

**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**

Lic. Patricia Pintos

En este trabajo nos proponemos reflexionar, de manera preliminar, sobre los vínculos que se definen entre los actores del mercado y el Estado respecto a la gestión de emprendimientos urbanos de tipo cerrado que se localizan sobre humedales de la cuenca baja del río Luján.

Varias son las hipótesis que barajamos en relación a este vínculo cuyos efectos se traducen en comprobados perjuicios territoriales, al verse afectados ecosistemas de gran fragilidad ambiental y significativo valor patrimonial para la población metropolitana de Buenos Aires; elementos que esperamos se traduzcan al finalizar la investigación en curso¹ en una mejor comprensión de los fenómenos de urbanización recientes que inciden en la transformación de ámbitos sensibles del territorio.

La perspectiva teórica desde donde abordamos esta realidad tan compleja reconoce aportes diversos, que podríamos caracterizar como un conjunto de aproximaciones y análisis postfordistas de la ciudad. Los tempranos aportes de J. Friedman² (1986) y los posteriores de S. Sassen (1991, 1999), M. Castells (1996, 2001) y E. Soja (2000, 2008) por nombrar apenas algunos de los más representativos que hacen a la reflexión sobre los vínculos del capitalismo global y la urbanización, dan cuenta de las transformaciones de la ciudad y los territorios metropolitanos en la fase del capitalismo global.

La necesidad de ofrecer una lectura de los principales cambios observables tanto en el centro como en la periferia del capitalismo dio lugar a una usina de nuevas denominaciones como ciudad mundial, global, postindustrial, postfordista, etc. que pusieron en eje la

¹ Proyecto “Urbanizaciones acuáticas. Transformaciones sobre el territorio y el ambiente derivadas de la localización de urbanizaciones cerradas polderizadas sobre valles de inundación y humedales de la cuenca baja del Río Luján”, Centro de Investigaciones Geográficas (UNLP)

² Citado por Edward Soja, 2008.

centralidad del fenómeno urbano dentro del proceso de configuración de nuevos escenarios tecno-productivos, informacionales y culturales a escala planetaria. Otro conjunto de trabajos avanzaron en una lectura espacial del despliegue diferencial de fuerzas al interior de las metrópolis en transformación con referencia a conceptos como ciudad dual, ciudad fractal o ciudad collage, formas sustantivas de marcar los contrastes y disfuncionalidades localizadas, al tiempo que de dar cuenta de la composición de un todo fragmentario e inequitativo en términos sociales.

En forma contemporánea a la consolidación del sistema de ciudades globales se produjo un conjunto de tendencias locacionales transformadoras de los territorios de borde metropolitano, capaces de extender las características formales y hasta funcionales propias de las ciudades hacia áreas periféricas a las mismas. Estos territorios devenidos en ámbitos de disputa en el proceso de despliegue de la fuerza transformadora de la metrópolis postfordista, son los destinatarios de una demanda extensiva de suelo para dar satisfacción a la voracidad de los mercados inmobiliario y de consumo y receptores, en buena medida, de un muestrario de formas estandarizadas de la urbanización global, caracterizadas como *urbanalización*, formas estereotipadas para la ciudad de nuestro tiempo, carentes de memoria e identidad, al decir de Francesc Muñoz “...un tipo de urbanización banal del territorio, en tanto los elementos que se conjugan para dar lugar a un paisaje concreto pueden ser repetidos y replicados en lugares muy distantes tanto geográfica como económicamente” (Muñoz; 2007: 298).

Francesco Indovina (1990) y Giuseppe Dematteis (1997, 2007) han estudiado extensamente el fenómeno de la ciudad difusa, entendiendo que supone una verdadera disrupción del modelo de ciudad compacta tradicional. A este respecto Indovina plantea que “...los fenómenos de difusión o explosión urbana que se están produciendo no conllevan una aversión o rechazo de la condición urbana, sino más bien la materialización de una ciudad distinta que procura conservar de la tradicional la vida social y de relación, la multiplicidad de estímulos y la riqueza cultural, pero no la estructura física.” (Indovina; 2007: 525). Para Indovina, con este modelo “...se pone así de manifiesto lo que constituye un importante cambio estructural en la organización del espacio: ya no es la ciudad concentrada el polo de atracción, sino que es más bien el territorio el que lo contiene todo. En su interior conviven varias formas de asentamiento: ciudades concentradas de medio y gran tamaño; centros urbanos de pequeño tamaño; urbanizaciones residenciales sin centro; viviendas diseminadas y aisladas; zonas de asentamientos productivos; fábricas y laboratorios aislados y dispersos; distritos productivos; grandes instalaciones para servicios; complejos para la «diversión» y el tiempo libre; polos de excelencia; centros de logística; almacenes,

