

# DISPUTAS Y ARTICULACIONES TERRITORIALES EN EL PROCESO DE PRODUCCIÓN URBANO DEL AMBA

AUTORA

Reta, Claudia Gabriela. ICO-UNGS- Agencia I+D+i / CBC-UBA  
cgabriellareta@gmail.com

*palabras clave*

*marketing urbano; urbanizaciones cerradas; barrios populares; litigio estratégico.*

## RESUMEN

En esta ponencia analizamos el caso de una villa del Área Metropolitana de Buenos Aires que se vio afectada por la construcción de una “urbanización cerrada polderizada” (Fernandez *et ál.*, 2010) y llevó adelante, con patrocinio del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), un litigio contra la empresa, el municipio y la provincia de Buenos Aires. Nos proponemos un primer abordaje a las dinámicas territoriales y a las articulaciones de los diferentes actores, a partir de la atención a la estrategia del proceso de judicialización, la posterior intervención estatal de una política provincial de integración socio-urbana y la política municipal de renovación urbana a partir de la promoción de distritos especiales (Arqueros & Redondo, 2017).

Para tal fin, analizaremos una serie de entrevistas semiestructuradas, conversaciones informales y registros de campo, junto con relevamientos bibliográficos y de fuentes secundarias en el marco de un trabajo etnográfico en curso. Este acercamiento al caso nos permite identificar un proceso de producción urbano en el que se articulan la lógica de la ganancia de los actores privados dentro de un contexto de financiarización del mercado inmobiliario, la lógica de acumulación política del gobierno local y las estrategias desarrolladas por quienes habitan un barrio popular afectado por dicho proceso.

<sup>1</sup> Si bien hay diferentes enfoques sobre la gobernanza urbana, en Latinoamérica llegan asociados a los organismos internacionales y una visión de eficiencia en los procesos de intervención y administración de gobierno, en términos de toma de decisiones con eficacia económica (Rosas-Ferrusca *et al.*, 2012). El concepto se refiere a un modelo en el que, junto a las instituciones del Estado, se encuentran otros actores no gubernamentales en la toma de decisiones. Si bien se puede pensar como una forma de gobierno con más participación ciudadana, una lectura crítica del proceso como la de Harvey (2007) nos permite ver cómo tienden a primar los intereses de los actores privados que concentran el poder, dada la manera como se configuran las relaciones de fuerza dentro de la sociedad. Bajo esta tesitura, hay una serie de instrumentos que caracterizan el modelo de gobernanza, en el que se encuentran, por ejemplo, las asociaciones público-privadas, las privatizaciones de servicios públicos y la planificación que se orienta por la tutela de consultores y organismos internacionales. En esta dirección, Harvey refiere a un modelo de gestión empresarial en tanto la ejecución y diseño del desarrollo urbano son especulativos y se guían por la lógica de la ganancia y acumulación de capital, en contraste con el desarrollo racionalmente planificado. Esto se ve cuando en gran parte de las experiencias de asociación público-privada, los sectores públicos son los que asumen los riesgos, mientras que los sectores privados, los beneficios. El empresarismo urbano tiene como estrategia el posicionamiento estratégico de la ciudad, en tanto lugar donde la inversión y el desarrollo económico posibilitan "la construcción especulativa de lugar como objetivo político y económico inmediato (aunque mi mucho menos exclusivo), y no en la mejora de las condiciones

## PRESENTACIÓN

La urbanización capitalista presenta dos rasgos centrales, que son la mercantilización, por la cual la ciudad se produce como una mercancía, y la intervención del Estado con procesos de desmercantilización, para resolver conflictos derivados de la reproducción de la vida (Pírez, 2018). En nuestro país, la debilidad de los aparatos administrativos locales para controlar los modos de producir la ciudad frente a las presiones de los actores privados y la consecuente autoproducción del hábitat por parte de población en situación de insolvencia para acceder a los mercados formales de tierra y vivienda le dan a la segregación socioespacial —característica de la urbanización capitalista— formas propias.

A partir de la última dictadura militar, el patrón de urbanización experimenta transformaciones, dado que en los aglomerados urbanos comienzan a competir por el uso del suelo los sectores populares y los emprendimientos inmobiliarios destinados a sectores medios y altos. A este proceso se le suman, con mayor peso desde la década de 1990, los procesos de financiarización e internacionalización del mercado inmobiliario, que implicaron que el mercado de la vivienda quedara subordinado a la lógica financiera (Rolnik, 2014). Esta transformación es acompañada por la gobernanza urbana<sup>1</sup>, que da lugar a una lógica de gestión empresarial por parte de los gobiernos locales, lo que insta una competencia en el posicionamiento de las ciudades en la búsqueda de capital (De Mattos, 2016; Harvey, 2007). Estas intervenciones afectan el derecho al uso y la disposición del espacio urbano, lo que conlleva diversas externalidades ligadas a la localización de la vivienda, como por ejemplo derechos sociales, económicos y ambientales.

En este contexto, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) presenta desde la década de 1990 un proceso de suburbanización de los sectores medio-altos y altos a partir de la expansión de urbanizaciones cerradas (UC), muchas veces localizadas en áreas ambientalmente degradadas e inundables que, en tanto vacíos urbanos, proporcionaban a los sectores populares sin vivienda posibilidades de autourbanización popular.

El Municipio de Tigre ha fomentado en las últimas décadas una política activa de marketing urbano<sup>2</sup> asociado a mejoramientos en las redes viales a la ciudad central y mejoramientos paisajísticos, en el que un elemento central que permite su *dis-*

*tintividad* en tanto “lugar” es su cercanía a cuerpos de agua, que permite la construcción de Urbanizaciones Cerradas Polderizadas (UCP)<sup>3</sup> con lagos y/o marina propia, atractivo para grandes inversiones inmobiliarias por la posibilidad de renta extraordinaria que ofrecen. Estas UCP linderas a antiguas villas y asentamientos no solo grafican la desigualdad socioeconómica a partir de estos diferentes modos de habitar el espacio urbano, sino que, por el impacto a partir de los rellenos con que se construyen, afectan el ambiente y aumentan el riesgo de inundaciones de los barrios aledaños (Ríos, 2005, 2009).

Partiendo de este estado de situación, nos centramos en el caso de un barrio popular que en 2014 sufre las consecuencias de la construcción en el terreno lindero de una UCP que realizó tareas de remoción del suelo para alterar los niveles del terreno y generar canales y lagunas. Frente a esto, las y los vecinos, con patrocinio del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), una Organización de la Sociedad Civil (OSC) orientada a la promoción y defensa de los derechos humanos, realizaron un litigio contra la empresa y el Estado. En particular, nos proponemos en esta ponencia un primer abordaje a las dinámicas territoriales y articulaciones de los diferentes actores en torno a este caso. Nos centraremos en la estrategia del proceso de judicialización, la posterior intervención estatal de una política provincial de integración socio-urbana y la política municipal de renovación urbana a partir de la promoción de distritos impulsada desde el gobierno local.

Este acercamiento al caso nos permite identificar un proceso de producción urbano en el que se articulan la lógica de la ganancia de los actores privados dentro de un contexto de financiarización del mercado inmobiliario, la lógica de acumulación política del gobierno local que disputa la competencia entre ciudades para captar las inversiones inmobiliarias y las estrategias desarrolladas por quienes habitan el barrio popular afectado.

## METODOLOGÍA

Trabajamos con una serie de entrevistas semiestructuradas, conversaciones informales y registros observacionales que forman parte del trabajo de campo en curso desde fines de 2020. Este forma parte del proceso de investigación para la tesis de Maestría en Estudios Urbanos (UNGS) y de Doctorado en Antro-

dentro de un territorio determinado” (Harvey, 2007, p. 375).

