

## Las políticas de Estado en la construcción del espacio urbano. El caso de los asentamientos irregulares y las urbanizaciones cerradas

PLOT, Beatriz <sup>1</sup>  
SFICH, Vivian <sup>2</sup>  
FOGOLA ARENA, Lucas <sup>3</sup>

### Introducción

El presente trabajo constituye un eje de investigación sobre diferentes aspectos considerados en el proyecto denominado “Hábitat y Gestión Pública en el Manejo de los Recursos Hídricos. Régimen Institucional, Órdenes Locales y Territorialización” del Programa de Incentivos a la Investigación asentado en el Centro de Investigaciones Geográficas de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP. La problemática planteada por el Proyecto de origen es el manejo no planificado o mal planificado del recurso hídrico en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), por parte de los sujetos que intervienen en el asentamiento de usos residenciales ya sea promovidos como es el caso de las denominadas Urbanizaciones Cerradas o espontáneos en el caso de los Asentamientos Irregulares,

Esta particular región de la Provincia de Buenos Aires, presenta características de alta fragmentación urbana y segregación social acentuada fundamentalmente a partir de la década de los '90 como resultado de las políticas neoliberales aplicadas en ese entonces en el país. También presenta una alta complejidad en cuanto a las diferentes jurisdicciones administrativas que en ella actúan y deciden, desde el nivel Nacional, Provincial y Municipal con sus respectivas Leyes, Decretos, Ordenanzas y Códigos, además de las políticas aplicadas a través de Programas específicos de orden social, ambiental y urbanístico.

En este escenario se desenvuelven los procesos que transforman el territorio considerado en este estudio, en el que se avanza particularmente en el análisis de los aspectos planteados en el proyecto de investigación de origen: las urbanizaciones cerradas y los asentamientos irregulares en áreas inundables y las complejidades de las normativas aplicadas, en un recorte particular del AMBA constituido por los Municipios de Avellaneda, Quilmes, Berazategui y Lomas de Zamora al Sur de la región.

### Contexto normativo para los asentamientos irregulares

Con el debilitamiento de la intervención del Estado en la década de los '90, las políticas territoriales y el urbanismo normativo, se han ubicado en una posición marginal respecto a las políticas globales y sectoriales, cumpliendo en el mejor de los casos un mero papel correctivo.

A partir de la aplicación de la ideología neoliberal las políticas territoriales fueron reemplazadas por otros instrumentos tales como la planificación estratégica que suponen una mayor participación de los actores de la sociedad. Sin embargo, en las condiciones en las que no todos los actores tienen igual poder para incidir en la transformación urbana, la aplicación de estos instrumentos, termina siendo funcional a la reproducción de la ciudad desigual y dual en la que

---

<sup>1</sup> Centro de Investigaciones Geográficas. IdIHCS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP [beaplot@hotmail.com](mailto:beaplot@hotmail.com)

<sup>2</sup> Centro de Investigaciones Geográficas. IdIHCS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP [viviantrabajo@yahoo.com.ar](mailto:viviantrabajo@yahoo.com.ar)

<sup>3</sup> Centro de Investigaciones Geográficas. IdIHCS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP

actualmente vivimos. De hecho el rol del Estado se convirtió en esos años en exiguo y garantista de las decisiones de inversión de actores económicos de poder.

No obstante y analizando en forma particular la problemática de los asentamientos irregulares hubo por parte del Estado provincial una serie de acciones que en principio intentaron paliar la dificultad de acceso a la tierra de aquellos sectores que quedaron excluidos del sistema.

Por un lado la provincia ha desarrollado diversos Programas de regularización dominial alguno de los cuales todavía se encuentran vigentes. Estos programas tienen como objetivo la transferencia de la propiedad para las familias que las ocupan con las correspondientes acciones de saneamiento de títulos, mensura y subdivisión de los inmuebles y los actos administrativos de transferencia.

En general se considera que luego de treinta años de implementación de estos Programas los resultados no han sido acordes con lo esperado, tanto para la gestión como para los destinatarios. Para estos últimos porque en muchos casos deben esperar más de 10 años para que se concrete el trámite y para el Estado porque los resultados han sido insignificantes con relación a las dimensiones del problema.