etc.; todo ello integrado en aras de la funcionalidad y del uso que le dan los habitantes” (Indovina; 2007: 530-531).

Estas transformaciones se produjeron en el marco de los procesos de neoliberalización de la economía que acompañaron la reestructuración del capitalismo fordista desde comienzos de los años setenta.

Resulta interesante el aporte de Theodore, Peck y Brenner (2009) respecto al análisis de las interfaces institucionales, geográficas y sociales entre neoliberalismo y los procesos de reestructuración urbana. Los autores desarrollan el concepto de *neoliberalismo realmente existente* como “...base analítica a partir de la cual explorar la producción de tales proyectos [los de reestructuración neoliberal] al interior de contextos nacionales, regionales y locales específicos, cuya especificidad está determinada por el legado de marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que han sido transmitidos a través del tiempo”. (Theodore, Peck y Brenner; 2009: 2). Esto pone en situación cualquier ejercicio de interpretación que se pudiera hacer sobre la transformación de los escenarios metropolitanos de las dos últimas décadas y explica -aún en el marco de la aterritorialidad de los productos resultantes de su despliegue- las particularidades en la velocidad de sus tiempos y en las formas en que se establecen los vínculos entre el mercado y el sector público.

Mientras en el plano ideológico, para estos mismos autores, el neoliberalismo construye una utopía de mercados libres que nunca es tal, en el terreno de la práctica se afianza en una arena de operaciones políticas que intermedian para la concreción de sus fines. El neoliberalismo dicen “...ha intensificado drásticamente algunas formas coercitivas y disciplinarias de intervención estatal, cuyo objetivo es imponer distintas versiones de la supremacía del mercado y, a partir de allí, manejar las consecuencias y contradicciones de tales iniciativas de mercantilización” (Theodore, Peck y Brenner; 2009: 3).

Con esta breve revisión teórica tratamos de aproximarnos a una lectura que pone en juego por un lado a las tendencias de mercado orientadas a la producción de ámbitos residenciales cerrados que afectan áreas de gran valor patrimonial y fragilidad ambiental, y que son inclusivas de un repertorio de prácticas urbanísticas distorsivas de los sistemas de regulación instituidos a través de normas y procedimientos; y por otro, al Estado, responsable de arbitrar sobre las formas y efectos de la intervención en el territorio, cada vez más disminuido en su accionar, y situado muchas veces como facilitador acrítico en el despliegue avasallante del mercado.

Las urbanizaciones cerradas polderizadas en la cuenca baja del río Luján

El tránsito hacia formas de urbanización difusa -conocida en la literatura anglosajona como *urban sprawl*- ha producido cambios significativos en la constitución “física” del aglomerado metropolitano de Buenos Aires incorporando en las últimas dos décadas vastas superficies de suelo periurbano y rural.

La corriente suburbanizadora sobre humedales y las cuencas de ríos y arroyos de la región resulta en la degradación de ecosistemas considerados *estratégicos*³ para la sustentabilidad del aglomerado metropolitano, lo cual se evidencia cada vez con mayor intensidad sobre algunos sectores de los valles de inundación de los ríos Luján, Reconquista y Paraná de las Palmas y -en menor medida- sobre la ribera sur del Río de la Plata.

Esta forma de urbanización de baja densidad a expensas de territorios con características rurales y manifiestas restricciones naturales para el asentamiento de la población irrumpe modificando de manera drástica las características de los ambientes intervenidos pues para ello se requiere de “...la aplicación de [...] tecnologías que implican una masiva transformación del relieve y del drenaje superficial, con una destrucción y un reemplazo total de los ecosistemas originales, a fin de alcanzar la cota de seguridad frente a los periódicos procesos de inundación”. (Claudio Daniele, Diego Ríos, Malena De Paula y Andrea Frassetto; 2005).