<sup>2</sup> El marketing urbano da cuenta de la estrategia de las ciudades y regiones —así como sus gobiernos locales— en las disputas por captación de inversiones públicas y principalmente privadas, en un contexto de puesta en valor de lo local en relación a la descentralización de funciones de los estados nacionales. Este posicionamiento territorial es un fenómeno de creación comunicacional, pero también político, económico y social. Siguiendo a Benko: “El marketing territorial se ha convertido en una realidad de la vida económica, política y social. Ha comenzado a alterar la representación espacial y ha influido así nuestra percepción de la realidad geográfica” (2000, p. 75).

<sup>3</sup> La polderización es una técnica utilizada para generar suelo urbanizable en zona de humedales, por la cual se excava parte de un terreno de humedal para construir terraplenes en los que se decanta el agua para generar un sustrato firme, expulsando el agua que dicha tierra contenía. Este proceso modifica las características morfológicas naturales, generando fragmentos de suelo junto a nuevos cuerpos de agua (Fernandez *et al.*, 2010).

pología (FFyL-UBA) de quien escribe.

El abordaje metodológico es cualitativo, en el que la etnografía articula las diferentes actividades y técnicas. Consideramos —siguiendo a Auyero (2019)— que la etnografía es un enfoque fructífero para poder indagar en las dimensiones cotidianas de funcionamiento de la política. Si bien las restricciones impuestas por el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) dada la Pandemia por la COVID-19 no nos permitieron realizar un trabajo etnográfico tradicional, las entrevistas que analizaremos se sitúan dentro del “marco interpretativo de la observación participante, pues su valor no reside en su carácter referencial —informar sobre cómo son las cosas—, sino performativo” (Guber, 2014, pp. 69-70). A medida que se fueron flexibilizando las restricciones, pudimos volver a participar de acciones en el barrio y mantener encuentros y charlas cotidianos con sus vecinos y vecinas.

En relación con las técnicas de investigación aplicadas, realizamos una serie de entrevistas semiestructuradas a actores claves del barrio, habitantes de la villa Garrote en el municipio de Tigre, funcionarios locales que acompañaron desde su espacio político la articulación con el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en el territorio, y actores centrales que tomaron parte en el proceso judicial. Estas entrevistas las consideramos como interacciones sociales de construcción de conocimiento en conjunto, en donde en muchos casos la posibilidad de grabarlas para que quede un registro (con consentimiento) permitió registrar los sentidos y usos en el discurso oral y coloquial.

Las entrevistas y registros de campo se procesaron y analizaron con ayuda del *software* de procesamiento de datos Atlas ti<sup>4</sup>, lo que permitió ir codificando y categorizando fragmentos de discursos de modo tal de establecer relaciones conceptuales, construyendo codificaciones relacionadas con los avances en las construcciones teóricas, generando informes intermedios y llevando un registro y observancia de la información obtenida para establecer los parámetros de saturación de la información.

Esta estrategia se complementó con el relevamiento de fuentes secundarias a partir de 1) documentos estatales, como normativa y digestos publicados en el sitio web de la Municipalidad de Tigre; resoluciones e informes judiciales del litigio patrocinado por el CELS; 2) investigaciones académicas y documentos oficiales, como censos sobre el barrio; 3) registros hemerográficos sobre el desarrollo del litigio en cuestión; 4) información publi-

<sup>4</sup> Este programa se basa en la perspectiva de análisis cualitativo Grounded Theory, por lo que permite integrar datos de diferente naturaleza a un mismo entorno, facilitando la tarea de codificar, establecer relaciones entre códigos, escribir memos y comentarios que se transforman al mismo tiempo en documentos a analizar (Muñoz-Justicia & Sahagún-Padilla, 2017).

cada en redes sociales de diferentes funcionarios vinculados con dichos programas, en los que se registra el avance de las implementaciones y las discusiones políticas alrededor de las mismas; 5) información publicada en el *Facebook* e *Instagram* de diferentes organizaciones sociales políticas y barriales, que expresaban las problemáticas coyunturales y las actividades que se llevaban adelante en el barrio.

## LA PRODUCCIÓN DE CIUDAD EN TIGRE

Una figura central en la política urbana de Tigre a la que tenemos que mencionar es Ricardo Ubieto<sup>5</sup>, quien sancionó una serie de ordenanzas a partir de la década de 1990 por las cuales se agilizaron los procesos para la aprobación de los emprendimientos privados, que se acompañan de la realización de una serie de inversiones municipales en infraestructura y embellecimiento de la zona (Ríos, 2009). Esto le permitió al gobierno local ubicar el municipio en una posición atractiva a las inversiones privadas, atraer nuevos habitantes de sectores medio-altos y altos para que se radiquen en los nuevos barrios, al mismo tiempo que evitaba la desvalorización del suelo de humedales y el crecimiento de los asentamientos populares.

A partir de 2000 las empresas que intervienen en la construcción de UC empiezan a tener capitales internacionales y el sector inmobiliario deja de ser un sector de fuga de capital del circuito tradicional, asociado a las actividades industriales, para pasar a ocupar un lugar central en la valorización del capital (Ríos, 2009). Una de las consecuencias de la apropiación de lo inmobiliario por parte del circuito financiero es que la lógica de la urbanización deja de relacionarse con una integración territorial y política, y lo hace con la lógica de la especulación inmobiliaria (Pintos & Narodowski, 2015). Un elemento central en este nuevo proceso se relaciona con el impacto medioambiental que generan en el entorno, en tanto para que dicho suelo pueda ser urbanizado se realiza un proceso de relleno, que, si bien puede darse a partir del volcado de carga de suelo, se dio mayormente por un proceso de refulado hidráulico, por el cual con dragas se extrae suelo de debajo de agua y se traslada para que decante. Esto da lugar a “polders” o terraplenes de tierra y canales o lagunas<sup>6</sup> que alteran los servicios ecológicos de la zona.

Para Fernández (2015), la expansión urbana sobre terreno de hu-

<sup>5</sup> Se desempeñó como secretario de Economía y Hacienda del intendente Osvaldo Fosatti entre los años 1971-1973 —en tiempos del gobierno militar de Alejandro Lanusse—, luego como intendente entre los años 1979-1983 —en tiempos de la última dictadura militar— y finalmente durante cuatro mandatos consecutivos entre los años 1987-2006, cuando falleció.

<sup>6</sup> Para tomar noción del proceso, Ríos nos brinda algunos datos sobre el proceso en Nordelta: “Para dimensionar este aspecto sólo la construcción del relleno de Nordelta requirió del movimiento de más de 24 millones de m<sup>3</sup> de suelos a través de ambos métodos (en “seco” y “líquido”), elevando el terreno 1,7 m en promedio, con respecto de la cota original. Como resultado de ese movimiento de suelos se terminó construyendo un lago central de 180 ha” (Ríos, 2009, p. 106).



medales consume suelo fértil, altera el comportamiento hídrico, banaliza el paisaje y se pierde biodiversidad. Esta pérdida, que va de la mano de una retórica asociada a la valorización de la naturaleza, da lugar a lo que Fernández, Kochanowsky y Vallejo mencionan como “urbanalismo” escenográfico (2015, p. 91). Estos procesos medioambientales además impactan en los fenómenos hidrometeorológicos, ya que aumentan el riesgo por inundaciones en los barrios o zonas que están más bajos que los rellenos de las UCP. Esto lo podemos ver a partir de los conflictos en inundaciones de barrios populares. Un modo de referirse a estos procesos con consecuencias medioambientales es el de extractivismo urbano (Pintos, 2017), que da cuenta de un proceso de síntesis entre las dinámicas del extractivismo del sur global y las problemáticas urbanas producto de la financiarización del mercado del suelo y vivienda y la lógica inmobiliaria subsumida a la lógica del capital financiero-especulativo. Esto permite pensar los procesos urbanos de la mano de las dinámicas globales.

