario es muy alta. También se vio que no cualquiera puede emprenderlo, los recursos necesarios son poder de lobby, alto nivel de financiamiento, gran capacidad de gestión constructiva relativa al movimiento de suelos y la infraestructura y finalmente, el capital relacional para realizar las ventas a un sector socioeconómico privilegiado, que puede pagar un terreno a semejante precio y luego invertir una cifra similar en la construcción de la vivienda. En segundo lugar, se observa que es muy difícil esperar que el mercado ofrezca una mejor alternativa y por ende, el alto costo público de subsidiar otras actividades sustentables (en el ejercicio: un paseo recreativo) para que se iguallen las rentabilidades.

Finalmente se ha demostrado que la única alternativa que queda es la de regular el uso del suelo, y que preservando el 80 % de los humedales, el negocio sigue siendo rentable, incluso si se lo compara con actividades inmobiliarias urbanas y más aun con otros rubros. Esta estrategia además de proteger el recurso y sostener el medio, generaría un tipo de desarrollador menos rentista, más creativo, innovador, dispuesto a trabajar por rentabilidades normales, generaría una mayor diversificación productiva, fortalecería el turismo y otros negocios vinculados al tiempo libre, daría empleo constante.

¿Por qué no se realiza? Como ya se ha analizado en otro capítulo, las empresas involucradas, siempre han ejercido su poder del mismo modo, generando negocios relativos a la conformación del territorio, incidiendo en él hegemónicamente, presionando para manipular las normas y así obtener grandes rentas. La teoría propone estrategias impositivas o medidas restrictivas, pero justamente lo que ha sucedido históricamente – y eso es lo que el voluntarismo de la economía ecológica no pareciera tener en cuenta – es que el Estado no es un actor capaz de ejercer estas políticas, más bien, lo que se ha analizado en este trabajo es que ha legitimado esa forma de territorialización y ha sido un actor clave en el proceso de desintegración vivido. El trabajo demostró que la sociedad entre estas empresas y ciertos niveles estatales que legitiman las operaciones, es categórica, es parte fundamental del propio desarrollo y su perfil rentista.

No se trata de aplicar una regulación aislada, se trata de producir territorio con otro modelo de desarrollo menos jerárquico, innovador y al mismo tiempo redistributivo, que dé beneficios normales, hegemonizado por otros actores.

Proyectos inmobiliarios y proyectos alternativos... • 163

	Descripción	Un.	Cant.	Precio unitario en \$	Total
0	Alumbrado público (instalación subterránea)				
1	Alumbrado público. Columnas de 8 m con pescante, 4 c/100 m instalación básica	un	8	18.183,40	145.467,18
	Subtotal				145.467,18
0	Instalación eléctrica (instalación subterránea)				
1	Excavación, tapado, compactación, provisión y colocación de pases y cableado	ml	200	432,84	86.567,40
2	Conexión (estimado 8 lotes)	un	8	1.202,33	9.618,60
	Subtotal				96.186,00
0	Agua				
1	Excavación, tapado, compactación, provisión y colocación de cañería Ø 75 mm	ml	200	104,42	20.883,53
2	Conexión (estimado 8 lotes)	un	803,21	6.425,70	
	Subtotal				27.309,24
0	Red Gas Natural				
1	Excavación, tapado, compactación de cañería Ø 63 mm	ml	200	128,51	25.702,81
2	Conexión (estimado 8 lotes)	un	8	883,53	7.068,27
	Subtotal				32.771,08
0	Desagües cloacales				
1	Excavación, tapado, compactación, provisión y colocación de cañería Ø 160 mm	ml	200	132,53	26.506,02
2	Conexión domiciliaria corta	un	4	473,90	1.895,58
3	Conexión domiciliaria larga	un	4	915,16	3.662,13
4	Bocas de registro	un	2	4.016,06	8.032,13
	Subtotal				40.096,39
0	Desagües pluviales				
1	Excavación, tapado, compactación, provisión y colocación de cañería Ø 600 mm	ml	200	730,92	146.184,74
2	Construcción de sumideros	un	4	3.614,46	14.457,83
3	Construcción de cámaras de inspección	un	2	6.024,10	12.084,19
	Subtotal				172.690,76
	Total				514.520,65

Cuadro 7.2. Infraestructura de servicios para urbanización. Fuente: elaboración propia en base a consultas a informantes calificados.

A	B	C	D	E	F	G	H
150.000	0	15.000	0	0	165.000	0	-165.000
0	874.069,28	0	257.260,32	275.625	1.406.955	1.837.500	430.545
0	874.069,28	0	257.260,32	196.875	1.328.205	1.312.500	-15.705
0	0	0	0	157.500	157.500	1.050.000	892.500
0	0	0	0	118.125	118.125	787.500	669.375
0	0	0	0	39.375	39.375	262.500	223.125

Cuadro 7.3. A= Inversión en el lote; B= Gastos de movimiento de suelo; C= Gastos en estudios técnicos; D= Gastos de infraestructura; E= Gastos comerciales; F= Costos totales; G= Ingresos totales; H= Beneficios. Cálculo de la tasa interna de retorno (TIR) de un proyecto inmobiliario. Fuente: elaboración propia en base a consultas a informantes calificados.

A	B	C	D	E	F	G	H	I
150.000	0	3.000	0	0	0	15.300	0	-15.300
0	100.000	0	100.000	100.000	0	300.000	50.000	-250.000
0	100.000	0	100.000	50.000	0	250.000	100.000	-150.000
0	0	0	0	20.000	50.000	70.000	200.00	130.000
0	0	0	0	0	50.000	50.000	200.00	150.000
0	0	0	0	0	50.000	50.000	200.00	150.000
0	0	0	0	0	50.000	50.000	200.00	150.000
0	0	0	0	0	50.000	50.000	200.00	150.000
0	0	0	0	0	50.000	50.000	200.00	150.000
0	0	0	0	0	50.000	50.000	200.00	150.000
0	0	0	0	0	50.000	50.000	200.00	150.000

Cuadro 7.4. Cálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR) para un Paseo recreativo. A= Inversión en el lote; B= Gastos de movimiento de suelo; C= Gastos en estudios técnicos; D= Gastos de infraestructura; E= Gastos comerciales; F= Gastos en mantenimiento; G= Costos totales; H= Ingresos totales; I= Beneficios. Fuente: elaboración propia en base a consultas a informantes calificados.

166 • Patricio Narodowski | Demian Panigo

A	B	C	D	TIR igualada
0	100	70	535.000	223 %
20	80	56	410.000	158 %
40	60	42	278.000	99 %
60	40	28	120.000	46 %
70	30	21	23.000	21 %
72	28	19,6	0	16 %
80	20	14	-3.000	8 %

Cuadro 7.5. TIRs de indiferencia entre un proyecto inmobiliario regulado y un paseo recreativo privado. A= porcentaje de utilización del suelo para paseo ecológico comunitario; B= porcentaje de utilización del suelo para el proyecto inmobiliario; C= porcentaje de utilización del suelo para venta de lotes; D= subsidio anual necesario para igualar TIR de paseo recreativo privado con la del proyecto inmobiliario. Fuente: elaboración propia en base a consultas a informantes calificados e inmobiliarias de la zona.

Capítulo 8

Escobar: un caso de defensa activa de humedales

Mariana Méndez*

.....

8.1 Una lógica para el análisis de la experiencia y los actores involucrados

En este capítulo pretendo contar la experiencia real y concreta de la lucha de los vecinos de Escobar y sus organizaciones por la preservación de los humedales costeros frente a la ofensiva de los desarrolladores inmobiliarios. Le prestaré especial atención a una de las herramientas con las que contamos en una sociedad democrática para la defensa del ambiente: las audiencias públicas, estas son reuniones, en las cuales la autoridad debe suministrar información a los ciudadanos preocupados por un determinado problema y escuchar sus opiniones. Esta herramienta no es vinculante, pero suele tener peso político (Brailovsky 2004).

En esta lucha han sido centrales las organizaciones no gubernamentales (ONG), que nuclean y canalizan las necesidades individuales, en pos de distintos objetivos sociales. Resolver los problemas ambientales, requiere, entre otras cosas, que estos espacios de participación social sean alentados y protegidos. Sus objetivos abarcan un gran abanico de posibilidades, que pueden ir, desde conseguir la provisión de servicios básicos (agua potable, cloacas y plantas de tratamientos, etcétera) o defender un determinado ambiente de acciones que amenazan su viabilidad o su existencia como tal en lo inmediato, a cuestiones más generales, como combatir el cambio climático o proteger la biodiversidad (Anzolin 2006). También pueden variar en cuanto a su alcance, y aquí nos referiremos a la siguiente clasificación: los movimientos de base, los técnicos

*.- Agradezco al ingeniero agrónomo Luis Paupy por la lectura de este material y las sugerencias. A la Lic. Viviana Rebas por todo el material enviado.

168 • Mariana Méndez

de apoyo profesional y los de escala nacional e internacional (Reboratti 2000).

Nos centraremos en los movimientos de base, definidos así cuando buscan defender un determinado ambiente de un proyecto que amenaza su existencia como tal en lo inmediato. La participación de estos movimientos de base en la citada audiencia pública responde a la generación de una red no institucionalizada, pero que reproduce a nivel regional lo observado en distintos países, incluso en el nuestro y que consiste básicamente en el intercambio de información y la organización de campañas para influir en la opinión pública (Reboratti 2000).

Los movimientos que analizaremos son las ONGs del sur, que se diferencian de las del norte en que «para los países del Sur (...) los procesos de degradación ambiental (deforestación, desertificación, erosión, urbanización, etcétera) están asociados con la pérdida de recursos, segregación social, falta de empleos productivos y pauperización de las mayorías. El movimiento ambiental redefine así luchas sociales ancestrales: los derechos territoriales y culturales de las comunidades indígenas, las condiciones de acceso a los recursos de los campesinos, la calidad ambiental y la calidad de vida en el ambiente laboral, y las condiciones de existencia de las clases trabajadoras» (Leff 2007, págs. 368-369). Por este motivo podríamos llamar a estos movimientos antropocéntricos, más que ecocéntricos (Reboratti 2000). Y es que en realidad, el fin último de la lucha por conservar los ambientes naturales, es la gente. Por lo cual creemos que se trata de conservar con y para la gente, ya que quienes se benefician de una mejor calidad de vida por tener ambientes produciendo bienes y servicios ambientales, es la gente.

En el caso de Escobar los actores involucrados en la defensa del ambiente pertenecen a la clase media y se ven preocupados por cómo las nuevas grandes obras que modifican los humedales podrían llegar a impactar, tanto en sus vidas (en su calidad de vida), como en las poblaciones vecinas, en diferentes dimensiones. Contemplan los impactos que se producirían sobre el medio natural con importantes impactos secundarios en la sociedad.¹ Al mismo tiempo, cuestionan el modelo económico que representan, ya que es netamente neoliberal y un ambientalista que cree y promueve el desarrollo sostenible, incorporado como un derecho

1.— Por ejemplo, sobre el abastecimiento de agua que realizan los humedales al recargar las napas (con agua de calidad, ya que la misma se filtra en su camino a la napa), de donde se toma el agua para consumo humano en el partido y se muestran preocupados porque con estas nuevas obras las napas podrían llegar a contaminarse al quedar expuestas con las obras de formación de lagunas y extracción de suelo para las zonas altas ocupadas por viviendas; o cómo al reducirse la superficie de humedales, aumentaría el riesgo de inundación para las poblaciones vecinas.

en el artículo 41 de nuestra Constitución Nacional,² siempre se va a manifestar en contra de aquellos proyectos que, impulsados desde el sector privado, tienen como fin último el beneficio económico de unos pocos y minimizan los impactos que se podrían llegar a producir en las poblaciones que ya se encuentran instaladas en la zona de emplazamiento del emprendimiento. Entonces, por un lado tenemos una Constitución Nacional, acorde a los principios de una democracia participativa, que abrió la puerta en nuestro país para que luego fueran promulgadas leyes tales como la de presupuestos mínimos en materia ambiental (ley nacional 25.675, ley General del Ambiente), reflejados (dichos presupuestos mínimos) en la ley provincial de Medio Ambiente (ley provincial 11.723 ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales) y que introducen el componente de participación pública en materia ambiental, tanto para las evaluaciones de impacto ambiental, como para el ordenamiento ambiental del territorio,³ aunque en la forma de una participación no vinculante. Por otro lado tenemos una sociedad consciente de que es posible transformar la realidad social y construir sociedades centradas en el bienestar general, sostenibles y en convivencia pacífica (J. Escobar 2009, págs. 103-110). Conformadas por ciudadanos que ocupan su lugar como tal todos los días haciendo uso de todas las herramientas de participación que se encuentran a su alcance, ya sea con una presentación de diez minutos en una audiencia pública convocada por la Autoridad de Aplicación⁴ o a través de acciones objetivas o públicas como pueden ser las demandas o amparos⁵ presentados a favor de la defensa del derecho a un ambiente sano (Brailovsky 2004).

2.- Es interesante destacar que algunos políticos incluyen esta terminología (desarrollo sostenible) en sus discursos y luego aprueban y celebran obras que refuerzan el modelo neoliberal. Es decir, no incorporan el concepto, solo la terminología.

3.- Artículos 19, 20 y 21 de la ley nacional 25.675, ley General del Ambiente y artículo 18 de la ley provincial 11.723, ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

4.- De acuerdo a la normativa vigente quién convocó a la audiencia pública de Ciudad del Lago no fue la autoridad de aplicación.