Frente a un imaginario que sobrevalora a las formas de ocupación de baja densidad como “amigas del ambiente” y a las estrategias de los desarrolladores que las promueven apelando al discurso de que contribuyen a la “recuperación” de espacios de escaso valor para la ciudad, la realidad muestra que las transformaciones son de proporciones significativas. El trabajo antes referido es contundente al respecto “...En la mayoría de los casos, el movimiento de los suelos, la intensa modificación del relieve, la afectación irreversible del drenaje superficial, la desaparición o la transformación de los cuerpos de agua naturales y la creación de nuevos lagos, lagunas y reservorios se han realizado solamente bajo la lógica de alcanzar la cota de seguridad y de disponer de un máximo posible de parcelas en contacto con el agua” (Daniele, Ríos, De Paula y Frassetto; 2005).

El territorio concreto bajo estudio es el de la cuenca baja del Río Luján que ocupa una superficie aproximada de 702 km² (20% del total de la superficie de la cuenca que es de

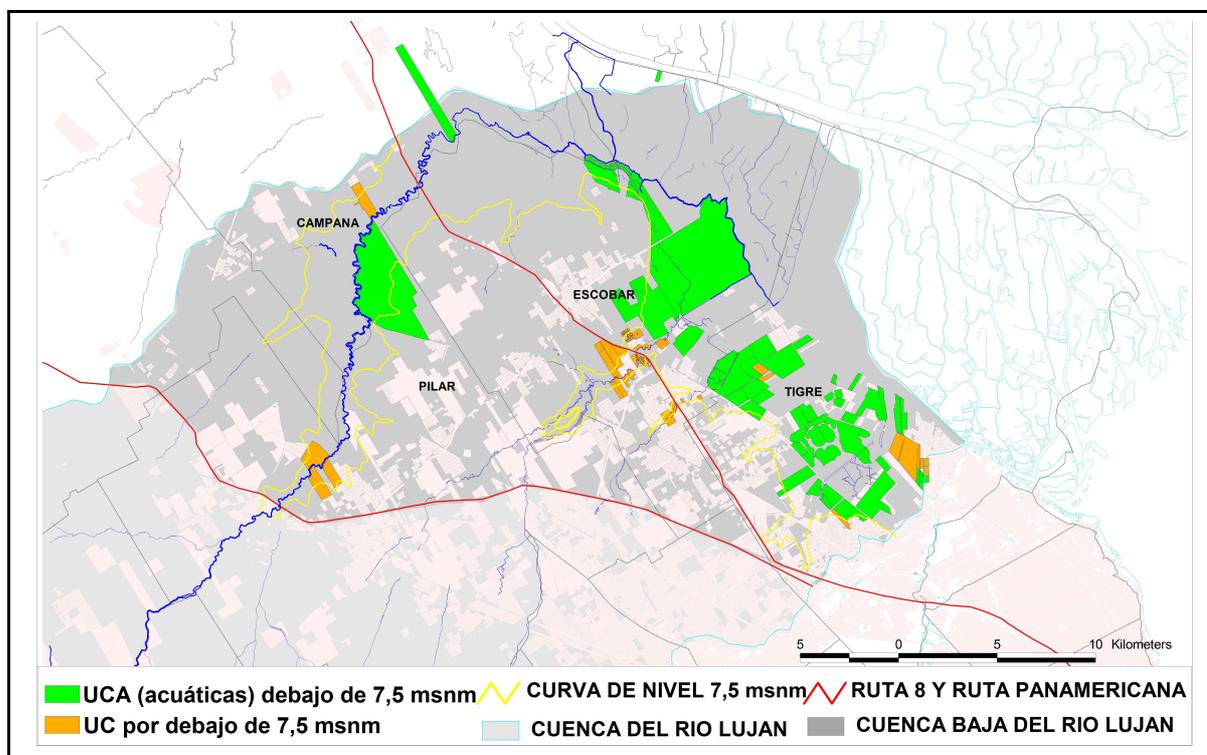
³ Un Ecosistema estratégico se define por las características que esos espacios deben tener en términos de asegurar el flujo sostenible de bienes y servicios ecológicos con los que proveen a las ciudades. Se tienen en cuenta parámetros que contribuyan a la conservación de la biodiversidad, los bienes y servicios ecológicos, y a la construcción de un paisaje cultural. (Luis Carlos Agudelo Patiño; 2002).

unos 3.440 km²) y tiene como límites principales la traza de la Ruta 8 por el oeste⁴, y la costa del río Paraná de las Palmas por el este, en los municipios de Pilar, Escobar y Tigre.