Todo este proceso de expansión de las UC y UCP en el territorio no estuvo exento de conflictos y resistencias por parte de organizaciones ambientales de la zona y por parte de habitantes de los barrios aledaños, que comenzaron a sufrir las consecuencias del impacto ambiental. A partir de los conflictos, tomó difusión una serie de irregularidades extendidas en gran parte de los emprendimientos inmobiliarios en torno a las cuestiones legales y reglamentarias.

Podemos decir, en este sentido, que los municipios tratan de concretar las inversiones por medio de la opacidad, falta de reglamentación de algunas normativas y cruces entre los diferentes organismos intervinientes. Esto se debe principalmente a inconsistencias entre la legislación general —que señala inadecuada la ocupación de humedales— y la particular. Al respecto, Pugliese y Sgroi (2015) señalan que hay problemas por la segmentación de los diferentes entes a cargo del control y reglamentación: los sistemas administrativos que gestionan la normativa urbanística y territorial, la ambiental y la gestión del agua actúan de modo disociado, con diferentes marcos normativos. A esto se le agrega que intervienen diferentes jurisdicciones, como el gobierno local, provincial y entes como el Comité de la Cuenca Hídrica del río Luján. En ese sentido, uno de los problemas principales no es la falta de regulación, sino la “falta de lineamientos integrales ante la sumatoria de estos emprendimientos en un

escenario cambiante donde el agua juega un rol especialmente crítico” (Pugliese & Sgroi, 2015, p. 109).

Esto queda en evidencia cuando a partir de un pedido de información pública del CELS a la Dirección de Ordenamiento Urbano Territorial (DOUT) para ver si las urbanizaciones cerradas llevadas adelante entre 2013 y 2017 cumplían con la Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH)<sup>7</sup> —que contempla mecanismos de participación y recupero por parte de los municipios, debido a la valorización inmobiliaria que se da por las acciones estatales—, notaron que de los 176 emprendimientos de UC que ingresaron en trámite, en los 55 que llegaron a la factibilidad final se detectaron una serie de incumplimientos e inconsistencias. Entre ellos señalan certificados vencidos, expedientes que quedaban sin tramitar por las municipalidades y/o la ADA, inconsistencias en los usos del suelo, pasos salteados, inconsistencias de adecuación a la normativa, entre otras. Lo que no observó en ninguna fue el incumplimiento de la Ley 14.449. A estas infracciones se le suma una falta de control en el avance y comercialización de dichas obras que cuentan con deficiencias normativas, con consecuencias tales como que, al no estar en regla, las UC no pagan los impuestos que les corresponden (CELS, 2019).

## EL CASO

EL 26 de agosto de 2014 se presenta en el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N.º 2 del Departamento Judicial de San Isidro la causa presentada por vecinas/os de villa Garrote con patrocinio del CELS, que en un primer momento solicita una medida cautelar autónoma contra la Municipalidad de Tigre y la empresa TGLT SA por la amenaza de riesgos a la salud que puede generar la obra del emprendimiento inmobiliario Venice, principalmente a partir de la alteración del curso del agua pluvial. Esta amenaza se basa en la ausencia de informes que den cuenta de la realización de los respectivos estudios de impacto ambiental. En el pedido, solicitan al municipio se entreguen estos y se frenen las obras hasta en tanto no sean revisados. Además, le reclaman al municipio la normal recolección de residuos, la provisión de agua potable y la limpieza de los pozos ciegos y cámaras sépticas. Por último, señalan que la medida cautelar se vincula con otra acción de fondo, que refiere al derecho al hábitat digno y a la solución del déficit urbano habitacional.

<sup>7</sup> La Ley 14.449 “prevé instrumentos para intervenir de manera directa sobre las condiciones urbano-habitacionales deficitarias, para mejorarlas gradualmente, y sobre los procesos de producción y crecimiento de las ciudades, para generar condiciones estructurales para el desarrollo de las políticas de vivienda y hábitat”. Exige cuatro principios rectores de estas políticas: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios (CELS, 2013, p. 372).

Frente a esto, el juez Enrici resuelve que se excede el marco precautorio presentado, y requiere un marco procesal más amplio y, que la alegación a una cuestión como el déficit habitacional lleva a una ampliación de las autoridades intervinientes, como la Provincia de Buenos Aires, a través del Ministerio de Desarrollo Social (DDSS) y Ministerio de Infraestructura, al Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible (OPDS) y al Ministerio Pupilar dada la existencia de menores comprometidos. El 14 de octubre de 2014 se presenta finalmente la demanda en la que el juez resuelve hacer lugar a una serie de medidas cautelares solicitadas, por las cuales se le ordena al Municipio de Tigre que entregue una serie de estudios técnicos en torno a la construcción de Venice y dé cuenta de la prestación de servicios (recolección de residuos y provisión de agua potable) en el barrio. A la empresa TGLT SA se le ordena presentar información técnica relativa a la construcción de Venice. Además, le demanda a la Dirección General de Saneamiento y Obra Hidráulica dependiente del Ministerio de Infraestructura Vivienda y Servicios Públicos entregar el expediente administrativo de la factibilidad del proyecto inmobiliario. Le pide por último al OPDS que entregue los expedientes administrativos iniciados por la construcción de Venice.

A continuación, intentaremos identificar el proceso por el cual se construye la problemática que da lugar al mencionado proceso judicial, para luego poder analizar las estrategias de los diferentes actores en juego y su efectiva construcción de ciudad.

## EL ESTADO, LA ACCIÓN PÚBLICA Y LA PUESTA EN AGENDA DEL BARRIO

El rol del Estado es central para la producción de ciudad, ya sea por medio de la acción directa en construcción material o normativas o por medio del “no control”. En ese sentido, nos interesa analizar las acciones de los diferentes actores en tanto acción pública. Frente al carácter estadocéntrico que tuvieron los estudios sobre las políticas públicas, este concepto nos permite una salida al voluntarismo político de las élites burocráticas y analizar las tensiones que hay dentro del mismo Estado, en sus sectores y niveles, con sus diferentes intereses —entre los que se encuentran los personales— y contradicciones (Lascoumes & Galès, 2014). En este marco, podemos pensar las diferentes interacciones que se dan en múltiples niveles y redes de actores que



no refieren únicamente a estatales, sino también privados, y a las diversas articulaciones entre estos.

Thoenig define la acción pública como “la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thoenig, 1997, p. 28). Esto supone que la resolución de los conflictos sociales se da en múltiples esferas, conformadas por actores que interactúan con diferentes intereses y formas de concebir los problemas. No significa esto que el Estado esté al mismo nivel que el resto de los actores o se diluya su especificidad, dado que

La autoridad construye configuraciones de creencias, intereses y conductas que permiten la coordinación y la dirección. Transcribe intencionalidades. Está sometida a condiciones de ejercicio. Porta en ella, según dosis variables, una lógica de resolución de los problemas o de acción, al mismo tiempo que administra una lógica del orden mediante la conversión en procesos o la normalización de las posiciones de los actores y las modalidades de la construcción.

(Thoenig, 1997, p. 34)

En estas articulaciones entre actores, tenemos las disputas por la construcción de problemas sociales que demandan la atención pública y la puesta en agenda. Para Lascoumes y Le Gales (2014) hay un proceso de construcción del problema, en el que interactúan tanto actores privados como públicos en una disputa social y política por definir y nombrar un problema. Luego este problema debe ser recategorizado en términos de la competencia gubernamental. Muller (1998) señala en este sentido que la disputa es también cognitiva, dado que implica que dichas problemáticas puedan incorporarse al modo en que los actores políticos y los decisores perciben el mundo y construyen respuestas desde el Estado. En esa dirección, hay una serie de condicionantes que limitan la autonomía para que esto se dé, dado que depende de la estructura del sistema de decisión y del campo cognitivo de los decisores, que es limitado por los mecanismos en los que se formulan las opciones y la selección de informaciones que se consideran pertinentes.