5.- En este sentido, en la actualidad, algunos de estos actores, mediante un amparo, solicitan la clausura definitiva y urgente de un puerto regasificador que se instaló en tiempo record en el sector de islas de Escobar, sobre el río Paraná de las Palmas, debido al peligro que reviste para todos los pobladores de la zona. La construcción duró alrededor de seis meses y el proceso de aprobación no incluyó audiencia pública. Este tipo de obra, de acuerdo a normas internacionales de seguridad, se localiza en alta mar o en la costa marítima. Recientemente se rechazó la instalación de un puerto de similares características en Estados Unidos, en dicho caso, el puerto se encontraba a orillas del río Tauton, Fall River en Massachusetts, a 10 km de distancia del mar, el de Escobar

8.2 El valor local y la defensa de los humedales

En la zona costera y de islas de Escobar, existe un área importante de humedales que proveen servicios ambientales que sustentan a las poblaciones vecinas a ellos. En esta misma región, funcionó durante muchos años un basural (que recibía la denominación de relleno sanitario, pero no cumplía con las medidas de seguridad de los mismos). Este era un basural operado por una empresa privada de capitales extranjeros. Las condiciones de vida de las poblaciones ubicadas en el entorno del mismo, se veían afectadas por malos olores y por la presencia de alimañas provenientes del mismo. La defensa activa de los humedales de Escobar y de las condiciones de vida de las poblaciones asociadas a los mismos (principal motivación para la defensa de los ambientes naturales), fue llevada a cabo durante muchos años por una ONG local, denominada ESCODelta, que fue la precursora para que en el año 2007 se conformara la Asamblea Ambientalista del partido de Escobar con el fin de «reclamar contra el daño ecológico causado por el basural isleño». En el año 2008, tras diversas gestiones y denuncias realizadas al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) se logró la clausura provisoria del basural.

La Asamblea Ambiental del partido de Escobar, realizó los trámites correspondientes para constituirse como Asociación Ambiental del partido de Escobar (de aquí en más ONG ambientalista).

Pero la historia que voy a contar, es la que yo viví más de cerca, y comenzó con el pueblo⁶ de Escobar allá por noviembre de 2006, cuando la Administración de Parques Nacionales (APN) junto al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Ministerio de Asuntos Agrarios (organismo que en ese entonces administraba las áreas protegidas de la provincia) y el municipio de Escobar (en la Secretaría de Turismo) realizaban el Taller de Planificación Regional «Uso de la Tierra en el sector de Escobar vecino a la Reserva Natural Otamendi».

En dichas jornadas, la gran concurrencia local comprendió el valor de los humedales, aquellas áreas que en general eran aprovechadas para entrar en contacto con la naturaleza, pasear los fines de semana y en las cuales algunos vecinos viven o trabajan desde hace mucho tiempo, pero hasta el momento desconocían el por qué de la importancia de su cuidado.

se encuentra a 200 km del mar, más información sobre este tema en: <http://www.aapescobar.com.ar>.

6.- Al decir «pueblo» me refiero a los pobladores de Escobar interesados en la vinculación con el territorio. El partido de Escobar posee 213.619 habitantes, de acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010.

Estas jornadas además sirvieron para que la gente se encontrara y se renovaran algunas propuestas que al pueblo de Escobar interesan. Propuestas que tienen algunos años y que surgieron acompañando proyectos municipales, propuestas y proyectos que quedaron truncos.

Estas jornadas traerían nuevos aires y junto con esta nueva valoración de nuestros recursos locales, nuevos valores que defender. Los humedales fueron colocados aquí en el centro de la escena para que aquellos que día a día reciben sus beneficios notaran esto y comenzaran a defenderlos.

8.3 La institucionalización de la participación

En el año 1998 el municipio de Escobar le encomendó a la UBA la realización de un Plan Maestro (de Ordenamiento Territorial), en esta instancia hubo participación de las instituciones locales, pero dicho plan no logró concretarse. En septiembre del año 2005 la Asociación de Arquitectos de Escobar (ASAE) organizó en la Escuela Técnica N° 1 de Escobar (Berisso 2008, pág. 44) la jornada «¿Qué Escobar queremos?»,⁷ todas estas actuaciones sentaron la base de lo que a continuación desarrollaré.

En noviembre del año 2006, se llevó a cabo una reunión en la sede de la Cámara de Comercio, Industria y Servicios de Escobar (CCISE) donde se trató el crecimiento experimentado por Escobar en los últimos años y sus consecuencias. De dicha reunión participaron las autoridades de la Asociación de Arquitectos de Escobar (ASAE), la CCISE, la Unión Industrial de Escobar (UIDE), el Centro Urbanístico de El Cazador (CUDEC) y de la Cámara de Comercio de Garín (CCG). Con la idea de confeccionar un petitorio para elevar al municipio relacionado con la necesidad de contar con un Plan de Ordenamiento Urbano Territorial que oriente y permita planificar el crecimiento de manera sustentable, se acordó la realización de nuevas reuniones (Berisso 2008).

De esta forma, a comienzos del año 2007, se conformó «El Escobar que queremos», mesa en la cual se sentaron diferentes actores locales con un punto de encuentro. El objetivo que todos tenían en común era «concientizar a las autoridades y a la población sobre la necesidad de tener un plan de desarrollo estratégico», debido a que «a la gente le cuesta mucho comprometerse o interesarse por ciertos temas» y a la convicción de que «estos temas no tienen que estar solamente en las agendas del municipio y las asociaciones».⁸

7.— *El Mensajero del Norte* en la edición del martes 4 de noviembre de 2008 «El Escobar que queremos vuelve a la carga».

8.— Declaraciones del arquitecto Víctor Berisso a *El Mensajero del Norte* en la edición del martes 4 de noviembre de 2008 «El Escobar que queremos vuelve a la carga».

Dicha mesa estaba conformada por la UIDE, la CCISE, la ASAE y el CUDEC. Participaban de la misma en calidad de asesores el INTA (Escobar) y la Reserva Natural Otamendi (RNO, APN). «El Escobar que queremos» se constituyó como «un espacio plural conformado por instituciones locales cuya finalidad es abordar temáticas vinculadas a aspectos sociales, económicos, ecológicos y demográficos, a partir de la elaboración de propuestas y promoviendo acciones desde una visión integradora (...) cuya finalidad sea el bien común de los habitantes, entendiendo que este a través de sus poderes es el ejecutor y responsable de las políticas públicas» (EEQQ 2011), correspondiéndose con los objetivos de la red.

El 31 de agosto y 1º de septiembre del año 2007, «El Escobar que queremos» organizó las Primeras Jornadas de Intercambio para el Desarrollo Local en la Casa de la Cultura de Escobar. En dichas jornadas se trabajó en cuatro comisiones: urbanismo, medio ambiente, desarrollo económico y desarrollo social (Berisso 2008). Todos los asistentes a las jornadas participaron de una serie de conferencias previas⁹ que servían como disparador para un posterior trabajo en grupos. La conferencia organizada por la Comisión de Medio Ambiente, «Potencialidades y restricciones de los humedales y el ordenamiento del territorio», estuvo a cargo del doctor Jorge Morello,¹⁰ el cual, en la misma, brindaba algunas herramientas para el desarrollo sostenible de algunos sectores como el sector de islas o los bajíos ribereños, revalorizando las características naturales de la zona y desalentando las intervenciones que introdujeran modificaciones que alterarían para siempre los humedales.

Con posterioridad a las jornadas del año 2007, «El Escobar que queremos» se vio enriquecido con la incorporación de la Sociedad Cosmopo-

9.- La primera conferencia sobre Urbanismo y Planeamiento estuvo a cargo del arquitecto Freddy Garay, de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Gobierno de la provincia de Buenos Aires. La misma consistió en la presentación de los Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. La conferencia sobre Desarrollo Económico estuvo a cargo del licenciado Rodrigo Carmona, investigador y docente del Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Para finalizar la conferencia de Desarrollo Social estuvo a cargo de la licenciada Adriana Rofman del ICO-UNGS y versó sobre los desafíos de las políticas sociales en municipios metropolitanos.

10.- Jorge Morello es Doctor en Ciencias Naturales de la Universidad de La Plata, con estudios de posgrado en Ecología de Paisajes y de Manejo de Zonas Degradadas, realizados en la Universidad de Sao Paulo, Arizona, Kansas y en el CALTECH de California. Es socio honorario de la Asociación Argentina de Botánica y de la Asociación Argentina de Ecología. Investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. En la actualidad dirige el grupo GEPAMA, del que es Profesor Emérito.

lita de Socorros Mutuos y la Cámara de Apoyo para El Desarrollo Local (CADLE) (Berisso 2008).

Durante el año 2008, «El Escobar que queremos», promovió junto con la Secretaría de la Producción de la municipalidad de Escobar, la creación de una Agencia de Desarrollo Local. Se puso todo el énfasis en este proyecto, ya que se entendía que esta era la herramienta que podía conducir a la planificación estratégica participativa del municipio, que fuera la base de un código de ordenamiento urbano. Las instituciones integrantes de dicha mesa de trabajo tenían la fuerte convicción que «estas cosas las autoridades tienen que hacerlas consensuadas con los vecinos y los particulares, que van a verse afectados y regidos por las normas, y van a ser los que van a munir la visión real de cuál es la necesidad que tiene una comunidad organizada en un determinado momento histórico».¹¹

Dichas gestiones se extendieron durante todo el año hasta concretar hacia el final de dicho año un desayuno de trabajo, convocado por la municipalidad de Escobar, del que participaron todas las instituciones integrantes del espacio «El Escobar que queremos», funcionarios de la Secretaría de la Producción del municipio y algunos empresarios del partido de Escobar. Dichas gestiones no prosperaron y la Agencia de Desarrollo Escobar no pudo concretarse.

Durante el año 2009, los miembros de «El Escobar que queremos» trabajaron en la elaboración de una propuesta que fuera punto de partida para generar un debate participativo sobre el futuro del Área de Islas (Berisso, Lobato y Paupy 2009). La propuesta «Ejes de discusión y propuestas para el área de islas, río Luján y costa del río Paraná de las Palmas», fue presentada por El Escobar que queremos a la comunidad en el Círculo Médico de Escobar y fue planteado a fin de debatir la regulación, planificación y propuesta de desarrollo de esta área, que hasta esa fecha (si bien habían sido dictadas ordenanzas) estaba postergada. Se decidió trabajar en el área, ya que se consideraba que este era el sector con mayores posibilidades de desarrollo futuro y se pensó que las propuestas generadas de manera participativa podrían mejorar la calidad ambiental y por consiguiente la calidad de vida de los habitantes de Escobar. El objetivo de estas propuestas era «avanzar sobre la Protección Ambiental y el Desarrollo Sustentable del Área de Islas¹² y por

11.— Declaraciones del doctor Víctor Berardi (representante en «El Escobar que queremos» del Centro Urbanístico de El Cazador) a *El Mensajero del Norte* en la edición del martes 4 de noviembre de 2008 «El Escobar que queremos vuelve a la carga».

12.— El trabajo se refiere a la Sección 1ª de Islas de Escobar y el área de influencia compuestas por: 1) el río Paraná de las Palmas, 2) el río Luján, 3) el sistema de arroyos y canales, 4) el área de bajos y humedales de las secciones IV, XII y XI

consiguiente establecer la regulación del uso del suelo de la misma». A partir de este encuentro se pensó en abrir el foro a otras instituciones locales. Hacia fines de dicho año se concretaba la incorporación de las asociaciones ambientalistas del partido, entre otras.

Hacia fines de 2009, cuando se produjo la discusión en torno a la realización por parte del municipio del Plan Maestro de Ordenamiento Territorial, desarrollado sin llevar a cabo un proceso de participación pública, también se incorporó a El Escobar que queremos un desarrollador inmobiliario de *countries* en humedales, que básicamente pedía reglas claras para el desarrollo de estos emprendimientos en el partido de Escobar.

El año 2010 fue muy particular, por un lado diversas instituciones fueron dejando el espacio que ocupaban en El Escobar que queremos, y por otro lado, se fue consolidando la visión ambientalista del mismo. Ambas situaciones formaban parte del mismo proceso. Algunas instituciones estaban en desacuerdo con las acciones que proponían los ambientalistas y consideraban que el espacio ya no tenía el mismo objetivo en común o bien este se encontraba en oposición con sus propios objetivos institucionales.

«El Escobar que queremos» organizó el 14 de mayo de 2010 la Jornada Islas y Humedales del partido de Escobar,¹³ con el objeto de «Difundir el conocimiento sobre el área de humedales de Escobar, para entender su compleja y dinámica estructura»; «Promover acciones tendientes a contribuir al Desarrollo Local» y «Generar conciencia ambiental en nuestra comunidad».

que se extiende entre los límites del municipio de Tigre y el de Pilar (fuente: cita núm. 25).

13.— En dicha jornada expusieron el arquitecto Alfredo Garay de la Corporación Antiguo Puerto Madero y titular de la cátedra de Urbanismo de la UBA con la charla «Los humedales: su incidencia en la Gestión Metropolitana»; el señor Miguel Germann del Municipio de Baradero; el licenciado Adrián González de la Agencia de Extensión Delta del INTA Delta del Paraná y el doctor Daniel Somma de la Administración de Parques Nacionales en convenio con el INTA con la presentación «Los humedales: Su importancia en la Planificación Territorial»; el ingeniero agrónomo Claudio Leveratto, del INTA, la licenciada María Alejandra Girandolla y la ingeniera agrónoma Alejandra Paez del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca con la presentación «Los humedales: Emprendimientos Productivos Sustentables» y la licenciada Patricia Pintos y el arquitecto Luciano Pugliese de la Universidad Nacional de La Plata con la presentación «Los humedales: Marco Normativo y Nuevos Modelos de Urbanizaciones». En dichas jornadas se les dio tratamiento a los ecosistemas de humedales de manera integral.

