2008

UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
LA PLATA

FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS
Y SOCIALES

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS

Las normas de Excepción al Ordenamiento Urbano y Territorial

RELACIONES DE CORRESPONDENCIA
ENTRE LOS CONDICIONANTES
HISTÓRICOS, GEOGRÁFICOS Y SOCIALES

Volumen I

TESISTA
Sandra Nilda Grahl
DIRECTOR
Felipe Fucito

AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo se hizo posible gracias al apoyo incondicional de José Villafañe, a quién queremos agradecer en primer término. También a quienes mediaron en nuestra formación académica, José María De Rosa y Felipe Fucito, a éste último debo agradecer también por la dirección de este trabajo que nos ayudó a consolidar los conocimientos y las destrezas en el campo de la investigación científica.

Por su colaboración en la recolección de material atinente al tema de investigación, agradezco a: Teresita Rojas, María Marta Rae, Isabel Cornejo, Silvina Fernandez y Sonia Herrera.

A los entrevistados, Susana Garay, Rubén Opel y María Paz Dessy, por su predisposición y cordialidad.

Por la corrección certera y los buenos consejos agradecemos a: Eduardo Thenon y Marina Fucito.

Por la colaboración en la confección definitiva de los mapas y gráficos y diseño de la tesis agradecemos a Cecilia Paez O'Grady.

Sandra N. Grahl

PRÓLOGO

En el transcurso de nuestra formación profesional y académica hemos advertido cómo el mundo jurídico se divorcia poco a poco del origen social del derecho, e intenta dar soluciones y respuestas a los destinatarios del sistema jurídico desde una visión estrictamente formal. Es decir, el operador jurídico pretende realizar una actividad neutral y objetiva mediante la aplicación literal –si es posible– de las normas jurídicas y sólo recurre a las reglas de la interpretación normativa cuando la ambigüedad o vaguedad del texto normativo impide aquella aplicación.

Este fenómeno se reproduce en todos los campos jurídicos, en algunos más estrictamente que en otros, pero en general existe un consenso ortodoxo en este sentido aun en aquellos juristas, profesores y operadores que se muestran más críticos al sistema.

A partir de esta observación consideramos que el abordaje del tema de tesis, vinculado al tratamiento de las normas de excepción al ordenamiento urbano y territorial, carecería de sentido si sólo intentáramos dar cuenta de su pertinencia o validez desde el plano formal del derecho y con los distintos métodos de interpretación. En efecto, sabemos que la organización del territorio se sustenta en distintas lógicas que fijan pautas sobre el modo en que la población lo ocupa y utiliza sus recursos y la forma en que los grupos sociales para obtener las mejores ventajas de dicha ocupación. De ahí en más resulta indispensable la planificación e intervención estatal para evitar el uso irracional o inapropiado del suelo, agua y aire, esto se logra mediante las normas jurídicas de ordenamiento urbano y territorial.

Cuando cursábamos la “Especialidad en Derecho Administrativo” en la Facultad de Ciencias Jurídica y Sociales de La Plata, tuvimos la oportunidad de reflexionar sobre algunas decisiones judiciales adoptadas por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y por la Corte Suprema de la Nación con relación a las excepciones en materia de ordenamiento urbano y territorial. Si bien el enfoque de la especialidad se dirigía hacia los aspectos centrales del sistema de nulidad de los actos administrativos, advertimos que en el aspecto sustancial atinente a la materia urbana ambos tribunales se expedían en sentido divergente, resultando desde el plano formal totalmente aceptable una u otra decisión. Sin embargo el impacto territorial de estas decisiones nos resultaron alarmantes y es así que

elaboramos un conjunto de hipótesis que intentan explicar el fenómeno jurídico incorporando la interacción de al menos tres condicionantes del uso y ocupación del territorio, estos son, la conformación histórica, la conformación socioeconómica y los elementos geográficos de la región o área objeto de observación.

Para lograr un análisis comprensivo recurrimos a tres disciplinas, la historia de las ciudades –en especial la conquista y ocupación del territorio de América del sur–; la sociología urbana o sociología de las ciudades, con el objeto de identificar las relaciones sociales que se entablan entre el grupo humano y la ciudad entendida como hábitat “natural” de la sociedad y a la geografía urbana para identificar los elementos físicos y estructurales de la trama urbana. Con esto nos propusimos recorrer el camino inverso del jurista ortodoxo, intentamos preguntarnos sobre el origen de las normas de ordenamiento urbano y territorial, indagamos sobre el fenómeno urbano, para luego comprender el sistema jurídico y poder evaluar la pertinencia de las excepciones.

Marzo de 2008, Sandra N. Grahl

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	--------

PRIMERA PARTE

CAPITULO I Vinculaciones entre planificación urbana y sistema jurídico. Algunas decisiones metodológicas.....	15
---	----

I.1 EL ORDENAMIENTO URBANO COMO ORIENTACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN.....	15
--	----

I.1.1 El Estado como órgano encargado de la planificación urbana.....	17
---	----

I.1.2 Descripción de las cláusulas constitucionales.....	18
--	----

I.1.3 Las reformas constitucionales.....	20
--	----

I.1.4 La distribución de competencias en materia territorial.....	23
---	----

I.1.4.1 Facultades delegadas al Estado Federal.....	25
---	----

I.1.4.2 Facultades reservadas por los Estados provinciales.....	27
---	----

I.1.4.3 Determinación de la competencia municipal.....	28
--	----

I.1.4.4 Facultades concurrentes en materia de ordenamiento territorial.....	29
---	----

I.2 LA DIVISIÓN DEL TERRITORIO Y LAS NORMAS JURÍDICAS COMO HERRAMIENTA DE LA PLANIFICACIÓN URBANA.....	29
--	----

I.2.1 La división del territorio provincial.....	30
--	----

I.2.2 La base territorial de los municipios.....	31
--	----

I.2.3 Las leyes.....	32
----------------------	----

I.2.4 Las ordenanzas municipales.....	34
---------------------------------------	----

I.3 LA PLANIFICACIÓN URBANA.....	36
I.3.1 Zonificación y planes reguladores.....	37
I.3.2 Interrogantes que surgen de la zonificación.....	39
I.4 ELEMENTOS Y FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	40
I.4.1 Algunas decisiones metodológicas.....	41
I.4.2 Delimitación temporal.....	43
I.4.3 Fuentes de información para la investigación empírica.....	44
CAPITULO II EL RÉGIMEN JURÍDICO EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LAS POSIBILIDADES DE RECONOCER EXCEPCIONES. Estado actual del conocimiento jurídico.....	
II.1 EL SISTEMA GENERAL EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	48
II. 1.1 Descripción del sistema jurídico.....	49
II.1.2 Naturaleza jurídica del plan urbanístico.....	51
II. 1.3 Emprendimientos urbanísticos privados.....	54
II.2 EL RÉGIMEN TERRITORIAL Y EL DERECHO DE PROPIEDAD.....	55
II.2.1 El moderno derecho de propiedad.....	56
II.2.2 El derecho de propiedad en la Constitución argentina y en la legislación.....	58
II.2.3 El dominio público y privado del Estado.....	60
II.2.4 Tierras Fiscales en la Argentina y en la Provincia de Buenos Aires.....	62

II.3 LOS CRITERIOS DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.	67
II.3.1 El régimen general y la posibilidad de establecer excepciones.	68
II.3.1.1 El caso “Pustelnik”.....	70
II.3.1.2 El caso “Promenade”.....	72
II.4 CONCLUSIONES PRELIMINARES.	77

SEGUNDA PARTE

CAPITULO III LOS ALCANCES DEL TÉRMINO “CIUDAD”. Construcciones teóricas sobre el fenómeno urbano.	80
III.1 LA CIUDAD ENTENDIDA COMO COMUNIDAD.	81
III.1.1 Comunidad urbana y comunidad rural.	83
III.1.2 El hábitat ciudad. Las áreas naturales.	87
III.2 LA CIUDAD COMO FORMA DE SOCIEDAD.	90
III.2.1 La teoría económica del excedente.	92
III.2.2 La teoría económica en la ciudad pos industrial e informacional.	95
III.2.3 El desarrollo económico y la variable del espacio.	98
III.3 EL FENÓMENO URBANO Y LA CONFIGURACIÓN ESPACIAL.	101

III.3.1 El fenómeno urbano como objeto de conocimiento.....	101
III.3.2 Tres enfoques sobre la configuración urbana.....	104
III.3.2.1 La forma como esencia.....	105
III.3.2.2 Análisis funcional.....	107
III.3.2.3 El criterio de eficiencia.....	109
III.3.3 El fenómeno urbano y el sistema de ciudades.....	112
III.3.3.1 El concepto de región.....	115
III.4 CONCLUSIONES PRELIMINARES.....	117
CAPITULO IV ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FORMACIÓN DEL TERRITORIO	
RIOPLANTENSE.....	119
IV.1 EL ORIGEN HISTÓRICO DE LAS CIUDADES DE OCCIDENTE.....	120
IV.1.1 La ciudad política.....	121
IV.1.2 La ciudad mercantil.....	123
IV.1.3 La ciudad industrial y la ciudad post industrial.....	124
IV.2 EL ORIGEN HISTÓRICO DE LAS CIUDADES EN LATINOAMÉRICA.....	125
IV.2.1 Período precolombino.....	127
IV.2.2 Período colonial.....	128
IV.2.3 Período independiente.....	131

IV.3 EL ORIGEN HISTÓRICO DE LAS CIUDADES EN LA REGIÓN RIOPLATENSE.....	134
IV.3.1 La ocupación territorial precolombina.....	135
IV.3.2 El sistema urbano colonial.....	136
VI.3.2.1 La ciudad territorial.....	136
IV.3.2.2 La reducción.....	140
IV.3.2.3 Creación deliberada de ciudades.....	141
IV.3.1.4 Aglomeración espontánea luego de 1536.....	143
IV.3.3 Sistema urbano después de 1810.....	144
IV.3.3.1 Creaciones del período 1810-1853.....	145
IV.3.3.2 Las ciudades capitales. Las capitales de distrito en la Provincia de Buenos Aires.....	148
IV.3.3.3 Sistemas jurídicos de colonización agrícola (1870-1930).....	149
IV.3.3.4 La colonización agrícola y el ferrocarril.....	157
IV. 4 CONCLUSIONES PRELIMINARES.....	159
 CAPÍTULO V LA TRAMA URBANA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Elementos geográficos de los procesos de urbanización.....	162
 V. 1 CONCEPTOS TOMADOS DE LAS CIENCIAS DEL TERRITORIO.....	162
V.1.1 Configuración espacial y configuración territorial.....	164
V.1.2 Estructura territorial.....	166
V.1.3 El modelo de Forrester para la organización territorial.....	169

V.2 LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA ARGENTINA.	174
V.2.1 Territorios consolidados.	175
V.2.2 Territorios en expansión y fortalecimiento.	178
V.2.3 Territorios en retracción o estancamiento.	180
V.2.4 Territorios en estancamiento y retroceso.	182
V.2.5 Balance de la Territorialidad en Argentina.	184
V.3 LA ESTRUCTURA URBANA Y REGIONALIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.	185
V.3.1 Descripción de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).	188
V.3.1.1 Distribución de la población.	191
V.3.1.2 Usos del suelo.	194
V.3.1.3 Inversiones públicas y privadas.	197
V.4 CONCLUSIONES PRELIMINARES.	200
CAPITULO VI ESTRUCTURA SOCIAL Y URBANA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.	
Aspectos sociales y económicos del fenómeno urbano.	202
VI.1 RELACIONES ENTRE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIAL Y LA CIUDAD.	203
VI.1.1 La nueva división espacial e internacional del trabajo.	206
VI.1.2 La estructura social urbana emergente.	210
VI.2 EL FENÓMENO URBANO Y LA ESTRATIFICACIÓN SOCIAL EN EL AMBA.	213

VI.2.1 Descripción del proceso de urbanización en el AMBA para el período 1991-2001.209.....	214
VI.2.1.1 La variable poblacional.....	214
VI.2.1.2 El mercado de tierras.....	216
VI.2.2 La pobreza como determinante de la urbanización informal en el AMBA.....	220
VI.2.2.1 Relaciones entre polarización y empleo.....	222
VI.2.2.2 Relaciones entre heterogeneidad y vivienda.....	227
VI.3 LOS CAMBIOS EN LA OCUPACIÓN TERRITORIAL Y EN LA ESTRUCTURA SOCIAL DEL AMBA.....	229
VI.3.1 La inserción territorial de la pobreza en el AMBA.....	229
VI.3.1.1 La inserción de la pobreza estructural.....	230
VI.3.1.2 La inserción territorial de los ex-pobres estructurales.....	230
VI.3.1.3 La inserción territorial de los nuevos pobres.....	232
VI.3.2 La inserción de los sectores acomodados.....	233
VI.3.3 Incidencia de la polarización sobre los hábitos culturales.....	236
VI.3.3.1 Los rasgos definitorios de la clase media argentina.....	237
VI.3.3.2 La actividad laboral y las condiciones de la vivienda.....	238
VI.3.3.3 La educación en las clases empobrecidas.....	240
VI.3.3.4 El estilo de vida de las nuevas clases acomodadas.....	241
VI.4 CONCLUSIONES PRELIMINARES.....	243

CAPITULO VII LA OCUPACIÓN TERRITORIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES PERÍODO 1991-2000. Resultados de la investigación empírica (parte 1).	247
VIII.1 EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (AMBA): CONFECCIÓN DE LA UNIDAD DE ESTUDIO.	248
VII.1.1 Precisiones terminológicas.	249
VII.1.2 Los partidos del Gran Buenos Aires.	250
VII.1.2.1 Los partidos del Aglomerado Gran Buenos Aires.	252
VII.2 EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES Y SU TERRITORIALIDAD INFORMAL.	256
VII.2.1 Territorialidad informal.	263
VII.2.1.1 Requisitos legales.	263
VII.2.1.2 Planificación urbana estatal.	265
VII.2.1.3 Aptitud medioambiental.	266
VII.2.1.4 Precariedad de las viviendas.	268
VII.2.1.5 Servicios públicos y de infraestructura indispensables.	268
VII.2.2. Tipos de territorialidad informal en el AMBA.	269
VII.2.2.1 Inquilinatos y otras formas de habitabilidad precaria.	271
VII.2.2.2 Las “villas”.	273
VII.2.2.3 Los asentamientos y loteos.	274
VII.3 EL AMBA Y SU TERRITORIALIDAD ESPECIAL.	275

VII.3.1 Territorialidad especial: flexibilización legal.....	276
VII.3.1.1 Suburbanización especial.....	278
VII.3.1.2 Cercamiento perimetral.....	280
VII.3.1.3 Impacto ambiental del emprendimiento.....	280
VII.3.1.4 Inversiones exclusivas.....	281
VII.3.2 Tipos de territorialidad especial en el AMBA.....	282
VII.3.2.1 Los clubes de campo/naúticos.....	283
VII.3.2.2 Los barrios cerrados.....	284
VII.3.2.3 Las ciudades privadas.....	286
VII.3.2.4 Las chacras.....	287
VII.4 A MODO DE SÍNTESIS.....	287

CAPITULO VIII EL FENÓMENO INVESTIGADO: LA OCUPACIÓN TERRITORIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES PERÍODO 1991-2000.

Resultados de la investigación empírica (parte 2).....	289
--	-----

VIII.1 DIMENSIÓN CUANTITATIVA DE LOS FENÓMENOS TERRITORIALES

OBSERVADOS.....	289
VIII.1.1 Cuantificación de la territorialidad informal y de la territorialidad especial en el AMBA según registros 2000-2005.....	291
VIII.1.1.1 Manifestaciones demográficas y territoriales.....	293
VIII.1.2 Cuantificación de infraestructura y servicios públicos en el AMBA según registros 2000-2005.....	295

VIII.1.2.1 Servicios sanitarios: conclusiones preliminares.	296
VIII.1.2.2 Servicio educativo.	297
VIII.1.2.3 Servicio de salud.	300
VIII.1.3 Conclusiones generales sobre la ocupación territorial del AMBA.	304
VIII.2 IDENTIFICACIÓN DE LA TERRITORIALIDAD INFORMAL EL AMBA.	307
VIII.2.1 Resultados descriptivos de los partidos de la Zona Norte.	308
VIII.2.1.1 Localización geográfica.	308
VIII.2.1.2 Dimensión y patrones de localización.	310
VIII.2.1.3 Configuración espacial.	313
VIII.2.2 Resultados descriptivos de los partidos de la Zona Sur.	315
VIII.2.2.1 Localización geográfica.	315
VIII.2.2.2 Dimensión y patrones de localización.	317
VIII.2.2.3 Configuración espacial.	318
VIII.2.3 Balance sobre la territorialidad informal.	320
VIII.3 IDENTIFICACIÓN DE LA TERRITORIALIDAD ESPECIAL EL AMBA.	322
VIII.3.1 Resultados descriptivos de los partidos de la Zona Norte.	323
VIII.3.1.1 Localización geográfica.	323
VIII.3.1.2 Dimensión y patrones de localización.	324
VIII.3.2 Resultados descriptivos de los partidos de la Zona Sur.	327
VIII.3.2.1 Localización geográfica.	329
VIII.3.2.2 Dimensión y patrones de localización.	328
VIII.3.3 Balance de la territorialidad especial.	329

VIII.4 CONCLUSIONES PRELIMINARES.....	331
---------------------------------------	-----

CAPITULO IX LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL USO DE LA TIERRA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES DURANTE EL PERÍODO 1977-2004. Resultados de la investigación empírica (parte 3).....	334
--	-----

IX.1 LA REGULACIÓN TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	335
---	-----

IX.1.1 Origen y contenido del Decreto Ley 8912/77.....	335
--	-----

IX.1.2 El régimen general y sus normas complementarias.....	344
---	-----

IX.1.2.1 Enumeración de las normas dictadas en el período 1977-1983.....	346
--	-----

IX.1.2.2 Enumeración de las normas dictadas en el período 1984-2005.....	348
--	-----

IX.1.3. Nociones sobre la excepcionalidad en materia de ordenamiento territorial....	350
--	-----

IX.1.3.1. Afirmaciones sobre el régimen normativo general.....	351
--	-----

IX.2. LA REGULARIZACIÓN DOMINIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	353
---	-----

IX.2.1 El derecho a “la propiedad” o a “las propiedades”.....	354
---	-----

IX.2.2. Implementación de la ley 24.374 en la provincia de Buenos Aires.....	357
--	-----

IX.2.2.1 Resultado de las entrevistas.....	360
--	-----

IX.3. EL RÉGIMEN DE LAS URBANIZACIONES ESPECIALES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	363
---	-----

IX.3.1. Características de la regulación jurídica.....	364
--	-----

IX.3.2. Impacto cuantitativo de las convalidaciones provinciales en materia de	
--	--

urbanización especial y de regularización de asentamientos.	371
IX.3.2.1. Resultados de la observación.	376
IX.4. CONCLUSIONES.	379

CONCLUSIÓN

CONCLUSIONES X LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DEL FENÓMENO URBANO.

Elaboración de un nuevo concepto jurídico.	381
X.1 LOS CONDICIONAMIENTOS URBANOS EN LA ESTRUCTURA DEL AMBA. ...	381
X.1.1 De la ruralidad a la urbanidad informal.	383
X.1.2 De la centralidad al desequilibrio del sistema.	384
X.1.3 Funciones de las normas sobre ordenamiento territorial y urbano.	386
X.1.4 Balance de la aplicación del sistema.	389
X.2 CONFRONTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS.	391
X.2.1 Estructura urbana, procesos históricos y normas jurídicas de intervención territorial.	392
X.2.2 Las normas urbanas y su relación con la trama histórica y social.	397
X.3 LAS NORMAS DE EXCEPCIÓN Y LA ELABORACIÓN DE UN NUEVO CONCEPTO.	399
X.3.1 El término “excepción” y su reemplazo por el concepto de corrección de proyección territorial.	400

X.3.1.1 La mutabilidad como principio de la organización territorial.	404
X.3.1.2 Construcción de los criterios de mutabilidad y adaptabilidad.	405
X.3.2 Definición de la expresión “corrección de proyección territorial”.....	408
X.4 REFLEXIONES FINALES.	410

APÉNDICE A

TABLAS ASENTAMIENTOS DEL AMBA ZONA NORTE.	416
TABLAS ASENTAMIENTOS DEL AMBA ZONA SUR.	425
TABLAS NÓMINA DE URBANIZACIONES ESPECIALES DEL AMBA ZONA NORTE.....	434
TABLAS NÓMINA DE URBANIZACIONES ESPECIALES DEL AMBA ZONA SUR.	444
TABLAS DE ORDENANZAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL CONVALIDADAS EN MUNICIPIOS DEL AMBA 1990-2005.	446

APÉNDICE B

Figuras.	467
BIBLIOGRAFIA.....	474
ANEXO DOCUMENTAL.....	489

INDICE DE TABLAS Y FIGURAS

TABLAS EN EL TEXTO

Tabla Estadística 1: Población ocupada por actividad.	224
Tabla Estadística 2: Población ocupada por actividad y categoría ocupacional.	225
Tabla comparativa 1: Total de ordenanzas municipales del AMBA convalidadas por el Poder Ejecutivo Provincial según Decreto Ley 8912/77 Período 1990-2005.	373
Tabla comparativa 2: Convalidaciones de ordenanza municipales del AMBA según tipo de prescripción normativa y tema específico Período 1990-2005.	374
Tabla general 1: Cuantificación de asentamientos y urbanizaciones privadas en el AMBA.	292
Tabla general 2: Población con servicios sanitarios.	296
Tabla general 3: Cantidad de Establecimientos Educativos Nivel Inicial y Nivel Primario (gestión estatal y gestión privada).	299
Tabla general 4: Cantidad de Hospitales con y sin internación y promedio de camas disponibles en Establecimientos Públicos(2001).	301
Tabla general 5: Cantidad de hospitales con y sin internación y promedio de camas disponibles en establecimientos públicos y	

privados (2005).	303
Tabla general 6: Cantidad de gestiones en la Dirección de Gestión Urbana por tema y resultado (2004).	257
Tabla específica 1 Zona norte: Total de asentamientos y ubicación geográfica.	309
Tabla específica 2: Zona Norte patrón de localización de asentamientos y dimensiones.	312
Tabla específica 2: Zona norte configuración espacial de asentamientos. . .	314
Tabla específica 4: Zona sur total de asentamientos y ubicación geográfica.	316
Tabla específica 5: Zona sur patrón de localización de asentamientos y dimensiones.	318
Tabla específica 6: Zona sur configuración espacial de asentamientos. . . .	319
Tabla específica 7: Urbanizaciones especiales de la zona norte.	323
Tabla específica 8: Cantidad de lotes y superficie media de barrios cerrados.	325
Tabla específica 9: Cantidad de lotes y superficie media de countries. . . .	326
Tabla específica 10: Urbanizaciones especiales de la zona sur.	328

APENDICE A

TABLAS ASENTAMIENTOS DEL AMBA ZONA NORTE.	416
Tabla Específica 1: Asentamientos partido de Escobar.	416
Tabla Específica 2: Asentamientos partido de General San Martín.	416
Tabla Específica 3: Asentamientos partido de Hurlingham.	417
Tabla Específica 4: Asentamientos partido de Ituzaingó.	418
Tabla Específica 5: Asentamientos partido de José C. Paz.	418
Tabla Específica 6: Asentamientos partido de Malvinas Argentinas.	418
Tabla Específica 7: Asentamientos partido de Merlo.	419
Tabla Específica 8: Asentamientos partido de Moreno.	420
Tabla Específica 9: Asentamientos partido de Morón.	420
Tabla Específica 10: Asentamientos partido de Pilar.	420
Tabla Específica 11: Asentamientos partido de San Fernando.	421
Tabla Específica 12: Asentamientos partido de San Isidro.	422
Tabla Específica 13: Asentamientos partido de San Miguel.	422
Tabla Específica 14: Asentamientos partido de Tigre.	423
Tabla Específica 15: Asentamientos partido de Tres de Febrero.	424
Tabla Específica 16: Asentamientos partido de Vicente López.	424
 TABLAS ASENTAMIENTOS DEL AMBA ZONA SUR.	 425
Tabla Específica 17: Asentamientos partido de Almirante Brown.	425
Tabla Específica 18: Asentamientos partido de Avellaneda.	425
Tabla Específica 19: Asentamientos partido de Berazategui.	426

Tabla Específica 20: Asentamientos partido de Esteban Echeverría.	426
Tabla Específica 21: Asentamientos partido de Ezeiza.	427
Tabla Específica 22: Asentamientos partido de Florencio Varela.	427
Tabla Específica 23: Asentamientos partido de La Matanza.	428
Tabla Específica 24: Asentamientos partido de Lanús.	431
Tabla Específica 25: Asentamientos partido de Lomas de Zamora.	431
Tabla Específica 26: Asentamientos partido de Quilmes.	432

TABLAS NOMINA DE URBANIZACIONES ESPECIALES DEL AMBA

ZONA NORTE.	434
---------------------	-----

Tabla específica 27 Escobar.	434
--------------------------------------	-----

Tabla específica 28: San Isidro.	435
--	-----

Tabla específica 29: Tigre.	436
-------------------------------------	-----

Tabla específica 30: Pilar.	438
-------------------------------------	-----

Tabla específica 31: Malvinas Argentinas.	441
---	-----

Tabla específica 32: San Miguel.	441
--	-----

Tabla específica 33 Itzaingó.	441
---------------------------------------	-----

Tabla específica 34: Moreno.	442
--------------------------------------	-----

Tabla específica 35: Ezeiza.	442
--------------------------------------	-----

Tabla específica 36: José C. Paz.	443
Tabla específica 37: San Fernando.	443
TABLAS NOMINA DE URBANIZACIONES ESPECIALES DEL AMBA	
ZONA SUR.	444
Tabla específica 38: Estaban Echeverría.	444
Tabla específica 39: Berazategui.	444
Tabla específica 40: La Matanza.	445
Tabla específica 41: Quilmes.	445
TABLAS DE ORDENANZAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL CONVALIDADAS EN MUNICIPIOS DEL AMBA (1990-2005).	
Tabla específica 42: Ordenanzas convalidadas para Avellaneda.	446
Tabla específica 43: Ordenanzas convalidadas para Berazategui.	446
Tabla específica 44: Ordenanzas convalidadas para Escobar.	449
Tabla específica 45: Ordenanzas convalidadas para Esteban Etcheverría.	450
Tabla específica 46: Ordenanzas convalidadas para Ezeiza.	452

Tabla específica 47: Ordenanzas convalidadas para Florencio Varela.	453
Tabla específica 48: Ordenanzas convalidadas para Hurlingham.	453
Tabla específica 49: Ordenanzas convalidadas para Ituzaingó.	454
Tabla específica 50: Ordenanzas convalidadas para José C. Paz.	454
Tabla específica 51: Ordenanzas convalidadas para La Matanza.	455
Tabla específica 52: Ordenanzas convalidadas para Lomas de Zamora.	456
Tabla específica 53: Ordenanzas convalidadas para Moreno.	456
Tabla específica 54: Ordenanzas convalidadas para Pilar.	459
Tabla específica 55: Ordenanzas convalidadas para Quilmes.	461
Tabla específica 56: Ordenanzas convalidadas para San Fernando.	462
Tabla específica 57: Ordenanzas convalidadas para San Isidro.	462
Tabla específica 58: Ordenanzas convalidadas para San Miguel.	463
Tabla específica 59: Ordenanzas convalidadas para Tres de Febrero.	463
Tabla específica 60: Ordenanzas convalidadas para Morón.	465

APENDICE B

Figura 1: AMBA, Área Metropolitana de Buenos Aires	467
Figura 2: Localización y dimensiones de asentamientos en el partido de General San Martín.	468
Figura 3: Localización y dimensiones de asentamientos en el partido de Pilar	469
Figura 4: Localización y dimensiones de los asentamientos en el Partido de Quilmes. Patrón de localización	470
Figura 5: Formas de asociación y satelización de asentamientos en el partido de La Matanza –zona norte–.	471
Figura 6: Patrones de localización en el partido de La Matanza zona ampliada.	472

ANEXO

Acta de fundación de la ciudad de Buenos Aries.	489
Nuevas líneas de Frontera. Decreto del 28 de abril de 1828.	496
División de tierras públicas. Decreto del 1 de setiembre de 1862.	498
Venta de tierras fiscales. Ley 1.265 del 24 de octubre de 1882.	500
Fundación de pueblos. Decreto del 26 de agosto de 1910.	504

ABREVIATURAS

AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires

Art: Artículo

CN: Constitución Nacional

EPH: Encuesta Permanente de Hogares

GBA: Gran Buenos Aires

Inc: Inciso

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo

PCM: Primera Corona Metropolitana

PNDT: Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

RMBA: Región Metropolitana de Buenos Aires

SCM: Segunda Corona Metropolitana

SIOUT: Sistema de Ordenamiento Urbano y Territorial

TCM: Tercera Corona Metropolitana

FOS: Factor de Ocupación del Suelo

FOT: Factor de Ocupación Total

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

NEA: Noreste Argentino

NOA: Noroeste Argentino

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

PBI: Producto Bruto Interno

CBA: Ciudad de Buenos Aires

LP: Línea de pobreza

CAPITULO I

Vinculaciones entre la planificación urbana y el sistema jurídico

Es necesario iniciar el análisis, a modo de introducción al tema, partiendo del interrogante principal:

¿Bajo qué condiciones el derecho es fuente de ordenamiento urbano?

Para resolver este interrogante, en primer lugar hay que responder los cuestionamientos que plantea el ordenamiento urbano: ¿qué es ordenar, quién ordena, cómo ordenar y por qué hacerlo?

I.1. EL ORDENAMIENTO URBANO COMO ORIENTACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN

Según Ledrut¹, ordenar en sentido urbanístico significa la constante adaptación de todos los elementos móviles e inmóviles que constituyen la realidad espacial de una ciudad. Por un lado, el ordenamiento implica una planificación, porque en cierta medida intenta organizar el presente con vistas a un determinado porvenir. Pero, por otro lado, es más que la confección de un plan de urbanismo y no puede reducirse a un mero diseño.

¹ Ledrut, Raymond, El espacio social de la ciudad. Problemas de sociología aplicada al ordenamiento urbano, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1974, pág. 19-29.

El ordenamiento urbano consiste en la disposición de un lugar o un conjunto de lugares en un orden² determinado, con miras a uno o varios usos y finalidades expresas. En esencia es la acción que contribuye a dar forma a la realidad misma de la ciudad, que permite el encuentro entre la forma abstracta y la concreta, es decir, lo que fue ideado o planificado y la realización concreta de ese proyecto³.

Es una obra continua en particular cuando se producen cambios o modificaciones importantes en las condiciones de funcionamiento de las ciudades y en las condiciones de vida de sus habitantes. Podría afirmarse, entonces, que el ordenamiento es un “arte de permanente ajuste”. Ordenar también es organizar el cambio.

Desde el punto de vista jurídico, la localización de una ciudad, su configuración concreta, su magnitud, su disposición, su orden y las funciones que cumple no son, en absoluto, ni pueden ser —en la compleja estructura social pos industrial— hechos privados, en el sentido de que pertenezcan a la exclusiva voluntad de los propietarios del suelo; sino que son hechos colectivos primarios, que interesan a todos los habitantes de la ciudad, puesto que condicionan la vida comunitaria y personal de manera directa y provocan consecuencias inmediatas respecto de la existencia, extensión y disposición de los servicios públicos.

Surge así la innegable relación entre la configuración físico—social de la ciudad y las normas jurídicas; tema que abordaremos aquí mediante el análisis de la posibilidad jurídica de sancionar normas de excepción al ordenamiento urbano general.

I.1.1 El Estado como órgano encargado de la planificación urbana

Así como el ordenamiento urbano constituye el principal objetivo de la planificación, esta última se cumple mediante el ejercicio del poder de policía que compete al Estado, en cuya virtud está facultado para imponer a los particulares

² El término “orden” se refiere a la existencia de una totalidad integrada. Los órdenes colectivos y en especial el orden espacial de la vida colectiva, no implican fijeza y permanencia; por lo tanto es posible que haya un orden en el cambio.

³ Ledrut, Raymond, ob.cit pág.22

limitaciones y restricciones al uso y disposición del derecho de propiedad. Ese poder se ejercita estableciendo condiciones para el uso y ocupación del espacio urbano.

Por otra parte, también corresponde a la actividad estatal el diseño de las ciudades estableciendo la división del territorio en áreas y zonas, una reglamentación que debe acompañar con acciones o medidas que materialicen las obras y demás realizaciones contempladas en los respectivos planes y programas, en cuya ejecución el sector privado también participa asumiendo la gestión urbanística correspondiente.

Si bien existieron normas urbanas referidas a dimensiones, formas, espacios y zonas desde las primeras épocas de la conquista española⁴, las provincias argentinas a partir de los últimos años de la década de 1970 han dictado sus respectivas legislaciones —con una orientación moderna⁵— respecto del ordenamiento urbano, tratando de mitigar los efectos nocivos de la ausencia de planificación estatal y la implementación de políticas poco eficientes; lo que fomentó el crecimiento desordenado y disfuncional de las grandes metrópolis del país, provocando el despoblamiento de las áreas rurales y el deterioro de las áreas urbanas de tamaño medio.

Pero para averiguar *quién ordena*, no es suficiente indicar que es el Estado, sino que se debe analizar el sistema jurídico argentino en torno de una parte de la problemática que se aborda, esto es, la forma en que se distribuye la competencia estatal para ordenar el espacio territorial argentino. Es así que a continuación describimos las normas de orden constitucional que efectúan dicho reparto.

1.1.2 Descripción de las cláusulas constitucionales

⁴ Sobre la importancia de los antecedentes de los actos fundacionales durante la conquista, véase el Capítulo IV de esta tesis.

⁵ Cabe señalar que pese a la técnica urbanística utilizada por la legislación y a la finalidad que persigue, ésta no ha logrado mitigar la fuerza del proceso de urbanización informal que se genera en la Argentina como consecuencia de los condicionantes socioeconómicos, geográficos e históricos que cobraron relevancia a fines del siglo XIX y durante todo el siglo XX.

La Constitución Nacional⁶ de 1860 contiene una serie de cláusulas que se refieren al establecimiento del territorio nacional y de los derechos que rigen en él.

En el artículo primero adopta la estructura federal del Estado. Como es sabido, este sistema surgió luego de un largo proceso de lucha entre el federalismo y el unitarismo.

Tanto el Pacto Federal de 1831 como el Acuerdo de San Nicolás de los arroyos establecen las diversas condiciones en las que el gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Y una de esas condiciones es asegurar su régimen municipal. Entre otros temas, consagra la posibilidad del Estado Federal para intervenir en el territorio de las provincias, lo que indica claramente la jerarquía del gobierno federal en relación a las provincias y hasta cierta vulnerabilidad de su territorio.

De hecho en la cláusula trece del Acuerdo de San Nicolás surge la posibilidad de admitir que se añadan nuevas provincias en la Nación, con lo que se puede pensar en la incorporación de parte del territorio colonial que había quedado fuera de la jurisdicción nacional. Esta misma cláusula prevé la formación de una nueva provincia en el territorio, o la posibilidad de que varias de ellas formen una sola, con consentimiento previo de las respectivas Legislaturas Provinciales y del Congreso Nacional.

En cuanto al reconocimiento de derechos fundamentales, la citada Constitución consagró dos garantías constitucionales básicas del régimen institucional argentino: la igualdad de los habitantes y la libertad de tránsito en todo el territorio argentino. Desde el punto de vista del ordenamiento territorial, implicó la eliminación de barreras internas para el intercambio de personas, bienes y servicios entre las distintas divisiones territoriales existentes al momento de la organización nacional y favoreció el crecimiento de las áreas metropolitanas.

Otro tema central era la organización sistema aduanero y al tránsito de buques. La Constitución resolvió la cuestión admitiendo sólo aduanas nacionales, a cargo del gobierno federal, y la igualdad de puertos provinciales y su libre tránsito. Esta decisión –

⁶ REPÚBLICA ARGENTINA. CONSTITUCIÓN NACIONAL, Sala de Sesiones de la Convención Nacional, en la ciudad de Santa Fe, a los veinticinco días del mes de septiembre del año mil ochocientos sesenta, publicada en : *Digesto Constitucional Argentino*, Editorial Claridad, Buenos Aires 1986.

dirigida fundamentalmente a retener una importante fuente de ingreso para el Estado Nacional– junto al fomento de la inmigración europea y la obligación de afianzar las relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por parte del gobierno federal, tuvieron una clara incidencia en la organización del territorio durante el período denominado “agro-exportador”.

En efecto, en el período 1850-1900 el gobierno nacional estableció un plan orgánico de ocupación con miras a consolidar definitivamente los territorios y producir las condiciones físicas, socio-económicas, culturales y jurídicas para captar las inversiones de capitales extranjeros. Las estrategias consistieron en incorporar definitivamente las tierras indígenas al espacio productivo, equipar el territorio con obras de infraestructura y transporte, crear de núcleos urbanos de población y colonias agrícolas.

Es necesario destacar que la incorporación de tierras ganadas a los ocupantes originarios de la región pampeana-patagónica y el contingente humano que ingresó en el proceso de inmigración transoceánica han sido dos de los principales flujos que intervinieron en la ocupación del territorio nacional. Las grandes corrientes inmigratorias junto a las dificultades para acceder a la propiedad de la tierra agrícola provocaron la concentración de la población en los centros urbanos y conflictos de asimilación cultural determinantes de los importantes cambios en la estructura social argentina y en la organización urbana.

I.1.3 Las reformas constitucionales

Las normas descriptas en el punto anterior no sufrieron modificaciones en las siguientes reformas constitucionales de los años 1866, 1898, 1949 y 1957. Sin embargo, cabe destacar la última reforma constitucional de 1994, en la que se incorpora –dentro del capítulo segundo “Nuevos Derechos y garantías”– el derecho de todos los habitantes del territorio a gozar de un ambiente sano, estableciendo que las autoridades deben proveer la protección de este derecho, garantizar la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y fomentar la información y educación ambiental.

Finalmente prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radioactivos.⁷ Esta norma es un claro reflejo de los movimientos ambientalistas que desde hacía varias décadas ya preocupaban a los países industrializados y habían sido objeto de legislación positiva; demuestra al menos la preocupación por la calidad del territorio en el que habitan los argentinos y sobre la necesidad de planes efectivos y de la indispensable educación ambiental. Este tema cobra fundamental importancia al momento de la planificación urbana, el establecimiento de zonas y la obligación de todas las autoridades que intervengan de cumplir con la mencionada cláusula constitucional.

En el título segundo "Gobiernos de Provincia" permite a las provincias crear regiones para el desarrollo económico y social; les permite también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal. Esta nueva disposición ha tenido dentro de la organización territorial argentina una amplia repercusión de despliegue normativo en las provincias argentinas, pues se han establecido en una serie de tratados y convenciones regionales con fines y planificaciones diversas con miras a los acuerdos interregionales celebrados por la República Argentina con los países limítrofes, todo ello con clara proyección continental⁸.

⁷ CN, Ley 24.430 publicación del texto oficial, artículo 41.

⁸ En el continente americano se han concretado varios acuerdos de integración, siendo el NAFTA y el MERCOSUR los de mayor importancia. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) agrupa a la Argentina, a Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile. El "Programa de Cooperación e Integración Económica", suscripto por la Argentina y Brasil en 1986, a firma la voluntad de alcanzar la interconexión de ambas economías nacionales en diversos rubros y de mejorar la interconexión fronteriza. El proceso iniciado se fue acelerando mediante actas y tratados posteriores, y Uruguay y Paraguay tomaron la decisión de unirse a él. El avance de las iniciativas culminó con la firma del "Tratado de Asunción", el 27 de marzo de 1991, mediante el cual se creó el MERCOSUR. La Argentina lo ratificó por Ley 23.981. El objetivo central de este nuevo instrumento legal es la conformación de un mercado común, a partir del 31 de diciembre de 1994, que significa, fundamentalmente, la libre circulación de los factores productivos y la compatibilización de políticas. El "Tratado de Paz y Amistad", firmado por la Argentina y Chile en 1978, constituyó una importante manifestación de la tendencia a la apertura y a la integración, sentó las bases de un "Acuerdo Amplio de Cooperación Económica", celebrado en 1991 entre ambos países. Los objetivos acordados entre otros contemplaban la integración energética; la construcción de corredores comerciales; la complementación económica, que incluye el traslado de productos para la exportación a terceros países mediante el uso de puertos chilenos; el avance en la integración física y el desarrollo de proyectos de interés común.

Finalmente establece que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.⁹

En materia de tierras —uno de los principales recursos naturales—, también se produjo una modificación importante con la reforma de 1994. Se reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos y en consecuencia se garantiza el uso y goce de las tierras que tradicionalmente ocupan exigiendo al Estado Nacional la sanción de un régimen de entrega de tierras aptas para el desarrollo humano. En ningún caso dichas tierras serán enajenables, transmisibles ni susceptibles de gravámenes o embargos¹⁰.

La descripción de las cláusulas constitucionales nos permite identificar el diseño de la política organizativa del territorio nacional, básicamente centralizadora en el período de consolidación del Estado nacional, donde se busca afianzar los espacios territoriales provinciales, establecer vínculos estables y ágiles entre estos territorios mediante la posibilidad de asociación o incorporación de nuevos Estados provinciales, la validez interprovincial de actos e instrumentos, la igualdad de trato para todos los habitantes y la libertad de tránsito.

Estas cláusulas también orientaron la legislación en materia de ordenamiento territorial¹¹, durante el período que podríamos denominar de consolidación territorial: 1850-1900. La legislación posterior intentará revertir los efectos del proceso de ocupación de las áreas metropolitanas que crecieron en forma caótica y desordenada a partir de la crisis de 1930 y del inicio de la primera fase sustitutiva de importaciones donde la actividad manufacturera favoreció el crecimiento de las “barriadas obreras” en el AMBA, reforzando el crecimiento del primer anillo periférico y la metropolización.

Este diseño de ordenamiento territorial que esboza la Carta Magna permanece inalterado hasta la reforma constitucional de 1994, cuando se introduce la necesidad de

⁹ CN, Ley 24.430 publicación del texto oficial, artículo 124.

¹⁰ Art.75 inc.17 de la CN.

¹¹ Recordamos las más importantes: en 1857, Reorganización del Departamento Topográfico; en 1858, Plan de división de Tierras de Chivilcoy; en 1864, Publicación del plano catastral de la Provincia de Buenos Aires; en 1870, Ley de Ejidos; en 1876, Plan de división de Tierras y Ley de Inmigración y Colonización; en 1878/80/82, Leyes de Frontera, Plan de división de Tierras; en 1882, Reorganización del Departamento de Ingenieros; en 1887, Ley provincial de Centros Agrícolas y en 1900, Decreto provincial sobre Colonización.

proteger el medio ambiente, tema que ya estaba instalado en el territorio desde décadas anteriores. Nace así una nueva política jurídica en materia de ordenamiento territorial que coloca en el balance del sistema al problema de la degradación de los recursos naturales y a partir del reconocimiento del derecho a un ambiente sano, obliga al Estado a garantizar el cuidado y la preservación del medio ambiente. Es claro que esta recepción de jerarquía constitucional motivó el dictado de leyes de preservación del medio ambiente y modificó los requisitos para la habilitación de industrias, comercios, y actividades que afecten el medio ambiente en cualquiera de sus manifestaciones. En la planificación territorial es un dato de singular interés y en los aspectos jurídicos implica la necesidad de contar con la evaluación de impacto ambiental para distintos tipos de actividades urbanas.

Por otra parte, dicha reforma constitucional propicia la descentralización de los poderes del Estado nacional, reconociendo a las provincias el dominio originario de los recursos naturales que se encuentran en su territorio. Esto implica que la conservación y cuidado de dichos recursos, fundamentalmente la tierra y las cuencas hídricas, están bajo la esfera provincial. En esta misma línea se les reconoce la potestad de celebra tratados o convenio de integración regional con miras a lograr un mejor y mayor desarrollo económico y social. Es aquí donde se advierte la importancia las técnicas que ofrece el ordenamiento territorial como instrumento para intervenir en el proceso histórico, geográfico y social que conforma el territorio.

I.1.4 La distribución de competencias en materia territorial

Teniendo en cuenta que la competencia es un concepto básico de la ciencia jurídica lo utilizaremos con el objetivo de identificar sobre quién recae la potestad jurídica de dictar normas referidas al ordenamiento territorial, en general, y al ordenamiento urbano, en especial.

En sentido jurídico, la competencia es una facultad o potestad para dictar normas jurídicas. Utilizando la base teórica elaborada por von Wright, la competencia sería un

componente distintivo de las normas prescriptivas y se refiere a la autoridad del agente que la emite o la dicta, actuando como una autorización para dictar normas¹².

La competencia supone tres elementos: la base territorial, la materia y las facultades.

Al hablar de reparto de competencias en materia de ordenamiento territorial se hace referencia a la facultad o potestad que recae sobre determinados ámbitos estatales para dictar normas relativas a la configuración, uso y ocupación del territorio: límites, divisiones, densidades, actividades, circulación, medios de transporte, comunicación, recursos naturales y ambientales.

Como consecuencia del sistema adoptado, al Estado federal argentino se le reconoce soberanía, que supone la potestad de otorgarse una organización jurídico-institucional, y a los estados provinciales se les reconoce autonomía a los fines de darse sus propias instituciones en el marco de la Constitución Nacional respetando la sujeción jurídica natural que los obliga frente al Estado federal, lo que no implica desconocer la preexistencia de los Estados Miembros frente al Estado federal.

En la esfera municipal, el reconocimiento o desconocimiento de la autonomía ha llevado a una dilatada polémica ya que el artículo cinco de la Constitución Nacional es la única referencia que el constituyente dedicó a los municipios en general, lo que ha provocado una serie de interpretaciones contradictorias de la citada norma constitucional¹³.

¹² Nino, Carlos S., *Introducción al análisis del derecho*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2005, pág. 222.

¹³ En la historia argentina es conocido el papel preponderante de los cabildos en los primeros momentos de la Independencia, reconocido por los diversos textos constitucionales: El Estatuto Provisional, sancionado el 5 de mayo de 1815 por la Junta de Observación, preveía en el capítulo IV de su sección quinta la elección de autoridades en los cabildos seculares; el Estatuto Provisional, sancionado también por la Junta de Observación el 22 de noviembre de 1816 y aprobado por el Congreso de Tucumán, se ocupaba en detalle de las elecciones en los cabildos; en la Constitución sancionada el 22 de abril de 1819, al establecer la forma en que se elegirían los senadores en las Provincias, dispone que cada Municipalidad nombraría al efecto un capitular y un propietario, quienes actuarían como electores designando una terna que sería elevada al senado, para la elección de senadores por las provincias. Pero el 24 de diciembre de 1821, la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires sancionó la ley que suprimió los cabildos en esa provincia fraccionándolos en distintas instituciones: la justicia de primera instancia, la justicia de paz y la jefatura de policía y comisarios. Esta decisión fue luego imitada por las restantes provincias argentinas, y hacia 1833, todas habían suprimido sus cabildos, suplantando autoridades locales por provinciales. En 1853

La doctrina constitucional imperante acepta que los municipios argentinos no tienen poderes originarios, sino derivados de lo que el gobierno de la provincia a que pertenecen estatuya en su constitución local y leyes reglamentarias. Pero si aceptamos dicha hipótesis, las provincias podrían organizar un régimen de administración departamental que sustituyera el actual régimen municipal; sin embargo la Constitución Nacional consagra al régimen municipal como condición indispensable para garantizar la autonomía provincial. Con lo cual, es posible admitir que los constituyentes tuvieron en miras la realidad geográfica y la necesidad de contar con cierto grado de autonomía municipal.

De todos modos esta interpretación no es precisamente la que ha prevalecido y la polémica sigue abierta entre las distintas corrientes del Derecho Público argentino¹⁴.

I.1.4.1 Facultades delegadas al Estado Federal

La clasificación de la competencia es de tipo legislativa en el ordenamiento jurídico argentino y comprende las siguientes facultades:

1. Propias o exclusivas, es decir, que no la comparte con ningún otro órgano estatal.
2. Delegadas, cuando la facultad originaria corresponde al estado federal o provincial, que pasan para su ejecución, control o supervisión a la órbita provincial o municipal.
3. Concurrente, son ejercidas en forma conjunta por el estado federal, provincial y/o municipal.

En el reparto de las competencias, el sistema argentino se definió por la enumeración expresa de las facultades otorgadas al estado federal y por el

reaparecen los municipios, aunque sin aclarar el lugar institucional que ocupa en la organización estatal. Véase Bianchi, Alberto “La Corte ha extendido carta de autonomía a las municipalidades”, nota a fallo, La Ley T° 1989-C, págs. 47-48.

¹⁴ Gagliano, Diana, *Enfoque Federalista para la Sociedad en Crisis*, ediciones Depalma, Buenos Aires, 1978, pág. 71-73.

establecimiento de zonas de reserva a los estados provinciales; por otra parte se establecen las facultades de acción concurrente y facultades vedadas al estado federal o los estados miembros.