Por otro lado, para que una problemática pueda ser puesta en agenda pública, según Subirats (1992), las disputas sobre el tema tienen que haber escalado en proporciones que no pueden ser

ignoradas, interpelen una dimensión emotiva, de valores o conecten con tendencias que la pongan en escena por los medios de comunicación masivos o se relacionen con cuestiones que ponen en cuestionamiento la legitimidad del poder público. En este sentido, pesan el impacto y la movilización social que el tema convoque y la visibilidad que la problemática adquiera.

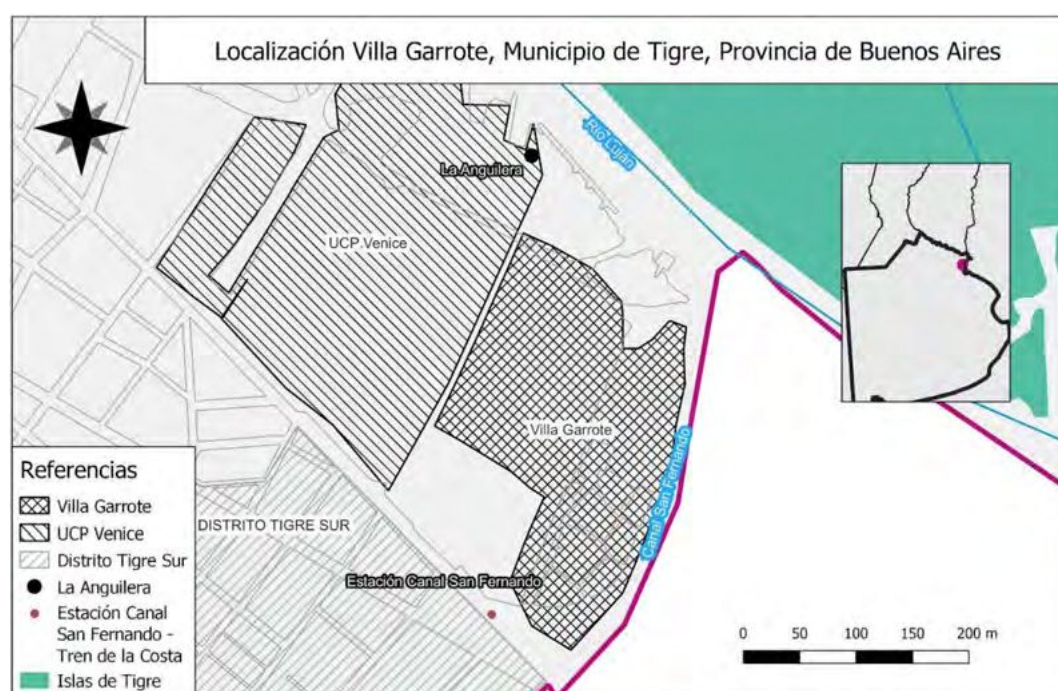
Como veremos con nuestro caso de indagación, son centrales el contexto y la politización de la cuestión que se plantea, que puede ser tanto limitante como potenciadora de las posibilidades de análisis, dado que en este punto entran en juego las lógicas de acumulación política de diferentes actores y la lógica de la ganancia de los desarrollos de UCP. Además, hay que prestar atención a las características del problema, las posibilidades de resolución, las experiencias similares con las que la problemática se puede comparar o asociar, las repercusiones políticas y mediáticas y sus costos.

En nuestro análisis, sostenemos que las formas en que se construye ciudad en el municipio de Tigre son puestas en agenda a partir del proceso de judicialización que patrocina el CELS, por lo que analizaremos cómo se construye el problema desde el barrio y el organismo, para que pueda ser considerado por el Poder Judicial, dado que, en ese momento, para el poder político la situación no estaba dentro de las situaciones atendibles. Esto nos permite ver la ciudad como un sistema de relaciones entre actores que tienen diferentes lógicas y formas de reproducción que son estructurales, a las que se les suman las estrategias y representaciones (Pírez, 1995). En este sentido, podemos identificar a los actores que siguen una lógica de la ganancia, que producen ciudad asociados a una lógica subordinada a la económica; actores que siguen una lógica política, para la que cuenta la acumulación de poder político, representativo y territorial, y los actores que se movilizan por la lógica de la necesidad, como las y los vecinos del barrio en cuestión.

#### LA ESTRATEGIA DEL PROCESO DE JUDICIALIZACIÓN: EL BARRIO Y LAS OPORTUNIDADES

Garrote es una villa que se encuentra en el partido de Tigre, provincia de Buenos Aires. Se asienta sobre terrenos fiscales del Estado Nacional, delimitados por el río Luján, el canal de San Fernando, las vías de la estación del Tren de la Costa y un

paredón de más de dos metros de una exarenera. Conformado alrededor de la década de 1950 con población proveniente de migraciones internas de las provincias del norte que comienzan a autoconstruir sus viviendas, se consolida alrededor de 1970 con servicios gestionados por sus propios habitantes. Entre sus primeros pobladores se encuentran trabajadores de los astilleros e industrias que existían en la zona, entre ellos los Astilleros Argentinos Río de la Plata SA (ex Astarsa), uno de los astilleros más importantes del país, que se ubica lindero al terreno de la villa.



*Mapa de localización de Villa Garrote*  
*Fuente: elaboración propia*

A partir de 2009, fecha en que se implementó el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”<sup>8</sup> desde el Ministerio de Desarrollo Social, comenzaron a conformarse las primeras cooperativas en el barrio. Una de ellas lo hace alrededor de un grupo de mujeres que comienza a denunciar la situación de contaminación y falta de servicios básicos del barrio, en particular la contaminación por basurales, falta de recolección de residuos por parte de la municipalidad, falta de agua potable, entre otros. Estos problemas se agudizan cuando, a raíz de la construcción de un desarrollo inmobiliario de una UC con marina propia en el predio lindero, aumentan las inundaciones. Estos reclamos le llegan a quien era candidato a concejal por Tigre, que había deja-

<sup>8</sup> El Plan Argentina Trabaja se desarrolló de 2009 a 2018 y contaba con cuatro componentes, dentro de los cuales se encontraba el Ingreso Social con Trabajo, a partir del cual se conformaron cooperativas de trabajo para la ejecución de obras de infraestructura y mejoramiento barrial. (Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, CEPAL).

do su cargo como director de un área del CELS.

A principios de 2014 desde el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) del CELS comienzan a interiorizarse en la problemática del barrio, que contemplaba las obras de construcción de Venice y las condiciones de vida del barrio. A partir de un análisis estratégico de escenario realizado en 2013, habían llegado a la conclusión de que una de las problemáticas más complejas y centrales de la actualidad y que auguraba una profundización del conflicto era la cuestión habitacional. Por este motivo, desde el área empiezan a evaluar si tomar el caso para litigar como patrocinantes de las y los vecinos del barrio.

Hay una serie de elementos contextuales que hicieron que el caso tomara lugar en la agenda del organismo. Entre ellos, meses antes habían comenzado conversaciones entre el CELS y esta misma empresa desarrolladora, dado que el emprendimiento se emplaza en el predio donde había funcionado la comisión sindical de ASTARSA, de la cual trabajadores fueron víctimas de desaparición forzada en el inicio del golpe de Estado de 1976. Desde 2008 la Comisión por La Verdad de Zona Norte venía trabajando para que fuera declarado como un “lugar histórico nacional”, “sitio de memoria del terrorismo de Estado”<sup>9</sup>, para evitar que se destruya o se modifique y eso implique una obstrucción en alguna prueba en los juicios de Lesa Humanidad. El barrio, además, tenía características particulares que lo hacían factible de reurbanización o intervenciones en mejoramiento habitacional, dado que cuenta con espacio desocupado, no es un barrio densificado, no tiene ningún servicio —ni agua potable, cloacas o electricidad segura—, tiene poca incidencia de redes de ilegalidad y se encuentra sobre terreno del Estado Nacional, por lo que podría presentar un precedente importante en la implementación de la recientemente sancionada LAJH.