8.4 La audiencia pública

A comienzos de julio del año 2007 nos enteramos por el diario *La Nación*¹⁴ que el emprendedor inmobiliario desarrollador de la «ciudad pueblo» Nordelta en el partido de Tigre, Eduardo Constantini, había comprado 1.400 ha en Escobar para poner en marcha un nuevo Nordelta,¹⁵ una nueva «ciudad pueblo» con características similares a la de Tigre.

Pasó el tiempo y tomamos conocimiento de la realización de la audiencia pública, en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto Ciudad del Lago (denominación que recibió el nuevo emprendimiento). Recibimos un correo electrónico enviado por las ONG ambientalistas de Escobar, que reproducía la convocatoria publicada por el municipio en los medios locales. Este consistía en definir quienes podían participar, la fecha, hora y lugar de la realización de la audiencia pública, e incluía el mecanismo de participación diseñado.

8.4.1 El por qué de una audiencia, la mecánica organizativa y la política

La normativa ambiental nacional (de presupuestos mínimos) y provincial establecen, mediante la ley General del Ambiente 25.675 (ámbito nacional) y la ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales 11.723 (ámbito provincial), que ante la realización de un proyecto que pudiera producir algún efecto negativo al ambiente, el mismo debe obtener la Declaración de Impacto Ambiental, expedida por la autoridad ambiental provincial o municipal (de acuerdo a la categoría del proyecto), para lo cual el titular del proyecto dará inicio al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

De acuerdo a la ley 11.723 de la provincia de Buenos Aires los procesos de EIA de los proyectos de «emplazamiento de nuevos barrios o ampliación de los existentes» se encuentran sometidos al proceso de EIA por la Autoridad Ambiental Municipal. En el año 2009 el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable (OPDS), mediante resolución 29/09 estableció en su artículo 3° que «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

14.— Diario *La Nación*, lunes 2 de julio del año 2007 «Constantini invierte en un nuevo Nordelta en Escobar»

15.— La compra de las tierras que hoy conforman Nordelta se realizó en el año 1997, el mismo tiene una superficie de 1.450 ha, se encuentra ubicado en el partido de Tigre a 7 km de la autopista Panamericana. En dicho emprendimiento las obras fueron iniciadas un año después.

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 11.723»; de acuerdo a esta norma, entendemos que todo el proceso, incluida la audiencia pública debió realizarse en el marco del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental bajo la órbita de la OPDS. Pero en el citado caso el proceso se realizó bajo la órbita municipal.

Para participar, había que inscribirse en las oficinas de la Dirección General de Industria y Medio Ambiente, ubicadas en la ciudad de Belén de Escobar. Se podía exponer en carácter de vecino o en representación de una institución, esta institución podía ser una asociación de profesionales o vecinal. En caso de representar a una institución se debía adjuntar una nota de aval de la institución para la presentación, caso contrario se podía realizar la exposición solo con el DNI. Estaba permitido acceder al Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) para consulta y armado de la presentación, ya que la misma debía referirse al contenido del EsIA. El mismo podía ser retirado por 24 hs del lugar (contra entrega de DNI) a fin de realizar una copia. Como el EsIA constaba de más de 1.000 folios, la copia del mismo, debido a la cantidad de hojas, resultaba de un costo elevado. Para tener la palabra en la audiencia pública, se debía entregar en la misma oficina, hasta 24 hs antes de su comienzo, una nota que incluyera un resumen de la exposición a realizar en la audiencia pública.

La audiencia pública se llevó a cabo el 14 de julio de 2010, tres años después de la compra de las tierras. Fue organizada por el municipio de Escobar, y presidida por el secretario de Gobierno del mismo municipio.

Las intervenciones se organizaron de acuerdo a los distintos actores sociales que solicitaron (previo mecanismo anteriormente citado) la palabra, agrupándose en:

1. Organizaciones gubernamentales.
2. Asociaciones civiles.
3. Vecinos.

En total podían hablar hasta treinta personas, si un grupo no llegaba a cubrir diez integrantes se cedía ese lugar para las personas que se registraran luego de que sus grupos estuvieran completos.

La audiencia pública comenzó con una introducción por parte del secretario de Gobierno, quien estaba a cargo de la misma. Este explicó cómo se desarrollaría la audiencia pública, indicando reglas de participación; tiempos disponibles para hablar para cada expositor; que las intervenciones debían hacer referencia al EsIA; entre otras. Además, expuso que la audiencia pública era de carácter consultivo y no vinculante. A continuación tuvieron la palabra el constructor y los consultores que estuvieron a cargo de la elaboración del EsIA. Estas disertaciones

estuvieron acompañadas de soporte visual mediante presentaciones en Power Point y se refirieron, en forma sintética, tanto al proyecto como al EsIA. Luego comenzaron las presentaciones de la comunidad.

8.4.2 Las distintas posiciones

En dicha audiencia se alzaron distintas voces. En general, podemos agrupar las distintas posiciones en dos grupos: a favor del proyecto enarbolando la bandera del «progreso» o a favor del cuidado de los humedales para mantener los servicios ambientales que brindan, del respeto por las normas vigentes y de nuestros derechos como ciudadanos, entre otros, a un ambiente sano (artículo 41 de la Constitución Nacional).

Es interesante destacar una de las exposiciones, que hizo hincapié en la ilegalidad de la audiencia pública fundada en el incumplimiento de lo normado por el decreto ley 8.912/77 y la resolución 29/2009 de la OPDS, de la cual ya hemos citado su artículo 3, agregando también que en su artículo 4 establece «Ratificar que en todo proyecto, sea este sometido a proceso de evaluación ambiental por la Autoridad Municipal o la Autoridad Provincial, será requisito previo e indispensable que la parcela cuente con el uso del suelo aprobado por el Poder Ejecutivo Provincial». Tanto en lo referido a este último artículo como al decreto ley 8.912/77 se señala que el municipio de Escobar no está en condiciones de autorizar el emprendimiento urbanístico ya que no ha dado los pasos previos en su planificación territorial:

1. Delimitación preliminar de áreas.
2. Zonificación según usos.
3. Planes particularizados.

Por un lado, el primer paso está dado por ordenanza 411/79, mediante la cual la zona asignada al predio donde se localizaría el emprendimiento ha sido delimitada como «Área Complementaria. Sin designación de Zona», pero esto quiere decir que hasta tanto no se apruebe una nueva zonificación de usos el emprendimiento no se puede hacer allí ya que no cuenta con asignación de zona. El segundo paso, la zonificación de usos, no se ha concretado, si bien el HCD aprobó una propuesta mediante ordenanza 4.729/09, la misma no cuenta con la aprobación por parte de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires, con lo cual aún no se encuentra vigente;¹⁶ como

16.— Cabe destacar que esta era la situación al momento de la realización de la audiencia pública, pero el 29 de diciembre del año 2010 se realizó la firma del Código de Ordenamiento Urbano de Escobar entre la municipalidad de Escobar —a través de su intendente, Sandro Guzmán— y la provincia de Buenos Aires —en la figura del gobernador, Daniel Scioli— (fuente: *Alternativa*,

también la ley 11.723, que en su artículo 39 establece los principios que regirá la implementación de políticas para la protección y mejoramiento del recurso agua, entre los que cuenta «el tratamiento integral de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico». Este expositor cerró su alocución solicitando que «antes de la aprobación de este expediente de un Área Particularizada, en clara contraposición con la ley 8.912/77 y la resolución 29/09 de la OPDS, entre otras, se proceda a la conformación de un verdadero Plan Estratégico Local participativo que contemple la totalidad del territorio de nuestro municipio, reservando en el caso de incumplir con las leyes vigentes, la posibilidad de impugnar judicialmente lo actuado por las autoridades».

Las presentaciones a favor del derecho a un ambiente sano y por ende, al cuidado de los humedales para mantener los servicios ambientales que brindan, de acuerdo a las impresiones recogidas por un destacado medio local, se constituyeron en una amplia mayoría. Según el medio gráfico y digital *El Día de Escobar*, hubo un «amplio rechazo a la construcción del emprendimiento (...). Como era de esperarse, la amplia mayoría de los participantes se manifestó en contra de la radicación de esa ciudad satélite sobre una superficie de 1.400 ha de bañados. Los motivos, en casi todos los casos, fueron coincidentes: el fuerte impacto que provocará sobre los humedales, la alteración de sus características y la pérdida de los fundamentales servicios ambientales que brindan»¹⁷.

Mi presentación en la audiencia pública fue realizada en carácter de vecina, la misma hacía hincapié en tres puntos: el primero consistía en que la etapa de construcción del proyecto cambiaría las características ecológicas del humedal, por lo que podríamos esperar que se deteriore cualquiera de los componentes biológicos, físicos o químicos del ecosistema o las interacciones entre ellos y en su conjunto todo esto es lo que mantiene al humedal y sus bienes y servicios ambientales,¹⁸ gracias a los cuales los vecinos de Escobar tenemos garantizada la recarga de

edición gigital, 31 de diciembre de 2010, «Escobar ordena su territorio para el crecimiento)». El tercer paso (planes particularizados), podría haber sido abordado en la audiencia pública, ya que se trata del ordenamiento físico y parcial de un área determinada, pero al no contar con los pasos previos se estaría incumpliendo con la normativa vigente. En la misma presentación se consideró que la magnitud del emprendimiento exige otro abordaje y que el mismo, está dado el marco en la normativa vigente. Citó la ley nacional 25.688 del Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, que en su artículo 3 establece «las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso se consideran indivisibles».

17.— *El Día de Escobar*, 14 de julio de 2010, «Amplio rechazo a la construcción del emprendimiento Ciudad del Lago»

18.— Resolución VII. 10 Convención de Ramsar sobre los humedales.

napas con agua de mejor calidad y la mitigación de inundaciones. En el EsIA se desprecia la pérdida de esta superficie de humedales dentro del predio por corresponder a una pequeña parte del gran humedal que conforma la ecorregión delta e islas del Paraná. El segundo punto consistía en que también en el EsIA se afirma que las áreas protegidas del entorno no pueden considerarse afectadas por el proyecto debido a la distancia a la que se encuentran del predio del emprendimiento, pero para esta afirmación no se tiene en cuenta la mirada desde la biología de la conservación, en la cual veremos cómo la pérdida de estos ambientes naturales provocaría la fragmentación del paisaje (a la fecha de la audiencia pública, podía observarse que la continuidad de ambientes naturales entre las áreas protegidas del entorno, incluía también al predio en cuestión). El tercer punto hacía referencia a que en el EsIA se mencionan las otras urbanizaciones de estas características de la zona, en relación a que avanza la frontera de este tipo de urbanizaciones, visto como algo positivo, sin llegar a analizar cuál es la sinergia de todos estos emprendimientos. En relación a este último punto, se sugería la realización de una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) encabezada por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable, en la cual tuvieran participación los municipios involucrados y el Comité de Cuenca del río Luján, entre otros actores. Esta EAE debería realizarse a escala de cuenca del río Luján, prestando especial atención a las superficies de llanura de inundación del río que se solicita transformar y las posibles consecuencias en las poblaciones vecinas, teniendo en cuenta que solo entre los emprendimientos de Ciudad del Lago y San Sebastián (partido de Pilar) se perderían cerca de 3.000 ha de humedales.

Entre los impactos ambientales (entendiendo que ambiente es la interrelación entre lo natural y lo social y como todo está entrelazado, cualquier impacto sobre lo natural puede afectar también sobre lo social), en otra de las presentaciones, se menciona que, según el EsIA, para la construcción de las lagunas artificiales se cavará hasta los 20 m de profundidad, con lo cual mediante estas dragas extraerán suelo atravesando el Querandinense, el acuífero Pampeano y se introducirán en el acuífero Puelche. Esta alocución comenzaba con una introducción sobre las distintas profundidades a las cuáles pueden encontrarse los acuíferos en el predio del proyecto (Freático: 0-2,5 m; Querandinense: 2,5-4,5 m, el cual cumple la función de proteger los acuíferos, que se encuentran por debajo de él, de la contaminación; Pampeano; Puelche: profundidades menores a 20 m, encontrado hasta a 10 m de profundidad) y de dónde se obtiene el agua para consumo en Escobar (la toma de agua de red es del acuífero Puelche, de esta forma se abastece al casco de Escobar, el resto del partido se abastece con perforaciones en cada domicilio de los acuíferos Pampeano o Puelche). La presentación refleja

que las obras de construcción de las lagunas, requeridas para obtener la mayor cantidad de tierra, que exige el proyecto (de los 18.400.000 m³ necesarios, de esta forma se obtendrían 15.000.000 m³ de tierra), a bajo costo, contaminarían el agua que abastece a gran parte de los ciudadanos, no sólo del partido de Escobar.

Otra presentación hizo referencia a la clara redacción del documento en función de invisibilizar el reemplazo del ecosistema actual de humedal por un sistema de desagües artificiales y que al referirse a fuentes de contaminación, se refiere a las que podrían impactar sobre el emprendimiento, sin analizar al emprendimiento como fuente de impacto. Como así también, la clara intencionalidad de callar a la población a través de un programa de Información a la comunidad, el cual «está destinado a informar y promover adhesión al proyecto por parte (...) de la comunidad afectada en general», siendo el objeto del mismo «evitar incidentes que deriven en demoras del cronograma de obras debido a reclamos de la comunidad hacia los desarrolladores».