La relevancia ambiental de la cuenca está reconocida por la existencia de tres reservas naturales de jurisdicción estatal y tres de gestión privada; entre las primeras la Reserva Natural de Pilar, Reserva Natural de Otamendi (Sitio Ramsar desde marzo último), Reserva Natural Río Luján; y entre las segundas Talar de Belén, Lalo Mandojana y la Reserva Urbana Quinta Cigordia. El status de reserva supondría una voluntad expresa de protección de los recursos ambientales y paisajísticos de estos espacios y la necesidad de contar con planes de manejo a fin de preservar sus atributos diferenciales y de establecer criterios y procedimientos aplicables a todas aquellas intervenciones que pudieran modificarlos.

Los emprendimientos de urbanización considerados por la investigación dentro del área de estudio, denominados a la sazón como **urbanizaciones cerradas acuáticas o polderizadas** alcanzan a la fecha un número cercano a los 60 (ver Figura 1). Todos ellos plantean una misma propuesta de transformación drástica del terreno natural a través de terraplenamientos, rellenos, excavaciones y refulados en zonas que en principio están constituidas por bañados y humedales.

Figura 1. Urbanizaciones acuáticas en la cuenca baja del Río Luján



Elaboración: Silvina Fernández, Alejandra Sgroi y Claudia Kochanowsky. 2009

⁴ Se considera el límite de la Ruta 8 por el oeste debido a que coincide con la curva de nivel de 7,5 m.s.n.m. considerada crítica por actores entrevistados, en relación a eventos de inundación registrados en épocas recientes.

Una rápida mirada al master plan de cualquiera de estos emprendimientos (Figura 2) muestra el empleo de un patrón repetitivo consistente en un conjunto de barrios cerrados, con parcelas en su mayoría frentistas a lagunas producidas artificialmente; aportantes del material de préstamo para la consolidación de los polders o terraplenes intersticiales que conforman el área urbanizable.

Figura 2. Master Plan del emprendimiento San Sebastián Partido de Escobar



Fuente: EIDICO S. A., 2008

Procedimientos involucrados en la aprobación de emprendimientos

Al igual que cualquier emprendimiento urbanístico destinado al uso residencial que posea características de acceso restringido y/o cerramiento perimetral, las *urbanizaciones cerradas acuáticas o polderizadas* se encuadran legalmente en las figuras de Clubes de Campo (CC) o Barrios Cerrados (BC).

En materia **urbanística**⁵ está regulado por un Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley 8912/77, con una serie de artículos dedicados a los CC) y dos decretos que establecen específicamente los procedimientos y alcances de las urbanizaciones con perímetro cerrado (dec. 27/98 y 9404/86).

⁵ El régimen urbanístico incluye: DL 8912/77 De Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo; Dec 27/98 Régimen urbanístico específico para urbanizaciones cerradas y Dec 9404/86, regula los procedimientos y los alcances de urbanizaciones con perímetro cerrado (clubes de campo y barrios cerrados).

En lo referido a las cuestiones de competencia **ambiental**⁶ está regulado a nivel nacional por la Ley 25.675/02 General del Ambiente y cuenta con la Ley provincial 11.723 (de protección Integral de los Recursos Naturales y del Ambiente) que instrumenta la EIA, (para este tipo de emprendimientos y para obras tales como embalses, presas y diques, entre otras). Recientemente se ha puesto en vigencia la Resolución 29/09 que establece el requerimiento de una Evaluación de Impacto Ambiental a cargo de la Autoridad Ambiental Provincial (OPDS) para emprendimientos que conlleven tareas de endicamiento, polderización y/o refulado.