A esta situación se le agrega una serie de conflictos habitacionales alrededor de barrios populares, que ponen ciertas problemáticas en escena. Entre ellas podemos mencionar las inundaciones de la ciudad de La Plata en abril de 2013<sup>10</sup> y las inundaciones en Tigre, en donde gran parte de los barrios populares se vieron afectados por el achicamiento de los arroyos y las compuertas que bloquean el curso de agua de las UC linderas, como el caso de Las Tunas y Nordelta<sup>11</sup>. Se le sumaron acontecimientos que daban cuenta de las condiciones críticas de habitabilidad de los sectores populares. Con gran difusión mediática,

<sup>9</sup> Véase Decreto presidencial 1762/14.

<sup>10</sup> Clarín.com. (2013, abril 4). Scioli confirmó que hay 51 muertos y que buscan en arroyos y casas a los desaparecidos. Clarín. [https://www.clarin.com/sociedad/todavia-personas-desaparecidas\\_o\\_Byy/UKtovml.html](https://www.clarin.com/sociedad/todavia-personas-desaparecidas_o_Byy/UKtovml.html)

en agosto de 2014 se dio por finalizado en la CABA el desalojo de alrededor de 700 familias de la Villa Papa Francisco, con el anuncio de que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) iba a urbanizar y otorgar viviendas a las familias censadas durante la toma<sup>12</sup>. El CELS intervino en el debate público rechazando el pedido de desalojo<sup>13</sup>. En diciembre de 2014 desde este organismo publicaron un comunicado en el que el desalojo de la toma y el cuarto aniversario del violento desalojo del Parque Indoamericano en 2010 dan cuenta de la persistencia de la violenta respuesta estatal frente a la problemática habitacional, que tiende más a la represión y violencia que a la garantía de derechos (CELS, 2014). Profundizando en esta problemática, en diciembre de 2014 se realizó la jornada debate del “Consenso Nacional por Hábitat Digno”, organizada por Habitar Argentina, un espacio que reúne a organizaciones sociales e instituciones académicas que trabajan sobre el derecho al hábitat en el país, lo que marcó un hito importante en torno a la organización alrededor del tema (CELS, 2015).

A estos elementos propios de la agenda social y política se le sumaban otros propios de la organización. En particular, la pregunta sobre el uso y la eficacia del litigio estratégico, ya no como controversia o resistencia a ciertas leyes (Ley de Obediencia debida, por ejemplo) o en contra del Estado, sino en un contexto en donde este último estaba conformado en muchas oportunidades por compañeros/as o por funcionarios/as que se hacían eco de las problemáticas de derechos humanos. En este panorama, se debatía sobre su pertinencia actual entendiendo la cantidad de recursos que se ponen en movimiento, el tiempo que conllevan los procesos judiciales y cuánto pueden tener de incidencia en las políticas públicas.

La visibilidad política que puede tener el tema también es un elemento que influye en la puesta en agenda y construcción de una problemática pública, por lo que, si atendemos el caso en términos de oportunidad política, en este caso las dos jurisdicciones involucradas en la disputa, la Provincia de Buenos Aires (PBA) y el Municipio de Tigre, tenían candidatos a las elecciones presidenciales (Daniel Scioli y Sergio Massa, respectivamente). El nivel de exposición y difusión en medios de comunicación o compromiso en las trayectorias y carreras políticas individuales podía llegar a generar alguna presión que ayudara al proceso.

El caso, además, presentaba la posibilidad de litigar contra una empresa privada y que no fuera solo el Estado el que respon-

<sup>11</sup> Página12.com. (2013). Un intendente inmobiliario. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-231201-2013-10-14.html>

<sup>12</sup> cronista.com. (2014). Finalizó el desalojo de la villa Papa Francisco. <https://www.cronista.com/economia-politica/Finalizo-el-desalojo-de-la-villa-Papa-Francisco-20140824-0011.html>

<sup>13</sup> lanacion.com. (2014, agosto 24). Después de un homicidio ordenaron el desalojo de la villa Papa Francisco. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/despues-de-un-homicidio-ordenaron-el-desalojo-de-la-villa-papa-francisco-nid1721329/>



diera frente a los reclamos. La compañía TGLT SA, encargada del desarrollo de la UC, estaba asociada a la PDG, el *bróker* inmobiliario más grande de Latinoamérica (Brandão Timo, 2017). En cuanto al Estado, a diferencia de otros juicios en su contra, se decide no litigar contra la gestión nacional, sino contra la PBA y el Municipio. Esto, por una parte, se relacionaba con la intención de favorecer la implementación de la LAJH (Ley Provincial) y por otra, con cierta perspectiva en materia de política habitacional con la que se quería discutir. En palabras del abogado patrocinador:

Tiene que ver con cómo nosotros en ese momento entendíamos el problema habitacional, eh, o sea, eh, o..., no sé, nosotros... lo entendemos como un problema habitacional, de déficit habitacional. La solución, o sea, el kirchnerismo lo que había hecho era construir casas, casas, casas, casas... se construyeron más casas que nunca, pero... pero... el déficit habitacional seguía creciendo. En ese contexto no pedíamos solo “construir más casas”..., o sea, eh, indicar... quién era el responsable de... de satisfacer un derecho, o de hacer una... de dar una respuesta, eh, es también... eh, cómo conduce determinada política pública, y vos sabes que si... si vas contra Nación, Provincia y Municipio, le van a echar todo el fardo a Nación, “que Nación vaya” y, nosotros queríamos otro proceso distinto.

(Entrevista con el abogado del CELS, comunicación personal, 2021)

Este “otro” proceso implicaba discutir en parte las premisas que fundamentan la LAJH, en donde el Estado aparece involucrado en el mercado habitacional, no solo desmercantilizando vivienda para los sectores populares, sino afectando los intereses de los privados a partir del reparto de las cargas y los beneficios de la renta urbana y en donde la participación de las y los habitantes tiene un rol central. Además, les interesaba “pedir cosas serias” al juzgado, dado que era un juzgado nuevo, y en los albores de las elecciones presidenciales y provinciales de 2015, cuando el gobernador de la PBA —Daniel Scioli— y el diputado Sergio Massa —intendente con licencia del municipio— se candidateaban para presidente, querían tratar de “no aparatear” o que el juzgado sintiera presión política por parte del organismo (entrevista con el abogado del CELS, comunicación personal, 2021).

Si bien al día de hoy el proceso judicial continúa, hay un fallo de una medida cautelar que ordena a la Municipalidad realizar



la limpieza y fumigación de las calles y la implementación de un sistema de recolección periódico de residuos. Al OPDS le ordena llevar a cabo un programa de concientización y participación para la colaboración de las y los vecinos en el mantenimiento de los residuos del barrio. A la PBA le ordena la limpieza de los residuos sólidos del Canal San Fernando. Además, aquella y el municipio deben hacerse cargo de la limpieza y el mejoramiento de los pozos y cámaras sépticas y la provisión de agua potable. Sienta la obligación, a su vez, de que los tres organismos estatales den cuenta cada treinta días del estado de avance de las medidas ordenadas.

Vemos cómo en esta resolución, el Estado, a partir del aparato judicial, obliga a que diferentes organismos y niveles se responsabilicen de elementos centrales de la producción urbana de un barrio que fue generado por autoconstrucción. Además, sigue en curso el juicio que procura crear las condiciones necesarias para la debida implementación de la LAJH, que estipula la participación de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias por la incorporación de área urbana y la contribución por mejoras de obra pública. Se le suma, por las autorizaciones administrativas que permiten el desarrollo de urbanizaciones cerradas, el 10 % de la superficie total de los predios afectados o sus equivalentes en dinero o suelo urbanizable<sup>14</sup>. Este pago puede ser utilizado, por ejemplo, para el mejoramiento de viviendas o de obras de infraestructura, recreación y/o equipamientos sociales en zona de asentamientos o viviendas de bajos recursos, como Garrote. Podemos sostener de tal modo que esta estrategia de conjunto entre un grupo de vecinas y vecinos del barrio junto al CELS

permite generar herramientas para promover derechos no garantizados debido a las propias insuficiencias del Estado o porque están ausentes de la agenda pública por la invisibilidad de los grupos afectados (CELS, 2008). Así, el litigio funcionaría también como recurso para la acción política y puede generar acciones positivas para la resolución de problemas estructurales por parte del Estado.