Otra de las presentaciones exige que se revea el concepto urbanístico de relleno de las zonas bajas, ya que al realizar el análisis costo-beneficio, no se está teniendo en cuenta el valor de los humedales por proveer bienes y servicios ambientales.¹⁹ También en esta alocución se solicitó que se presenten estudios de otras experiencias que fundamenten que los barrios cerrados son sustentables en lo social, en lo económico y en lo energético. A su vez se requirió que se implemente un sistema de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre paisajes naturales, debido a que es necesario empezar a integrar la política ambiental a la política de desarrollo, basada en una ética sobre el desarrollo que genere respuestas ambientalmente sustentables, afirmando que existe el derecho en nuestra Constitución Provincial a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales. En dicha alocución se citó un estudio de Daniele *et al.* (2006, págs. 457-461), que concluye que «las autoridades gubernamentales, los actores económicos privados y los nuevos propietarios, han tomado toda una cadena de decisiones sobre un saber incompleto y fragmentario, sin un conocimiento adecuado de la respuesta del sistema ambiental y de los riesgos que implica tanto para los habitantes internos del proyecto como para los externos, así como también para la viabilidad ambiental del proyecto en general» (Daniele *et al.* 2006, pág. 459). Se citó también a la arquitecta Marcela Cambior²⁰

19.— En el auditorio estaba presente un docente universitario, de una universidad privada de la zona, que a su turno se presentó a fin de ofrecer sus servicios para realizar esta valoración económica de los humedales.

20.— Arquitecta Marcela Cambior, graduada de la Universidad de Belgrano, en 1991, con un Máster en Diseño Urbano en Miami, Directora de Diseño Urbano en

quien considera que los traslados²¹ producen serios desajustes sociales y energéticos, por lo que, ya desde el año 2007, en Estados Unidos se sancionan leyes para impedir la construcción de barrios cerrados y ayudar a los que están en funcionamiento a integrarse dentro de los tejidos urbanos. Un hecho identificado en esta presentación es que no se informa en el EsIA sobre algún trabajo de campo que revelara la percepción de los escobarenses, respecto de esta propuesta, que pareciera (por lo que puede leerse en su justificación), orientarse a remediar problemas de otros sitios, sin tomar en cuenta su recepción en la zona, ni desde el punto de vista social, ni ambiental.

También se incluyó en algunas presentaciones los posibles impactos sociales que produciría el emprendimiento, que resultaría en «Ciudades Cerradas exclusivas excluyentes y de la pérdida de Soberanía Territorial que significa el crecimiento del mapa de esta modalidad de urbanización (...). Este tipo de emprendimientos no sólo atentan contra la naturaleza sino que profundizan un modelo perverso de injusticia social separando los de adentro y los de afuera».²²

Se hicieron observaciones también, sobre el estudio hidráulico realizado (que forma parte del EsIA como anexo), en relación a que el mismo analiza qué es lo que ocurrirá al interior del terraplén que se construirá, pero no analiza lo que sucederá fuera de este terraplén con los excesos de agua que ya no podrán ser retenidos por el humedal y podrían inundar mucho más rápido a predios y viviendas vecinas, con los consiguientes daños ambientales y sociales fuera del emprendimiento. Esta observación también hace referencia a otros impactos ya observados en desarrollos similares, los cuales «han ocasionado todo tipo de perjuicios a terceros: sociales y ambientales. Han comprado calles públicas, han inundado barrios preexistentes, los han sepultado en barro, han destruido yacimientos arqueológicos, han hecho desaparecer las quintas de producción frutihortícola, impiden circular y utilizar las costas públicas y dificultan el traslado y el transporte público».²³

En varias presentaciones se argumentó que no se tuvo en cuenta la visión global de los impactos ambientales en la región y en consecuencia

el Estado de la Florida, Estados Unidos, con varios premios en su trayectoria. *La Nación*, domingo 12 de agosto de 2007, «El experimento de los *countries* falló».

21.— En la justificación del proyecto encontramos «acompañar el proceso de traslado de ciertos sectores de la población hacia la periferia metropolitana ofreciendo una alternativa fuertemente valorizada por sus condiciones de accesibilidad, ambientación, reservas naturales, paisaje, calidad de servicios y seguridad».

22.— *El Tigre Verde* «¿Ciudades Públicas o Privadas?» del domingo 18 de julio de 2010 <http://eltigreverde.blogspot.com>.

23.— Exposición de una Asociación Ambientalista del partido de Tigre.

182 • Mariana Méndez

su efecto sinérgico (que va más allá de la acumulación de los impactos de cada emprendimiento por separado) que se produce a partir de que distintos emprendimientos con las mismas características se asientan desde hace más de una década en la llanura de inundación del mismo río, el río Luján, encontrándose los mismos entre el partido de Pilar y el partido de Tigre.

También se abordó la arista netamente comercial del emprendimiento argumentando que «el fin fundamental de estos guetos privados no es sólo vivir con “seguridad” cerca de la naturaleza travestizada sino la de las ganancias extraordinarias»,²⁴ para lo cual se cita la misma página web del emprendimiento, donde podía leerse: «... basada en el concepto ya aplicado en Tigre, de desarrollar viviendas de lujo junto a espejos de agua, la iniciativa aguarda una serie de avales municipales y provinciales para comenzar a desplegarse como una nueva oportunidad de negocios» o «Al momento de ser lanzado Nordelta de Tigre, comercializaba sus terrenos a razón de 60 dólares el metro cuadrado. En estos días, la misma superficie cuesta como mínimo, el doble».

En otra alocución, se hizo referencia también a «¿Qué sociedad queremos construir?» incorporando al análisis las dimensiones social, política y humana. Y dentro de este análisis se hizo referencia a que durante los últimos treinta años el distrito creció con dos tipos de urbanizaciones, «los guetos para ricos y los guetos para pobres»,²⁵ caracterizando una sociedad con desigualdad y de asimetrías irresolubles. Los primeros corresponden a los «barrios cerrados»²⁶ y los segundos a los «asentamientos irregulares en terrenos con problemas de dominio, donde sus habitantes viven en condiciones extremas porque por lo general son tierras inundables...».²⁷ En esta presentación también se expuso que los barrios cerrados han sufrido tanto cambios cuantitativos como cualitativos, «que se perciben desde su propia denominación, ya no son los countrys o los barrios cerrados, ahora hablamos de connotaciones de estados dentro del Estado, con maternidades, escuelas en todos los niveles de educación hasta universidades, seguridad, comercio, recreación, cultura y todas las actividades imaginables encerradas entre los límites de la ciudad amurallada».²⁸

Las presentaciones que se mencionan hasta aquí, fueron realizadas por representantes de asociaciones ambientalistas de las localidades de Escobar, Ingeniero Maschwitz, Tigre y Pilar, como así también por vecinos de algunas de esas localidades.

24.— *Ibíd.*

25.— Exposición de un vecino del partido de Escobar.

26.— *Ibíd.*

27.— *Ibíd.*

28.— Exposición de un vecino del partido de Escobar.

Por otro lado, se alzaron voces a favor del progreso o crecimiento, cuando en realidad deberían hacerlo a favor del desarrollo, considerando que este involucra cierta equidad en la distribución de los beneficios y los primeros no. En este sentido, uno de los expositores, que representaba a la organización sindical SMATA²⁹ afirmaba «es una oportunidad que no podemos dejar pasar».³⁰ En otra presentación se alegaba «emprendimiento es sinónimo de crecimiento» (VVAA sin fecha). «y que ello significaba importantes fuentes de trabajo para muchas personas, durante el proceso de construcción del proyecto y también luego de terminado, en mano de obra de servicios» (VVAA sin fecha). En esta misma intervención se invitó a tomar las experiencias de lo realizado en el partido de Tigre, «para no cometer los mismos errores y armar una mesa de trabajo, aprovechando los valiosos conocimientos de las organizaciones ambientalistas, para que Escobar y su gente no se pierdan un desarrollo que se merecen» (VVAA sin fecha).

Otras intervenciones estuvieron vinculadas a: docentes de la Universidad Austral, plantearon la posibilidad de realizar una valoración económica de los humedales y los servicios ambientales que proporcionan.

Un docente de la escuela rural que está quedando rodeada por las urbanizaciones cerradas acuáticas³¹ planteó su incertidumbre sobre cuál sería el futuro de los niños y si la escuela los estaría preparando para que sean jardineros o mucamas.

Se notó bien en dicha audiencia estos distintos discursos, algunos muy bien fundamentados, otros desde la percepción personal y hasta a veces el no discurso intentando desacreditar a quienes habían tenido la palabra en el mismo espacio.

Si buscáramos caracterizar a los actores sociales que hicieron uso de sus derechos como ciudadanos al expresarse públicamente en la audiencia pública encontraríamos:

- A favor del derecho a un ambiente sano (subsistema natural y subsistema social):
 - Las ONGs ambientalistas:

29.— Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor de la República Argentina

30.— *El Diario de Escobar* «Se hizo una audiencia pública por el proyecto “Ciudad del Lago” del jueves 15 de julio de 2010».

31.— Patricia Pintos «Las urbanizaciones cerradas polderizadas en la cuenca baja del río Luján» síntesis de lo expuesto en el panel: «Los Humedales: Marco Normativo y Nuevos Modelos de Urbanizaciones» en el marco de la *Jornada sobre Islas y Humedales del partido de Escobar*, organizada por «El Escobar que queremos».

184 • Mariana Méndez

- Asociación Ambientalista del partido de Escobar (Escobar).
- Asociación Ambientalista Los Talaes (Ing. Maschwitz).
- Asociación Pro Delta (Tigre).
- Asociación Patrimonio Natural (Pilar).
- Profesionales de la zona vinculados a la temática:
 - Técnico universitario en Información Ambiental de la Universidad Nacional de Luján.
 - Arquitectos (ex integrantes de la Asociación de Arquitectos de Escobar y miembros del foro «El Escobar que queremos»).
 - Docentes Universitarios.
 - Docente de la escuela rural vecina a los nuevos emprendimientos de la llanura del río Luján.
- Ex concejal.
- Con la bandera del progreso, entendido como crecimiento y no como desarrollo justo y equitativo:
 - Cámara de Comercio, Industria y Servicios de Escobar.
 - Centro de Ingenieros de Escobar.
 - Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor de la República Argentina.

8.4.3 Los medios de comunicación

Mucho se dijo de la audiencia pública por parte de los medios, quienes son formadores de opinión. En los medios también pudimos encontrar estas diferentes posiciones a favor del cuidado de un ambiente sano o a favor del emprendimiento. En especial, en los medios digitales también seguimos encontrando estos discursos a favor del progreso, sin llegar a analizar verdaderamente si existe efecto derrame de estos emprendimientos hacia las comunidades aledañas, o solo emplean mano de obra para la construcción (muchas veces con contratistas de otras zonas) y cuando están en operación, emplean jardineros y mucamas.

Uno de los medios (gráfico y digital) de Escobar, *El Día de Escobar* realizó una entrevista al doctor Mario Capparelli, un experimentado abogado especialista en derecho ambiental, quien hizo referencia a las ilegalidades producidas por este tipo de emprendimientos al incumplir «las leyes 6.253 y 6.254 que datan del año 1960 y prohíben que se modifique el uso del suelo en terrenos de cota menores a 3,75 metros, porque son suelos que, en llanuras contiguas a cursos de agua, deben mitigar las inundaciones. La ley protege a los seres humanos para que

no construyan casas que un día, irremediablemente se inundarán. Todo el humedal, que en Escobar llaman bañado, tiene cotas de no más de dos metros. Otra ley prohíbe fraccionamientos en esos suelos, que deben mantenerse rurales a parcelas menores de una hectárea».³²

8.5 El estado de la situación y las dificultades de la resistencia

Todas las presentaciones que se realizaron a favor del cuidado de un ambiente sano (subsistema natural y subsistema social) fueron elevadas a la Autoridad de Aplicación Provincial y al Defensor del Pueblo de la Nación por las asociaciones ambientalistas del partido de Escobar (Asociación Ambientalista del partido de Escobar y Asociación Ambientalista Los Talares).

El Defensor del Pueblo de la Nación, en el marco de otras solicitudes,³³ aunque también frente al requerimiento de las Asociaciones Ambientalistas del partido de Escobar, dictó la resolución 141, el 11 de noviembre de 2010, en la cual en su artículo 1 exhorta a las municipalidades de Zárate, Campana, Escobar, Tigre y San Fernando a adoptar las medidas: «a) Realizar un estricto control en el cumplimiento de la exigencia legal de Estudio de Impacto Ambiental, para los emprendimientos urbanísticos o industriales en las ZONAS CONTINENTALES VECINAS al DELTA DE RÍO PARANÁ. b) Solo autorizar emprendimientos residenciales, industriales o agropecuarios en humedales cuando su necesidad se encuentre fundada en imperiosas razones de estricto interés público y no existan opciones menos perjudiciales».

También en su artículo 2 reitera a las mismas municipalidades las exhortaciones contenidas en el artículo 1, Incisos e y f de la resolución 100/10 donde solicita: «a) Se informe, a través de todos los medios de comunicación local, el listado de las Evaluaciones de Impacto Ambiental presentadas para su aprobación y la dependencia en la que los interesados puedan acceder a las Declaraciones de Impacto Ambiental. b) Se adopte el procedimiento de audiencia pública para la recepción y evaluación de observaciones respecto de la Evaluación de Impacto Urbanístico, Socioeconómico y Físicoambiental, para todos aquellos emprendimientos de embergadura».

32.— *El Día de Escobar* «Ciudad del Lago, un caso testigo de ilegalidades sobre los humedales» del 20 de agosto de 2010. En una parte de la nota el abogado aclara que utiliza una terminología coloquial para que los lectores puedan comprenderla, siendo el entramado legal más profundo y sutil.

33.— Una de estas solicitudes fue la presentada por los vecinos del partido de Tigre, quienes solicitaron intervención relacionada con la preservación del patrimonio arqueológico y natural del delta del río Paraná en la localidad de Tigre.