Por otro lado se encuentra vigente un cuerpo normativo para el ordenamiento territorial y uso del suelo totalmente desvinculado de la problemática de tierras y de las políticas de regularización lo que provoca una permanente recurrencia a gestionar a través de las normas de excepción. Esto último ha garantizado en parte la posibilidad de regularizar predios ocupados ya consolidados pero también la regularización de terrenos de pésimas condiciones medioambientales y de habitabilidad.

Para analizar la legislación referente al tema territorial se seleccionaron desde normas de carácter regional relacionadas en forma directa con el proceso de regularización tal como la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles, hasta aquellas que indirectamente aportaron al proceso como la ley de Emergencia Económica que permitió la incorporación de tierra fiscal para la regularización de ocupaciones o relocalización de población en condiciones de alto hacinamiento.

Con relación a la legislación provincial se analizaron leyes de carácter regional como la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo; y leyes y decretos más específicos al tema que fueron sancionados de acuerdo a los niveles de complejidad detectados en estas urbanizaciones.

El tema ambiental también fue considerado por ser uno de los ejes de esta investigación, especialmente el relacionado a la problemática hídrica, hidráulica y de contaminación.

Una vez realizada la lectura y el análisis de las mismas se identificaron sus omisiones y contradicciones así como el reconocimiento de aquellas situaciones que agudizan los problemas existentes en los barrios y obstaculizan la gestión del proceso de regularización, en muchos casos demasiado prolongado para una población que en general vive en condiciones de extrema vulnerabilidad<sup>4</sup>.

### **Legislación analizada**

- Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.
- Ley General de Expropiaciones n° 5758.
- Ley nacional de Emergencia Habitacional o de Titularización de Inmuebles n° 24.374/94
- Ley provincial 6253/60 relacionada con la conservación de los desagües naturales.

---

<sup>4</sup> Se adopta la definición de Blaikie (1998) quien considera que la vulnerabilidad es una combinación de características de un grupo social derivada de sus condiciones sociales, culturales, políticas y económicas, relacionadas con una peligrosidad específica.

- Ley provincial 6254/60 que prohíbe subdivisiones y ampliaciones en terrenos de tipo urbano cuya cota sea inferior a 3,75 m sobre
- Ley provincial 12.257/98 Código de Aguas
- Ley provincial 11.723/05 de protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente.

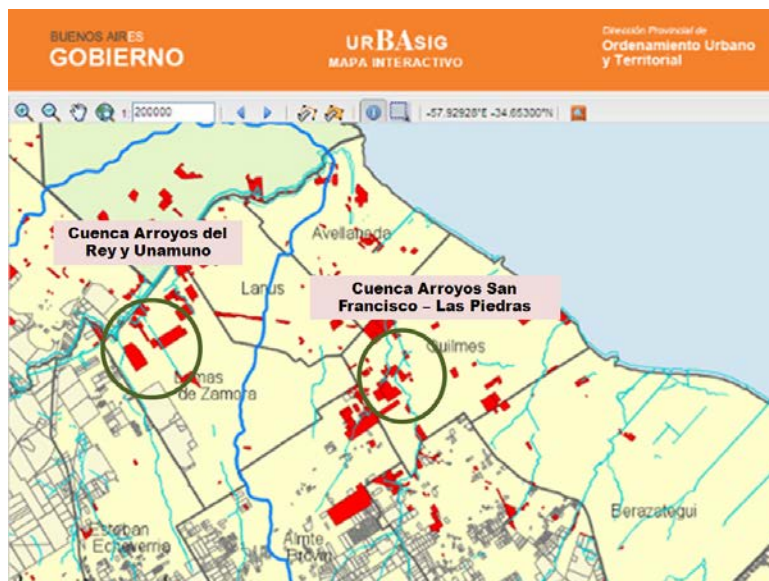
## Programas

Los programas provinciales Protierra; Procasa; Autogestión Constructiva; Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda; Reconstrucción Urbana; Asentamientos Planificados; Familia Propietaria, se fueron desarrollando en las últimas tres décadas con distintos resultados. Todos ellos sancionados por decretos, tienden a evitar el déficit de políticas de viviendas y a crear un marco jurídico que permita evitar las restricciones que impone el decreto ley 8912. Algunos de estos Programas han tenido fuertes cuestionamientos pues desde el punto de vista jurídico un decreto no puede modificar una ley.