En materia territorial podemos establecer que al Estado federal le competen las siguientes potestades exclusivas:

- Disponer la intervención federal en el territorio provincial¹⁵.
- Defender del territorio federal.
- Declarar el estado de sitio¹⁶.
- Legislar y disponer sobre tierras públicas nacionales¹⁷.
- Reglamentar sobre la libre navegación de los ríos interiores¹⁸.
- Determinar los límites federales y estatales¹⁹.
- Fijar el régimen de los territorios federales²⁰.
- Atender a la seguridad de las fronteras federales²¹.
- Organizar el sistema de comunicación y transporte nacional.

I.1.4.2 Facultades reservadas por los Estados provinciales

¹⁵ Arts. 6 y 75, inc. 31 de la CN.

¹⁶ Arts. 23 y 75, inc. 28 de la CN.

¹⁷ Art. 75, inc. 5 de la CN. Esta norma tiene dos objetivos fundamentales: el empleo de la renta o enajenación de la tierra para integrar el tesoro nacional, o, la colonización en vistas al poblamiento, el desarrollo, la justicia social y la inmigración, en virtud de lo establecido en los Arts. 25, 75 inc. 18 y 19 de la CN. Sin embargo, después de los diversos procesos de provincialización de los territorios nacionales y de las enajenaciones, las tierras públicas nacionales son escasas y la reglamentación de esta norma se destina al régimen jurídico de establecimientos, edificios, parques, monumentos, bienes afectados al servicio público nacional, cuya titularidad recae en el Estado Nacional.

¹⁸ Art. 75, inc. 10 de la CN.

¹⁹ Art. 75, inc. 15 de la CN.

²⁰ Art. 75, inc. 15 de la CN.

²¹ Art. 75, inc. 16 de la CN.

Siguiendo el mismo criterio clasificatorio, en el reparto de competencias las provincias se han reservado en dicha materia un conjunto de atribución que se relaciona con las facultades implícitas correspondientes con todas aquellas no delegadas en forma expresa o implícita a la nación. También implican potestades exclusivas y excluyentes respecto de las cuales el Estado federal no puede intervenir. En términos generales, podemos identificar las siguientes:

- Organizar el régimen municipal²².
- Requerir la intervención federal.
- Aprobar o rechazar cualquier modificación geográfica de su territorio²³
- Fijar divisiones territoriales²⁴
- Disponer sobre tierras públicas provinciales²⁵
- Autorizar cesiones del territorio²⁶
- Legislar sobre uso del suelo y recursos naturales²⁷
- Dictar leyes de fomento y bienestar²⁸
- Organizar el sistema de comunicación y transporte provincial.

I.1.4.3 Determinación de la competencia municipal

²² Art.5 de la CN. Una de las obligaciones que deben asumir las Provincias argentinas es la de garantizar el régimen municipal, que constituye otra forma de descentralización territorial y otro núcleo de poder en el sistema federal de gobierno. Se entiende además que esta descentralización desarrolla y acerca el ejercicio de la democracia a los ciudadanos para la decisión de cuestiones directamente relacionadas con la vida en la ciudad Véase Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Anotada*, segunda edición ampliada y actualizada, editorial La Ley, Buenos Aires, 2003, pág. 44.

²³ Art.13 de la CN.

²⁴ Art.123 de la CN.

²⁵ Arts.5 y 124 de la CN.

²⁶ Arts.13 y 124 de la CN.

²⁷ Arts.121, 122, 123 y 124 de la CN.

²⁸ Arts.125 y 75 inc. 2 de la CN.

En cuanto a la competencia municipal, la base territorial se refiere a la porción geográfica que delimita su espacio geofísico y habilita su jurisdicción²⁹, la materia se refiere a las incumbencias sobre las cuales tiene ingerencia el municipio y sus órganos, y las facultades se refiere a las potestades que tiene el municipio para operar sobre la materia municipal.

Sobre la base de la profusa y profunda elaboración doctrinaria en torno al tema de las competencias estatales y en especial sobre la competencia municipal, por un lado, y los diversos sistemas adoptados por las provincias, por el otro, se puede concluir que la materia urbana es una competencia concurrente³⁰ entre las provincias y los municipios.

Sin embargo, en general se admite que las facultades propias e institucionales del municipio³¹ comprenden básicamente:

- La sanción de planes reguladores del crecimiento armónico de ciudades y pueblos.
- La conservación de caminos, puentes, sistemas de riego, y de derivación de las aguas.
- La autorización y control de la radicación de comercios, industrias y todo tipo de actividades en su territorio.
- El control de seguridad y sanidad ambiental.
- La organización del transporte público municipal.

I.1.4.4 Facultades concurrentes en materia de ordenamiento territorial

²⁹ Este tema se expone con mayor profundidad en el subtítulo I.2.2

³⁰ Esta clasificación es de tipo legislativa en el ordenamiento jurídico argentino, que comprende las siguientes facultades: 1. Propias o exclusivas, es decir, que no la comparte con ningún otro órgano estatal. 2. Delegadas, cuando la facultad originaria corresponde al estado federal o provincial, que pasan para su ejecución, control o supervisión a la órbita municipal. 3. Concurrente, son ejercidas en forma conjunta por el estado federal, provincial y/o municipal.

³¹ Cuesta, Rafael Entera, “La competencia municipal ámbitos más calificados”, ponencia en el Cuarto Congreso Hispanoamericano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, Barcelona 1967. Citado por Zuccherino, Ricardo Miguel, *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal*, Tomo II, 2da. Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1992.

Estas facultades se relacionan especialmente con las cuestiones medioambientales y a la creación de regiones productivas con miras a la integración de nuestro territorio al bloque continental. El nuevo orden constitucional atribuye competencias concurrentes entre los tres niveles estatales³² respecto de las siguientes potestades:

- Preservación y protección del medio ambiente.
- Integración territorial mediante la celebración de tratados y convenios, intermunicipales, interprovinciales e internacionales.

I.2 LA DIVISIÓN DEL TERRITORIO Y LAS NORMAS JURÍDICAS COMO HERRAMIENTA DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

Para investigar el ordenamiento urbano es necesario recurrir al análisis de dos cuestiones; una referida a los criterios que han seguido los Estados provinciales, que se incorporaron ya configurados al territorio de la Nación, para dividir su territorio, y la otra referida a los medios o instrumentos jurídicos empleados para ordenar y planificar.

I.2.1 La división del territorio provincial

El factor poblacional ha sido el criterio predominante en los Estados provinciales para la división territorial y la clasificación de los Municipios en categorías. En términos generales existen tres categorías de municipios: grandes, medios y diminutos.

El principio que rige en esta materia es la discrecionalidad legislativa, porque los parámetros poblacionales son utilizados por las provincias de acuerdo a sus necesidades e

³² Art.41 de la Constitución Nacional.

ideas en la materia. En general se los denomina como municipios de primera, segunda y tercera categoría; en algunos casos se les otorga atribuciones que se acercan a la autonomía municipal (primera categoría) y en otros a la autarquía según el criterio legislado (segunda y tercera categoría)³³.

El otro principio que interviene es el de la mutabilidad de la base territorial. Las diversas posibilidades que se presentan en la organización de territorio local pueden ser:

- División de una base territorial en dos o más municipios nuevos.
- Anexión de un municipio en relación a otro u otros.
- Fusión de dos o más municipios.
- Segregación de municipios nuevos.

Esto se debe fundamentalmente al carácter dinámico de los sistemas territoriales que están relacionados a las funciones sociales —economía, poder y comunicación— que intervienen, y a la división social del trabajo y del conocimiento. Todo cambio social puede generar modificaciones en la organización espacial del grupo territorial. Es por eso que los territorios no se definen de una vez y para siempre sino que la mutabilidad es el principio general que los rige.

1.2.2 La base territorial de los municipios

El tema de la base territorial es fundamental para el tratamiento del problema espacial en el territorio argentino. En este acápite se analizarán las distintas tendencias en la legislación argentina.

³³ En este aspecto la Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1921 ha sido pionera en la incorporación de criterios diferenciadores para los gobiernos locales. Produjo una triple clasificación de los municipios: Primera categoría, con más de 25.000 habitantes a los que se dotaba de autonomía absoluta con ejercicio del poder constituyente. Segunda categoría, con más de 3.000 y menos de 25.000 habitantes, con autonomía relativa recibiendo su ley orgánica de la Legislatura provincial. Tercera Categoría, más de 500 y menos de 3.000 pobladores, que recibían el mismo trato que los de segunda categoría.

La base territorial municipal es el asiento geográfico del municipio, su localización espacial y sus límites territoriales. Se han desarrollado diversas teorías:

- La teoría del municipio-partido.
- La teoría del municipio-ciudad.
- La teoría del municipio-distrito.

La teoría del municipio partido tiene como base territorial un espacio ampliamente rural; así se establece a la ciudad principal de la zona como cabecera del partido donde se instala el municipio y en los núcleos de población restante se instalan delegaciones municipales cuyo titular es elegido por el intendente municipal.

La teoría del municipio-ciudad es la de mayor pureza técnica, propone limitar la base territorial del municipio al ejido urbano o, en una tesis más amplia, hasta el lugar donde arriben los servicios públicos prestados por el municipio; lo que implicaría la zona suburbana.

La teoría del municipio-distrito propugna la integración territorial de los espacios urbano, suburbano y rural dentro de la base territorial municipal mediante la aplicación de un original sistema. En la ciudad predominante se instala el municipio, y en todos los núcleos poblacionales sometidos a la zona de su influencia se instala una comuna conducida por una comisión vecinal elegida por el pueblo.

Estas tres teorías fueron receptadas en la organización territorial de los Estados provinciales. La forma tradicional que ha predominado es la del municipio partido, sin embargo, debido a la tendencia altamente centralizadora que propicia y a las rivalidades que ocasiona entre ciudades que no son cabeza de partido, pero que exigen un reconocimiento como tal por las funciones sociales que cumplen dentro del sistema, se puede sostener que esta forma ya no responde a las necesidades territoriales.

I.2.3 Las leyes

Como ya se ha mencionado, las provincias argentinas, con ciudades densamente ocupadas³⁴, comienzan a legislar en materia de ordenamiento urbano y territorial a finales de la década de 1970. El contenido de esta legislación tiende a establecer lineamientos generales y directrices para organizar el espacio urbano, y ha tomado como modelo las concepciones urbanísticas que se gestaron en Europa como respuesta a la aglomeración urbana que introdujo el proceso progresivo de industrialización durante el siglo XIX y principios del siglo XX.

Se deja de lado el principio de aprovechamiento y transformación del bien inmueble según la voluntad y conveniencia del propietario; para dar lugar a la decisión estatal sobre la utilización urbanística del suelo y de las construcciones, la cuestión reside en afirmar la legitimación de esta intervención en el beneficio de toda la comunidad, con lo que el propietario sólo puede hacer lo que la decisión pública positivamente le permite³⁵.

En las provincias en que el fenómeno de aglomeración urbana se presenta con menor rapidez o intensidad, la legislación aparece recién en la década de 1980 y se enfatiza luego de la reforma constitucional de 1994, cuando se les reconoce la propiedad de los recursos naturales. En estos casos el contenido de la legislación no sólo se refiere al fenómeno urbano, sino también al uso, goce y protección de los recursos naturales: aire, agua, suelo, bosques, flora, fauna y minerales.

La legislación de la Provincia de Buenos Aires constituye el ejemplo claro de la primera intervención estatal dirigida a modificar las condiciones de ocupación del territorio. El Decreto Ley 8912/77 ha contemplado estrictamente el conglomerado urbano estableciendo reglas técnicas como los factores de ocupación (FOS y FOT), fijando las bases para la zonificación según usos, y para el equipamiento e infraestructura de los núcleos urbanos. Sin embargo, nada había previsto respecto del cuidado y protección de los recursos naturales que componen el territorio provincial. Es así que, mediante legislación posterior se introducen normas para el fomento de la protección del suelo³⁶,

³⁴ Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza.

³⁵ Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho urbanístico. Instituciones Básicas*, Ediciones Ciudad Argentina, Mendoza, 1986, pág. 10.

³⁶ Decreto Ley 9867/82.

radicación de industrias³⁷, tratamiento y traslado de residuos; tratamiento del agua y de los cursos de agua; protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales³⁸; la instalación, ampliación, modificación y funcionamiento de Grandes Superficies Comerciales³⁹; el Régimen de Promoción de Pequeñas Localidades Bonaerenses⁴⁰; entre otras.

Consideramos que las leyes provinciales constituyen en la actualidad la principal fuente del derecho en materia de ordenamiento territorial en nuestro país, aun cuando ciertos aspectos necesitan una planificación del territorio a nivel nacional, como el transporte y las vías de comunicación, el protagonismo provincial adquirió relevancia con la reforma constitucional que llegó cuando el territorio de los grandes conglomerados urbanos transitaban hacia grandes cambios en la dinámica del uso y apropiación de la tierra y de los recursos naturales y urbanos.

Esta legislación cumple la función de ley marco o régimen jurídico básico que los Estados municipales deben observar al tiempo de dictar las ordenanzas en esta materia.

1.2.4 Las ordenanzas municipales

Es necesario ahora entrar en el análisis de las ordenanzas municipales porque el diseño de las ciudades comprendidas dentro de cada división departamental, distrito o partido de cada provincia se rige por las disposiciones jurídicas que se establecen mediante este tipo normativo que compone un cuerpo orgánico general en materia de ordenamiento urbano y territorial, que en algunos casos cobran la forma de códigos. Las denominaciones pueden variar de un municipio a otro pero, en líneas generales, su contenido coincide.

En cuanto a la naturaleza jurídica de las ordenanzas municipales se ha discutido entre los tratadistas si tienen el carácter de leyes en sentido material y formal, o si –por el contrario– son actos administrativos de carácter general. Esta discusión, casi bizantina,

³⁷ Ley 11.459.

³⁸ Ley 11.723

³⁹ Ley 12.573.

⁴⁰ Ley 13.251.

tiene su debida correspondencia con la que se plantea respecto del carácter autónomo o autárquico de los municipios. Quienes entienden que los municipios son delegaciones autárquicas de las provincias les otorgan a las mismas el carácter de actos administrativos de alcance general, y quienes sostienen el carácter autónomo les otorgan el carácter de leyes. Pero en este punto vuelven a dividirse las aguas, porque ahora cabe preguntarse si son leyes en sentido formal y en sentido material, o solamente en sentido formal.

La diversidad de criterios jurídicos que se manifiestan en profundos análisis teóricos —que exceden sobremanera el tema de esta tesis— encubren bajo sus ropajes diversas ideologías en torno a nuestro régimen republicano y federal de gobierno. Por un lado, lo que declama la Constitución Nacional y las Constituciones Provinciales y, por el otro el comportamiento de los gobernantes en contraste con la efectividad normativa.

Esta cuestión fue objeto de diversas decisiones judiciales. Pero el 21 de marzo de 1989 la Corte Suprema, en el conocido caso “Rivademar, Angela c/Municipalidad de Rosario”, reconoció los municipios la autonomía, revirtiendo los efectos del precedente sentado en la causa “Municipalidad de La Plata c/Ferrocarril Sud”, cuando resolvió que aquéllos eran meras delegaciones de los mismos poderes provinciales⁴¹.

Conforme a la tesis autonómica desarrollada por la Corte Suprema y tomando en especial consideración las razones que sustentan dicha postura⁴², estamos en condiciones de admitir que las ordenanzas municipales son leyes en sentido formal y material.

⁴¹ Corte Suprema de Justicia “Rivademar, Angela D. B. Martínez Gálván c/ Municipalidad de Rosario”, publicado en La Ley T° 1989—C, pág. 49, considerando 8°. Con nota de Alberto Bianchi, “La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades”.

⁴² Del fallo en tratamiento podemos identificar las siguientes las razones esgrimidas por el Tribunal Superior en sustento de la teoría autonómica:

- 1) El origen constitucional de los municipios.
- 2) La existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en las entidades autárquicas.
- 3) La imposibilidad de supresión de los municipios.
- 4) El carácter de legislación local de las ordenanzas municipales, frente al de las resoluciones administrativas emanadas de entidades autárquicas.
- 5) El carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios establecido por el artículo 33 del Código Civil, frente al carácter contingente de las entidades autárquicas.
- 6) El alcance de las resoluciones municipales que comprende a todos los habitantes de su circunscripción.
- 7) La imposibilidad de creación de entidades autárquicas dentro de los municipios, lo que hace incongruente que una entidad autárquica pueda crear a otra de igual tipo.

Asimismo advertimos que en materia de ordenamiento y planificación se corresponde con el reparto de competencias diseñadas por la Constitución y las leyes para el nivel municipal, lo cual implica el reconocimiento de la facultad de dictar normas jurídicas prescriptivas, en términos de Von Wright.

El sustrato geofísico lo conforma el territorio asignado a cada municipio según la legislación provincial. El sustrato material se corresponde con la nueva configuración que adquieren las ciudades en el período industrial y post-industrial cuando aparecen los conflictos referidos al uso y destino de los espacios que conforman una urbe. Tal organización espacial requiere de una base jurídica en términos de orden regulador del uso, tráfico, transformación y aprovechamiento del suelo, los recursos naturales y las construcciones.

El predominio de los valores colectivos, que la ciudad representa, la concentración de usos y la densificación de actividades conducen a la necesidad de impedir abusos constructivos, conseguir el respeto de los espacios públicos, arbitrar las relaciones de vecindad y, en suma, disciplinar la vida urbana. En general, estas facultades se han reservado a la esfera municipal por su relación primaria con los fenómenos constructivos y constitutivos de la vida en la ciudad.

I.3 LA PLANIFICACIÓN URBANA

Como se desarrollará en el capítulo IV, el origen de fenómeno urbano se remonta a los primeros asentamientos, cuando los grupos humanos dejan de trasladarse por el territorio para convertirse en sedentarios.

En efecto, este fenómeno ha sido objeto de importantes cambios, al igual que la propia estructura social. La redefinición de la forma de asentamiento humano sobre el territorio que es la ciudad y su consolidación histórica, aparentemente definitiva, condicionante de una transformación progresiva hacia una sociedad urbana, determina la

singularización de una realidad radicalmente diferente de la naturaleza. Es así que la transformación operada a partir del industrialismo conjuntamente con la explosión demográfica, constituye el hito desde el cual se analiza el fenómeno social de la urbanidad como constitutiva de la sociedad y de la ciudad.

A partir de entonces la planificación urbana comienza a tener singular importancia en la vida de los ciudadanos y en las estrategias geopolíticas del Estado moderno.

Sin embargo reconociendo la bastedad del tema, en esta tesis sólo abordaremos algunos aspectos referidos a la zonificación y a la organización de un territorio en especial, el AMBA.

I.3.1 Zonificación y planes reguladores

La zonificación es un instrumento que establece zonas con cierto grado de homogeneidad, afinidad de actividades, intensidad y ocupación del suelo. Pero no constituye un aporte a la dinámica de cambio y transformación que tiene lugar en todo hecho urbano. Pues la ciudad es una totalidad que no admite compartimentaciones ni segregaciones.

La zonificación reconoce la conformación física del tejido urbano como parámetro de asignación de normativas. Es un elemento condicionante del uso de la propiedad inmobiliaria, mediante la delimitación de áreas categorizadas en función de la utilización de la tierra admitida en la planificación urbana: volumen de edificación, ocupación del suelo, y dimensiones parcelarias.

Es por ello que debe diseñarse desde el punto de vista ambiental y estratégico, que asegure un desarrollo creciente y sustentable del sistema urbano. Requiere un planeamiento sobre la base de: políticas públicas que orienten y dirijan las acciones, continuidad en el tiempo, normas flexibles que contemplen las incertidumbres, que sea participativo, que posea programas que consoliden las acciones a desarrollar y que posea mecanismos de gestión adaptables, dinámicos y variados.

Ahora bien, de los datos obtenidos en la investigación de campo puede adelantarse que la zonificación como instrumento en la estructura social bonaerense es aplicada y fomentada para:

a) Aumentar el poder de los políticos locales que mediante esta técnica intentan satisfacer la demanda del electorado, o de sectores dominantes.

b) Contener el crecimiento urbano y regularizar los serios problemas de vivienda de amplias capas poblacionales.

c) Satisfacer al mercado inmobiliario, cuyo objetivo es maximizar la utilización del suelo para generar una alta densidad y un uso rentable.

d) Proteger y preservar los usos industriales y comerciales, ya establecidos y anular las actividades no deseadas a sus fines.

El principal problema de la zonificación en el territorio argentino es que generalmente no considera las necesidades de sus habitantes y no reconoce que sea el resultado de la interacción social. Es por ello que las explicaciones para evaluar el contenido de las normas de ordenamiento urbano general o de excepción se basan en criterios estrictamente jurídicos: validez de las normas generales de planeamiento urbano, reglas sobre ley especial y ley posterior o el principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos⁴³.

I.3.2 Interrogantes que surgen de la zonificación

La utilización de este mecanismo de zonificación en el proceso de planeamiento y en los planes urbanísticos plantea múltiples interrogantes. En principio, es interesante averiguar cómo se organizaban las ciudades del pasado cuando las actividades se mezclaban e interactuaban entre sí generando espacios habitables e identificables. De ahí que nos preguntamos si, en efecto, existen razones valederas para que las actividades se

⁴³ El análisis de estos criterios se efectúan en el capítulo II.3

agrupen y distribuyan en zonas específicas y si es necesario ordenar y dirigir la vida de los habitantes de una ciudad. En definitiva: ¿se pueden establecer reglas universales de orden urbano? Tal vez ello implique que la ciudad se vea reducida a una especie de “cuaderno contabilidad”, indispensable para un cierre de balance de actividades estatales (tantas fábricas, tantos empleos, tantos metros cuadrados). ¿Podríamos sostener que la zonificación es el producto de ideologías e intereses particulares? Estos interrogantes orientan la investigación en el presente trabajo.

Ahora bien para examinar el fenómeno urbano, resulta insuficiente su abordaje desde una sola disciplina. Como se verá en el capítulo siguiente, para elaborar fecundamente el problema de tesis es necesario indagar en distintas disciplinas con el fin de intentar la redefinición conceptual desde la ciencia jurídica.

A partir de esta aproximación al tema de tesis, podemos afirmar que en el sistema jurídico argentino el derecho es fuente de configuración urbana, en tanto que ordena el espacio territorial estableciendo reglas de competencia, permitiendo el dictado de normas jurídicas de diversas jerarquías y contenido, justificando la necesidad de zonificación y el establecimiento de los planes urbanísticos.

El hecho urbano, como hecho social, es objeto de regulación normativa, en especial de normas de tipo formal que permitan justificar el uso y aprovechamiento del espacio y del territorio. La ciudad es la base física de la estructura social, es decir, del establecimiento de un conjunto poblacional sobre un emplazamiento determinado. Sobre esta base se desarrolla la vida doméstica (o privada) y la vida civil (calles, plazas, paseos, servicios públicos) cuyos principales aspectos se encuentran, también, alcanzados por un conjunto de normas jurídicas. Con esto queremos señalar que tanto el orden exterior o sustrato físico como el orden interior o sustrato social de la ciudad se encuentran regulados por normas jurídicas.

I.4 ELEMENTOS Y FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los temas que hemos desarrollado hasta aquí nos colocan en condiciones para admitir la necesaria vinculación entre el derecho y la organización de la ciudad. La

búsqueda de los vasos comunicantes entre ambos fenómenos nos permite avanzar hacia la construcción de la problemática de esta investigación.

Entonces, la hipótesis principal agrupa varios aspectos que podemos sintetizar de la siguiente manera:

Creemos que, así como las estructuras urbanas responden a un conjunto de procesos históricos, geográficos y sociales; el contenido de las normas jurídicas de organización y planificación urbana está condicionado por aquellos procesos, que se producen en la región donde se asienta la ciudad.

A su vez, los distintos grados de efectividad y de eficacia de estas normas provocan modificaciones o alteraciones en el desarrollo histórico, geográfico y social de la ciudad. Sin duda, todas estas variables coexisten entre sí.

Asimismo, como las normas urbanas de organización y planificación territorial se relacionan directamente con las características históricas, geográficas y sociales de la ciudad que regula, la modificación de alguna de ellas puede determinar el dictado de nuevas normas que se correspondan con tal alteración.

Ahora bien, ante la necesidad de modificar algunos efectos que producen los procesos históricos, geográficos o sociales sobre la ciudad; el dictado y el cumplimiento de normas jurídicas adecuadas pueden revertir esos efectos.

I.4.1 Algunas decisiones metodológicas

En primer lugar hemos descartado la investigación de campo sobre la Ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, debido a que su dinámica es tan particular que merecería una investigación aparte y exclusiva quizás sólo aplicable a este tipo de metrópolis. De hecho, un estudio de esta naturaleza sería pertinente en el marco de una investigación dirigida al sistema nacional de ciudades, donde correspondería analizar las ciudades capitales dominantes en nuestro país.

Entonces, nos concentraremos en las ciudades de la Provincia de Buenos Aires, específicamente lo que se denomina el “sistema local de ciudades”. Sin embargo debido a la heterogeneidad de las regiones y zonas que presenta esta provincia tanto en el ámbito

territorial como en el económico y social, la investigación empírica se circunscribe a una de las zonas que presenta mayor grado de urbanización, y que configura la región denominada Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Si bien esta conurbación se halla asociada a la Ciudad de Buenos Aires, lo cierto es que desde el punto de vista administrativo, político y jurisdiccional funciona con independencia de aquella y que, además, en el AMBA se manifiesta en forma más ostensible la excepcionalidad en materia de ordenamiento territorial, y también resulta representativo de las otras conurbaciones que se configuran en el territorio argentino en derredor de las ciudades capitales de las provincias con territorios consolidados o en expansión, según se ha podido constatar.

Es así que se tomarán los datos estadísticos que corresponden a los Municipios de la Provincia de Buenos Aires que componen dicha región, excluyéndose del análisis los datos estadísticos correspondientes a la ciudad capital. Esta separación también es posible debido a que los Censos Nacionales que se toman como fuente de información tienen prevista tal diferenciación.

En segundo lugar, realizamos análisis socio-jurídico de las normas de excepción de las ciudades más importantes, en relación con los índices de excepcionalidad, esto es, los municipios o ciudades en donde las excepciones fueran importantes, ya sea por el número o por el alcance sociológico, geográfico y político que ha tenido la excepción.

No obstante, cabe aclarar que ante la insuficiencia de los registros, que se destinan al almacenamiento de estos datos, nos fue imposible confeccionar índices de excepcionalidad.

Frente a esta limitación, para la parte empírica de la investigación, decidimos optar por dos fenómenos urbanísticos que caracterizan a la región en estudio (AMBA): los asentamientos u ocupaciones informales y los emprendimientos urbanísticos privados, consistentes en: barrios cerrados o privados, clubes de campo, clubes náuticos, ciudades privadas.

Para el estudio de estos fenómenos nos valimos de documentos jurídicos: el conjunto normativo provincial y nacional que se dirige a sanear las ocupaciones informales o asentamientos de población y que funcionan como un régimen de excepción respecto del sistema jurídico de organización territorial. Además, hemos realizado una serie de

entrevistas aplicadas a informantes, para relevar datos sobre el funcionamiento de este régimen de excepción y sobre la existencia de otras formas de excepcionalidad.

A fin de contextualizar la investigación empírica consultamos los casos que en materia urbanística ingresaron en la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en un período determinado. Por otra parte consultamos los registros de la Dirección Provincial de Urbanismo y Ordenamiento Territorial, para ilustrar los temas que mayormente se tratan en dicha instancia administrativa.

Con el auxilio de estudios e investigaciones realizados por investigadores de diversas disciplinas, se caracterizarán las áreas de la región objeto de la investigación. También acudimos a los documentos periodísticos referidos a la oferta y comportamiento del mercado inmobiliario respecto de los emprendimientos urbanísticos.

I.4.2 Delimitación temporal

En lo que se refiere a la delimitación del periodo de estudio, decidimos descartar una serie de posibles variables, que en principio aparentaron ser útiles, pero que luego demostraron ser lo contrario. Como por ejemplo los años durante los que se registró mayor cantidad de decisiones judiciales en el tema y a raíz de los cuales se elaboraron las principales doctrinas nacionales. Sin embargo, el índice de litigiosidad no es representativo de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, en tanto que la competencia judicial en este tema se encontraba concentrada en el máximo órgano de la Justicia Provincial en instancia originaria. Con ello se concluye que quienes se encontraron en mejores condiciones de acceder a dicho Tribunal con asiento en la capital provincial fueron los vecinos o municipios ubicados a una distancia relativamente próxima. De lo contrario el pleito se convierte en un inconveniente más que en una posible solución.

Observamos, entonces, que la centralidad de la ciudad capital o primada ejerce una fuerte tensión entre acceso a la justicia y distancia de los tribunales. Y a esto se agrega las limitaciones que el análisis jurisprudencial tiene respecto de la realidad jurídica⁴⁴.

Otra variable temporal considerada fue la reforma presupuestaria en la Ley Orgánica Municipal, momento a partir del cual los Municipios Bonaerenses tienen la obligación de cerrar sus presupuestos anuales sin déficit, haciendo responsables con su patrimonio personal a los funcionarios que aprueben el presupuesto fuera de los alcances de dicha norma legal. Descartamos también este criterio porque las significaciones económicas de este nuevo requisito legal son de alcance relativo en cuanto al establecimiento de excepciones en estudio. Quizás su mayor influencia se detecta en el ámbito de las obras, servicios públicos y equipamiento a cargo de los Municipios, cuestión que si bien es importante, es secundaria y no central en el análisis propuesto en esta tesis.

En razón de estas consideraciones elegimos como delimitación temporal el último decenio: 1990-2000, atento a la mayor factibilidad de almacenamiento y acceso de los datos necesarios en los organismos gubernamentales consultados; y además, atento a las características del tema, en algunos casos la actualidad de los datos es fundamental, como por ejemplo la cantidad de habitantes y la densidad de la población urbana y rural, a fin de caracterizar las distintas zonas en que se agrupan los Municipios Bonaerenses.

Por otra parte, este período resulta adecuado debido a que en él se registran con mayor intensidad los dos fenómenos predominantes de ocupación actual del territorio bonaerense que se dan en el AMBA, esto es, los asentamientos precarios y las urbanizaciones privadas.

I.4.3 Fuentes de información para la investigación empírica

⁴⁴ Carbonier, Jean, *Sociología Jurídica*, Tecnos, Madrid, 1977, pág. 157. La primera distorsión que señala el autor se refiere a la diferencia entre las contiendas publicadas y las contiendas reales, que es un tema incomparablemente más amplio. La segunda consiste en que no todo conflicto jurídico desemboca en un proceso judicial y, la tercera distorsión –más grave aún– es que no toda relación humana (en cuanto relación social) se transforma en litigio.

Las fuentes de información en la que se sustenta la parte empírica de este trabajo son las siguientes:

A) Casos emblemáticos planteados ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aries referidos a conflictos urbanísticos (fuente primaria).

B) Leyes sobre ejidos urbanos y régimen de tierras públicas, dictadas en la época colonial y con posterioridad a la independencia hasta el dictado del Decreto Ley 8912 y sus modificatorias y Decreto Reglamentario (fuente primaria).

C) Configuración territorial del Área Metropolitana de Buenos Aires, según investigación de geógrafos y urbanistas (fuente secundaria). Descripción y proyección del AMBA elaborado por la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aries, según documento de trabajo de octubre de 1988 (fuente primaria).

D) Descripción de la configuración del territorio de la República Argentina según el “Plan Estratégico 2016” propuesto por el gobierno nacional a través de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT).

D) Caracterización de la estructura social del AMBA, elaboración propia según datos publicados por el INDEC: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001; Informe del Desarrollo Humano de la Argentina 2001 y 2002; Encuesta Permanente de Hogares de distintos períodos; INDEC *La Pobreza en la Argentina, Serie Estudios* N° 1, 1984; INDEC, *La Pobreza Urbana en la Argentina*, 1990.

E) Relevamiento de barrios privados en el AMBA, mediante notas periodísticas, entrevistas a informantes claves e investigaciones de sociólogos y urbanistas.

F) Relevamiento de asentamientos informales en el AMBA mediante entrevistas a informantes claves, registros de la administración pública y notas periodísticas y mediante observación directa.

G) Relevamiento de las autorizaciones estatales para el establecimiento de barrios privados también denominados *country*, mediante consulta de registros de la administración pública.

H) Impacto del “Plan Federal de Viviendas y Urbanización” respecto de los asentamientos informales o precarios, leyes dictadas al efecto y convenios celebrados entre el Estado Nacional, la Provincia y los Municipios.

CAPITULO II

El régimen jurídico en materia de ordenamiento territorial y las posibilidades de reconocer excepciones

El presente capítulo está destinado a desarrollar los principales componentes que configuran el estado actual del tema de tesis en las distintas disciplinas de la ciencia jurídica. Describiremos el régimen jurídico general en materia de ordenamiento urbano y territorial, poniendo especial atención en el ordenamiento de la Provincia de Buenos Aires por constituir el objeto de la investigación empírica.

Luego se abordarán dos aspectos fundamentales en los que se sustentan las soluciones elaboradas por la doctrina y la jurisprudencia respecto de las normas de excepción al ordenamiento urbano. Uno se refiere al uso y goce del derecho de propiedad y el otro a los criterios jurídicos imperantes en la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires y en la Corte Suprema de la Nación.

II.1 EL SISTEMA GENERAL EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento territorial es, entonces, una actividad que tiende a organizar y ordenar los distintos elementos que componen un territorio determinando y, por tanto, se relaciona directamente con los recursos naturales y con los usos que sobre ellos despliega el obrar humano.

En el régimen jurídico argentino, esta actividad se lleva adelante con la intervención estatal mediante normas jurídicas de distintos grados y jerarquías. La Constitución Nacional de 1994 reconoció a las provincias el dominio originario de los recursos naturales situados en su territorio. Esta cuestión no había sido considerada por la Constitución de 1853, problema que se oscureció con el debate ideológico acerca de si esos recursos debían ser de propiedad estatal o privada, sobre todo en ocasión de haberse descubierto petróleo en el territorio de la República Argentina.

La reforma introducida en el último párrafo del artículo 124 de la Constitución Nacional importó una modificación sustantiva, porque los Estados provinciales son los habilitados para administrar y disponer de la tierra, el aire, el mar y subsuelo que se encuentren en el ámbito de su territorio y de todos los recursos allí comprendidos. Además cabe destacar que las provincias, con anterioridad a esta reforma, habían comenzado a reivindicar los recursos naturales como propios de su dominio y consagraron ese principio en las constituciones que se reformaron a partir de 1986.¹

II. 1.1. Descripción del sistema jurídico

¹ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, La Ley, 2 da. edición ampliada y actualizada, Buenos Aires, 2003, pág. 864.

Legislar respecto de los usos y el ordenamiento del suelo constituye una forma de administrar y proteger los recursos naturales². El sistema que se adopta es el de una ley general que contiene un núcleo de determinaciones de ordenación sustantiva y que remite al planeamiento urbanístico para la integración del sistema. Conforme a la distribución de competencias expuestas³, la ordenación sobre usos del suelo y organización del territorio local es materia de legislación provincial; y la confección de los planes reguladores corresponde a las entidades municipales.

Lo característico de este sistema de planeamiento territorial reside en que el Estado, al ejercer la correspondiente potestad, no sólo regula el uso del suelo y de la construcción – redefiniendo el instituto jurídico de la propiedad–, sino que prefigura en todos sus aspectos el desarrollo urbanístico del territorio planeado; ambos resultados no son independientes entre sí, sino que se producen articuladamente el uno en función del otro.

Mediante la utilización de la técnica planificadora se ha intentado producir una profunda alteración de las formas de ejercicio de la función pública urbanística, en proceso de desarrollo desde la conquista española sobre el territorio argentino, colocando en el centro de esta potestad estatal al interés público urbanístico⁴.

La peculiaridad de este sistema reside en el proceso de concreción sucesiva de las normas que configuran el ordenamiento urbanístico. Por su parte, Parejo Alfonso considera que esta peculiaridad radica en que el contenido material de los instrumentos de ordenación que intervienen en el proceso a partir del marco legal no se ajusta al modelo clásico de las normas jurídicas, pues no se circunscribe a la fijación de los supuestos abstractos en que han de subsumirse los supuestos de hecho concretos, sino que ingresa en la fase de aplicación normativa para prefigurar el resultado de su aplicación.⁵

² Los temas que abarcan la regulación jurídica de los recursos naturales son variados y complejos, y han dado lugar a la sanción de una vasta cantidad de leyes. Se puede señalar la legislación sobre: aguas, bosques, caza, pesca, agricultura, ganadería, minería, residuos, establecimientos comerciales e industriales, medioambiente, entre otras.

³ Véase capítulo I.2.3.2 y I.2.3.3.

⁴ Véase capítulo IX.

⁵ Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*, Ediciones Ciudad Argentina, Madrid, 1986, pág. 229-231.

De esta forma, la norma urbanística no precisa –al menos, teóricamente– actos individuales de aplicación porque se trata de una norma que vincula directamente a sus destinatarios sin necesidad de acto intermedio de sujeción. Si admitimos esta hipótesis teórica a la administración, sólo le resta la actividad de policía tanto preventiva como represiva. Es decir, que dentro de este esquema la actividad administrativa referida a la planificación se vería reducida a la función de vigilancia y control del cumplimiento del plan, sin posibilidad de emitir actos de ejecución y planeamiento territorial.

Sin embargo, advertimos que al tiempo de realizar actos de disposición o de construcción sobre los lotes comprendidos dentro de plan urbanístico, la autoridad de aplicación interviene para autorizar la obra en cuestión, es decir, se dictan actos jurídicos individuales de aplicación del plan. Esto es así dentro del sistema que denominaremos “territorialidad formal”, la cuestión se vuelve más confusa y compleja cuando nos enfrentamos a la “territorialidad informal” y a la “territorialidad especial” que identificamos y describimos en esta tesis⁶.

De este modo el planeamiento pasa a ser un elemento clave para la comprensión del fenómeno de la excepcionalidad en materia de ordenamiento territorial en nuestro sistema jurídico; a la vez que condiciona el uso y goce de la tierra como recurso indispensable para el desarrollo de los habitantes de un territorio y la comprensión teórico-empírica del derecho de propiedad.

II.1.2. Naturaleza jurídica del plan urbanístico

En atención al carácter peculiar que adopta el Plan en el proceso de concreción sucesiva, debemos analizar cuál es su naturaleza jurídica.

Desde el punto de vista material, el plan urbanístico constituye una norma que se inserta en un sistema legal de ordenamiento territorial; sin embargo, este régimen puede tener las características de las disposiciones normativas de carácter general como del de los

⁶ Véase capítulo VII y capítulo VIII.

actos administrativos. Desde el punto de vista formal es una disposición cuyo rango depende de su origen, esto es, del órgano competente para aprobarlo o dictarlo.

En el sistema adoptado en la Provincia de Buenos Aires, la ley formal que otorga el marco sustantivo es el Decreto Ley 8912/77, con todas sus modificaciones⁷, el Decreto Reglamentario 1549/83 y los Planes urbanísticos que se establecen mediante Ordenanzas Municipales, previa aprobación por el Poder Ejecutivo de la Provincia.

Dentro de este contexto jurídico y de los criterios que exponemos a continuación, podemos calificar al plan como norma jurídica. Esta calificación cobra importancia al momento de decidir sobre su régimen de publicidad, sus efectos jurídicos y los medios de impugnación.

En primer lugar, el plan tiene la condición de reglamentar el ejercicio del derecho de propiedad. Además constituye un acto de creación normativa que deroga o sustituye las normas preexistentes⁸, es decir, los planes anteriores por aplicación del principio de la ley posterior. Por último, como dato revelador de su naturaleza normativa, su aplicación o ejecución no determina su consumación⁹. Por ejemplo, la edificación en una parcela conforme al plan urbanístico vigente para el área no agota sus efectos jurídicos con esa consumación material, toda vez que continúa rigiendo para los futuros actos de edificación que se realicen en la misma parcela.

Si tomamos el criterio del alcance general o individual de los efectos jurídicos, advertimos que sin perjuicio del grado de concreción a un determinado territorio y a su regulación pormenorizada del derecho de edificación en cada parcela, el plan goza de la eficacia general de las normas jurídicas. La reducción de la eficacia de una norma a un limitado territorio no le priva ni de su vigencia para todos los supuestos normativos ni del carácter *erga omnes*. Ya que no singulariza sus efectos con relación a determinadas personas – circunstancia que le privaría de eficacia general– sino que establece una ordenación del

⁷ Las modificaciones de este régimen son citadas en el capítulo IX.

⁸ Esto significa que no revoca, que sería lo pertinente si fueran actos administrativos.

⁹ Una distinción fundamental que ha formulado la doctrina para distinguir entre una norma jurídica y un acto administrativo de alcance general es el criterio de consumación. El acto administrativo general –aún cuando abarque una generalidad de casos o supuestos de hecho– se agota con su cumplimiento; la norma jurídica no ya que mantiene su eficacia respecto de nuevos casos siempre que mantenga su vigencia.

territorio para todo aquél que lo utilice con independencia de las personas titulares del mismo.

Otra nota que caracteriza al plan regulador es el procedimiento especial de elaboración. Esta institución jurídica se forma a partir de la fusión de otras dos: la ordenanza y el proyecto de obras. Dicho contenido complejo es el que singulariza al plan como una norma de ejecución.

En la Provincia de Buenos Aires, la Ordenanza municipal establece el Plan de Ordenamiento que es aquel que organiza físicamente el territorio estructurándolo en áreas, subáreas, zonas y distritos vinculados por la trama circulatoria; y contiene etapas sucesivas: primero, la delimitación según áreas; segundo, la zonificación según usos; tercero, los planes de ordenamiento municipal y, por último, los planes particularizados.

Las ordenanzas correspondientes a la distintas etapas del ordenamiento sólo pueden sancionarse una vez que el Poder Ejecutivo Provincial las aprueba, previa intervención de los organismos competentes con el fin de verificar el grado de concordancia con los objetivos y estrategias definidos por el gobierno provincial para el sector; y verificar si se ajustan al marco de legal y reglamentario (Decreto ley 8912/77 y disposiciones reglamentarias).¹⁰

Además para la creación, ampliación o modificación de nuevos centros urbanos, el Municipio debe justificar su dimensión, áreas y zonas asignadas y presentar un Plan para la prestación de servicios esenciales y de equipamiento comunitario¹¹; dicho plan incluye el proyecto de obras a realizarse cuyo procedimiento responde al esquema tradicional propios de la obra pública. Este contenido complejo es el que singulariza al plan como norma de ejecución, según el esquema teórico desarrollado por el citado autor¹².

En el régimen jurídico español la Ley de 1956 introdujo la acción popular atribuyendo legitimación procesal a todos los ciudadanos –y no solamente a los posibles afectados por el planeamiento urbano– para participar en el procedimiento de aprobación de aquél.

¹⁰ Conforme al artículo 83 del Decreto Ley 8912/77.

¹¹ Según lo establecen los artículos 14 a 24 del Decreto Ley 8912/77.

¹² Parejo Alfonso, L., op cit. pág. 233

En el régimen jurídico argentino, esta posibilidad no ha sido aún receptada, al menos en las leyes provinciales que establecen la zonificación y los usos del suelo. Cabe señalar que la administración comunal, en distintos temas que abarca la materia urbanística, ha implementado el mecanismo de consulta mediante la apertura de un registro de oposición previa a la aprobación de cambios de usos; o de relevamiento vecinal antes de autorizar la instalación de algún rubro comercial. Sin embargo, no existe el procedimiento de publicidad y/o posibilidad de participación del ciudadano, en forma previa a la sanción de planes generales o especiales; lo que resulta sustancial en materia de impugnación de tales normas.

II. 1.3. Emprendimientos urbanísticos privados

En los primeros años de la década de los noventa, los emprendimientos urbanísticos tuvieron especial auge en la Argentina a partir de las demandas del mercado inmobiliario. Ya entre los años 1997 a 2000 la intervención y participación privada en el ordenamiento territorial se acentúa, en especial en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Dichos emprendimientos se iniciaron a instancia de los particulares mediante la presentación de un proyecto de urbanización ante el municipio. Si mantenemos la postura del carácter normativo del plan, estos casos configuran supuestos especiales en los que el derecho de propiedad se reglamenta a instancia directa de los particulares.

Este proceso se inició de manera informal, y posteriormente dio lugar –en la Provincia de Buenos Aires– al dictado de normas jurídicas, que intentan regular el fenómeno de las urbanizaciones privadas denominadas barrios cerrados o privados, *country*, clubes de campo, chacras.

Fueron dos Resoluciones del Poder Ejecutivo las que dieron inicio a la intervención del Estado provincial en este tipo de emprendimientos, la 74/97 y la 27/98, asumiendo una potestad concurrente con la instancia municipal, que era el ámbito donde se habían iniciado¹³.

Por un Decreto del año 2002 –1727/02– se descentraliza la aprobación de estas urbanizaciones en los Municipios, quedando en manos del organismo provincial la aprobación del proyecto hidráulico y la subdivisión del suelo. Dentro de las condiciones de este programa de descentralización, se encuentra la realización de audiencias públicas para su aprobación, que otorguen legitimación para participar de la audiencia a toda persona con domicilio en la jurisdicción territorial del Municipio que realiza la convocatoria¹⁴.

Dada la singularidad del proceso de urbanización del territorio rioplatense, el mismo será objeto de investigación y desarrollo en la segunda parte de este trabajo, ya que su tratamiento resulta indispensable en la elaboración del problema de tesis.

II.2 EL RÉGIMEN TERRITORIAL Y EL DERECHO DE PROPIEDAD

El ejercicio de la potestad estatal en materia de ordenamiento territorial implica lisa y llanamente intervenir en el derecho de propiedad privada. Es por eso que cobra relevancia analizar el contenido, el origen y la función que cumple este derecho en el ordenamiento jurídico en general y en el argentino, en particular.

Para ello, será necesario recorrer la concepción constitucional argentina, la consagración legal de este derecho y la posibilidad de restringirlo.

También corresponde distinguir entre el dominio público y dominio privado del estado, e incluir una breve síntesis histórica del régimen de tierras en la Argentina y en la Provincia de Buenos Aires. La disponibilidad de las tierras en el territorio argentino ha sido uno de los principales motores de la ocupación y constituyó en diversas ocasiones la única moneda de cambio para la obtención de recursos estatales y privados.

¹³ Justamente al tratarse de una potestad jurídica del Estado Provincial no delegado a la Nación, se ha cuestionado la constitucionalidad de dichas resoluciones, entendiéndose que resultaba un exceso del Poder Ejecutivo intervenir en la esfera municipal sin ley previa que lo autorice.

¹⁴ Según cláusula quinta del Anexo A del Convenio que celebren los Municipios de la Provincia de Buenos Aires con el Gobierno de la misma Provincia denominado “Programa de Descentralización Administrativa a Municipios Sobre Gestión de Urbanizaciones Cerradas”.

De hecho la concentración poblacional en los centros urbanos del territorio se vio fuertemente condicionada por las dificultades jurídicas, políticas y económicas para acceder a la titularidad de tierras destinadas al cultivo y a la vivienda. De modo tal que la búsqueda de trabajo se concentró en las ciudades primadas, lo que provocó, en un breve lapso, la aparición de conurbaciones sin planificación estatal y con precarias condiciones de habitación. Estos serían, a nuestro entender, los antecedentes más recientes que coadyuvan a explicar la “territorialidad informal” y la “territorialidad especial”.

II.2.1. El moderno derecho de propiedad

En su exhaustivo análisis histórico sobre el concepto de propiedad en Europa, Paolo Grossi afirma que a partir del siglo XIX, se produce un cambio en la concepción de este fenómeno: se pasa a considerar la propiedad como una proyección de la unicidad del sujeto. La propiedad en lugar de identificarse con el bien-objeto busca su identificación en el sujeto¹⁵. Este cambio de concepción, que explica la propiedad como un poder absoluto del hombre sobre las cosas, se materializa con su recepción en el artículo 544 del Código Civil de Napoleón y de allí a nuestro Código Civil de 1886.

Mediante el concepto de derechos innatos¹⁶ y la constitución del pacto social, toda la construcción social y política va a intentar ser reducida a una articulación entre los distintos derechos subjetivos de titularidad estrictamente individual; a saber: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Es así que, toda la concepción moderna del derecho subjetivo se verá signada por esta decisiva formulación desde la perspectiva de los *iura*

¹⁵ Grossi, Paolo, *La propiedad y propiedades. Un análisis histórico*, Tradición Española, Madrid, 1992, pág. 27-37 y 111.

¹⁶ Según la tesis central de Goerge Jellinek, la idea de recoger legislativamente los derechos innatos, inalienables y sagrados no es de origen político sino religioso, y se origina en las colonias de los protestantes puritanos ingleses y holandeses que se establecen en América en el siglo XVII, a partir del congregacionismo de Roger Williams desde 1640, y que se plasmará por primera vez en el *Royal Charter* de Rhode Island de 1663 (García de Enterría, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, pág. 54).

*innata*¹⁷ como titularidades naturales o propias del sujeto que al derecho objetivo toca reconocer y proteger.¹⁸

La Revolución Francesa tuvo un efecto trascendental sobre la ciencia jurídica: la formación del Derecho Público europeo durante todo el siglo XIX y la reconversión del sistema jurídico en un sistema de leyes, colocando al Estado en una nueva configuración el “Estado legislación”. Todo el sistema jurídico queda constituido por un conjunto cerrado de leyes, cuyo estudio será abordado por el denominado “positivismo jurídico”.