(Brandão Timo, 2017, p. 198)

Una pregunta que si bien es reciente, dado que todavía está el proceso en curso, se puede hacer frente a esta experiencia, tiene que ver con la eficacia de las resoluciones en la judicialización de los DESC y el impacto material y simbólico de estas en la vida de

<sup>14</sup> Artículo 51 de la Ley 14.449

las personas (Garavito, 2013). En modo indirecto podemos pensar en nuestro caso en su eficiencia en tanto estrategia que sirve para la difusión de los principios jurídicos en los que se fundamenta la LAJH, entre los que se encuentran el principio de la función social de la propiedad; la noción de derecho a la ciudad y al hábitat (más allá de la vivienda); la gestión democrática de la ciudad, por la cual son obligatorios los procesos participativos y el reparto equitativo de cargas y beneficios (Reese, 2017), si bien, como veremos más adelante, el impacto directo está demostrando ser menos auspicioso.

### LAS UC, EL ESTADO LOCAL Y LA LÓGICA DE LA GANANCIA EN LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD

Una de las causas de dilación en el proceso judicial tiene que ver con el accionar de la empresa TGLT, SA. La obra se estaba desarrollando sin haber presentado los requisitos previos en el inicio de obra, tal como lo revisamos unos acápite más arriba en el texto. El OPDS y el Municipio no pudieron dar cuenta de la existencia del estudio de impacto ambiental, estudios de suelo, certificado de no inundabilidad, estudios técnicos de cálculo estructural y factibilidad de conexión a infraestructura. Es decir, la obra se encontraba en ejecución sin haber entregado información técnica necesaria para tener la habilitación.

La asociación que esto nos sugiere, en términos de confluencia de intereses entre los desarrollos inmobiliarios produciendo ciudad sin conciencia de los riesgos sociales y medioambientales que acarrea, es cierta anuencia de los gobiernos locales y autoridades estatales encargadas del control de las UC. Este modo de actuar como garante de los negocios privados y de la lógica de ganancia se corresponde con el singular desenlace a partir del cual en tiempo récord llevan a cabo todos los estudios solicitados por el juez de la causa. Una vez que se presentan los informes de la OPDS que sostienen que no se puede concluir que la construcción de Venice con los cambios de escorrentía y zanjeos no iba a aumentar los niveles de inundabilidad, toda la problemática por la construcción del emprendimiento se termina, por lo que se retoman las obras que se habían frenado preventivamente.

Sin embargo, cuando queda en evidencia que la empresa estaba desarrollando las obras sin tener una evaluación de lo que implicaría en términos medioambientales, el fiscal de la causa le

comparte la información a la fiscal que llevaba adelante el litigio contra las UC de la cuenca del río Luján. A raíz de esto, desde el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N.º 1 de San Isidro, a cargo de la jueza Sandra Arroyo Salgado, el 1 de julio de 2016 se da un fallo que ordena clausurar las obras de Venice junto con el emprendimiento Remeros Beach, así como también frena las obras de todas las UC que se encuentran en Municipios sobre el río Luján y el delta del Paraná<sup>15</sup> que requieran obras hídricas y se encuentren en construcción o ampliación, hasta tanto no se cuente con estudios que den cuenta del efecto en el medio ambiente. Esta causa había sido iniciada por organizaciones sociales en 2012 que denunciaron la vinculación entre los countries en humedales y las inundaciones en la región. La noticia tuvo difusión en los medios nacionales<sup>16</sup>. La jueza ya había frenado con anterioridad la ejecución del emprendimiento *Colony Park*, lo que generó pérdidas millonarias para los grupos privados involucrados<sup>17</sup>, por lo que esta nueva medida impactó muy fuertemente en los emprendimientos de la zona, no sólo en Venice. Es preciso dimensionar el impacto de un freno de obra por orden judicial para los desarrollos inmobiliarios, en los que se comercializan y venden las unidades en el inicio del proceso de construcción, por lo que las consecuencias económicas y comerciales en ese contexto son altas.

<sup>15</sup> Forman parte los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Luján, Exaltación de la Cruz, Campana, San Andrés de Giles, General Rodríguez, Mercedes, Suipacha, Pilar, Escobar, Moreno, José C. Paz y San Antonio de Areco.

<sup>16</sup> lanacion.com. (2016, julio 6). Ordenan frenar la construcción de dos barrios cerrados en Tigre. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/ordenan-frenar-la-construccion-de-dos-barrios-cerrados-en-tigre-nid1915710/pagina12.com>. (2016). Una a favor de los humedales. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-303492-2016-07-06.html>

<sup>17</sup> perfil.com. (2010, diciembre 1). La Justicia ordenó frenar la millonaria obra del Delta. Perfil. <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/la-justicia-ordeno-frenar-la-millonaria-obra-del-delta-20101201-0023.phtml>

## EL DESENLACE POLÍTICO

Más allá de este rápido desenlace frente a las acciones tomadas con la empresa desarrolladora, sobre la transformación de la calidad habitacional del barrio, en términos directos, como mencionamos con anterioridad, no hubo muchos avances. En palabras de quien estaba a cargo del área en el momento del litigio:

La resolución de ese conflicto socio-ambiental territorial para la Justicia en general es un problema muy difícil, porque la Justicia tiene un formato penal: tiene que haber un culpable, un dolo, un daño o algo, y tiene que haber una pena. (...) Es muy complicado, la racionalidad jurídica y la racionalidad socio-territorial no se llevan muy bien, son dos racionalidades que están por caminos híper divergentes.

(Entrevista con el director del Área DESC del CELS, comunicación personal, diciembre de 2021)

Esto, de hecho, nos ayuda a comprender las estrategias llevadas adelante por el barrio, dada la dilación del proceso judicial, por el cual se apeló a una lógica política para una más efectiva resolución de la problemática. En el proceso, se ensayaron diferentes aproximaciones a actores de la política nacional y provincial para lograr la urbanización del barrio y la regularización de la tierra. Las respuestas negativas podemos interpretarlas, en tanto que, en ese momento, la intervención estatal en las condiciones habitacionales del barrio no les significaba un rédito a los actores convocados en el campo de la acumulación del espacio político y de la carrera personal.

La resolución política finalmente llega una vez creado el Organismo Provincial de Integración Socio Urbana (OPISU) en 2018<sup>18</sup> y cierta “ventana de oportunidades” que se abre a partir de vínculos entre el CELS y otras instituciones, como ONG y la iglesia Católica —con su propia organización y espacios de acumulación de poder—, que logran trasladar el pedido a quienes se encontraban en puestos centrales de decisión del organismo y de influencia a nivel nacional. El encuadre en el que estaba el nuevo organismo, que dependía directamente de Jefatura de Gabinete en vez de estar inserto en otras áreas ministeriales relacionadas a desarrollo urbano o desarrollo social, posibilitó también el desarrollo de dicha estrategia.