Los aspectos **hidráulicos**⁷ están regulados principalmente por dos leyes provinciales, una que regula sobre la protección de los cursos de agua y establece restricciones para su mantenimiento, y otra que prohíbe los fraccionamientos y ampliaciones de tipo urbano por debajo de la cota 3.75 IGM. Asimismo, el DL 8912/77 establece en su art. 59º la cesión de una franja de 50 mts. de ancho a contar de la línea de máxima creciente en los casos de cursos de agua y de 100 mts. medidos desde el borde en los casos de espejos de agua.

Para su aprobación bajo ese marco regulatorio, estos emprendimientos deben cumplimentar una serie de requisitos y condicionamientos (Figura 3), en primer término, de **localización** – es decir, si el uso está “admitido”⁸ en la zonificación según usos del municipio y, salvada esa instancia, deben obtener la “factibilidad” de los organismos provinciales competentes en cada tema: de la aptitud hidráulica por parte de la Autoridad del Agua (AdA), de la declaración de impacto ambiental por parte del Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable (OPDS) y la Factibilidad o Certificado de Aptitud Urbanística, por parte de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT) -si se trata de CC- y de la Subsecretaría de Asuntos Municipales si se trata de BC.

Si el predio se encuentra en una zona donde el uso residencial no está admitido, la única forma de aprobación posible es la de efectuar el cambio normativo que admita el uso mediante ordenanza municipal convalidada por decreto provincial.

⁶ Los aspectos ambientales están tratados por: Ley 25.675/02 General del Ambiente Art. 2º, 4º, 11º. (nacional) y Ley 11.723 De protección de Integral los Recursos Naturales y del Ambiente (provincial).

⁷ Los aspectos hídricos e hidráulicos son abordados: Ley 6253/61 De protección de los desagües naturales, reglamentada por decreto 11368/61; Ley 6254 de Cota Mínima en cuanto a la urbanización por debajo de la cota 3.75 metros IGM; Ley 12.257 de Código de Aguas en cuanto a la determinación de restricciones al dominio; Resolución MIVSP 705/07 en cuanto a la evaluación de las Situaciones Mínimas de Agua susceptibles de satisfacer Intereses Públicos (humedales, bañados, vaguadas, etc.), según inciso 3 del art. 2340 del Código Civil) y Código Civil Art. 2639 y 2640: Camino de sirga.

⁸ Que un uso esté “Admitido” no implica que esté “Permitido” y mucho menos “Aprobado”. Un uso puede estar admitido en una zona pero para estar permitido debe cumplimentar todos los requisitos y condicionamientos que establece la normativa vigente.

En síntesis: las urbanizaciones acuáticas pueden ser aprobadas si el predio se encuentra en zona apta para ese uso, y siempre y cuando se cumplimenten los requisitos básicos de aptitud hidráulica, impacto ambiental, provisión de servicios y equipamiento y las cesiones correspondientes a espacios verdes y de circulación, acordes a la magnitud del proyecto en términos de densidad de población y ocupación del suelo.

Figura 3. Esquema síntesis del sistema de aprobaciones



Los aspectos críticos de la relación entre los actores del Mercado y el Estado. Conclusiones Provisorias

Al repasar el historial de ejecución de muchos de los emprendimientos localizados en el área de estudio, se constata el inicio de obras hidráulicas sin las aprobaciones de los organismos correspondientes, o con permisos precarios sin que se haya agotado el conjunto de instancias de estudio y aprobación propias de una factibilidad técnica. Lo anterior pone de manifiesto que tanto el conjunto de prácticas instituidas por los desarrolladores por la vía del “hecho consumado” -tal vez con la expectativa de ejercer una mayor presión en las instancias de evaluación técnica-, como la comercialización de las parcelas con antelación a la obtención de los certificados, sumado esto a la extrema labilidad y permeabilidad de los gobiernos municipales y provincial para evaluar los proyectos y ejercer controles sobre las transformaciones del territorio, conforman los puntos más críticos del problema aquí planteado.