El derecho de propiedad que consagran los códigos civiles influidos por el francés corresponde a un derecho subjetivo en tanto poder o señorío atribuido a una voluntad reconocido jurídicamente. Para el caso del derecho de propiedad es la afectación de una cosa a persona, a quién se le atribuye la titularidad.

Este derecho surge así al mundo jurídico con un marcado individualismo y totalitarismo, en tanto se le otorga exclusividad –respecto de terceros– y poder pleno sobre la cosa para hacer uso de ella según su propio interés o conveniencia.

Tomando ahora como referencia el bien inmueble por excelencia: la tierra y lo construido sobre ella, se advierte que la industrialización y la urbanización¹⁹ marcan el punto de inflexión en su transformación. Valen como ejemplos el incremento de los efectos hacia terceros que produce el aprovechamiento del suelo, la concentración de usos incompatibles, la concentración urbana y su crecimiento, modificaciones en la estructura familiar, implantación de la cultura visual o de apariencias y cambios en los hábitos de consumo²⁰.

Pero además, ambos procesos acentúan la peculiaridad del bien objeto del derecho de propiedad: es un bien escaso, único y no reproducible. Todo ello demuestra que si el proceso urbanizador o de aprovechamiento del suelo se deja exclusivamente al arbitrio y a la

¹⁷ Los iniciadores de esta corriente fundamental en la conformación del derecho moderno es la Segunda Escolástica, representada sobre todo por los teólogos-juristas españoles del siglo XVI, quienes ejercieron influencia directa sobre la Escuela del Derecho Natural y de Gentes.

¹⁸ García de Enterría, E., op. cit. pág. 78

¹⁹ Ambos fenómenos se desarrollan y analizan en el capítulo III

²⁰ Por la relevancia de estos fenómenos en la construcción jurídica teórica, en el capítulo VI se exponen las características de la ciudad preindustrial, industrial y postindustrial; con especial tratamiento de los cambios que se producen en la estratificación social.

conveniencia individual de los propietarios, la situación resultante, además de irracional y disfuncional, conduce a la generación de cargas que debe soportar toda la comunidad, incluso el Estado, en beneficio privado sin límite efectivo.

La concepción individualista del derecho de propiedad, propiciada por la burguesía liberal, pronto mostró sus inconvenientes e incompatibilidades en la convivencia social y avanzó hacia una fase en la que conviven la concepción anterior con los primeros ensayos de recuperación social de los componentes colectivos para culminar en el reconocimiento de la función social de la propiedad. Esta etapa define la propiedad en la instancia colectiva a la vista de los intereses comunitarios, de modo que está integrada por deberes junto a las tradicionales facultades, donde el cumplimiento de los deberes juega como condición legitimadora de la apropiación de las facultades.

II.2.2. El derecho de propiedad en la Constitución argentina y en la legislación

En el orden jurídico argentino, la inviolabilidad del derecho de propiedad está garantizada por la Constitución Nacional, específicamente en su artículo 17, en tal sentido establece el principio de legalidad para imponer las cargas tributarias y las restricciones a los derechos propietarios; atribuye al Congreso la competencia para expropiar, bajo la condición de dejar indemne al afectado; reconoce la existencia y protección de la propiedad intelectual y prohíbe al fisco la incautación de bienes y a las fuerzas armadas las requisiciones.

La norma enuncia una serie de garantías del derecho de usar y disponer de la propiedad; derecho que se reconoce a todos los habitantes de la Nación (art. 14) y a los extranjeros, aún a los que no residan en el territorio del Estado Federal²¹.

Como se puede advertir, la Constitución Nacional no define el contenido del derecho a la propiedad, ni tampoco parece garantizar el acceso a ella, sino que, más bien, protege a quien ya se encuentra en la condición de propietario. Es así que resulta necesario acudir a las leyes para encontrar su contenido y su función.

²¹ Artículo 20 de la Constitución Nacional, reconoce a los extranjeros el derecho a poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos.

El reconocimiento del instituto de la propiedad supone una decisión de construir el orden socioeconómico a partir del dominio privado de los bienes. Esto no significa que el constituyente se vincule a una determinada tradición normativa que le impida incorporar nuevas configuraciones de los contenidos dominiales. Pero sí implica la consolidación constitucional de un núcleo esencial de la institución, que debe ponderar el legislador al momento de reglamentar su contenido y su ejercicio.

En el Derecho Civil argentino, la propiedad se identifica con el dominio y sus desmembramientos, se la caracteriza con las notas de exclusividad y perpetuidad y se establece que es inherente a la propiedad el derecho a poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme un ejercicio regular²².

Por lo tanto, el derecho a la propiedad es considerado como una expectativa reconocida por la ley, es decir, que las normas dan el perfil del derecho, que no resulta inalterable sino que se va modelando de acuerdo a las necesidades del bien común.²³

II.2.3. El dominio público y privado del Estado

Estamos de acuerdo, entonces, en que el bien que tradicionalmente es objeto del derecho de propiedad es la tierra. Esta constituyó la fuente de los mayores conflictos, de innumerables invasiones y colonizaciones, y de los peores enfrentamientos armados de la humanidad.

Ante la contundencia de los datos aportados por la realidad histórica, es evidente que la tierra como recurso natural constituye también un recurso económico –que dio sustento físico a las distintas formas de organización de la sociedad y al industrialismo en especial– y un recurso social, toda vez que los seres humanos necesitan usar de ella para desarrollar su vida y sus potencialidades.

²² Artículo 1513 del Código Civil

²³ Gelli, María A., op. cit. pág. 151/152.

Recordemos que en la Constitución Nacional de 1853 admitió como titulares del derecho de propiedad a los habitantes del suelo argentino y a los extranjeros. Por su parte el Código Civil reconoció entre los titulares de este derecho fundamental al Estado (Art. 2339).

Tradicionalmente en el Derecho Administrativo se estudia el dominio público del Estado, y se advierten las diferencias y peculiaridades que presenta frente al dominio privado del Estado²⁴. Sin entrar en viejas discusiones, se puede sostener que la nota característica del dominio público es el régimen jurídico especial al que está sometido. Como bien observa Marienhoff²⁵, no existen bienes públicos por naturaleza o por derecho natural, su existencia depende de la voluntad del legislador.

En cuanto al elemento objetivo, esto es, a los bienes que resultan objeto de dominio público, señala el mismo autor, que a las tierras fiscales suele llamárseles “tierras públicas”²⁶. Dicho uso técnicamente es incorrecto porque no se trata de cosas del dominio público, sino de cosas patrimoniales del Estado. Únicamente por comodidad del lenguaje se las denomina “públicas”, con lo que sólo quiere expresarse que no se trata de tierras pertenecientes a los particulares, no obstante el carácter privado de tales bienes.

En el régimen jurídico argentino están afectados al dominio público del Estado los siguientes bienes: vías públicas de comunicación (calles, caminos, carreteras, autopistas); espacios de esparcimiento (plazas, parques) cementerios; bibliotecas, museos y archivos públicos; bienes del Estado sometidos a la prestación de servicios públicos; monumentos; fortalezas; espacio aéreo; cursos de agua; línea de ribera; plataforma submarina; costas marítimas (Arts. 2340, 2637 y 2639 del Código Civil).

Dado que las leyes varían de un país a otro, lo que ha de considerarse como bien de dominio público o privado del Estado depende del ordenamiento jurídico que se aborde. Sin

²⁴ Los doctrinarios no llegan a un acuerdo respecto de las notas características del dominio público, pues cada uno exige la conjunción de distintos requisitos. Respecto del dominio privado no existen inconvenientes porque es idéntico al dominio de los particulares que se rigen por las leyes ordinarias.

²⁵ Marienhoff, Miguel S., *Tratado del dominio público*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1960, pág. 119.

²⁶ Marienhoff, Miguel S., op. cit., pág. 33.

embargo, la elección del régimen en esta materia descansa en una serie de condicionantes históricos, geográficos, socioeconómicos²⁷, que intervienen en la configuración del modelo.

Para abordar esta temática es indispensable analizar cómo se estableció el régimen de propiedad de las tierras en la Argentina. Para ello se describirá brevemente el régimen en los tiempos de ocupación colonial y el sistema adoptado durante la época de la revolución y la independencia.

II.2.4 Tierras Fiscales en la Argentina y en la Provincia de Buenos Aires

La segunda fundación de Buenos Aires, en el año 1580, concreta el propósito del rey de España de fundar una ciudad en el estuario, que sirviera de reparo a la vía con España. El Adelantado Juan de Garay parte desde Asunción con diez españoles y cincuenta nativos. Arriba a las costas del Riachuelo el 29 de mayo de 1580 y el 11 de junio decreta la fundación de la ciudad.

Entre sus múltiples labores para organizar la ciudad, podemos citar brevemente su plan para dividir el territorio: junto a la barranca, traza el diseño de la Plaza Mayor, de ahí hacia el oeste, norte y sur, las calles y cuadras que distribuye en solares, establece el Fuerte – de espaldas al río– y divide manzanas para huerta, fracciones de chacra y hacia fuera, otras para estancias. Hace sus “repartimientos” a los pobladores a fin de que se establezcan en ellas.²⁸

En un principio, esos “repartimientos”, es decir, donaciones, tuvieron como objeto principal poblar la ciudad, dando así estabilidad y realidad a la fundación, pues: “...nada arraiga al hombre a un lugar tanto, como saberse propietario de la tierra que ocupa...”²⁹. La

²⁷ Se citan estos tres condicionantes porque son los que serán objeto de indagación empírica en esta tesis, pero se advierte que existen otros condicionantes como por ejemplo los políticos, tanto de política interna como internacional, que por motivos de extensión del trabajo no es posible abordar en esta tesis.

²⁸ Para ampliar la información, véase Ortiz de Rozas, Nicolás, “Donación de Tierras Públicas en el Río de La Plata desde 1850”, *Revista Notarial* N° 809, La Plata, 1973, pág. 493

²⁹ Ortiz de Rozas, N., op. cit. pág. 944.

ocupación y el destino que se dio a las tierras fueron configurando las características de esta zona del Río de La Plata, que finalmente, influyó en su economía.

Hacia fines del siglo XVI, la población vivía de la caza y de la pesca. Las labores agrícolas y ganaderas se implementan en el siglo XVII: las huertas –cercanas a la ciudad– se destinaron al cultivo de legumbres y frutales, las chacras producían cereales y las estancias se reservaron para la cría de ganados. A principios del siglo XVIII se industrializan los productos del campo con los saladeros y molinos, que fueron la base de la economía de la Provincia de Buenos Aires.

Luego de las primeras donaciones sucedieron las ventas; la tierra adquirió valor, sobre todo en las zonas cercanas a la ciudad y lejos del peligro de los ataques de los aborígenes, en una franja que iba desde San Fernando hasta Magdalena y la línea de fronteras resguardada por fortines, que iban desplazándose cada vez más al oeste.

Es evidente que el crecimiento de la región rioplatense se sustentó en la propiedad de la tierra, propiedad que ostentaba el Rey y que disponía mediante donaciones y ventas que efectuaban sus comisionados; a estos bienes se los denominaba “realengos”.

Durante el período de revolución e independencia, variadas fueron las formas en que el Estado dispuso de las tierras, única fuente de riqueza material, en relación a las necesidades que se debían cubrir.

Tras la Revolución de 1810, mediante Decreto firmado por Don Cornelio Saavedra el 15 de junio, se ordena la inspección de todos los fuertes de fronteras, con el fin de relevar la legitimidad con que se ocupan las tierras y de los bienes “realengos”. Esto evidencia la preocupación del nuevo gobierno respecto de la posesión y propiedad de las tierras fiscales. El 15 de marzo de 1813 la Asamblea General ordena que el Poder Ejecutivo disponga de las fincas que pertenecen al Estado, para incrementar el erario público.³⁰

En septiembre de 1814, por Decreto del Poder Ejecutivo se establecen las bases para la formación y fundación de los pueblos de campaña. Fija como extensión del poblado una

³⁰ Muzlera, Joaquín, *Tierras Públicas*. Recopilación de Leyes, Decretos y Resoluciones de la Provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1895, Editor Isidro Solá Sans, La Plata –sin año de edición–.

legua cuadrada; el mojón se establece en el centro de la plaza; las tierras se dividen en **suertes** para la labranza, las que se componían de 4 cuadradas de 120 varas, con un camino espacioso de 20 varas de ancho que es la vía principal que conduce hasta el pueblo. Cada **suerte** debía tener una extensión determinada, y los pobladores que tuvieran tierra en mayor extensión dentro del ejido debieron entregarla al Estado. Por otra parte, los terrenos del Estado se vendían previa publicación del precio que surgía de una tasación realizada por el Alcalde y el Cura³¹. La obligación de labranza fue una condición para la posesión de las tierras: quienes no efectuaban dicha actividad debía venderla o arrendarla a los colonos. La obligación pesaba también respecto de los compradores de tierra del Estado.

Mediante Ley del 9 de Agosto de 1816, el Congreso Nacional resolvió rescindir la venta de fincas del Estado efectuadas durante el período de revolución, cuando del precio surgía que se actuó con lesión enormísima. Por otra parte, se concedían tierras en la línea de fronteras, así mediante Ley del 13 de mayo de 1817 con la finalidad de extender el territorio, el Congreso Nacional autoriza al Director Supremo para adjudicar en propiedad las tierras de la nueva demarcación³².

A solicitud del gobernador de Cuyo, el Congreso Nacional mediante Ley del 3 de octubre de 1819 faculta al Supremo Poder Ejecutivo a repartir los terrenos baldíos en las fronteras, en aquella Provincia y en las demás, considerándolos terrenos del Estado y disponiendo que sólo algunos se dieran en forma gratuita, y ordena formar una comisión para redactar el reglamento de reparto.

Así se sucedieron resoluciones y decretos que daban prioridad a los ocupantes de las tierras y que fomentaban la ocupación de territorios del sur, teniendo en consideración la

³¹ Ante la falta de inventario de tierras fiscales, uno de los mecanismos que se adoptan para la venta de tierras fiscales es el de la denuncia efectuada por un particular de tierras libres de ocupación la que tramitaba mediante expediente ante una oficina del gobierno y culminaba con la operación de venta o concesión y en la entrega de los títulos. Aunque este mecanismo fue muy confuso y al día de hoy aún existen tierras en la Provincia de Buenos Aires con problemas de titularidad e inscripción.

³² En cumplimiento de este objetivo se dictan los Decretos del 22 de julio de 1817, de fomento de población en la nueva línea de fronteras; del 5 de noviembre de 1818 que concede tierras más allá de la última demarcación en las Sierras de Tandil, para aumentar el establecimiento de quienes se dediquen a la cría de ganado a la agricultura debiendo solicitar el Supremo Gobierno los terrenos baldíos que gusten ocupar en aquella demarcación.

abundancia de recursos naturales y la comodidad del puerto, en la región de Patagones, para trasladar los productos³³.

La prosperidad de la economía agrícola ganadera en esta región continuó hasta el año 1826, año en el cual se instituye el régimen de enfiteusis. El fundamento de adopción de este nuevo régimen es la deuda pública que adquirió el Estado con la firma Baring Brothers³⁴, mediante Decreto firmado por Rivadavia el 16 de marzo de 1825 se prohíbe la enajenación de tierras del Estado en todo el territorio nacional, por ser garantía de la deuda nacional de quince millones de pesos.³⁵

Según Ortiz de Rozas hubo un estancamiento en la prosperidad porque se perdió el interés de trabajar un campo que no era propio y los pocos enfiteutas interesados obtuvieron grandes extensiones que les era imposible de trabajar individualmente, no se pagaron los cánones y el gobierno se perjudicó económicamente. Sin embargo, se mantuvo el sistema de concesión de solares para cultivo y pastoreo en las nuevas líneas de frontera, con el claro propósito de consolidar la incorporación de más territorio nacional³⁶.

El gobierno surgido en 1835 tuvo como objetivo la colonización efectiva de la tierra por pequeños propietarios, ayudados por el Estado, quitándola a los enfiteutas que poseían enormes extensiones. El 10 de mayo de 1836 la Junta de Representantes dictó la Ley agraria, que restableció la disposición de la tierra pública, a pesar de la garantía de los empréstitos y sacó a la venta 1.500 leguas cuadradas. En 1840 fue obligatorio poblar la tierra para obtener el

³³ Resoluciones de septiembre y diciembre de 1821, en Muzlera, Joaquín, op. cit.

³⁴ Por Decreto de abril de 1822 se dispone que hasta la sanción de la ley sobre tierras, no se expedirán título alguno de propiedad, ni se pondrán en remate, ni se admitirá la denuncia. Por Decreto de julio del mismo año se establece que ningún terreno que esté a las órdenes del Ministerio de Hacienda será vendido, sólo podrán darse en enfiteusis con arreglo a la minuta de ley sobre terrenos. También por Decreto del 24 de diciembre de 1823 se crea el Registro de escrituras de terrenos que se den en enfiteusis a particulares, estableciendo reglas de demarcación, dimensión y ubicación, canon y fecha de pago. Por Decreto del 9 de abril de 1824 se nombra una comisión para mensurar las tierras del estado y en agosto del mismo año se ordena la regularización de la propiedad de solares en pueblos de campaña, mediante la creación de un registro que debe llevar el juez de primera instancia.

³⁵ Por Ley del Congreso Nacional del 18 de mayo de 1826 se ordenó la entrega en enfiteusis de las tierras de propiedad del Estado, cuya enajenación se prohibió por ley del 15 de febrero del mismo año, por el término de veinte años a partir del 1 de enero de 1827. Por Decretos se organiza el procedimiento y demás condiciones del sistema, se exceptúan de aquella prohibición a los solares y fincas urbanas de propiedad pública (Decreto del 5 de diciembre de 1827). Por Ley del 26 de febrero de 1828 se establece que las tierras públicas de pastoreo se darán en enfiteusis por el término de diez años.

³⁶ Véase Decreto 946/1828 (Dorrego) en el Anexo.

título definitivo. Por Decreto de 1862 se establece un límite a la cantidad de solares, quintas y chacras que se pueden conceder a una sola persona o sociedad³⁷.

Por Ley del Congreso Nacional del 4 de octubre de 1878 se crean territorios nacionales dentro de lo que eran límites de la Provincia de Buenos Aires, pese a las protestas que generó esta ley, las tierras conquistadas por Alsina y Roca pasaron a ser tierras públicas nacionales. Esta vez fue el Estado compensación de su comportamiento militar.

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, inmensas extensiones de tierras se dieron a particulares y a organizaciones extranjeras en la Patagonia; muchas fueron tomadas en una extensión mayor que la acordada y otras fueron motivo de apropiación sin título. En los territorios del norte –Chaco y Formosa– miles de hectáreas fueron adjudicados mediante planes de colonización incompleta, ya que se cedía la tierra pero no se proveían de medios necesarios para la explotación. En este aspecto resulta ilustrativa la ley de venta de tierras fiscales de 1882, que divide las tierras de propiedad nacional en secciones: Territorios de la Pampa y Patagonia, Territorios del Chaco y Territorios de Misiones. Las tierras se destinan a pastoreo y a la agricultura, estableciéndose las dimensiones y los procedimientos para cada caso. La venta se realiza en remate público y el producto se deposita en el Banco Nacional.³⁸

Como puede advertirse de esta apretada síntesis jurídica e histórica, la organización del territorio y la regulación del uso y goce de la tierra ha sido una cuestión central en la vida institucional del país que, por su deficiente administración, ha provocado grandes problemas en la distribución de la riqueza inmobiliaria y en la titularidad dominial; esto a su vez incide posteriormente en la regulación de usos, espacios y zonas del ordenamiento urbano y territorial³⁹.

Esta es la base fáctica sobre la cual aparece la legislación del régimen de propiedad contenida en el Código Civil sancionado en 1886, circunstancias que merecen mencionarse para la mejor comprensión del estado actual del problema de tesis.

³⁷ Véase el texto completo del decreto del 1 de septiembre de 1862 (Mitre) en el Anexo.

³⁸ Véase texto completo de la ley 1265 en el Anexo.

³⁹ Este tema se aborda en los capítulos centrales que conforman la segunda parte del trabajo de tesis.

II.3. LOS CRITERIOS DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Una vez detallados los antecedentes histórico-jurídicos de la legislación sobre el uso y goce de la tierra, corresponde ahora ingresar en el tratamiento puntual del plan urbanístico general que contienen las ordenanzas municipales de ordenamiento urbano.

Desde el punto de vista material, el plan es una norma inserta en un sistema de concreción sucesiva de las disposiciones legales que disciplinan jurídicamente los usos del suelo y del territorio.

Tal como hemos descrito, la regulación del derecho de propiedad de la tierra se encuentra anclada en el interés privado, es decir, en el interés de su titular. La regla general indica que sobre todas las cosas o bienes, recaen intereses privados y sólo, excepcionalmente, intereses públicos que son delimitados y específicos.

La promulgación de las leyes de uso del suelo y de ordenamiento territorial, en el ámbito de las provincias argentinas, supuso la incorporación al régimen público de la actividad urbanística. De esta manera, la regulación urbana pasa a ser una función pública dirigida a la ordenación integral del territorio.

Es evidente que este cambio implicó una alteración sustancial en la regulación del derecho de la propiedad de la tierra, en tanto que la ordenación urbanística ha de establecer siempre, en última instancia y desde el punto de vista jurídico, un régimen regulador que limite el ejercicio de aquel derecho.

II.3.1. El régimen general y la posibilidad de establecer excepciones

Así como existe unidad de criterios para definir y establecer qué es objeto de planificación urbana, quiénes son los órganos encargados de tal empresa y cuáles son las

facultades y los poderes necesarios para establecer un régimen general en materia de ordenamiento y planificación urbana en el ámbito nacional, provincial y municipal; no ocurre lo mismo en cuanto a la posibilidad de establecer un régimen de excepciones a las reglas generales en materia de ordenamiento urbano.

Las decisiones que han tomado los máximos órganos judiciales en el orden nacional y provincial, pese a la profundidad en el análisis de la cuestión, no han logrado unidad de criterios para aceptar en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de implementar un régimen de excepciones a las reglas generales establecidas por la autoridad competente. Aunque paradójicamente, dichas autoridades han dictado por doquier normas de esa naturaleza⁴⁰. Surge aquí el siguiente interrogante: ¿qué función cumplen las normas jurídicas cuando prescriben sobre planificación urbana, limitando la utilización de la propiedad privada y ordenando el espacio público en el ordenamiento jurídico argentino y en la estructura social?

Para responder a este planteo es necesario abordar un estudio jurisprudencial sobre el tema, a tal fin adoptamos la concepción jurídica que afirma que el derecho es ante todo experiencia. En tal corriente, el juez no es un mero subsunor de normas sino que al aplicar las normas jurídicas interpreta la porción del conflicto social que se institucionaliza en la trama del proceso judicial.

Con el objetivo de ilustrar el estado de la cuestión referida a las normas de excepción en materia urbana, a continuación presentamos dos casos que consideramos paradigmáticos, pues en ellos se observa la vigencia de interpretaciones opuestas entre la Corte Suprema de la Nación y la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

Tomaremos elementos que resultan claves para dilucidar el esquema conceptual básico que subyace en aquellas decisiones, desde donde abordaremos la cuestión, para proponer –luego del desarrollo de los principales condicionantes del fenómeno urbano– una reelaboración conceptual.

⁴⁰ Esto surge con la simple confrontación normativa citada en el punto 2. del presente capítulo y también de las ordenanzas a nivel municipal que admiten excepciones a sus códigos de ordenamiento territorial.

II.3.1.1. El caso “Pustelnik”

Se trata de un recurso de hecho deducido por Mariscal Ramón Castilla S.A. y otros en la causa “Pustelnik, Carlos Arnoldo y otros s/ resolución del Intendente Municipal s/ recurso contencioso administrativo”⁴¹, resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1975.

El Intendente de la Ciudad de Buenos Aires dejó sin efecto la resolución tomada por la Secretaría de Obras Públicas del municipio, mediante la cual se autorizó a la empresa Mariscal Ramón Castilla S.A. a construir un edificio en torre en el predio Mariscal Ramón Castilla 2871, ordenando ajustar el proyecto y la construcción de la obra a las normas urbanísticas para el área de Palermo Chico aprobada por la Ordenanza 25.132; o de lo contrario se ordenaría su demolición.

La Cámara de Apelaciones confirmó la decisión del Intendente municipal, calificando la resolución del Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad que otorgó el permiso de ilegítima e irregular. En este estado llega la causa a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia, quien indagando los aspectos sustanciales de la cuestión, entiende que el acto administrativo que autorizó la construcción no ostentó vicios manifiestos de gravedad jurídica suficiente para ser calificado como irregular y que la ordenanza municipal vigente al momento de la autorización resultaba poco clara y de dificultosa interpretación, cuestión que se solucionó con el posterior dictado de la Ordenanza N° 25.132.

Concluye así que el decreto revocatorio se sustentó en razones de mérito, oportunidad o conveniencia y se fundó en la nueva Ordenanza antes citada, que resulta ser la norma de ordenamiento general.

⁴¹ Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 293:133

Si bien este caso se lo conoce más por la construcción jurídica que elaboró la Corte Suprema en torno de la nulidad de los actos administrativos, también resulta emblemático en materia urbana, toda vez que confirmó la decisión del intendente al reconocer de este modo la actividad de policía represiva que permitió ordenar la demolición cuando la obra no respetaba las normas generales de ordenamiento territorial.

En lo atinente a la teoría de las nulidades podemos afirmar que, aun cuando la decisión de la Corte Suprema confirma el acto revocatorio, el cambio de calificación del acto administrativo no es una cuestión de sutileza en el uso del lenguaje técnico sino, que coloca al conflicto dentro de términos teóricos diferentes. Al descartar la teoría del acto irregular y al declarar que la revocación del intendente municipal fue adoptada por razones de oportunidad, mérito o conveniencia y no por razones de ilegitimidad, provocó dos efectos fundamentales respecto de las potestades del poder administrador en materia de ordenamiento urbano.

Por un lado, impide a la autoridad administrativa revocar sus actos por sí y ante sí; es decir, que ante una posible situación donde no se respeten las normas urbanísticas generales debe recurrir a la justicia para obtener la nulidad de su autorización irregular o ilegítima. Por el otro, permite al particular intentar la acción procesal correspondiente para obtener el resarcimiento económico del daño que el acto revocatorio le provoca. Con ello se intenta proteger el derecho a la propiedad e impedir, en cierto modo, la utilización de medio ilegítimos para lograr excepciones a los estándares urbanos.

Advertimos que, sin abordar el tema en forma explícita, la Corte Suprema de la Nación descartó toda posibilidad de permitir excepciones al régimen general vigente al momento de dictar la decisión judicial.

II.3.1.2. El caso “Promenade”

La empresa Promenade S.R.L. inició un expediente de consulta ante la Municipalidad de San Isidro sobre la posibilidad de autorizar la construcción de un edificio torre en una zona calificada por el Código de Edificación como zona parque. En septiembre de 1974 se sanciona la Ordenanza autorizando al Departamento Ejecutivo del Municipio a aprobar el proyecto presentado por Promenade S.R.L.

En diciembre de 1974 la Municipalidad aprobó los planos respectivos. En el curso del año 1975, por una nueva ordenanza, se autorizó que en el mismo edificio funcionaran instalaciones destinadas a sala de conferencias, convenciones, exposiciones, cine y teatro.

Cuando las obras habían avanzado en un 65%, el Intendente municipal ordenó paralizar las obras hasta tanto se analizaran los antecedentes y circunstancias que dieron origen a la autorización de construcción, mediante una “Comisión Investigadora *ad hoc* y *ad honorem*”. Como resultado de esta intervención, el intendente eleva un proyecto de ordenanza al Gobernador ordenando la revocación de las ordenanzas que autorizaron la construcción y el destino de las instalaciones, invocando razones de ilegitimidad. Producido el dictamen de la Asesoría General de Gobierno, el Gobernador dicta la ordenanza 5203/76 que deroga aquellas ordenanzas pero por razones de necesidad y conveniencia.

Justamente sobre la base de esta última calificación, la empresa reclama la indemnización de los daños y perjuicios que le ocasionó la revocación que se derivó en el aniquilamiento total y definitivo de las obras.

Asimismo, resulta conveniente destacar que la empresa había logrado acreditar en el juicio que entre los meses de enero y septiembre de 1978 la Municipalidad demandada había autorizado noventa y dos casos de excepción al Código de Edificación.

Llegado este caso al conocimiento de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires por la vía de cuestión de competencia⁴², se resolvió rechazar la demanda sobre la base del principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos, según el cual ningún órgano administrativo puede válidamente violar sus propias reglamentaciones. Concluye así la

⁴² Por aplicación del artículo 6 del Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, también denominado Código Varela vigente en aquel entonces.

Suprema Corte que las ordenanzas municipales que autorizaron a la empresa a construir en esa zona eran de nulidad absoluta, porque establecieron previsiones particulares que desconocieron las normas edificatorias generales sancionadas con anterioridad por el Municipio.

Para decidir así, la Suprema Corte Provincial consideró:

a) La doctrina administrativa imperante que sostiene, de manera uniforme, que para dictar un acto de alcance particular que se aparte de una norma reglamentaria preexistente, es menester derogarla, modificarla o interpretarla en forma tal de permitir que, junto a la regla general, coexista una excepción razonable, creada sobre datos objetivos susceptible de ser utilizada por cuantos se encuentren en la misma situación.

b) La inaplicabilidad de los principios del derecho civil sobre derogabilidad e inderogabilidad tácita de leyes, sustentada en la posibilidad jurídica de que la ley especial posterior derogue la ley general anterior en cuanto a la nueva materia comprendida en el nuevo régimen legal especial. Entiende que estos principios son ajenos a la jerarquía normativa reglamentaria respecto de actos de alcance particular.

c) La intrascendencia de la prueba rendida respecto de los permisos de excepción otorgados por el Municipio a los fines de sanear la ilegalidad del permiso otorgado a la empresa, ya que nadie puede fundar un derecho sobre precedentes administrativos donde la ley resulta quebrada.

Este fallo tiene dos votos en disidencia de los Ministros Cavagna Martínez y Negri.

Ahora bien, cabe destacar la disidencia del primero de ellos, a los efectos de nuestro tema de investigación:

El doctor Cavagna Martínez hizo mérito de los antecedentes administrativos y técnicos de la ordenanza en cuestión, que destacan el carácter aceptable y lógico del proyecto, en razón de que el lugar elegido para la construcción constituía, en la realidad, una continuidad de la zonificación comercial. Por otra parte, los numerosos permisos otorgados bajo la misma normativa excediendo los límites por ella impuestos resultan situaciones

fácticas trascendentes en el caso como elementos corroborantes de la apreciación documentada en los antecedentes de la ordenanza cuestionada, en punto a la configuración real de las zonas que revelan la necesidad de modificar el Código de Edificación.

En cuanto al principio de inderogabilidad singular de los reglamentos y sus especiales condicionamientos excepcionantes, entendió que en el caso la ordenanza de excepción o derogación fue creada sobre antecedentes objetivos, ponderados como razonables por el órgano deliberativo, único con competencia exclusiva y excluyente para hacerlo.

Concluyó, sobre esas bases, que la norma particular así expresada no pudo ser abrogada por razones de ilegitimidad, puesto que el desvío de la norma general fue meditado, concienzudo y técnicamente decidido, por razones que interesaban a la comunidad.

Esta postura es la que consideramos más adecuada para resolver la cuestión urbana. Al respecto debemos agregar que, si bien la empresa solicitó la autorización por vía de excepción a la normativa edificatoria vigente, el Consejo Deliberante suprimió el término “excepción” al sancionar la ordenanza. Con esta eliminación es posible entender que el citado órgano había modificado el Código de Edificación otorgando la calificación de “zona comercial” al lugar de localización del predio donde se levantaría la obra. Esta interpretación resulta además coincidente con la morfología urbana de dicha zona, en la que se erigía un área densamente comercial de la localidad de Martínez, sobre la Avenida del Libertador General San Martín en su intersección con la calle Alvear. Tal vez la técnica legislativa adoptada por el Consejo Deliberante no había resultado adecuada, pero se advierte una razonable relación de correspondencia entre la autorización para construir y la configuración urbana del lugar.

El caso “Promenade S.R.L. c/ Municipalidad de San Isidro s/demanda contencioso administrativo” llegó al conocimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por la vía de recurso extraordinario.

El tribunal, compartiendo las consideraciones y conclusiones de la señora procuradora fiscal, declara procedente el recurso extraordinario y deja sin efecto la sentencia de la Suprema Corte Provincial.

En el dictamen la procuradora fiscal entiende que la inderogabilidad particular de las reglamentaciones generales no es aplicable a los actos normativos de sustancia legislativa, como lo son las ordenanzas municipales, respecto de las cuales cobra plena vigencia las reglas generales de *lex posterior derogat priori* y *lex specialis derogat generalis*. Para ello analiza la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Buenos Aires de la que se desprende que las ordenanzas han sido nítidamente diferenciadas de las reglamentaciones de los órganos burocráticos o descentralizados de la administración comunal. También se remite al pronunciamiento efectuado por el Tribunal en la causa “Rivademar” donde se sostiene el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales, frente al de las resoluciones administrativas emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas, que carecen de dicho carácter.

Por otra parte, entiende la Procuradora fiscal que resulta relevante el examen de la conducta asumida por la empresa para determinar los efectos posteriores de la declaración de invalidez, toda vez que el dolo o culpa del particular –o su ausencia– son datos para restablecer la responsabilidad de la comuna que autorizó la obra y llevó a que se realizaran inversiones luego de frustradas por el retiro del permiso de construcción.

Finalmente consideró que el Tribunal provincial había omitido arbitrariamente ponderar los dictámenes periciales tendientes a demostrar la razonabilidad de la excepción acordada, en relación con las normas generales del Código de Edificación, así como la generalización de las excepciones.

Del contenido de ambos casos podemos construir el esquema conceptual que fundamenta dos posturas en la materia.

El criterio de nulidad absoluta **se sustenta** en la inderogabilidad de las normas generales de edificación **consideradas** de naturaleza reglamentaria **razón por la cual** no pueden ser derogadas por actos administrativos individuales. En este esquema conceptual carece de relevancia la configuración real del territorio como también el alto grado de excepcionalidad formal.

El criterio de oportunidad, mérito o conveniencia, que admite la responsabilidad estatal se sustenta en la naturaleza legislativa de las ordenanzas municipales reconociendo la validez de las normas de excepción siempre que se respeten los estándares de razonabilidad y generalidad. A estos fines adquieren relevancia los elementos territoriales involucrados en la decisión.

Surge así la necesidad de incorporar en el segundo esquema conceptual básico, que consideramos adecuado y que además es el imperante en la materia por efecto de la casación nacional, criterios de evaluación del sistema urbano que permitan reconocer si estamos frente a situaciones que merezcan normas de excepción o de adaptación a la morfología territorial. Este es el desafío que enfrentamos en la segunda y tercera parte de esta tesis.

II. 4. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Con lo expuesto en este capítulo esbozamos el estado actual de la ciencia jurídica en materia de regulación territorial y además intentamos esbozar elaboraciones brindadas por la dogmática jurídica para justificar la intervención del derecho en la organización y distribución urbana, y sobre todo, en qué criterio, teorías o posturas se sustentan las decisiones judiciales referidas al ordenamiento territorial y urbanístico.

Corresponde ahora ingresar a la elaboración del problema de tesis que se dirige a indagar si realmente es indispensable que la ley⁴³ regule la conformación de las ciudades. A estos fines se incorporan al análisis teorías de diversas disciplinas que permitirán contextualizar y detectar las falencias de las elaboraciones y teorías que conforman el estado actual del conocimiento jurídico en la materia.

⁴³ Aquí el término “ley” se emplea en sentido formal, es decir, emanada del órgano con competencia legislativa y mediante el procedimiento preestablecido; y en sentido material: normas con sustancia legislativa, esto es, aquellas que crean, modifican o extinguen derechos de manera general y abstracta aunque emanen de otros órganos del estado.

En este sentido se advierte que, la ciencia jurídica no cuestiona la pertinencia ni la verdad del enunciado que sostiene: *El Estado goza de potestades o poderes para regular respecto de la división, delimitación, uso, ocupación, zonificación, explotación y conservación del suelo y los demás recursos naturales que se encuentran dentro de su territorio.*

Sin embargo, esta afirmación no refiere al origen de esta potestad ni a la función que cumplen estas normas en estructura social. Consideramos indispensable el esclarecimiento de estas cuestiones, para construir criterios de validación del régimen jurídico general y de las excepciones que se observan en esta materia y al mismo tiempo explicitar los principales elementos que condicionan al fenómeno urbano.

CAPITULO III

Los alcances del término “ciudad”

Construcciones teóricas sobre el fenómeno urbano

El estudio de las normas jurídicas que excepcionan el régimen general de ordenamiento urbano exige una previa identificación del objeto de análisis: la ciudad, es el fenómeno central que gravita en este tema y que ha merecido la atención de diversas disciplinas y estudios. Sin embargo, el tratamiento de esta temática no ha permitido aún alcanzar puntos de coincidencia acerca de la pertinencia de las normas de excepción cuando el sistema cuenta con normas jurídicas generales que regulan la organización territorial.

Parece necesario, entonces, introducirse en el problema replanteando globalmente las ópticas teóricas con que se ha abordado el estudio de la ciudad como fenómeno observable. Expondremos las teorías más empleadas para luego indagar una de sus manifestaciones específicas: la regulación jurídica del fenómeno y la intervención en la configuración territorial, en un espacio social y geográfico determinado.

En este capítulo se pretende esclarecer el uso del término “ciudad” que, al igual que otros conceptos tomados del uso común del lenguaje, tiene tantas definiciones como autores que se han propuesto definirlo o abordarlo. Por ello, consideramos conveniente comenzar el desarrollo de la segunda parte del trabajo presentando los diversos usos del término a fin de mantener la claridad expositiva y lógica en el transcurso de éste. Con ello no pretendemos

afirmar que el planteo del problema verse sobre una estricta cuestión de lenguaje ya que definir un término es reconocer una parte del problema referido al uso del lenguaje en torno del objeto de conocimiento. Dicho análisis no suele ser suficiente para abordar los enigmas e interrogantes que surgen en la ciencia, en especial, sobre los aspectos ignorados o desconocidos del objeto de investigación.

Debido a las múltiples ideas elaboradas para definir el concepto de ciudad, decidimos tomar las más importantes conforme a tres criterios diferenciadores: los que hacen referencia a la comunidad como punto central de la definición; los que toman como punto inicial a la sociedad y a los cambios producidos por el industrialismo; y los que enfocan el estudio de la ciudad como fenómeno urbano y en su configuración espacial.

Finalmente expondremos dos teorías, utilizadas en las diversas disciplinas que abordan el fenómeno urbano, que explican la estructura urbana y que se esgrimen como contradictorias. Con esto, intentaremos arribar a una aproximación epistemológica entre ambas que resulte útil para el planteo del problema de estudio.

III.1. LA CIUDAD ENTENDIDA COMO COMUNIDAD

Resulta extremadamente difícil definir una comunidad debido a su diversidad y complejidad. En efecto, el término “comunidad” ha sido utilizado para referir a pequeñas unidades, estables y autónomas –tales como colonias de exploradores, de cazadores, de tribus primitivas–, a las aldeas de campesinos y a las áreas ocupadas por inmigrantes. Pero el mismo término ha sido usado también para designar áreas urbanas grandes, complejas e interdependientes que conforman las ciudades o grandes metrópolis –Manhattan o Harlem– y también para designar áreas altamente especializadas y subsidiarias del sistema urbano (como un parque industrial, un *campus* universitario, la “ciudad judicial”). Por esta razón no es recomendable adoptar una definición universal o generalizadora, sino que se deben

considerar algunas precisiones típicas para delimitar el estudio de una comunidad e indicar algunas implicaciones de dicho estudio a través de la definición que se elabore al efecto.

Sin embargo, consideramos necesario desplegar dos corrientes teóricas que se refieren a la ciudad en términos de una comunidad. Una hace alusión a ciertos rasgos que la presuponen: población, territorio, intereses comunes, normas compartidas que regulan las relaciones sociales, jurídicas y económicas y un conjunto de instituciones sociales. La otra considera a la ciudad como el hábitat natural que conforman los grupos humanos y que constituyen verdaderos ecosistemas sociales.

Sobre la base estos lineamientos teóricos advertimos que el estudio de la vivienda o de los problemas habitacionales de la población desde el punto de vista espacial o funcional, sin tener en cuenta los procesos que condicionan su concreción, o la interpretación del barrio o vecindario como episodios urbanos particulares desvinculados de la dinámica social e histórica –relevantes para analizar el grado de integración o desintegración en el hábitat urbano–, constituyen equívocos frecuentes en el tratamiento teórico y práctico de esta problemática.

La ciencia jurídica muchas veces también se desvincula de estos elementos socio-históricos y suele propiciar soluciones normativa formales disociadas del entorno cultural, económico y social que configuran el hábitat urbano. Estas normas se muestran ineficaces para intervenir en el fenómeno urbano de manera sustentable, esto es, lograr el mayor crecimiento socioeconómico de la región con el menor impacto sobre los recursos naturales, medioambientales y humanos. En la tercera parte de esta tesis desarrollaremos algunos aspectos del sistema jurídico, en especial en su faz normativa, donde observamos estas incongruencias que provocan serias disfunciones en el sistema urbano metropolitano de Buenos Aires obstaculizando el desarrollo e integración de esta región el resto del sistema.

III.1.1. Comunidad urbana y comunidad rural

Si tomamos la sociedad urbana industrial y la sociedad rural como tipos “ideales” de comunidades, podemos obtener una perspectiva para el análisis de los modelos básicos de asociación humana tal como aparece en la civilización contemporánea. Numerosos geógrafos, historiadores, economistas y estudiosos de las ciencias políticas han incorporado los puntos de vista de sus respectivas disciplinas en diversas definiciones de la ciudad. Por su parte, Louis Wirth¹ formula un enfoque sociológico del tema aunque sin pretender reemplazar a aquellas. Busca acentuar las características peculiares de la ciudad como forma particular de asociación humana.

Una definición de *ciudad* en sentido sociológico selecciona aquellos elementos del urbanismo que lo caracterizan como un modo distintivo de la vida humana de grupo. En este sentido se advierte que caracterizar como urbana una comunidad sólo sobre la base de su tamaño es obviamente arbitrario², tampoco es suficiente la densidad de la población como criterio único, ni el establecimiento de límites administrativos, pues ello implica estudiarlo como un fenómeno rígidamente delimitado en el espacio. En la actualidad, sabemos que el dominio de la gran ciudad ha extendido enormemente el modo de vida urbano más allá de los confines de la ciudad misma.

Sin embargo, para definir el término *ciudad* no podemos dejar de tener en cuenta que la comunidad urbana se distingue por un gran agregado y una densidad de población relativamente alto. A estos criterios indefectiblemente debe adicionarse el contexto cultural en el que surgen y existen las ciudades; criterios que resultan relevantes en tanto operan como factores condicionantes de la vida social. Para propósitos sociológicos, una ciudad puede ser definida como un establecimiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos³.

¹ Wirth, Luis, *El urbanismo como modo de vida*, Paidós, Buenos Aires, 1962.

² Señala el autor que las comunidades que poseen un número inferior de habitantes del que indica el límite arbitrario, pero que se encuentran situadas en la esfera de influencia de un centro metropolitano, tienen mayor derecho a ser consideradas como urbanas que otras de mayor extensión pero que llevan una existencia más aislada, en un área predominantemente rural. (Wirth, op.cit. págs. 12-13).

³ El mismo autor considera que una definición debe ser lo suficientemente inclusiva como para comprender toda característica esencial que los diferentes tipos de ciudades tengan en común en tanto entidades sociales; y no puede ser tan detallada como para tomar en cuenta todas las variaciones implícitas en las diversas clases. Véase Wirth, op. cit. pág. 16.

Para Kingsley Davis⁴ la comunidad es un tipo especial de grupo territorial, cuya pertenencia está determinada por el hecho de compartir una ubicación inmediata. Para definir la comunidad emplea un criterio físico: proximidad territorial; y un criterio social: plenitud social.

El criterio de proximidad territorial comprende que una población no se distribuye en forma pareja dentro de una región. Siempre hay agrupamientos de residencia, cuyos residentes tienen mayores facilidades para interactuar entre sí que entre otros agrupamientos. Cuanto más aislada y restringida es la zona, menos gente reside en ella, y mayor es la proporción de contactos primarios. Por otra parte, cuanto más rápidos son los medios de interacción, mayores son las dimensiones de la comunidad y más secundaria su estructura social.

El criterio de plenitud social señala que la comunidad es el menor grupo territorial que puede abarcar todos los aspectos de la vida social y a la vez es lo bastante amplio como para contener las principales instituciones, status e intereses que componen una sociedad. La vida social del individuo se desarrolla dentro de la comunidad. Para este criterio la comunidad es independiente de otros grupos que se encuentren fuera de ella aunque forme parte de una organización mayor (por ejemplo, una tribu o una nación).

En la sociedad moderna una de las grandes distinciones es la que existe entre el medio rural y el medio urbano; aunque la diferencia es relativa y gradual, pues lo que podría considerarse el “extremo rural” de la escala no se aproxima nunca a la ruralidad *absoluta*, por cuanto toda aldea o poblado se encuentran sometidos a incontables influencias urbanas.

El interés que las ciudades despiertan en el sociólogo consiste en el hecho de que, una vez establecidas, tienden a ser centro de poderío e influencia en toda la sociedad, por agrícola y rural que ésta sea. Porque, hablando en términos sociales, la ciudad es una forma de vida.

⁴ Davies, Kingsley, *La sociedad humana*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1984, págs.295-302.

El adjetivo “urbano” además de referir directamente aquello que es propio de la ciudad, sugiere también un amplio conocimiento de las cosas y de las personas, cierta tolerancia nacida de ese conocimiento y modales más o menos refinados surgidos de una variada vinculación cosmopolita.

Para la teoría crítica –tomando a Lefebvre como su exponente⁵–, la distinción entre el campo y la ciudad representa un momento de inflexión de lo agrario hacia lo urbano, ese cambio señala que “... *la ciudad ya no se considera como una **isla urbana en el océano rural**...*”, sino que “... *penetra en la conciencia y en el conocimiento como uno de los términos de la oposición ciudad-campo...*”⁶.

Para esta teoría, la inversión de la relación urbano-rural se asocia al crecimiento del capital comercial y a la existencia del mercado, de este modo la sociedad urbana surgida a partir de la lógica del capital y del mercado es distinta a las anteriores formas de organización social donde el binomio distribuía las funciones sociales conforme a las formas de dominación carismática y tradicional –en términos weberianos– en el cual la comunidad urbana cumplía funciones secundarias respecto de la vida social básicamente agraria o rural⁷. Al campo le correspondía la primacía de sus riquezas inmobiliarias, a los productos de la tierra y a la población establecida territorialmente (poseedores de feudos o de títulos nobiliarios). La ciudad conservaba un carácter heterotópico, caracterizado por las murallas y por sus barriadas.

Asimismo pone en duda la teoría según la cual han sido la tierra cultivada, la aldea y la civilización las que han segregado lentamente la realidad urbana. Generaliza lo que ha ocurrido en Europa ante la descomposición del Imperio Romano y la reconstitución de ciudades en la Edad Media y toma aisladamente el modo de producción asiático de antiguas civilizaciones que generaban al mismo tiempo vida urbana y vida agraria –Mesopotamia, Egipto–. Esta tesis es poco sostenible cuando se trata de inmensos espacios donde han sobrevivido el seminomadismo y la agricultura ambulante. Por lo general la actividad agraria

⁵ Lefebvre, Henri, *La revolución urbana*, Alianza Editorial, Madrid, 1972.

⁶ Lefebvre, op. cit., págs.17-19.

⁷ Véase en esta tesis Capítulo IV , Título IV.1.

no ha superado a la recolección y sólo se ha constituido como tal bajo el impulso de centros urbanos.

Esta versión crítica sobre el surgimiento de la sociedad urbana nos ilustra sobre el problema general que enfrentan las diversas disciplinas al abordar las relaciones entre el campo y la ciudad que dista mucho de hallarse resuelto y cuyas explicaciones suelen ser fruto de alguna ideología que se antepone a la observación del fenómeno como tal.

III.1.2. El hábitat ciudad. Las áreas naturales

Para la corriente ecológica tradicional, la ciudad se define en términos de comunidad. Así, la comunidad urbana, al examinarla de cerca, se convierte en un mosaico de comunidades menores, muchas de ellas completamente diferentes entre sí, pero todas más o menos típicas⁸.

Toda ciudad tiene sus áreas residenciales o suburbios, diferenciados y exclusivos, sus barrios bajos, sus colonias de inmigrantes, sus bohemias. Estas regiones ecológicas se denominan áreas naturales, porque son el producto de las fuerzas sociales y de las agrupaciones naturales y no de un propósito artificial como pueden ser las divisiones territoriales que surgen como producto de una guerra entre grupos sociales en conflicto por la ocupación de un territorio, o, las normas jurídicas de organización territorial de un Estado cuando planifican las zonas y áreas urbanas: zona comercial-área urbana; zona residencial exclusiva-área suburbana.