De todas maneras, esta decisión, si bien es aceptada y permite que el barrio ingrese dentro de los ocho que urbanizar por el organismo provincial, el trabajo en el barrio aparentemente no estaba en la lógica de acumulación política de los funcionarios de turno, quienes se remitieron a cumplir con lo mínimo para con aquel, cumpliendo con los compromisos pactados, pero con un nivel de avance en cuando al proyecto de integración socio-urbana mucho más rezagado que el resto de los barrios en ejecución por el organismo<sup>19</sup>. Específicamente, se llevaron programas que brindaron al barrio acceso a diferentes organismos estatales, como la ANSES, la AFIP, asesorías relacionadas a diferentes sectores que estaban incluidas en el marco del programa El Estado en tu barrio, así como programas culturales para niñas, niños y adolescentes. En relación con los compromisos tomados en el marco del fallo, se procedió a la limpieza de cámaras sépticas y pozos ciegos regularmente —aunque de modo insuficiente para las necesidades del barrio—, pero no se llevaron adelante acciones de peso en el orden de la integración socio-urbana o mejora-

<sup>18</sup> Dispuesta por el artículo 48 de la Ley N.º 14.989 la creación del organismo como entidad autárquica de derecho público en la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, en marzo de 2018 se aprueba su estructura orgánico-funcional bajo el Decreto Provincial N.º 168/2018.

<sup>19</sup> Un indicio de esta falta de interés en el barrio se evidencia a partir de que el barrio no contó con el nombramiento de un director, y cuando lo hizo, fue un puesto político ya en época de campaña electoral, sin experiencia o expertise en el campo de las problemáticas urbanas o habitacionales.

miento de las condiciones de habitabilidad barrial.

Esto se puede extender de igual manera a los diferentes organismos estatales que debían desarrollar tareas en el barrio acorde con el fallo de la medida cautelar. En relación con la recolección de residuos y tareas de limpieza por parte de la Municipalidad, se realizó —y lo hace en la actualidad— con un servicio insuficiente. Con referencia a la red de agua potable, se finalizó recién en 2020, con varios meses de demora en la licitación de las obras, en el comienzo y en la ejecución de los trabajos, que se desarrollaron finalmente por parte del Municipio y una cooperativa conformada por vecinas y vecinos del barrio. Por último, en cuanto a las actividades desarrolladas por la OPDS, se efectuaron charlas de concientización y capacitación en escuelas cercanas al barrio y algunos talleres en los que participaron vecinos y vecinas, aunque podemos señalar que sin el servicio de recolección de residuos del que goza el resto de la ciudad formal y sin mejorar las condiciones de trabajo de quienes viven de la recolección y comercialización de residuos, el impacto de dichas capacitaciones es bajo.

## PRODUCCIÓN DE CIUDAD A PARTIR DE LA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Queremos agregar, por último, una política implementada desde el municipio en relación con el polígono dentro del que se encuentran tanto Venice como Garrote, que es la conformación del Distrito de Gestión Especial Tigre Sur (DTS)<sup>20</sup>, primero de la PBA. El proyecto es impulsado por la Cámara de Desarrolladores de Tigre, entre los que se encuentra el desarrollador local vinculado con TGLT SA y que compró, entre otros terrenos, la arenera abandonada que hace de barrera espacial en la entrada del barrio.

El DTS tiene como objetivo “la recuperación, revitalización y redireccionamiento de sus funciones”, a partir de “la generación de un ‘clúster’ de actividades ligadas a la Innovación, el Arte y el Conocimiento”, siendo explícito que en esa transformación tienen lugar los inversores y emprendimientos privados, dado que busca “Coadyuvar al desarrollo económico de la ciudad y su sustentabilidad, generando atractivos para la inversión y la nueva residencia mediante programas de promoción económica”, medida que va a estar acompañada de “instrumentos económi-

<sup>20</sup> Este se circunscribe a la zona del casco histórico de la ciudad de Tigre, comprendido por las calles Almirante Brown, vías del ferrocarril Mitre, calle Marabotto, Av. Italia, calle Brandsen, vías del Tren de la Costa hasta la calle Almirante Brown. Sancionado por la Ordenanza N.º 3467/14 y promulgado por el Decreto N.º 2156/14 del 30 de diciembre. Extraído de la página de Tigre Municipio el día 11/09/2021 [http://servicios.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1068:urbanismo-ordenanza-](http://servicios.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com_content&view=article&id=1068:urbanismo-ordenanza-)

cos (compensaciones, transferencias de indicadores, incentivos, desincentivos a la ociosidad del suelo, etc.) a fin de promover la reconversión deseada y su financiamiento”, en el marco de “un modelo de gestión público–privado y formular instrumentos contractuales para su articulación”. Para tal fin, se desarrolló un régimen de beneficios para el sector privado que invierta dentro del polígono. Entre estos, podemos mencionar premios en el FOT, FOS y la densidad; excepciones, como replicar las alturas máximas de las construcciones frentistas a la avenida en otras parcelas; compensación y transferencia de capacidad constructiva; incentivos, tales como la exención del pago de tasa por servicios municipales, derechos de construcción y contribución al fondo municipal de vivienda —entre otros impuestos municipales— por hasta diez años.

La gestión territorial de los distritos especiales, de la cual ha sido pionera la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), está inspirada en clústeres que apuntan a una dinamización de las economías a partir del estímulo a las industrias del sector terciario y cuaternario, tales como empresas de innovación, artísticas, de diseño, entre otras, que, a diferencia de las actividades industriales tradicionales, pueden convivir con usos residenciales. Buscan además una valorización del suelo a partir de una inversión del capital privado, motivada por una serie de incentivos tributarios, financieros e inmobiliarios que se dan desde el sector público. Estos distritos “poco tienen que ver con las necesidades y demandas de la población de los barrios en donde se insertan” (Arqueros & Redondo, 2017, p. 23), sino que

prevalece una concepción del territorio como contenedor de recursos que es preciso reconvertir para transformar en activos. Es a partir de esta concepción del territorio que es posible trazar vínculos con los enfoques de desarrollo territorial local vigentes. Bajo estos supuestos, se retoma la noción de clúster, utilizada también en otras latitudes, pensada como una fórmula mágica para alcanzar el desarrollo, desconociendo las diferentes escalas y las dinámicas socioeconómicas propias de cada territorio.

(Arqueros & Redondo, 2017, p. 25)

Si bien todavía no hay investigaciones sobre el DTS, avances sobre los efectos territoriales de la política de distritos en CABA dan cuenta de que, si bien el impacto de estos depende de múlti-



ples mediaciones, la oportunidad de negocios del sector inmobiliario es uno de los rasgos preminentes:

Aunque la política de distritos ha dinamizado el proceso de renovación, no parece haber ejercido una incidencia determinante en las pautas de localización de los beneficiarios. El capital inmobiliario y de la construcción emerge como el principal protagonista del proceso, aunque con un papel diferenciado en cada distrito.

(Goicoechea & Mejica, 2021, p. 21)

Como consecuencia de esto, el desarrollo territorial y la transformación urbanística son fragmentados y deficitarios, dado que responden a los deseos de las empresas y la valorización de su capital. Lo mismo sucede en un plano simbólico, por el cual se valorizan ciertos elementos de la zona en detrimento de otros, teniendo como horizonte la creación de una imagen y narrativas que legitiman las intervenciones.

## REFLEXIONES FINALES

El análisis de la puesta en agenda de una problemática a partir de un litigio patrocinado por el CELS junto a las vecinas y vecinos de villa Garrote nos permite poner sobre la lupa las articulaciones y disputas en el proceso de construcción de la ciudad que se dan en el municipio de Tigre. A partir de una serie de factores coyunturales que permitieron la puesta en agenda de la problemática en nuestro barrio bajo estudio, pudimos analizar las estrategias por las cuales los demandantes buscaron reclamarle al Estado y a la empresa privada encargada del desarrollo de la UCP ciertas condiciones de seguridad en la intervención territorial, así como exigieron el cumplimiento de ciertos servicios que hacen —en tanto medidas transitorias dictaminadas por una medida cautelar— a la habitabilidad del barrio, tales como la limpieza de los basurales, el desagote de pozos sépticos, la recolección de residuos y la provisión de agua potable. En este proceso, tanto el litigio estratégico como las estrategias políticas ensayadas frente a los frenos en el campo judicial se pusieron al servicio de la reproducción de las condiciones de vida de los sectores populares que habitan el barrio. Esta última estrategia logró la inclusión del barrio dentro de los interveni-

dos por el OPISU, para conseguir la integración socio-urbana, en el marco de la LAJH. Esta ley enuncia dentro de sus disposiciones generales el derecho a la vivienda y a un hábitat digno como elemento para el ejercicio pleno de los derechos humanos. En esta concepción de “vivienda digna”, se incluyen no solo los servicios básicos y habitabilidad de lo construido, sino también la accesibilidad y conectividad de la vivienda en relación con las centralidades urbanas, el espacio público y equipamiento social. Las situaciones de déficit habitacional como las presentes en Garrote dan cuenta de un déficit urbano-ambiental, frente al cual el Estado local y provincial deben asegurar progresivamente su transformación e integración.