## Contexto territorial

En segunda instancia se evaluaron dos zonas complejas de los municipios de Quilmes y Lomas de Zamora situados al sur del Conurbano Bonaerense señaladas en el Gráfico N° 1.

Gráfico N°1: áreas seleccionadas



En el municipio de Quilmes las cuencas de los arroyos San Francisco – Las Piedras y en Lomas de Zamora las subcuencas de los Arroyos del Rey y Unamuno insertas en la cuenca del río Matanza – Riachuelo, fueron las áreas seleccionadas por concentrar la mayor cantidad de asentamientos de ambos partidos.

El siguiente cuadro sintetiza algunas características de ambas cuencas:

Partidos	Barrios	Hectáreas (aprox.)	Habitantes (aprox.)	Década de ocupación					
				60	70	80	90	2000	s/d
Lomas de Zamora	22	1.314	97.250	1	3	3	6	2	7*
Quilmes	10	231	35.760	1	1	4	2	2	

\* Por el tamaño de los terrenos el proceso de ocupación se ha realizado en varias décadas.

Las ocupaciones de la cuenca Matanza Riachuelo en algunos casos datan de los años 50. Son extensos predios que se fueron ocupando y regularizando a lo largo de distintas décadas y continúan consolidándose estos últimos años.

La mayoría de estos barrios se encuentran en la etapa de gestión para acceder al dominio, es decir en proceso judicial por la expropiación de los terrenos; ello no impide que la provincia haya tomado posesión para comenzar con el proceso de regularización.

Los conflictos más importantes que se detectaron fueron los siguientes:

- La mayor parte de estos predios funcionaban como receptores de excesos hídricos. Se encuentran bajo cota de inundación. Los rellenos han producido importantes desniveles que inundan barrios aledaños.
- Algunas ocupaciones se han materializado sobre basurales de antigua data.
- Existe en algunos casos una alta contaminación de las aguas y suelos de origen industrial y doméstico
- Hay déficit de infraestructura y saturación de la capacidad de atención del equipamiento social
- Los barrios con alta densidad de construcciones tienen problemas de relocalización

Con relación a la normativa debemos señalar:

El vacío normativo de la ley 8912/77 que rige el ordenamiento territorial en la Provincia de Buenos Aires y el desconocimiento por parte de la normativa urbana de los municipios con relación a la existencia de los asentamientos irregulares, determina la necesidad de gestionar a través de normas de excepción. Estas leyes son fundamentales para aprobar los planos de subdivisión pues modifican los indicadores urbanos establecidos por la ley 8912/77 que fueron pensados para ciudades formales y no tuvieron en cuenta las urbanizaciones de carácter popular.

Pero estas leyes también pueden resultar perjudiciales si se introduce la posibilidad de exceptuar el cumplimiento de las leyes 6253, 6254 y Código de Aguas –como es el caso de leyes sancionadas en los últimos años- que determinan los metros que deben quedar libres de edificación por ser zonas con riesgo de anegamiento o inundaciones. Estas excepciones han permitido regularizar terrenos de pésimas condiciones medioambientales y de habitabilidad.

Por otra parte el Estado no gestiona en la prevención de las ocupaciones sino que interviene sobre los hechos consumados. Todos los Programas con excepción del Protierra –uno de los primeros implementados a fines de la década de los 80- están pensados en una intervención posterior a la ocupación y teniendo en cuenta los tiempos burocráticos del Estado, su accionar resulta tardío debiendo doblegar esfuerzos para regularizar asentamientos que están prácticamente consolidados. En casos donde esa consolidación se realiza sobre terrenos con fuertes condicionantes ambientales es imposible su irreversibilidad.

## Contexto normativo para las urbanizaciones cerradas

A nivel provincial es el Decreto Ley 8912/77, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, bajo el cual cada Municipio debe dictaminar sus propias Ordenanzas y/o Códigos de Usos del Suelo, delimitando así sus áreas y su zonificación según usos, ya preveía en la década del '70, la figura de club de campo. También los Decretos Provinciales 27/98 y el 9.404 del año 86 regulan la subdivisión y los procedimientos de aprobación de los mismos.