Para la ecología, las áreas naturales urbanas constituyen un mundo social en sí mismo. Tienen sus costumbres, sus tradiciones, sus ritos, su opinión pública y su organización social. Son áreas naturales comprendidas dentro de grandes comunidades, pero son también

⁸ Park, Robert, “The City as a Social Laboratory” (La Ciudad como un Laboratorio Social) en T.V. Smith y Leonard D. White (editores), *Chicago: An Experiment in Social Science Research*, págs.12-19. Citado por Young, Pauline “Un estudio de la vida de comunidad en un área urbana natural”, en *Métodos científicos de la investigación social*, Universidad Nacional Autónoma Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1960.

comunidades en virtud de que representan una constelación de clases sociales o de grupos culturales, un complemento de instituciones sociales y económicas, tienen intereses y fines comunes y reconocen o responden a determinada forma de control social. Por esa razón los conceptos de “área natural” y de “comunidad” se suelen usar en forma indistinta⁹.

Desde este enfoque, al abordarse el estudio de una comunidad se supone que:

- 1) Reconoce una unidad básica con relativa homogeneidad, en virtud de los vínculos culturales y tradicionales y de la vida relativamente integrada en el área local.
- 2) Presenta una gran complejidad, en virtud de los constantes cambios y procesos que pueden ser identificados y estudiados.
- 3) Esos cambios se presentan en todas las fases de la vida social y física de la comunidad.
- 4) Los cambios son la fuente de problemas nuevos.
- 5) Es esencial crear un nuevo conjunto de normas, para regular estas condiciones.
- 6) Las condiciones pueden ser diagnosticadas y analizadas.
- 7) Existe una relación entre la persona y la comunidad que afecta mutuamente a ambas.
- 8) Es posible comparar hechos en torno a una comunidad con los de otra y establecer tipos de conducta personales y sociales, secuencias y procesos.
- 9) Es posible conocer las tendencias de la vida y los cambios de la comunidad.
- 10) Es posible dirigir, organizar y controlar las fuerzas que provocan los cambios en la comunidad.

⁹ Young, Pauline, “Un estudio de la vida de comunidad en un área urbana natural”, en *Métodos científicos de la investigación social*, Universidad Nacional Autónoma Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1960, pág.498-499.

11) El control puede ser de acuerdo con un plan racional científico y guiado por un propósito colectivo de acción.¹⁰

En suma, la relación hábitat-ciudad constituye un tema fundamental para esta corriente y su análisis aparece vinculado desde un comienzo a la expresión *hábitat urbano*.

El hábitat urbano constituye una dimensión de análisis del hábitat humano, en tanto expresa la trama de relaciones sociales en un espacio determinado históricamente. Según Blanco, Glusberg (y otros), este espacio histórico social se relaciona, a su vez, con otras dimensiones de análisis que corresponden al contexto del ecosistema urbano: la vivienda, el barrio y el vecindario.¹¹

Estos autores proponen una clasificación de hábitat humano según dos tipos de acciones ejercidas por el hombre sobre los ecosistemas naturales: por un lado, las que provienen de sistemas socio-culturales que no desarrollan acción planificada en la estructuración del sistema espacial (hábitat) y, por el otro, las que provienen de sistemas socio-culturales que desarrollan una acción consciente de planificación en la estructuración de los diferentes sistemas del hábitat.

En el primer caso, el sistema espacial aparece como una respuesta espontánea, en la que se pone de manifiesto un sentimiento colectivo de organización del espacio, que refleja un alto grado de coherencia con las pautas del sistema socio-cultural. Según los autores, en estos casos las acciones ejercidas por el grupo humano no producen transformaciones profundas sobre los ecosistemas naturales.

En el segundo caso, el hábitat humano planificado evidencia la acción de transformación de los ecosistemas naturales como consecuencia de este tipo de urbanización. Por otra parte, el hábitat humano planificado presenta tal diversidad y amplitud que da lugar a un análisis histórico-evolutivo de las formas de adaptación de los sistemas socio-culturales a los ecosistemas naturales (cuya exposición se omite en esta tesis porque excede el estudio

¹⁰ Young, op. cit, pág. 500.

¹¹ Blanco, Ricardo; Glusberg, Jorge; Halac, Raúl; Lentini, Luis y Rainis, Liliana, *Cinco enfoques sobre el hábitat humano*, colección del Centro de Documentación de Arte y Arquitectura para América Latina, Ramiro de Casasbellas (dir.), Espacio Editora Buenos Aires, Buenos Aires, 1979, págs. 40-42.

propuesto). Sin embargo, la propuesta de estas teorías ecológicas resultan apropiadas para explicar, en parte, el fenómeno de la urbanización del AMBA donde observamos que las dos formas predominantes que se impone en la década de 1990 son los asentamientos informales, también denominados “villas” y las urbanizaciones privadas, denominadas “barrios privados”, a los que se suma la denominada “ciudad formal tradicional”. Estas formas de ocupación territorial ilustran sobre la presencia de *hábitat* humanos no planificados o espontáneos y *hábitat* humanos planificados pero con serias deficiencias de integración dentro de una región compleja y subsidiaria del centro urbano por excelencia en la Argentina, la Ciudad de Buenos Aires.

III.2. LA CIUDAD COMO FORMA DE SOCIEDAD

Si consideramos ahora los efectos que produce una ciudad advertimos que –por lo general– exceden sus límites territoriales, ello significa que no sólo debemos hablar de ciudades sino de sociedades y regiones urbanizadas. De manera que el término “urbanizado” puede referirse a la distancia en que la población de la región vive de la ciudad, o, puede referirse a la difusión de actitudes urbanas en toda la población. En general ambas cosas se corresponden, pero un país puede ser demográficamente más urbano, y a la vez, en el plano social, más rural que otro.

Lefebvre denomina “sociedad urbana” a aquella que surge de la urbanización completa de la sociedad. Utiliza esta definición para romper con la ambigüedad de los conceptos utilizados para caracterizar muy diferentes tipos de ciudad o polis: la griega, la oriental o medieval, la comercial o industrial, la pequeña o la gran urbe. La confusión se debe a la abstracción que se hace de las relaciones sociales que se hallan ligadas al modelo urbano. Por eso denomina “sociedad urbana” a aquella que surge de la industrialización, caracterizada por un proceso de dominación y asimilación de la producción agraria. Esta sociedad urbana se

concibe como la culminación de un proceso en el que, a través de transformaciones discontinuas, las antiguas formas urbanas estallan.¹²

Es decir, considerando estas corrientes que analizan las cuestiones urbanas, estamos en condiciones de afirmar que existen *relaciones sociales urbanizadas* asociadas a el alto grado de especialización y redistribución de las funciones sociales básicas –poder, economía, comunicación, educación, socialización y rito– que se han producido en la sociedades complejas que se desvinculan totalmente de la noción de ruralidad o urbanidad consideradas según el lugar territorial dónde se encuentre la población o el grupo humano, de modo tal que una región considerada rural por su aspecto agreste y natural puede constituir una porción altamente urbanizada de la sociedad según las funciones que cumplan respecto de la vida urbana y la cultura de los que habitan esa región.

III.2.1. La teoría económica del excedente

Hemos dicho que existen diversas explicaciones teóricas sobre el surgimiento de la vida urbana. Estas teorías por lo general se sustentan en un eje espacial-temporal que abarca desde la ruralidad absoluta hacia la urbanidad casi completa de la estructura social. Es espacial en la medida que se efectúa sobre el espacio territorial al cual modifica y es temporal puesto que se desarrolla con el transcurso del tiempo toda vez que se trata de un proceso socio-histórico.

Sobre esta base, hasta cierto punto, abstracta y arbitraria surgen las corrientes teóricas de mayor aceptación, las que se sustentan en la función económica de la estructura social.

Una de estas corrientes es la teoría del excedente, según la cual para la creación de una ciudad se requiere de una acumulación previa, entendida como un flujo permanente de un excedente de alimentos del campo a la ciudad. Ese flujo permanente, que crea y mantiene las condiciones de supervivencia de la ciudad, presupone la existencia de una estratificación

¹² Lefebvre, op. cit., págs. 7-8.

social y, además, de una grupo dominante que ha resuelto aislarse con su séquito espacialmente del resto de la sociedad. Sólo a partir de esa dominación es posible especular sobre la racionalidad y funcionalidad de la segregación urbana¹³. Así se han establecido diversas formas de estratificación social que presuponen la presencia de una clase dominante capaz de extraer el excedente de las actividades productivas. En occidente se suceden sacerdotes y guerreros, terratenientes y conquistadores, la burguesía comercial, a industrial y la financiera, que dominan la producción del campesinado.

En efecto, la revolución industrial tuvo por escenario desde el principio el área urbana porque la moderna unidad de producción, la fábrica, exige la presencia en sus inmediaciones de un gran número de personas trabajadoras, su gran volumen de producción requiere servicios de infraestructura (transporte, almacenamiento, energía), que constituyen la médula de la moderna economía urbana. La burguesía industrial toma el poder en la ciudad en nombre del liberalismo y arrasa con la competencia de las formas arcaicas de explotación. El capital comercial pierde sus privilegios monopólicos y se subordina al capital industrial. La concentración es la característica esencial de la industria fabril acentuada por el progreso técnico. Los países que no puedan tener acceso a amplias secciones del mercado industrial, no se industrializarán, pasando a constituir, el campo de las ciudades del mundo.

La población rural había llegado a ser, aún antes del surgimiento de la industria fabril, consumidora de los productos manufacturados urbanos. Pero hasta que la gran industria abarató sus productos, la división social del trabajo entre el campo y la ciudad siguió siendo sumamente acotada. Con el advenimiento de la industria, la superioridad del producto urbano, en costo y calidad, eliminó poco a poco la producción de subsistencia del campo transformando al campesino en un agricultor especializado dependiente de los requerimientos del sistema de producción de la ciudad.

Esta es la nota distintiva entre las anteriores formas de dominación sobre el excedente y la urbanización industrial. En aquéllas, la ciudad se segrega en función de sus actividades no productivas: sacralización, protección, administración, reglamentación y

¹³ Singer, Paul, *Economía política de la urbanización*, Siglo XXI, México, 1975, págs. 9-10.

comercialización; y en ésta la división social del trabajo entre el campo y la ciudad sufrió una amplia transformación a causa del fenómeno de la industrialización donde la producción pasa a ser el eje central de la organización de la vida en sociedad y puede plantear dudas en cuanto a la contradicción entre los opuestos: campo y ciudad.

Entonces cabe aquí preguntarnos ¿la industria está ligada a la ciudad? Es sabido que la industria se implantó en primer lugar cerca de las fuentes de energía –carbón, agua–, de las materias primas –metales, textiles– y de las reservas de mano de obra. Cuando se aproximó a las ciudades fue para acercarse al capital, a los mercados y a la mano de obra abundante sostenida a bajo precio. La industria puede instalarse en cualquier sitio, pero más tarde o más temprano llega a la ciudad preexistente, o bien llega ex profeso, aunque más tarde se aleje de ellas sin ninguna restricción. Sin embargo, los efectos que produce sobre el sistema urbano son devastadores: enorme concentración de agentes, actividades, objetos, flujos, información; estallido urbano con la proyección y disociación de fragmentos periferias, extrarradios, residencias secundarias, satélites; y degradación acelerada del medio ambiente produciendo contaminación de los recursos naturales: suelo, aire y agua.

Es decir que la dominación del excedente productivo y su implantación en la ciudad han modificado sustancialmente a la ciudad política segregada por actividades de protección, administración y sacralización.

Para la teoría del excedente, cuando se piensa en la urbanización de una sociedad que se industrializa es preciso buscar el papel que desempeñan en ellas las clases sociales, pues, de lo contrario tiende a ser tomada como un proceso autónomo, fruto de actitudes y valores de la población rural, perdiéndose de vista su significado esencial para el conjunto de la sociedad¹⁴.

Es necesario aclarar que este criterio específicamente económico, para definir qué es una ciudad, como resultado del desarrollo industrial y de concentración de capital, ha sido cuestionado por algunos teóricos aunque sin desconocer la importancia de la división social del trabajo y del conocimiento que organizó la vida social urbana hasta una cierta época.

¹⁴ Singer, op. cit. pág. 30.

Manuel Castells, junto con otros autores, afirmaba ya en su libro *La cuestión urbana*¹⁵ que estos criterios económicos dejaban fuera los aspectos ideológicos. Luego se volvió común cuestionar este modo de enfocar al fenómeno urbano, poniéndose de relieve la importancia que cobra la experiencia cotidiana del habitar y de las representaciones que los habitantes hacen de la ciudad¹⁶.

Sin embargo, nos permitimos disentir en parte con esta crítica ya que consideramos que el enfoque económico es también ideológico, en tanto privilegia el fenómeno de la industrialización y de la tecnificación como epicentro de la segregación urbana desconociendo así otros aspectos importantes de la vida social, como ser la educación y la socialización, el poder, la comunicación y el rito. Funciones sociales que interrelacionadas conforman la “cultura de un pueblo, grupo o nación”, sea urbano o rural.

III.2.2. La teoría económica en la ciudad pos industrial e informacional

En la sociedad pos industrial, la producción agrícola se transforma en un sector de la producción industrial, subordinada a sus imperativos y exigencias. Para Lefebvre el tejido urbano prolifera consumiendo los residuos de la vida agraria, o sea, una subordinación completa de lo agrario a lo urbano. Este fenómeno se muestra con el éxodo de la población rural y su concentración en la ciudad en condiciones inferiores respecto de la vida agraria y con la pérdida de la identidad local que se produce –aún sin migración– mediante el proceso de asimilación e hibridización cultural que se genera a través de los medios masivos de comunicación social.

Se entiende por tejido urbano no solamente la parte construida de la ciudad, sino el conjunto de manifestaciones del predominio de la ciudad sobre el campo, como por ejemplo,

¹⁵ Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, Siglo XXI, México, 1974. La crítica que sólo esboza en esta obra es luego desarrollada ampliamente por este autor en: *La ciudad informacional*, Alianza, Madrid, 1995.

¹⁶ García Canclini, Néstor, *Imaginarios Urbanos*, Eudeba, Buenos Aires, 1999, pág.71.

una autopista, un supermercado, una residencia¹⁷. Solamente escapan a su influencia las regiones estancadas o decadentes¹⁸. Mientras que este aspecto del proceso global de industrialización y urbanización sigue su evolución, la gran ciudad ha estallado provocando ambigüedades territoriales:

- Conjuntos residenciales.
- Complejos industriales.
- Ciudades satélites.
- Zonas urbanas altamente degradadas.
- Espacios exclusivos.
- Segregación socioespacial.

Sin embargo, en los últimos veinte años los economistas y los urbanistas advirtieron que la industrialización ya no era el agente más dinámico en el desarrollo de las ciudades, sino que surgieron otros impulsos para el desarrollo, básicamente las redes de información y comunicación por satélites y los flujos instantáneos del mercado inversionista y financiero.

Si bien las urbes siguen siendo espacios de concentración de fábricas (que se hacen notar por la contaminación) y de actividades terciarias (comercialización de productos y servicios, inversiones y actividades financieras), además exhiben una mayor oferta de industrias culturales, como el cine, la radio, el teatro, la televisión y la comunicación por Internet.

Es decir que las funciones más tradicionales están cediendo lugar a nuevas agencias o actores comunicacionales y con ello se modifica también la lógica de ocupación de la ciudad. El territorio, ahora se conecta no sólo por los tradicionales medios de transportes

¹⁷ Se verán cómo interactúan estos elementos sobre el fenómeno urbano en los capítulos VII y VIII, destinados a la observación empírica de dicho fenómeno en el AMBA.

¹⁸ Esta reflexión podría servir de punto de partida para un trabajo de investigación respecto de los territorios argentinos estancados o en retroceso descritos en el capítulo V.2.3 y V.2.4.

terrestres, marítimos o aéreos, por correo o por teléfono, sino por cable, fax, telefonía celular y satélite.

Esta nueva oferta informacional está modificando muchos hábitos culturales y formas de consumo. La ciudad ahora aparece disgregada, donde el llamado “centro” (histórico, financiero) importa sólo en algunos aspectos de la vida social, donde los límites físicos ya no están bien delimitados, donde los usos del suelo pueden variar en forma notable y rápida generalmente sobre la base de los intereses del mercado inmobiliario y no de las características del suelo o de sus posibilidades ambientales.

El fenómeno tecnológico de las comunicaciones provocó cambios sustancialmente en los hábitos culturales y repercutió sobre las funciones de las grandes ciudades. En efecto, se sustituyó el criterio tradicional de centralidad sustentado en la ciudad histórica – construida en un territorio delimitado ligada a un espacio que todos percibían como propio– y en la ciudad industrial –centro de expansión económica y social que generó la gran expansión urbana del siglo XX– por el criterio comunicacional, es decir, los espacios que generen mayor concentración y flujo de información, de inversiones y de actividades de consumo.

En la medida que la economía actual se caracteriza por la interacción constante entre agricultura, industria y servicios, sobre la base de procesos de información que rigen la tecnología de gestión y comercialización, se debe buscar otro concepto de lo “urbano”. Las grandes ciudades constituyen el nodo donde se realizan estos movimientos de comunicación¹⁹ y no las actividades en sí mismas, ejemplo de fábricas Japón y eso.

III.2.3. El desarrollo económico y la variable del espacio

A las teorías del excedente y del desarrollo a través de las redes informacionales debemos agregar la teoría del sistema de ciudades que introduce la variable del espacio en los modelos del desarrollo económico. Este modelo asigna al sistema de ciudades un papel decisivo en el proceso del desarrollo económico. De modo que el sistema de ciudades no sólo

¹⁹ García Canclini, Néstor, op. cit., págs. 85-86.

forma la jerarquía de producción y distribución sino que forma también una jerarquía de difusión que propaga espacialmente el desarrollo económico.

El desarrollo económico se considera un proceso de difusión en el espacio de sucesivas oleadas de innovaciones materiales, tecnológicas, mentales e institucionales, que aparecen en ciertos momentos y lugares y conducen al sistema cultural a experimentar una sucesión de transformaciones estructurales. El desarrollo de un país no es un fenómeno endógeno, la mayoría de los países se desarrollan por adopción de un conjunto de innovaciones tecnológicas, institucionales y culturales que provienen de unas pocas regiones del mundo²⁰. Las innovaciones penetran en los países adoptantes a través de las ciudades mayores de cada país y se difunden dentro del país por medio de los canales de su propia jerarquía urbana.

Sobre la base de estas ideas el modelo del sistema de ciudades propone el siguiente enunciado: **el sistema urbano es un elemento causal o generador del desarrollo económico y no su mera consecuencia**. Es decir, se aparta de los modelos del excedente y de la centralización de información, porque estos presuponen a la producción y al consumo como ejes del crecimiento urbano, para incorporar en el proceso de desarrollo económico al sistema urbano como elemento genético.

Para corroborar esta tesis, advierten que la estructura física y espacial de la ciudad es determinante en cada fase del desarrollo económico cuando la ciudad modifica sus fuerzas locacionales –o atractivas– priorizando y jerarquizando un tipo de actividad respecto de otras.

Así, en las sociedades preindustriales la fuerza locacional es de tipo centralizadora de actividades, aquí predominan la producción agrícola y extractiva, y las ciudades cumplen actividades de transformación de la materia prima y de distribución.

En las sociedades industriales la fuerza locacional es de concentración de actividades primarias, secundarias y terciarias para brindar localización conveniente a la producción

²⁰ Los Estados Unidos y Centro Oeste de Europa y Sureste de Gran Bretaña.

industrial, y está orientada a acercar la materia prima, favorecer la economía de la aglomeración humana para acrecentar las masas de mano de obra y lograr puntos estratégicos de transporte y comunicación.

En las sociedades postindustriales la estructura espacial vuelve a cambiar, ahora su fuerza locacional es descentralizadora de actividades secundarias y terciarias, hay mayor población dedicada a los servicios de tipo cuaternario que en las industrias; éstas ya maduras estandarizan sus procesos y pueden desconcentrar la actividad productiva alejándose de los centros tradicionales de producción, es decir, ya no necesitan realizar todas las fases productiva en un mismo establecimiento sino que descentraliza sus actividades hacia otros puntos geográficos que resulten más convenientes. Se produce la selectividad industrial en las ciudades de diversos tamaños evaluando las ventajas e inconvenientes de la aglomeración, a estos fines se consideran variables como: mano de obra, precio del suelo, servicios e instalaciones, flexibilidad jurídica en materia laboral, medio-ambiental e impositiva, riesgo país, entre otras.

El fenómeno de la ciudad pos industrial, también denominada ciudad global o ciudad informacional, no se puede reducir a unos cuantos núcleos urbanos del nivel superior de la jerarquía. Es un proceso que implica los servicios avanzados, los centros de producción y los mercados de una red global, con diferente intensidad y a una escala distinta según la importancia relativa de las actividades ubicadas en cada zona frente a la red global.

Lo que resulta significativo de este sistema espacial de actividades de servicios avanzados no es su concentración o descentralización, puesto que ambos procesos ocurren a la vez por todos los países y continente; tampoco la jerarquía de los lugares según su geografía, ya que depende de la variable de los flujos del dinero e información. Aunque la ubicación real de los centros de alto nivel en cada período es crucial para la distribución de la riqueza y el poder, desde la perspectiva de la lógica espacial del nuevo sistema de ciudades, lo que importa es la versatilidad de sus redes, porque la información flota libre de sus transportadores, la traslación y el posicionamiento de los cuerpos en el espacio físico son menos necesarios que nunca para el reordenamiento de las relaciones sociales. Gracias a este

fenómeno tecnológico aparece la incorporeidad del poder, sobre todo en su forma financiera, donde sus dueños se vuelven extraterritoriales.

Según aprecia Zygmunt Bauman, en esta ciudad global los espacios públicos tradicionales son reemplazados por espacios construidos y poseídos por entidades privadas, destinadas a la congregación administrada del público, es decir, los espacios para el consumo; aquí reina la exclusividad, el acceso depende de la capacidad de pagar. Las elites optan por el aislamiento y el resto de la población se encuentra excluida y obligada a soportar el precio cultural, psicológico y político del nuevo aislamiento; se los coloca afuera sin consultarlos y se les impide el acceso al ejido comunal de antaño. El territorio urbano se convierte así en el campo de batalla de una guerra continua por el espacio²¹.

Como podemos observar la consideración del espacio físico-geográfico como variable del desarrollo económico de una región o de un país, permite vincular las formas espaciales que adquiere la ciudad según la fase o etapa del proceso económico en que se encuentre. De algún modo estamos en condiciones de aceptar, al menos en forma provisoria, que la forma urbana se ve condicionada por los procesos de concentración y descentralización económico-productivos. Esta afirmación contrasta con el análisis de las corrientes teóricas que se presentan a continuación que considera a la forma urbana como esencia.

III.3 EL FENÓMENO URBANO Y LA CONFIGURACIÓN ESPACIAL

III.3.1. El fenómeno urbano como objeto de conocimiento

²¹ Bauman, Zygmunt, *La Globalización. Consecuencias humanas*, traducción de Daniel Zadunaisky, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999, pag. 29-33.

En la actualidad, el fenómeno urbano llama la atención por su tamaño inconmensurable y por su complejidad que rebasa los medios del conocimiento y los instrumentos de acción práctica.

Sin embargo, para abordar el fenómeno urbano se han utilizado métodos descriptivos de gran variedad. La ecología describe el hábitat; la descripción empírica insiste sobre la morfología; la descripción más sutil del fenómeno se ocupa fundamentalmente de las relaciones entre los ciudadanos y su entorno.

Estos métodos evidencian ciertos aspectos y rasgos característicos del fenómeno urbano, sobre todo su importancia y complejidad. Pero la descripción no alcanza a desentrañar ciertas relaciones sociales, como por ejemplo las relaciones de producción y de cambio, que son legibles y no legibles, visibles y no visibles. Estas relaciones se proyectan en múltiples sentidos, la realidad urbana como sede de diversos mercados: el de productos agrícolas (locales, regionales o nacionales) o de productos industriales (almacenados, manufacturados y distribuidos en la misma ciudad o en su zona de influencia), el de capitales o el de trabajo, el de viviendas y el de solares para la construcción, el de las obras de arte y el del conocimiento, el de los signos y símbolos.²²

La ciudad no es sólo un lugar de paso o donde se realizan transacciones, sino que interviene en la producción y en las relaciones de producción. En este sentido la sociedad urbana que integra el fenómeno urbano no es un fragmento de la ciudad: es la ciudad misma en su esencia.

La ciudad tampoco es una suma de elementos: edificios, calles, equipamientos, funciones, sino que implica a un conjunto de hombres que mantienen relaciones diversas, establecidas y constituidas mediante la espacialidad. Por eso el espacio, según sostiene Ledrut²³, sólo tiene significado con relación a la vida colectiva de los hombres que ocupan los lugares.

²² Lefebvre, op. cit. pág. 55.

²³ Ledrut, Raymond, *El espacio social de la ciudad*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1974, pág. 24.

Si tomamos el fenómeno urbano en toda su extensión, podemos advertir que no es objeto de ninguna ciencia especializada sino que –al igual que en todos los ámbitos de investigación– cada ciencia particular selecciona del fenómeno global un cierto campo, su propio campo para estudiar. Sin los planteamientos del análisis, sin esos múltiples cortes y fragmentaciones, es imposible concebir la ciencia del fenómeno urbano. Sin embargo, hay quienes vislumbran el nacimiento de esta “ciencia de las ciudades”, que aún no se ha constituido del todo, que cobra vida día a día y fortalece sus bases poco a poco²⁴.

Desde la óptica de las ciencias jurídicas, el abordaje ha sido estrictamente normativo y formal. El derecho urbanístico discute su autonomía respecto del derecho administrativo, y sus elaboraciones teóricas giran en torno del principio de legalidad, de las jerarquías y jurisdicciones jurídico-formales.

En esta tesis se intenta formular relaciones entre las normas jurídicas y los condicionantes que intervienen en el fenómeno urbano tomando los aportes originados por ciertas ramas de la geografía –en particular sus estudios al lugar de la aglomeración y su situación en un territorio regional, nacional o continental–, la historia –en especial, los estudios referidos a la génesis de tal aglomeración, de los acontecimientos y de las instituciones que la han configurado y la sociología, en especial la sociología urbana que se propone observar e interpretar la vida urbana con el objetivo de captar sus finalidades y sus normas.

Esta propuesta se formula sin obviar que cada ciencia especializada selecciona en el fenómeno global un campo o ámbito. Además cada ciencia se fragmenta en disciplinas especializadas en segundo grado que operan analíticamente. En lo concerniente al fenómeno urbano considerado integralmente, la geografía, la demografía, la historia, la psicología y la sociología aportan elementos necesarios para la comprensión del fenómeno. Al igual que los novedosos descubrimientos de la biología, la medicina, la psiquiatría –en lo que hace al intercambio del individuo y la vida social urbana– estos descubrimientos permiten un análisis nuevo del fenómeno total.

²⁴ Ledrut, op. cit., pág.23.

Ante la gran diversidad de estudios e investigaciones, optamos en este trabajo por incluir tres disciplinas, la geografía, la historia y la sociología, con el fin de recortar el estudio y de este modo hacerlo asequible a los efectos de lo que aquí se quiere demostrar.

III.3.2. Tres enfoques sobre la configuración urbana

La configuración del espacio es una noción esencial para la comprensión del fenómeno urbano, en tanto y en cuanto implica el asentamiento y desplazamiento humano respecto de un territorio dado. Es decir, la espacialidad se define mediante el emplazamiento del hombre y sus diversas actividades socioeconómicas y culturales.

Es por eso que en este capítulo inicial se introducen, siguiendo el desarrollo que efectúa Rofman²⁵, tres enfoques teóricos respecto de la configuración espacial que han servido de fundamento o puntos de partida para una gran variedad de teorías actualmente vigentes. Esta serie de enfoques reconoce como basamento teórico diversos aportes, provenientes en su mayoría de economistas enrolados en las escuelas clásicas y neoclásicas de la economía.

Es decir, no pretendemos efectuar un inventario detallado de todos los aportes en este tema, ya que excede los objetivos de este trabajo, sino citar algunas teorías que ilustran el contenido de los modelos teóricos con el objetivo de interpretar y explicar los efectos del proceso urbanizador ocurrido en el AMBA en el período 1990-2000 y vincularlos con las construcciones jurídicas y normativas existente en la Provincia de Buenos Aires y las que surgieron con posterioridad.

III.3.2.1 La forma como esencia

²⁵ Rofman, A lejandro, *Desigualdades regionales y concentración económica. El caso Argentino*, Ediciones Siap-Planteos, Buenos Aires, 1974, pág. 22.

Se trata de una visión descriptiva, *avalorativa* que entiende la configuración espacial como la forma que adquieren un conjunto de elementos y su particular disposición en el espacio sobre la superficie terrestre.

En este esquema las leyes de configuración se definen mediante esquemas de contigüidad, asociación y dispersión de los asentamientos humanos y de sus actividades; donde el único factor que relaciona los elementos es la distancia.

Si bien este enfoque proporciona información respecto de la configuración espacial – su forma– no lo interrelaciona con sus unidades integrantes, no lo vincula con los aspectos específicos de la realidad social, económica y cultural del fenómeno que pretende cuantificar. Sin embargo, puede rescatarse que esa ausencia valorativa y cualitativa permite su aplicación universal.

Como ejemplo de esta postura se puede citar, el modelo elaborado por Alfred Weber de la localización de la unidad productiva manufacturera. Este autor intenta definir las condiciones a través de las cuales se decide la localización de las plantas manufactureras; para ello supone que el objetivo central consiste en seleccionar una ubicación donde se verifique el mínimo costo total posible. Explica este postulado mediante “leyes puras de localización industrial, leyes en el más estricto sentido de la expresión ‘pura’; eso es independientemente de cualquier tipo particular de sistema económico”²⁶.

Así establece que para comprender la compleja red de factores que determinan la localización de una industria, es necesario tener en cuenta dos aspectos. El primero lo denomina “causas económicas de la localización”; es decir, los factores de localización. El segundo, los elementos afectados por los factores citados; a saber, las unidades de localización. Al definir el factor de localización, sintetiza su concepción del proceso de toma de decisiones analizado, sosteniendo que tal factor consiste en una ventaja, obtenida cuando una actividad económica tiene lugar en un punto particular o en diversos puntos en sustitución de cualquier otro. Una ventaja es un ahorro de costo, es decir, una posibilidad

²⁶ Weber, Alfred, *The Theory of Location of Industries*, Chicago, 1929, pág. 10.

para la industria de producir en este punto cierto producto a menor costo que en cualquier otro lugar. Si esta ley se generaliza para el conjunto de las actividades manufactureras, se obtiene que:

En primer lugar, existirá un esquema óptimo de asentamiento para todas las industrias que convierte al espacio de elementos localizados en un modelo en equilibrio. De modo que cualquier alteración en el esquema supondrá una situación en desequilibrio.

En segundo lugar, cualesquiera sean los cambios pasando de una solución ideal a una solución real del modelo óptimo de localización, siempre habrá una situación de equilibrio lograda por haberse alcanzado, a nivel de cada planta, una ubicación donde se verifica el menor costo total de producción, incluyendo el costo de transferencia.

Por último, la teoría se ocupa de determinar criterios de situación óptima para cada unidad aislada sin reconocer relaciones entre esas unidades. Como consecuencia de ello la forma del espacio es el resultado de una adición de decisiones individuales que pueden o no determinar procesos geográficos de concentración o dispersión.

Esta teoría resulta adecuada para explicar algunos aspectos del fenómeno urbano del AMBA, en especial, la localización de algunas actividades industriales y comerciales en determinadas zonas del territorio. Sin embargo presenta dificultades al tiempo de evaluar las ventajas de la localización tomando en consideración las condiciones socio-ambientales del conglomerado y las normas sobre uso racional del suelo y demás recursos naturales.

III.3.2.2 Análisis funcional

Este enfoque entiende a la configuración espacial como sistema. Reconoce una vinculación estrecha entre un núcleo y el área satelizada, lo que constituye la expresión básica del sistema espacial en su conjunto. Asimismo, acepta como elementos integrantes del fenómeno espacial los flujos que conectan los puntos del sistema respectivo a través de canales específicos. Así, se asume la forma espacial como un sistema interconectado donde las relaciones en ambos sentidos mantienen en funcionamiento el espacio respectivo.

Este enfoque sustenta, además, que la forma espacial –centros y áreas– posee tamaños y límites que difieren de una a otra.

Para ejemplificar este enfoque, Rofman²⁷ expone la teoría de las regiones nodales y lugares centrales, elaboradas por el economista Lösch y el geógrafo Christaller, quienes retoman el análisis de la formación del espacio.

Estas dos teorías resultan complementarias y se basan en cuatro conceptos esenciales: red, jerarquía, funciones y rango de las unidades regionales. Lösch estudia el proceso de formación del espacio denominado región, que supone la confluencia geográfica de diversas unidades productivas y de la población en un todo articulado. Afirma que el individuo resuelve su problema de localización de acuerdo con la obtención de mayores ventajas, como ser, la proximidad a la fuente de trabajo y a las áreas de consumo. Esta variante introduce un puente necesario para incorporar el análisis de la interacción, en el mercado, de los agentes de producción y de consumo.

La región es, entonces, la resultante de la integración entre oferta y demanda de productos. Como Lösch selecciona únicamente factores económicos para definir la región, descartando expresamente los sociales y políticos, las áreas de mercado que delinean son el resultado del juego interconectado de fuerzas puramente económicas, algunas a favor de la concentración y otras a favor de la dispersión²⁸.

Ahora bien, la amalgama de mercados múltiples de diferentes bienes y de distintos tamaños crea una red de áreas de mercados. Los centros de producción de bienes, con su respectiva demanda localizada, se hallan interconectados entre sí por la red de transporte. A su vez, estas redes valorizan unos centros más que otros en tanto en ellos coinciden los núcleos de mayor oferta y de mayor demanda. Surge así el concepto de orden o jerarquía y de rango (tamaño del mercado) en las áreas de mercado. De este modo, las regiones económicas definen una forma espacial en la que cada productor individual maximiza su ingreso y cada consumidor minimiza su costo de accesibilidad para satisfacer sus necesidades.

²⁷ Rofman, op. cit., págs. 26-30.

²⁸ Lösch, August, *The Economics of Location*, Yale University Press, New Haven, 1945, pág. 5.

El modelo teórico se completa con el aporte de Christaller, geógrafo alemán, que propone una descripción de la configuración del espacio similar a Lösch, pero con diferencias en el contenido. Los principios concernientes a red y jerarquía de centros en la organización del espacio se conservan, pero la formalización del proceso ya no descansa en áreas de mercado de productos individuales, sino que se realiza a partir del núcleo que ofrece bienes y servicios. En ese núcleo –centro urbano– se centralizan las actividades de producción y a partir de él debe visualizarse el esquema de asentamiento espacial.

Los principios fundamentales de la teoría destacan como función básica de la ciudad la de ser un lugar central de provisión de bienes y servicios para un área circundante. Producción y consumo están, otra vez, interrelacionados en la definición del subespacio; interrelación que se logra mediante el sistema de transporte que le permite a cada lugar central cumplir su función eficientemente. Sobre esta base, una ciudad se localiza en el punto coincidente con la suma mínima de viajes con respecto a su área tributaria, esto es, el punto central del área que puede proporcionarle máximos beneficios.

El concepto de jerarquía también es dominante en este modelo teórico. Según Christaller, el sistema de jerarquías de la red de centros descansa en tres principios fundamentales que hacen a las correspondientes funciones: el principio de mercado (función económica), el principio administrativo (funciones político-administrativas) y el principio del transporte (minimización de costo por ordenamiento de las distancias entre centros y redes de vinculación).

La combinación de ambas teorías resultaran altamente esclarecedoras en cuanto a la localización de actividades y la morfología urbana y suburbana que adquirió el AMBA como resultado de las fuertes migraciones y de la concentración de actividades productivas en el territorio de la actual Ciudad de Buenos Aires y en los Municipios circundantes con acceso a las vías de transporte –ferroviaria y vial– y a los afluentes hídricos que interconectan la región productiva de la cuenca del Plata.

III.3.2.3 El criterio de eficiencia

Las aproximaciones teóricas descriptas aparecen representadas por leyes que funcionan dejando fuera la estructura productiva y los sistemas de poder existentes en la realidad que pretenden describir o explicar. En cuanto se intenta superponer ambos niveles de análisis, comienzan las primeras discusiones acerca de la mayor o menor adaptabilidad del esquema espacial a los requerimientos del proceso real de producción de mercaderías, de la distribución y consumo y del patrón vigente de asentamiento de los agentes de producción.

Este tercer enfoque intenta evaluar no sólo la compatibilidad entre el comportamiento actual del sistema social y la distribución interrelacionada de procesos en el espacio, sino que estudia principalmente la eficiencia, esto es, el balance entre los insumos del sistema y los resultados que obtiene.

En este sentido existen propuestas opcionales: una partidaria de la distribución homogénea de la población que se lograría por medio de proyectos de descentralización y que tornaría más eficiente el funcionamiento de todo el aparato productivo y el crecimiento de la economía regional. La otra postula mantener el tamaño demográfico del centro urbano mayor que al que le sigue en orden jerárquico, porque de esta manera sus vinculaciones y los flujos con el resto de los subespacios nacionales realimentaría el crecimiento.

Utría al referirse a los “desajustes y deficiencias en la ocupación del territorio” se ocupa del criterio de eficiencia en análisis²⁹. La desigual distribución de los agentes de la producción implicaría una situación deficiente en términos de configuración espacial; por el contrario una más homogénea densidad demográfica daría como resultado una mayor eficiencia de la forma espacial considerada.

Rofman propone como fórmula, para apreciar la eficiencia de un sistema espacial, tomar en consideración cada situación particular en el desarrollo histórico de la estructura social de un espacio dado, frente a la cual la configuración de los elementos existentes en su seno aumente o reduzca el desarrollo o el progreso de la sociedad estudiada. La organización espacial así determinada posee efectos recurrentes en dos niveles: primero, sobre el mismo

²⁹ Utría, Rubén, “Factores institucionales y humanos inherentes a la estructura espacial del desarrollo latinoamericano”, Doc. B-2, Naciones Unidas, Santiago, julio de 1972, pág. 22.

sistema económico-social, condicionándolo y limitando su libre desenvolvimiento a través de las restricciones que surgen de la existencia de un sistema de precios correspondiente a los factores de localización y, segundo, sobre la misma organización espacial en su futuro desarrollo, dado la acumulación de actividades que suelen incrementar los fenómenos localizados.

Para ilustrar el enfoque “eficientista”, podemos tomar la teoría de los polos de crecimiento de Perroux, quien considera los aspectos vinculados al espacio como campo de fuerzas, en el cual la empresa asume un rol definido: “el espacio económico está constituido por centros (polos o focos) de los que emanan fuerzas centrífugas y adonde van a parar fuerzas centrípetas. Cada centro, que es centro de atracción y de repulsión, tiene su propio campo, que está comprendido en los campos de los demás centros”. Como “el crecimiento no aparece en todas partes a la vez; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidades variables en el conjunto de la economía”³⁰.

En la teoría de los polos de crecimiento, los factores esenciales para que el espacio económico los distinga como los agentes estratégicos del proceso de localización de las actividades productivas son dos:

1. La existencia de economías de aglomeración, que se manifiestan en ventajas recibidas por las unidades de producción, tales como: economías de transporte, fácil acceso a las reservas de mano de obra, aumento de la demanda local de productos de todos los distribuidores con la consiguiente economía en las ventas, en variaciones en los costos de la administración de la ciudad calculados por empresa y en el auge de la economía de mercado.
2. La presencia de un proceso motriz respecto de actividades claves dentro del complejo productivo del centro de crecimiento.

Desde esta perspectiva, el espacio está compuesto por una trama finita de polos, de distintos tamaños y actividad, lo que ilustra el carácter concentrado de la distribución territorial del proceso productivo.

³⁰ Perroux, Francois, *Industrialización del siglo XX*, Eudeba, Buenos Aires, 1964, pág. 140-143.

Utilizando estas perspectivas disímiles –en algunos aspectos– pero coincidentes en la consideración de aspectos esenciales del fenómeno urbano: la forma, la funcionalidad y la eficiencia, intentaremos interpretar la configuración y el funcionamiento del AMBA de modo tal que podamos brindar aproximaciones teóricas interdisciplinarias que nos permita contrastar las hipótesis centrales de esta tesis y comprender el contenido de las normas jurídicas que regulan los aspectos centrales de la urbanización y aquellas que pretenden excepcionar su régimen general, sus funciones y su eficiencia.

III.3.3. El fenómeno urbano y el sistema de ciudades

En contraposición a las ideas que proponen la forma urbana como elemento determinante del fenómeno urbano, surgen otras tendencias que comprenden a este fenómeno a través del enfoque sistémico.

Se define el sistema como conjunto de objetos más las relaciones entre esos objetos y entre los atributos de los objetos. Los objetos son las partes o componentes del sistema; en este estudio: las ciudades. Atributos son las propiedades de los objetos; el tamaño físico de la ciudad, su forma (diámetro máximo, su configuración: lineal, concéntrica, estrellada), la cantidad de población, el tipo de actividades que realiza (su especialización: industria, transporte, educación, comercio, cultivo, extracción, forestación, ganadería, pesca etc.).

Las relaciones de un sistema son las posiciones relativas (estáticas) que lo estructuran y las interacciones (dinámicas) que lo comunican y le dan cohesión. En el caso del sistema de ciudades sus relaciones son: la posición de las ciudades en el espacio (distancia entre ellas), el número de ciudades de cada tamaño que hay en el sistema; las complementariedades funcionales entre ellas a nivel industrial; las jerarquías de lugares centrales comerciales que existen entre ellas; las interacciones o flujo de información, personas y artículos (migraciones, comercio, comunicación)³¹.

³¹ Racionero, Luis, *Sistema de ciudades y ordenación del territorio*, Alianza Universidad, Madrid, 1981, pág. 17-19.

Desde esta perspectiva, las ciudades se despliegan sobre el espacio formando jerarquías y zonas de influencia.

Contrariamente a lo que sostuvo Forrester (ver título V.1.4), para esta postura los problemas de una ciudad no se originan solamente en la ciudad y tampoco pueden ser resueltos sólo dentro de ella, sino que el urbanismo está colmado de efectos multiplicadores y por eso la ciudad solo puede entenderse en el contexto de un sistema de ciudades.³²

La influencia del sistema mundial de ciudades sobre lo que sucede dentro de las naciones y regiones es cada vez más importante. Esto se debe a dos motivos: por un lado, todas las naciones del mundo, con contadas excepciones, están adoptando las innovaciones tecnológicas y culturales que se generan en los focos de invención (megalópolis atlántica y eje europeo, que son las capitales del mundo), y el canal de difusión en esos procesos de adopción es el sistema mundial de ciudades; por otro lado, las compañías multinacionales, los mercados comunes y las instituciones de cooperación cultural y económica están dirigiendo a las naciones hacia una futura integración mundial; los canales estructuradores de esas fuerzas integradoras son las ciudades de rango mundial³³. Como consecuencia de ello hoy en día se está demostrando que la integración de ciertos sectores o clases produjo la exclusión de muchos a nivel mundial regional y local.

Los territorios proveen la base vital y ecológica a las ciudades, que diferencian y delimitan sus territorios por sus áreas de influencia.

Aunque administrativamente existan provincias y municipios, el territorio, tal como se estructura funcionalmente por los sistemas de ciudades, se subdivide en continentes, naciones, regiones y comarcas. Estos tipos de unidades territoriales se definen como áreas de influencia de los sistemas urbanos, nacionales, regionales y comarcales. Por todo esto la ordenación del territorio es inseparable de la planificación de las ciudades.

³² Racionero, op. cit., pág.13-15.

³³ En este sentido, expone el Dr. Reca que a nivel mundial existe una fuerte interdependencia entre las grandes áreas metropolitanas, lo que ha llevado a visualizar su integración dentro de un sistema organizado jerárquicamente, en cuya cúspide se encuentra la Megalópolis Atlántica de América del Norte y los Ejes Urbanos Europeos, los cuales constituyen “los centros decisionales” a nivel mundial. Véase Reca, Ricardo, *Derecho Urbanístico*, vol. III, Área Metropolitana, La Ley, Buenos Aires 2002, pág. 48.

Lo que define la posición de una ciudad en un nivel u otro del sistema será la naturaleza de sus funciones dentro del sistema mundial. Serán ciudades de rango mundial aquellas que desempeñen las siguientes funciones: poner en práctica inventos; generar innovaciones intelectuales y culturales; poseer servicios cuaternarios de rango mundial (fundaciones, organismos internacionales), museos, teatros o tiendas a nivel mundial, oficinas centrales de empresas multinacionales. Son ciudades de rango nacional las que desempeñan estas funciones adoptar innovaciones exteriores; servicios cuaternarios de rango nacional; museos, teatros, tiendas a nivel nacional; oficinas centrales de empresas nacionales. Por último, son ciudades regionales las que desempeñan funciones de lugar central para partes o comarcas de la región sus funciones características son mayoristas comercial y terminales de transporte.³⁴

III.3.3.1 El concepto de región

Según enseña Racionero, hay tres maneras de definir regiones: a) uniformes, b) funcionales y c) programáticas.

Las regiones uniformes son territorios o entidades locacionales que en algún aspecto son homogéneos. Por ejemplo, en ellas se habla una misma lengua, o la población vive de la misma actividad económica preponderante, o todos practican la misma religión. Los territorios son contiguos y las variables son atributos de esos territorios.

Las regiones funcionales son territorios o entidades locacionales que tienen más interacción entre sí, que con las áreas exteriores. Algunos ejemplos de variables de interacción pueden ser: el número de viajeros entre zonas o áreas, el número de llamadas telefónicas, el número de suscriptores de un diario, el tonelaje de transporte entre zonas. Un caso particular de región funcional es la región “nodal”. Se llama así aquella que posee un punto singular que tiene mayor interacción con todas las entidades locacionales que éstas entre sí. En este sentido, la Ciudad de Buenos Aires asume la función de región nodal en el

³⁴ Racionero, L., op. cit. pág. 37-39

AMBA y en la interacción entre el sistema nacional de ciudades, es decir, respecto las ciudades capitales de las provincias.

Las regiones programáticas son las definidas por el sector público a efectos de desarrollar en ellas una actuación o un plan. En este aspecto, para la regulación del fenómeno urbano del AMBA, se han sucedido una serie de estrategias planificadas desde el Estado, como antecedentes más recientes podemos mencionar: el Plan Regulador de la Ciudad de Buenos Aires (1958), Sistema Provincial y Acción para el Desarrollo (COPRODE 1967), Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE 1977), Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB 1978), Proyecto “Baires 2000”, Proyecto ‘90 (CONAMBA 1989), Plan Quinquenal 1996-2000.

Por lo tanto, no hay un modo absoluto de definir una región. Un mismo territorio tendrá tantas delimitaciones regionales como objetos de estudio. De un modo aproximado, las regiones históricas clásicas que son las más utilizadas en el planeamiento suelen ser ámbitos territoriales de unos 300 Km. de diámetro en torno a una ciudad de más de 500.000 habitantes.

Si se define por criterios de interacción funcional, la región es el área de influencia de una gran ciudad. Si se define por criterios de homogeneidad, la región es un área de comunidad cultural.

Dentro de estos ámbitos territoriales regionales, existen sistemas de ciudades, en cuya cúspide está la ciudad capital regional. La estructura espacial del sistema de ciudades regional, puede favorecer o retardar el desarrollo económico y cultural de la región. Si el sistema es equilibrado en tamaños y bien distribuido en el espacio, las innovaciones que causan el desarrollo económico y social se difunden por el territorio. Pero si es desequilibrado en tamaños, o mal repartido por el territorio, o mal conexas, los procesos de difusión se cortan y las innovaciones no pasan a los otros niveles de la jerarquía de ciudades y no se difunden por la región.

De ahí la necesidad de ordenar los sistemas regionales de ciudades, para que sean canales y no barreras, en el proceso de difusión de innovaciones.

III.4 CONCLUSIONES PRELIMINARES

El fenómeno urbano puede abordarse como objeto de conocimiento válidamente tanto por los enfoques lógico-dialéctico como estructuralista. Del análisis y comparación entre ambos se advierte que no resultan contradictorios en sus aspectos fundamentales. La teoría de la forma, que se fundamenta en la centralidad como elemento determinante de las formas que adquiere el territorio sobre el cual influye la ciudad y la dialéctica entre las diferencias y contradicciones de su contenido, sirve para explicar el fenómeno urbano en forma aislada –sin incluir en el análisis las relaciones con otras zonas o regiones del territorios con los que siempre mantiene algún tipo de contacto– y desde adentro; es decir, se interesa por el comportamiento interno del sistema urbano. En cierta forma, esta visión localista puede asemejarse a la propuesta de Forrester.

Siempre que se interprete que ese recorte del fenómeno se realiza a los fines de elaborar estrategias para el abordaje e intervención adecuadas por parte del gobierno local, sin obviar que resulta imposible aislar al fenómeno urbano de su entorno con el cual se relaciona en forma positiva o negativa y que esto ocasiona distintas reacciones sobre el sistema, la postura lógico-dialéctica propuesta por Lefebvre resulta compatible con el modelo sistémico que sustenta Racionero.