Es también constatable la existencia de vacíos e inconsistencias en los procedimientos de aprobación que aplican los distintos organismos y jurisdicciones que intervienen, sobre la base de una consideración fragmentaria y sectorial. Por caso, para la aprobación provincial en materia hidráulica pareciera suficiente la sola realización de las obras de ingeniería requeridas para evitar el anegamiento de las parcelas, prescindiendo por completo de consideraciones tales como los impactos producidos por la transformación drástica de la geomorfología y del sistema de escurrimiento, la vulneración que lo anterior produce sobre

los ecosistemas involucrados o la evaluación de los efectos acumulativos resultantes de la sucesión de emprendimientos que ocupan vastas superficies y se encuentran próximos entre sí.

También es de notar la escasa consideración real que tiene el status de reserva natural o reserva privada al momento de ser evaluada la materialización de proyectos de urbanización cuyos impactos casi siempre trascienden los límites de las parcelas. Por regla general las voces que se alzan expresando disconformidad o alertando sobre los posibles desastros ambientales a este respecto son las de las organizaciones no gubernamentales; los gobiernos locales ya sea por desconocimiento, por la debilidad de sus marcos regulatorios (obsoletos e incompletos) o bien por privilegiar la inversión entendiéndola solamente desde sus potencialidades multiplicadoras, se transforman en actores subsidiarios y por lo tanto en parte central del problema.

El escenario que se configura entonces es casi el de una virtual anomia urbanística, no tanto por la ausencia de instrumentos regulatorios –que los hay aún cuando pudieran ser considerados obsoletos- como por la prescindencia que los distintos estamentos del Estado hacen de su rol regulador respecto de las acciones de los particulares en el territorio. En intervenciones urbanas de tamaño complejidad como las descritas los efectos son numerosos y complejos; en principio está en juego el modelo de crecimiento del aglomerado y sus mayores costos asociados, pero también la consideración de los conflictos devenidos del mismo: fragmentación, segregación y la transformación permanente de activos ambientales y paisajísticos de valor inestimable a escala metropolitana.

Bibliografía

- AGUDELO PATIÑO, Luis Carlos (2002) Indicadores de sostenibilidad y ordenación del territorio. Huella Ecológica y Ecosistemas Estratégicos en Medellín, Colombia.
- CASTELLS, Manuel (2001) La Era de la Información. Vol. I: La Sociedad Red. Siglo XXI Editores. México, Distrito Federal. Primera edición en inglés a cargo de Blackwell Publishers, 1996.
- DANIELE Claudio, RÍOS Diego, DE PAULA Malena y FRASSETTO Andrea (2005). “Impacto y riesgo de la expansión urbana sobre los valles de inundación en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En: La situación ambiental argentina 2005/ Alejandro Brown [et.al.]. 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Vida Silvestre Argentina, 2006. 587 p.

- DEMATTEIS, Giuseppe (1997) Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En: Javier Monclús (ed.) La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, Barcelona.
- De MATTOS, Carlos. (2008) Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo inmobiliario. En P. C. X. PEREIRA & R. HIDALGO (Eds.), Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina. Santiago, Instituto de Geografía.
- INDOVINA, Francesco. (2007) La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención. Diputación Provincial de Barcelona
- MUÑOZ, Francesc. (2007) Paisajes aterritoriales, paisajes en huelga. En: NOGUE, Joan (Ed.). "La construcción social del paisaje". Editorial Biblioteca Nueva, S. L., Madrid.
- MUÑOZ, Francesc. (2008) Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales. Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- RÍOS Diego Martín (2006) Cambios en la producción del espacio urbano residencial en la periferia de la ciudad metropolitana de Buenos Aires. Un estudio de caso en el municipio de Tigre. En: Revista ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y URBANOS, vol. 21, núm. 3 (63), pp. 701-729.
- RÍOS D. Y PIREZ, P. (2008) "Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental? EURE (Santiago). Abril, 2008, vol. 34, nº 101, pp. 99-119. ISSN 0250-7161.
- SASSEN, Saskia (1999) La ciudad Global, Katz Editores, Buenos Aires. Primera edición en inglés a cargo de Princeton University Press, 1991.
- SOJA, Edward (2008) Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Ed. Traficante de Sueños. Madrid. Primera edición en inglés a cargo de Blackwell Publishing, 2000.
- THEODORE, Nik; Peck, Jamie y BRENNER, Neil. (2009) Urbanismo Neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. En: Revista Temas Sociales Nº 66. SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile.