

# GESTIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO EN EL FRENTE COSTERO METROPOLITANO Y NUEVAS TERRITORIALIDADES

<https://doi.org/10.4215/rm2019.e18031>

Gastón Walter Cirio <sup>a\*</sup> - Cecilia Andrea Munafó <sup>b</sup>

(a) Dr. en Geografía, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.

**ORCID:** <http://orcid.org/0000-0003-1502-9415>. **LATTES:** <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/perfiles/0321CirioG>.

(b) Maestranda en Desarrollo Territorial, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes, Argentina.

**ORCID:** <http://orcid.org/0000-0002-3783-9390>. **LATTES:**

<https://ar.linkedin.com/in/cecilia-andrea-munaf%C3%B3-b40407a4>.

## Article history:

Received 28 October, 2019  
Accepted 31 October, 2019  
Published 15 Dezember 2019

## (\*) CORRESPONDING AUTHOR

**Address:** UNLP, Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente, Rua 526 entre 10 y 11, CP: 1900, Buenos Aires, Argentina, Tel: ( +54 0221) 423 6696/6677

**E-mail:** [gcirio@fahce.unlp.edu.ar](mailto:gcirio@fahce.unlp.edu.ar)

## Resumen

El presente trabajo aborda la problemática del proceso de gestión de la expansión urbana hacia el frente costero metropolitano de Buenos Aires, a partir del análisis del caso proyecto Nueva Costa del Plata (NCdP), emprendimiento inmobiliario que afecta tierras ambientalmente frágiles en dos partidos del litoral sur. Para ello, se asume que es la existencia de relaciones contradictorias entre actores con diferentes capacidades de poder el principal factor constitutivo de la dinámica espacial. En consecuencia, la gestión territorial es abordada desde una perspectiva crítica, asumiendo que se trata de un proceso complejo de pugna entre diferentes proyectos sostenidos e impulsados por diversos actores sociales, donde el Estado y la densidad normativa del territorio asumen un rol protagónico. En este contexto, el objetivo del trabajo es aportar elementos para la comprensión del conflicto en torno a los proyectos de apropiación y transformación del territorio en disputa, así como a las territorialidades resultantes de este proceso de gestión conflictivo. La metodología utilizada es cualitativa, basada fundamentalmente en el análisis de contenido sobre fuentes documentales secundarias y el análisis sobre entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Asimismo, se realiza una síntesis de los aspectos más significativos del caso a partir de la combinación de categorías conceptuales propuestas por diversos autores en una matriz síntesis.

**Palabras-clave:** Gestión Territorial, Crecimiento Urbano, Territorialidades, Conflicto

## Abstract / Resumo

### MANAGEMENT OF URBAN GROWTH ON THE METROPOLITAN COASTAL FRONT AND NEW TERRITORIALITIES

This paper addresses the problem of the management process of urban expansion to the metropolitan coastal front of Buenos Aires, from a case study "Nueva Costa del Plata project", real estate project that affects environmentally fragile lands in two south coastal districts. For this, it is assumed that it is the existence of contradictory relationships between actors with different capacities to be the main factor constituting the spatial dynamics. Consequently, territorial management is approached from a critical perspective, assuming that it is a complex process of struggle between different projects supported and promoted by different social actors, where the State and the territorial density of the territory assume a leading role. In this context, the objective of the work is to provide elements for the understanding of the conflict around the appropriation and transformation projects of the territory in dispute, as well as the territorialities resulting from this conflictive management process. The methodology used is qualitative, based mainly on the analysis of content on secondary documentary sources and the analysis of semi-structured interviews with key informants. Likewise, a synthesis of the most significant aspects of the case is made from the combination of conceptual categories proposed by different authors in a synthesis matrix.

**Keywords:** Territorial Management, Urban Growth, Territorialities, Conflict.

### GESTÃO DO CRECIMENTO URBANO NO FRONT COSTEIRO METROPOLITANO E NOVAS TERRITORIALIDADES

No presente trabalho, aborda-se a problemática do processo de gestão da expansão urbana na costa metropolitana de Buenos Aires, a partir da análise do projeto Nueva Costa del Plata (NCdP), empreendimento imobiliário que afeta terras ambientalmente frágeis no litoral sul. Para tanto, assume-se que o principal fator constituindo desta dinâmica espacial é existência de relações contraditórias entre atores com diferentes capacidades de poder. Em consequência, a gestão territorial é abordada com base numa perspectiva crítica, assumindo-se que se trata de um processo complexo entre diferentes projetos sustentados e impulsionados por diversos atores sociais, no qual o Estado e a densidade normativa do território assumem um papel protagônico. Neste contexto, o objetivo da pesquisa é elencar elementos para a compreensão do conflito em torno dos projetos de apropriação e transformação do território em disputa, assim como as territorialidades resultantes deste conflitivo projeto. A metodologia utilizada é qualitativa, baseada fundamentalmente na análise de conteúdo, a partir de fontes documentais secundárias e de entrevistas semiestructuradas feitas com informantes-chave. Por fim, realiza-se uma síntese dos aspectos mais significativos do caso a partir da combinação de categorias conceituais propostas por diversos autores numa matriz de síntese que elaboramos.

**Palavras-chave:** Gestão territorial, Crescimento urbano, Territorialidades, Conflito.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda la problemática del proceso de gestión de la expansión urbana hacia el frente costero metropolitano de Buenos Aires, a partir del análisis del caso proyecto Nueva Costa del Plata (NCdP) en el período 2008-2014, emprendimiento inmobiliario que afecta tierras ambientalmente frágiles en dos partidos del litoral sur. Para ello, se asume que es la existencia de relaciones contradictorias entre actores con diferentes capacidades de poder el principal factor constitutivo de la dinámica espacial. En consecuencia, la gestión territorial es abordada desde una perspectiva crítica, asumiendo que se trata de un proceso complejo de pugna entre diferentes proyectos sostenidos e impulsados por diversos actores sociales, donde el Estado y la densidad normativa del territorio asumen un rol protagónico.

Actualmente, las ciudades se enfrentan a una serie de problemáticas de importancia, entre las que destacan la necesidad de planificación y gestión del crecimiento urbano. Uno de los más grandes desafíos actuales, en ese marco, lo constituye la fuerte presión que el mercado inmobiliario impone a las dinámicas de crecimiento urbano hacia tierras vacantes en sectores de fragilidad ambiental. En la Región Metropolitana de Buenos Aires, durante las últimas décadas, la expansión urbana se ha dado preponderantemente hacia zonas de extrema fragilidad ambiental en áreas ribereñas vinculadas al estuario del Río de La Plata, ya sea por sus calidades de paisaje o sus oportunidades de negocio.

Tal como señala Pintos (2012) los anuncios de emprendimientos en zonas periféricas de la ciudad dan testimonio de que éstas se transformaron en el campo de disputa por el control de territorios antes marginales. La expansión sobre estas áreas ambientalmente vulnerables fue y es impulsada mayormente por desarrolladores inmobiliarios que procuran modificaciones normativas en el territorio que permitan generar suelo urbano y productos residenciales orientados a sectores de altos ingresos. Sin embargo, la reciente incorporación de estas tierras a los objetivos de desarrolladores y del mercado formal entra en tensión con otras lógicas de producción de hábitat urbano. Estos sectores de la ciudad han sido tradicionalmente afectados a las modalidades de hábitat popular informal, así como a reivindicaciones por parte de organizaciones sociales para la conservación de estos espacios de humedales, considerados portadores de bienes comunes de valiosos y estratégicas funciones ecológicas en el control hídrico y la biodiversidad. Frente a este panorama, en el proceso de expansión urbana, los sectores de bajos y altos ingresos compiten por los espacios vacantes localizados en la periferia urbana (Frediani, 2013). Sin dudas, estas cuestiones se vuelven desafíos para el ordenamiento y gestión territorial-ambiental de estos sectores periféricos de la ciudad.

En este contexto, el objetivo del trabajo es aportar elementos para la comprensión del conflicto en torno al proyecto, la apropiación y transformación del territorio en disputa, así como a las territorialidades resultantes de este proceso de gestión conflictivo. El marco conceptual parte de un enfoque de políticas públicas, y se centra en una perspectiva teórica crítica sobre el espacio geográfico, donde la dialéctica aporta elementos para comprender la dinámica territorial en base al análisis de procesos sociales de disputa, mediados por diferenciales de poder. Se aborda, de esta manera, la productividad social del conflicto y las territorialidades resultantes considerando el rol de los diversos actores participantes, con especial énfasis en el Estado, entendido como actor clave del proceso de ordenamiento del territorio y de la instrumentación de políticas de gestión territorial.

La metodología utilizada es cualitativa, basada fundamentalmente en el análisis de contenido sobre fuentes documentales secundarias y el análisis sobre entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Asimismo, se realiza una síntesis de los aspectos más significativos del caso a partir de la combinación de categorías conceptuales propuestas por diversos autores en una matriz síntesis.