Sin embargo, en el año 2002, se dicta el Decreto Provincial 1727/02 que crea un sistema de descentralización administrativa para la aprobación de las UC, donde los Municipios adheridos pueden otorgar la Factibilidad Técnica Final de las UC, sin intervención del Gobierno Provincial. Esto permitió la autonomía municipal para resolver su aprobación en instancias casi exclusivamente municipales.

La Ley de Protección del Ambiente y los Recursos Naturales 11.723/95, exige la presentación de una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que en los Municipios donde la tramitación se encuentra descentralizada, se aprueban en el nivel local.

En los municipios no descentralizados es la Autoridad de Aguas la que se responsabiliza del visado de planos de mensura sobre inmuebles que linden o sean atravesados por un curso o espejo de agua y es la que otorga la aptitud hidráulica de los proyectos.

La aprobación de los proyectos e infraestructura queda en manos de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT) si se trata de un Country o de la Subsecretaría de Asuntos Municipales (SSAM) si se trata de un Barrio Cerrado, siempre en los casos de Municipios que no estén descentralizados.

En el caso de Berazategui, es el propio municipio el encargado de la convalidación técnica preliminar y final.

La aprobación de la subdivisión corresponde a la Dirección Provincial de Geodesia y sólo puede comenzarse con la comercialización una vez que se inscribe la UC en el Registro Único Urbanístico de la Subsecretaría de Asuntos Municipales (SSAM).

## Contexto territorial

El caso seleccionado es el del Municipio de Berazategui por ser uno de los adheridos al Decreto Provincial 1727/02 de descentralización administrativa para la aprobación de las UC, y por encontrarse localizados allí varios emprendimientos sobre el sistema de arroyos o lindantes con ellos.

En Berazategui encontramos 19 UC con las siguientes características:

Emprendimiento	Tipo
Abril Club de Campo	Club de Campo
Altos de Hudson I	Barrio Cerrado
Altos de Hudson II	Barrio Cerrado
Barrancas de Iraola	Barrio Cerrado
Club El Carmen	Club de Campo
Fincas de Hudson	Barrio Cerrado

<b>Fincas de Iraola I</b>	Barrio Cerrado
<b>Fincas de Iraola II</b>	Barrio Cerrado
<b>La Candida</b>	Club de Campo
<b>Las Acacias de Hudson</b>	Barrio Cerrado
<b>Las Golondrinas</b>	Barrio Cerrado
<b>Los Ombúes de Hudson</b>	Barrio Cerrado
<b>Village del Parque</b>	Barrio Cerrado
<b>Hudson Chico</b>	Barrio Cerrado
<b>Hudson Park</b>	Barrio Cerrado
<b>Los Trocos</b>	Barrio Cerrado
<b>Greenville</b>	
<b>Barrio El Carmen</b>	

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de entrevistas a agentes inmobiliarios y personal de las UC

De este conjuntos de UC, seleccionamos las atravesadas o lindantes con dos de los principales arroyos del Municipio de Berazategui para poder observar si modifican el escurrimiento natural de los arroyos, cómo es el tratamiento de los residuos cloacales y el estado de ocupación.

En Berazategui, con dirección norte - sur, se encuentran los arroyos Las Conchitas y Baldovinos que se relacionan directamente con varias UC.

El arroyo Las Conchitas tiene una de sus nacientes en las cercanías del Camino General Belgrano y calle 414 de Berazategui, para luego atravesar las UC **Fincas de Iraola I**; pasar lindante a **Fincas de Iraola II**; cruzar **Barrio El Carmen**; pasar entubado por debajo de la autopista Buenos Aires- La Plata; lindar con **Altos de Hudson II** para luego desembocar en el Río de La Plata.

El arroyo Baldovinos, por su parte, tiene sus nacientes en Centenario y calle 421 (Berazategui); luego atraviesa **Village del Parque**; **Fincas de Hudson y Abril**.