186 • Mariana Méndez

Con posterioridad a la realización de la audiencia pública el emprendimiento cambió su nombre de Ciudad del Lago (marca anteriormente registrada a productos alimenticios) a Puertos del Lago, y una pregunta que podemos hacernos es si este cambio se debió a una treta comercial para desvincularse de los resultados de la audiencia pública.

El 26 de octubre de 2010 Constantini lanzó Puertos del Lago,³⁴ comenzando el 6 de noviembre del mismo año la preventa de 367 lotes de 712 m² promedio a USD 56.500 en el barrio Vistas y de 259 lotes de 1.000 m² promedio a USD 127.000 en el barrio Marinas (VVAA 2010). El jueves 7 de abril del corriente año (VVAA 2011), se lanzaron a la preventa otros dos barrios, 303 lotes de 1.080 m² promedio a USD 170.000 en el barrio Muelles y 371 lotes de 800 m² promedio a USD 99.500 en el barrio Acacias. Tanto en la página del emprendimiento, como en las páginas de distintas inmobiliarias, se puede ver, a la fecha, que la preventa de estas unidades ya comenzó. Si bien en un medio digital sobre negocios³⁵ puede leerse que «la iniciativa obtuvo los últimos avales municipales y provinciales para comenzar a desplegarse como una nueva oportunidad de negocios», en la letra chica de la página web del emprendimiento aún se puede leer «El desarrollo, progreso, construcción y diseño del emprendimiento están sujetos a la previa obtención y otorgamiento de las aprobaciones a nivel Nacional, Provincial y Municipal».

Quienes están comprando estos lotes, ¿conocerán si el emprendimiento cuenta con todas las habilitaciones necesarias?, ¿les interesará saber que la construcción de sus nuevas propiedades no cumple con la normativa vigente?, ¿tendrán idea del riesgo que pueden correr en caso de producirse inundaciones extraordinarias? No lo sabemos, pero sería interesante ver qué responden ante estas preguntas.

Para ir finalizando, el caso que analizamos mostró a un importante sector de la sociedad que ejerce sus derechos como ciudadanos y que participó, cuando fue posible, a fin de ser oído, a pesar de saber que la consulta no era vinculante. Realmente como ciudadanos desconocemos el efecto que hayan tenido nuestras palabras, tanto en los funcionarios públicos allí presentes, en los emprendedores como sobre el resto de la sociedad para la cual esto fue solamente una noticia más. Para nosotros fue importante y significó por un lado sentar nuestra postura, en algunos casos personal, en otros institucional (en mi caso fue mi postura personal) y por otro enriquecer el proceso con nuestras miradas, desde lo local y desde otros puntos de vista que no habían sido tenidos en cuenta en el proceso.

34.— Diario *La Nación*, 26 de octubre de 2010, «Constantini lanza un complejo similar a Nordelta en Escobar».

35.— Iprofesional.com, 29 de marzo de 2011, «Constantini inicia las obras de Puertos del Lago en Escobar y hace realidad el “Nordelta II”».

Reflexiones finales

Patricia Pintos y Patricio Narodowski

.....

La importancia de las condiciones generales, del modelo de desarrollo, del estado y de los actores en ese modelo

Desde nuestro enfoque se plantea la necesidad de que el territorio se vaya conformando como receptáculo vivo de un modelo de desarrollo económico que, creciendo en complejidad, lo haga también en autonomía. Ya no es un problema relativo a la industrialización sino a la generación de bienes y servicios cargados de conocimiento, diseño, etcétera. En lo político, se trata de promover un modelo en el que se profundice la capacidad de los actores de moverse en función de sus propios intereses, representaciones, de sus propias interpretaciones, tanto en forma individual como en lo colectivo, en una transición entre los valores universales y sus propias elecciones. Como se ve nos ubicamos cerca del particularismo militante de Harvey o las políticas de la vida de Bauman. En este planteo, la lucha alrededor del Estado se hace más compleja, cuanto mayor sea la autonomía económica y política de los actores, la lucha alrededor del Estado será más pareja; en cambio, en espacios territoriales escasamente complejos, con problemas de financiamiento del desarrollo, con sujetos poco dinámicos, en un entramado institucional débil es más fácil que las organizaciones populares sean cooptadas por el aparato estatal, en este tipo de contextos los movimientos sociales son escasos o tienen problemas organizativos graves para sostener la autonomía.

Sin embargo, se reconoce que esta realidad de espacios posindustriales, con sistemas organizativos flexibles pero relativamente más colaborativos, que generan bienes y servicios complejos está acotada a muy pocos espacios mundiales, en la mayoría de las periferias la vida se basa, como en la RMBA en las actividades repetitivas del fordismo o en relaciones segmentadas, simples, de poca complejidad. Se producen

188 • Patricia Pintos | Patricio Narodowski

estructuras rentistas, con una fuerte fractura urbana, y con un Estado siempre menos integrador en lo social y lo espacial.

Como se adelanta en el párrafo anterior, se analiza a la RMBA como un territorio de desarrollo abortado, si bien se verifica un cierto desarrollo de la industria en la posguerra y había una serie de intervenciones públicas importantes que permiten pensar en la posibilidad de la integración económica, con el paso de los años, el modelo tendía a la crisis y se observaban los primeros indicadores de estancamiento y de segregación social. Lo sucedido en la década del noventa termina por definir un proceso de fragmentación espacial importante. Ni siquiera en el eje norte no se ve otra cosa que la proliferación de espacios de renta y de consumo; la producción posfordista aún no logra una buena masa crítica. La Región Metropolitana se constituye así en un nodo fundamentalmente receptivo de la lógica global, conservando la base comercial, rentista. Los síntomas de espectacularización de la vida cotidiana se vinculan con el consumo de una clase social vinculada con la inversión extranjera o el comercio.

El resultado es otro momento de una ciudad cuya organización ha seguido la lógica colonial primero, luego la del capitalismo comercial y finalmente la de un mix de industrialización dependiente y de la hegemonía del sector exportador, de la construcción y el auge de la renta inmobiliaria. La ciudad se hace siempre más «improductiva» y más rentista (Pradilla 1987).

En este contexto, los proyectos rentistas serán siempre superiores a casi todos y dominarán el panorama productivo. Por eso, con la mencionada estructura productiva e institucional, se pueden plantear en el corto plazo instrumentos que limitan el uso abusivo de los recursos naturales. Sin embargo, estas son herramientas pobres si no se modifica el modelo de desarrollo aumentando considerablemente los proyectos de inversión en actividades innovativas, produciendo un terciario complejo que no dependa del poder adquisitivo de los sectores de la renta, incluso la inmobiliaria, etcétera. Algo de este proceso parece observarse, pero aún en estado inicial.

¿Periferia sin rumbo? El modelo de expansión y el sistema público de gestión territorial

Es preciso reconocer que debido a esa falta de un modelo de desarrollo que articule las formas de producción de los nuevos espacios residenciales a la complejidad de una ciudad metropolitana, la expansión residencial viene siendo gobernada por la lógica del urbanismo privado cuyo único propósito, como no podría ser de otro modo, está orientado hacia la maximización de la ganancia empresaria.

La mecánica desplegada por las empresas del sector inmobiliario ligadas a estos procesos y su manifiesto oportunismo en el manejo de las debilidades del sistema de aprobaciones, sumado a un contexto de extrema labilidad del sector público frente a la magnitud del embate urbanizador puede entenderse desde Luciano Pugliese quien aporta elementos verdaderamente sugestivos acerca de esta cuestión «... Mientras se materializan de hecho monumentales obras que transforman el suelo y toda la hidrología, y se consuma la apropiación de una de las riberas más importantes de la región, se hace culto a la eficacia por sobre la pesada maquinaria administrativa cuyas reglas más tarde o más temprano serán adecuadas a las necesidades del emprendedor» (Pugliese 2009, pág. 1), dan cuenta de las principales debilidades que inciden sobre la forma, los mecanismos y efectos en que se produce la drástica transformación de la periferia.

Pero como se ha visto a lo largo de estas páginas, la vulneración de regulaciones y procedimientos no agotan el repertorio de conflictos que acompañan a este tipo de materializaciones; a la lista se agregan los mayores costos ligados a la expoliación de recursos (un colosal consumo de suelo y la ocupación de las riberas fluviales), la fragmentación y segregación socioespacial y la transformación permanente de activos ambientales y paisajísticos de valor inestimable para la región. Por otra parte, la alteración del escurrimiento superficial a partir de los cambios en la topografía de la cuenca baja del río Luján por la sucesión de emprendimientos, haría presuponer una mayor vulnerabilidad al impacto de las inundaciones a nivel microregional como resultado de la obstaculización ejercida 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 superficie y en sus funciones vitales.

La falta de un conjunto de estrategias o lineamientos provinciales, cuya intención ya se hacía explícita en el decreto ley 8.912/77 a los fines de promover criterios de armonización de los procesos de ordenamiento municipales,³⁶ constituye una dificultad para pensar de manera integral el abordaje de ciertos temas del territorio cuya dinámica no está acotada a los límites de una sola jurisdicción.

Problemáticas como las aquí tratadas establecen entonces la necesidad de un debate sobre aquellos temas reconocidamente sensibles en la configuración actual de la metrópoli en base a una perspectiva totali-

36.— El intento más reciente en ese sentido fue el producido por la autoridad urbanística provincial en el documento «Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires», Ministerio de Infraestructura de la provincia de Buenos Aires; 2007.

190 • Patricia Pintos | Patricio Narodowski

zadora. Por lo pronto, no pareciera posible ya el sostenimiento de una continuidad indefinida en la habilitación de emprendimientos de la magnitud e impacto referidos, como tampoco la modalidad de aprobación «uno a uno» que omite la complejidad agregada debida a la sucesión de urbanizaciones y sus efectos.

Sobre el tapete se encuentra el desafío de articular lo desarticulado por la praxis del urbanismo neoliberal a lo largo de las últimas dos décadas; lo cual significa por un lado instalar la discusión sobre la forma en que se arbitra la construcción de las decisiones territoriales en la esfera de lo local y por otro, recuperar la capacidad pública para gestionarlas con sentido estratégico.

Autores

Patricia A. Pintos. Profesora y Licenciada en Geografía (UNLP), Máster en Políticas, Proyectos y Gestión de ciudades (Universidad de Barcelona). Profesora en la carrera de Geografía (FaHCE-UNLP). Docente de posgrado en las Maestrías Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (UNMDP) y Paisaje, Medio Ambiente y Ciudad (UNLP). Investigadora y Consejera del Centro de investigaciones Geográficas (IdIHCS-UNLP/CONICET). Se desempeñó como directora de Planificación urbana y territorial. MIVySP de la provincia de Buenos Aires (2005/2008). En los últimos años sus investigaciones se vinculan con los cambios operados en la expansión metropolitana de Buenos Aires y a los vínculos entre gestión pública del territorio y desarrollos inmobiliarios de tipo cerrado. Ha publicado libros, capítulos de libros, artículos de revistas y publicaciones institucionales. En la actualidad es directora de *Geograficando*. Revista de Estudios Geográficos (FaHCE/UNLP).

Patricio Narodowski. Licenciado en Economía UBA y Doctor en Geografía del Desarrollo Universidad L’Orientale, Napoli Italia. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y de Humanidades de la UNLP. Se ha especializado en temáticas de economía política, desarrollo y estructura económica, desarrollo local y ciudades. Ha publicado diversos libros, artículos, capítulos de libro sobre estos temas.

Diego M. Ríos. Licenciado en Geografía. Doctor en Filosofía y Letras (con mención en Geografía) Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Es investigador formado del Programa de Investigaciones sobre Recursos Naturales y Ambiente, Instituto de Geografía (UBA) y se ha especializado en temáticas urbano-ambientales. Ha publicado artículos, capítulos de libro y ponencias sobre su especialidad en Argentina, países del resto de América Latina y España.

Luciano Pugliese. Arquitecto recibido en la UBA, con formación en planificación, urbanismo y administración pública. Desempeñó fun-

ciones de relevancia en la administración de varios municipios del conurbano de Buenos Aires y otros niveles del Estado. Sus actividades han estado relacionadas con las políticas urbanas en general, incluso participando en los años de mayor deterioro social a la planificación y gestión de políticas de alimentación, infancia o economía social. En políticas territoriales, ha intervenido en la formulación y ejecución de programas de ordenamiento territorial, suelo, y gestión de cuencas. En 2004 fue responsable de la oficina de ordenamiento territorial de la provincia de Buenos Aires desde donde se impulsaron regulaciones sobre urbanizaciones en área ambientales críticas, entre otros programas. Sus esfuerzos más recientes han estado puestos en la articulación de políticas metropolitanas incluso como directivo de la Fundación Metropolitana de Buenos Aires. Por otra parte ha actuado como consultor en diversos programas con financiamiento internacional y ejerce actividades docentes.

Maria Inés Botana. Profesora y Licenciada en Geografía. Jefa de Trabajos Prácticos de la Cátedra de Geografía Física I y Geografía de los Espacios Marítimos de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. En 2007 se graduó como Magister en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano en la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Es investigadora del CIG desde el año 2005. Investigadora Categoría IV del Programa de Incentivos a la Investigación, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Se desarrolló como investigadora de la Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires (CIC) y del Centro de Investigaciones Geográficas de la UNLP.