La principal diferencia entre ambos, y que pareciera fomentar el desacuerdo, se motiva en el enfoque o lugar desde donde se analiza el fenómeno urbano. Por lo tanto, al variar el enfoque no es posible comparar ambas teorías porque en realidad se abordan problemáticas distintas, y justamente esto es lo que avala o posibilita la correlación entre las dos posturas: una es localista y la otra es totalizadora del fenómeno urbano.

Por otra parte podrá advertirse en el desarrollo de la tesis que los diferentes enfoques teóricos presentados en este capítulo resultan pertinentes para arribar a una comprensión integradora del objeto de estudio.

El enfoque del fenómeno urbano que realiza la ecología, en especial lo referente al hábitat urbano espontáneo y al hábitat urbano planificado, será de utilidad al interpretar las dos unidades u objetos de observación en la Provincia de Buenos Aires: los asentamientos informales y las urbanizaciones privadas. Aunque, deberán realizarse los ajustes necesarios en atención a la particularidad que adquiere este fenómeno como consecuencia del alto grado de dispersión social y heterogeneidad que presenta la estratificación de la estructura social argentina durante el período seleccionado (1990-2000).

Por su parte, las teorías económicas resultan de gran utilidad y aplicación al describir las regiones que conforman los distintos aglomerados urbanos tanto en el territorio nacional (cuya descripción general se presenta en el capítulo V) como en la Región Metropolitana de Buenos Aires: objeto de observación empírica de la tesis cuyo análisis y descripción se abordará en los capítulos VII, VIII y IX.

CAPITULO IV

Antecedentes históricos de la formación del territorio rioplatense

En la presente investigación consideramos pertinente utilizar la variable histórica para estudiar el fenómeno urbano porque centramos el estudio en un universo comprendido dentro de las ciudades occidentales pos-industriales, resultando indispensable efectuar una revisión de las distintas teorizaciones respecto del origen y génesis de las ciudades, con la finalidad de estipular las categorías de ciudades que tomaremos como marco de referencia e inferencia de nuestras hipótesis de trabajo.

Recurrimos a la interpretación histórica tomando la propuesta de Max Weber, quien focaliza la observación de los fenómenos sociales en los cambios históricos particulares de la estructura social. Propone como metodología de la investigación social la comprensión del sentido mentado de la acción social, utilizando la explicación causal para lo cual se requiere la interpretación histórica del fenómeno social.

El presupuesto teórico que elaboramos, para justificar el desarrollo del presente capítulo, sostiene que la organización de la vida social urbana es un sistema cultural predominante en el mundo. Es por eso que necesitamos explorar el origen de esta cultura y las distintas formas o modelos en que se ha manifestado.

Abordaremos aquí las principales teorías que describen y explican el origen histórico del fenómeno urbano. Comenzaremos con un desarrollo sobre el origen de las ciudades en Occidente, luego realizaremos una secuencia cronológica de la fundación de

las ciudades en Latinoamérica y finalmente describiremos en forma puntual los distintos asentamientos en la región rioplatense.

El objetivo específico de este tratamiento es obtener elementos que nos permitan establecer relaciones de correspondencia entre los patrones predominantes de ocupación territorial en la etapa fundacional y la actual conformación del medio urbano en aquella región.

IV.1 EL ORIGEN HISTÓRICO DE LAS CIUDADES DE OCCIDENTE

El origen de la ciudad se remonta a los primeros asentamientos humanos, es decir, desde el momento en que los grupos dejaron de trasladarse periódicamente para convertirse en pueblos sedentarios. Aparentemente en esta nueva forma de organización social, se experimentó la necesidad de contar con una zona resguardada, natural o artificial, que cumplía dos funciones paralelas: un centro de reunión comunitaria –culto a los dioses, asambleas– y un lugar de protección¹.

En este sentido, era imperioso contar con un ejército protector, porque en caso de invasión, es preciso encontrarse a salvo del enemigo. Los primeros edificios construidos por el hombre fueron, al parecer, recintos protectores. A partir de este momento, el fenómeno de la fortificación surgirá como factor social y político: “...Durante siglos, los muros de las ciudades fueron mucho más que un simple artefacto militar, poseían también un importante valor simbólico y se utilizaban efectivamente para delimitar un área sujeta a leyes y costumbres diferentes del resto del territorio...”²

Con estos datos iniciales podemos sostener que los factores o condicionantes que han influido en la constitución de las ciudades fueron múltiples y simultáneos, además, cada ciudad ha experimentado su propio proceso histórico particular, donde han intervenido variables de distinta índole: económicas, ambientales, geopolíticas, religiosas,

¹ Pirenne, Henri, *Las ciudades medievales*, colección Hombre y Sociedad, Princeton University Press, New Jersey, 1925, págs. 45-46.

culturales y sociales. Esta afirmación se hace evidente cuando indagamos sobre el origen de una ciudad. Sin embargo, pese a la particularidad del fenómeno considerado en forma individual, también es posible considerarlo como un fenómeno general, es decir, social y cultural en tanto es una forma de organización social presente en todas las regiones del mundo pese a la diversidad histórica, geográfica y cultural de los pueblos. Aceptamos entonces que es posible hacer un estudio histórico social que permita generalizar el fenómeno de la urbanización como parte fundamental de la vida social.

A continuación, presentamos una probable secuencia cronológica sobre las funciones que cumplió la ciudad, entendida como medio el propicio para la organización del grupo humano y como forma de centralizar el poder: político, económico, productivo y comunicacional. En atención a que no existen coincidencias entre las distintas explicaciones que la ciencias sociales han brindado sobre el fenómeno de la segregación y aglomeración urbana, advertimos que para elaborar esta secuencia hemos seguido determinadas corrientes del pensamiento y deseamos las propuestas teóricas que consideramos inapropiadas, identificándolas en cada oportunidad.

IV.1.1 La ciudad política

Suele sostenerse que la agricultura fue el condicionante que segregó lentamente la vida urbana, sin embargo nos parece más aceptable la teoría de Lefebvre quien sostiene que la vida social organizada fue acompañada de la ciudad política y precedida por la agricultura y de la aldea.³

En efecto, la ciudad política se gestó con el asentamiento de hábiles conquistadores quienes convertidos en protectores sentaron las bases sólidas para la actividad agrícola de los pobladores de las áreas territoriales a las cuales podía alcanzar su protección. Luego se asentaron allí otros miembros poderosos de los grupos humanos: sacerdotes, príncipes, nobles, jefes militares, administradores y escribas. En esta fase

² Martinotti, Guido, “La población de la nueva morfología social metropolitana. Reflexiones a partir del caso italiano”, en *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Jordi Borja, Manuel Castells y otros, Sistema, Madrid, 1990, pág. 118.

³ Lefebvre, Henri, *La revolución urbana*, Editorial Alianza, Madrid, 1972, pág. 14.

tuvo un papel importante la escritura, en tanto que quienes dominaban este arte eran los únicos privilegiados cuya palabra (opinión) tenía importancia, es decir, poder.

Así, podemos afirmar que la ciudad política no se concibe sin la función protectora y sin la escritura –documentos, órdenes, inventarios, percepción de impuestos– aunque su existencia implicó también un artesanado e intercambios, indispensable para procurarse herramientas para la guerra y el ejercicio del poder. Entonces la ciudad política dirigió los trabajos agrícolas y dominó cierto número de aldeas.

Sin embargo en forma asociada a esta organización política de la sociedad aparecieron el intercambio y el comercio, indispensables tanto para sobrevivir como para aportar riqueza y movimiento de bienes, servicios y personas. Sin embargo, la ciudad política resistió con toda su energía porque se vio amenazada por el mercado, la mercancía, los comerciantes y su tipo de propiedad. Innumerables hechos de la historia testimonian tanto la existencia como las prohibiciones de instalar las mercancías en el ágora considerado espacio libre, destinado a encuentros políticos. Pese a ello, a fines de la Edad Media, en el occidente europeo, la mercancía, el mercado y los mercaderes se introducen triunfalmente en la ciudad.⁴

Para ilustrar la injerencia de la actividad comercial respecto de la ciudad política, aceptamos las hipótesis de Pirenne sobre la importante función que cumplió el mar en el sostenimiento del Imperio Romano. En este sentido, no cabe dudas de que el mar representó al mismo tiempo la garantía de la unidad política y económica del Imperio, toda vez que, ni el gobierno ni el abastecimiento serían posibles sin esa gran vía de comunicación. Resulta interesante observar cómo, al envejecer, el Imperio acentuó aun más su carácter marítimo y comercial proporcionando bases sólidas para gestar un nuevo modelo de ocupación territorial, la ciudad sustentada en el intercambio.

IV.1.2 La ciudad mercantil

⁴ Lefebvre, op. cit. pág.16.

En efecto, a partir del siglo III aquella civilización evidenció una indudable decadencia, la población disminuyó, así como las fuentes de energía y los gastos del gobierno –en su esfuerzo por sobrevivir– provocaron una fuerte explotación fiscal sobre los pobladores. Sin embargo, esta decadencia de la región continental no afectó a la principal actividad del Mediterráneo: la navegación y el comercio. Así su capital continental, Roma, es abandonada en el siglo IV en beneficio de un puerto admirable, Constantinopla. A partir de este siglo sólo en Oriente existieron realmente grandes ciudades y es allí donde se concentraron las industrias de exportación, particularmente las textiles, cuyo mercado es el mundo romano.

Con la llegada de los germanos a la región, al derrocar el Imperio, no se produjo el reemplazo de la vida urbana y el comercio por una economía agrícola sin intercambio. Por el contrario, las ciudades continuaron siendo el mercado de los campos circundantes y el domicilio invernal de los grandes propietarios de la región; y cuando tenían una ubicación favorable auspiciaban como centro del comercio. Es decir que el propósito de los invasores no era aniquilar las ciudades del Imperio sino instalarse y gozar de ellas; de hecho, conservaron mucho más de lo que destruyeron o aportaron de nuevo. Concluye Pirenne que la pretendida repulsión de los bárbaros por las ciudades es una fábula que la realidad ha desmentido. Un estudio estadístico que se realizó sobre las ciudades de Francia e Italia demostró que la mayoría de sus ciudades actuales se alzan en donde se alzaron las ciudades romanas y que sus nombres, suelen ser, solo una transformación de los nombres de éstas.

La ciudad mercantil se inserta definitivamente en Europa Occidental, aproximadamente en el siglo XIV luego de haber superado los distintos vaivenes producidos por las invasiones islámica y nórdica durante el siglo IX. Europa comienza a recuperarse, logrando salir del aislamiento y de la economía de subsistencia, a partir del siglo XI cuando las guerras Santas repliegan al islamismo y recuperan el dominio sobre el Mediterráneo.

El intercambio comercial se convierte en función urbana, aunque en la relación entre la ciudad y el campo la primacía correspondía a este último por su función productiva y por el status social que tenían los terratenientes, quienes concentraban el poder económico y político sobre sus feudos.

En los siglos XVI y XVII se invierte la orientación, se produce la inflexión de la realidad social hacia lo urbano. Este cambio se asocia al crecimiento del capital comercial, a la existencia del mercado y al proceso de secularización. La ciudad comercial prosiguió su camino ascendente dando lugar a la aparición del capital industrial que en poco tiempo transformó la realidad urbana, afectando sus funciones, su forma y su contenido.

IV.1.3 La ciudad industrial y la ciudad post industrial

Sabemos que el proceso industrial surgido del conocimiento científico y su aplicación tecnológica, dio lugar a una nueva forma de transformación de la materia prima, de acumulación del capital, de división social del trabajo y de satisfacción de las necesidades humanas.

Esta industria -que produce en serie- se implantó cerca de las fuentes de energía, de las materias primas y de las reservas de mano de obra. Cuando se aproximó a la ciudad fue para acercarse a los capitales, a los mercados, a los servicios de tipo secundario y a la mano de obra abundante sostenida a bajo precio.

El proceso de concentración urbana se desencadenó con las modificaciones en la unidad productiva motivada por las relaciones complementarias entre los insumos necesarios en cada etapa del ciclo productivo. Es decir, la proximidad física entre la unidad productiva y fuentes de aprovisionamiento de materias primas, energía, mano de obra, transporte y servicios financieros y administrativos.⁵

La ciudad industrial provocó una enorme concentración (de agentes, actividades, riquezas, objetos, instrumentos, posibilidades, ideas) que impactó sobre la conformación urbana generando una nueva realidad no prevista ni planificada (periferia, extrarradios, residencias secundarias, satélites etcétera), esta ciudad morfológicamente se manifestó como una “mancha urbana”. La ciudad industrial adopta en esta fase la función y el aspecto de una unidad productiva compleja.⁶

⁵ La descripción y desarrollo de este tipo de ciudad fue detallada en el capítulo III.

⁶ Lefebvre, op. cit., págs. 17-21.

Mientras en los orígenes la segregación urbana respondía a las necesidades de defensa y protección, en la época de la industrialización este proceso parece responder, sobre todo, a estímulos de naturaleza tecnológica y de organización del sistema productivo. No debemos olvidar que este proceso de industrialización coincidió con la explosión demográfica ocurrida fines del siglo XIX que expulsó a los habitantes rurales hacia los centros urbanos.

Sin embargo, la industria resultó un factor inestable y desequilibrante en el fenómeno de urbanización. La inestabilidad se presentó porque al poder instalarse en cualquier sitio, llegó a las ciudades preexistentes o las creó ex profeso, del mismo modo se alejó de ellas sin que dicho alejamiento le pudiera interesar ni afectar. El desequilibrio se produjo por la degradación del medio urbano y de los recursos naturales de la zona o área donde se implantó.

IV.2 EL ORIGEN HISTÓRICO DE LAS CIUDADES EN LATINOAMÉRICA

Para desarrollar la historia de las ciudades en América Latina es necesario plantear una serie de etapas en las que se ha configurado la ocupación territorial urbanizada en el continente sur americano. En general, se afirma que el poblamiento americano se sucedió en tres etapas, aunque no todos los pueblos de América del Sur pasaron por todas ellas, que abarcan desde las asociaciones indígenas primitivas hasta la consolidación de las sociedades desarrolladas. La primera corresponde a las sociedades igualitarias compuestas por grupos de familias, localizados en bandas, tribus o aldeas, que hacen un uso natural del suelo y de la tierra sin implementar técnicas más que el ciclo natural de la vida animal o vegetal, ni especificar ningún modelo territorial de ocupación. La segunda se caracteriza por el cacicazgo que lleva implícito el concepto de dominio y supone un modelo jerarquizado de la estructura social. Aunque en un primer momento se reduce a la presencia de un individuo distinguido de los demás miembros del grupo que cumple funciones de organizador con cierto carácter sagrado o religioso. Por último, la tercera se caracteriza por la presencia de sociedades estratificadas y un Estado constituido como órgano de gobierno. Aquí es cuando apareció claramente la división

social del trabajo que favoreció a su vez la formación de centros urbanos y el aumento de la población necesaria para tal división.

Atento a que no hay uniformidad entre los investigadores en cuanto al número de habitantes que poblaron el continente americano en el momento de la conquista española⁷ y considerando que a los fines de esta tesis resulta más fructífero conocer la distribución espacial de la población aborigen más que su densidad, no profundizaremos en este aspecto. En cambio, privilegiaremos el estudio del modelo territorial de ocupación por considerarlo un buen indicador del tipo de dominación⁸ que se ejercía en este territorio cuyas bases permitieron establecer y consolidar la dominación española sobre el continente sur americano.

Quienes se han dedicado al estudio de estas sociedades sostienen que la ocupación territorial se deriva de la evolución económica y sociocultural de cada grupo, y que esto determina una mayor densidad en algunas áreas, como por ejemplo, el área centro andina; y además se manifiesta en el establecimiento de un mayor número de ciudades.

IV.2.1 Período precolombino

En cuanto al desarrollo urbano se sostiene que casi todas las ciudades precolombinas se originaron en una aldea agrícola o en un centro religioso alrededor del cual surgieron las viviendas y otros edificios complementarios destinados a servir a una población con residencia permanente. Además las grandes ciudades fueron construidas o remodeladas por mandato de algún miembro de la teocracia o elite gobernante.

Vale como ejemplo la obra que ordenó Pachacuti, emperador inca entre 1438-1471, delineando el trazado general de Cuzco, las proporciones de la gran plaza central, y

⁷ Algunos defienden la tesis de la existencia de núcleos de entre 5.000 y 15.000 habitantes en los que podrían darse las condiciones para la existencia del fenómeno urbano (Borah, Woodrow, "Aspectos demográficos y físicos de la transición del mundo aborigen al mundo colonial", en Hardoy, Jorge E., *Ensayos históricos-sociales sobre la urbanización en América Latina*, Ediciones Siap, Buenos Aires, 1978, págs. 59-89). Otros defienden la idea de que la población existente en el momento de la conquista estaba compuesta únicamente por pueblos recolectores y cazadores organizados en sociedades igualitarias.

la construcción de edificios y obras de canalización y terrazas de cultivo; estas obras fueron las que encontraron los españoles al entrar por primera vez en la ciudad en 1533. Los caminos del Inca —se trataba de sistemas o series de postas, consistentes en lugares de reabastecimiento y refugio llamados “tambos”— atravesaban las áreas centrales de cada una de las ciudades que integraban su dominio.⁹

En general la planificación urbana reflejaba la preocupación por la calidad del medio ambiente del centro de la ciudad y de los barrios centrales donde vivían la elite y sus colaboradores inmediatos, los artesanos, los artistas, los burócratas, los jefes militares menores, los comerciantes y sus sirvientes. Pero la planificación urbana no alcanzó a la periferia de las ciudades, posiblemente dispersos, de baja densidad y pobre calidad, sin servicios, formados por simples viviendas auto-construidas con materiales perecederos, no muy diferentes a las viviendas rurales.¹⁰

IV.2.2 Período colonial

Las etapas de conquista y colonización en América del Sur constituyeron el germen de un nuevo proceso de urbanización que se asentaría sobre un territorio ocupado anteriormente por grupos precolombinos¹¹. Desde 1520 hasta 1580 se fundaron la gran mayoría de las ciudades y asentamientos en América hispánica, concentradas en algunos espacios, como Venezuela o Perú, mientras que otros quedaban menos urbanizados, como el del Río de La Plata o Ecuador.

Al comienzo se establecieron en regiones donde predominaban importantes grupos de población indígena, preferentemente en los Andes centrales, lugar de residencia de la civilización inca; es decir que sólo en la América andina el proceso de urbanización es original, ya que la ciudad no surge de la colonización española. El sistema

⁸ Tanto la idea de “modelo” territorial como la de “tipo” de dominación, responden al postulado. Cfr. Weber, op. cit. pág. 17.

⁹ Denis, Paul, “Metrópolis y Ciudades Grandes en América Latina. Planificación urbana desde la época colonial y nueva dimensión del urbanismo: tendencias actuales, problemas y perspectivas”, inédito, octubre de 1997, pág. 4.

¹⁰ Idem, pág. 4

¹¹ En este punto es necesario señalar que son marcadas las diferencias que existieron entre el proceso urbanizador emprendido por la colonización española y por la colonización portuguesa en el territorio de América del Sur; aunque se pueden encontrar rasgos comunes en la historia urbana de la colonización.

urbano que esta cultura sedentaria había logrado estructurar, con sus sistemas administrativos y vías de comunicación, era un fenómeno aislado en América del Sur que permitió su subsistencia en épocas posteriores a la conquista¹².

De modo que los primeros asentamientos de los conquistadores funcionaron como centros de irradiación y apoyo localizador en núcleos urbanos¹³. Desde Venezuela se fundaron ciudades en Colombia; desde Perú ciudades en Ecuador, Bolivia, Chile y el Noreste argentino; y directamente de España se fundan las ciudades en el Río de la Plata.

La primera ola fundacional partió de la decisión de los conquistadores: un ejército, acompañado de un grupo de personas y con cierta autoridad, elegía el lugar más o menos apropiado e instalaban allí al contingente humano con intención de establecerse definitivamente. Casi siempre estaban conformadas por fuertes construidos para defenderse del ataque de los indígenas. Contaban con pocos habitantes, salvo en el área andina, y dependían por completo de la Corona¹⁴.

La ideología¹⁵ de la ocupación consistía en dominar el espacio y sus riquezas, y someter a la población autóctona. El fundamento es teológico y jurídico¹⁶. La ciudad se

¹² La caída del imperio incaico fue trágica y rápida tras el debilitamiento de su estructura territorial, por la guerra civil que se había desatado entre los partidarios de Atahualpa y los de Huáscar, hijos de Huayna Cápac, y las enfermedades o epidemias que diezmaron la población nativa.

¹³ Esto permite afirmar que el proceso urbano de los tiempos coloniales fue centrifugo (Morse, Richard, "Investigación reciente sobre urbanización latino-americana: exámenes selectivos y cometarios", en *Latin American Research Review*, Jorge B. Alan y Elizabeth J. Elin (trans.), Departamento de Sociología de la Universidad de Texas, Austin Texas 1968, pág. 8.

¹⁴ Las ciudades agro-militares de la América central de España sirvieron de modelo para el asentamiento urbano en Hispanoamérica, no solamente porque los colonos de la parte central de España tuvieron una influencia determinante en la colonización de ultramar, sino también porque el modelo de la conquista del Nuevo Mundo obedeció a fuerzas y circunstancias análogas a la Reconquista insular. En este aspecto resulta contrastante la colonización del Brasil por los portugueses, que parece reproducir el modelo de las ciudades agro-comerciales y marítimas vigentes en Portugal a fines de la época medieval. Sus asentamientos urbanos se producen en las costas, las ciudades son modestas en extensión y en apariencia, generalmente espontáneas o naturales en su trazado. A diferencia de los españoles que se establecieron cerca de las fuentes de mano de obra indígena, los portugueses recurrieron a su fuerza de trabajo nativa en el interior del territorio y la trasladaban a las plantaciones costeras. (Véase Morse, Richard, op. cit. pág. 3).

¹⁵ Esta ideología se corresponde con una de las afirmaciones iniciales que sostiene Costa en el análisis de la organización territorial del Virreinato del Río de la Plata: "En primer lugar debemos reconocer que a lo largo de la historia, la localización y la evolución de los asentamientos urbanos ha sido consecuencia de la **distribución del poder político y económico**". (Costa, Víctor, *La ciudad como ideología*, auspiciado por Fundación Confederal, Buenos Aires, 1996, pág. 8, el subrayado es nuestro.)

¹⁶ Como ejemplo se toma el acta fundacional de la ciudad de Buenos Aires: Torre Revello, José, *Acta de fundación de la ciudad de Trinidad del Puerto de Santa María de Buenos Aires. El 11 de junio de 1850*, Institución Cultural Española, Buenos Aires, 1955, edición conmemorativa de 1375° aniversario de la fundación.

establece como núcleo de los procesos que ocurrían en todo su territorio jurisdiccional. La red de ciudades debía crear un mundo dependiente de la metrópoli, es decir, convertirse en la periferia del mundo metropolitano europeo.

Así las ciudades se instauraban mediante el acto fundacional¹⁷ y constituían un instrumento de ocupación del espacio, más formal que real.

España produjo en América un modelo de ciudad fácilmente reconocible por: a) la sencillez de su trazado: una planta central configurada por la plaza; b) la ubicación de los elementos jerárquicos: la catedral; el cabildo y la casa de la gobernación alrededor de la plaza; c) el perfil chato de la ciudad, apenas quebrado por las torres y cúpulas de sus iglesias y d) por la escasa variedad de otros elementos arquitectónicos, salvo las arcadas que rodeaban la plaza de armas. “...En conjunto conforman un modelo muy práctico, que podía ser trazado con rapidez y sin recurrir a técnicos especializados, con la simple belleza que otorgan a una ciudad la unidad de los materiales utilizados...”¹⁸

Sin embargo, el diseño de las redes urbanas no fue pensado, porque no se conocía la geografía del nuevo mundo y porque las barreras naturales y las distancias dificultaban el transporte entre las regiones. Por otra parte, la política comercial de la Corona prácticamente no alentaba centros de producción económica complementarios. Las ciudades del nuevo mundo tendían a relacionarse individualmente con la metrópoli de ultramar, pero servían de puntos de irradiación para la conquista del territorio aún inexplorado, ésta era la función que cumplieron las ciudades territoriales¹⁹.

Sin embargo, el control del vasto territorio de América del Sur se logró mediante las instituciones jurídicas creadas con ese objetivo. Así, el territorio se dividió en: Virreynatos, Reales Audiencias, Gobernaciones, Corregimientos e Intendencias. Esto permitió el control humano, político y económico de un inmenso territorio, con una

¹⁷ A continuación se cita textualmente el acto formal de fundación efectuado por Juan de Garay: “...en nombre de la majestad real del Rey don Felipe nuestro señor, once días del mes de junio del año del nacimiento de nuestro Redentor Jesucristo, de mil y quinientos y ochenta años, estando en este puerto de Santa María de Buenos Ayres, que es en las provincias del Río de La Plata, intitulada nuevamente la Nueva Vizcaya, hago y fundo en el dicho asiento y puerto una ciudad, la cual pueblo con los soldados y gente que al presente tengo y he traído para ello...” (Torre Revello, op. cit., pág. 31, véase texto completo en el Anexo).

¹⁸ Hardoy, Jorge, “El modelo clásico de la ciudad colonial hispanoamericana”, *Actas del XXX-VIII Congreso Internacional de Americanistas*, Munich, 1972.

¹⁹ Esta forma de organización territorial se desarrolla en el punto VI.3.1.

asombrosa continuidad en el manejo del control, lo que permitió que una minoría lo hiciera funcionar.²⁰

IV.2.3 Período independiente

La progresiva independencia de los espacios que antes constituían los virreinos, reinos, gobernaciones o provincias marca el inicio de las nuevas naciones sudamericanas. Los territorios que antes pertenecieron a las antiguas divisiones políticas coloniales comienzan a erguirse como repúblicas con plena soberanía y buscan acuerdos legales para edificar los nuevos estados que se abren al mundo decimonónico.

La independencia trajo muy pocos cambios a los esquemas de urbanización. Se resaltó la importancia de los centros de poder, favorecidos por su localización, por su influencia política y por la creciente concentración de las más diversas actividades. Por otra parte, las guerras de la independencia y su secuela de conflictos civiles, nacionales y regionales desolaron el interior de las nuevas repúblicas, endeudaron a sus gobiernos²¹ y produjeron el despoblamiento de algunos de los antiguos centros urbanos.

A principios del siglo XIX el crecimiento de la población total de cada país, con excepción de Brasil, fue lento. El aumento de población, capacidad productiva, ingreso y poder se han producido, casi con exclusividad, dentro o alrededor de las ciudades más densamente pobladas y desarrolladas, que ocupan una posición central con respecto al resto del territorio.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, los países de América del Sur experimentaron una importante urbanización, en especial Argentina y Uruguay, debido a varios factores fundamentales que mencionaremos a continuación:

²⁰ Lou, Martín; Aunciación y Benasayag, María y Múscar, Eduardo, *Proceso de urbanización en América Latina*, Colección Mapfre, Madrid, 1992, págs. 106-109.

²¹ En punto al endeudamiento cabe citar el Decreto del mes de abril de 1822 por el cual el gobierno de Buenos Aires considera que las propiedades del Estado son las que garantizan la deuda pública, hacen a los recursos extraordinarios y dan mayor impulso y progreso al país; por eso dispone hasta la sanción de la ley sobre tierras, que no se expedirá título de propiedad, no pondrá en remate tierras públicas ni se admitirá denuncia de tierras. Por Decreto de Martín Rodríguez, en julio del mismo año, se dispone que la tierra pública sólo será objeto de enfiteusis, con arreglo a la ley de tierras.

1) La inmigración europea²² que fijó su residencia en mayor medida en centros urbanos existentes o recién creados. Las ciudades portuarias cobraron mayor importancia y se convirtieron en centros de atracción.

2) La agricultura que actuó como factor aglutinante de mano de obra y promovió la fundación de centros urbanos en el interior despoblado, desde donde se pudiera dirigir y organizar la vida rural²³.

En cuanto al factor agrícola de urbanización se debe incluir la nueva forma de producción en monocultivo que producen migraciones interregionales periódicas de trabajadores agrarios hacia los centros urbanos.

3) A partir de 1940 con la implementación de las industrias comienzan a concentrarse en las ciudades más importantes la instalación de servicios y de recursos financieros, lo que provocó la migración interna y llevó a los centros urbanos a ejercer una influencia creciente respecto de los núcleos menores.

Las ciudades ejercieron sobre la población rural un atractivo múltiple por el aumento de los servicios, de comodidades materiales y por la posibilidad de lograr una seguridad económica.

En síntesis puede sostenerse que el territorio latinoamericano se urbanizó históricamente mediante la intervención de tres grandes procesos fundacionales: el primero se forjó con las ciudades precolombinas, el segundo con la conquista española y el tercero con la ola inmigratoria a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, modificándose el sistema urbano con la industrialización que fomentó el traslado de la población de pequeños centros hacia las grandes ciudades, por lo general las ciudades capitales.

²² Este factor se desarrolla en detalle más adelante al tratar la inmigración en el caso argentino, conjuntamente con otros condicionantes demográficos.

²³ Entre los años 1870 y 1900 se produjeron importantes cambios en la estructura espacial que afectaron el sistema urbano colonial de varios países de América del Sur: en el centro y litoral de la Argentina; centro y norte de Chile y del Uruguay; centro y sur del litoral de Brasil; y en áreas localizadas de Perú y Bolivia. Estos cambios se relacionan con la situación de rol como productores de alimentos y materias primas para los países de Europa y de los Estados Unidos. Mientras que la mayor parte de los territorios nacionales de los países mencionados permaneció en el aislamiento de los siglos anteriores. (Ver Denis, Paul., op. cit., pág. 11).

IV.3 EL ORIGEN HISTÓRICO DE LAS CIUDADES EN LA REGIÓN RIOPLATENSE

El descubrimiento, conquista y poblamiento del actual territorio de la República Argentina nace de tres puntos fundamentales. El primero desde el Alto Perú, penetra Jujuy, Salta, Tucumán, tierras altas y bajas en Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero y Córdoba para unirse a Buenos Aires. El segundo proveniente desde Chile (transcorderano), penetra Mendoza, San Juan, San Luis y se adentra hasta Santiago del Estero. Y el tercero desde Asunción, pasando por Corrientes, Santa Fe hasta Buenos Aires y sigue el curso del Río Paraná al Plata.

Estos tres cauces en la etapa primaria marcan las ciudades territoriales: en la zona central y nordeste del país aparecen como primera creación Santiago del Estero seguida por Tucumán, Córdoba, Salta, La Rioja, Jujuy y Catamarca. En la región del Río de La Plata, Santa Fe, Buenos Aires y Corrientes. En la comarca de Cuyo, las ciudades de Mendoza, San Juan y San Luis.

En cuanto a la ciudad de Buenos Aires cuya primera y fallida fundación fuera intentada por Pedro de Mendoza (1536), quizá en un emplazamiento cercano al actual Belén de Escobar, aparece sólo como precursora de la fundación por Juan de Garay (1580).

El sistema urbano en la región del Río de La Plata se estableció progresivamente, según lo desarrolla Razori²⁴, en distintas etapas de ocupación del territorio. Esta ocupación se produjo primero por parte de los pobladores originarios, luego por los colonizadores españoles y finalmente, por los pueblos libres, después de las guerras por la independencia de la metrópolis española.

1. Etapa de ocupación autóctona: la ciudad aborígen precolonial.
2. Etapa de ocupación colonial: la ciudad territorial y el fuerte (colonización 1536 a 1683), la reducción, la ciudad por urbanización deliberada

²⁴ Razori, Amilcar, *Historia de la Ciudad Argentina*, Imprenta López, Buenos Aires, 1945, págs. 19-94 y 101-468 del TºI, y el Tº III completo.

durante la colonia y la ciudad por aglomeración espontánea luego de 1536.

3. Etapa de ocupación de nativos independiente: la ciudad por urbanización deliberada después de 1810.

A continuación describimos las etapas de ocupación territorial que contribuyeron a la formación del sistema urbano argentino.

IV.3.1 La ocupación territorial precolombina

Aun cuando los españoles siempre consideraron al territorio que ocupa la región rioplatense como desierto –siendo éste el término utilizado para designar el *hinterland* hasta fines del siglo XIX–, el territorio tenía ocupantes y eran los nativos. Si bien existen controversias sobre el número real de los habitantes de la zona²⁵ y la adscripción étnica de los primeros pobladores, la región donde se estableció la ciudad de Buenos Aires era un territorio de frontera entre varias culturas indígenas. Se trataba de una zona neutral utilizada al menos por dos grupos importantes: los guaraníes en su extremo sur y los querandíes, en su extremo oeste, junto con otros grupos menores como por ejemplo los chaná.²⁶

Es por ello que los casos de fundación de pueblos nuevos sobre emplazamientos de asentamientos indígenas no son usuales en esta región y pueden considerarse de importancia secundaria para la evolución posterior de los asentamientos urbanos.

Como ya lo adelantamos en el punto IV.2.1 el único sistema urbano aborígen existente en el territorio de Sur América, al momento en que arribaron los españoles, lo consolidó el pueblo Inca que no había alcanzado a extenderse hacia la región rioplatense,

²⁵ La información disponible indicaría que en el momento de la conquista, la población pampeana ascendía a 55.000 personas, en el delta del Paraná a 10.000 y que todos los grupos guaraníes podrían haber sumado 33.000 individuos. (Schávelzon, Daniel, *Arqueología de Buenos Aires*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1999, pág. 48).

²⁶ Outes, Félix, *Los querandíes, breve contribución a la etnografía argentina*, Imprenta Biedma e Hijos, Buenos Aires, 1897. Martínez Sarasola, Carlos, *Nuestros paisanos los indios*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1992. Caggiano, María A., “Los querandíes, ¿un grupo fantasma?”, Actas del Simposio de Etnohistoria, VIII Congreso Nacional de Arqueología Uruguay, Maldonado, 1994.

sumado a ello la organización nómade de los pueblos autóctonos que habitaron esta región y al carácter limítrofe o neutral de este territorio. Es decir que la región rioplatense carecía de bases estructurales que sirvieran al conquistador como centro de irradiación. Sin embargo debido a su ubicación marítima estratégica surgió la necesidad de fundar la ciudad de Buenos Aires como punto de enlace con la Corona.

IV.3.2 El sistema urbano colonial

VI.3.2.1 La ciudad territorial

La organización espacial del territorio de América del Sur se llevó a cabo mediante redes urbanas que disponían en distintos rangos a las ciudades según las funciones que cumplían en el sistema.

Las ciudades territoriales tenían una jurisdicción amplia y servían de apoyo económico a la población asentada en su núcleo y a las potencias colonizadoras. Los factores de localización de estas ciudades se relacionan con la abundancia de recursos naturales, en especial mineros y de mano de obra indígena también en abundancia. Estas ciudades cumplían una doble función: la explotación de recursos y la conquista, toda vez que permitían solventar y organizar expediciones hacia territorios inexplorados facilitando los recursos necesarios para la ocupación y fundación de nuevos poblados. Son ciudades con mayor urbanización porque coincidían con las que tenían alta densidad de población nativa.

Las restantes ciudades o ciudades del interior cumplían otras funciones: de enlace -servían de puntos de embarque o concentración- y de protección -el fuerte que servía como defensas en áreas periféricas o de litigio-.

Luego de la primera etapa fundacional, las autoridades españolas se esmeraron más en la elección de los nuevos asentamientos, preocupadas principalmente por la manera de abastecerlos.

América del Sur se distinguió, hasta el siglo XIX, por ser un espacio desigualmente poblado, con redes de ciudades que organizaban espacios-islas, quedando zonas intermedias desconocidas y descontroladas. Las distancias entre ciudades próximas

constituían verdaderos obstáculos para la comunicación e integración con otras redes urbanas. En este sentido, muchas ciudades fueron originariamente sólo puntos de descanso en el camino de los viajeros que marchaban de unas regiones a otras. Con estas características fueron creados los asentamientos en el actual territorio argentino a lo largo de los valles longitudinales de la cordillera de los Andes, que jalonaron el camino desde el Alto Perú hasta el Río de La Plata.

Cuando se consolidó la conquista en cada territorio, la estructura espacial comenzó a funcionar en forma centrípeta con respecto a los polos regionales. La región septentrional colombo-venezolana, la región central ecuato-peruano-boliviana y la región rioplatense, englobadas por los virreinos de Nueva Granada, del Perú y del Río de La Plata, respectivamente, tenían un carácter suprarregional y estuvieron poco ligadas entre sí.

En la región rioplatense, si bien la primera fundación de este territorio se atribuye a la ciudad de Buenos Aires cuando Pedro de Mendoza arriba a las costas del Río de La Plata en 1535, fue la ciudad de Nuestra Señora de Asunción la que cumplió las funciones de ciudad territorial. En 1537 Juan de Ayolas, siguiendo las instrucciones de Mendoza, construyó una fortaleza en un entorno apto para la estadía permanente con aborígenes amigables, abundancia de alimentos, una razonable provisión de agua y un puerto.

La empresa que el rey de España había encomendado al adelantado Don Pedro de Mendoza, consistente en el establecimiento de fortificaciones y la conquista de una tierra desconocida pero considerada inmensamente rica, fracasó²⁷.

Entre 1541 y 1580 la ciudad de Asunción constituyó el centro de irradiación territorial. Tenía un puerto bien protegido para las nuevas expediciones de conquista, y

²⁷ Mendoza se adentró por el curso de agua —el llamado “riachuelo de los navíos” no era, probablemente, el actual Riachuelo sino el río Luján, cuyo nombre se debe a que allí murió Diego de Mendoza y Luján, hermano del adelantado— ancló sus naves, desembarcó e instaló un campamento en algún lugar cerca de la costa. Allí hizo contacto con los indios seminómades que pescaban en el área y les exigió que los abastecieran de peces y alimentos. La colaboración duró pocos días, los aborígenes no estaban allí asentados y carecían de las sólidas estructuras económicas de los nativos de Perú o México. Todo daba a entender que la región era pobre y que también lo eran los aborígenes; en la zona no había ni flora ni fauna suficiente como para alimentar a un grupo tan numeroso como improductivo. Así iniciaron una larga marcha hacia el norte, remontando los ríos siempre en busca de las rutas de la plata, fundando asentamientos temporarios, mientras les arrebatában a los indios todo lo que tenían a su alcance.

representaba un punto de partida adecuado desde el cual continuar la búsqueda de la rica Sierra de la Plata. Desde Asunción partieron expediciones siempre al oeste; sin embargo, no pudieron atravesar los territorios ocupados por nativos hostiles, por junglas y cadenas montañosas. Potosí y las minas de plata se descubrirían desde Lima, y Perú sería el principal beneficiario de toda esa riqueza.

Pese a estas dificultades, Asunción estaba en pleno proceso de expansión y su población criolla reclamaba tierras de su propiedad e indígenas para el trabajo. Este derecho sólo se adquiriría mediante una *merced real*, esto es, por otorgamiento directo del rey, o por medio de un *repartimiento*, es decir, el derecho que se adquiriría por ser vecino fundador de una nueva ciudad. Es así que, hacia mediados de 1570, se vieron obligados a llevar adelante nuevas expediciones rumbo al sur para obtener repartimientos y porque la única posibilidad de contacto con el mundo exterior era el Río de La Plata.

En Buenos Aires, lo pobladores morían de hambre y solamente un grupo muy reducido llegó a tomar la decisión de cultivar la tierra. El grupo de expedicionarios estaba compuesto principalmente por mercenarios y soldados codiciosos que no estaban dispuestos a realizar trabajos manuales; no se vislumbraba tesoro alguno y las rutas hacia las tierras de la plata eran solo un espejismo. Cuando Mendoza regresó a España, comienza la lucha por el poder en el río de la Plata, mientras debatían entre trasladarse a Asunción o permanecer allí. La situación tuvo final abrupto cuando Alonso de Cabrera tomó la decisión irrevocable de seguir hacia el norte e incendió lo poco que quedaba en pie de la pequeña villa.

Algunos años después, desde Asunción parte Juan de Garay, con el propósito de fundar una nueva ciudad o de repoblar Buenos Aires en la boca del Río²⁸. Santa Fe, también conocida como Cayastá, emplazada en su asentamiento original, junto al río San Javier, fue la primera ciudad que fundó en 1573. En 1580 llevó a cabo la segunda

²⁸ Desde el fracaso de la expedición de don Pedro de Mendoza al Río de La Plata en 1536, no cesó el rey en su propósito de fundar una ciudad en el estuario, que sirviera de reparo y enlace a la vía marítima con España. Es así que don Juan de Garay, hombre de gran influencia en América española, llevó a cabo la tarea de asentar y poblar en el puerto de Buenos Aires una ciudad que sirviera a los propósitos de Su Majestad. Desde Asunción, donde hace el primer intento con poco éxito, recluta 10 españoles y 50 nativos, y parte hacia el Plata en una carabela y dos bergantines, dirigiéndose al Riachuelo donde estuvo el Real de don Pedro de Mendoza. Arribó el 29 de mayo de 1580, día de la Trinidad, nombre que puso a la ciudad que fundó el 11 de junio siguiente, en un lugar “conveniente” situado a una legua al norte de donde aquél anclara años atrás (Ortiz de Rozas, Nicolás, “Donación de Tierras Públicas en el Río de la Plata desde 1580”, *Revista Notarial* N° 809, año 1973, pág. 943).

fundación de Buenos Aires, precisamente donde había estado anteriormente –o muy cerca– del primitivo asentamiento²⁹.

IV.3.2.2 La reducción

De acuerdo con la Bula originaria del Papa Alejandro VI del 4 de mayo de 1493 y con los principios básicos de la conquista y colonización, los indios debían ser convertidos a la religión católica, por los doctrineros, institución legislada en los textos y pragmáticas de Indias. En principio, los aborígenes son declarados hombres libres bajo la protección y tutela de España. A estos fines se organizaron tres sistemas: el pueblo de indios, la encomienda y la reducción.

El más difundido de estos sistemas fue la reducción. Se trata de un asentamiento, con población exclusivamente india, bajo un doble gobierno espiritual y terrenal, éste a cargo de los naturales y el primero a cargo del misionero cristiano³⁰.

En la provincia de Buenos Aires, la radicación y sostenimiento de agregados indígenas autóctonos sobre sus tierras jurisdiccionales, que irradian la ciudad de Buenos Aires desde 1580, tiende particularmente a la defensa del mismo núcleo urbano. El proceso de fundación en este territorio fue lento, precario y de poco éxito para la empresa de conquista y poblamiento efectivo; sólo perduran las organizaciones creadas con aborígenes expatriados de otras zonas del país.

Los núcleos urbanos que han perdurado como consecuencia de las reducciones son los de Baradero y Quilmes, importantes ciudades contemporáneas de la provincia de Buenos Aires. La reducción de Santiago del Baradero se compone de indios guaraníes, de las parcialidades mbeguás y chanás, creada en el año 1616 en la región de Arrecifes junto a un puerto natural situado al noroeste de la ciudad de Buenos Aires, sobre la ruta que lleva hacia la ciudad de Santa Fe. Dedicado a la explotación rural de la zona y

²⁹ Aunque sobre de la ubicación física del primer asentamiento de Buenos Aires existen serias dudas, la hipótesis oficial dice que la villa ocupaba el espacio donde se encuentra actualmente el Parque Lezama o en sus inmediaciones. De la documentación histórica no es posible extraer datos que puedan probar fehacientemente dónde estaba la primera aldea y de las excavaciones arqueológicas realizadas en la ciudad no ha posibilitado el descubrimiento de contextos arqueológicos que pudieran asociarse con la época del primer asentamiento (Véase Schávelzon, Daniel, op. cit., pág. 38-39).

³⁰ Ley 1ra., Título 3º, Libro 6to. *Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias*.

aprovechando los beneficios de su posición geográfica, con comunicación terrestre y fluvial, Baradero aumenta su población con indios pampas y más tarde con criollos y españoles.

Iniciada la colonización inmigratoria, después de 1852, su región da lugar al asentamiento de una de las primeras colonias agrícolas con el nombre de Colonia Suiza.

La reducción de Santa Cruz de los Quilmes, se estructura con doscientas familias de indios quilmes expatriados por el gobernador Mercado y Villacorta como castigo a la rebeldía de los calchaquies, se funda en 1666 dentro del territorio de la ciudad de Buenos Aires, al sur, sobre el Río de La Plata. Después de la Revolución de 1810, por Decreto del 14 de agosto de 1812 se suprime el régimen reduccional y se declara su territorio de propiedad del estado.³¹

Es claro entonces que la fundación de ciudades sobre la base de pueblos autóctonos son escasas en la región rioplatense, debido a la condición seminómada de los pueblos aborígenes que la habitaban y a la ausencia de una economía estable para generar excedentes, por ello las autoridades se dedicaron más bien a expulsar o replegar a estos pueblos hacia puntos más australes del territorio.

IV.3.2.3 Creación deliberada de ciudades

A partir de la segunda fundación de Buenos Aires, esta ciudad tomó las características de la ciudad territorial y actuó como centro de irradiación para la conquista y el intercambio transoceánico con la corona, de este modo sirvió de enlace con las demás ciudades territoriales del norte de la región, generadoras de las mayores riquezas minerales.

Desde este nuevo centro territorial comenzó el proceso de fundación deliberada de ciudades o poblamientos, se trató de un proceso fundacional iniciado por voluntad de las autoridades gobernantes y de los particulares que buscaban apropiarse de las tierras ricas en recursos naturales y aptas para el cultivo. Tomando en consideración las regiones ocupadas con esta modalidad podemos establecer cuatro categorías.

³¹ Razori, A., op. cit. págs. 85-85 del T° III.

La primera atañe al descubrimiento y población del territorio austral. En efecto, la Patagonia había quedado excluida de las corrientes que generaron las ciudades territoriales, porque se encontraban lejos de la influencia del puerto de Buenos Aires y de las inquietudes administrativas del Alto Perú. Pero en esta nueva etapa se advierte la necesidad de expandir los dominios hacia esta región para extender las propiedades y lograr mejores ubicaciones estratégicas.

La segunda tuvo por objeto el actual territorio de la provincia de Entre Ríos, que se encontraba a mitad de camino entre Asunción, la nueva ruta hacia la plata, y Buenos Aires puerto y vía de comercialización.

La tercera categoría tiene por fin erigir un vecindario determinado en zonas ya pobladas por decisión de las autoridades coloniales, correspondiendo a los virreyes iniciar y cumplir esta política urbana racional.

La cuarta categoría es obra del designio individual; ricos y hacendados gestionan y obtienen del rey, la capacidad jurídica necesaria para crear dentro de sus tierras un grupo gregario que acomune a la población rural.³²

Es decir que esta etapa de fundación deliberada, generó los centros más importantes de dominación del territorio sur y noreste de nuestro país, su proyección continental fue claramente diseñada y se llevó a cabo mediante la expulsión de los pueblos aborígenes autóctonos y la ocupación efectiva de las tierras con pobladores de diversos orígenes, esto generó una heterogeniedad bastante difícil de sortear al tiempo de consolidar el gobierno independiente de la corona.

IV.3.1.4 Aglomeración espontánea luego de 1536

Frente a la urbanización voluntaria o deliberada, apareció el agregamiento espontáneo, fruto de una libre fuerza cohesiva, discrecional e inconsciente. En el primer sistema es la voluntad del hombre que reúne todos los factores urbanos, en el segundo surge con primacía alguna causa preponderante que puede ser: una capilla, una posta, una estación ferroviaria, la industria singular del lugar, las ventajas del clima, un centro de

³² Razori, A., op. cit., pág. 117-118 del T° III.

cultura, un lugar de diversión, los milagros de una imagen religiosa, el genio gregario del aborigen, estos acontecimientos, entre otros promueven el asentamiento del hombre. El territorio, la población y la sociedad local aparecen atraídos y fijados por alguno de estos hechos o sucesos.

En este acápite agruparemos los ejemplos más frecuentes e importantes de la urbanización espontánea de todas las épocas en el territorio del Río de La Plata acontecida a partir de 1536.

La implantación de un oratorio, una capilla o una iglesia es un hecho histórico con efectos urbanos; reglado por un doble sistema jurídico el derecho canónico y la legislación de indias, que establecen una parcelación territorial rigurosa. Junto con la misma implantación física surge el ordenamiento legal del curato y la parroquia, que también tiene influencia creativa en cuanto encierra los límites humanos y territoriales del núcleo.

En la provincia de Buenos Aires corresponden a este tipo de formación: Zárate, Morón, San Pedro, Magdalena, Pilar, Exaltación de la Cruz, Luján, Arrecifes, Dolores y San Nicolás de los Arroyos. El desarrollo de las concentraciones rurales bonaerenses responde a una anterior división religiosa del territorio.

Cuando el Papa V erige el primer obispado en Buenos Aires en 1622, sólo existía cuatro curatos: de la Catedral de Buenos Aires, Santa Fe de la Vera Cruz, San Juan de Vera de las Siete Corrientes y Concepción de la Buena Esperanza del Río Bermejo. En 1637 se menciona el curato del Río Luján y en 1730 la diócesis del territorio queda establecida en seis parroquias rurales: San Antonio de Areco, Monte Grande y Costa, Matanza y Las Conchas, Santiago del Baradero y Arrecifes, Santa Cruz de los Quilmes con Magdalena y Pago de Luján.