Urbanizaciones privadas	Sup. hectáreas	Estado	Modificación del drenaje natural	Tratamiento cloacal	Ocupación
Fincas de Iraola I	44	Escritura	rellenos de los lotes y laguna artificial	Tiene planta de tratamiento y va al arroyo Las Conchitas	100%
Fincas de Iraola II	46	Prefactibilidad	Elevó los terrenos modificando la cuenca del arroyo Las Conchitas	Utiliza la planta de Finca de Iraola I y va al arroyo Las Conchitas	100%
Barrio El Carmen	64	Escritura	Los terrenos y las calles principales han sido elevadas y el arroyo canalizado con concreto	s/d	100%
Altos de Hudson II	13	Escritura	Modificó su drenaje interno terminando en el arroyo.	Trata los desechos y va a red cloacal.	90%
Village del Parque	20	Escritura	Los terrenos han sido elevados al igual que las calles principales	s/d	100%
Fincas de Hudson	50	Prefactibilidad	Los terrenos fueron elevados	Planta propia enviando desechos al arroyo	70%
Abril	312	Escritura	No se modificó la altimetría	Tiene planta de tratamiento y va al Arroyo Baldovinos.	100%

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de entrevistas a agentes inmobiliarios y personal de las UC

Analizando esta información podemos ver que en todos los casos se ha modificado el drenaje natural de los arroyos, a través de la elevación de terrenos, elevación de las calles internas, canalización y la construcción de lagunas artificiales, etc. Estas modificaciones al drenaje deben estar incorporadas a la evaluación de impacto ambiental que, en el caso de Berazategui, aprueba el propio municipio. A su vez, en la mayoría de los casos, los emprendimientos poseen plantas de tratamiento cloacales, que según las fuentes consultadas no trabajan siempre al 100%, pero que descargan sus desechos a los arroyos, aumentando además su caudal, dado que casi en su totalidad los lotes vienen siendo ocupados.

Pese a que algunos emprendimientos aún se encuentran en estado de prefactibilidad sus lotes se venden y en los demás casos en que se encuentran con aprobación, comenzaron a venderse mucho antes de contar con ella.

En la construcción de UC se viene imponiendo la práctica del consumo y de la renta extraordinaria, que asumen formas legales y hasta ilegales de ocupación residencial, por parte de sectores sociales de alta capacidad adquisitiva.

La multiplicidad de situaciones administrativas, de normativas, sociales y económicas, en el Amba y en la provincia de Bs. As. en su conjunto, sumado a la variedad de intereses sobre el

territorio, hace aún más fragmentada la aplicación de las leyes de protección del medioambiente en general y de la capacidad y posibilidades de control de las obras de infraestructuras necesarias para que este tipo de emprendimientos no afecte el ambiente, ni perjudique a los habitantes de barrios aledaños.

### **Bibliografía**

GALIZZI, Daniel (2006). Capacidad del estado en su faz relacional: la implementación de Programas de Regularización Dominial en el Conurbano Bonaerense. Seminario Latinoamericano sobre Teoría y Política sobre Asentamientos Informales. UNGS. Instituto del Conurbano. 8 y 9 de noviembre de 2006.

P. PINTOS Y P. NARODOWSKI coordinadores. (2012). La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján. Buenos Aires. Ed. Imago Mundi.

PLOT, Beatriz (2012). Consolidación de Urbanizaciones Populares en áreas de fragilidad ambiental. XIII Jornadas de Investigación de Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata. Noviembre 2011

SFICH, Vivian (2013). Urbanizaciones cerradas en áreas inundables. Reflexiones sobre la normativa aplicada en un estudio de caso. Perú. Eje 9. Egal 2013.

SUBSECRETARIA SOCIAL DE TIERRAS. Base de Datos de Asentamientos Irregulares al año 2008. Documento Interno. Ministerio de Infraestructura. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

VERA, Gaspar y otros (2006). Quilmes: diagnóstico sobre las condiciones urbanas y ambientales. Universidad Nacional de Quilmes.

VOMMARO, Pablo (2006). Las tomas de tierras y asentamientos de 1981 en Solano: aproximaciones para el estudio de una experiencia de organización social. Seminario Latinoamericano sobre Teoría y Política sobre Asentamientos Informales. UNGS. Instituto del Conurbano. 8 y 9 de noviembre de 2006.