Gabriela D’Amico. Alumna avanzada de la licenciatura y el profesorado en Geografía, Universidad Nacional de La Plata. Integrante del proyecto de investigación «Urbanismo privado y gestión del suelo sobre humedales de la cuenca baja del río Luján». Programa de Incentivos a la Investigación. Centro de Investigaciones Geográficas. FaHCE-UNLP. Fue ayudante alumna en la cátedra de Geografía de los Espacios Marítimos, UNLP. Ha colaborado como coautora en el capítulo de un libro, y ha publicado diversos artículos en jornadas de investigación en Geografía.

Leonardo Fernández. Ecólogo Urbano y Urbanista graduado en la Universidad Nacional de General Sarmiento de la República Argentina (UNGS). Es Investigador y Docente del Instituto del Conurbano de la UNGS a partir de 2003. Ha sido profesional de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires (2005-

2009) y en diferentes consultorías en temas urbanos y territoriales. Ha trabajado en diversos municipios del Conurbano bonaerense en programas de mejoramiento barrial, planificación territorial y sistemas de información geográfica. Es autor de artículos y libros, organizador y ponente en congresos, seminarios y eventos relativos a la temática de ecología y urbanismo entre los años 2001 y 2011. Actualmente alterna distintas experiencias ciudadanas y vernáculos arriba de una camioneta.

Silvina Fernández. Profesora y Licenciada en Geografía (UNLP), se ha especializado en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (Universidad Nacional de Mar del Plata. Tesis en desarrollo). Posee experiencia en la temática Sistemas de Información Geográfica y Teledetección y ha dictado numerosos cursos, entre los que se pueden mencionar: «Curso de Capacitación en Planificación y Gestión Urbano Territorial en Municipios». Módulo Sistemas de Información Geográfica. Organizado por ITeM Ciudad. Auspiciado por la FAM, la FADU-UBA y la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación. Actualmente es docente de la Cátedra de Cartografía (UNLP). Se encuentra a cargo del desarrollo y mantenimiento del SIG «Mapa Escolar» de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires y es coordinadora en el Departamento SIG de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Claudia C. Kochanowsky. Arquitecta, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Estudios de posgrado en la Maestría en «Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano», Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Docente Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNLP. Consultora en Planificación Urbana y Territorial, Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, UBA y Facultad Arquitectura y Urbanismo, UNLP. Miembro del Centro de Investigaciones Geográficas, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Se ha especializado en temáticas urbano-ambientales, coordinado e integrado equipos técnicos en distintos proyectos sobre su especialidad. Ha publicado en coautoría artículos y capítulos de libros en la materia, y realizado ponencias en Argentina y España. Ha participado en distintos cursos vinculados a la temática y distinguida con distintos premios.

Mariana Méndez. Técnica Universitaria en Información Ambiental, tesista de la Licenciatura en Información Ambiental, Universidad

Nacional de Luján (UNLu). Realizó un posgrado sobre Áreas Protegidas, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), Costa Rica. Es Técnica de la Administración de Parques Nacionales. Actualmente se desempeña en Planificación Estratégica y Operativa y Medición de Efectividad de la Gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Ha sido protagonista en los debates sobre la instalación de urbanizaciones polderizadas en humedales en Escobar.

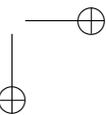
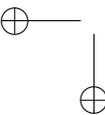
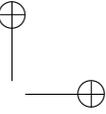
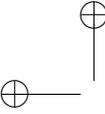
Demian T. Panigo. Licenciado en Economía de la UNLP, Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo de la UBA, Doctor en Economía de l'Ecoles des Hautes Etudes en Sciences Sociales de París y Doctor en Ciencias Sociales de la UBA. Desde principios de la década del noventa se desempeña como docente en distintas universidades nacionales, siendo actualmente profesor de la UNLP, la UBA y la UNM. Adicionalmente, desde 1998 a la fecha, desarrolla sus líneas de investigación sobre macroeconomía y empleo en el CEIL del CONICET, laboratorio del cual es actualmente investigador adjunto y coordinador del Programa de Investigación en Trabajo y Empleo Urbano.

Andrea A. Pérez Ballari. Magíster en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Cursó sus estudios como Profesora y Licenciada en Geografía en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata donde actualmente se desarrolla como Docente-Investigador del Departamento de Geografía y del Centro de Investigaciones Geográficas desde 2004. Es jefa de Trabajos Prácticos de la cátedra de Geografía Física de la República Argentina de la misma institución. Se desarrolla en la gestión municipal como profesional del planeamiento urbano desde 1998.

Alejandra M. Sgroi. Arquitecta, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UNLP, 1989. Magíster Scientiae en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano. UNMdP, 2002. Es jefa de Trabajos Prácticos en la cátedra de Planeamiento Físico. FAU, UNLP. Desde el año 2008 participa, como docente investigadora en formación, en proyectos acreditados por el Programa de Incentivos del Ministerio de Educación de la Nación. Ha desempeñado los cargos de jefa del Departamento Planeamiento y del Departamento Ordenamiento Territorial en la Dirección de Planeamiento Urbano de la municipalidad de La Plata. Actualmente desarrolla tareas de asistencia técnica a los municipios en materia de Planificación, Gestión y Ordenamiento Territorial, en la Dirección Provincial de Ordenamiento

Urbano y Territorial, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, del Ministerio de Infraestructura de la provincia de Buenos Aires.

Noelia Y. Vallejo. Licenciada y profesora en Geografía (UNLP). Maestranda en Paisaje, Medio Ambiente y Ciudad (FAU/UNLP). Integrante del proyecto de investigación «Urbanismo privado y gestión del suelo sobre humedales de la cuenca baja del río Luján». Programa de Incentivos a la Investigación. Centro de Investigaciones Geográficas. FaHCE-UNLP. Es docente en el Instituto Superior del Profesorado Verbo Divino (Quilmes) y en escuelas de nivel medio de Florencio Varela.



Referencias bibliográficas

- Abramo, Pedro (2006): *Ciudad caleidoscópica. Una visión heterodoxa de la economía urbana*. Madrid: Netbiblo (citado en página 5).
- Agoff, Sergio (2009): «La conformación del Comité de Cuenca del Río Luján: entre la deliberación y la gestión». En: *Quinto Congreso Argentino de Administración Pública*. San Juan. URL: <http://www.congresoap.gov.ar/sitio/docs/ponencias/A/Agoff.pdf> (citado en página 108).
- 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 (citado en página 13).
- Altieri, Miguel (1983): *Agroecología. Bases científicas para una agricultura sustentable*. Valparaíso: Ediciones CETAL (citado en página 33).
- (1991): “How best can we use biodiversity in agroecosystems”. En: *Outlook on Agriculture*, n.º 20 (citado en páginas 28, 31, 33).
 - (1999): *Agroecología: bases científicas para una agricultura sustentable*. Nordan Comunidad. URL: www.agroeco.org/brasil/material/Agroecologia.pdf (citado en página 33).
- Altieri, Miguel y W. Pengue (2006): «La soja transgénica en América Latina: una maquinaria de hambre, deforestación y devastación socioecológica». En: *Revista de Ecología Política*, n.º 30 (citado en páginas 31, 34).
- Altwater, E. y B. Mahnkopf (1996): *Limites da Globalização: Economia, Ecologia y Política en la sociedad global*. Münster: Editorial Westfälisches Dampfboot. URL: www.ufpa.br/naea/gerencia/ler_publicacao.php?id=196 (citado en página 37).
- Altwater, Elmar (2006): «¿Existe un marxismo ecológico?» En: *La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas*. Comp. por Atilio Borón, Javier Amadeo, Sabrina González y Elmar Altwater. Buenos Aires: CLACSO (citado en página 38).
- (2010): *¿Existe un marxismo ecológico?* URL: humano666.blogspot.com/2010/01/existe-un-marxismo-ecologico-elmar.html (citado en página 41).
- Andrade, M. I. (1986): «Factores de deterioro ambiental en la cuenca del río Luján». En: *Estado ecológico de la cuenca del río Luján y la utilidad de los indicadores biológicos para su control*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires (citado en página 139).
- Anzolin, Adriana (2006): *Lazos verdes: nuestra relación con la naturaleza*. Buenos Aires: Maipué (citado en página 167).

198 • Referencias bibliográficas

- Arizaga, Cecilia (2005): *El mito de la comunidad en la ciudad mundializada. Estilos de vida y nuevas clases medias en urbanizaciones cerradas*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto (citado en página 6).
- Asafu-Asjaye, J. (2005): *Environmental economics for non- economists: techniques and policies for sustainable development*. Singapur: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd. (citado en página 25).
- Augé, Marc (2005): *Los «no lugares». Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. 9.^a ed. Barcelona: Gedisa (citado en página 69).
- Bachmann, Lia y Marcelo Acerbi (2001): «¿Qué es un área natural?» En: *Recursos naturales y ambientes en un mundo global*. Buenos Aires: Longseller (citado en página 140).
- Bagnasco, Arnaldo (1999): *Tracce Di Comunita. Temi DerIvati Da Un Concetto Ingombrante*. Bologna: Editorial Il Mulino (citado en página 9).
- (2003): *Societa Fuori Squadra. Come Cambia La Organizzazione Sociale*. Bologna: Editorial Il Mulino (citado en página 9).
- Barsky, Andrés (2006): «El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires». En: *Scripta Nova* vol. 9, n.º 194 (citado en página 50).
- Beltran-Burgos, L. D., ed. (2006): *Notas sobre la banca de mitigación de humedales*. San Juan, Puerto Rico: División de Patrimonio Natural, Depto de Recursos Naturales y Ambientales. URL: http://luisdbeltranpr.tripod.com/pdf_files/mitigabank2006.pdf (citado en página 36).
- Benencia, Roberto y Germán Quaranta (2005): «Producción, trabajo y nacionalidad: configuraciones territoriales de la producción hortícola del cinturón verde bonaerense». En: *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, n.º 23 (citado en página 50).
- Berisso, Víctor Alberto (2008): «El Escobar que queremos». En: *Primeras Jornadas de Intercambio para el Desarrollo Local*. Escobar (citado en páginas 171-173).
- Berisso, Víctor Alberto, Adrián Lobato y Luis Paupy (2009): «Ejes de discusión y propuestas para el área de islas, río Luján y costa del río Paraná de las Palmas». En: *El Escobar que queremos* (citado en página 173).
- Borrello, R. (2007): *Epistemología de la economía: validación, significado y realidad en la teoría económica*. Luján: Ediciones Cooperativas (citado en página 19).
- Boulding, Kenneth (1985): *The world as a total system*. Londres: Sage Publications (citado en páginas 17, 28, 29).
- Braïlovsky, Antonio Elio (2004): *Esta, nuestra única tierra. Introducción a la ecología y medio ambiente*. Buenos Aires: Maipué (citado en páginas 167, 169).
- Bresso, M. (1997): *Economía ecológica*. Milano: Jaca Book (citado en páginas 17, 33).
- Buzai, Gustavo (1998): «Crecimiento urbano y pérdida de suelos productivos. Aplicación de tecnología SIG, el caso de Buenos Aires (1869-1991)». En: *Anais GIS Brasil 98. CD-Rom*. Curitiba (citado en páginas 51, 52).
- Buzai, Gustavo y Claudia Baxendale (2006): *Análisis socio espacial con sistemas de información geográfica*. Buenos Aires: Editorial Lugar (citado en página 51).

- Castells, Manuel (1995): *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza (citado en páginas 3, 8).
- (2000): *La ciudad de la nueva economía*. URL: www.lafactoriaweb.com/articulos/castells12 (citado en página 8).
- (2001): *La era de la información*. Vol. 1. México, DF: Siglo XXI (citado en página 3).
- Coraggio, José Luis (1990): «La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer». En: *Las ideas y su contexto*. Vol. 3. Quito: Ciudad (citado en página 10).
- Costanza, R., R. D’arge, R. De Groot, S. Farber, M. Grasso, B. Hannon, K. Limburg, R. O’neill, J. Paruelo, R. Raskin, S. Naeem, P. Sutton y M. Van Den Belt (1997): “The value of the world’s ecosystem services and natural capital”. En: *Nature* vol. 387, (citado en página 48).
- Cowardin, L. M., M. V. Carter, F. C. Golet y E. T. Laroe (1979): *Classification of wetlands and deepwater habitats of the United States*. Washington, DC: US Fish y Wildlife Service Pub. (citado en página 53).
- Crosta, F., R. Volpe Martinicus y Patricio Narodowski (1998): «Políticas activas: ¿quién dijo que no se puede?» En: *Cuadernos de Economía*, n.º 32 (citado en página 19).
- Daly, H. E. (1993): «Economía ecológica y desarrollo sustentable». En: *Crecimiento y desarrollo: un debate sobre la sustentabilidad de los modelos económicos*. Ed. por J. Shatán. Santiago de Chile: Cepaur, Fundación Friederich Ebert (citado en páginas 28, 31, 34).
- Daniele, Claudio, Diego Ríos, Malena De Paula y Andrea Frassetto (2006): «Impacto y riesgo de la expansión urbana sobre los valles de inundación en la Región Metropolitana de Buenos Aires». En: *La situación ambiental argentina 2005*. Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre Argentina (citado en páginas 13, 180).
- De Mattos, Carlos (2001): «Metropolización y suburbanización». En: *Revista Eureka*, n.º XXVII. URL: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19608001> (visitado 23 de septiembre de 2011) (citado en página 71).
- Delgado Viñas, Carmen (2008): «Urbanización sin fronteras. El acoso urbanístico a los espacios naturales protegidos». En: *Boletín de la AGE*, n.º 47 (citado en página 145).
- Di Pace, María, Alejandro Crojethovich y Ana Herrero (2005): «Ecología y ambiente». En: *Ecología de la ciudad*. Ed. por H. Caride Bartrons. Buenos Aires: Prometeo y UNGS (citado en páginas 47, 49).
- EEQQ (2011): *El Escobar que queremos. Espacio abierto de intercambio para el desarrollo del partido de Escobar*. URL: www.escobarquequeremos.blogspot.com (visitado 28 de mayo de 2011) (citado en página 172).
- Ekens, P. y M. Jacobs (1995): “Environmental sustainability and the growth of GDP: Conditions for compatibility”. En: *The North the South and the environment. Ecological constraints and the global economy*. Londres: United Nations University Press y Earthscan Publications (citado en páginas 28, 31).