El trabajo se estructura en cinco apartados. En primer lugar se presenta y describe brevemente la conformación territorial del ámbito de estudio. A continuación, se exponen los principales lineamientos teóricos conceptuales que orientan el análisis. Luego, se presenta el caso abordado, analizando el papel de los distintos actores sociales vinculados al proyecto NCdP y sus lógicas de actuación, intereses y argumentos. Siguiendo, se identifican y ponderan las principales implicancias del conflicto y se sintetizan los resultados del análisis. Para concluir, se presenta algunas reflexiones finales a modo de cierre del trabajo.

## BREVE DESCRIPCIÓN DE LA CONFORMACIÓN TERRITORIAL DEL ÁREA

Los partidos de Avellaneda y Quilmes son dos distritos ubicados en el sector sudeste del Gran Buenos Aires. Pertenecen a la denominada primera y segunda corona, respectivamente. Ambos partidos se caracterizan por una alta densidad demográfica, escasos de suelo urbano, y la presencia de un amplio margen litoral, área de humedales que forman parte de los suelos bajos de reserva sobre la costa del Río de La Plata (Figura 1).

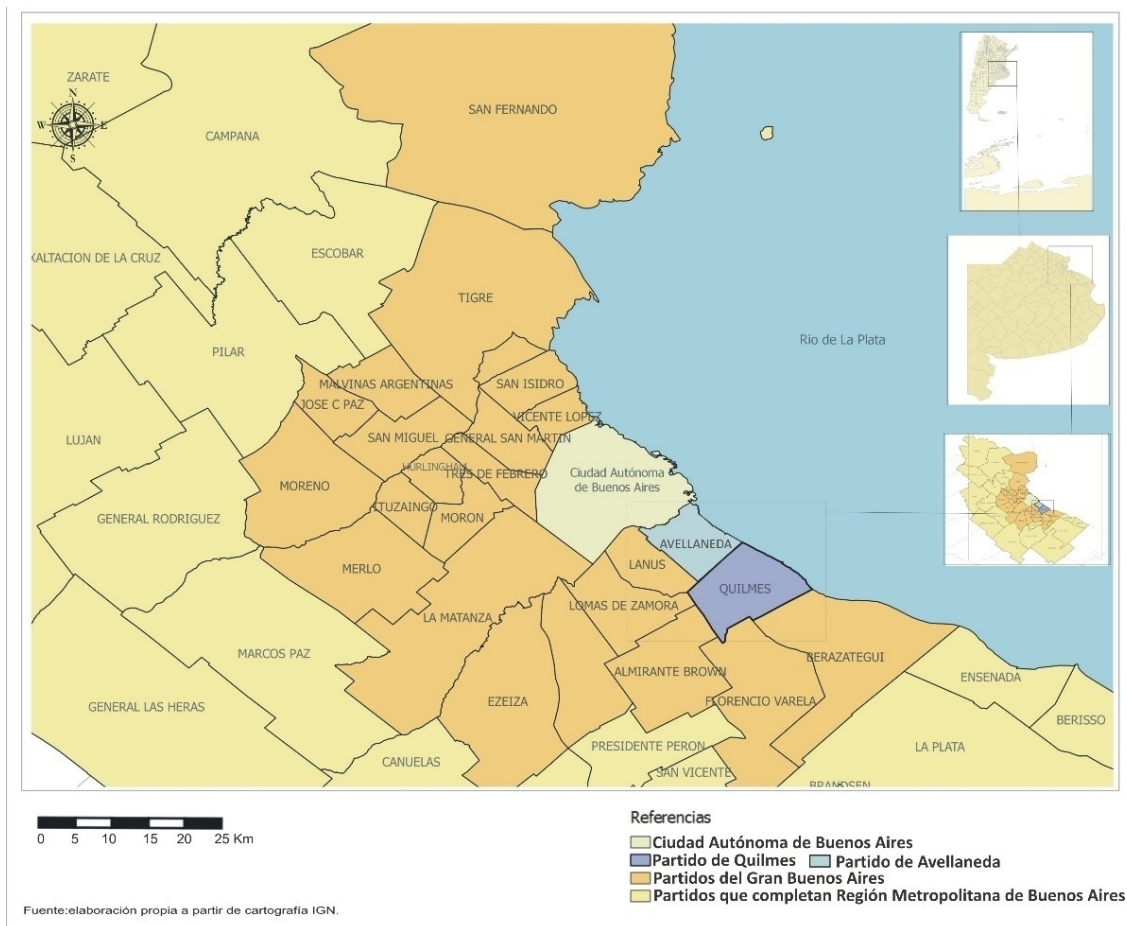


Figura 1 - Ubicación de los partidos de Avellaneda y Quilmes, Gran Buenos Aires

Estas zonas de reserva son humedales que, desde el punto de vista funcional, constituyen espacios donde la dinámica hidrológica determina los eventos de inundaciones, regulando la escorrentía, la anegabilidad; y la constitución de un bosque de ribera de gran riqueza por su diversidad biológica y por constituir una de las escasas áreas verdes de estos partidos. Este bosque ribereño, también llamado selva marginal, se asienta sobre un albardón costero de anchura variable entre unos 50 a 500 metros, separando al Río de la Plata de las zonas bajas e inundables, que han constituido áreas tradicionalmente vacantes en los procesos de ocupación residencial formal en estos partidos.

El área del proyecto NCdP está delimitada hacia el noreste por el Río de la Plata, hacia el suroeste por la autopista Buenos Aires - La Plata (denominada oficialmente Autopista Doctor Ricardo Balbín), hacia el noroeste por el arroyo Santo Domingo, Arroyo Sarandí y hacia el sureste con zona de tosqueras inundadas, todos con un alto grado de contaminación. El proyecto ocupa una zona de 5 km de costa, con previsión de equipamiento residencial, comunitario, comercial y educativo en una superficie total de 230 hectáreas dentro de estos dos partidos (Proyecto Nuevo Costa del Plata, 2014),

Dentro de los límites de esta superficie se encuentran identificados distintos usos del suelo como por ejemplo una reserva natural de selva marginal costera denominada "Los Sauces" la cual resguarda



relictos del ambiente natural de planicie costera que se desarrollaba allí, relieve típico que se da por la dinámica costera del Río de la Plata, con presencia de vegetación y fauna características de la selva marginal y pajonales (AABA, 2014), como así también distintos tipos de emplazamientos y equipamientos urbanos como el relleno sanitario del Ceamse y la planta potabilizadora de agua, General Belgrano de AySA, entre otras. El relleno sanitario mencionado se creó en 1978 entre los partidos de Avellaneda y Quilmes y fue el más grande de su tipo. Desde esa época recibió más de la mitad de los 5,4 millones de toneladas de basura anual producida por la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. (Ceamse, octubre 2015). Actualmente se encuentra en etapa de post cierre, desde que se cerró en forma definitiva el 31 de enero de 2004. Este complejo está en el área de influencia de los acuíferos Pampeano y Puelchense. Desde enero de 2001 funciona allí la Planta de tratamiento de líquidos lixiviados de Ceamse, con capacidad de 250 m3 por día. En el complejo está instalada la planta de tratamiento de gases que permite transformar en dióxido de carbono el metano que emana del Relleno Sanitario (Ceamse, octubre 2015).

Con respecto a la situación del área de interés para el proyecto (Figura 2), se encuentra colindante a la bajada de Bernal de la autopista Buenos Aires – La Plata, permitiendo un acceso eficaz y rápido hacia ambas ciudades. Las zonas contiguas están ocupadas por áreas urbanizadas consolidadas (localidades de Bernal, Don Bosco, Wilde, Villa Dominico) pero también se observan áreas poco consolidadas, con algunos asentamientos precarios y villas próximos al área de la autopista, como la Villa El Matadero, El Monte y la Ribera de Bernal. En el partido de Avellaneda, en la zona ribereña, destaca una tradicional producción agrícola intensiva de escala familiar, con una ocupación de muy baja intensidad y una actividad tendiente a la desaparición.