Por decisión del Cabildo Eclesiástico de Buenos Aires, en 1780 nacen las parroquias de Víboras, Espinillo, Santo Domingo Soriano, Gualeguaychú, Gualeguay, San Nicolás, San Pedro, Pergamino, Arrecifes, San Fernando de Maldonado, San Carlos de Maldonado, Las Conchas, La Isla, Baradero, Laguna de la Reducción, Arroyo de la China y Caá-Catí.

Existió además otra formación gregaria singular, que surge por la voluntad individual de una persona movida por un fin religioso y un designio urbano. El particular edifica una capilla o iglesia y provee a su dotación y sostenimiento o sólo asegura este último beneficio. Esta persona transfiere el dominio de una amplia superficie territorial para el asentamiento del vecindario y forman la renta para el culto y la parroquia aquellas que produzcan la venta o enfiteusis de las tierras urbanas.

A este sistema se denominó Tierras del Santo y pertenecen a esta formación las ciudades de: Paraná, San Isidro, San Antonio de Areco, San Andrés de Giles, San Martín y San Vicente.

Con esta breve reseña advertimos que la ocupación del territorio rioplatense se inscribió sobre la base de distintas fuerzas locacionales, entre las que se destacaron la organización religiosa tanto de la Iglesia Católica que llegó con sus normas formales estableciendo jurisdicciones territoriales, como las fuerzas religiosas no formales que motivaron a los particulares la construcción de capillas o santuarios con el objetivo de conseguir tierras otorgadas por la corona.

IV.3.3 Sistema urbano después de 1810

IV.3.3.1 Creaciones del período 1810-1853

Durante este período, la creación deliberada de centros urbanos no es prolífera, el país no recibe ninguna corriente inmigratoria, las guerras de revolución y las cuestiones internas diezman la población, las autoridades porteñas y de las provincias luchan contra el indígena y por la pacificación del territorio.

Sin embargo, en este período, el Gobierno Nacional instalado en Buenos Aires cumple con una obra legislativa fundamental: sus normas generales sobre el fomento de los centros urbanos existentes y la creación de otros nuevos representan un buen intento político-administrativo de organización territorial y revelan que la persistencia en dicha política hubiera resultado provechosa para el emplazamiento de un sistema urbano equilibrado y eficiente en la región rioplatense. Según veremos en la tercera parte de esta tesis, la ausencia de una política de Estado sobre ordenamiento territorial, que acompañen al proceso migración-urbanización-masificación de la estructura social

argentina ocurrido a principios del siglo XX, y en especial respecto de la población que conforma el AMBA, es un factor condicionante de la ocupación desordenada, poco eficiente, polarizada y degradante de las tierras y sus recursos naturales; a la vez que condiciona la eficacia de las normas generales de ordenamiento territorial que comienzan a dictarse a partir de la década de 1970 y determina el contenido de las normas jurídicas de excepción que proliferaron también a partir de aquél momento, cuando el ordenamiento del territorio se volvió indispensable para organizar la vida urbana del AMBA.

En efecto, aquellas normas establecieron la organización de los centros urbanos como lugares centrales respecto de las tierras de labranza adyacentes a ellas que deben contar con caminos de fácil acceso a la ciudad; en cuanto a la forma, se dispone la preferencia de la cuadrícula respecto de la semicircular, por razones de mejor división y subdivisión de los solares. También se reglamentó sobre la construcción de muros que dividen los solares, la obligación de efectuar la traza de las calles, la señalización de la plaza principal desde donde se tomarán todas las medidas de mensura para todo el poblado, se exige la elaboración de un plan para cada ciudad a cargo de un ingeniero en jefe. Se ordena que todos los pueblos de campaña reserven dos solares frente a la plaza principal, para la obra de edificios públicos: escuela, casa de justicia y templo.

En cuanto al fomento se organiza el registro y toma de razón de los títulos de quienes ya son propietarios; y respecto de los sitios baldíos se ordena la venta con una cláusula imperativa por la cual el adquirentes se obliga a cercar el inmueble con pared doble de adobe y a construir una habitación en el término de un año. También se establece la regularización de la propiedad de los solares en pueblos de campaña mediante la presentación de títulos ante el juez de primera instancia³³.

La legislación revolucionaria persiste en el propósito de estructurar un ordenamiento nuevo que supla a la legislación de Indias y a las prácticas hasta entonces adoptadas.

³³ El juez debía formar un registro de solares baldíos y remitirlos al Gobierno Nacional. Los particulares interesados en la compra de esos terrenos debía solicitarlos al juez (Decreto del 9 de agosto de 1824), igual procedimiento se estableció para la solicitud de enfiteusis de tierras del Estado (Decreto septiembre de 1824).

Hasta la sanción de la Ley de enfiteusis ocurrida en mayo de 1826, el Gobierno Nacional transitó por distintas etapas respecto del uso y disposición de las tierras públicas y de los particulares. Así, por resolución del 15 de junio de 1810, el Presidente de la Primera Junta de Gobierno ordena la inspección de las tierras de fronteras con el objeto de relevar el estado de la población, las posibilidades de reunirlos en pueblos y la legitimidad de la ocupación de los bienes “realengos”. En marzo de 1813 la Asamblea General autoriza al Supremo Poder Ejecutivo a disponer de las fincas del Estado para acrecentar el erario público. En septiembre de 1814 por Decreto del Poder Ejecutivo, se establecen las reglas para la formación y fundación de pueblos de campaña: extensión, división, venta de tierras del Estado y obligación de labranza. El Congreso reunido en Tucumán en el mes de agosto de 1816 dispone la rescisión de las ventas de tierras del Estado efectuadas durante el período de revolución, cuando fueran hechas con “lesión enormísima”.

Por otra parte, y ante la necesidad de extender las líneas de fronteras, el Congreso Nacional autoriza al Director Supremo a adjudicar tierras en propiedad a los pobladores de las nuevas demarcaciones (Ley del 13 de mayo de 1817) y mediante la Ley de Reparto de Tierras, sancionada por el mismo Congreso, en octubre de 1819 se faculta al Supremo Poder Ejecutivo para repartir los terrenos del Estado, en todas las provincias y pueblos, disponiendo que sólo algunos se otorguen en forma gratuita. Finalmente, el Congreso Nacional dictó la Ley de Enfiteusis en la que dispone que las tierras de propiedad pública, cuya enajenación se había prohibido por ley del 15 de febrero del mismo año, se darán en enfiteusis durante el término de 20 años a partir de enero de 1827, estableciendo además la forma de determinar el canon para los primeros diez años.

A este período corresponden las fundaciones en las que participan José de San Martín³⁴ y Manuel Belgrano³⁵, quienes, en su campaña libertadora hacia Chile y Paraguay, siguen el camino inverso de los conquistadores. Durante este período, diversos actos fundacionales dieron origen a distintos núcleos durante el período 1810-1853, en todo el territorio nacional. Podemos mencionar: La Paz, en Entre Ríos, fundada por el gobernador

³⁴ Pedro Molina participó de la traza de la Villa Nueva de San Martín, creada por el gobernador de Mendoza, en su honor, e interviene en la fundación de Angaco en la provincia de San Juan. (Véase Morales Guinazú, F., “San Martín Fundador de pueblos”, en *Revista de Historia*, Sirolli, Rodolfo (dir.), Buenos Aires, 1943, T.2, págs. 50-53.

³⁵ Se le atribuye la fundación legal de Curuzú Cuatiá y el pueblo de Mandisoví, hoy extinto (Véase Razori, op. cit., pág. 370-372).

Echagüe, y Federación, en la misma provincia. Esquiú en Catamarca fundada por Pedro Ignacio Santillán con el nombre de Pozo de Suncho, Las Cañas, en la misma provincia. Cerillos, en Salta. Benjamín Araoz, en Tucumán. Curuzú Cuatiá, en Corrientes.

IV.3.3.2 Las ciudades capitales. Las capitales de distritos en la Provincia de Buenos Aires

Tanto en el orden provincial como nacional, la categoría de “ciudad capital” viene impuesta desde el proceso originario. Es decir, que en el territorio argentino la capitalidad en la Provincias y en la Nación primero fue una realidad histórica, es decir, que existió la ciudad con sus funciones primordiales que la convirtieron en centros de irradiación y de concentración de poder, según las secuencias que aceptamos en el título IV.1, a la ciudad política la sucedió la comercial y luego fueron reconocidas jurídicamente como tal.

Sin embargo, respecto de las restantes jurisdicciones territoriales, tanto el Estado federal como el provincial han ido creando los centros políticos institucionales; en unos casos sobre núcleos urbanos ya existentes, y en otros, funda formalmente una instalación humana agrupada.

La provincia de Buenos Aires originó la mayor parte de los ejemplos y además exteriorizó una evolución muy particular: organiza primero un partido y luego su ciudad capital. En el año 1820 contaba con siete secciones territoriales; en 1839 se crean catorce secciones. En 1864 y 1865, mediante ley y decreto reglamentario, se dividen la campaña hacia el interior del Río Salado en cuarenta y cinco partidos; y en el mismo año otros dos textos crean diez partidos más allá de dicho río. Estas normas actúan como causa del origen y fundación de: Balcarce, Castelli, Rauch, Lincoln, Ayacucho, Necochea y Maipú.

En 1867 aparece nuevamente el propósito de crear ciudades capitales, una ley referida a la venta de tierras públicas ordena reservar cuatro leguas cuadradas en cada uno de los partidos que no tienen aún sus pueblos formados, y por decreto del Poder Ejecutivo se inician en las oficinas técnicas el cumplimiento de dicha ley reservándose las tierras necesarias en los partidos de: Rauch, Monsalvo, Arenales, Tuyú, Mar Chiquita, Balcarce, Lobería, Pila, Castelli, Tordillo, Tapalqué y Lincoln.

En 1870 se dicta la ley de ejidos de los partidos de la provincia, esta ley representa un hito importante en esta materia ya formaliza las bases para la división territorial de los pueblos, en solares, chacras y quintas. El producto de la venta de estas tierras se destina a la renta municipal, y se establecen restricciones referidas a reserva de las tierras para edificios públicos, las vías de circulación y las tierras sobre las riberas de los ríos Paraná y Plata. Por otra parte admite como forma de adquirir el dominio de tierras la posesión continua e ininterrumpida por cuarenta años. A los fines de la división territorial exige la mensura y plano del pueblo, aprobados por el Poder Ejecutivo con intervención del Departamento Topográfico.

En 1871 se dicta otra ley sobre venta de tierras públicas y reserva de lotes con destino a la fundación de pueblos y ejidos, y se organizan nuevas divisiones políticas del territorio bonaerense.

Estas y otras disposiciones mencionadas en la crónica de cada núcleo urbano destacan la naturaleza jurídica de sus pueblos resultantes. Solo excepcionalmente interviene el designio individual en el acto de creación de estos núcleos, como por ejemplo es el caso de las ciudades de Las Heras, Suipacha y General Villegas.

Por su parte, a la ciudad de La Plata entraña un caso único en el país y resulta una creación urbana muy particular ya que concede a la Provincia de Buenos Aires un lugar para la instalación de su ciudad capital. El motivo de su creación excede las finalidades típicamente urbanas y atañe a la organización federativa del país. El asiento de la ciudad de La Plata puso fin a la situación dual de Buenos Aires como cabeza de la Nación y del Estado Provincial, y resolvió momentos históricos difíciles donde se comprometieron la paz y unidad de la Nación Argentina.

IV.3.3.3 Sistemas jurídicos de colonización agrícola (1870-1930)

Otra forma de organización urbana muy importante en la región rioplatense fue el establecimiento de la actividad agrícola. En este proceso se evidencia con claridad la hipótesis de Lefebvre en cuanto a que no fue la agricultura la que generó la urbanidad sino que ella surgió cuando el grupo humano segregado en la ciudad política pudo garantizarle protección y comercialización del excedente.

Tres han sido los sistemas puestos en práctica para crear estos centros de población agrícola, si tomamos en consideración el dominio de las tierras ocupadas: nacional, provincial o de un particular.

En este sentido, el Estado Nacional sancionó en distintas épocas varias leyes sobre la materia como las del 19 de octubre de 1876, 3 de noviembre de 1882, 2 de octubre de 1884 y 21 de noviembre de 1891. En algunos casos crea directamente el centro agrícola, en otros sólo dispone la transferencia de grandes superficies.

El proceso fundacional se inicia en el año 1853 y mantuvo su incremento creativo a pesar de todos los sucesos políticos y económicos que atravesó el país, como la batalla de Pavón, la federalización de la ciudad de Buenos Aires, la fundación de la ciudad de La Plata y la crisis del año 1890, para mencionar los más importantes. Nada detiene el poblamiento agrícola, los centros rurales se organizan de modo singular en las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba, Corrientes, Buenos Aires, Mendoza y se extiende luego en Chaco, La Pampa, el territorio patagónico y demás tierras fértiles para el cultivo.

La colonización agrícola por acción de los particulares originó la mayor cantidad de pueblos y ciudades en las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires. Tan importante fue esta creación de pueblos por los particulares que en la provincia de Buenos Aires, por Decreto del 26 de agosto de 1910, se disponen los requisitos para la fundación de nuevos centros de población, y en 1913 se sanciona la ley 3487 en el mismo sentido.

En la provincia de Buenos Aires podemos mencionar los siguientes avicinamientos: Médanos, General Arenales, Carlos Tejedor, General Juan Madariaga, Tornquist, Pellegrini, San Miguel, Pigüé, Coronel Dorrego, Vedia, Leandro N. Alem, Alberdi, González Chávez y General Lamadrid.

A partir de 1853 comienza la etapa de colonización agrícola mediante la incorporación de población extranjera quienes se afincaron, en diversos grupos, en el territorio atraídos por el programa colonizador del Gobierno de la Confederación³⁶. Este

³⁶ Ello sin perjuicio de la inmigración individual, pequeña pero constante, que siempre ha habido existido. (Véase Gorostegui de Torres, Haydee, "Las bases de la expansión. Política y políticos en el nuevo estado. Rasgos de una etapa (1862-1880)", en *Historia Integral Argentina*, T° 4, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1974, pág. 5).

movimiento migratorio se vio favorecido por el artículo 25 de la Constitución Nacional de 1853 que se proponía fomentar la inmigración europea, uno de los objetivos más perdurables de los grupos dirigentes argentinos en el siglo posterior a Caseros³⁷.

De objetivos amplios, esta política se inició con el objeto de adjudicar tierras en propiedad para brindar al extranjero condiciones básicas de seguridad económica; pero el requisito sólo se cumplió en algunas regiones y durante un período limitado³⁸.

El territorio del país que en 1853 tenía con 1.000.000 de habitantes, su economía sólo era pecuaria, y se fue poblando lentamente por personas que ocupan la tierra para cultivarla, es decir que en forma espontánea crearon zonas autónomas de carácter agrario. Es decir, surgió una nueva forma de creación de poblados hasta entonces desconocida en el territorio, y el creciente progreso de la agricultura es la causa de esta formación urbana.

Aunque el fenómeno que se conoce con el nombre de “inmigración masiva” comienza recién hacia 1870, alcanzando su mayor expansión en las décadas siguientes. Entre 1869 y 1895 la población del país se cuadruplica. Según datos publicados por el INDEC 1993, para el año censal 1869 la población registrada es de 1.737.000 y para el año censal 1895 es de 3.954.000. Esta masa inmigratoria es atraída por las provincias donde prima la economía agrícola ganadera, en el siguiente orden: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos.

En 1876, tras un prolongado debate, se sanciona la ley 817 de Inmigración y Colonización; cuando el flujo de ingreso se encontraba en el punto más bajo de los últimos ocho años. En cierta medida buena parte de las propuestas de la ley ya habían sido puestas en práctica ocasional o aún sistemáticamente en los veinte años anteriores³⁹. Podría decirse que esta ley plasmó un conjunto de prácticas, reglamentos y disposiciones ya existentes, sin que se realice una propuesta nueva sobre la política

³⁷Devoto, Fernando, *Movimientos migratorios: historiografía y problemas*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1992, pág. 71.

³⁸Gorostegui de Torres, Haydee, op. cit., pág. 5.

³⁹Numerosas provincias –comenzando por Santa Fe– impulsaron programas de colonización, e l mismo gobierno nacional había fomentado la inmigración europea nombrando agentes especiales o mediante la actividad de los cónsules. Esa actividad había sido ya bastante intensa en las postrimerías del gobierno de Sarmiento y en el de Avellaneda, que generó incluso la protesta del gobierno italiano. Tampoco introducían muchas novedades los partidos referidos a la Comisión de Inmigración y a las Oficinas de Trabajo que ya funcionaban desde hacía varios años.

inmigratoria y ni se clarificaron las reglas para determinar el asentamiento de las personas que ingresaban al país.

Sin embargo, tanto para promotores como para detractores de la ley, significó un cambio básicamente porque estaba pensada para promover un salto cuantitativo en el flujo migratorio ultramarino, intentando transformar las migraciones anteriores consideradas espontáneas y sin planificación.⁴⁰ Aun cuando puede considerarse que esta ley era más genérica con relación a proyectos anteriores que reservaban los beneficios sólo para migrantes del centro y norte de Europa⁴¹, el perfil del inmigrante deseable estaba dirigido a la captación de mano de obra colonizadora.

“Artículo 12: Repútase inmigrante, para los efectos de esta ley, a todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor, que siendo menor de sesenta años, y acreditando su moralidad y aptitudes, llegase a la República para establecerse en ella, en buques a vapor o a vela, pagando pasaje de segunda o tercera clase, o teniendo el viaje pagado por cuenta de la Nación, de las provincias, o de empresas particulares protectoras de la inmigración y la colonización”

Por otra parte, el período comprendido entre 1870-1930 coincide con la vigencia del modelo económico agro-exportador y se caracteriza por un extraordinario aumento poblacional. Se estima para este lapso que la población creció a una tasa anual del 32‰, de la cual el 59% correspondía al crecimiento vegetativo y el 41% al migratorio⁴².

Los objetivos explícitos contenidos en la ya mencionada Ley de Inmigración y Colonización alcanzan su pleno desarrollo durante el gobierno de Juárez Celman. El aumento poblacional experimentado entre 1886 y 1890 fue producto de la inmigración ultramarina. En 1888 se duplican los ingresos de 1886 (129.115 migrantes) y en 1889 casi se duplica a 1888 (218.744 migrantes)⁴³. Es decir que la masa inmigratoria alcanzó uno de sus picos en 1889. La literatura especializada adjudica este fenómeno a los programas de colonización nacional y provinciales ya reformados para la década de 1880, mediante los

⁴⁰ Devoto, F., op. cit. pág. 72.

⁴¹ Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Buenos Aires Imprenta El Orden, 1870, págs. 700-710.

⁴² Torrado, Susana, *Historia de la familia en la Argentina moderna* (1879-2000), Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 2003, pág. 83.

⁴³ Dirección General de Inmigración, *Resumen Estadístico del Movimiento Migratorio en la República Argentina, 1857-1924*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio, 1925, pág. 29.

cuales se ofrecían tierras de labranza e instrumentos para llevar a cabo la producción agrícola en el territorio argentino⁴⁴. Aunque, según Fernando Devoto, el otorgamiento de pasajes subsidiados por el Estado⁴⁵ (12.618 en 1888, 100.248 en 1889 y 20.121 en 1890) jugó un rol fundamental en este proceso; oferta que se correspondía además con los factores expulsivos de población en Europa.

Ahora bien, sin perjuicio de los profusos estudios sobre el tema, en la bibliografía consultada se señalan como factores de expulsión de la población europea los siguientes: a) el crecimiento de la población, vinculados a procesos de transición demográfica en los que el descenso de la mortalidad anticipa el de la natalidad o a cambios en esta última ligados a modificaciones en la nupcialidad y en la estructura familiar; b) el impacto externo sobre economías tradicionales que rompía antiguos equilibrios ya sea a través de procesos de modernización tecnológica con sus consecuencias sobre la industrial rural o por medio de una caída de los precios agrícolas que afectaba la economía campesina; c) la existencia de una radicada cultura de movilidad social; y todo ello ligado con problemas de coyuntura como pérdida de cosechas, heladas, granizos, filoxera y tantas otras plagas que recurrentemente caían sobre las poblaciones rurales.

Es decir que, fueron al menos dos factores los determinantes de la migración masiva de la población europea hacia el puerto de Buenos Aires, las políticas que emprendió el Estado Nacional con el objeto de colonizar las tierras a partir del fomento de la agricultura, en busca de mayor productividad y divisas, y la creciente inestabilidad política, económica y social que se presentaba en Europa a fines del siglo XIX.

En cuanto a los objetivos implícitos de la ley 817, promover la inmigración del norte de Europa, los resultados de las acciones llevadas adelante por el gobierno de Juárez Celman no fueron tan concluyentes, ya que no pusieron freno a la expansión de la corriente italiana que, en 1889, alcanzó su máximo histórico para el siglo XIX de 75.599

⁴⁴ Sobre estos programas se puede consultar AAVV, *Jornadas de Inmigración*, Buenos Aires, EUDEBA, 1985; Girbal de Blacha, N. *Los centros agrícolas en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, FECYC, 1980.

⁴⁵ Devoto, F., op. cit. pág. 76. Sobre este tema se puede consultar además: Ospital, M. S., "La inmigración subsidiada y las Oficinas de Información, 1877-1890", en *Jornadas de Inmigración*, Buenos Aires, EUDEBA, 1985 págs. 452-454.

migrantes; al igual que el ingreso de población española que alcanza una punta de 71.151 ingresados en 1889.⁴⁶

En los años noventa se avecina el momento final de apertura y permisividad del gobierno argentino hacia la inmigración. El tránsito entre los siglos XIX y XX abriría una agenda de nuevos problemas con relación a la inmigración europea. El tema de la entonces llamada “asimilación del inmigrante” fue uno de los principales. Dos cuestiones fueron fundamentales: la nacionalización de los hijos de un conjunto poblacional cuantitativamente significativo que provocaba recelos por parte del grupo dirigente; y los debates acerca del rol que debería cumplir la escuela pública en el proceso de integración, en especial cuando del Consejo Nacional de Educación fue presidido por J.M. Ramos Mejía.

A su vez, la creciente conflictividad social y los cambios en la composición nacional del flujo migratorio merecen una atención más detallada.

La oligarquía argentina pronto mostró su preocupación por el crecimiento de la organización del movimiento obrero, temor que se tradujo en un proyecto que el senador Miguel Cané presentó al parlamento en 1899. Pero la ley no fue discutida en ese año porque las instituciones gubernamentales y la oligarquía no creían que pudieran desarrollarse conflictos sociales agudos en el país, similares a los que sucedían en Europa. Sin embargo, el nuevo siglo llegó con un agravamiento de los conflictos laborales y una creciente tensión entre la oligarquía y el proletariado urbano, que se estaba organizando bajo la influencia de la inmigración italiana y española. En 1901, nació la Federación Obrera Argentina (FOA), en un intento de reunir anarquistas y socialistas, que duraría muy poco tiempo, y terminaría con la retirada socialista de la Federación. Apenas tres meses después de nacida la Central, en agosto de 1901, se declaró el primer boicot contra una empresa; y en 1902 se convocó a la primera huelga general organizada, que tendrá epicentro en el puerto de Buenos Aires.

Frente este problema el Estado argentino no se limitó a dictar las leyes de residencia y de defensa social controlando el comportamiento de los migrantes, sino que además esbozó reglamentar en forma más estricta su ingreso. Al respecto se puede citar el proyecto legislativo de Figueroa Alcorta en 1907, que proponía ampliar la tipología de

⁴⁶ Devoto, F., op. cit. pág. 78.

los migrantes no aceptables, incorporando un mayor número de enfermedades y de situaciones marginales no contempladas en la ley 817 (como por ejemplo la tuberculosis y la prostitución), también se proponía excluir a los anarquistas o aquellos que preconizaran el uso de la fuerza o el asesinato como instrumento político.

La huelga del puerto puede considerarse el detonante de la sanción de la Ley de Residencia. Debido a que la intensidad del movimiento no disminuía, el gobierno del general Roca decidió recuperar aquel proyecto presentado por Miguel Cané en 1899, al que le realizó algunas modificaciones, para dictar finalmente la Ley de Residencia 4144 sancionada por ambas Cámaras el 23 de noviembre de 1902, con pocas opiniones en contra. Estaba compuesta de 5 artículos, y su núcleo central autorizaba al gobierno a expulsar a cualquier extranjero cuya conducta comprometiera la seguridad nacional o perturbara el orden público. La ley fue aplicada rápidamente y de inmediato se iniciaron las deportaciones, hasta diciembre de 1902, sesenta personas expulsadas habían sido embarcadas hacia Génova y Barcelona.⁴⁷

Las nuevas distinciones entre migrantes preferibles, neutros y no deseables se debieron también a los cambios en la composición de los flujos migratorios. En los catorce años previos a la Primera Guerra Mundial, los flujos indicaban no sólo la pérdida relativa de peso de la inmigración italiana sino también cambios internos en ella, la procedencia meridional y el incremento de migrantes de sectores medios bajos. El *trend* será condicionado más fuertemente por la emigración española que mostrará una diversificación de sus orígenes regionales. Pero el dato más novedoso es la aparición de judíos rusos, que estaban arribando en pequeñas cantidades, y de sirio-libaneses, acerca de cuya capacidad de adaptación se abrigan muchas dudas.

La guerra alterará profundamente el nivel del flujo migratorio de los países beligerante e indirectamente, al afectar la seguridad en las rutas marítimas, también a los contingentes de otras naciones. Aunque no se trata de un fenómeno irreversible, lo que sí se observa es que se llega al volumen total de inmigración ultramarina, que había alcanzado el mayor pico entre 1912 con 323.000 inmigrantes y 1913 con 302.000 inmigrantes. En efecto, durante 1924, ingresaron 195.000 inmigrantes.

⁴⁷ Echenbaum, Martín y Díaz, Mara, “A cien años de la sanción de la Ley de Residencia”, *Revista La Fogata*, Buenos Aires, 29 de noviembre de 2002.

Entre 1931 a 1939 el país limita y selecciona el ingreso de migrantes incorporando una serie de restricciones jurídicas para el ingreso. Cabe señalar que pese a los distintos proyectos legislativos, en diciembre de 1923 durante la presidencia de Alvear, se sanciona el reglamento de la ley 817 incorporándose severas medidas de control para la entrada de inmigrantes y sanciones a aquellos que los transportaban en contravención a las leyes y decretos del gobierno argentino. En este período se dan también los primeros pasos hacia la etapa industrial.

IV.3.3.4 La colonización agrícola y el ferrocarril

Otro instrumento que favoreció la explotación del campo argentino y dio cauce al movimiento y arraigo de la población fue el del servicio ferroviario. Así como las primeras colonias se asientan sobre las zonas de influencia del Río Paraná, en Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos –porque la vía fluvial es la única que favorece el transporte–, las líneas férreas configuran el asentamiento de esta actividad que siempre sigue el tendido de sus rieles.

La Constitución Nacional de 1853 ya hace referencia a los ferrocarriles (arts. 67 y 107); en el año 1857 se inaugura el primer ferrocarril en el país, que hace su recorrido entre los puntos ahora llamados Plaza Lavalle y Floresta (que recorre 9.983 metros).

El ferrocarril fue un factor vital en la colonización y puesta en valor de los espacios agrarios del país. Este importante medio de comunicación y transporte posibilitó el asentamiento de grupos familiares en el campo, contribuyó en la modernización de los métodos de cultivo, permitió la introducción de nuevas especies vegetales para cultivo, y facilitó la búsqueda de nuevas salidas portuarias y perspectivas de explotación agraria.

Cabe señalar algunos hechos significativos relacionados con el fenómeno ferroviario en la Argentina:

A mediados de 1869, el Ferrocarril Central Argentino inició la tarea de colonizar campos que anteriormente se le habían cedido a ambos lados de las vías tendidas entonces entre Rosario y Córdoba. Para el año 1880 existían en la zona 80

establecimientos acropecuarios y otros 66 se desarrollaban en Córdoba. Así surgieron, entre otras, las localidades de Armstrong, Marcos Juárez, San Marcos, Ballesteros y Toledo.

Otro hecho destacable es el impulso del Ferrocarril del Oeste que estimuló la creación de Colonia Alvear en el sur de Mendoza. En este caso la empresa ferroviaria tomó a su cargo la división de la tierra y el regadío sobre la margen izquierda del río Atuel.

El Ferrocarril del Sur también favoreció al crecimiento agrario, construyó obras de envergadura que permitieron valorizar la subregión del Alto Valle de Río Negro. Se llevaron a cabo canales de regadío y la colonización de Plottier, a través de la Compañía de Tierras del Sur.

Esta línea del Alto Valle recorrió en principio una zona desértica porque su construcción obedeció a fines militares. Pero cuando el trazado de los rieles llegó a Choele Choel, la empresa ferroviaria construyó el ramal entre Cipolletti y Alte Credero con el fin de llevar materiales para la construcción del dique-puente derivador y canal matriz de Alte Credero, hoy Ingeniero Ballester.

La empresa del Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico levantó, en el año 1916, un censo de los campos sin cultivar existentes a ambos lados de las vías e instó a sus propietarios a que colonizaran o arrendaran, ofreciendo ciertas ventajas en los costos del flete para el transporte de los materiales necesario para construcciones y personas destinadas a afincarse.

El Ferrocarril Central Argentino (el Oeste y el Sur) instó la formación de la empresa "Argentine Fruit Distributors" que hizo extensiva la acción agrícola y colonizadora a Cuyo por el Ferrocarril del Oeste.

También instaló chacras experimentales en Tacanas (Tucumán), Fernández (Santiago del Estero) y Almafuerte (Córdoba).

Los ferrocarriles de la Mesopotamia crearon una chacra experimental de citricultura en Concordia (Entre Ríos) y se desarrolló en cultivo de tung en Misiones.

Se advierte así que el impacto del riel sobre el agro argentino fue muy grande, pues el ferrocarril ocupó el espacio geográfico, integró el territorio, permitió el poblamiento y el desarrollo de actividades económicas, comerciales y agropecuarias.⁴⁸

IV. 4 CONCLUSIONES PRELIMINARES

De la selección de historiadores y documentos tomados como fuente en esta tesis, cuyas notas principales se desarrollaron en los apartados anteriores, surgen varias respuestas a los interrogantes iniciales sobre los condicionantes históricos de la formación del territorio.

Podemos afirmar que la fundación de las primeras ciudades en América del Sur fue formal, pues el conquistador o adelantado utilizaba una fórmula sacramental en el acto fundacional. Luego se fijaban sus límites y la división en manzanas, solares, chacras y fundos; aunque la población no siempre se establecía en forma simultánea. De esta forma se crearon las primeras jurisdicciones territoriales y los centros de dominación y conquista.

La religión y la supuesta misión evangelizadora que legitimaba ante el papado las operaciones de conquista sirvieron de fundamento para la dominación del aborigen y la ocupación de sus territorios y asentamientos. Esos territorios, en especial los andinos altamente organizados, permitieron la conquista y la expansión de los españoles por todo el territorio americano. Por tanto, la colonización de América del Sur se sustentó en la centralidad, establecida desde la metrópolis española y concentrada en las ciudades territoriales establecidas en América.

De acuerdo con lo precedentemente señalado, es plausible sostener que las formas predominantes de la ocupación española se manifestaron con la ciudad territorial cuya principal función fue constituir centros de irradiación y apoyo localizador de nuevos

⁴⁸ Sobre este tema, véase Rocatagliata, Juan, *Los ferrocarriles en la Argentina. Un enfoque geográfico*, Buenos Aires, EUDEBA, colección Temas, 1987.

núcleos urbanos. Es preciso recordar que se trataba de un territorio totalmente inexplorado por la civilización ibérica y muy distante de la metrópolis dominante.

Por lo general estos centros de dominación se correspondían con la existencia de abundante cantidad de recursos naturales y de población indígena, que servían como recursos humanos para la explotación de aquéllos.

Dentro del sistema urbano de irradiación centralizada que estableció la conquista española en América del Sur, las ciudades satelizadas cumplían las siguientes funciones: enlace, dominación de la población autóctona, y protección.

En efecto, las ciudades del interior cumplían otras funciones. Las ciudades de enlace servían de puntos de embarque o concentración. Las ciudades de dominación estaban formadas por pueblos de indios y reducciones religiosas. Las ciudades fuerte se establecían como defensas en áreas periféricas o de litigio.

En los distintos ciclos de la organización política, económica y social del territorio argentino, la necesidad de movilizar personas, bienes e ideas exterioriza sistemas urbanos bien definidos. Una somera cronología del ordenamiento vial descubre, en primer término, el modo autóctono de los carriles aborígenes anteriores o posteriores a la colonia; luego el servicio de comunicaciones que crea y extiende el hombre ibérico y finalmente el europeo. Así junto a la posta y a la estación ferroviaria aparece además el puerto; las tres células de localización urbana como consecuencia del servicio del tráfico en general.

Asimismo, en la formación del sistema de ciudades en el Río de La Plata se conjugaron diversas lógicas de ocupación territorial y políticas de colonización, predominando cuantitativamente la formación de pueblos o ciudades por acción de los particulares. Esta colonización se corresponde con la etapa de inmigración europea luego de la declaración de independencia respecto de la Metrópolis Española y con la introducción de la red ferroviaria; ambas posibilitaron el crecimiento y desarrollo de la actividad agraria.

Indagando en el origen histórico de cada partido y localidad de la provincia de Buenos Aires, se advierte una especie de acumulación de procesos colonizadores que se van superponiendo: el fuerte, la congregación religiosa, la estación de ferrocarril y la

explotación agropecuaria. En este contexto los casos de ocupación del territorio por acción de los particulares son los más numerosos, en especial en la etapa de migraciones internas; donde las fuerzas atractivas de la provincia de Buenos Aries y de la ciudad capital del país ejercerá una gran influencia hasta la década de 1980.

CAPÍTULO V

La trama urbana en la provincia de Buenos Aires

Elementos geográficos de los procesos de urbanización

En el presente capítulo expondremos algunos conceptos y teorías referidas al territorio y a la estructura urbana, que resultan indispensables para arribar a la explicación del tema central de la tesis.

Asimismo, describiremos la organización territorial del país y en particular la estructura urbana de la Provincia de Buenos Aires, a fin de utilizar esos datos para realizar la verificación de las hipótesis propuestas en la tesis.

V. 1 CONCEPTOS TOMADOS DE LAS CIENCIAS DEL TERRITORIO

Las teorías clásicas que han abordado el estudio de la sociedad se interesaron poco por el espacio o territorio donde se desenvuelve la vida social. Lo mismo se observa en las teorías que intentan explicar el origen y la necesidad del Estado como modo válido de organizar el poder en las sociedades modernas, en tanto que consideran al espacio territorial como un sustrato material del Estado pero sin mayor incidencia respecto de los prerequisites funcionales de la sociedad.

De hecho, en las culturas donde surge el Estado como forma de organización política, el concepto de territorio representa un espacio que tiene fronteras claramente demarcadas, la apropiación de los recursos de un todo geográfico espacial donde están incluidos esos recursos y aún áreas que no ofrecen una utilidad cultural concreta.

Por su parte, la ciencia jurídica se ha ocupado del espacio o territorio en aspectos parciales, y al solo efecto de definir los límites del ordenamiento jurídico y de establecer jurisdicciones, que tienen un papel secundario respecto de su objeto de estudio, el derecho, que como entidad abstracta pareciera prescindible de su anclaje territorial o espacial. Sin embargo, las teorías jurídicas construidas en torno del concepto de propiedad privada sí consideran este aspecto de la vida social, pero con una visión estrictamente individual, esto es, desde el concepto de persona jurídica en vinculación con la cosa objeto de la propiedad y si bien es cierto que a partir de la reforma introducida por la Ley 17.711 a nuestro Código Civil incorpora como límite al ejercicio del derecho de propiedad la función social de la tierra y la necesidad de su uso racional, esta consagración jurídica tuvo poco efecto en el real de las tierras. Por su parte, las disciplinas que abordan el estudio del derecho público tampoco han dimensionado la importancia de esta variable en la construcción de su objeto de estudio.

Esta separación favorecida por el trabajo académico fragmentario y aislado continúa durante el siglo XX, sin embargo, el estudio profundo de los diversos aspectos y variables que intervienen en la organización y configuración de las ciudades permiten sostener como hipótesis de trabajo que las relaciones entre la sociedad y el espacio son necesarias y no contingentes; esta hipótesis sostiene el análisis metodológico del estudio teórico y empírico de esta tesis. Es decir que el sustrato metodológico de nuestro estudio supone que las relaciones entre los componentes del territorio, básicamente el espacio geográfico y su población, son necesarias ya que no es posible la existencia de una estructura social sin un espacio físico que la contenga y donde se desenvuelva la vida en sociedad.

La incorporación del aspecto territorial o espacial cobra importancia en la dimensión política de la localización, pues el desplazamiento de los migrantes, las modificaciones en la distribución del poder, el desarrollo urbano, la necesidad de ordenar el espacio mediante normas formales, son algunos problemas de contenido territorial que

configuran conflictividades explícitas entre el uso del espacio y el asentamiento de los grupos sociales.

Surge, a su vez, una nueva dimensión para el estudio de los grupos sociales, en tanto que se los puede definir como grupos territoriales, y para comprender las relaciones entre la estratificación social, la estructura territorial del Estado y las normas jurídicas que se dictan con el fin de regular estas relaciones.

De conformidad a lo expuesto, para efectuar un análisis integrador del ordenamiento jurídico en materia urbana, incorporamos nociones y conceptos extraídos de las ciencias del territorio (cuyo objeto puede entenderse como el estudio del espacio social), que se consideran pertinentes para el desarrollo del tema de tesis.

V.1.1 Configuración espacial y configuración territorial

Para Milton Santos¹, la configuración territorial está formada por la constelación de recursos naturales (lagos, ríos, planicies, montañas y bosques) y también por los recursos creados (carreteras, ferrocarriles, construcciones de todo orden, diques, presas, ciudades y otros). Ese conjunto conforma la configuración territorial, cuya realidad y extensión abarcan el propio territorio de un país. A la configuración territorial el autor agrega a la dinámica social, es decir, al conjunto de relaciones que definen una sociedad en un momento determinado y sostiene que ambas –configuración territorial y dinámica social-- son los principales componentes que interactúan y consolidan el espacio geográfico-social.

Bozzano² propone la clasificación del territorio en fuertes y débiles. Respecto de los “territorios fuertes” plantea que: “El centro de una ciudad, un barrio, una colonia agrícola o un espacio agropecuario, por citar algunos casos, son lugares donde, habiendo rasgos diferentes, prevalece uno en común: los niveles de consolidación de los ámbitos que ocupan. Estos niveles de consolidación se refieren al menos a cuatro dimensiones de análisis:

¹ Citado por Horacio Bozzano *Territorios Reales, Territorios Pensados, Territorios Posibles*, Editorial Espacio, Buenos Aires, 2000, pág. 68.

² Bozzano, H., ob. cit. pág. 74 a 76.

a) La perpetuación y la redefinición de prácticas culturales y sociales que puedan suponer decisiones y acciones políticas particulares por parte de los grupos sociales que la habitan, la transitan o la consumen.

b) El despliegue de los circuitos económicos –completos o parciales– y de los procesos de trabajo a ellos asociados.

c) La materialización en el espacio de particulares respuestas constructivas, no sólo en términos de vivienda sino de cualquier obra concreta y visible.

d) Un estado de equilibrio relativo entre estas tres dimensiones, por un lado, y los procesos físicos –naturales e inducidos– que la relación sociedad-naturaleza va estableciendo, por otro.

Respecto de los “territorios débiles” plantea las siguientes proposiciones:

“La periferia de una ciudad, una aglomeración industrial en desaparición, una colonia agrícola en retroceso, un sitio en proceso de deterioro ambiental o un ámbito rural casi deshabitado, por citar algunos casos, son lugares donde, habiendo rasgos tan diferentes, prevalece uno en común: los niveles de fragilidad y/o transformación de los ámbitos que ocupan. Estos niveles de fragilidad y transformación se refieren al menos a cuatro dimensiones de análisis, las cuales son facetas de las dimensiones planteadas recientemente para los ‘territorios débiles’:

a) La atenuación y/o desaparición de prácticas culturales, sociales y políticas particulares por parte de los grupos sociales que la habitan, la transitan o la consumen.

b) El repliegue y/o la retirada de los circuitos económicos –completos o parciales– y los procesos de trabajo a ellos asociados.

c) El deterioro, la reconstrucción, la reconstrucción y/o refuncionalización de las respuestas constructivas, no sólo en términos de vivienda sino de cualquier otra obra concreta y visible.

d) Conflictos ambientales entre estas tres dimensiones, por un lado, y los procesos físicos –naturales e inducidos– que la relación sociedad-naturaleza ha ido estableciendo, por otro.

V.1.2 Estructura territorial

Los etólogos consideran que el hombre es capaz de crear su propio ambiente –biotopo– mediante la cultura, determinando así qué clase de organismo quiere ser. De acuerdo a su modelo cultural variará lo que considera importante para él en el medio ambiente, modelará diferencialmente sus sentidos y hará un uso preferencial sólo de un grupo de ellos.

Este uso diferencial de los sentidos y de los que es culturalmente importante en el entorno otorga a cada grupo cultural una experiencia diferente del mundo que lo rodea y la capacidad de elaborar un modelo adaptable a lo diferencial. Por ello, cada grupo humano habita en un mundo de percepciones diferentes. No es igual la percepción que tiene de la naturaleza un individuo urbano que un campesino, ni tampoco son iguales las explicaciones causales de los fenómenos que se observan, ni de las interpretaciones de las conductas de los seres vivos que encuentran, y el significado que tiene cada uno de ellos.³

Esta experiencia y las percepciones diferentes del mundo se manifiestan en la relación entre el hombre y su medio, a través de la territorialidad; y la forma de expresarla será la creación de su propio biotopo a partir del cual se convertirá, por ejemplo, un organismo cazador, pescador, rural o urbano.

La territorialidad y concepto de biotopo se estudian por medio de los patrones de asentamiento y poblamiento de regiones, que varían de acuerdo con los modelos o sistemas culturales y a través del tiempo por evolución o cambios culturales. No es el mismo biotopo el de un campamento de base central cazador-recolector y el de un centro urbano, ni tampoco lo es el correspondiente a una ciudad pre-industrial y el de otra post-industrial.

Caggiano y Sempe⁴ consideran posible utilizar los conceptos de territorialidad y sus funciones, elaborados para distintas especies animales, en los estudios de las

³ Caggiano, Amanda y Sempe, Carlota. *América. Prehistoria y geopolítica*, Editora Tipográfica Argentina, Buenos Aires, 1994, págs. 5-398.

⁴ Caggiano, A. y Sempe, C., op. cit, págs. 47-49.

sociedades humanas a fin de proporcionar mayor profundidad al análisis de patrones de asentamientos y poblamiento. Sobre esas bases postulan las siguientes proposiciones:

1. La territorialidad en el hombre definirá la conducta social e individual, mediante la cual un grupo cultural reclama para sí un área espacial determinada (ya sea su vivienda, sembradío, aldea, coto de caza, etc.), que considera según su visión cultural del mundo, apta para la apropiación de los recursos disponibles y la definirá frente a los miembros de su propio grupo de su misma o diferente cultura.

2. La territorialidad de un grupo humano permite la regulación de la densidad de población, a fin de que el espaciamiento sea tal, que evite el agotamiento del biotopo por concentración de las actividades de apropiación sobre los mismos recursos.

3. La territorialidad conlleva el reconocimiento detallado de las características del terreno, proporcionando protección frente a los enemigos, pues permite organizar sistemas defensivos exitosos para oponer al ataque o invasión de extraños.

4. La territorialidad posibilita la apropiación de una serie de recursos que tiene una ubicación geográfica precisa, lo que permite organizar las diferentes actividades básicas del grupo humano, asegurando una economía de esfuerzos, su planificación y regulación de acuerdo a las características y variaciones del ambiente a través del año y de períodos mayores. Hace posibles la previsibilidad y la adquisición de conductas pautadas, que constituyen la base de la tradición cultural, la conformación de un modelo cultural y la construcción de una estructura mental del concepto del mundo.

5. Permite cohesionar y dar identidad al grupo humano, mantenerlo comunicado, a la vez que crea mecanismos de separación y diferenciación cultural y grupal (el “nosotros” vs. el “extranjero” o los “otros”), respecto de otras agrupaciones humanas da seguridad y protección a los miembros del grupo.

6. La territorialidad permite establecer mecanismos de regulación y determinación de status sociales, de acuerdo a las cercanías o lejanías de los individuos, o familias en relación a los recursos y a la calidad de los mismos.

A su vez, la territorialidad se relaciona con los patrones de asentamientos, esto es, la forma en que el hombre se dispone a sí mismo en el terreno. Cómo ordena las

viviendas, cómo se relaciona con el entorno natural, cómo dispone los edificios públicos y vías de circulación.

Los asentamientos reflejan el ambiente natural, el nivel tecnológico de los constructores y la determinación de la clase de instituciones de control e interacción existentes. Permiten, a la vez el análisis funcional.

En suma, estas concepciones, que vinculan a la territorialidad con la conducta social e individual del hombre mediante la cual se logra regular la densidad, el reconocimiento y apropiación del espacio, organizar actividades básicas del grupo, y elaborar patrones de asentamiento que determinan tanto la identidad y cohesión del grupo como la fijación del status social, resultan imprescindibles al momento de evaluar las respuestas del sistema jurídico para regular la territorialidad. En efecto, en el capítulo IX examinaremos los elementos normativos formales que intentan regular la territorialidad informal y la territorialidad especial dominantes en el AMBA y advertiremos su escasa efectividad para intervenir efectivamente en el territorio justamente por desconocer *a priori* dichas vinculaciones.

Más adelante (en el subtítulo V.4) se utilizarán estas nociones para describir y desarrollar la estructura urbana en la Provincia de Buenos Aires.

V.1.3 El modelo de Forrester para la organización territorial

El modelo elaborado por Jay Forrester en su obra *Urban Dynamics*, publicada en 1969, es pionero en el tratamiento del estancamiento y deterioro económico social de las áreas centrales o ciudades interiores de las metrópolis, particularmente en el noreste estadounidense.

El modelo se propone simular aquellas fuerzas internas que están detrás del crecimiento urbano, visto desde una perspectiva de largo plazo, lo cual permite partir del momento en que la ciudad nuclea alrededor de 100.000 habitantes y ocupa el 3% de su área territorial; 250 años después completa en un 80% el límite técnico de ocupación y alberga casi 6 millones de habitantes. De esta forma se ha transformado en una “ciudad interior” que ha pasado por un período de máximo crecimiento para luego decaer y estancarse.

La ciudad simulada al cabo de ese período ~~250~~ años– alcanza una densidad poblacional de aproximadamente 14.000 hab/km². Este dato que adquiere carácter de hipótesis teórica del modelo se ha utilizado para medir el comportamiento de ciudades reales –por oposición a simuladas– en los Estados Unidos se examinaron algunas de sus grandes ciudades, tales como, Manhattan, Detroit, St. Louis, Chicago, Boston y Newark, los resultados mostraron que no solo pasaron por una etapa de crecimiento exponencial sino que el proceso de declinación y estancamiento apareció hacia 150 años de existencia de dichos núcleos⁵.

El modelo no corresponde a las interacciones a nivel regional o nacional, sino que el nivel elegido, que Forrester denomina nivel local, cubre los aspectos más significativos de toda la ciudad. Entiende que la evolución de una ciudad depende de su propio mérito económico y de la interacción de sus elementos internos. En este sentido la ciudad se comunica con la región pero no influye sobre ella sustancialmente, ni la región decide la suerte de la ciudad.

Por su parte, la estructura interna del modelo genera la dinámica urbana de crecimiento, transición y estancamiento, que el autor pretende explicar. Se trata de un modelo matemático que al establecer relaciones causales entre las variables desecha la estructura lineal (causa→efecto) pues entiende que ambos sentidos de la relación son posibles y los representa simultáneamente, lo cual muestra una estructura causal cerrada, también denominada “bucle de retroalimentación”. Por ejemplo en la siguiente relación se representa:

Población urbana $\subset$ Total nacidos por año

Es un “bucle” positivo al que debe añadirse otro negativo:

Nacimientos por año $\oplus$ Población $\ominus$ Muertes por año

Esta estructura elemental es el punto de partida para explicaciones más complejas del crecimiento urbano y Forrester las expone de manera tal que incorpora nuevas líneas causales y sus eventuales retroalimentaciones.

⁵ Schroeder, Walter y Strogman, John, “Adapting Urban Dynamics to Lowell”, en *Readings in Urban Dynamics*, volume I, N. Mass ed. , Cambriedge, Massachesetts, 1974, pag 200-202; citado por Juan Rego en *Dinámica de los Sistemas Urbanos*, OIKOS, Buenos Aires, 1985 pag.83.

Está compuesto por tres subsistemas primarios⁶: actividad económica, vivienda y población; y está montado sobre tres aspectos principales del fenómeno urbano: a) el uso de la tierra como límite al crecimiento económico; b) el principio de atractividad urbana que regula los movimientos de la población; y c) los efectos de envejecimiento y obsolescencia de las estructuras urbanas.