200 • Referencias bibliográficas

- Escobar en peligro* (2011): *Escobar en peligro*. URL: www.escobarenpeligro.fullblog.com.ar (citado en página 100).
- Escobar, A. (2005): *Más allá del Tercer Mundo. Globalización y diferencia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (citado en página 41).
- Escobar, John (2009): «Resignificar la política: tránsito del sujeto a la acción colectiva». En: *Encuentros. Revista de la Universidad Autónoma del Caribe* vol. 7, n.º 14 (citado en página 169).
- ESRI, ed. (1996): *Manual de Introducción a ArcView GIS* (citado en página 49).
- Falconí, F. y R. Burbano (2004): «Instrumentos económicos para la gestión ambiental: decisiones monocriteriales versus decisiones multicriteriales». En: *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* vol. 1, (citado en páginas 30, 32).
- Feal, Norberto (2005): «La ficcionalización del territorio». En: *Revista Bifurcaciones*, n.º 4 (citado en página 70).
- Fernández, Leonardo (2002): *Servicios ecológicos en humedales, el caso de Tigre, Buenos Aires*. URL: <http://www.eumed.net/libros/2007c/317/index.htm> (citado en páginas 54, 141).
- Fernández, Leonardo y Ana Herrero (2008): «Áreas de criticidad ambiental vinculadas a las Cuencas Metropolitanas de Buenos Aires. Oportunidades de desarrollo urbano». En: *De los ríos no me río. Diagnóstico y reflexiones de las cuencas Metropolitanas de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Temas (citado en páginas 55, 56).
- Fernández, Leonardo, Ana Herrero e I. Martín (1 de agosto de 2010): «La impronta del urbanismo privado: ecología de las urbanizaciones cerradas en la RMBA». En: *Scripta Nova* vol. XIV, n.º 331 (citado en página 13).
- Fernández, Roberto (1999): *La naturaleza de la metrópoli. Estudios sobre problemática y gestión ambiental metropolitana*. Buenos Aires: UGYCAMBA. FADU/UBA (citado en página 63).
- (2000): *Teoría de la gestión ambiental urbana. La ciudad verde*. Buenos Aires: Editorial Espacio (citado en página 138).
- Fernández, Silvina, Claudia Kochanowsky y Alejandra SgROI (2010): «Gestión del suelo urbano en los humedales metropolitanos: una aproximación a la regulación de las urbanizaciones cerradas polderizadas (UCP) en la cuenca baja del río Luján». En: *IX Jornadas de Investigación en Geografía*. Facultad de Humanidades y Ciencia. Universidad Nacional del Litoral (citado en páginas 47, 54, 58, 63, 94).
- Friedman, John (1986): “The World City Hypothesis”. En: *Development and Change*, n.º 17 (citado en página 3).
- Funtowicz, S. y J. Ravetz (1993): *Epistemología política. Ciencia con la gente*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina (citado en página 30).
- Gallopín, G., S. Funtowicz, M. O’connor y J. Ravetz (2001): «Una ciencia para el siglo XXI: del contrato social al núcleo científico». En: *Internacional Journal of Social Science*, n.º 168 (citado en página 30).
- Garay, Diego y Leonardo Fernández (2013): *Sistemas de áreas verdes para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS (citado en páginas 57, 58).

- Geddes, Patrick (1885): “An analysis of the principles of economics”. En: Royal Society of Edinburgh (citado en páginas 17, 28, 32).
- Georgescu-Roegen, Nicholas (1971): *La ley de la entropía y el proceso económico*. Madrid: Fundación Argentaria y Visor (citado en páginas 18, 29).
- Gibson-Graham, J. K. (2002): «Intervenciones postestructurales». En: *Revista colombiana de antropología* vol. 38, (citado en página 41).
- González Viscarra, M. A. (2003): *Presentación realizada en el Primer taller sobre sitios Ramsar en Baja California Sur*. SEMARNAT. URL: http://cibnor.mx/investigacion/ramsar/presentaciones/06Jueves/10TomaDecisiones/1120_SEMARNAT.pdf (citado en página 36).
- Haene, Eduardo (2011): *Corredor verde San Miguel: aportes para ser integrados a un trabajogrupal. Proyecto reserva natural urbana* El Corredor. Los Polvorines: Documento de Trabajo ICO-UNGS (citado en página 57).
- Harvey, David (1998): *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu (citado en página 9).
- Hodgson, G. (1988): *Economics and Institutions. A Manifesto for a modern institutional economics*. Cambridge: Polity Press Cambridge (citado en página 28).
- Holling, C. S. (1998): *Two cultures of ecology. Conservation Ecology*. The Resilience Alliance. URL: <http://www.consecol.org/vol2/iss2/art4> (citado en páginas 28, 30).
- INTA, ed. (1995): *Atlas de Suelos de la República Argentina en CD-Rom con el programa Arc-View incorporado*. Fundación ArgenINTA. Buenos Aires: Instituto de Suelos-CIRN/INTA, AEROTERRA (citado en páginas 50, 51).
- Isuani, Fernando (2010): «Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la política del agua en la provincia de Buenos Aires (1992-2008)». Tesis doctoral. Buenos Aires: FLACSO (citado en página 110).
- Jouravlev, Andrei, ed. (2003): *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. Washington, DC: Report 14070-AR (citado en página 106).
- Kapp, W. (1950): *Los costes sociales de la empresa privada*. Barcelona: Oikos-Tau (citado en páginas 17, 28, 29).
- Kline, Stephen y Nathan Rosenberg (1986): “An Overview of Innovation”. En: *The Positive Sum Estrategy, Harnessing Technology for Economic Growth*. Ed. por Ralph Landau y Nathan Rosenberg. Washington: The National Academies Press (citado en página 27).
- Kokot, R. R. y J. O. Codignotto (2005): «Geología y geomorfología». En: *El cambio climático en el Río de la Plata*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones del Mar y la Atmósfera (citado en página 139).
- Lash, Scott y John Urry (1994): *Economías de signos y espacios*. Buenos Aires: Amorrortu (citado en página 9).
- Leff, Enrique (2007): *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México, DF: Siglo XXI (citado en página 168).
- Lipietz, A. (1987): *Miragens e Milagres. Problemas da industrialização do Terceiro Mundo*. San Pablo: Nobel (citado en página 40).

202 • Referencias bibliográficas

- Lipietz, A. (1995): «El postfordismo y las nuevas restricciones ecológicas». En: *Realidad Económica*, n.º 131 (citado en página 40).
- (2011): *La ecología política, ¿remedio a la crisis de lo político?* URL: http://www.cddc.vt.edu/digitalfordism/fordism_materials/lipietz-espanol.htm (citado en página 40).
- Longo, G. y Patricio Narodowski, eds. (2007): *Metodologías de evaluación de proyectos: una aproximación para su uso en la provincia de Catamarca*. Mimeo (citado en páginas 22, 25).
- López Levi, Liliana (2008): «Tijuana: imaginarios globales, fortificaciones locales». En: *Sociológica. Revista del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco*, n.º 66 (citado en página 6).
- Martínez Alier, Joan (1986): *Energy related issues in early economic literature*. ERG. URL: id1-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/7278/1/67694.pdf (citado en página 31).
- (1998): *Cursodeeconomía ecológica. Red de formación ambiental*. México, DF: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (citado en páginas 17, 22, 28, 30).
- (1999): *Introducción a la economía ecológica*. Barcelona: Rubes (citado en página 33).
- (2004): *El ecologismo de los pobres: conflictos ecológicos y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria (citado en página 31).
- Martínez Alier, Joan y J. Roca Jusmet (2000): *Economía ecológica y política ambiental*. México, DF: FCE (citado en página 28).
- Mejía Escalante, M. E. (2009): «Del discurso inmobiliario a la habitabilidad del espacio residencial». En: *Bitácora*, n.º 14 (citado en página 66).
- Morello, Jorge (2000): «Manejo de agrosistemas periurbanos». Maestría. Mar del Plata: GADU, FAUD-UNMDP (citado en página 56).
- Morello, Jorge y Silvia Matteucci (1999): «Biodiversidad y fragmentación de los bosques en la Argentina». En: *Biodiversidad y uso de la tierra. Conceptos y ejemplos de Latinoamérica*. Buenos Aires: EUDEBA (citado en página 57).
- Morello, Jorge, Silvia Matteucci y Gustavo Buzai (2006): *Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural*. Buenos Aires: Orientación Gráfica Editora (citado en página 50).
- Morello, Jorge y W. Pengue (2000): «Economía ecológica y biodiversidad: Un enfoque desde el Sur». En: *Realidad Económica*, n.º 173 (citado en páginas 28, 31).
- Muñoz, Francesc (2007): «Paisajes aterritoriales, paisajes en huelga». En: *La construcción social del paisaje*. Ed. por Joan Nogué. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva (citado en página 70).
- (2008): *Urbanalización. Paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Gustavo Gili (citado en páginas 63, 69, 71, 93, 95, 96).
- Nakama, V. (1996): *Índices de Productividad: método paramétrico para evaluación de tierras*. Castelar: CIRN/INTA (citado en página 51).
- Narodowski, Patricio (2008): *La Argentina pasiva. Desarrollo e instituciones, más allá de la modernidad*. Buenos Aires: Prometeo (citado en páginas 2, 8, 17, 28, 31, 39).

- Narodowski, Patricio y H. Pozzo (2009): «El impacto de la minería en el centro y en la periferia. Las tantas similitudes y las pocas diferencias. Estudio del impacto de la minería en la red de ciudades de Canadá». En: *Segundo Congreso de Geografía de las Universidades Nacionales*. Santa Rosa (citado en página 26).
- Nelson, R. (1995): "Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change". En: *Journal of Economic Literature* vol. 33, n.º 1 (citado en página 28).
- Nelson, R. y B. Sampat (2001): "Making Sense of Institutions as a Factor Shaping Economic Performance". En: *Journal of Economic Behavior and Organization*, n.º 44. URL: http://www.elsevier.com/wps/find/supportfaq.cws_home/overview (citado en página 28).
- Nogué, Joan (2007): «Territorios sin discurso, paisajes sin imaginario. Retos y dilemas». En: *Eria*, n.º 73-74 (citado en páginas 6, 69, 71).
- O'Connor, J. (1988): "Capitalism, Nature, Socialism: A Theoretical Introduction". En: *Capitalism, Nature, Socialism. A Journal of Socialist Ecology*, n.º 1 (citado en página 37).
- (2000): «¿Es posible el capitalismo sostenible?» En: *Revista Papeles de Población*, n.º 24 (citado en página 37).
- (2003): «Desarrollo desigual y combinado y crisis ecológica». En: *Ambiente and sociedade* vol. 6, n.º 2 (citado en página 37).
- Odum, H. T. (1981): *Hombre y Naturaleza. Bases Energéticas*. Barcelona: Editorial Omega (citado en página 32).
- Parlow, M. (2008): *Greenwashed?: Developers, Environmental Conciusness, and the Case of Playa Vista*. Social Science Research Network Electronic Paper Collection. URL: <http://ssrn.com/abstract=1156578> (citado en página 36).
- Pengue, W. (2005): «Agricultura industrial y agricultura familiar en el MERCOSUR. El pez grande se come al chico... ¿siempre?» En: *Le Monde Diplomatique* (citado en páginas 28, 31, 34).
- (2008): *La economía ecológica y el desarrollo en América Latina*. URL: <http://www.ecoportat.net/content/view/full/83304> (citado en páginas 28, 30-32).
- Pereyra, Elsa (2009): «La política del agua en la provincia de Buenos Aires: las tensiones de la gestión en perspectiva histórica». En: *5º Congreso Argentino de Administración Pública* (citado en página 110).
- Pesci, Ruben (1999): *La ciudad de la urbanidad*. Buenos Aires: CP67 (citado en páginas 83, 84).
- Petras, J. (2003): *Construcción imperial y dominación*. URL: <http://www.rebelion.org/petras/030729petras.htm> (citado en página 40).
- (2011): *El impacto político y social del neoliberalismo*. URL: <http://www.temakel.com/node/9> (citado en página 40).
- Pintos, Patricia (2009): «Hacia un urbanismo prescindente del Estado. Reflexiones acerca de los actores, los marcos normativos y los sistemas de actuación en la producción de urbanizaciones cerradas polderizadas en la cuenca baja del río Luján». En: *Actas de las XI Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y Departamento de Geografía Facultad de Huma-*

204 • Referencias bibliográficas

- nidades y Ciencias de la Educación*. Universidad Nacional de La Plata (citado en página 14).
- Pintos, Patricia (2010): «El Estado y el mercado en la gestión de áreas ambientalmente vulnerables. Escenas del urbanismo neoliberal en la Región Metropolitana de Buenos Aires». En: *Actas de las IX Jornadas de Investigación en Geografía. Departamento de Geografía Facultad de Humanidades y Ciencias*. Universidad Nacional del Litoral (citado en páginas 14, 47).
- Pírez, Pedro (2000): «Barrios cerrados. Nuevas formas de fragmentación espacial en Buenos Aires». En: *Memorias del Seminario sobre barrios cerrados*. Malvinas Argentinas: Municipalidad de Malvinas Argentinas. Dirección de Planeamiento Urbano (citado en página 71).
- (2003): *Expansión territorial, privatización y fragmentación en la configuración metropolitana de Buenos Aires*. URL: http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/artigo_pires.pdf (citado en página 3).
- Podolinsky, S. (1995): «El trabajo del ser humano y su relación con la distribución de la energía». En: *Los principios de la economía ecológica*. Ed. por Joan Martínez Alier. Buenos Aires: Visor (citado en páginas 17, 28).
- Pradilla, Emilio (1987): *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. México, DF: Fontamara (citado en páginas 2, 188).
- Prevot Schapira, Marie-France (2002): «Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades». En: *EURE*, n.º 85 (citado en página 65).
- Prigogine, L. (1997): *¿Tan solo una ilusión? Una exploración del caos al orden. El orden a partir del caos*. Barcelona: Tusquets (citado en página 27).
- Pugliese, Luciano (2009): «Silenciosas transformaciones urbanas en la periferia». En: *Informe digital metropolitano*, n.º 60 (citado en páginas XIII, 11, 12, 189).
- Reboratti, Carlos (2000): *Ambiente y sociedad: conceptos y relaciones*. Buenos Aires: Ariel (citado en página 168).
- República de Colombia (2001): *Política Nacional Para Humedales Interiores de Colombia: Estrategias para su conservación y uso racional*. Ministerio del Medio Ambiente. Consejo Nacional Ambiental. URL: <http://www.paramo.org/portal/files/recursos/politicahumedales.pdf> (citado en página 36).
- Ríos, Diego (2005a): «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. 5, n.º 17 (citado en página 13).
- (2005b): «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. 5, n.º 17, Toluca (citado en página 63).
- (2005c): «Producción privada del espacio residencial y Estado. El caso de la mega-urbanización cerrada Nordelta en el municipio de Tigre». En: *Kairos*, n.º 16 (citado en página 13).
- (2009): «Espacio urbano y riesgo de desastres: la expansión de las urbanizaciones cerradas sobre áreas inundables de Tigre (Argentina)». En: *Ambiente and Sociedad* vol. XII, (citado en página 91).

- Ríos, Diego y Ana María Murgida (2004): «Vulnerabilidad cultural y escenarios de riesgo por inundaciones». En: *GEOUSP- Espaço e Tempo*, n.º 16 (citado en página 75).
- Ríos, Diego y Pedro Pérez (2008a): «Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad?» En: *EURE* vol. XXXIV, n.º 101 (citado en página 55).
- (2008b): «Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental?» En: *EURE* vol. 34, n.º 101. URL: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612008000100005&script=sci_arttext#23#23 (citado en páginas 13, 46, 54).
- Rodríguez, Andrés (2007): «Debemos resguardar los intereses del Estado». En: *Hydra*, n.º 14. URL: http://www.hydrweb.com.ar/pdf/hydr_14.pdf (citado en página 118).
- Sabatini, Francisco y Gonzalo Cáceres, eds. (2005): *Relación entre promoción inmobiliaria y segregación residencial: giros insospechados de la ciudad latinoamericana*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy (citado en página 11).
- Sacher, E. (1881): *Grundzüge einer Mechanik der Gesellschaft*. Vol. 1. Jena: Gustav Fischer (citado en páginas 17, 28).
- (1899): *Die Gesellschaftskunde als Naturwissenschaft*. Dresden y Leipzig: Verlag (citado en página 28).
- (1901): *Die Massenarmut: ihre Ursache und Beseitigung*. Berlín: Akademische Verlag für soziale Wissenschaften (citado en página 28).
- Santos, Milton (1993): «Los espacios de la globalización». En: *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, n.º 13 (citado en página 3).
- (1996): *La naturaleza del espacio*. Barcelona: Ariel (citado en página 138).
- Sassen, Saskia (1989): *La ciudad global, Nueva York, Londres y Tokio*. Buenos Aires: Eudeba (citado en página 8).
- (1999): *La ciudad global*. Buenos Aires: Katz Editores (citado en páginas 3, 8).
- Sennet, Richard (1975): *Vida urbana e identidad personal. Los usos del desorden*. Barcelona: Península (citado en página 66).
- (2000): *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Holograma (citado en página 9).
- Smolka, Martim (2004): «El funcionamiento de los mercados del suelo en América Latina: conceptos, antecedentes y articulaciones críticas». En: *Seminario taller sobre avalúos y procesos de gestión del suelo*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Departamento administrativo de planeación distrital, Lincoln Institute of Land Policy, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, CIDER, Universidad de los Andes, FEDEVIVIENDA. Bogotá. (citado en página 10).
- Soddy, Frederick (1926): *Wealth, Virtual Wealth and Debt. The solution of the economic paradox*. Sidney: George Allen and Unwin (citado en página 29).
- Soja, Edward (1989): *Postmodern Geographies. The reassertion of space in critical social theory*. Londres: Verso Books (citado en página 9).

206 • Referencias bibliográficas

- Soja, Edward (2008): *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Ed. Traficante de Sueños (citado en página 3).
- Svampa, Maristella (2001): *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos (citado en página 46).
- (2004): *La brecha urbana. Countries y barrios privados*. Buenos Aires: Capital Intelectual (citado en página 6).
- Szajnborg, Daniela (2001): «Guetos ricos en Buenos Aires: de la producción de la “ciudad de masas” al consumo de la “ciudad carcelaria”». En: *Mundo Urbano*, n.º 13 (citado en página 66).
- Tella, Guillermo (2005): «Ínsulas de riqueza en océanos de pobreza... o el proceso de fragmentación territorial de Buenos Aires». En: *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* vol. IX, n.º 194 (citado en página 46).
- Theodore, Nik, Jamie Peck y Neil Brenner (2009): «Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados». En: *Revista Temas Sociales. SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación*, n.º 66 (citado en páginas XIII, 7, 8).
- Tonucci, Francesco (1996): *La ciudad de los niños. Un modo nuevo de pensar la ciudad*. Buenos Aires: UNICEF Argentina y Editorial Losada (citado en página 65).
- Torrado, Susana (1992): *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor (citado en página 3).
- Torres, Horacio (1998): «Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites». En: *Seminario de Investigación Urbana «El nuevo milenio y lo urbano»*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Buenos Aires (citado en páginas 46, 65).
- ed. (2006): *El mapa social de Buenos Aires 1940-1990. Serie Difusión núm. 3*. Dirección de Investigaciones. Facultad de Arquitectura, diseño y urbanismo, UBA (citado en páginas 63, 64).
- Vallejos, Víctor Hugo, María Inés Botana y Verónica Pohl Schnake (2009): «Transformaciones territoriales y problemas ambientales en la zona de los Esteros del Ibera». En: *XI Jornadas de Investigación. Centro de Investigación Geográfica. Departamento de Geografía*. Universidad Nacional de La Plata (citado en página 138).
- Vidal Koppmann, S. (2002): «Nuevas fronteras intraurbanas: de los barrios cerrados a los pueblos privados. Buenos Aires, Argentina». En: *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*. Comp. por F. Cabrales Barajas. Guadalajara: Universidad de Guadalajara y UNESCO (citado en página 79).
- VVAA (sin fecha): *Polémica Puertos del Lago*. URL: <http://www.ciudadescoabar.com.ar> (citado en página 183).
- (26 de octubre de 2010): *Nordelta 2: Constantini lanzó Puertos del Lago*. URL: ReporteInmobiliario.com (citado en página 186).
- (2 de abril de 2011): «Se lanzan dos nuevos barrios». En: *La Nación*. URL: <http://www.lanacion.com.ar/1361984-se-lanzan-dos-nuevos-barrios> (citado en página 186).

- Wallerstein, I. (1997): «Ecología y costes de producción capitalistas: no hay salida». En: *Jornadas PEWS XXI. The Global Environment and the World-System*. Universidad of California. Santa Cruz (citado en página 39).
- (2000): *Capitalismo storico e civiltá capitalistica*. Trieste: Asterios Editore (citado en página 39).
 - (2002): Discurso en Porto Alegre. URL: <http://gentealternativa.galeon.com/tribunaoradores/tribunas236.htm> (citado en página 39).
 - (2008): *Ecología y Costos de ProducciónCapitalistas*. Aquileana. URL: aquileana.wordpress.com/2008/11/22/immanuel-wallerstein-ecologia-y-costos-de-produccion-capitalistas (citado en página 39).
- Yory, Carlos (2006): *Ciudad, consumo y globalización. Caracterización de las grandes metrópolis en el comienzo de siglo; una mirada desde la relación entre consumo y sociedad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana (citado en página 6).

Índice de autores

- Abramo, Pedro, 197
Acerbi, Marcelo, 198
Agoff, Sergio, 197
Agudelo Patiño, Luis Carlos, 197
Altieri, Miguel, 197
Altvater, E., 197
Altvater, Elmar, 197
Amadeo, Javier, 197
Andrade, M. I., 197
Anzolín, Adriana, 197
Arizaga, Cecilia, 197
Asafu-Asjaye, J., 198
Augé, Marc, 198
- Bachmann, Lia, 198
Bagnasco, Arnaldo, 198
Barsky, Andrés, 198
Baxendale, Claudia, 198
Beltran-Burgos, L. D., 198
Benencia, Roberto, 198
Berisso, Víctor Alberto, 198
Borón, Atilio, 197
Borrello, R., 198
Botana, María Inés, 205
Boulding, Kenneth, 198
Brailovsky, Antonio Elio, 198
Brenner, Neil, 205
Bresso, M., 198
Burbano, R., 199
Buzai, Gustavo, 198, 202
- Cáceres, Gonzalo, 204
Cabrales Barajas, F., 205
Caride Bartrons, H., 199
Carter, M. V., 199
Castells, Manuel, 198
- Codignotto, J. O., 201
Coraggio, José Luis, 198
Costanza, R., 199
Cowardin, L. M., 199
Crojethovich, Alejandro, 199
Crosta, F., 199
- D’arge, R., 199
Daly, H. E., 199
Daniele, Claudio, 199
De Groot, R., 199
De Mattos, Carlos, 199
De Paula, Malena, 199
Delgado Viñas, Carmen, 199
Di Pace, María, 199
- EEQQ, 199
Ekins, P., 199
Escobar, A., 199
Escobar, John, 199
ESRI, 199
- Falconí, F., 199
Farber, S., 199
Feal, Norberto, 199
Fernández, Leonardo, 200
Fernández, Roberto, 200
Fernández, Silvina, 200
Frassetto, Andrea, 199
Friedman, John, 200
Funtowicz, S., 200
- Gallopín, G., 200
Garay, Diego, 200
Geddes, Patrick, 200
Georgescu-Roegen, Nicholas, 200
Gibson-Graham, J. K., 200

- Golet, F. C., 199
González Viscarra, M. A., 200
González, Sabrina, 197
Grasso, M., 199
- Haene, Eduardo, 200
Hannon, B., 199
Harvey, David, 200
Herrero, Ana, 199, 200
Hodgson, G., 200
Holling, C. S., 201
- INTA, 201
Isuani, Fernando, 201
- Jacobs, M., 199
Jouravlev, Andrei, 201
- Kapp, W., 201
Kline, Stephen, 201
Kochanowsky, Claudia, 200
Kokot, R. R., 201
- López Levi, Liliana, 201
Landau, Ralph, 201
Laroe, E. T., 199
Lash, Scott, 201
Leff, Enrique, 201
Limburg, K., 199
Lipietz, A., 201
Lobato, Adrián, 198
Longo, G., 201
- Mahnkopf, B., 197
Martín, I., 200
Martínez Alier, Joan, 201, 203
Matteucci, Silvia, 202
Mejía Escalante, M. E., 201
Morello, Jorge, 202
Muñoz, Francesc, 202
Murgida, Ana María, 204
- Naeem, S., 199
Nakama, V., 202
Narodowski, Patricio, 199, 201, 202
Nelson, R., 202
Nogué, Joan, 202
- O'Connor, J., 202
O'connor, M., 200
O'Neill, R., 199
Odum, H. T., 202
- Pírez, Pedro, 203, 204
Parlow, M., 202
Paruelo, J., 199
Paupy, Luis, 198
Peck, Jamie, 205
Pengue, W., 197, 202, 203
Pereyra, Elsa, 203
Pesci, Ruben, 203
Petras, J., 203
Pintos, Patricia, 203
Podolinsky, S., 203
Pozzo, H., 202
Pradilla, Emilio, 203
Prevot Schapira, Marie-France, 203
Prigogine, L., 203
Pugliese, Luciano, 203
- Quaranta, Germán, 198
- Ríos, Diego, 199, 204
Raskin, R., 199
Ravetz, J., 200
Reboratti, Carlos, 203
República de Colombia, 203
Roca Jusmet, J., 201
Rodríguez, Andrés, 204
Rosenberg, Nathan, 201
- Sabatini, Francisco, 204
Sacher, E., 204
Sampat, B., 202
Santos, Milton, 204
Sassen, Saskia, 204
Schnake, Verónica Pohl, 205
Sennet, Richard, 204
Sgroi, Alejandra, 200
Shatán, J., 199
Smolka, Martim, 204
Soddy, Frederick, 205
Soja, Edward, 205
Sutton, P., 199
Svampa, Maristella, 205

210 • Índice de autores

Szajnberg, Daniela, 205

Tella, Guillermo, 205

Theodore, Nik, 205

Tonucci, Francesco, 205

Torrado, Susana, 205

Torres, Horacio, 205

Urry, John, 201

Vallejos, Víctor Hugo, 205

Van Den Belt, M., 199

Vidal Koppmann, S., 205

Volpe Martincus, R., 199

VVAA, 205, 206

Wallerstein, I., 206

Yory, Carlos, 206