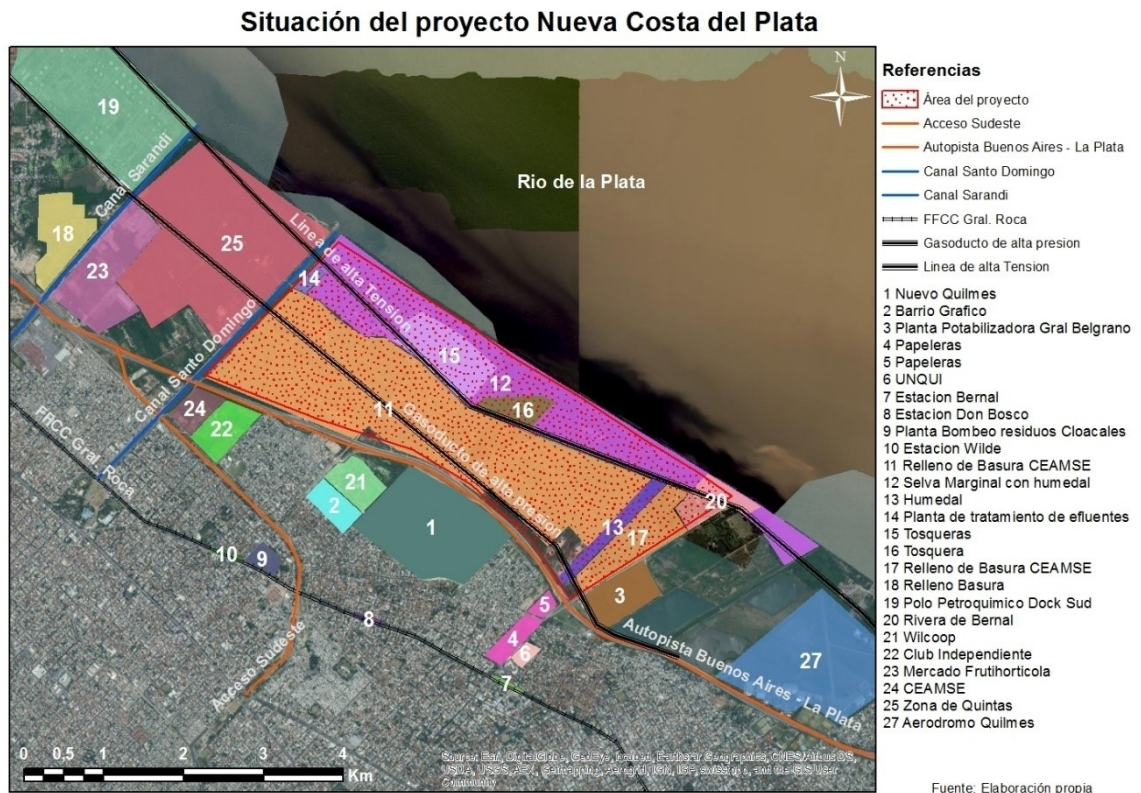


Figura 2 - Situación del proyecto Nueva Costa del Plata

Cabe destacar, que ambos partidos han tenido procesos de crecimiento y consolidación urbanos que de alguna manera le han “dado la espalda” a estas zonas litorales. Se trata entonces, de espacios tradicionalmente vacantes, con altos niveles de degradación, baja inversión en infraestructura y baja ocupación poblacional de carácter informal. Sin embargo, en años recientes el escenario tendencial se ha modificado, dando lugar a una revalorización de estos espacios que resultan estratégicos para la realización del capital.

## MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL <sup>2</sup>

En el presente trabajo, concebiremos al espacio como una dimensión de la totalidad social desde una perspectiva histórica y dialéctica. En este marco materialista, "...el espacio es entendido como una instancia o una estructura social integrante de la totalidad social, y como tal toma un carácter de estructura subordinante-subordinada, es productor y producido." (Hiernaux y Lindon, 1993:92). Así, pensar en el espacio geográfico como "un conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acciones" (Santos, 2000: 284) como producto de interrelaciones nos lleva a comprender la dinámica del territorio. Plantear los territorios desde la variabilidad de relaciones evidencia el hecho de que las territorialidades son construidas socialmente. Es decir, es un componente necesario de toda relación de poder, que, en definitiva, participa en la creación y mantenimiento del orden social, así como en la producción del contexto espacial a través del que experimentamos el mundo, legal y simbólicamente (Sack, 1986).

El concepto de territorio reconoce también una fuerte tradición vinculada a la compartimentación del espacio en función de relaciones de poder. En este sentido, el territorio aparece como un segmento de la superficie terrestre asociada a jurisdicciones –generalmente estatales- en los cuales se ejercen relaciones de poder asociadas a naciones y Estados (Tobio, 2011:22). A su vez, el territorio en Santos puede concebirse como una categoría que cristaliza diversidad de territorialidades en constante tensión, como una dimensión material del espacio, dando lugar a la conformación de lugares, segmentos de territorio siendo usado (Silveira, 2011:3).

El territorio, y sus lugares, asumen entonces un interesante matiz político, en el sentido de constituir un fragmento espacial socialmente transformado, capaz de constituir una unidad analítica para el desarrollo de políticas orientadas a delimitaciones espaciales concretas y a grupos poblacionales asociados a esos recortes. En este contexto el territorio es dual, al ser producto y proceso de las relaciones sociales, recuperando la dialéctica espacial, siendo contenedor de procesos políticos, pero al mismo tiempo, presentando singularidades que afectan activamente a dichos procesos. (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). El Estado, desde esta caracterización, sigue siendo el fundamental agente de transformación en el territorio, sin embargo no el único. De esta manera, la noción de territorio puede tener importantes consecuencias en la conformación de políticas orientadas a la transformación.

Por su parte, Blanco (2007) destaca que el concepto de territorio lleva implícitas las nociones de apropiación, ejercicio del dominio, y control de una porción de la superficie terrestre, pero también contiene las ideas de pertenencia y de proyectos que una sociedad desarrolla en un espacio dado (Blanco, 2007:42). Como podemos observar, el ejercicio de poder, la política y la remisión al estado están en todas las definiciones de territorio.

El territorio es enfocado en una perspectiva geográfica, intrínsecamente integradora, que ve la territorialización como un proceso de dominio (político-económico) y/o de apropiación (simbólico-cultural) del espacio por los grupos humanos (Haesbaert, 2006). El autor plantea que esta territorialización se define desde: a) la Política, haciendo referencia a las relaciones espacio-poder en general, o jurídico política, relativas también a todas las relaciones espacio-poder institucionalizadas; b) Cultural o simbólico-cultural, que prioriza la dimensión simbólica o más subjetiva, en que el territorio es visto, como el producto de la apropiación/valorización simbólica de un grupo en relación a su espacio vivido; c) Económica, enfatizando la dimensión espacial de las relaciones económicas.

Tal como venimos señalando, coincidiendo con Manzanal (2007) podemos concebir al territorio como un concepto que sintetiza diferentes relaciones de poder espacializadas; pero que a su vez dichas relaciones presentan capacidades diferenciales y asimétricas para transformar, producir e imponer acciones y voluntades en torno a la construcción social del espacio. En este marco de ideas, Lobato Correa (1994) afirma que la territorialidad puede ser definida como "el conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un territorio dado por un determinado agente social, el Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas" (ibid: 251-252). Asimismo, propone una interesante categorización conceptual tendiente a facilitar el análisis territorial complejo: a) "Territorialidad", refiere a las relaciones de poder espacialmente delimitadas, operando sobre un substrato referencial. Se trata de un concepto de un alto grado de abstracción. Y b) "Territorialidades" para designar los tipos generales en que pueden ser clasificados los territorios conforme a sus propiedades dinámicas. (ibid: 98-99).

Los conceptos de territorialidad y territorialidades, de igual manera que los del par espacio - territorio, presentan diversas aristas e interpretaciones múltiples. En este trabajo, coincidiendo con Mabel Manzanal, entenderemos por territorialidad a la interrelación entre los actores que, a su vez, explica la ‘producción del territorio’. Por lo tanto, resulta clave “...identificar explícitamente territorialidad con relaciones espacializadas de poder material y simbólico” (Manzanal, 2007:39). Siendo entonces el genérico territorialidad un concepto de gran abstracción, referiremos a la idea de territorialidades (en plural) para designar a las conjugaciones múltiples concretas de relaciones de poder que en un espacio delimitado y en un momento temporal determinado se observan. De esta manera, es posible identificar diferentes territorialidades en diversos casos de estudio, y aún más, diversas territorialidades que se identifican en diversos cortes temporales para los mismos casos, en un proceso histórico de producción del espacio.

Desde la década del ‘70, se desarrolla a nivel mundial una evolución del modelo capitalista, caracterizado por una fuerte globalización financiera, atravesado principalmente por la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la implementación de políticas neoliberales hacia el interior de cada región. Dentro de este marco político-económico, en la Región Metropolitana de Buenos Aires se observan una serie de cambios con respecto al proceso de urbanización. Las dinámicas metropolitanas están siendo afectadas por las transformaciones estructurales determinadas a través de nuevas modalidades de producción y organización del territorio y estarían dando lugar a la redefinición de la forma, la estructura, las funciones y los tiempos de transformación de los grandes espacios urbanos y de sus contenidos (Ciccolella, 1999).

Una serie de cambios, principalmente, el aumento de las inversiones inmobiliarias privadas producidas por la creciente movilidad del capital y la recuperación del crecimiento económico de muchas ciudades, favorecieron las posibilidades de nuevas valorizaciones del espacio (De Mattos, 2007). Consecuencia principal de las inversiones privadas fue el desarrollo de las nuevas formas de urbanización con características particulares de “urbanizaciones cerradas” en áreas relegadas por procesos anteriores de creación del espacio urbano. Factores tales como lejanía del centro de la ciudad, poca aptitud del terreno por poseer características de inundabilidad, entre otras, son evaluadas a la luz de una nueva ecuación que pone a estas tierras como un renovado botín objeto de fuertes disputas al interior del capital con injerencia en el desarrollo urbano.

Desde la década del ‘90, se empieza a desarrollar un discurso de tipo ambientalista, con la visión de la ciudad tradicional como algo poco sustentable e insalubre y el desarrollo de las grandes vías de comunicación como las autopistas (Ciccolella, 1999). En ese marco, grandes grupos económicos dueños de empresas constructoras e inmobiliarias, empezaron a buscar nuevas formas de capitalizar y revalorizar la industria inmobiliaria (De Mattos, 2007). Para ellos estos actores privados orientaron su mirada hacia áreas de la RMBA que estaban poco urbanizadas, con una fuerte presencia del componente natural, cuerpos de agua y espacios verdes amplios. Estas urbanizaciones cerradas se construyeron orientando su oferta a un mercado al que solo podrían acceder sectores de la población pertenecientes a las clases media-alta y alta. Los nuevos capitales inmobiliarios enfocaron los proyectos de urbanización produciendo transformaciones territoriales considerables. Dichos emprendimientos se materializaron a través de un discurso de marketing en donde se destaca el carácter sustentable del lugar, con espacios verdes, lagos o cursos de agua, ofreciendo un espacio más natural dentro de la ciudad (Ríos y Pérez, 2008). Estos proyectos tienen una amplia aceptación y apoyo por parte de distintos actores pertenecientes al Estado, donde fomentan el discurso de que este tipo de infraestructuras desplegarán el progreso y desarrollo de la zona, con la revalorización de zonas marginadas, la creación de puestos de trabajo, y la apertura de nuevos espacios públicos.

En este contexto, las políticas urbanas pasaron a asignar un papel principal al capital privado en el desarrollo urbano. El Estado disminuye sus acciones directas sobre el territorio y pasa a actuar más específicamente como acondicionador y promotor del mismo según las nuevas necesidades del capital privado; convirtiéndose, este último, en el principal actor y factor del proceso de producción y reorganización del espacio, dando lugar a lo que Harvey (1989) ha denominado como empresarialismo urbano. Así, el sector inmobiliario, la acción del Estado -a través de las políticas públicas urbano-territoriales- y la necesidad de una localización estratégica para las sedes de la administración del capital privado y las formas residenciales urbanas de alto estándar, vieron a la costa como un ámbito propicio para transformar y refuncionalizar espacios.



El empresarialismo urbano ha tenido impactos notables a través de grandes proyectos de renovación urbana. Así, las políticas urbanas pasaron a asignar un rol protagónico al capital privado en el desarrollo urbano. La atracción de inversiones privadas se convirtió en un objetivo clave para contrarrestar la declinación de las áreas urbanas y maximizar el atractivo del espacio local, para el desarrollo capitalista, y contribuir a su posicionamiento en el escenario mundial. (Cuenya y Corral, 2011)

El empresarialismo urbano se sustenta en tres principios básicos: a) se promueve una alianza entre “sector público-sector privado”. El gobierno local es uno más de los múltiples agentes que intervienen en la escena urbana dominada por la influencia de coaliciones multiagentes y consorcios público-privados, sirviendo esta alianza para intentar atraer fuentes de financiamiento externo, nuevas inversiones directas, o nuevas fuentes de empleo. b) la actividad de esa alianza está orientada por una lógica empresarial de ejecución, diseño especulativo y de orientación “empresarial” en el sentido de crear e identificar oportunidades innovadoras de inversión. c) se centra más en la economía política del lugar y no en la del territorio. La construcción del lugar es entendida como el impulso de proyectos específicos locales que son una faceta de la estrategia de regeneración urbana; en tanto que la construcción del territorio involucra proyectos económicos de mayor alcance. La construcción del lugar no aborda los problemas más amplios que aquejan a la región o al territorio en su totalidad. (Harvey, 1989; Cuenya y Corral, 2011)

En este contexto general, las políticas de planificación y ordenamiento urbano - territorial han tendido a ser procesadas y utilizadas como meros mecanismos técnico - formales tendientes a facilitar la implementación de emprendimientos privados orientados a sectores de altos ingresos. Así, las políticas públicas vinculadas a estos emprendimientos urbanos son reflejo del rol que el Estado ha asumido en estos procesos de empresarialismo urbano.

Abordar estos procesos desde un enfoque de políticas públicas (Oszlak y O'Donnell, 1984; Repetto, 2005 en Rodríguez y Di Virgilio, 2011), supone analizar la posición que el Estado asume respecto a una problemática social. Importa entonces, analizar el procesamiento político multiactoral en torno a dichas políticas y los conflictos derivados del proceso.

Relacionado con este planteo, y de acuerdo a las características, locación y escala del conflicto analizado, la noción de conflicto de proximidad, (Azuela y Mussetta, 2008) en el cual se movilizan miembros de la comunidad afectada por obras que modifican desfavorablemente su entorno más próximo, resulta un interesante instrumento de análisis. Los mismos autores plantean que los conflictos ambientales son, fundamentalmente problemas de intereses en torno a procesos complejos que suponen diversas aristas complementarias. En este sentido, no existirían problemas ambientales puros, sino que todo conflicto ambiental presenta una disputa entre actores. Se trata de reconocer como conflicto ambiental a aquellos en los que alguna de las partes esgrime un argumento ambiental, pero sin perder de vista las otras dimensiones del conflicto, las motivaciones de los actores no ambientalistas, así como las condiciones o motivaciones no ambientales de quienes defienden dichas causas. La propuesta de estos autores para el análisis de estos tipos de conflictos resulta pertinente y útil para nuestro análisis de territorialidades. Dicha metodología consiste en observar la productividad social, entendida como efectos sociales, de los conflictos. Para ello Azuela y Mussetta (2008) proponen indagar en tres tipos de procesos: territorialización, formación de espacios públicos y actualización local del derecho. La territorialización se refiere al conjunto de arreglos sociales que el conflicto pone en juego en torno al territorio en cuestión. Se refiere a modos de apropiación simbólica, de normas, de ocupación efectiva y de status legal de diversas formas de apropiación y ocupación del espacio que se ven modificadas por un conflicto. La formación de espacios públicos intermedios se refiere a las transformaciones en las formas de deliberación pública en las que los conflictos son socialmente procesados. Por último, el concepto de actualización local del derecho resulta una herramienta útil para pensar la juridificación de los conflictos. Esta dimensión de los conflictos permite “registrar el papel que el orden jurídico juega desde la definición misma del conflicto hasta sus diferentes desenlaces.” (Azuela y Mussetta, 2008: 21).

Usualmente, los conflictos de proximidad dan lugar a una acción colectiva, entendida como una acción conjunta de individuos para la defensa de sus intereses comunes. En este tipo de acciones, de acuerdo a Revilla Blanco (1996) se produce un proceso de identificación en el cual se articula un proyecto social que da sentido a las preferencias y expectativas colectivas e individuales, y se traduce en acción dirigida a un fin por encima de la agregación de voluntades individuales.

## CONTROVERSIAS EN TORNO AL PROYECTO NUEVA COSTA DEL PLATA

El proyecto de urbanización Nueva Costa del Plata (NCdP) fue presentado en el año 2008 por las autoridades del municipio de Avellaneda, la empresa Techint y las autoridades provinciales, siendo un emprendimiento inmobiliario de gran escala, que resulta como el producto de una iniciativa planificada en la década de 1980 por el grupo Techint mediante su subsidiaria SyUSA (Saneamiento y Urbanización Sociedad Anónima). La locación del proyecto abarca terrenos ubicados entre el Río de la Plata, el canal Santo Domingo, y la Autopista Buenos Aires-La Plata, en zonas declaradas normativamente como reserva natural en el marco de la zonificación urbana municipal de los partidos de Avellaneda y Quilmes. En estas áreas la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas alcanzan a grandes sectores de la población. En dicho contexto el Grupo Techint pretende crear una suerte de “nuevo Puerto Madero” del Conurbano Bonaerense. El megaproyecto inmobiliario pretende urbanizar el frente costero en esta zona, el cual abarcaría unas 102 hectáreas en el partido de Avellaneda y unas 128 hectáreas en el partido de Quilmes, con una inversión inicial de 100 millones de dólares. Donde está proyectado instalar hoteles, restaurantes, comercios, torres residenciales de alto estándar y una sede de la Universidad de Avellaneda (Aizcorbe, et al, 2013). Para ello se utilizarían en parte tierras del relleno sanitario Villa Domingo desactivadas y otra parte tierras de la reserva natural contigua.

Nueva Costa del Plata es presentada como una supuesta ciudad abierta al público. Sin embargo es percibido por grupos ambientalistas, organizaciones vecinales y algunos legisladores como un multimillonario negocio privado, ilegal y de graves impactos en el ambiente y la desigualdad social.

El carácter ilegal esgrimido se refiere, por un lado, a las presuntas anomalías por las cuales el grupo Techint se quedó con la propiedad privada de las tierras. Dicho proceso se relaciona con acuerdos contractuales realizados durante la última dictadura cívico-militar y reformulados durante los años del menemismo. Dichos acuerdos y los cambios de los términos a poco de caducar el contrato, resultaron significativamente favorables al grupo Techint, permitiendo incrementar considerablemente las tierras obtenidas mediante la gestión del Ceamse. Respecto a esto, es posible mencionar dos grandes cambios en las normativas. Por una parte, cuando el Ceamse en el año de su apertura firmó por veinte años el contrato de concesión con la empresa Techint, se acordó que ésta recibiría los ingresos generados por el tratamiento de los residuos y trabajos de forestación, más una porción equivalente a un tercio del total de tierras recuperadas. Sin embargo en el año 1993, Techint logró que se modifiquen los términos del contrato, por el cual la empresa ya no estaba sujeta a las costosas obligaciones de infraestructura, cambiándose también la forma de pago. Según el nuevo contrato, ese tercio de terreno con el que podía llegar a quedarse la empresa ahora se expandía. La razón que se alegó es que debido a la acumulación de residuos en altura (llamada “expansión vertical”), en un mismo lugar entraba mucha más basura y que por ello le corresponderían más hectáreas que las planteadas al principio, según el nuevo cálculo. En el proceso, la empresa terminó apropiándose de terrenos no rellenados linderos al río, correspondientes a la selva marginal (Aizcorbe, et al, 2013).

Por otro lado, al incumplimiento del principio precautorio establecido en la ley general del ambiente, la de presupuestos mínimos para la protección ambiental de los bosques nativos y la ley marco ambiental, así como también la ordenanza municipal 9348 del partido de Quilmes, conforman parte del escenario normativo en disputa. Asimismo, el inicio de obras del proyecto estaría en falta en relación a la Ley de Bosques, que prohíbe cualquier desmonte y modificación del suelo hasta que el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos no esté realizado. Este, se encuentra en pleno proceso y ya en el Anteproyecto de Ley, el OPDS como autoridad de aplicación, incluye a la costa de Bernal (Quilmes) como área de alto valor de conservación (solo para actividades científicas y de bajo impacto).

En este contexto, el proceso de rezonificación en los códigos de ordenamiento urbano de cada municipio habilitarían la adquisición de grandes extensiones de tierra por capitales privados, en el marco de áreas caracterizadas (intencionalmente) como vacantes, atrasadas, y marginales. En relación a la caracterización de dichos espacios, que constituían en realidad espacios de reserva de valor, los actores que impulsan el proyecto de transformación suelen destacar el impacto “positivo” que tendría para el progreso del entorno local.

Este impacto positivo defendido por los que impulsan el proyecto se puede observar en el discurso



que presentan los desarrolladores al manifestar que la costa de Avellaneda y de Quilmes, como zonas reconocida por ser una de las más degradadas y relegadas, y cómo esta característica negativa se vería modificada si se diera paso al nuevo proyecto de intervención urbana (Aizcorbe, et al, 2013).

Por otro lado, otra de las características positivas que promocionan los actores privados y algunos estatales sobre la zona a desarrollar, son su proximidad a los grandes centros urbanos y su accesibilidad a los mismos:

Nueva Costa del Plata contempla la construcción de los accesos desde la autopista Buenos Aires-La Plata y de los caminos internos del complejo. [...] Todo a poco más de 10 minutos de la Ciudad de Buenos Aires.

Otras de las particularidades fomentadas se observan en el discurso con una visión de la promoción del ambiente, el acceso al río, la conexión con la naturaleza, entre otras. “Nuevos accesos al río y caminos costeros que se proyectan construir “para acercar el río a la gente”, promoviendo aspectos relacionados a la naturaleza y la sustentabilidad” (Aizcorbe, et al, 2013).

Asimismo, el cambio de estatus normativo de dichas tierras, y por lo tanto de sus indicadores urbanísticos en relación al potencial constructivo, generan un fuerte proceso de valorización del suelo, dando lugar a procesos especulativos.

A diferencia de lo ocurrido en Avellaneda, donde en 2008 se aprobó la rezonificación que permitía el inicio de obras; la zona ribereña de Quilmes había sido declarada “Parque Natural y Reserva Ecológica” por ordenanza municipal de 2002 (modificada en el 2003), como producto del conflicto por la desafectación del relleno sanitario del Ceamse. Cuando en los últimos meses de 2010 el proyecto comenzó a tratarse en el concejo deliberante de Quilmes, algunas organizaciones ambientalistas entraron activamente en escena y el potencial conflicto se profundizó, quedando desde entonces el proyecto formalmente interrumpido.

En 2011, cuando Techint logró la aprobación en Avellaneda, puso en marcha el relleno de terrenos y avanzó con obras de infraestructura tales como la instalación del servicio de agua, luz, teléfono y cloacas, además de la construcción de los primeros caminos. Pero algunas trabas legislativas desde el lado de Quilmes -sumado a un recurso de amparo presentado por ecologistas en Avellaneda- terminaron por dejar en suspenso las primeras acciones en NCdP. Es por ello que el desarrollo sufrió un freno que se extendió a lo largo de dos años. Por parte de Avellaneda, el proyecto ya contaba con todas las autorizaciones y se iniciaron los primeros movimientos. Luego la presentación judicial del lado de Quilmes paró todo. Se produjo una confusión en torno a la Ley de Bosques que quedó resuelta, sostuvo Olivares.

La apropiación del espacio por parte de la empresa emprendedora se realizó bajo la ordenanza del gobierno provincial y municipal que aprueba el proyecto sin tener en cuenta la ley nacional de bosques nativos N° 26.331 que protege sobre los humedales y bosques nativos. El proyecto NCdP debería haber iniciado su construcción en el año 2012, sin embargo se encuentra detenido por las denuncias de las asambleas vecinales y el poder judicial, ya que es cuestionado por considerárselo agresivo contra el medio ambiente, al poner en peligro al conocido bosque ribereño, depositario de un gran valor para la conservación de bienes comunes.

## PRINCIPALES IMPLICANCIAS DEL PROYECTO

Como se ha señalado en el apartado conceptual, el proceso estudiado puede entenderse desde el concepto de conflicto de proximidad. En este marco, se ha producido en torno a un proceso conflictivo de propuesta de intervención y transformación urbana, una verdadera coalición de organizaciones vecinales y ONG's con diferentes grados de tradición y formas organizativas, nucleadas en torno a la decisión de impedir la concreción del proyecto NCdP. Esto ha dado lugar a un movimiento colectivo reactivo, definido por agrupaciones de personas y organizaciones, tanto formales como informales – que son afectadas coyunturalmente por un determinado problema, que desarrollan acciones colectivas irrumpiendo en un espacio de conflicto, con el objeto de modificar específicas decisiones, situaciones o hechos. Estos movimientos surgen predominantemente cuando los actores que tradicionalmente

articulan intereses no pueden absorberlos, o lo hacen de manera insuficiente, tal como ha sucedido en el conflicto estudiado con las instituciones de los gobiernos locales.

En el marco de la Audiencia Pública coordinada por el Defensor del Pueblo de Avellaneda, donde participaron el gobierno municipal, representantes de la Empresa Techint y numerosas ONG's e instituciones relacionadas con el medio ambiente, como así también asambleas vecinales y Sociedades de Fomento, surgieron diferentes ponencias y debates donde se trató principalmente la discusión sobre el impacto ambiental, la importancia de los humedales y la selva marginal, el impacto y el pasivo ambiental que traería consigo esta explotación inmobiliaria. Los grupos ambientalistas destacan la importancia de la preservación del lugar y advierten sobre las consecuencias negativas de intervenir la costa con infraestructura y urbanización. En dicha Audiencia se observó por un lado que es mínimo el porcentaje de actores que resisten al proyecto, y por otro lado la mayoría de las instituciones –públicas y privadas- alientan este emprendimiento con una serie de argumentos como por ejemplo el desarrollo de nuevas fuentes de trabajo, la puesta revalorización de la zona observada como un área olvidada y degradada, la posible explotación turística y de esparcimiento. (Rizzi, et al. 2011)

Muchos de estos opositores a este megaproyecto ven solo este desarrollo, por un lado, como un multimillonario negocio privado e ilegal, que sólo beneficiará a unos pocos interesados económicamente; y por el otro, aumentará las desigualdades sociales, erradicará a las habitantes humildes del lugar, asentado allí hace décadas y tendrá importantes consecuencias negativas sobre el ambiente (Alfieri, 2011).

Básicamente, eliminará el último pulmón verde que hay en el Conurbano sur y perderemos todo lo que es flora y fauna. También erradicará familias lugareñas; provocará más inundaciones y mayor contaminación; creará una barrera artificial entre la ciudad y el río; agravará la problemática de napas circundantes; afectará los servicios de luz, gas y agua ya saturados; e impedirá el libre acceso a la ribera”, enumeró y denunció el ingeniero forestal Jorge Trevin, secretario de la Asociación Civil Ambiente Sur.

La característica compleja del proceso conflictivo desatado a partir de la presentación del proyecto NCdP en 2008 supone múltiples aristas. Sin embargo, como hemos señalado, la mayor fuerza de oposición a la concreción de las transformaciones planificadas se encuentra representada por un colectivo heterogéneo de la ciudadanía y ONG's que esgrimen argumentos fundamentalmente ambientales.

En este marco, el proceso de transformación territorial que involucra a la locación objetivo de NCdP puede ser entendido como un proceso de superposición de múltiples territorialidades. Proceso en el cual se han ido formando diferentes formas de espacialización del poder, que involucra la transformación de espacios marginales periurbanos, áreas de reserva, en ámbitos de apropiación privada mediante un convenio público-privado para la gestión de residuos sólidos urbanos. En dicho contexto, la apropiación privada del suelo de un área sensible de la ribera metropolitana, y la modificación de las normativas urbanas por parte de los actores estatales locales han permitido un potencial negocio inmobiliario que implica una transferencia masiva de renta urbana en favor de los actores privados que impulsan el proyecto. Asimismo, los argumentos manifestados por las gobernaciones locales de Quilmes y Avellaneda, y del gobierno provincial de Buenos Aires, en consonancia con el discurso de la empresa desarrolladora, destacan los potenciales impactos positivos en las infraestructuras urbanas, el empleo, el derrame de las importantes inversiones en el ámbito local y el desarrollo general de áreas postergadas, en virtud de un progreso modernista globalizante.

Sin embargo, ese proceso ha generado la conformación de una nueva territorialidad en el área afectada por el proyecto, dando lugar a la movilización ciudadana y de organizaciones no gubernamentales que antepone argumentos ambientales y de calidad de vida por encima de las lógicas privatizadora y modernizante del Estado y el capital privado. Los principales argumentos esgrimidos por estos colectivos de agrupaciones ambientalistas y vecinalistas, (tales como la Asamblea de vecinos autoconvocados afectados por el Ceamse, Ambiente Sur, Asamblea de Wilde, Foro Regional en Defensa del Río de la Plata, Asamblea Bernal Unido, Asamblea No a la Entrega de la Costa, entre otros), refieren a los impactos ambientales negativos que el proyecto tendría en relación a la pérdida de biodiversidad por el desmonte de la selva marginal, a la pérdida de los servicios ecológico que ofrecen los humedales para la mitigación de las inundaciones y para el escurrimiento superficial del agua, y a la expulsión

poblacional de sectores vulnerables que actualmente ocupan, de manera precaria, algunas zonas afectadas por el proyecto. Asimismo, los argumentos de estos movimientos reactivos se relacionan también a la reivindicación del espacio público y a la recuperación y refuerzo del acceso público a la zona de ribera rioplatense para el disfrute de zonas verdes de recreación. En este contexto, las agrupaciones han desarrollado un rico repertorio de prácticas de ocupación y apropiación, simbólica y material, del área de influencia de NCdP que ha transformado efectivamente el territorio en cuestión. Por un lado han judicializado el conflicto, denunciando desmontes ilegales, incumplimiento de ordenanzas municipales y leyes provinciales y nacionales; irregularidades en la adquisición de las tierras, falta de transparencia en las decisiones vinculadas a las recualificaciones urbanas de la zona y a los procesos especulativos desatados. Por otro lado, diversas prácticas de apropiación de la selva marginal han llevado a un verdadero impacto en la zona afectada, dando lugar a una revalorización de la selva como área protegida y generando algunas mejoras de infraestructura para el acceso público a dichos espacios.

Tanto los especialistas de Ambiente Sur, como los del Centro de Estudios Ambientales, sostienen que, pese a la veloz aprobación en Avellaneda y el respaldo político de Daniel Scioli, el emprendimiento Nueva Costa del Plata es, directamente, ilegal. Argumentan que el principio precautorio establecido en la ley general del ambiente, la de presupuestos mínimos para la protección ambiental de los bosques nativos y la ley marco ambiental, así como también la ordenanza municipal 9348 del partido de Quilmes, son suficientes como para prohibir el proyecto (ALFIERI, 2011).

Al respecto, un informante clave expresó su opinión en contra de la realización de este gran proyecto, exponiendo las diversas consecuencias negativas:

Toda la vida viví en Bernal y creo que este mega emprendimiento es una de las acciones que más atentan contra la naturaleza. Se están destruyendo los humedales y nos quedamos sin un espacio verde importantísimo para los vecinos de esta zona. (integrante de la Asociación Vecinal Bernal Unido.)

Por su parte, la justicia ha ratificado en varias ocasiones la decisión de no innovar, manteniendo un recurso de amparo que impide el desarrollo del proyecto hasta que el proceso judicial no haya concluido. Asimismo, ante las repercusiones de la movilización social generada, los desarrolladores del proyecto privado han incorporado nuevas consideraciones ambientales y estudios específicos de impacto ambiental que complementan y mejoran las propuestas iniciales.

Por otra parte, el gobierno provincial y los municipios han apoyando fervientemente el proyecto con argumentos de recuperación y revalorización de esos espacios en “desuso”.

El 8 de diciembre de 2010, el gobernador Scioli aseguró a los medios estar “convencido del gran impacto positivo que tendrá Costa del Plata a través de la revalorización de un área hasta el momento improductiva”. Los mandatarios de Avellaneda y Quilmes siguieron la misma línea. “Queremos recuperar una costa que desde hace muchas décadas no disfrutamos”, sostuvo Baldomero “Cacho” Álvarez, a pesar de que el 18 de marzo de 2005, en el diario La Razón, el gobierno municipal había asegurado que allí se haría una reserva natural de “130 hectáreas de selva marginal” o “una representación en pequeña de la selva misionera”. Por su parte, el “Barba” Gutiérrez afirmó: “El beneficio es amplio, ya que esas tierras son absolutamente privadas y la población no tiene acceso al río. (Alfieri, 2011).

Esta postura de los gobiernos locales, se ha traducido en diversas modificaciones normativas dentro del marco de la ley de ordenamiento territorial y usos del suelo (Decreto-ley 8912/77) de la provincia de Buenos Aires. En ese sentido Etulain (2004:29) señala:

la planificación y gestión del territorio, desde el Estado se adecua al modelo, y el planeamiento va adquiriendo un carácter crecientemente facilitador para dar respuestas a los intereses privados, a partir del uso discrecional en el ámbito municipal de la ley provincial de uso del suelo 8912 o la modificación de las normativas que regulan su uso y ocupación, para ofertar suelo posible de urbanizar en sectores ambientalmente comprometidos.

Sin embargo, por su parte, las dependencias municipales con incumbencia en el tema, ante la presión social generada, han realizado observaciones al proyecto, pidiendo revisiones y poniendo condicionantes para su aprobación. Este proceso ha sido más significativo en el caso de Quilmes, en el cual la Secretaría de Medio Ambiente y Turismo, ha solicitado importantes modificaciones y estudios complementarios, así como la Secretaria de Planeamiento ha solicitado un incremento de las áreas de acceso público y reservas verdes originalmente no contempladas.

El grupo Techint deberá esperar la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para avanzar en el desarrollo de un mega emprendimiento inmobiliario en la ribera sur de la provincia de Buenos Aires [...]. Si bien el grupo de la familia Rocca logró el aval del municipio a cargo del intendente Jorge Ferraresi, la iniciativa sigue trabada en los pagos del intendente, Francisco 'Barba' Gutiérrez donde las fuerzas políticas rechazan darle validez. A este negro panorama político se suma una compleja situación judicial que se profundizó a fines de diciembre del año pasado, cuando la Cámara Federal de La Plata ratificó un amparo contra el megaemprendimiento. El órgano judicial dejó firme un fallo del año pasado de la Cámara de Apelaciones que había avalado el pedido de un grupo de ambientalistas para frenar la iniciativa de Techint.

Por último, se puede resaltar brevemente que en el año 2015, por un lado, las autoridades nacionales (ministerio de ambiente) y el intendente de Avellaneda, Jorge Ferraresi, presentaron el proyecto de la Reserva Natural Costera del municipio.

Como parte de una política de conservación de la naturaleza y preservación de espacios verdes, el gobierno municipal decidió la creación de ésta Reserva destinada a la preservación de la biodiversidad local, la integración y el fomento de las actividades productivas sustentables, el desarrollo de programas de educación ambiental, el esparcimiento y la recreación de la comunidad .

Por otro lado, se presentó un proyecto de ley para declarar la zona costera de Quilmes y Avellaneda, afectada a la construcción de NCdP, como "Reserva natural de objetivos mixtos", y evitar así su uso comercial.

La construcción del proyecto implicaría una fuerte transformación territorial y eso generó un amplio conflicto de intereses con distintos actores sociales. Este proceso conflictivo cumple una década de iniciado, y ha supuesto hasta el momento una transformación en las territorialidades presentes en el área de estudio. Hasta el momento, la acción colectiva ha logrado frenar el proyecto de urbanización en favor de una postura conservacionista. La coalición público privada conformada para llevar adelante NCdP se ha visto limitada en función de la judicialización del caso. Los aspectos normativos modificados no han sido suficientes para concretar la iniciativa; y la ocupación material y simbólica de las organizaciones sociales en la zona ribereña en ambos partidos ha supuesto la conformación de nuevos esquemas de poder en estos espacios de reserva. A continuación, se presenta la tabla N° 1, que sintetiza los aspectos más salientes del análisis realizado.



	NUEVA COSTA DEL PLATA
Localización y características del caso	Tres kilómetros de franja ribereña costera entre los partidos de Avellaneda y Quilmes. Total de 230 hectáreas que comprometen área de autopista Bs.As-La Plata, relleno sanitario CEAMSE, área ribereña, selva marginal y Río de La Plata.
Territorialidades	Prácticas de apropiación y control (ejercicio de poder), en tensión constante entre: -privados: grupo Techint como propietario de las tierras afectadas y líder del proyecto inmobiliario y de los inversores. - estatales: municipios de Avellaneda y Quilmes. El primero alineado con el proyecto, el segundo también alineado oficialmente pero con disputas y desacuerdos internos fuertes (poder judicial a favor, Concejo Deliberante dividido). - Judiciales: Cámara Federal de La Plata como decisor que ratifica amparos en contra del inicio del proyecto. La Corte Suprema de Justicia de la Nación como decisor en última instancia ante la apelación de Techint (aún sin fecha para la resolución del conflicto) -Ciudadanos: grupos ambientalistas, ONG's, asambleas barriales, foros vecinales (Asamblea No a la Entrega de la Costa, Asamblea Bernal Unido, Ambiente Sur, Foro Regional en Defensa Del Río de La Plata, y otros) y vecinos de la ribera sin participación ni representación colectiva. En conjunto funcionan como fuerza de resistencia al proyecto, impidiendo su concreción. Defienden criterios de espacio público, valores ambientalistas, denuncian incumplimiento de ordenanzas y leyes vigentes, y deslegitiman y cuestionan la propiedad privada de las tierras.
Tipo de Intervención urbano-territorial	Mega proyecto urbano multifunción de impacto en escala metropolitana. Usos residenciales de alto estándar, comerciales y equipamientos. Modalidad de empresarismo urbano encabezado por grupo Techint con vinculación de estados locales (municipios de Quilmes y Avellaneda) y provinciales (gobernación de Buenos Aires)
Actualización local del derecho	Judicialización del conflicto por denuncias ambientales. Presunta violación de Ley provincial 26.331, de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Presunta violación de ordenanza N° 9348/02 (Quilmes) que preserva los espacios naturales existentes en la selva marginal quilmeña. Diversos amparos, apelaciones y fallos de la Cámara Federal de La Plata tendiente a ratificar las acciones judiciales que frenan el proyecto.
Modalidad de planificación – ordenamiento urbano	Proceso conflictivo de rezonificación de códigos de ordenamiento urbano. Habilitación para usos residenciales y modificación de indicadores urbanísticos de media y alta densidad de ocupación. Modalidad de planificación urbana racional-normativa, con escasa o nula participación ciudadana, tendiente a la permisividad. Objeciones menores al proyecto por parte de secretarías de planeamiento y medio ambiente, tendientes a reservar un mínimo de espacio público.
Repertorio de acción colectiva y formación de espacios públicos intermedios	Denuncias, presentaciones legales, marchas y escraches en palacios municipales. Festivales y encuentros sociales en defensa de selva marginal y humedales. Corte de autopista Bs.As. La Plata y corte de Av. Caseros. Pintadas, graffitis, murales y pasacalles. Caminatas nocturnas y diurnas a la selva marginal. Presentaciones judiciales mediante ONG's ante la justicia provincial. Fuerte exposición en medios periodísticos, redes sociales y páginas web. Cursos de capacitación, caminatas de divulgación, concientización y debate, conferencias de especialistas, asambleas públicas con participación ciudadana y estatal, foros vecinales con presencia física y virtual (páginas web, blogs, foros virtuales, grupos)
Tipo y grado de transformación territorial (nuevas formas de territorialización)	Transformación intensa en sistemas de acciones. Transformación escasa en sistemas de objetos. Mayor impacto en zona Avellaneda (inicio de obras de desmonte) y menor en zona Quilmes. Grado de transformación de usos reales del suelo muy baja por suspensión indefinida del proyecto. Mayor grado de apropiación y ocupación efectiva del territorio por parte de actores de la ciudadanía. Acciones de señalización de selva marginal y producción de nuevos espacios para el desarrollo de actividades en la zona. Status legal establecido por ordenanzas municipales, OPDS y fallos judiciales que confieren, de momento, carácter de reserva a las zonas afectadas e impiden su transformación por parte de los actores del empresariado que encabezan el megaproyecto.

Tabla 1. Síntesis analítica del caso.

## CONCLUSIONES

El proyecto NCdP constituye un ejemplo significativo de un proyecto urbano en donde se forman coaliciones entre actores privados ligados a grupos económicos transnacionales y actores políticos locales, en virtud de generar transformaciones urbanas en espacios vacantes con fuertes impactos territoriales. Dicha alianza de fuerzas en torno a una transformación masiva proyectada para un área de la ciudad, se basa en el supuesto implícito del desarrollo, entendido como un “progreso” del ámbito local. En este proyecto de intervención público-privada para la transformación territorial, se generan múltiples territorialidades cuya concreción en un tiempo y espacio determinado se encuentra sujeta a una relación que moviliza distintas fuerzas sociales, que en una pugna por la apropiación y ocupación del espacio, ponen en movimiento diferentes poderes y despliegan estrategias diversas.

El gran proyecto urbano de NCdP pretende ocupar una franja costera extensa, en parte ocupada por selva marginal declarada reserva natural. Por un lado, es convalidado por las distintas instituciones gubernamentales –municipalidades y gobierno de la provincia de Buenos Aires- y privadas –grupos de arquitectos, inmobiliarias, empresas constructoras, etc.-, utilizando los argumentos por una parte de progreso y puesta en valor de áreas marginadas y degradadas, y por otra, de la mirada de la ciudad al río,

la vuelta a la naturaleza. Es decir, se apoyan en los discursos de la sustentabilidad y el desarrollo urbano, entendido éste último desde un fuerte sesgo economicista liberal.

Mientras que por otro lado, es considerado por distintos actores –asambleas vecinales, grupos ambientalistas, vecinos en general- como un proyecto con un fuerte impacto ambiental negativo sobre uno de los últimos relictos de este tipo de ecosistema natural dentro del área metropolitana que aún se conservan con un bajo grado de intervención urbana, y que debe ser conservado como tal, por las funciones ambientales que tiene este tipo de ambiente de humedal, como parte de los bienes comunes. Dichas funciones, son, entre otras, atenuar las inundaciones y las sudestadas, frenar la erosión de la costa y conservar especies animales y vegetales autóctonas. Es por ello que se formaron asociaciones colectivas con una visión conservacionista, que se movilizaron en contra de este proyecto. A partir de las distintas medidas y recursos de protesta desarrollados se ha logrado que las obras se vean frenadas por órdenes judiciales.

Como se puede observar, se generan argumentos en torno a las dimensiones ambientales de dicho espacio, y se valoriza, de manera diferente, los valores ambientales y situacionales estratégicos. Este caso está atravesado por la modalidad de empresarismo urbano en torno a proyectos de intervención y transformación masiva de franjas ribereñas. Es posible observar, hasta el momento, que las lógicas locales y la resistencia a la transformación modernizante se imponen. Esta lógica local se caracteriza por la preservación de las aptitudes del estuario y las características naturales de los humedales y las selvas marginales, así como de la priorización del espacio público, el libre acceso al mismo. Por otro lado en el ámbito de las territorialidades históricas, el proyecto presenta un ámbito de escasa transformación antrópica y de usos de muy baja intensidad y capacidad de transformación. No obstante dichas características permiten conservar una reserva territorial estratégica para valorización futura.

Dicho proyecto se ha caracterizado por procesos de planificación urbana con escasa participación ciudadana. Es aquí donde se observa una participación forzada por la propia acción colectiva reactiva ante las modificaciones del código de ordenamiento urbano que ya se encontraban en marcha en el medio de un proceso poco transparente, urgente e inconsulto.

Observamos que los recursos paisajísticos y ambientales de la zona ribereña son puestos en valor. Aquí podemos señalar cómo esos mismos valores estéticos, reforzados por sus utilidades en términos de servicios ambientales, son resignificados por colectivos conservacionistas para impedir la transformación urbanística del área, generando nuevas formas de ocupación y apropiación material y simbólica del espacio costero metropolitano. Dicha lógica de conservación, en función de los valiosos servicios ambientales que prestan los humedales y la selva marginal, encuentran actualmente mayor legitimidad política y social en virtud de los lamentables efectos negativos que la urbanización de humedales en la zona norte metropolitana ha demostrado en los últimos años, tal como lo demuestran las recientes investigaciones presentes en los trabajos de Rios (2010, 2012) y Pintos (2009, 2012), entre otros.

El análisis del caso permite visualizar la riqueza de las múltiples miradas sobre los procesos de transformación urbana sobre franjas costeras. De allí, que los diversos actores sociales intervinientes en función de sus lógicas de reproducción, desplieguen estrategias de acción disimiles en función de imponer su proyecto a determinados fragmentos de la ciudad. En este sentido, resulta interesante recuperar una mirada que ponga al conflicto de intereses en un lugar valioso, en tanto debe ser comprendido como un factor inherente a la dinámica de transformación territorial, y no como una anomalía que debe resolverse e interpretarse como un “impedimento al progreso” tal como los discursos hegemónicos promueven. Desde esta matriz de análisis, se ha procurado en este trabajo realizar un aporte, empíricamente fundamentado, al debate sobre los procesos de transformación y gestión del crecimiento urbano desde una perspectiva dialéctica e histórica, que entiende al espacio como el resultante dinámico de la pugna de intereses, políticamente procesadas, entre actores con grandes diferenciales de poder. El caso analizado evidencia la importancia que las acciones de ocupación material y simbólica del espacio tienen para el devenir de los territorios, procesos donde en ciertas ocasiones, el poder político, el poder económico y las modificaciones normativas encuentran un límite.