El supuesto básico del subsistema económico de Forrester es que la actividad económica atrae más actividad, y que la dinámica económica es clave para explicar la vida de la ciudad: sin actividad mercantil no hay ciudad, y el mercado implica actividad económica que se mide por la cantidad de edificios destinados a ella, cuya capacidad física corresponde con varios factores de planeamiento urbano: uso de tierra, empleo, tasas, capital invertido. La actividad económica se modela como una variable, dentro de un “bucle” de retroalimentación positiva, alimentado por la tasa de construcción económica. Al comienzo del proceso de ocupación del área, dicho “bucle” es reforzado por la baja densidad, pero a medida que ésta se eleva aparece un “bucle” negativo, representado el proceso de envejecimiento y obsolescencia de la infraestructura de la actividad económica, que limita de nuevo el proceso de crecimiento económico.

La población es otra variable acumulativa, o de estado, afectada por dos “bucles” positivos que producen crecimiento de la población: la natalidad y la inmigración urbana, y dos negativos: la mortalidad y la emigración, que reducen la población. Aquí también la densidad, en este caso poblacional, actúa restrictivamente. Cuando ésta aumenta, aun a niveles bajos, multiplica la emigración; valores de densidad poblacional altos, por el contrario, desaceleran la inmigración. Es decir que la relación densidad-atractividad constituye una relación no lineal del sistema. Vemos aquí la estrecha vinculación entre la territorialidad –entendida como biotopo cultural y la regulación de la densidad poblacional, que plantean Caggiano y Sempe (véase subtítulo V.1.2.).

La vivienda es la tercera variable atractiva del sistema. La relación población-vivienda regula, por un lado, la población en la medida que el excesivo hacinamiento desalienta la inmigración. Por el otro, estimula la construcción de nuevas viviendas. Además la vivienda compite con la infraestructura de la actividad económica en el uso del

⁶ La siguiente descripción se extrae de Rego, J., ob. cit. Pag.64/81.

bien escaso, la tierra. Demasiadas viviendas alejan la inversión de edificios destinados a generar empleo, lo que produce a su vez desocupación.

Veamos, al comienzo del proceso, se presenta una sobre expansión de la estructura económica a costa de la vivienda, ésta crece a ritmo lento, luego gana inercia y empieza a competir con la infraestructura por los mismos terrenos, que ya son escasos. Al declinar la infraestructura económica que se produce por redimensionamiento y ajuste a un ámbito urbano, el espacio comienza a ser dominado por la vivienda, perdiendo el dinamismo generado básicamente por la actividad económica y provocando desempleo y posteriormente migración poblacional.

Ahora bien, cuando analizamos los conceptos que utilizan las ciencias del territorio advertimos que el modelo de Forrester, pese a las críticas que sufrió su teoría de la dinámica de los sistemas urbanos, se anticipó proporcionando los principales elementos para elaborar comprender el proceso de crecimiento-expansión-estancamiento-declinación urbana y aportando las bases de lo que se estudia hoy como organización territorial entendida como un proceso de alcance general donde se reconocen tres lógicas dominantes: de mercado (oferta y demanda), gubernamental (interés general) y sociocultural (pautas de reproducción y consumo)⁷.

Estas lógicas dominantes contribuyen a explicar las instancias: a) creación y expansión, b) consolidación y fortalecimiento, y c) estancamiento y retracción; que definen el proceso de organización territorial.

La creación y expansión se relacionan con la gestación de la ciudad: la fundación formal⁸, la ocupación informal de tierras⁹ o la transformación de territorios rurales o periurbanos¹⁰ en territorios urbanos. Se caracteriza por el trazado de calles o senderos

⁷ Resa, Sergio; Vázquez, Verónica y Bozzano, Horacio, “Elementos para una propuesta de Regulación Urbanística y Territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires” Premio anual de arquitectura y urbanismo 2000, Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, categoría Teoría e Investigaciones Urbanas.

⁸ La colonización y dominación española se caracterizó por la creación de ciudades mediante la fundación formal, esto es, por decreto del fundador mediante fórmulas sacramentales plasmadas en el acta fundacional y en uso de las potestades delegadas por el rey de España.

⁹ Esta forma de creación suele denominarse “espontánea” y surge como consecuencia de los movimientos migratorios, donde la ocupación de hecho de las tierras libres o vacantes determina la modificación del territorio.

¹⁰ La periurbanización se concibe a partir de la transformación de territorios agrarios tradicionales en territorios dominados por subdivisiones agrarias de pequeñas dimensiones que alternan con algunos loteos urbanos. (Véase, Bozzano, op. cit., pág. 183).

que delimitan manzanas o conjuntos de lotes que formen unidades equivalentes. En esta primera instancia la tierra o lotes van siendo ocupados lentamente y la materialización de infraestructura y equipamiento son mínimos. La expansión urbana comienza cuando el grupo social establecido comienza la búsqueda de otro tipo de servicios.

La consolidación urbana se corresponde con la identidad territorial, esto es, con el sentimiento colectivo de pertenencia barrial en un ámbito territorial determinado. O bien de identidades territoriales no asociadas directamente al barrio, en el caso de grandes equipamientos urbanos: parques públicos, aeropuertos, grandes unidades militares, grandes centros comerciales. El fortalecimiento urbano involucra la reproducción y perpetuación de movimientos, prácticas, eventos y mitos que por su cotidianidad y por su concentración territorial le confirieren una identidad reconocida por sus habitantes y por los grupos sociales sobre los que ejerce influencia. Si bien el fortalecimiento se caracteriza por la concentración territorial de las condiciones y elementos materiales, su esencia radica en la centralidad que ejerce al concentrar casi la totalidad de los movimientos no barriales de todos los habitantes.

La retracción urbana es generalmente de pequeña escala, se manifiesta por la desaparición de industrias o equipamientos. El estancamiento urbano es de dificultosa identificación ya que puede asociarse a la perpetuación de pautas de asentamiento en barrios sin crecimiento demográfico, pero con importante consolidación de sus identidades. El estancamiento y la retracción periurbana son impulsados casi directamente por la expansión urbana.

De lo expuesto hasta aquí tenemos que las ciudades se configuran mediante un proceso de organización territorial, este proceso es dinámico y está determinado por variables internas que ejercen atracción hacia el sistema. Sin embargo, en la etapa de estancamiento o retracción, el mismo sistema produce fuerzas expulsivas hacia las afueras del centro urbano, o hacia otros centros urbanos que adquieren caracteres atractivos para la población, la inversión económica y la producción y reproducción de pautas culturales.

El modelo de Forrester y el estudio de las lógicas dominantes en la organización territorial nos aportan elementos significativos para evaluar el proceso de ocupación territorial en el ámbito de nuestro estudio empírico y para incorporar luego, en el capítulo

IX, la instancia jurídica en la comprensión de este proceso de organización territorial en el AMBA.

V.2 LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA ARGENTINA

A continuación, efectuaremos una breve descripción de la organización del territorio argentino, utilizando ahora a nivel nacional y no local, los criterios y propuestas desarrolladas por Forrester y la teoría de la organización territorial, con el objetivo de contextualizar la configuración territorial del AMBA, región que constituye el objeto de la investigación empírica en esta tesis. Para ello utilizaremos las tres fases o etapas de la organización territorial: creación y expansión, consolidación y fortalecimiento, estancamiento y retracción.

A estos fines, hemos consultado, el informe elaborado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios donde se propone la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial¹¹.

Dicho informe se sustenta en el análisis de los antecedentes estadísticos, de estudios realizados por instituciones públicas y privadas¹², que permiten identificar diferentes situaciones territoriales que constituyen la línea de base de las provincias argentinas en el proceso de desarrollo y ordenación territorial.

V.2.1 Territorios consolidados

¹¹ República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa*, disponible en : www.minplan.gov.ar/miniplan/pet/

¹² Los datos referidos a NBI y datos demográficos, fueron extraídos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, realizado por el INDEC. Datos referidos a calidad de vida de la población en: PNUD, Informe del Desarrollo Humano de la Argentina 2001 y 2002. Datos referidos al PBI en: PNUD, Informe del Desarrollo Humano en la Argentina 2002. Los datos referidos a empresas, casas y operaciones bancarias en: IdePyME – ABAPRA en Leopyme N° 31, junio de 2003. Datos referidos a línea de pobreza y línea de indigencia en: INDEC – EPH Onda, octubre de 2002.

En nuestro país, la falta de planificación y previsión, la ausencia de un modelo de desarrollo claro y explícito y de políticas territoriales adecuadas, ha generado a través del tiempo, un proceso de desequilibrio territorial que se pone en evidencia en la distribución de la población, en los altos indicadores de concentración urbana y en el empobrecimiento de la población.

Sin embargo, algunas provincias, como Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, han desarrollado una estructura económica de buen tamaño, con marcada tendencia a participar de los circuitos internacionales de comercialización (exportaciones-importaciones) en forma competitiva, especialmente las tres primeras.

Contienen economías urbanas dotadas de un conjunto de servicios para apoyo de la producción, con un crecimiento demográfico positivo sostenido. Concentran el 66,9% de la población nacional en sólo un 29.8% de la superficie territorial del país, con una modalidad de organización predominantemente urbana, ya que entre el 88 y el 96 % de su población habita en ciudades. Sólo el 15,3% de la población es rural, a pesar de la fortaleza de su producción primaria y de su participación permanente en los mercados internacionales. Concentran en conjunto el 75% del PBI nacional.

Son herederas "ricas" del modelo centro-periferia, cuya estructura ha funcionado como zona de acopio, de comercialización y de relación internacional con los centros capitalistas tradicionales, marcando un profundo desequilibrio territorial con respecto al resto del país. Con respecto al empobrecimiento de la población es necesario señalar que internamente en esas áreas hay "bolsones" de pobreza significativos: el 56,7% de la población total se encuentra bajo a línea de pobreza y se llega a situaciones de indigencia (27,2 % de la población) fruto del deterioro del nivel de ingresos (-18,8 % de ingresos entre 1995-2000) y un nivel creciente de desempleo (tasas de desempleo 10,4 % de la población activa) que han contribuido a la aparición de marginación social y situaciones de NBI altas (21,6 % de la población).

Si examinamos este cuadro situacional con el modelo de Forrester, encontramos que las ciudades internas de esta región se hallan en la fase de transición. En efecto, después que el sistema alcanza los máximos valores correspondientes a las distintas categorías de empresas –actividad de intercambio o productiva– que se sucede en un

orden previsible: primero hacen pico las nuevas empresas, marcando el momento de máxima actividad económica en el área. Luego el agotamiento del suelo urbano frena el crecimiento y construcción de nuevas empresas, de modo que las ya existentes en un breve lapso—12 años aproximadamente— se vuelven empresas maduras y las obsoletas alcanzan su máximo deterioro y se abandonan. Los picos en el sector viviendas siguen una pauta semejante. En cuanto a la variable poblacional, las categorías de obreros y empresarios-profesionales hacen pico acompañando a las empresas que les generan trabajo. Sin embargo, este freno en el crecimiento no es percibido en forma inmediata por los subocupados, quienes siguen afluyendo al área que todavía reconocen como atractiva, pues hay empleo y vivienda para subocupados.

Es así como podríamos explicar la gran concentración poblacional de esta región (66,9% de la población total del país) y los altos índices de pobreza y marginación (56% bajo la línea de pobreza, de los cuales el 27% presentan signos de indigencia) con tasas crecientes de desempleo y deterioro, también creciente, del nivel de ingresos.

El cambio a la economía globalizada ha puesto en jaque su funcionamiento pero rápidamente se está adaptando a las nuevas exigencias como consecuencia de su capacidad para manejar los capitales y las decisiones económicas y políticas, ya que se encuentran concentrados en ellas el 53% de las 500 empresas más importantes del país, el 78,2% de las instituciones bancarias, el 88,8% de los préstamos bancarios y el 89,4% de los depósitos.

Insistimos: existe un desequilibrio marcado entre estas provincias y el resto del país que lejos de suavizarse con el nuevo modelo globalizado, se acentúa como consecuencia de que estas provincias contienen al conjunto de ciudades o centros de mayor capacidad gerencial y nivel de equipamiento, la mayor accesibilidad a la infraestructura y disponen de sofisticados servicios a la producción, elementos que les permiten reordenar su territorio y responder rápidamente al modelo de economía globalizada emergente.

V.2.2 Territorios en expansión y fortalecimiento

Otras provincias argentinas, que han sido identificadas en el informe como provincias ricas, las patagónicas y las cuyanas: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Mendoza, San Juan y San Luis, asientan su esfuerzo en la calidad de sus

recursos naturales y en economías fuertemente asentadas en modelos de monoproducción.

Estas provincias afirman su capacidad y fortaleza en la disponibilidad y explotación de recursos específicos de alto valor en el mercado nacional y externo (ganadería ovina, lanas, manzanas, vitivinicultura, horticultura, otras) y la explotación de recursos naturales no renovables (petróleo, gas, energía hidroeléctrica, etc.) que resultan estratégicos para los procesos productivos y el funcionamiento de la actividad de todo el país, tanto en el modelo económico anterior como el propuesto por la globalización.

Frente al nuevo modelo globalizado, la región de Cuyo –especialmente la provincia de Mendoza– suma a la posición geográfica estratégica en el oeste del país sobre las rutas nacionales 7 y 40, el papel de cabeza operativa del Corredor Interoceánico Central, que facilita la integración dinámica con la Región Metropolitana de Chile –a las que provee de gas– y que le dan acceso directo a los principales puertos chilenos y la reconversión de su agricultura intensiva hacia la producción de variedades finas para producir vinos de mercado internacional.

Las inversiones realizadas en San Luis en la red de caminos responden también a esta necesidad de hacer más fluido el tránsito de camiones y el flujo comercial del MERCOSUR.

En general, estas provincias tienen una buena oportunidad para posicionarse en el nuevo modelo de economía ya que atraen inversiones y capitales internacionales; además, se ha verificado la incorporación rápida del turismo nacional e internacional, cuyo efecto multiplicador se ha reflejado claramente en el equipamiento del territorio en los últimos años.

Este conjunto de provincias, sin embargo, tiene debilidades territoriales marcadas: se encuentran emplazadas en las zonas áridas y semiáridas del territorio argentino, con procesos de desertización rápidos que tornan a los recursos naturales básicos (suelo y agua) en bienes escasos, y por ende de alto valor en el mercado. Son necesarias fuertes inversiones en la infraestructura para el manejo del agua y la recuperación de tierras, así como también para la protección ambiental.

Las actividades económicas más desarrolladas se sitúan en oasis que dependen del riego, particularmente en Cuyo. Pero no todos los oasis tienen las mismas posibilidades de desarrollo, sobre todo teniendo en cuenta la conectividad con los principales centros de comercialización. La provincia de San Juan y los oasis del sur de Mendoza son los que más dificultades presentan en este sentido.

Al igual que en el resto del país se han creado “bolsones” de pobreza: en Cuyo 61,3% de la población está bajo la línea de pobreza y en la región patagónica el 45,6%, con situaciones de indigencia marcadas (29,7 y 21% respectivamente) aunque en estas regiones el deterioro del ingreso no ha sido tan marcado (-13.7 y -9.8%, respectivamente) como en otras provincias. La población con NBI está en el orden de 20.6 y 12,7% respectivamente, muy por debajo de la media nacional (23,8%).

La pobreza se arraiga en las grandes y medianas ciudades que son las encargadas de abastecer de servicios tanto a la población como a la producción. La competencia por el uso del suelo y por la disponibilidad de servicios, congestiona las ciudades y los accesos y constituye una limitante significativa para el desarrollo de las condiciones de competitividad de las actividades económicas instaladas o por instalarse.

Existe un marcado desequilibrio urbano rural; el proceso de concentración urbana es muy alto (81,5 % y 88.8%, respectivamente) por las condiciones del medio natural. La población rural es escasa pero de alta capacitación y especialización (18.5 y 11.2%) aunque con ingresos muy bajos.

Asimismo, existen vastas extensiones de territorio no ocupado, con baja prestación de servicios y baja accesibilidad, pero que contienen recursos estratégicos para el desarrollo nacional. Hay un territorio subutilizado, con recursos económicos potenciales que todavía no entran al mercado. En muchos casos, especialmente en los nombrados, la capacidad de promoción de estos recursos por parte de las provincias es casi nula, ya que disponen sólo de 4.5% en Cuyo y 2.5% en la Patagonia de los depósitos bancarios del país y el 2.6 y 3.3 % respectivamente de los préstamos a la economía, movilizados por menos del 11% de las casas bancarias en su conjunto, sobre el total del país.

Pese a algunas deficiencias que muestra la organización territorial de esta región patagónica-cuyana, advertimos que el mismo se corresponde con la fase de crecimiento y expansión porque muestra una capacidad de crecimiento exponencial en los tres

subsistemas del modelo de Forrester: infraestructura económica –actividad agrícola exportadora y de enlace territorial con mercados interoceánicos, viviendas que se concentran en las zonas urbanas donde el Estado y el mercado abastecen de servicios esenciales a la población y a la producción, aunque los “bucles de retroalimentación” no permanecen siempre positivos– es así como observamos la congestión de las ciudades por el agotamiento del suelo urbano que suprime la construcción de nuevas empresas y viviendas. Sin embargo, en este subsistema aún existen posibilidades de crecimiento exponencial porque existen vastas extensiones de territorio aún no ocupadas pero que cuentan con las condiciones necesarias para instalar allí nuevos centros o núcleo de crecimiento que posibilita activar las tres categorías ocupacionales: empresario-profesional, obrera y subocupada.

V.2.3 Territorios en retracción o estancamiento

Diferente es el destino seguido por el territorio de otras economías provinciales basadas en la agricultura de monocultivo. Las provincias del NOA: Jujuy, Tucumán, Salta, a las que más recientemente se incorporan Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero, mantuvieron en buenas condiciones de funcionamiento sus equipamientos y demostraron buena capacidad de organización; pero en las últimas décadas del siglo XX comenzaron a presentar fuertes dificultades por la falta de adecuación a las demandas de un mercado agrícola internacional cambiante y más exigente.

Sus estructuras productivas tuvieron serias dificultades para competir con ventajas frente al cambio de productos (remolacha azucarera en vez de caña de azúcar, por ejemplo) y lograr una economía más diversificada. Sólo la provincia de Salta ha logrado mantener algún nivel de inversión en forma continua, como consecuencia de la posibilidad de explotación petrolera y la producción de vinos de alta calidad.

Las provincias del NOA aparecen hoy como una economía debilitada desde el punto de vista productivo y empresarial y con muchas dificultades para poder adecuarse funcionalmente a la economía globalizada. Estas provincias han sufrido una marcada baja en su nivel de ingresos entre 1995-2000: en Tucumán -24,4% y -18,8% en Salta. El caso de Jujuy con un deterioro de ingresos de solo -0,2% revela que la crisis en esta provincia estaba ya instalada desde hace tiempo.

El NOA en su conjunto tiene el 69.4 % de su población bajo la línea de pobreza, un 35.1% en condiciones de indigencia, un alto porcentaje de población rural (21.5%) y de población desocupada (13.2%); en este último caso, es el más alto del país junto con las provincias del NEA (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones).

En este ambiente, las ciudades se deterioran ya que los servicios para la población y la producción crecen lentamente. Las provincias atienden con grandes dificultades esas demandas como consecuencia de la fragilidad de su recaudación. Se ha podido observar la necesidad de recurrir en forma regular a subsidios del Gobierno Nacional.

El problema más serio es que en el modelo actual presentan un muy bajo atractivo para la colocación de capitales productivos. En consecuencia, su territorio muestra una estructura poco funcional al nuevo movimiento de la economía nacional e internacional.

Luego de los valores alcanzados por el sistema en equilibrio, sustentado básicamente en el monocultivo, y ante las dificultades de adaptación a las nuevas demandas del mercado el sector tiende a debilitarse y a decaer. Esta es la fase de estancamiento del sistema urbano –según el modelo de la dinámica de los sistemas y se abandona a su suerte al sector en desintegración. El compuesto social no tiene la suficiente energía ni medios para encarar su propia renovación, dominado como está por subocupados y sin inversiones empresariales que activen la infraestructura económica.

Sin embargo, desde el punto de vista estructural, esta región contienen una red urbana que cubre a todas las provincias, con un alto índice de conectividad interna, que podría ser rescatada para estimular un nuevo modelo de organización territorial productivo, ya sea de mercado nacional o local.

V.2.4 Territorios en estancamiento y retroceso

Finalmente, encontramos provincias en claro estancamiento y retroceso, las que forman el NEA: Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, donde los indicadores señalan territorios con un nivel muy bajo de accesibilidad a los servicios, capacidad casi nula para captar inversiones por medio del mercado de capitales privados (sólo el 1,3% de los

depósitos bancarios, y 2.3% de los préstamos totales) porque las áreas no resultan atractivas para la inversión productiva.

Asociado a ello la pobreza ha avanzado sustancialmente, el NEA tiene el 71,3% de la población por debajo de la línea de pobreza, el 41,9% de la población en indigencia y un 35.1% de hogares con NBI, todos los guarismos son los más altos del conjunto nacional. La tasa de empleo es también la más baja, 30.2% de desempleo, junto con el deterioro del ingreso en los últimos años (-25,87 %).

La situación territorial de estas provincias se desequilibra con respecto a las demás. La exclusión social está arraigada en la población urbana y sobre todo en la población rural que es la más numerosa del país sobre el total de población rural del país (23.7%) presentando cuadros muy agudos de marginalidad, desnutrición y deterioro en la calidad de los recursos humanos.

Si aplicamos el modelo de Forrester en esta región advertimos que el estancamiento llegó a la fase de desintegración tal que se prefiere que aparezcan nuevas áreas urbanas fuera de los ejes centrales tradicionales, y por ahora estas áreas que ejercen fuerzas atractivas se encuentran fuera de la región del NEA. En efecto, los tres componentes del sistema se hallan en claro retroceso, la infraestructura económica sólo permite que la riqueza producida básicamente por la producción agraria se concentre en pocas manos, las viviendas no responden a las necesidades mínimas de un gran porcentaje de la población (71%) al igual que el índice de subocupados (30% de desempleados y una tasa negativa del ingreso promedio en un -25%).

Es importante destacar, sin embargo, que en el contexto del proceso de integración del MERCOSUR, estas provincias juegan un papel de enlace muy importante con las ciudades y regiones brasileras, situación que justifica la preocupación del Estado Nacional para vincularlas por medio de grandes inversiones en infraestructura como puentes y caminos. Esto significa una oportunidad para lograr la integración de estas provincias al nuevo modelo económico, ya que aun en los casos de mayor debilidad territorial, la estrategia y la creatividad pueden ayudar a captar oportunidades y desencadenar un proceso de reestructuración y recuperación de las áreas más abandonadas.

V.2.5 Balance de la Territorialidad en la Argentina

En un balance general de las territorialidades descriptas en los apartados anteriores, podemos concluir en que la Argentina presente un cuadro heterogéneo de situaciones territoriales a la que debe sumarse una serie de déficit crónico a nivel de infraestructura y servicios básicos. El sistema interno de las ciudades presenta diversidad de problemas vinculados a la mala distribución de la riqueza, las políticas asistencialistas en materia de viviendas y la escasa regulación de la intervención de los capitales e inversiones extranjeras que provocan en diversas formas, el estancamiento y la retracción de territorios potencialmente ricos en recursos naturales y en población.

En cuanto a los servicios cloacales, la Argentina cubre parcialmente las demandas de servicios de agua de la población (81%) y sólo un 43 % en desagües cloacales. Las más vulnerables con respecto al segundo tema son las provincias de Catamarca, Córdoba, La Rioja, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

Con respecto a la infraestructura vial, cabe recordar que la red vial total del país tiene una extensión de 261.700 km., con altos déficit en cuanto a su calidad, ya que sólo el 27% está pavimentada. A diferencia de la red nacional –que está pavimentada en un 81%– las redes provinciales (191.800 km.) tienen solamente el 20% de su longitud pavimentada.

Esta distorsión crea situaciones de aislamiento, falta de competitividad y baja accesibilidad en zonas que podrían competir mejor en los mercados nacionales e internacionales.¹³

En resumen, considerando la disponibilidad de infraestructura el territorio argentino se puede dividir en seis grupos:

1. Provincias con una buena disponibilidad y buen balance de infraestructuras, es decir, con un acceso homogéneo a las distintas dimensiones de infraestructura: Neuquén, Río Negro, Mendoza y Tierra del Fuego.

2. Provincias de alta disponibilidad: Buenos Aires, Santa Fe y zona Metropolitana.

¹³ Dirección Nacional de Vialidad, 2002.

3. Buena disponibilidad pero con un sector débil: La Rioja, La Pampa, Santa Cruz y San Luis.
4. Disponibilidad intermedia balanceada: Chubut, Jujuy, Corrientes, Tucumán y Córdoba.
5. Disponibilidad parcial: Catamarca, San Juan, Entre Ríos y Salta.
6. Muy baja disponibilidad: Chaco, Formosa, Santiago del Estero y Misiones.

V.3 LA ESTRUCTURA URBANA Y REGIONALIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Hemos tomando la Provincia de Buenos Aires como objeto de observación para efectuar la presente investigación y poner a prueba las hipótesis de trabajo. Sin embargo, dado el vasto territorio y sus diversidades, es necesario restringir el objetivo de estudio a un área puntual, en este caso, la denominada Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Desde el punto de vista de la estructura urbana puede afirmarse que la Provincia de Buenos Aires, durante el período 1991-2000 –límite temporal de la investigación de campo de la tesis–, se conforma por tres regiones bien definidas: la urbanización de Buenos Aires o AMBA; la urbanización de La Plata, denominada el Gran La Plata y el resto de los partidos o municipios en que se divide el territorio provincial.

Esta división se corresponde con la regionalización en el sistema de ciudades:¹⁴ el AMBA corresponde a la jerarquía establecida por la ciudad capital del país, Buenos Aires, que se comporta como una de las megalópolis o megaciudades¹⁵ del mundo. Ocupa el lugar de *ciudad mundial* en el rango de ciudades. Por lo tanto, el territorio que la circunda

¹⁴ Véase capítulo III.4.2., de la presente tesis.

¹⁵ Con esta denominación se alude a las ciudades que han sufrido un desmedido y desordenado crecimiento y una compleja multiculturalidad; se caracteriza por el cruce de migrantes de muchas regiones del país y de gente procedente de otros países. Hace medio siglo las megalópolis eran excepciones, en 1950 sólo Nueva York y Londres. En 1970 ya había once de tales urbes, cinco de ellas ubicadas en el llamado Tercer Mundo, tres en América Latina –México, San Pablo y Buenos Aires– y dos en Asia. Para el 2015, según proyecciones de las Naciones Unidas, habrá 33 megaciudades, 21 de las cuales se hallarán en Asia. Véase García Canclini, Néstor, *Imaginario Urbano*, Eudeba, 2da. Edición, Buenos Aires, 1999, pág. 74.

se ve fuertemente condicionado por este centro de poder económico, político y cultural, conformando una metrópolis de 11.4 millones de habitantes¹⁶.

Como se señaló en el capítulo III, la división político- administrativa no necesariamente se corresponde con la configuración espacial del territorio; es así que la ciudad de Buenos Aires es una entidad jurídica autónoma distinta de los distritos municipales pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires que la rodean. Sin perjuicio de estos distintos ámbitos jurisdiccionales, aquella ciudad conforma con los municipios colindantes y subsiguientes un sistema de región nodal, donde la ciudad de Buenos Aires funciona como centro de las actividades políticas, económicas y culturales. Este punto nodal y singular concentra el máximo de interacción con dichas las entidades locales, a la vez que debilita el vínculo entre éstas y el centro jurídico administrativo de la provincia, esto es, con la ciudad de La Plata capital y centro de las actividades económicas, políticas y culturales en la Provincia de Buenos Aires.

El Gran La Plata, por su parte, la conurbación se configura en relación a la ciudad de La Plata pero con características distintas a la AMBA debido a que se trata de una ciudad intermedia que ocupa el lugar de *ciudad regional*, es el centro administrativo, gubernamental, universitario y cultural de la Provincia de Buenos Aires, con una aglomeración de 750.000 habitantes junto con Ensenada y Berisso¹⁷.

El territorio provincial, que no está incluido en el AMBA o en el Gran La Plata, es la porción más extensa –noroeste, centro y sur– que forma parte de la Región Pampeana, una región agroindustrial donde se asientan 22 millones de habitantes y duplica en superficie a la provincia de Buenos Aires¹⁸.

La demarcación espacial descripta nos permite afirmar que los límites territoriales impuestos por los Estados y avalado por el sistema jurídico son arbitrarios, en el sentido de que no responden a ninguna de las lógicas que determinan los sistemas de ocupación del territorio y el funcionamiento de las ciudades que integran el sistema local, regional y nacional de ciudades, por lo general el único indicador o variable para demarcar límites

¹⁶ Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001.

¹⁷ Censo Nacional de Población y Vivienda 2001: La Plata: 574.369 hab., Berisso: 80.092 hab., y Ensenada: 51.448.

¹⁸ Bozzano, Horacio, “La Plata sistema de objetos, sistema de acciones. Propuesta de territorialización” en *Pensar La Plata*, Ediciones Al Margen, Colección Universitaria, La Plata, 2003, pág.177.

territoriales dentro de cada Estado provincial es la cantidad de habitantes que se nuclea respecto de algún eje espontáneo –por designio de los particulares o inversionistas de atracción o dominación territorial.

Sin embargo, estos límites resultan necesarios a los fines de establecer la jurisdicción de las autoridades y de los gobiernos, de lo contrario, si el ordenamiento o regulación territorial responden instantáneamente a las características mutables de la organización territorial sería difícil ejercer el control socio-jurídico del sistema. Más cuando una modificación del territorio se consolida y se mantiene en el tiempo, la adecuación jurídico-política se vuelve indispensable para una buena gestión del territorio en beneficio de sus habitantes y para el desarrollo de la región que integran.

V.3.1 Descripción de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)

Para la descripción de la RMBA, tomaremos el trabajo de campo efectuado por el Dr. Horacio Bozzano¹⁹ y los datos contenidos en el Atlas Ambiental de Buenos Aires²⁰.

En primer lugar, cabe señalar que la Región Metropolitana de Buenos Aires corresponde a un ámbito territorial más extenso que el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En efecto la RMBA comprende la “envolvente de población” que se despliega en torno de la Ciudad de Buenos Aires en una línea que marca el límite hasta donde se extiende la continuidad de viviendas urbanas. Esta línea se mueve con el tiempo y, por cierto, no respeta las delimitaciones administrativas de los partidos. Es decir, para Bozzano, la RMBA abarca la Ciudad de Buenos Aires y se extiende sobre el territorio de la Provincia de Buenos Aires, integrando los partidos circundantes incluyendo los partidos que conforman el Gran La Plata²¹.

¹⁹ Bozzano, Horacio, “Región Metropolitana de Buenos Aires. Organización territorial y lógicas de ocupación para estrategias de ordenamiento territorial (1987-2000)”, investigaciones realizadas en el marco del Conicet y publicaciones varias, publicado en: *Territorios Reales, Territorios Pensados, Territorios Posibles*, Editorial Espacio, Buenos Aires, 2000, pág. 179 a 215.

²⁰ Abba, Artemio y Laborda, Maximiliano, “Conformación, estructuras, centralidades urbanas”, en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, disponible en <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>.

²¹ A. Brown, A. Vellanedo, B. Erazategui, B. Erisso, C. Campana, C. Añuelos, C. Nel. B. Randsen, Ensenada, Escobar, E. Echeverría, Ex. de la Cruz, F. Varela, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, Gral. Sarmiento, La Matanza, Lanús, La Plata, Luján, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

El autor analiza diez variables complejas para la totalidad de la RMBA:

1. Distribución de la población
2. Regionalización del desempleo y nivel socioeconómico de la población
3. Subcentros y transporte de pasajeros
4. Transporte de cargas
5. Uso de suelo
6. Medio natural
7. Tierra baldía
8. Valor de la tierra urbana
9. Cobertura de servicios urbanos
10. Inversiones públicas/privadas y por actividad económica

Para esta tesis seleccionaremos cinco de diez estas variables:

1. La distribución de la población
2. Su nivel socioeconómico
3. El uso del suelo
4. La cobertura de servicios urbanos
5. Las inversiones públicas y privadas.

A las que añadimos:

6. La descripción de los distintos tipos de hábitat humanos

7. La cantidad de establecimientos públicos y privados destinados a la atención de la salud y a la educación de nivel inicial y primaria.

Seleccionamos estas siete variables porque consideramos adecuadas para describir el ámbito empírico respecto del cual construimos dos definiciones necesarias para la comprensión del fenómeno jurídico que acompaña a los dos fenómenos urbanos predominantes en el AMBA: “territorialidad informal” y “territorialidad especial”. Además los distintos aspectos vinculados con el tipo de hábitat, la distribución poblacional, las inversiones públicas y privadas, la prestación de servicios básicos como agua potable y red cloacal, merecen distintos tratamientos jurídicos desde el punto de vista legal-reglamentario como desde la respuesta de las autoridades responsables.

A continuación desarrollaremos tres de estas variables: distribución de la población, usos del suelo e inversiones públicas y privadas. Las cuatro restantes serán analizadas en los capítulos siguientes.

Para ello, utilizaremos los nomencladores técnicos administrativos que se emplean para la denominar a los distintos componentes territoriales a la conurbación de la ciudad de Buenos Aires, la siguiente es la demarcación utilizada por el INDEC:

CBA: Ciudad de Buenos Aires, que se corresponde con los límites jurídico-administrativos de esta ciudad.

PCM: Primera Corona Metropolitana –totalmente urbanizada– comprende los partidos de: Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero, Vicente López.

SCM: Segunda Corona Metropolitana –parcialmente urbanizada– los partidos de: Almirante Brown, Berazategui, Ezeiza, Esteban Echeverría, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.

TCM: Tercera Corona Metropolitana –parcialmente urbanizada y con alguna discontinuidad urbana con relación a la segunda corona– comprende los partidos de: Escobar, Pilar, General Rodríguez, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y Gran La Plata –La Plata, Berisso y Ensenada–.

Las coronas no involucran la totalidad de los distritos municipales sino que adquieren forma radiocéntrica respecto de la CBA, a esta forma se denominan “anillos” que involucran sectores de los partidos conforman tanto el primer anillo como el segundo, como por ejemplo La Matanza y Esteban Echeverría; y otros conforman el segundo anillo y el tercer anillo, como por ejemplo, Merlo, La Matanza, Ezeiza, Almirante Brown.

V.3.1.1 Distribución de la población

Para comprender la distribución de la población en la RMBA, tomamos la descripción de las seis configuraciones espaciales dominantes que realizó Bozzano, sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 del INDEC²², tomando la división por coronas y no por anillos porque estos son más limitativos y comprenden zonas o sectores de los partidos siendo más difícil de delimitar debido al constante crecimiento y mutabilidad de los mismos:

1. En el RMBA la población se distribuye de manera radiocéntrica, con dos situaciones particulares que tienden a romper dicha configuración espacial: la localización de subcentros, generalmente estaciones ferroviarias y cabeceras municipales, como es el caso de la ciudad de La Plata y su entorno; y la localización de espacios destinados en su origen a grandes equipamientos metropolitanos, como por ejemplo el Aeropuerto Internacional de Ezeiza.

2. En la configuración radiocéntrica tienden a dominar formas radiales y formas concéntricas. Las formas radiales son importantes en el interior de la Ciudad de Buenos Aires (CBA), donde se destacan los corredores norte (Retiro-Belgrano-Núñez) y oeste (Once-Primera Junta-Flores), y entre la Segunda Corona Metropolitana (SCM) y la Tercera Corona Metropolitana (TCM), donde se ubican los siguientes ejes de crecimiento: Ramal Pilar de la Panamericana (Ruta 8), Acceso Oeste entre La Reja y General Rodríguez (Ruta 7), Ruta 200 entre Mariano Acosta y Marcos Paz, Ruta 3 entre Laferrere y Virrey del

²² El Censo Nacional consigna información por unidades territoriales de aproximadamente 300 hogares, denominadas “radios censales”, y se presentan como densidad bruta; el Dr. Bozzano junto a Artemio Abbat transforman esos datos en densidad netas, es decir de segregada por grupos de manzanas, excluyendo espacios no habitados.

Pino, Ruta 205 entre Monte Grande y Marcos Paz, Gran Vía del Sur entre Burzaco y San Vicente (Ruta 210).

3. Las formas concéntricas tienden a configurar tres límites: en la CBA una línea concéntrica coincidente con la Avenida General Paz engloba edificios edificadas con densidades dominantes no menores a 200 hab/ha. En la PCM una línea algo discontinua coincide con el Camino de Cintura –al norte y al oeste– y con la Avenida Pasco –al sur– engloba densidades dominantes mayores a 100 hab/ha. La SCM en una línea casi continua, interrumpida por el valle Matanza-Riachuelo, forma un arco que coincide con el Camino de Cintura –al sur–, con el Camino del Buen Ayre –al oeste– y con la Ruta 24 –al norte– entre Polvorines y José C. Paz. Engloba densidades dominantes mayores a 70 hab/ha.

4. Los subcentros que alternan esta configuración corresponden a la TCM y en menor medida a la SCM. El más importante es el Gran La Plata –segunda aglomeración urbana de la RMBA. En la TMC se destacan: Zárate, Campana, Luján y Cañuelas. En la SCM El Talar, Polvorines, Moreno, Laferrere y Solano. Las densidades aquí son variables con núcleos que en todos los casos superan los 100 hab/ha. En el caso de La Plata se forma un núcleo de más de 200 hab/ha.

5. Las áreas destinadas a grandes equipamientos son tres: Ezeiza (aeropuerto internacional) en el valle del Matanza-Riachuelo; Campo de Mayo (equipamientos militares) en el valle del Reconquista y el Parque Pereyra Iraola (parque público, hoy destinado a diversos usos) en el valle del Pereyra, San Juan y Baldovinos. Hay otros dos equipamientos menores: el INTA de Castelar y la Brigada Aérea de El Palomar.

6. Sin embargo, en algunos espacios de la SCM y de la TCM se observan otra configuración territorial donde prevalece la implantación mixta residencial-industrial (Pacheco-Garin-Escobar y Gutierrez-El Pato-El Peligro) y tres zonas con escaso crecimiento y en relativo aislamiento porque no se verifica la presencia de rutas importantes (Valle del Pinazo entre José C. Paz y Toro, Pontevedra y 20 de Junio, y Berazategui-Florencio Varela). Finalmente hay una serie de pequeñas localidades y loteos escasamente habitados en la TCM, como por ejemplo San Vicente que presenta mil lotes baldíos por cada industria radicada en esa localidad.

Sintetizado a nivel de coronas y sectores, el comportamiento de las centralidades tradicionales, en el período 1994-2004, se presenta un moderado crecimiento en el núcleo metropolitano y un ascenso creciente en las coronas de la RMBA a medida que aumenta la distancia al área central, fenómeno asociado a la dinámica demográfica que aumenta hacia la periferia metropolitana. Los crecimientos, si bien parten de pisos diferentes, son más significativos en el sector norte, salvo en la cuarta corona, la más periférica del área de estudio, que crece en el sector oeste por la importancia de la ciudad de Luján como centro financiero.

Observando el fenómeno a nivel de coronas y sectores, se registran fuertes contrastes: un moderado crecimiento del núcleo metropolitano, frente al casi 200% de variación en la tercera corona, que cae a un 37% en la cuarta corona. Esto indica un mayor crecimiento demográfico en la periferia del RMBA que presenta su máximo nivel en la tercera corona.

Como veremos en el capítulo IX, la legislación provincial de ordenamiento territorial y uso del suelo, fija claramente los índices de ocupación en las distintas zonas y áreas en que se debe distribuir el espacio geográfico de cada partido o distrito municipal, éstos índices conocidos como FOS –factor de ocupación del suelo y FOT –factor de ocupación total–, establecen la intensidad de ocupación que se mide por la densidad poblacional por metro cuadrado y se fijan para evitar el crecimiento poblacional desproporcionado en algunas zonas o áreas, como ser los subcentros de actividades económicas e industriales y los corredores viales, con relación a otras donde presentan signos baja densidad poblacional y deterioro de actividades productivas.

Sin embargo, la descripción que realiza Bozzano, mediante la observación del territorio con técnicas propias del campo geográfico, como son la fotolectura, cartografía IGM y relevamiento de campo, nos alerta y nos informa de la falta de efectividad del sistema normativo provincial y municipal para regular la configuración territorial.

V.3.1.2 Usos del suelo

Entendemos por uso del suelo a los destinos específicos que se le da a la tierra tanto urbana como rural. En este aspecto, vimos en el capítulo II que le compete al Estado

determinar estos usos y que en nuestro sistema jurídico constitucional actual le compete a la legislación provincial y municipal establecer los usos posibles dentro de una determinada jurisdicción distrital según el diseño elegido y planificado. En esta instancia podemos denominar a este “uso” como formal, es decir, el que determina el sistema jurídico-legal.

Sin embargo, junto a la instancia formal tenemos la instancia real, es decir, en destino que efectivamente los grupos sociales y los individuos le dan al suelo tanto urbano como rural. En nuestro caso, nos interesa contrastar el uso de suelo formal con el uso de suelo real del área en estudio y para ello enumeraremos los usos predominantes en las distintas coronas de la RMBA y desarrollaremos en el capítulo IX los usos permitidos por el Decreto Ley 8912 que regula el ordenamiento territorial y uso del suelo en la Provincia de Buenos Aires.

En la instancia de uso real, el territorio que cubre la RMBA predomina el residencial urbano, seguido en extensión por la explotación flori-hortícolas y el uso residencial extraurbano en grandes predios. Ahora bien, siguiendo el criterio normativo – Decreto Ley 8912- el uso residencial urbano es el destinado al asentamiento humano intensivo mientras que la explotación flori-hortícola se corresponde con el uso propio del área rural de explotación agrícola intensivo, por su parte el uso residencial extraurbano es el destinado a asentamientos humanos no intensivos de usos relacionados con la residencia no permanente, emplazada en contacto con la naturaleza, en el área complementaria o en el área rural.

Los diferentes usos reales del territorio, adquieren cierta espacialidad, en algunas ocasiones en forma planificada y otras en forma espontánea. La configuración espontánea es la que predomina en los dos fenómenos urbanos objeto de la investigación empírica: los asentamientos o villas y las urbanizaciones especiales.

Podemos clasificar a la espacialidad en:

- Puntual: el uso se concentra en un nodo o centro sin irradiación ni conexión con otros usos, suele darse en el caso de la actividad industrial.
- Lineal: el uso se extiende en forma de línea contigua, suele presentarse en el uso comercial.

- Concéntrica: el uso específico se concentra en relación a un centro o nodo e irradia esta centralidad creando una verdadera red de conexiones concéntricas hacia ese nodo.
- Radial: el uso adquiere la forma de anillo o arco en relación a otro territorio que funciona como nodo o centro.
- Aislado: el uso es único destino del área, como por ejemplo el uso industrial en el caso de actividades peligrosas (explosivos, residuos patogénicos).
- Combinado o mixto: en el área se alojan dos o más usos, como por ejemplo el uso residencial y el comercial.

El uso residencial adopta la forma concéntrica en la CBA y en la PCM, radial en la SCM y puntual en la TCM. Los usos comerciales son más lineales que puntuales, es decir, se agrupan sobre alguna calle principal o avenida y generalmente lo hacen por rubro: indumentaria, electrónica, mobiliario, automotor. Los establecimientos industriales y los mixtos no tienen patrón de distribución homogéneo, mientras que los usos específicos forman grandes intersticios urbanos que intervienen a modo de bordes o límites urbanos. Se denomina de uso específico a los sectores destinados al transporte, las comunicaciones, la producción y transporte de energía, la defensa, la seguridad y otros usos. Las residencias en grandes predios predominan en el Norte de la región. Las explotaciones flori-hortícolas forman un arco periférico discontinuo a lo largo de toda la región, destacándose el Sureste y en menor medida el Norte. Los suelos decapitados son los más irregularmente distribuidos. Se denominan suelos decapitados a aquellos sectores que fueron objeto de explotación minera intensiva, en esta región fundamentalmente se extrae ripio, tierra negra, arcilla y tierra para fabricación de ladrillos; al resultado de esta explotación se denomina cavas.

En general, en la región no dominan usos aislados, sino los combinados. Las excepciones suelen encontrarse en barrios de sectores sociales de mayores ingresos. En algunos casos grandes industrias se encuentran adyacentes a cavas, asentamientos y/o grandes intersticios urbanos.

En la SCM y en la TCM la distribución de la industria es puntual y lineal sobre corredores viales metropolitanos. Este patrón se alterna con extensiones de uso flori-

hortícola y de espacios residenciales en grandes predios (club de campo, barrio-parque y otros loteos). Estos tres patrones diferentes son fuente de potenciales conflictos jurídicos y ambientales.

Las zonas residenciales de mayor extensión que no son alteradas por otras formas de ocupación coinciden con barrios y lotes menos consolidados habitados por sectores de ingresos bajos o medios-bajos y se ubican casi totalmente en la SCM

Fuera de los lugares ocupados efectivamente para diversos fines –vivienda, equipamiento, industrias, producciones periurbanas– hay en la RMBA una buena parte de tierra baldía²³ desocupada o subocupada. A 1,6 millones de parcelas urbanas baldías se le suma una superficie mayor de fracciones rurales sin uso o subutilizadas correspondientes a un número indeterminado que oscilaría entre los 10 y 25 mil parcelas rurales²⁴, cuyas superficies oscilan entre 1 a 20 ha.

En la mayoría de los municipios de la PCM por cada lote urbano baldío existen entre ocho y doce ocupados, en la SCM la distribución tiende a equilibrarse por cada lote urbano ocupado hay otro baldío y en la TCM la primera relación se invierte: por cada lote urbano ocupado hay entre ocho y doce baldíos.

La mayor presencia de baldíos urbanos tiene lugar en los corredores próximos a espacios periurbanos de la TCM. También se observa un importante número de baldíos urbanos que se distribuyen en arcos entre ejes de crecimiento de la SCM hasta alcanzar la periferia de los corredores de dicha corona. Esto se asocia a la expansión contigua del tejido urbano de la RMBA, siendo determinante los límites que imponen los bajos niveles de conectividad y accesibilidad que tienden a desvalorizar estos ámbitos, a lo que se suma la baja o nula cobertura de servicios urbanos. Dentro de la PCM y de la SCM los baldíos se presentan en ámbitos intersticiales con restricciones ambientales y en otros que conforman límites entre localidades. La espacialidad de estos baldíos defiere totalmente de los anteriores, porque no es dominante y porque se trata de ámbitos valorizados por la

²³ Según señala Bozzano, por cada tres lotes urbanos ocupados hay dos baldíos, esto implica que Buenos Aires sea la metrópolis con mayor número de lotes baldíos en el mundo. (Véase Bozzano, H., *Territorios Reales, Territorios Pensados, Territorios Posibles*, Editorial Espacio, Buenos Aires, 2000, pág. 193).

²⁴ La fuente de este dato la toma Bozzano de la Dirección Provincial de Catastro Territorial de la Provincia de Buenos Aires.

aglomeración urbana, pero desvalorizados ambientalmente –adyacentes a grandes canteras o cuencas acuíferas– o con menor accesibilidad relativa de sus barrios vecinos.

V.3.1.3 Inversiones públicas y privadas

El territorio metropolitano se transforma y reconstruye permanentemente con las inversiones públicas, con grandes inversiones privadas y con los pequeños cambios, frecuentemente imperceptible, llevados a cabo por particulares.

La inversión de los particulares comprende toda construcción, ampliación y refacción realizada en propiedades individuales de los particulares. Contabilizando los permisos de construcción oficiales registrados por año en las Direcciones de Obras Particulares de los Municipios de la RMBA la cifra supera los 300.000 permisos; a ello deben sumarse los permisos en la Ciudad de Buenos Aires y las construcciones no declaradas en la región. Como resultado de esta lógica de inversión, surge la sobre construcción de la ciudad en una configuración más concéntrica que radial.

Las grandes inversiones privadas están orientadas a determinados segmentos sociales y constituyen una consecuencia directa de la reestructuración económica, siendo su espacialidad preferentemente puntual. Se trata de grandes emprendimientos comerciales: cadenas de hipermercados, *shoppings* y otros paseos de compras, grandes torres de departamentos, clubes de campo, urbanizaciones náuticas, barrios cerrados.

En efecto, el “hipermercadismo” ha alterado los hábitos de consumo de la sociedad y ha contribuido a la desaparición de un importante segmento microempresario y pymes comerciales en la RMBA, pues la concentración económica se traduce en una concentración territorial.

En 1994, los centros comerciales habían surgido como nuevo formato de oferta, pero todavía no constituían un sistema alternativo de escala metropolitana. La mayoría de los nuevos centros se localizaron aprovechando su integración a las centralidades ya formadas en la ciudad de Buenos Aires

Fuera de la Ciudad de Buenos Aires, en la primera etapa sólo en el Sector Norte se apuesta a la implantación del nuevo modelo de centralidad basado en la oferta de

productos y bienes de consumo familiar –alimentación, indumentaria, electrodomésticos, bazar, librería, jardinería y en menor medida mobiliarios y con una localización establecida en los ejes de movilidad de grandes flujos de transporte automotor privado.

