

POLITICAS PÚBLICAS. CONSOLIDACION DE ZONAS DE RIESGO. MUNICIPIO DE QUILMES

Introducción

El presente trabajo forma parte del proyecto "Transformaciones Territoriales, Gestión Pública y Manejo de Recursos Hídricos. Construcción de Riesgo", que se desarrolla en el marco del Proyecto de Incentivos a la Investigación y analiza como casos testigo tres áreas localizadas en los municipios de Escobar, Quilmes y La Plata.

Particularmente abordaremos la identificación de zonas de mayor vulnerabilidad en un área específica que abarca las cuencas de los arroyos Santo Domingo, San Francisco y Las Piedras ubicada al oeste del partido de Quilmes entre la Ruta provincial 36 y los partidos de Almirante Brown y Lomas de Zamora. Como caso testigo se analizará la problemática del Barrio Emporio del Tanque cuya ocupación data del año 2004.

El objetivo planteado es demostrar como la falta de control por parte del Estado o la intervención tardía en situaciones de riesgo, consolida situaciones que posteriormente son difíciles de revertir.

Metodológicamente el trabajo se realizó en distintas etapas:

- En primer lugar se analizaron las políticas públicas y la incidencia de los marcos normativos y programas estatales en el territorio.
- En segundo lugar se realizó un relevamiento expeditivo de barrios irregulares y villas miseria.
- En tercer lugar se seleccionó el área que por sus características ambientales y usos de suelo, se consideró de mayor incompatibilidad para el uso residencial.
- Y por último se optó por un caso testigo donde la gestión pública consolidó una urbanización con alto riesgo ambiental.

Beatriz Plot
(beaplot@netverk.com.ar)

IdIHCS- FaHCE/UNLP CONICET

Características del área de estudio

El municipio de Quilmes se encuentra ubicado en el sur del Gran Buenos Aires¹ sobre la costa del Río de la Plata a 17 kilómetros de la Ciudad de Buenos Aires. Ocupa una superficie de 92 km² con una población de 580.829 habitantes según Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010.

Figura 1: Partido de Quilmes en el AMBA



Fuente: UrbaSig. Provincia de Buenos Aires.

El crecimiento con relación a la población censada en 2001 fue de 64.155 nuevos habitantes es decir una variación intercensal relativa de 12,4%; menor al promedio de la Provincia (13%) y al Conurbano Bonaerense (14,2%).

Si consideramos la cantidad de viviendas, Quilmes ha sido uno de los municipios del Conurbano Sur que mayor crecimiento tuvo: 182.313 viviendas –Lomas de Zamora fue el mayor con 188.294 viviendas.²

Con relación a las viviendas precarias sobre el total del parque habitacional de la provincia se observa que, frente al 3,8% registrado en la provincia de Buenos Aires y el 4,2% en los 24 partidos del GBA, sólo Avellaneda y Lanús presentan niveles por debajo de dichos valores (2,6% y 1,6%, respectivamente). En tanto Quilmes junto a Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría y Lomas de Zamora tienen un porcentaje de viviendas precarias que oscila entre 4% y 5% del parque habitacional total, incrementándose hasta el 6,5% en Ezeiza y llegando al nivel más elevado para el conurbano sur, Florencio Varela con un 9,2%.

1. GBA constituido según el INDEC por la Ciudad de Buenos Aires mas 24 Partidos: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López. La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) integra en un todo el área que a partir del año 2003 el INDEC define en sus estadísticas como el Gran Buenos Aires (GBA). Además la Región también integra entre el resto de los partidos, al denominado Gran La Plata (La Plata, Berisso y Ensenada).