## REFERÊNCIAS

AIZCORBE, M. FERNÁNDEZ BOUZO, S.; y WERTHEIMER, M. Moros en la costa. Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda, Quilmes y Vicente López (2000-2011).”, en: Merlinsky, Gabriela (comp.). Cartografías del conflicto ambiental en Argentina, Buenos Aires: CICCUS, 173-190, 2013.

ALFIERI, M. “El proyecto de Techint que amenaza a vecinos de Quilmes y Avellaneda”. Disponible en: <http://proyectonuevacostadelplata.blogspot.com.ar/>, 2011.

AZUELA, A. y MUSSETTA, P. Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. Revista de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Quilmes. Año 1, Núm. 16, 2008.

BLANCO, J. Espacio y territorio. Elementos teórico – conceptuales implicados en el análisis geográfico. En Fernández Caso M.V y Gurevich, Raquel (coord.) Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza. Buenos Aires, Biblos, 2007.

CICCOLELLA, P. Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. EURE (Santiago), 25(76), 5-27, 1999.

CUENYA, B.; CORRAL, M. Empresarialismo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires; Pontificia Universidad Católica de Chile. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales; Eure (Santiago) ; 37; 111; 5-2011; 25-45, 2011.

DE MATTOS, C. “Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana”, Nueva Sociedad, n° 212, pp. 82-96, 2007.

ETULAIN, J. C. “Transformaciones territoriales recientes en el litoral sur de la RMBA: un camino de gestión posible”. Cuaderno urbano: espacio, cultura y sociedad, (4), 11-42, 2004

FREDIANI, J. “La problemática del hábitat informal en áreas periurbanas del partido de La Plata”, en Revista Universitaria de Geografía, Vol.22 N°1. Bahía Blanca., 2013. Versión On-line ISSN 1852-4265. Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1852-42652013000100002](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42652013000100002)

HAESBAERT, R. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: Santos, M. et al . Território, territórios: ensaios sobre ordenamento territorial. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p. 43-70, 2006.

HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. Geografiska Annaler. Series B, Human Geography, volumen 71, número 1, 3-17, 1989. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.2307/490503>

HARVEY D. (2004). La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires: Amorrortu.

HIERNAUX, N. y LINDÓN, A. El concepto de espacio y el análisis regional. Revista Secuencia, Número 25. pp. 89-110, 1993.

LOBATO CORREA, R. “Territorialidade e Corporacao: un exemplo”, en Santos, M., de Souza, M.A. y Silveira, M. A. Território, globalizacao e fragmentacao. San Pablo, Editora HUCITEC, 1994.

MANZANAL, M. Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En Mabel Manzanal [et al.] compilado por Mabel Manzanal; Mariana Arzeno; Beatriz Nussbaumer. Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto. 1a ed. - Buenos Aires. Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2007

OZLAK, O. y O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación. Documentos G.E. CLACSO N° 4. Buenos Aires: CEDES, 1984. Recuperado de: <http://e-tcs.org/wp-content/uploads/2017/03/Oszlak-ODonnell-1984-Estado-y-pol%C3%ADticas-estatal>

es-en-Am%C3%A9rica-Latina-hacia-una-estrategia-de-investigaci%C3%B3n.pdf

PINTOS, P. «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 y Departamento de Geografía Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata. Noviembre de 2009.

PINTOS, P. “Paisajes que ya no serán. Acumulación por desposesión e hibridación pseudourbana de humedales en la cuenca baja del río Luján, Argentina”, en Barrera Lobatón, S. y Monroy Fernández, J. (eds.) Perspectivas sobre el paisaje. Serie Perspectivas ambientales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 189-217, 2012.

REVILLA, Blanco, M. El concepto de movimiento social: Acción, identidad y sentido. Última Década, 1-18. [en línea] 1996, ( ) : [Fecha de consulta: 23 de julio de 2015], 1996. Disponible en: ISSN 0717-4691

RÍOS, D.; PÍREZ, P. “Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental?”, EURE, vol. 34, n° 101, pp. 99-119, 2008.

RÍOS, D. “Urbanización de áreas inundables, mediación técnica y riesgo de desastre: una mirada crítica sobre sus relaciones”, Revista de Geografía Norte Grande, n° 47, 2010.

RÍOS, D. “Cambios en la urbanización de áreas inundables y en la producción de riesgos. Los grandes rellenos de los bañados de Tigre (Argentina)”, Ciudad y Territorio. Estudios territoriales, vol. XLIV, 173: 525-540, 2012.

RIZZI, L.; FARIÑA, L.; AGRELO, A. “¿Reserva Natural o Polo Inmobiliario?” En <http://proyectonuevacostadelplata.blogspot.com.ar/>, 2011

RODRÍGUEZ, C. y DI VIRGILIO, M. Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: Un enfoque territorial. En Rodríguez M. C. y Di Virgilio, M. M. (Organizadoras), Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar. Buenos Aires: Prometeo, 2011.

SACK, R. D. Human territoriality: its theory and history, Cambridge University, Cambridge, pp.256, 1986.

SANTOS, M. . La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Editorial Ariel, Barcelona, 1996 (2ª edición 2000)

SILVEIRA, M. L. Territorio y ciudadanía: reflexiones en tiempos de globalización. En: Uni/pluri-versidad. Vol.11.Nº 3 Versión digital. Informes de investigación y ensayos inéditos. Facultad de educación. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, 2011.

TOBIO, O. Territorios de incertidumbre. Apuntes para una geografía social. UNSAM Edita, 2011.

## FUENTES CONSULTADAS

AABA. Atlas Ambiental Buenos Aires, Reserva Los Sauces.

[http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com\\_content&task=view&id=186&Itemid=69&lang=es](http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=186&Itemid=69&lang=es)

Infraestructura de datos espaciales del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

<http://sig.gobierno.gba.gov.ar/sig/ideba/>

Proyecto de Nueva Costa del Plata. [www.nuevacostadelplata.com](http://www.nuevacostadelplata.com)

Proyecto Urbano Nueva Costa del Plata

[http://es.wikiarquitectura.com/index.php/Proyecto\\_Urbano\\_Nueva\\_Costa\\_del\\_Plata#Situaci.C3.B3n](http://es.wikiarquitectura.com/index.php/Proyecto_Urbano_Nueva_Costa_del_Plata#Situaci.C3.B3n)



Ceamse

<http://www.ceamse.gov.ar/glosario/complejo-ambiental-villa-dominico/>

iprofesional: “Asoma "nuevo Puerto Madero": Techint invertirá u\$s1.700 M en megaproyecto premium de viviendas”.

<http://www.iprofesional.com/notas/190094-Asoma-nuevo-Puerto-Madero-Techint-invertir-us1700-M-en-megaproyecto-premium-de-viviendas->

Perspectiva sur: “Ecologistas vuelven contra el proyecto Techint y advierten que podría provocar inundaciones”

[http://www.perspectivasur.com/2/nota\\_1.php?noticia\\_id=37960](http://www.perspectivasur.com/2/nota_1.php?noticia_id=37960)

Proyecto Nueva Costa del Plata Blog.

<http://proyectonuevacostadelplata.blogspot.com.ar/>

La tecla.info: Sigue la polémica por la “Nueva Costa del Plata”

[http://www.latecla.info/3/nota\\_1.php?noticia\\_id=20951](http://www.latecla.info/3/nota_1.php?noticia_id=20951)

El cronista: “La Corte Suprema podría definir el futuro de un millonario proyecto de Techint”

<http://www.cronista.com/negocios/---La-Corte-Suprema-podria-definir-el-futuro-de-un-millonario-proyecto-de-Techint-20140120-0040.html>

La Nación: “Avanza el Puerto Madero del Sur”

<http://www.lanacion.com.ar/1447848-avanza-el-puerto-madero-del-sur>

La justicia federal de la plata confirmó la suspensión del proyecto inmobiliario “nueva costa del plata”

<http://www.fororiodelaplata.com.ar/?p=1373>

Proyecto Urbano Nueva Costa del Plata

[http://es.wikiarquitectura.com/index.php/Proyecto\\_Urbano\\_Nueva\\_Costa\\_del\\_Plata](http://es.wikiarquitectura.com/index.php/Proyecto_Urbano_Nueva_Costa_del_Plata)

Ribera Conurbano Sur

<http://www.riberaconurbanosur.blogspot.com.ar/>

Lineamientos generales de Desarrollo urbano. Municipalidad De Quilmes.  
[http://www.quilmes.gov.ar/desarrollo\\_urbano/lineas\\_generales.pdf](http://www.quilmes.gov.ar/desarrollo_urbano/lineas_generales.pdf)

Avances en la Reserva Costera de Avellaneda, Mayo 2015

<http://prensa.argentina.ar/2015/05/02/57861-avances-en-la-reserva-costera-de-avellaneda.php>

Proyectan preservar la zona costera de Quilmes y Avellaneda,

[http://www.latecla.info/4/nota.php?nota\\_id=20648](http://www.latecla.info/4/nota.php?nota_id=20648)

¿Qué sabemos realmente de Nueva Costa del Plata?” Por Arq. Luciano Pugliese.

<http://metropolitana.org.ar/idm/que-sabemos-realmente-de-nueva-costa-del-plata/>