La deliberada falta de control a los desarrollos de UC y UCP se suma a las políticas de *marketing* urbano llevadas adelante por el gobierno local, de las cuales el DTS es uno de sus ejemplos. Estas políticas del municipio dan cuenta de su rol a favor de la mercantilización de la producción urbana, en la que el territorio presenta posibilidades de rentas extraordinarias a partir de los espejos de agua y canales navegables de las UCP o de la reconversión de zonas desvalorizadas. Las lógicas de acumulación política de los funcionarios locales están, pues, en función no de la representatividad popular, sino de la posibilidad de negocio y de beneficios económicos y políticos que dichos procesos habilitan. En esta ecuación, se dejan de lado los efectos nocivos de dichas transformaciones territoriales al medio ambiente, que tienen como uno de sus efectos la agudización de las crisis hidrometeorológicas que perjudican principalmente a las autourbanizaciones populares, asentadas en estos antiguos vacíos urbanos.

El análisis en términos de la lógica de actores nos permite pensar en los procesos estructurales y las lógicas de acción que se articulan alrededor de la producción actual de ciudad. Este análisis de caso, a modo de fragmento urbano en disputa, nos abre a la pregunta de qué tipo de ciudades estamos construyendo.

## BIBLIOGRAFÍA

Arqueros, S. & Redondo, C. G. (2017). La política de distritos del sur de Buenos Aires: Una mirada en perspectiva. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, 7, 7-29.

Auyero, J. (2019). Los sinuosos caminos de la etnografía políti-

ca. *Revista Colombiana de Antropología*, 55(2), 169-190. <https://doi.org/10.22380/2539472X.804>

Brandão Timo, P. (2017). Desarrollo, hábitat digno y derechos humanos en la Argentina. En *Por un medio ambiente sano que promueva los derechos humanos en el Sur Global* (1.ª ed, p. 360). Siglo Veintiuno Editores. [https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/09/Petalla\\_Garrote-Venice.pdf](https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/09/Petalla_Garrote-Venice.pdf)

CELS. (2013). *Derechos humanos en argentina informe 2013*. Siglo Veintiuno - CELS. <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derechos-humanos-en-argentina-informe-2013/>

CELS. (2014). *Cuatro años de la toma del Parque Indoamericano: Impunidad por los asesinatos y la falta de respuesta a los problemas de la vivienda*. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2014/12/Cuatro-anos-de-la-toma-del-Parque-Indoamericano-diciembre-2014.pdf>

CELS. (2015). *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno* (1° ed.). CELS. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/Derecho-a-la-tierra-y-a-la-vivienda.pdf>

CELS. (2019). *Derechos humanos en la Argentina: Informe 2019*. Siglo XXI Editores.

De Mattos, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*, 18(42), 24-52.

Entrevista con el abogado del CELS. (2021). [Comunicación personal].

Entrevista con el director del Área DESC del CELS. (2021, diciembre). [Comunicación personal].

Fernandez, L. (2015). Expansión urbana y sus impactos en los servicios ecológicos en la cuenca del río Luján. En *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján* (2.ª Ed. Reimpresión). Imago Mundi.

Fernandez, S.; Kochanovsky, C. & Sgroi, A. (2010) Urbanizaciones cerradas polderizadas en la cuenca baja del río Luján: Aproximaciones al dimensionamiento del fenómeno. *Geograficando: Revista de Estudios Geográficos*, 6(6). <http://geograficando.fahce>.

unlp.edu.ar

Fernandez, S.; Kochanowsky, C. & Vallejo, N. (2015). Urbanizaciones cerradas en humedales de la cuenca baja del río Luján. Características locacionales y dimensiones del fenómeno. En *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján* (2.a Ed. revisada). Imago Mundi.

Garavito, C. R. (2013). El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 14(2), Article 2. <https://revistajuridica.utdt.edu/ojs/index.php/ratj/article/view/364>

Goicoechea, M. E. & Mejica, M. S. A. (2021). Nuevas configuraciones socioterritoriales en áreas centrales metropolitanas. La política de Distritos Económicos en el sur de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. *AREA, Agenda de Reflexión en Arquitectura, Diseño y Urbanismo*, 27(2), 4.

Guber, R. (2014). *La etnografía. Método, campo y reflexividad* (primera ed. segunda reimpr.). Siglo XXI Editores.

Harvey, D. (2007). De la gestión al empresarismo: La transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío. En *Espacios del capital. Hacia una Geografía crítica*. Akal.

Lascoumes, P. & Galès, P. L. (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.

Muller, P. (1998). La producción de las políticas públicas. *Innovar*, 12, 65-75.

Muñoz-Justicia, J., & Sahagún-Padilla, M. (2017). *Hacer análisis cualitativo con Atlas.ti 7. Manual de uso*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.273997>

O'Connor, J. (2003). Desarrollo desigual y combinado y crisis ecológica. *Ambiente & Sociedad*, 4(2), 9-23.

Pintos, P., & Narodowski, P. (2015). *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján* (2.a ed. revisada). Imago Mundi.

Pintos, P. (2017). Extractivismo inmobiliario y vulneración de bienes comunes en la cuenca baja del río Luján. En *Extractivismo urbano: Debates para una construcción colectiva de las ciudades* (1.a

edición, p. 260). Fundación Rosa Luxemburgo ; Ceapi ; El Colectivo; [https://www.academia.edu/33994643/Extractivismo\\_Urbano](https://www.academia.edu/33994643/Extractivismo_Urbano).

Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana*, 7(28).

Pírez, P. (2018). Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina. *Revista De Geografía Espacios*, 8(15), 67–93.

Pugliese, L. & Sgroi, A. (2015). El papel de la administración en la aprobación de las urbanizaciones cerradas en humedales: Una institucionalidad borrosa. Análisis del marco legal y normativo. En *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján* (2.a ed. revisada). Imago Mundi.

Reese, E. (2017). Extractivismo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Resistencia a los atropellos del mercado de suelo a la luz de la Ley 14.449 de acceso justo al hábitat. En *Extractivismo urbano: Debates para una construcción colectiva de las ciudades* (primera edición, p. 260). Fundación Rosa Luxemburgo ; Ceapi ; El Colectivo; [https://www.academia.edu/33994643/Extractivismo\\_Urbano](https://www.academia.edu/33994643/Extractivismo_Urbano).

Ríos, D. M. (2005). Planificación urbana privada y desastres de inundación: Las urbanizaciones cerradas polderizadas en el municipio de Tigre, Buenos Aires. *Economía, Sociedad y Territorio*, 5(17), 63-83.

Ríos, D. M. (2009). Espacio urbano y riesgo de desastres: La expansión de las urbanizaciones cerradas sobre áreas inundables de Tigre (Argentina). *Ambiente & Sociedad*, 12, 99-114.

Rolnik, R. (2014). Neoliberalismo reciente: La Financiarización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda. *Bitácora Urbano/Territorial*, 24, 95-200.

Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Ministerio para las administraciones públicas y eficacia de la administración* (2da ed.). Ministerio para las administraciones públicas.

Thoenig, J. C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y política pública*, 6(1).