2. Según Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010.





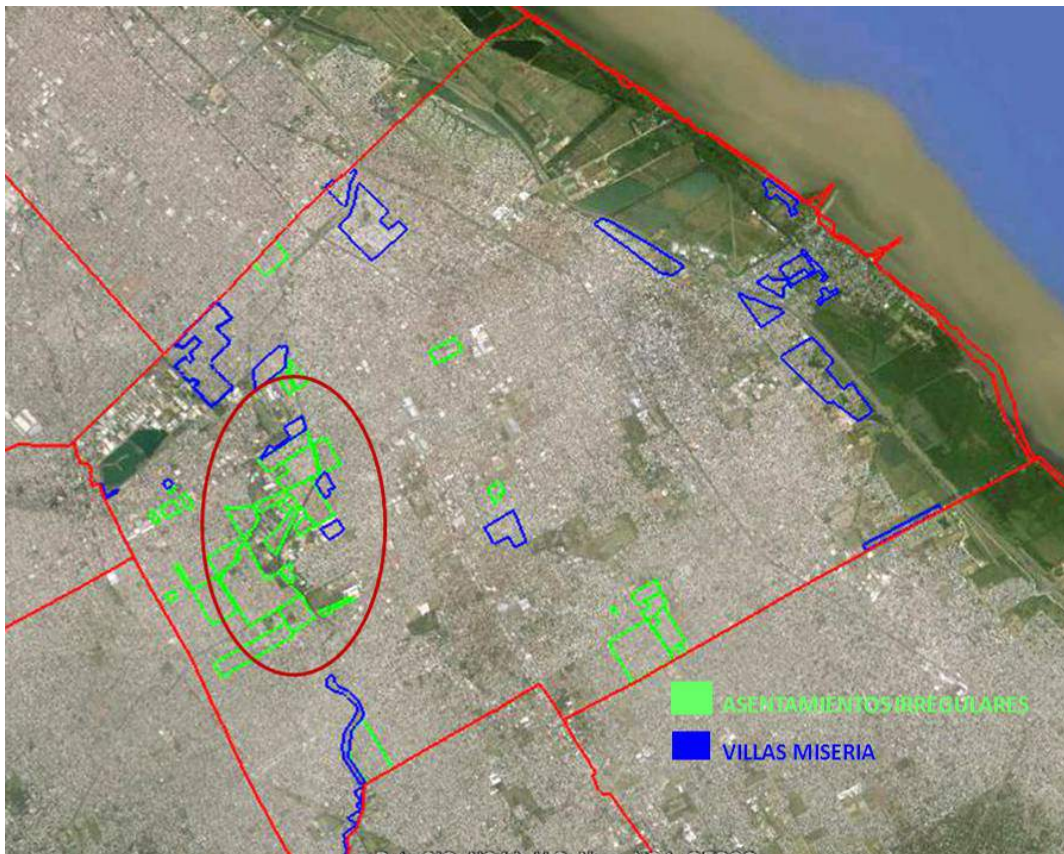
De los datos aportados por el Censo Nacional 2010 alrededor del 47% del territorio de Quilmes se encuentra marcado por algún tipo de irregularidad, sea villa miseria o asentamiento y aproximadamente 120.000 habitantes viven en esas condiciones.

Área Cañada de Gaete

Se seleccionó como área de estudio la zona denominada “Cañada de Gaete”, ubicada entre los Arroyos Santo Domingo, Las Piedras y San Francisco; históricamente es un sector de bañados, bajo, inundable, que constituía antes de su ocupación un reservorio para los excesos hídricos de la zona oeste del partido. Junto a la ribera de Quilmes localizada entre la barranca y la costa del Río de la Plata, constituyen por sus características naturales las dos zonas con mayor frecuencia de inundaciones. En el primer caso por el exceso de precipitaciones y los desbordes de los arroyos y en el segundo por los excesos de precipitaciones y los efectos de la sudestada.

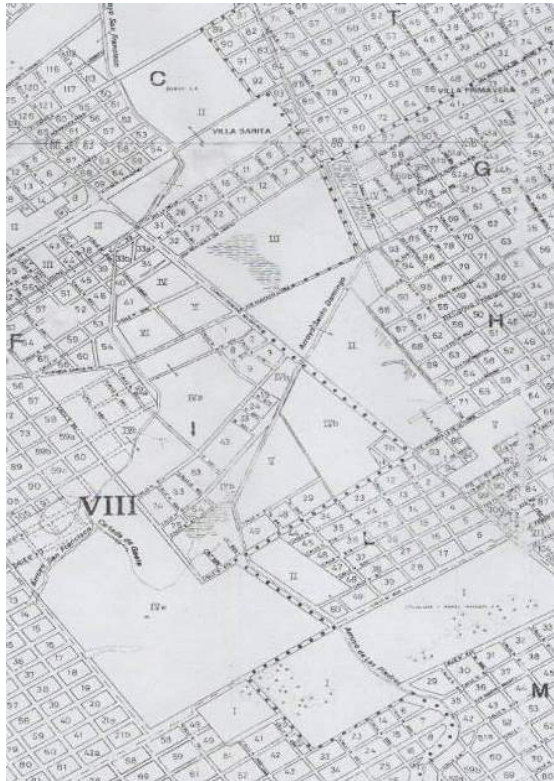
“Ambos sectores además de por su deficiencia hídrica, se constituyen en áreas urbanas vulnerables debido a la escasez o precariedad de las redes de infraestructura de servicios básicos, la saturación de la capacidad de atención del equipamiento social (escuelas, comedores, unidades sanitarias, etc.) y el alto porcentaje en viviendas precarias. (Vera et al., 2006, p. 771)”.

Figura 2: Localización de villas y asentamientos en el municipio de Quilmes. 1915



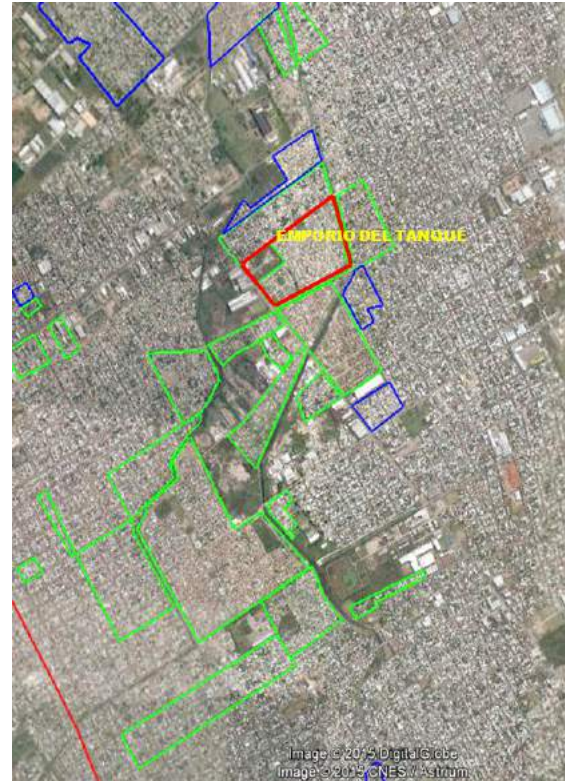
Fuente: Elaboración propia.

Figura 3: Cañada de Gaete



Fuente: Catastro Territorial. Año 1993.
Ministerio de Economía. Prov. Bs As.

Figura 4: Detalle área seleccionada



Fuente: elaboración propia.

De los barrios analizados con excepción del complejo habitacional Novak – La Odisea y el Cobas que se encuentra en el límite de la Cañada, todos tienen problemas de inundabilidad³. A ello debe sumarse que la ordenanza municipal N° 4545/79 –modificada en 1982 por Ordenanza Municipal N° 4930– asigna a la zona uso industrial exclusivo, de recuperación industrial, industrial de segunda y uso residencial para vivienda social a aquellos complejos habitacionales ya construidos. En consecuencia todos los barrios localizados en la zona padecen algún grado de contaminación directa o indirecta en el agua, suelo o aire.

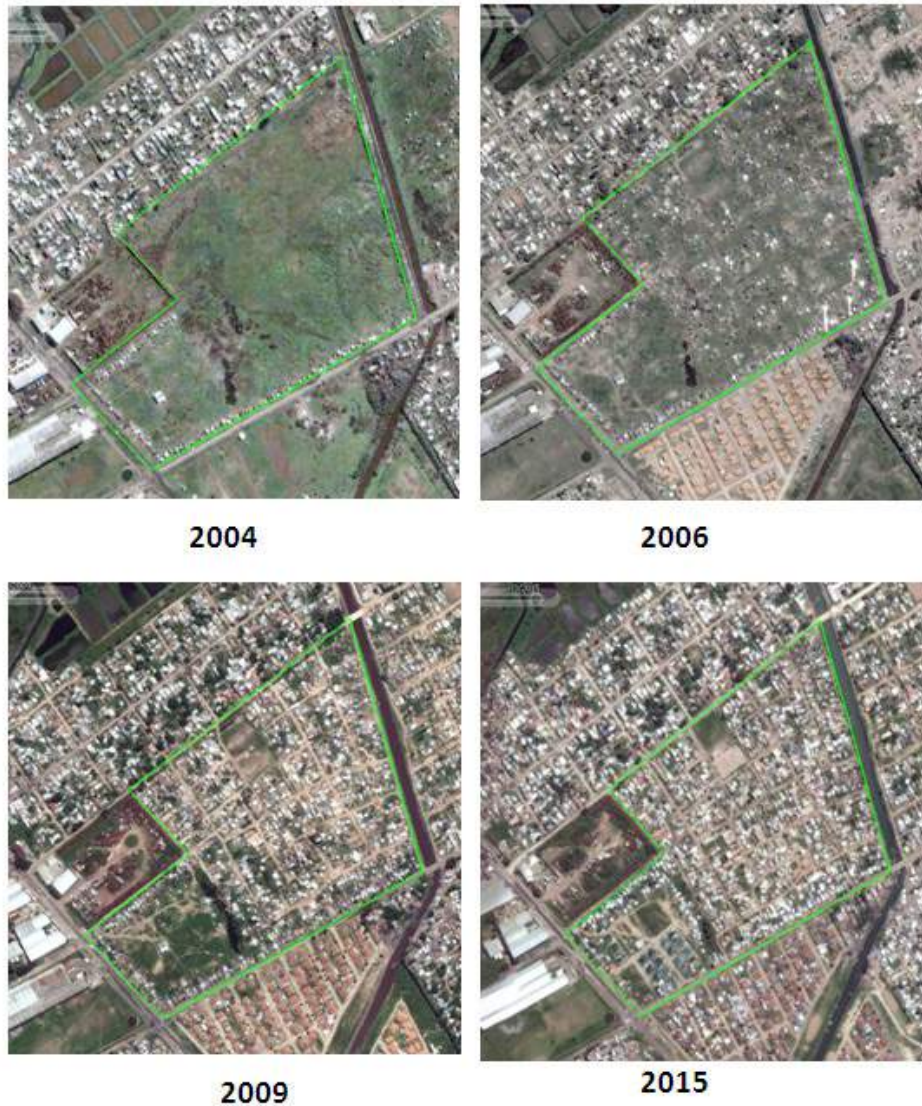
El caso de mayor peligrosidad lo constituye el barrio Emporio del Tanque, cuyo nombre se debe a la Empresa ubicada en el predio que tiene como actividad principal la limpieza de tanques usados con hidrocarburos y productos químicos y la recuperación de tierras de estaciones de servicio.

3. Información proporcionada por Ministerio de de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires y trabajo de campo realizado por el equipo de investigación.



Proceso de ocupación de predio

Figura 5: Proceso de ocupación del barrio Emporio del Tanque. 2004-2015



Fuente: elaboración propia.

El Barrio Emporio del Tanque se encuentra localizado en la localidad de San Francisco Solano, entre las calles Avenida República del Líbano; Avenida Rodolfo López; Camino General Belgrano y el Arroyo Santo Domingo / Las Piedras. Tiene una superficie de 255.935 m² a la que se debe descontar 31.732 m² ocupada por una escuela cuya tierra fuera donada oportunamente por sus propietarios al Estado y un sector de depósito de tanques.

La toma del predio data del año 2003 y fue ocupada en su mayor parte por población asentada en el municipio de Quilmes y particularmente en zonas aledañas que habitaban en viviendas prestadas, alquiladas o que compartían con sus familiares. En un principio fueron unas 120 familias que se ubicaron sobre el perímetro del terreno sin ocuparlo en su interior (se puede

observar en la Figura 4 año 2004). Allí resistieron durante meses los intentos de desalojo por parte de la policía provincial y durante seis años se transformaron en custodios de su sector evitando nuevas ocupaciones.

A fines del 2005 comienza una nueva ocupación en la zona Este del predio que se da en forma progresiva y que por sus características permite revelar una organización cuyo objetivo es la consolidación definitiva del barrio.

En el año 2006 se puede observar sobre el nuevo sector, una trama urbana consolidada con sus respectivas calles, espacios verde y de equipamiento y subdivisión en parcelas que respetan en gran parte la trama urbana lindante. Paralelamente el sector Oeste sigue defendiendo su espacio de posibles ocupaciones a la espera de la remediación del terreno y la construcción de viviendas sociales, tal como se había acordado en diversas reuniones con el Estado provincial y municipal.

Durante los 3 años posteriores el sector Este se fue consolidando con la construcción de viviendas de material de mediana y baja calidad, mientras el sector más antiguo continuó ocupando el perímetro a la espera de la intervención estatal.

Figura 6: Sectores del barrio Emporio del Tanque. 2013



Fuente: elaboración propia.

Por último en el 2012 un fuerte temporal afectó toda el área destrozando las viviendas más precarias situadas justamente en el perímetro y el estado municipal comenzó con un plan de construcción de viviendas a través de cooperativas que hasta la fecha continúa.



Problemática ambiental

La principal problemática ambiental fue generada por la empresa propietaria del terreno. El Emporio del Tanque S.A. (empresa considerada de máxima complejidad y de tercera categoría de acuerdo a la clasificación de Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires), dedicado a la limpieza de "tierras" de Estaciones de Servicio, de tanques usados cuyo contenido predominante eran hidrocarburos y que destinó parte del predio para el enterramiento de otros residuos como baterías y metales (Informe urbanístico del Emporio del Tanque 2006).

Esa Secretaría produjo en el año 2006 un Informe Preliminar⁴ en el cual se afirma que comparado con los valores guía para uso del suelo, en varios puntos superficiales y a 50 cm de profundidad, los valores de plomo, cromo y zinc se encuentran por encima de lo permitido. Además se detectaron Hidrocarburos totales de Petróleo (H.T.P.) en todas las muestras, siendo en algunos casos muy altos. Por otra parte se pudo observar y constatar importante cantidad de residuos de hidrocarburos, los que en algunos sectores han conformado mesetas de 1 metro de altura y ocupado considerables extensiones, en estado semisólido.

Figura 7: Concentración de petróleo cercana a las casillas. 2010



Fuente: fotografía tomada por Beatriz Plot.

Concluye el informe confirmando la existencia de focos de contaminación que suponen un riesgo para la salud humana y el funcionamiento de los ecosistemas y que presenta una alteración incompatible con la función residencial. Asimismo sugiere una serie de acciones para la remediación del predio, a partir de medidas tales como: extracción de las piedras y escombros, nivelación del predio a nivel de calles perimetrales, extraer el material bituminoso existente, reemplazo de suelo, etc.

Otro factor importante de riesgo es la **barrera de tanques oxidados** que se extienden en los límites de la empresa constituyendo su contaminación un peligro importante para quienes habitan el barrio (Figura 8). Dentro del mismo predio, se encuentra la Escuela n° 37 de nivel

4. Informe Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires. Fecha 15 de septiembre de 2006.

primario donde concurren niños de todos los barrios aledaños. La escuela fue construida por donación de la misma Empresa al Estado.

Figura 8: Barrera de tanques entre Empresa y barrio. 2010



Fuente: fotografía tomada por Beatriz Plot.

Esta situación sumada a la gran cantidad de **residuos sólidos urbanos** (basura domiciliaria, industrial, podas, etc.) que se arrojan a la ribera de los arroyos, obstaculiza la fluidez de las aguas, disminuye el ancho del cauce y no permite la evacuación rápida de los excesos hídricos, además de constituir un foco de contaminación (Figura 9).

Figura 9: Basurales en las márgenes del Ayo. Santo Domingo. 2013



Fuente: fotografía tomada por Beatriz Plot.

Por otro lado y paralelo al arroyo Santo Domingo - Las Piedras se observa ocupada un área de restricción hidráulica, la que contendría tierras contaminadas –de acuerdo a lo expresado por los representantes de la organización comunitaria producto del dragado y canalización del fondo del arroyo mencionado.





Debemos agregar la ocupación de un sector de la zona fiscal –también en área de restricción hidráulica– sobre el arroyo Santo Domingo que ha sido cedido para un depósito de automotores en desuso del Poder Judicial; y la contaminación con barros del fondo del arroyo en sus márgenes –ocupada por viviendas precarias– luego de su limpieza y rectificación.

Proceso de gestión

En el año 2003 unas 120 familias estuvieron varios meses asentados en el exterior del predio sobre el camino General Belgrano. Ante la posibilidad de ocupación y el estado de abandono total e insalubridad del mismo, la Municipalidad de Quilmes sancionó el Decreto n° 1124/03, por el que se determina la ocupación precaria del predio por parte de la Municipalidad de Quilmes en virtud del estado de abandono, y el incumplimiento por parte de los responsables de las disposiciones de la Ordenanza 5961/88 (de Cercos y Veredas) poniéndolo bajo la tutela del Municipio.

En mayo de ese año se firmó un Convenio de Tenencia Precaria entre la Municipalidad y el Consejo Comunitario de Tierras y Vivienda⁵, por el cual se otorgó la tenencia del predio, comprometiéndose el Consejo a evitar usurpaciones, hasta que se produjera la compra y descontaminación del mismo. El Consejo no pudo sostener la guarda del terreno por lo que fue ocupado progresivamente desde principios de 2006 conformando un asentamiento precario.

La Dirección Provincial de Tierras solicita ese año un informe a la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia sobre el estado ambiental del terreno ocupado. Dicho organismo en un informe preliminar confirma “la existencia de focos de contaminación que suponen un riesgo para la salud humana y reafirma que el suelo no sería apto para uso residencial”⁶ Por otra parte sugiere una serie de acciones para la remediación del predio, a partir de medidas tales como: extracción de las piedras y escombros, nivelación del predio a nivel de calles perimetrales, extracción del material bituminoso existente, reemplazo de suelo, etc.

Ese mismo año se sanciona la Ley Provincial N° 13.676 que declara de utilidad pública y sujeto a expropiación el terreno de la Empresa “Emporio del Tanque” y establece que “los inmuebles serán adjudicados por venta directa y a título oneroso a sus actuales ocupantes según el listado de emergencia habitacional confeccionado por el Consejo Comunitario para la Tierra y Vivienda de Quilmes” y que las adjudicaciones serán de un lote por núcleo familiar y su dimensión garantizará las condiciones mínimas ambientales y de habitabilidad. A los fines de la subdivisión en parcelas exceptúa para el caso, la aplicación de las Leyes provinciales N° 6.253 y 6.254 y el Decreto-Ley N° 8.912/77. El incumplimiento de las dos primeras leyes significa la posibilidad de ocupar zonas de conservación de los desagües naturales –un ancho mínimo de cincuenta metros a cada lado de los ríos, arroyos y canales– y fraccionar bajo cota

5. Por Ordenanza municipal 8289/98 el Municipio de Quilmes crea el Consejo Comunitario de Tierras y Vivienda. Esta constituido por 14 representantes de organizaciones gubernamentales y representantes de de sociedad civil. Tiene como fin plasmar en esferas institucionales reclamos de los sectores más necesitados de la población.

6. Informe Urbanístico Barrio Emporio del Tanque (2006). Dirección de Regularización Urbana y Dominial. Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.

de inundación. En cuanto a la tercera normativa evita la aplicación de indicadores mínimos de subdivisión.

Ante la promulgación de la ley de expropiación los propietarios han iniciado un juicio de expropiación inversa, lo genera por parte de la Fiscalía de Estado la solicitud a la Subsecretaría Social de Tierras para que analice la conveniencia de impulsar la expropiación teniendo en cuenta las condiciones ambientales del sitio y la aptitud sanitaria y habitacional del barrio.

En el 2008 el organismo de aplicación vuelve a solicitar un informe ambiental definitivo a la Secretaría de Política Ambiental y agrega dicha solicitud al Ministerio de Salud de la provincia, quien responde que "el predio no es apto para uso residencial por configurar un grave riesgo sanitario". En esa instancia se considera también "evaluar la responsabilidad de la empresa propietaria por el pasivo ambiental existente, que surge de la constatación de residuos compatibles con la actividad de los titulares de dominio"⁷.

En el 2010 se realiza un nuevo Informe Urbanístico⁸ donde se corrobora la ocupación de todo el predio a excepción del sector paralelo al Camino General Belgrano. En esa instancia se sugiere la solicitud de intervención del municipio a efectos de no permitir nuevas radicaciones y se considera indispensable la remediación de las áreas con alta contaminación así como la remoción de los tanques.

Por último en el 2012 un fuerte temporal afectó toda el área destrozando las viviendas más precarias situadas justamente en el perímetro y el estado municipal comenzó con un plan de construcción de viviendas que a la fecha se siguen ejecutando por cooperativas del municipio.

Ese mismo año la Fiscalía de Estado toma conocimiento que la Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental (UFIMA) ha denunciado ante la Justicia Penal del Departamento Judicial de Quilmes a la Empresa Emporio del Tanque por la presunta contaminación del inmueble sujeto a expropiación. La causa había sido iniciada en febrero de 2011. Según se tomó conocimiento, la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación realizó inspecciones al predio atendiendo a la Ley 24.051 y denegando la habilitación para funcionar hasta tanto presentara un plan de remediación del inmueble, solicitud que no cumplimentó y que dio lugar a formulación de la denuncia penal por parte de la Unidad Fiscal.

En enero de 2013 la Dirección Provincial de Tierras eleva a la Fiscalía de Estado un informe sobre el estado de situación del barrio donde verifica la construcción de las primeras viviendas por parte de dos cooperativas cuya primera etapa, según el encargado de obra, alcanzará a 52.

7. Informe Urbanístico Barrio Emporio del Tanque (2008). Dirección de Regularización Urbana y Dominial. Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.

8. Informe Urbanístico Barrio Emporio del Tanque (2010). Dirección de Regularización Urbana y Dominial. Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.





Figura 10: Viviendas construidas en Barrio Instituciones Unidas. 2013



Fuente: fotografía tomada por Beatriz Plot.

Se ratifican por último, los informes antecedentes producidos por ese organismo en cuanto a la necesidad de efectuar los trabajos de remediación de suelos en las áreas con alta contaminación y la remoción de los tanques de la empresa y se informa que de acuerdo a lo conversado con habitantes del barrio y lo observado en el recorrido de campo, no se han efectuado trabajos de limpieza y que las viviendas están sobre suelos inaptos. Solo se ha nivelado el suelo relleno con una capa de tierra a efectos de nivelar la construcción.

Figura 11: Manchones de petróleo en sectores removidos para la nivelación. 2013



Fuente: fotografía tomada por Beatriz Plot.

Reflexiones Finales

Ante la falta de generación de suelo urbano para sectores de bajos recursos y las continuas crisis económicas que han afectado el país, el Estado ha sido propenso a aceptar la ocupación de tierras de escaso valor comercial y en general de malas condiciones físico-ambientales.

Sin embargo se pueden observar en la gestión una serie de falencias que van desde la falta de operatividad en cuestiones de emergencia hasta la falta de control y prescindencia de normativas que si bien en muchos casos pueden ser inaplicables, tampoco se pueden transformar en una excepción permanente.

En el caso de estudio, transcurrieron 10 años desde la primera ocupación del predio y a pesar de haber tomado conocimiento formal del nivel de contaminación de los suelos al año de la toma, tanto el Estado provincial como municipal con incumbencia en el tema, no realizó ningún trabajo de remediación o mejoras, permitiendo la ocupación y consolidación del sector Oeste y la construcción de viviendas en el sector Este.

Por otra parte no se puede desconocer que hubo en este proceso de gestión cierta articulación entre los organismos del Estado y las organizaciones de la comunidad. Sin embargo el Estado municipal a través del Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda, no logró detener las nuevas ocupaciones en un terreno de alta peligrosidad y el Estado provincial nunca asumió su responsabilidad de intervenir en el trabajo de remediación del suelo. No obstante quienes ocuparon los terrenos en primera instancia lograron mantener su espacio a pesar de los permanentes intentos de ocupación por parte de nuevos vecinos.

En síntesis, debemos señalar por un lado la actitud del Estado en cuanto a la carencia de generación de políticas de prevención y por otro, la falta de operatividad para llevar adelante acciones de relocalización y/o remediación de los terrenos, debiendo intervenir finalmente sobre barrios consolidados con serias dificultades físico ambientales, que requieren de soluciones técnicas complejas y altas erogaciones que el Estado que no está dispuesto a concretar.





Bibliografía

PLOT, B. (2013). El impacto de las Políticas Territoriales de la Provincia de Buenos Aires en el Municipio de Quilmes. IV Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas ISSN 2346-9668. XI Jornadas Cuyanas de Geografía ISSN 2346-9676T. Universidad Nacional de Cuyo. Octubre 23, 24, 25 y 26. Mendoza.

PLOT, B. (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.

VERA, A.J.; FARIAS, C.B.; DI TOMASO, R. y QUIROGA, M.S. (2006). Quilmes: diagnóstico sobre las condiciones urbanas y ambientales. Universidad Nacional de Quilmes.

VOMMARO, P. (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.

Documentos gubernamentales

Dirección de Regularización Urbana y Dominial. INFORME URBANÍSTICO BARRIO EMPORIO DEL TANQUE (2006). Dirección de Regularización Urbana y Dominial. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

INFORME URBANÍSTICO BARRIO EMPORIO DEL TANQUE (2008). Dirección de Regularización Urbana y Dominial. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

INFORME URBANÍSTICO BARRIO EMPORIO DEL TANQUE (2012). Dirección de Regularización Urbana y Dominial. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

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.

Legislación

Decreto Ley 8912/77. De ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires.

Ley provincial 6253/60. Conservación de los desagües naturales

Ley provincial 6254/60. Prohibición de subdivisiones y ampliaciones en terrenos de tipo urbano cuya cota sea inferior a 3,75 m.

Ley provincial n° 13.676

Ley nacional 11.723/95. Protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente.

Ley nacional n° 5708/52. General de Expropiaciones.