Para el año 2002 adquirieron fuerte desarrollo las cadenas de hipermercados, a continuación mencionamos los grupos económicos con cadenas de hipermercados, supermercados y minimercados²⁵:

- Carrefour: registra 23 hipermercados en el AMBA. En abril de 2001 tomó el control económico de Supermercados Norte.
- Norte: registra 141 supermercados (en enero de 1999 había adquirido el 100% de Tía).
- Wal-Mart: registra 11 hipermercados.
- Coto: registra 8 hipermercados en el AMBA, 60 supermercados, 48 de ellos en el AMBA, y 26 minimercados, 13 en el ABMA.

Por su parte, las torres de departamentos dirigidas a sectores de altos ingresos, tienden a diferenciar áreas centrales de primer rango de las de segundo rango en la RMBA, a la vez que redefinen algunos corredores de la CBA y en la PCM norte.

Asimismo, las otras operaciones inmobiliarias –clubes de campo, barrios cerrados– tienden a generar especialidades discontinuas en ámbitos periurbanos, predominantemente en la TCM norte y en especial con la refuncionalización y ampliación de la Autopista Panamericana. Estas inversiones que suelen denominarse “emprendimientos urbanísticos privados” las desarrollaremos en los capítulos VII y VIII a los asentamientos espontáneos o villas.

En el caso de las inversiones viales concesionadas de tránsito rápido, se acortan los tiempos y las distancias e incrementan los costos, manteniendo preeminencia en el norte metropolitano. El sur resurgió con la inauguración del tramo de la Autopista Buenos Aires-La Plata. El oeste tiende a posicionarse ventajosamente con cuatro grandes obras: el Acceso Oeste entre CBA y Luján, la Autopista a Cañuelas, el Camino Parque Presidente Perón y la Ruta Provincial 6.

²⁵ Revista *Las empresas*, octubre 2002

Por último, la inversión pública en la década de 1990 se concentró en un ente provincial, el Ente del Conurbano Bonaerense luego denominado Unidad Ejecutora de Reconstrucción del Gran Buenos Aires, disuelto en el año 2000. Se realizaron diversas obras, establecimientos educativos y sanitarios, pavimentos, canalizaciones, y entubamientos de arroyos en los Municipios de la RMBA.

V.4 CONCLUSIONES PRELIMINARES

Tomando los conceptos y nociones iniciales, las teorías sobre el fenómeno urbano y las descripciones territoriales, es posible tener por validadas las siguientes hipótesis auxiliares:

En principio, podemos afirmar que el territorio argentino se organiza básicamente como un sistema de ciudades, donde las ciudades capitales cuentan con las condiciones y propiedades necesarias para posicionarse en la cúspide respecto de las ciudades del interior de cada provincia.

Sin embargo, entre las ciudades se plantea una jerarquía que se mide en función del lugar geográfico donde se asientan, del crecimiento económico o de sus posibilidades de desarrollo, de las complementariedades funcionales entre ellas a nivel industrial y comercial, de la accesibilidad o conectividad respecto de otros centros importantes – nacionales o internacionales– y de la interacción o flujo de información, personas y bienes.

Conforme a esos indicadores se puede establecer que: la primera jerarquía está conformada por las ciudades capitales de los territorios consolidados; la segunda por las ciudades capitales de los territorios en crecimiento o expansión y la tercera por las ciudades capitales de los territorios en estancamiento o retracción. En este último caso es necesario destacar que, aun cuando se trate de territorios débiles, su ubicación estratégica respecto del MERCOSUR y sus condiciones naturales –clima, suelo y paisajes– le ofrecen grandes oportunidades para modificar su estructura y conectarse con el sistema mundial de ciudades logrando un mejor desarrollo de la región.

En cuanto a las características poblacionales, se advierte que: en las regiones donde prevalece la población rural (NEA y NOA) la calidad de vida es notoriamente inferior a los habitantes de las otras regiones, pero el aumento de la exclusión social es una característica tanto en los territorios fuertes como en los débiles.

Conforme a los elementos teóricos y descriptivos desarrollados en este capítulo, es posible tener por validadas las siguientes hipótesis auxiliares que caracterizan a la Región Metropolitana de Buenos Aires del siguiente modo:

La Región Metropolitana de Buenos Aires se caracteriza por la centralidad del sistema urbano, el centro lo constituye la ciudad de Buenos Aires extendiéndose en forma concéntrica y radial las tres coronas que conforman la conurbación metropolitana.

En la RMBA se produce el descenso constante de la población del área central, combinado con procesos de expansión-densificación que se intensifican en dirección a la periferia del aglomerado y su entorno periurbano. Esa tendencia explica el florecimiento de nuevos centros de oferta de bienes y servicios en los anillos más alejados del área central.

Como sistema, la RMBA es abierta porque se encuentra en intercambio con el contorno y en interacción con él. Se relaciona con los municipios limítrofes en estrecho intercambio de flujos de materia, energía, personas e información.

Esta región tiene carácter nodal porque tiene un punto singular: la ciudad de Buenos Aires, que tiene mayor interacción con todas las entidades locales que éstas entre sí. Se trata además de una ciudad de rango mundial porque como consecuencia de la concentración de la población y de los centros de altos estudios tiene la capacidad de generar innovaciones intelectuales y culturales y de ponerlas en práctica; por su infraestructura y sus relaciones históricas con el exterior posee servicios cuaternarios de rango mundial, museos, teatros o tiendas a nivel mundial y oficinas centrales de empresas multinacionales.

Para mantener bien equilibrado el sistema en tamaño, distribución y conexión, el Estado provincial debería intervenir en la interacción mediante promociones, inversiones u oferta de servicios. De esta manera, la intervención estatal evitaría que la conurbación

del Gran Buenos Aires funcione como barrera para el ingreso de innovaciones en las otras dos regiones que configuran espacialmente el territorio provincial.²⁶

²⁶ Estas hipótesis de trabajo serán validadas o refutadas en los capítulos VII, VIII y IX.

CAPITULO VI

Relaciones entre estructura social y estructura urbana en la provincia de Buenos Aires

Aspectos sociales y económicos del fenómeno urbano

De lo formulado en los capítulos previos, estamos en condiciones de afirmar que existe una relación *necesaria* entre la ciudad y la estructura social, pues no es posible que exista una estructura social sin un espacio físico que la contenga; por otra parte, no podría plantearse la ciudad sin la estructura social, esto es, sin habitantes –grupos sociales–, normas o funciones.

El análisis de los condicionamientos socioeconómicos propuesto en este capítulo se organiza en tres secciones: en la primera se presentan los elementos que intervienen en las relaciones entre la estructura social y la ciudad, y se describe la estratificación social y su dinámica en la moderna estructura social urbana. En la segunda se efectúa un análisis de la nueva estratificación social en la configuración del fenómeno urbano en el Área Metropolitana de Buenos Aires principalmente durante el período objeto de observación años 1991-2000, aunque también se incluyen datos posteriores a dicho período; se analizarán brevemente las características de la reestructuración en la estratificación social argentina producida a raíz del achicamiento y concentración económica, del papel ineficiente del Estado en su función redistributiva y de un mercado de trabajo segmentado y excluyente.

Finalmente se describen los cambios en la ocupación del territorio y en la estructura social del AMBA, teniendo en cuenta que una de las maneras de definir la peculiaridad de un estrato social con respecto de otros es su manera de habitar.

VI.1 RELACIONES ENTRE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIAL Y LA CIUDAD

Para el desarrollo del análisis, emplearemos el concepto de estructura social como herramienta metodológica, en tanto incorpora al esquema de análisis una porción de realidad social.

Es sabido que la estructura social es uno de los conceptos centrales de la sociología general, pero este término, tal como se lo emplea, no es ni coherente ni unívoco. Por ello en virtud de la claridad y consideraciones que formula Tom Bottomore¹ respecto de las diferentes acepciones del término, utilizaremos la que él propone, por resultar la más útil para este trabajo.

Bottomore define a la estructura social como “el complejo de las principales instituciones y de los principales grupos de la sociedad que requiere de un mínimo de ordenamientos o procesos, premisas funcionales de la sociedad”.

Ambos elementos se relacionan a través de –al menos– cinco “funciones sociales básicas o mínimas: un sistema de comunicación; un sistema económico, que rige en torno a la producción y a la distribución de mercaderías; organismos y elementos para la socialización y la educación de las nuevas generaciones; un sistema de autoridad y distribución del poder, y, por último, un sistema de ritos que mantenga o incremente la cohesión social”².

En esta tesis sostenemos que existen ciertas relaciones entre la ciudad – entendida como forma de organización física y social de la vida humana– y los elementos

¹ Bottomore, Tom, *Introducción a la Sociología*, Ediciones Península, Barcelona, 1978, pág.130.

² Bottomore cita a Aberle D., A.Cohen, A. Davis, M. Levy y F. Sutton, *The functional prerequisites of society*, Ethics, LX (2) 1950. Y sostiene que esta clasificación de los elementos necesarios de la estructura social no requiere formularse en términos funcionalistas sino que puede referirse simplemente a requisitos de la sociedad.

de la estructura social –dada por la interacción entre los grupos, las instituciones y las funciones–.

Estas relaciones se dieron entre:

- La función productiva de la ciudad y la migración de gran contingente humano a los centros urbanos. El modelo que se corresponde a esta relación es el de concentración urbana.
- Los logros personales dentro del sistema productivo y la adquisición de un nuevo status social. El modelo que se corresponde a esta relación es el de movilidad social en un sistema de clases.
- La excesiva división social del trabajo que impuso la ciudad productiva produjo un alto grado de profesionalización en todas las actividades humanas y por lo tanto una redistribución en el cumplimiento de las funciones sociales. Los modelos que se corresponde a esta relación es el de la aglomeración con forma de mancha urbana y el de concentración económica.
- La forma de producción desconcentrada que surge a finales del siglo XX modificó la conformación urbana y la estratificación social. Los modelos que se corresponden a esta relación es el de segregación urbana y el de exclusión económica-social.

En efecto, la industrialización introdujo cambios significativos en la economía de las sociedades, en el sistema de comunicación, en las formas socialización y educación, en la distribución del poder y hasta en la función ritual.

En la etapa industrial se modifica la estructura social tradicional para redistribuir las funciones sociales durante largo tiempo cumplieron determinados sectores y estratos selectos, que accedían a dicha posición por las formas de dominación tradicional o *carismática*, en términos weberianos³.

Según se expuso en el capítulo III, así como la ciudad industrial promueve y exige gran movilidad geográfica, también promueve una gran movilidad social. Encontramos

³ Weber, M ax, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, págs.706-715.

aquí la primera relación entre la nueva función económico-productiva la ciudad industrial provocó la migración de gran cantidad de personas desde las zonas rurales hacia las urbanas.

Por otra parte, la complicada división del trabajo, el espíritu de competencia y la impersonalidad en las relaciones sociales que impuso el modo de producción en masa, produjo una modificación en el status social de las personas. Tenemos aquí la segunda relación entre la función productiva de la ciudad y la reubicación de las personas y de los grupos sociales en los estratos emergentes del sistema de producción. Es decir, que para posicionarse en la estructura social urbana ya no cuenta el status de adscripción por nacimiento, sino que se prioriza el status adquirido mediante los logros o éxitos personales de cada individuo dentro de la estructura de producción.

Asimismo, la sociedad pos industrial también produce efectos sobre la organización espacial y cultural de la ciudad. Lo característico de la vida en la ciudad industrial y en la ciudad pos industrial es que todo está profesionalizado: el deporte, el entretenimiento, los negocios, la política, hasta la delincuencia.

Esto implicó una modificación en el cumplimiento de las funciones sociales, producto de la concentración humana y la profesionalización. La función económica pasó de un sistema de autoabastecimiento a un sistema de producción en masa-comercialización-consumo. Las funciones de socialización y educación, se transfirió desde las familias hacia los sistemas educativos profesionales.

Esta profesionalización también fomentó el progreso tecnológico y con ello grandes posibilidades en el sistema de comunicaciones generando una red conexiones entre ciudades y regiones acercando sus relaciones e intercambios pese a las grandes distancias que las separan.

En cuanto a la estratificación social generada a partir del denominado “capitalismo global y competitivo”, que se manifestó a partir de la etapa financiera a mediados de 1970 y que alcanzó su hegemonía a comienzos de 1990, promovió un modelo productivo que generó un universo muy amplio de desempleados, subocupados, empleo precario, que constituyen el centro de la nueva cuestión social: la exclusión.

A la par de este fenómeno se manifestó la nueva conformación física la ciudad generada por el mercado inmobiliario y las políticas públicas en materia de ordenamiento territorial, que segrega a las personas según el lugar que ocupa en la estructura social y la capacidad que demuestra para adquirir bienes de consumo, generando una nueva forma de posicionarse dentro de la estructura social según el lugar físico que habita en el sistema urbano.

VI.1.1 La nueva división espacial e internacional del trabajo

A continuación se analizará cómo la movilización social de la etapa de industrialización se vio afectada por la nueva división internacional del trabajo y por las políticas de localización industrial, emergentes de los cambios en la relación entre el Estado y la estructura social en donde se desarrollan y permiten aplicar nuevas tecnologías sobre procesos y productos del trabajo. El impacto más alarmante de esta “nueva economía informacional en redes” (con eje en la informática y en las comunicaciones) es la conformación de capas sociales dicotómicas “ganadoras-perdedoras”, así el desempleo y el subempleo se convierten en estructurales no sólo en los países subdesarrollados sino también en los países altamente desarrollados y de desarrollo intermedio.

En una sus obras⁴, Manuel Castells al proponer que el espacio organiza el tiempo en la sociedad de red, analizando los factores que dan lugar a la configuración de esta nueva sociedad, refiere que la alta tecnología basada en la microelectrónica y en la fabricación asistida por ordenador indican la aparición de una nueva lógica de localización industrial. Esta nueva industria ha modificado la división social del trabajo ya que requiere de una estructura bipolar en torno a dos grupos ocupacionales predominantes y un grupo intermedio:

- Mano de obra altamente calificada, basada en la ciencia y la tecnología
- Una masa de obreros no cualificados, que participan en el montaje rutinario y las operaciones secundarias

⁴ Castells, Manuel, *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*, volumen I “La sociedad red”, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, págs. 419-427.

- En medio, un grupo particular de obreros calificados que se separan de los altos niveles de la producción de la tecnología.

A raíz de estas nuevas características en la producción y debido al peso ligero del producto final y los sistemas de comunicación desarrollados por las compañías en todo el globo, las firmas electrónicas han originado un modelo de localización caracterizado por la división espacial internacional del trabajo.

La lógica de la localización responde a cuatro tipos de actividades diferentes y escindibles:

a) La innovación y fabricación de prototipos que se concentran en centros industriales muy innovadores de las áreas centrales, en general con buena calidad de vida como ser las ciudades de rango mundial según lo visto en el capítulo V.2 de esta tesis.

b) La fabricación calificada en plantas filiales, en general en zonas recién industrializadas en el país de origen, suelen ser ciudades de tamaño medio. Sería el caso de las ciudades regionales descriptas en V.2.2.1.

c) El montaje semicualificado a gran escala y las operaciones de prueba, que desde el comienzo se localizaron en una proporción considerable en el sureste asiático (Singapur y Malasia).

d) La adaptación del producto al cliente, el mantenimiento postventa y el respaldo tecnológico, que se organiza en centros regionales de todo el globo. En esta operación participan tanto las ciudades de rango nacional como regional.

Observa Castells que las compañías europeas, acostumbradas a emplazamientos al abrigo de sus territorios nacionales protegidos, se vieron empujadas a descentralizar sus sistemas de producción en una cadena global similar a medida que el mercado se abrió y comenzaron a sentir la competencia de las operaciones efectuadas desde Asia y de la ventaja tecnológica estadounidense y japonesa. Por su parte, las compañías japonesas trataron de resistirse durante largo tiempo a abandonar “la fortaleza de Japón”, tanto por razones de nacionalismo (a petición de su gobierno) como por su estrecha dependencia de las redes de “justo a tiempo” de sus proveedores.

Sin embargo, la congestión y los elevadísimos precios de operación en la zona de Tokio-Yokohama obligaron primero a la descentralización regional a zonas menos desarrolladas del Japón, en particular a Kyushu; y luego desde finales de los años ochenta, las compañías japonesas pasaron a imitar los patrones de localización iniciados por sus competidores estadounidenses dos décadas antes: implantación del sudeste asiático de los complejos de producción en serie, buscando la reducción de los costes laborales y limitaciones medioambientales menos estrictas, diseminando las fábricas por los principales mercados estadounidenses, europeos y asiáticos, como previsión para superar el proteccionismo futuro.

Advierte este autor que, si bien la división espacial del trabajo entre las diferentes funciones ubicadas en territorios distintos es importante, no es lo esencial en la nueva lógica espacial. Las jerarquías territoriales pueden modificarse a medida que la industria se expande por el mundo y la competencia aventaja o golpea regiones enteras, incluidos los mismos medios de innovación. Es decir que el nuevo espacio industrial se organiza en una jerarquía de innovación y fabricación articulada en redes globales, pero estas redes están sometidas a movimientos incesantes y cambiantes de colaboración y competencia entre firmas y entre localidades. Esta nueva lógica de localización se caracteriza por su discontinuidad geográfica, compuesta por complejos de producción territoriales.

De las diferentes observaciones sobre el impacto real que la tecnología de la información produjo sobre la dimensión espacial de la vida cotidiana, surge un cuadro similar de dispersión y concentración espaciales simultáneas facilitado por dicha tecnología.

Cada vez más personas trabajan y gestionan desde su casa, así pues, *refugiarse en el hogar* es una tendencia importante de la nueva sociedad, pero ello no significa el fin de la ciudad sino la modificación de su lógica ocupacional. Los lugares de trabajo, los colegios, los centros de salud, las oficinas de servicio al consumidor, las zonas de recreo, las calles comerciales, los centros comerciales, los estadios deportivos y los parques aun existen y existirán, y la gente irá de unos lugares a otros con una movilidad creciente debido a la flexibilidad recién adquirida por los ambientes laborales y redes sociales.

VI.1.2 La estructura social urbana emergente

Tomando en consideración los efectos de la globalización y la masificación⁵ se puede observar una doble transición. Se habla del pasaje de las ciudades a las megaciudades, esto es, grandes conjuntos urbanos que han conurbado con otras ciudades y las han incorporado. Y a la vez se presenta un pasaje de la cultura urbana a la multiculturalidad.

Cabe reproducir la interesante descripción que efectúa Guido Martinotti⁶ de la nueva estructura social metropolitana. Al relacionar la estratificación social y los movimientos migratorios producto de la industrialización en Europa, el autor destaca que en la zonas suburbanas de los países anglosajones se asentaron las clases medias por el influjo de los medios de transportes privados; mientras que en Europa continental, por la base histórica de los asentamientos, las periferias están habitadas por la clase obrera. En ambos casos se desarrolla la fluctuación, que constituye la experiencia metropolitana más difundida en las décadas centrales del siglo XX.

En esta fase las grandes ciudades y sus *hinterlands* siguen creciendo, los factores de concentración económica hacen de la ciudad el lugar preferido de las empresas y de los individuos.

Pero a la vez la tecnología del transporte, permite la fluctuación en sentido contrario, se incorpora un segundo ritmo en las sociedades metropolitanas: las vacaciones, semanales o temporales. Grandes masas de población se desplazan, no sólo

⁵ Atento a la profusa bibliografía que estudia ambos fenómenos, y a su complejidad, en esta tesis se tiene por conocidos los aspectos más sobresalientes y sólo hacemos una remisión a la bibliografía consultada: Rifkin, Jeremy, *El fin del trabajo. Nuevas Tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona, 2000. Gorz, De André, *Misérias del presente, riqueza de lo posible*, Paidós, Barcelona, 1998. Rosanvallon, Pierre, *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*, Manantial, Buenos Aires, 1995. Fitoussi, Jean Paul y Rosanvallon, Pierre, *La nueva era de las desigualdades*, Manantial, Buenos Aires, 1996. Castel, Robert "Empleo. Exclusión y las nuevas cuestiones sociales", conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) en 1999, publicada en *Desigualdad y globalización*, Manantial, Buenos Aires 2001. Touraine, Alain, "El fin de la ola liberal", conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) en mayo de 2000, publicada en *Desigualdad y globalización*, Manantial, Buenos Aires, 2001. Bauman, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.

⁶ Martinotti, Guido, "La población de la nueva morfología social metropolitana. Reflexiones a partir del caso italiano", en Borja, Jordi; Castells, Manuel y otros, *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Sistema, Madrid, 1990, pág. 119-123.

para ir a trabajar o regresar a sus hogares, sino para su recreación, y abandonan las ciudades al final de la semana, estacionalmente o en épocas festivas.

El citado autor destaca la presencia de tres círculos poblacionales, fruto de esta fluctuación:

En primer lugar, la población permanente o nocturna: conformada por los habitantes tradicionales de la ciudad. En segundo lugar, la población flotante que, a su vez, se subdivide en otros dos: por un lado, la población flotante o transeúnte, constituida por la población diurna que concurre diariamente a trabajar o estudiar; por una creciente masa de personas atraídas por los espectáculos nocturnos y de fin de semana; y por los usuarios de las grandes actividades comerciales y funciones superiores de la cultura, desde museos hasta universidades. Por otro lado, la población de consumo, formada por la población que va a la ciudad a consumir servicios públicos o privados; son los consumidores metropolitanos. Éstos, al igual que la población flotante, constituyen una población temporal pero sus exigencias y hábitos son distintos de la población diurna; producen nuevas y diversas consecuencias. Esta población usa la ciudad y la consume, en efecto, hasta materialmente.⁷

En tercer lugar, se halla el círculo de población de consumo de alto nivel, es más limitado y súper especializado, se trata de personas que concurren a la ciudad, a veces desde sitios lejanos, por un período limitado de tiempo para asistir a reuniones de negocios, encuentros, convenciones o visitar clientes. Esta población particular dispone de una significativa cantidad de recursos monetarios y requieren de servicios de alto nivel, a menudo en el área de las actividades recreativo-culturales que cada vez se asocia más con el viaje de negocios. También es una población de consumidores pero busca productos y servicios de mayor calidad y, por tanto, se dirige preferentemente hacia los centros de las metrópolis productivas⁸.

Mientras la ciudad tradicional era, sobre todo, del trabajo y del hogar; la metrópolis contemporánea es, también, una ciudad de la recreación y de los intercambios.

⁷ Son ilustrativos los ejemplos del autor: la Torre de Pisa corre riesgo de cerrarse no porque suben a ella los pisanos, sino porque la visitan masivos visitantes consumidores. El muro de Berlín, que los berlinenses hubieran querido conservar como testimonio de su historia; fue sometido a la incesante erosión de millares de turistas, antes de ser demolido.

⁸ Este tipo de habitantes son más frecuentes en número e intensidad en las ciudades de rango mundial conforme a lo visto en V.2 . 2 . 1 .

En consecuencia, surge una tendencia cada vez más acentuada a que la ciudad esté dividida entre quienes la habitan y quienes la usan.

Sin embargo, esta nueva articulación no elimina la tradicional división de la estratificación social. Las diferencias de clases aún siguen vigentes y se observan gradaciones diversas dentro de cada uno de los cuatro círculos, aunque todavía se puede decir muy poco sobre la estratificación interna de ellos por falta de datos empíricos específicos⁹.

En este sentido afirma García Canclini¹⁰: “nos encontramos ante una ciudad diseminada de la que cada vez se tiene menos idea dónde termina, dónde empieza, en qué lugar estamos”. Señala el autor que, según estudios realizados en la ciudad de México, los habitantes de la ciudad tienen una bajísima experiencia del conjunto de la ciudad. Cada grupo de personas transita, conoce, experimenta pequeños enclaves, para ir al trabajo, para ir a estudiar, para hacer compras, pasear o divertirse. Pero son recorridos muy pequeños en relación al conjunto de la ciudad. De ahí que se pierda la experiencia de lo urbano, se debilite la solidaridad y el sentido de pertenencia.

VI.2 EL FENÓMENO URBANO Y LA ESTRATIFICACIÓN SOCIAL EN EL AMBA

Variados son los estudios realizados en torno de la nueva estratificación social en la Argentina y en América Latina producto de la extensión y de la diversidad del proceso de empobrecimiento que se agudizó profundamente en la década de 1990 y que adquirió dimensiones muy especiales a principios del nuevo milenio¹¹.

⁹ Martinotti, G., op. cit., pág. 125.

¹⁰ García Canclini, Nestor, *Imaginarios Urbanos*, Eudeba, Buenos Aires, 1999, pág. 82.

¹¹ Se citan algunos de esos trabajos: Altamir, O., *La dimensión de la pobreza en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1979. Aspiázu, D., Basualdo, E. y Khabisse, M., *El nuevo poder económico en la Argentina*, Legasa, Buenos Aires, 1986. Becarria, L. y Minujin, A., *Sobre la Medición de la Pobreza. Enseñanzas a Partir de la Experiencia Argentina* (mimeo) 1991. Bustelo,

Para la caracterización de la estructura social del AMBA, tomamos los datos publicados por el INDEC: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001; Informe del Desarrollo Humano de la Argentina 2001 y 2002; Encuesta Permanente de Hogares de distintos períodos; INDEC La Pobreza en la Argentina, Serie Estudios N° 1, 1984; INDEC, La Pobreza Urbana en la Argentina, 1990.

Asimismo, en razón del recorte efectuado en esta tesis respecto del objeto de observación, en esta sección se dedicará especial atención a la Área Metropolitana de Buenos Aires. Dicho análisis se propone indagar qué efectos ha producido el proceso de empobrecimiento de la población, respecto de la ocupación territorial.

A esos fines se tendrá en cuenta las siguientes variables: a) las condiciones de tenencia de la tierra y de las viviendas; b) las características de las viviendas; c) las zonas o lugares en que se asientan; d) el número de ocupantes de las viviendas; e) las condiciones de empleo e instrucción de los moradores.

VI.2.1 Descripción del proceso de urbanización en el AMBA para el período 1991-2001

La configuración urbana del AMBA es el resultado de procesos de más de 400 años a partir de la fundación misma de la ciudad de Buenos Aires y su expansión sobre el territorio de la Provincia homónima. Con fines estrictamente descriptivos, a continuación se exponen las características poblacionales de la región en el período seleccionado y el comportamiento del mercado de tierras.

VI.2.1.1 La variable poblacional

Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, la población total del Gran Buenos Aires ascendía a más de 10,9 millones de habitantes, localizados desigualmente en el territorio constituido por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (3

E., *La Producción del Estado de Malestar: Ajuste y Política Social en América Latina*, UNICEF, Buenos Aires, 1991. CEPAL, *Panorama social en América Latina*, CEPAL, 1991. INDEC, *La Pobreza en la Argentina, Serie Estudios* INDEC, N° 1, 1984. INDEC, *La Pobreza Urbana en la Argentina*, 1990. Kaztann, R., *La Heterogeneidad de la Pobreza. El caso de Montevideo*, Revista de la CEPAL N° 37, Santiago de Chile, abril de 1989. Entre muchos otros.

millones) y los 24 partidos municipales¹² de la Provincia de Buenos Aires (7,9 millones) mientras que en el año 2001 la población total de dicha región ascendía a 11,4 millones de habitantes (2,77 millones Ciudad de Buenos Aires y 8,68 millones los 24 partidos)¹³.

Analizando la variación poblacional en la serie 1869-2001, se advierte que en los años 1869, 1895 y 1947, la población del interior de la Provincia de Buenos Aires era superior a la población en los partidos del Gran Buenos Aires. Según los registros del censo de 1960, este fenómeno se invierte y los partidos del Gran Buenos Aires cuentan con 3,77 millones de habitantes contra 2,99 millones en el resto de la Provincia; y a partir de ese año las cifras censales demuestran que el número de población en aquellos partidos aumenta progresivamente¹⁴ hasta llegar en el censo del año 2001 a 8,68 millones los habitantes de los partidos del Gran Buenos Aires y 5,14 millones los habitantes del resto de la Provincia.

Ahora bien de la variación intercensal correspondiente al período 1991-2001, surge que la población de la Ciudad de Buenos Aires ha disminuido en un -6,4%, que en los 24 partidos del Gran Buenos Aires aumentaron en un 9,2% y en el resto de la Provincia de Buenos Aires la población se incrementó en 10,8%.¹⁵

Artemio P. Abba y Maximiliano Laborda¹⁶ observan que el descenso constante de la población del área central, combinado con procesos de expansión-densificación, se intensifica en dirección a la periferia del aglomerado y su entorno periurbano. Esa tendencia explica el florecimiento de nuevos centros de oferta de bienes y servicios en los anillos más alejados del área central.¹⁷

¹² Partidos del Conurbano: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. INDEC 2001.

¹³ Fuente: INDEC Población censada 1991 y 2001 y variación intercensal absoluta y relativa 1991-2001. Con el fin de comparar ambos períodos y en atención a la modificación de los límites de los 24 partidos y del resto de la Provincia de Buenos Aires, el INDEC procesó los resultados de 1991 de conformidad a los límites administrativos jurisdiccionales vigentes en el 2001.

¹⁴ Año 1970 5.380.447 contra 3.394.082; año 1980 6.843.201 contra 4.022.207; año 1991 7.969.324 contra 4.625.650. Dirección Provincial de Estadísticas, fuente Censos Nacionales de Población.

¹⁵ Fuente: INDEC Población censada 1991 y 2001 y variación intercensal absoluta y relativa 1991-2001.

¹⁶ “Conformación-estructuras-centralidades urbanas”, en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, disponible en <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>.

¹⁷ Estos autores consideran que la variable poblacional no completa la explicación de las variaciones observadas, pues también deben considerarse los cambios tecnológicos en la oferta y el papel auxiliar desempeñado por las mejoras de transporte.

El AMBA, como la mayoría de las conurbaciones de las principales ciudades del país, tiene una configuración espacial polarizada según sectores socio-económicos. La población ocupa el territorio según: el precio de la tierra y la vivienda; la accesibilidad a centros de empleo y las mejores condiciones naturales para las actividades urbanas¹⁸. Esta última variable se ajusta a los sectores sociales que pueden elegir su localización, quienes, según Banfield¹⁹, pertenecen a la clase “acomodada”²⁰. En este proceso, el norte del AMBA fue ocupado por sectores de altos y medios ingresos; y el sur por sectores de bajos ingresos.²¹

La movilidad de la población es uno de los rasgos más interesantes del AMBA: en él conviven, con distinto grado de concentración, personas que han nacido en el lugar, con inmigrantes llegados en distintos momentos, provenientes de Europa los más antiguos, y del interior del país y de los países vecinos más recientemente. Sin embargo, actualmente el AMBA crece prácticamente solo debido a su crecimiento vegetativo, ya que la cantidad

¹⁸ Clichevsky, Nora, “Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires”, en *Ciudad y Territorio*, Estudios Territoriales, vol. XXXV (136-137), Ministerio de Fomento Gobierno de España, Madrid, 2003, pág. 348.

¹⁹ Banfield, Edward, *La ciudad en discusión*, Ediciones Marymar, Buenos Aires, 1973, pág. 34.

²⁰ El autor utiliza la denominación “acomodados” o “no acomodados” sin hacer alusión a ricos o pobres, sino a quienes estén o no en condiciones de comprar casas nuevas y de recorrer una distancia considerable para llegar a su lugar de trabajo.

²¹ En un primer momento, los asentamientos se subordinaron a las condicionantes topográficas. El ideario renacentista, impreso en las Leyes de Indias, imaginaba una ciudad regular y centralizada. Sin embargo, durante varios siglos los tercetos y los cauces de aguas fueron las fronteras para un tejido que se ajustaba a una geometría preestablecida. Esa geometría, asimilada con una idea de territorio homogéneo, dominado por una ciudad capital, foco de producción y progreso, fue también estandarte de los ingenieros higienistas y de los profesionales de la ciudad decimonónicas: higienistas, arquitectos, geógrafos, topógrafos, luego urbanistas. En efecto, esos criterios estuvieron presentes también en las premisas del urbanismo de las primeras décadas del siglo XX. Los antiguos caminos, la traza de los ferrocarriles lleva la impronta de la topografía, sin embargo, como resultado de esa regularidad, una amplia gama de operaciones que modificaron cauces naturales, obreros de relleno, redes de infraestructura y canalizaciones ignoraron las características del territorio. En forma simétrica, loteos y urbanizaciones reproducían el modelo, pues el modelo no solo estuvo en la esfera de técnicos y funcionarios estatales sino que fue una imagen mental compartida por los habitantes que explica su “éxito”. Esa idea de regularidad, que imaginaba un espacio geométrico, uniforme y homogéneo –pensada en muchos momentos como garantía o sinónimo de orden social– fue la matriz sobre la cual se configuró esta metrópolis pampeana. En el sector de la ciudad y en los núcleos urbanos de la primera corona la intervención pública colaboró para materializar dicha regularidad, pero en las tierras del conurbano que se fueron ocupando a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la intervención oficial tuvo menos presencia. Los sectores de altos y bajos ingresos configuraron enclaves singulares que ponen de manifiesto una creciente fragmentación social y espacial (Véase Novick, Alicia; Collado, Federico y Favelukes, Graciela, “Urbanización”, en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, disponible en <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>).

de personas que llegan se compensa con la emigración de aquellos que eligen vivir en otros lugares del país o en el exterior.²²

VI.2.1.2 El mercado de tierras

Según se desarrolló en el capítulo II de la presente, la deficiente administración y regulación estatal en materia inmobiliaria ha provocado desequilibrios en la distribución de la riqueza inmobiliaria y en la titularidad dominial.

En el año 1945 se activó un mercado legal de tierras para la población de bajos y medios ingresos, mediante la implementación de distintas las políticas. Sintéticamente pueden mencionarse las siguientes:

- Aumento progresivo en la distribución de los ingresos de los asalariados durante 1946 a 1955.
- Fomento del loteo con pago a mensualidades.
- Protección del Estado a los compradores.
- Oferta de créditos accesibles para la vivienda a través del ex Banco Hipotecario Nacional²³.
- Subsidio al transporte masivo.

Con estas medidas se logró incentivar un importante mercado de tierras y la expansión territorial del Gran Buenos Aires²⁴. Sin embargo, esta urbanización se produjo sin ninguna planificación ni estudios sobre los costos que implicaban.

²² Reboratti, Carlos, “Poblacion-distribución”, en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, disponible en <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>.

²³ En 1947 el Banco Hipotecario Nacional otorgó en 10 años 390.000 créditos para construir viviendas. Al principio el Estado reguló y promovió la iniciativa privada, pero con el segundo plan quinquenal del presidente Perón se puso al sector público a montar viviendas y barrios obreros, algunos finalizados después de 1955. (Arq. Jorge Gil, integrante de la ONG, *Arquitectos Sin Fronteras*, entrevista periodística de Daniel Badenes, Revista *La Pulseada*, año 4, N° 31, junio 2005 pág.8).

²⁴ Clichevsky, Nora, “El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)”, en *Revista Intramericana de Planificación*, Vol. IX, 33, marzo, Bogotá, págs. 98-131, 1975.

El proceso de loteo continuó hasta 1960, luego por una serie de factores, tales como la retracción de la demanda y la sanción de normas más rígidas sobre subdivisión²⁵, se produjo una disminución de los parcelamientos legales y la conformación de un mercado ilegal desconocido hasta ese momento²⁶.

En efecto, según señala Susana Torrado, la crisis mundial de 1930 puso fin al modelo agroexportador, dando lugar al comienzo de los modelos industrializadores. Aun cuando en los años 1930-1945 constituyen un interregno durante el cual se reduce sustancialmente el crecimiento total de la población, en el lapso de 1945-1954 se produce un cambio de tendencia caracterizado por el aumento de la población como resultado acumulativo de dos circunstancias inducidas por la segunda posguerra: la nueva recepción de importantes flujos de inmigración europea y el alza momentánea de la natalidad conocida como *baby boom*.²⁷

En los partidos que hoy integran el Área Metropolitana de Buenos Aires, el crecimiento responde además a movimientos migratorios internos, producto de la efímera etapa de industrialización argentina. Hay quienes afirman que la concentración poblacional resultó mayor a las necesidades del mercado ocupacional y una cantidad de habitantes quedan excluidos del proceso productivo o con una inserción inestable; otros sostienen que los recién llegados del interior encontraron en Buenos Aires trabajo pero no vivienda²⁸. Aceptando una u otra afirmación, es claro que esta población no pudo acceder a la compra de tierras, sea por el valor de las cuotas²⁹ o por la localización de los terrenos, la mayoría alejados de los centros de empleo de dicha población, lo que implicaba altos costos relativos al transporte más el tiempo que insumía el viaje. Estas circunstancias provocan el aumento y consolidación de la informalidad dominial y urbana.

Hasta esa época fueron escasas las políticas estatales referidas a la radicación y organización del territorio ocupado por esta forma de hábitat. Cabe destacar como un antecedente en materia de viviendas populares la “Ley de casas baratas” de 1915, aunque se trató de políticas aisladas y sin trascendencia cuantitativa.

²⁵ En el año 1977 el Poder Ejecutivo de facto dicta en la Provincia de Buenos Aires el Decreto Ley 8912/77 que implementa normas rígidas y de difícil correspondencia con la territorialidad existente.

²⁶ Clichevsky, N., “Territorios en pugna...”, op. cit., pág. 349.

²⁷ Torrado, S., op. cit., pág. 84-86.

²⁸ Mella, Eduardo, *La Torre*, Sudamericana, Buenos Aires, 1950.

²⁹ A las cuotas se sumaba el pago de impuestos y tasas de servicio.

Recién a comienzos del año 1970 se formaliza una tendencia más clara en esta materia con la creación del Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI) que se constituía con la retención del 5% de todos los salarios. En esta década se construyen grandes complejos, como “Lugano I y II”, “Fuerte Apache” y “Don Orión”; que lejos de solucionar el problema habitacional, generaron mayor hacinamiento y exclusión. Para 1980, la intervención en el área fue disminuyendo al ritmo del achicamiento del Estado conforme al proyecto neoliberal que se imponía. En 1990, la política de viviendas se desvaneció pese a la existencia del Ente del Conurbano que contaba con un presupuesto de un millón de dólares diarios para invertir en obras de infraestructura en el AMBA.

En 1992 una reforma legislativa sustituyó el aporte salarial al FONAVI por un impuesto a los combustibles. En 1995, ese fondo se descentralizó y se delegó directamente a las provincias, aunque se sospecha que esos fondos no siempre llegaron a los respectivos Institutos de Vivienda. El gobierno de la Alianza sinceró estos desvíos autorizando el manejo discrecional y eliminando el piso anual de los fondos destinados a viviendas, que estaba acordado en 900 millones de pesos.³⁰

En efecto, vemos que el “bucle de retroalimentación” que relaciona las variables población-vivienda, en la teoría de Forrester, explica con claridad este fenómeno. El “bucle” regula la población y la construcción de nuevas viviendas para afectar finalmente la actividad económica provocando la desocupación. En efecto, por un lado, la población del AMBA aumentó atraída por la oferta de viviendas económicas y propició el hacinamiento. Por el otro, estimuló la construcción de nuevas viviendas, y en la medida que la vivienda compite con la infraestructura de la actividad económica en el uso del bien escaso, la tierra, alejó la instalación de edificios y equipamiento destinados a generar empleo, lo que produjo a su vez desocupación.

La implementación de políticas públicas y privadas que omiten considerar la relación que existe entre las siguientes variables: población, la vivienda y el sistema económico, por un lado, y la configuración espacial de la ciudad, por el otro, resultaran ineficaces para lograr algún tipo de ordenamiento territorial que permita el crecimiento planificado y el desarrollo económico-social de la ciudad y de la región en la cual se inserta.

³⁰ Gil, Jorge, integrante de la ONG *Arquitectos Sin Fronteras*, entrevista periodística de Daniel Badenes, Revista *La Pulseada*, año 4, N° 31, junio, 2005 págs.8-9.

En esta tesis sostenemos que las relaciones entre aquellas variables son de coexistencia e interdependencia. La relación es coexistente en tanto que la variable: población-vivienda-sistema económico y la variable: configuración urbana, se presentan simultáneamente. Y es interdependiente porque la única manera de lograr una intervención planificada en la lógica territorial que implanta dicha relación se produce a través de una serie de cambios pequeños en sus componentes.

VI.2.2 La pobreza como determinante de la urbanización informal en el AMBA

Si bien la pobreza³¹ no es un hecho novedoso en la Argentina, en efecto según se expuso en el capítulo IV, las desigualdades sociales y regionales forman parte de su conformación histórica, hasta comienzos del año 1970 estaba circunscripta a lo que se denominó “bolsones de pobreza”³². Un estudio realizado para América Latina³³ estimó que para 1970 existía un 8% de hogares pobres en la Argentina y que el 5% se encontraba en áreas urbanas.

Hasta esa década la pobreza era una realidad marginal que no constituía un fenómeno generalizado en la estructura social. Sin embargo, la crisis y los cambios producidos a mediados de la década de 1970 modificaron sustancialmente este panorama³⁴.

Según los datos que se extraen de gráfico “Evolución de la pobreza y la desocupación en el GBA desde 1988 en adelante”, elaborado por Dirección Provincial de Estadísticas sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, la evolución de la pobreza en la población del AMBA durante el período 1988-2003 AMBA es la siguiente:

- Ascendente: se elevó del 30% al 48% entre mayo de 1988 y octubre 1989.
- Descendente: a partir de mayo de 1990 comienza a descender hasta alcanzar el 30%.

³¹ Con el término “pobreza” se hace referencia al total de personas que: por un lado, no pueden acceder a la canasta básica de bienes y consumos; y, por otro, se encuentran en estado de indigencia, esto es, con las necesidades básicas insatisfechas.

³² Donde se asentaron las primeras “villas miserias” o “villas de emergencia” en las ciudades argentinas de primer rango según el sistema de ciudades desarrollado en el título III.4.2.

³³ Altimir, O., op. cit.

³⁴ Minujin, A. op. cit., pág. 22. Este autor señala en la nota al pie que: de ninguna manera se desconoce el hecho de que esta crisis tiene profundas raíces anteriores a esta fecha, pero es a partir de las orientaciones implantadas por el régimen militar que se plasman los cambios que se analizan.

- Estable: se mantiene en un porcentaje menor del 30% durante el período mayo de 1991 a octubre de 2000.
- Ascendente: partir de mayo de 2001 comienza un alza constante y permanente superando en mayo del 2003 el 50% total de la población de la región, con un pico mayor en octubre del 2002 que marcó el 55%.

Al describir los nuevos procesos de urbanización en el AMBA, Sonia Vidal, investigadora del CONICET³⁵, coincide en el diagnóstico sobre el fenómeno dual de segmentación y polarización del área. En efecto sostiene que la Ciudad de Buenos Aires se muestra con una diversificación máxima de funciones y actividades que actúan como un gran polo centrípeto.

Asimismo este fenómeno es acompañado por la PCM, con características industriales y con áreas periurbanas donde existe gran concentración de población de los estratos socio-económicos más bajos³⁶. Casi todos estos partidos carecen de "zonas atractivas" semi-urbanas (con excepción de San Isidro), puesto que la autoconstrucción y la urbanización descontrolada han invadido todo el territorio y las escasas áreas con recursos naturales interesantes han sido depredadas por la falta de medidas urbanísticas. En la SCM se localizan los partidos con mayores falencias en infraestructura y servicios, con densidades bajas, con altos porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas y con serias deficiencias habitacionales. Por último, en la TCM las ciudades cabeceras de los partidos pueden ser calificadas como ciudades intermedias. Por sus características urbanísticas son semejantes a los núcleos del interior de la provincia. Las bajas densidades se complementan con vastas extensiones casi rurales y por consiguiente, con la aparición de usos del suelo agrícolas de explotación intensiva.

En suma, el desarrollo no planificado de la región ha sido un factor que ha incidido, indudablemente, en la calidad del entorno. En efecto, el crecimiento de la urbanización en forma espontánea presenta como resultado un parque habitacional de

³⁵ Vidal-Koppmann, Sonia, "Las urbanizaciones privadas: ¿Una innovación para la transformación del territorio?" *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, N° 69, 1 de agosto de 2000, Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788]. Número extraordinario dedicado al II Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio).

³⁶ Para las siglas: PCM, SCM y TCM, véase subtítulo V.3.1.

baja calidad edilicia; carencias en los servicios de infraestructura debido a la dispersión urbana y falta de equipamientos comunitarios básicos³⁷.

VI.2.2.1 Relaciones entre polarización y empleo

Para describir algunos de los efectos producidos por el proceso de empobrecimiento sobre la ocupación de la población en la Argentina, se sigue el trabajo realizado por Minujin³⁸, porque revela la reestructuración social y en especial porque cuenta con datos referidos al Área Metropolitana de Buenos Aires.

Para el citado autor, el empobrecimiento que se evidencia en la década de 1990, como consecuencia de la crisis de la década anterior, se caracteriza por dos rasgos aparentemente contrapuestos: la polarización y la heterogeneidad.

Acerca del primero de ellos afirma que existe una relación directamente proporcional entre el enriquecimiento de los estratos altos y el empobrecimiento de los estratos bajos; es decir, que en la misma proporción que aquéllos aumentan su poderío económico, éstos ven disminuida su capacidad de satisfacer sus necesidades básicas.

Por su parte, la heterogeneidad implica la dispersión de los estratos medios de la población, es decir que la caída no ha sido compacta de un sector, sino producto de un desarme en el interior de categorías y ramas de ocupación³⁹.

Así por ejemplo, tomando el cuadro de evolución de los ingresos medios de diferentes grupos ocupacionales, para el Gran Buenos Aires en el período 1980-1990 – elaborado por Minujin sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares 1980 y 1990 – se observa las siguientes variaciones negativas.

En las ocupaciones más jerarquizadas:

- cuenta propia profesional -51%
- patrones -21%

³⁷ En el capítulo VIII se desarrollan con elementos cuantitativos la situación de servicios esenciales e infraestructura en el AMBA.

³⁸ Minujin, A., op. cit.

³⁹ Minujin, A., op. cit, pág.16

- asalariados de la Administración Pública -40%
- asalariados de servicios en establecimientos de 6 o más trabajadores calificados -40.9%

En las ocupaciones consideradas medias:

- trabajadores por cuenta propia no calificados -45,4%
- asalariados de la construcción -49,3%
- asalariados de servicios de hasta 5 personas -41,8%
- asalariados de la industria de hasta 15 trabajadores -44,8%

Y en las ocupaciones menos jerarquizadas:

- asalariados de servicios en establecimientos de 6 y más trabajadores no calificados -36,5%
- asalariados de comercio en establecimiento de hasta 6 trabajadores -28,8%
- asalariados de la industria de hasta 15 trabajadores precarios -35,8%
- servicio doméstico -18%

Es decir, todos descienden acompañando la caída general de ingresos, pero es más pronunciada entre las ocupaciones con ingresos medios que entre las de ingreso alto, para muchas de las cuales su ingreso disminuye menos que el promedio (-38,8%). Las de ingreso bajo, probablemente por estar más próximas al piso, también acusan menor caída.

Ahora bien, con el fin de ilustrar el tipo y categoría de las ocupaciones se elabora un cuadro, sobre la base de los resultados que proporciona el INDEC⁴⁰ en el Gran Buenos Aires, la población ocupada por tipo de actividad principal se distribuye de la siguiente manera en grado descendente:

Tabla Estadística 1: Población ocupada por actividad

⁴⁰ Encuesta Permanente de Hogares mayo 2003.

RANGO	TIPO DE ACTIVIDAD ⁴¹	PORCENTAJE POBLACIÓN OCUPADA
1.	Comercio	19,1
2.	Industria manufacturera	12,8
3.	Enseñanza	9,6
4.	Servicios financieros, inmobiliarias empresariales y de alquiler	9,6
5.	Administración pública, defensa y seguridad social	9,1
6.	Otros servicios comunitarios, sociales y personales	7,7
7.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,1
8.	Servicio doméstico	7,0
9.	servicios sociales y de salud	6,6
10.	Construcción	6,4
11.	Hoteles y restaurantes	2,4
12.	Actividades primarias	1,5
13.	Otras ramas ⁴²	0,6
14.	Actividades no bien especificadas	0,5
	TOTAL	100

Elaboración propia. Fuente: INDEC, Anuario Estadístico de la República Argentina 2004, pág. 162-165.

Tomamos ahora la población ocupada por actividad y según la categoría ocupacional

Tabla Estadística 2: Población ocupada por actividad y categoría ocupacional

Tipo de actividad Actividad	Patrón empresario	Cuenta propia	Asala riados	Trabajador s/salario	NS/ NR	% TOTAL
Comercio	1,3	7,7	9,6	0,4	-	19,1
Industria manufacturera	0,6	2,3	9,7	0,1	-	12,8
Enseñanza	-	2,6	9,8	-	-	9,6
Servicios financieros, inmobiliarias empresariales y de alquiler	0,7	2,4	6,4	0,1	-	9,6
Administración pública,						

⁴¹ La codificación de la rama de actividad se realizó con el Clasificador Internacional Industrial Uniforme.

⁴² Incluye: "Suministro de electricidad, gas y agua" y "Organizaciones y órganos extraterritoriales"

Tipo de actividad Actividad	Patrón empresario	Cuenta propia	Asala riados	Trabajador s/salario	NS/ NR	% TOTAL
Comercio	1,3	7,7	9,6	0,4	-	19,1
defensa y seguridad social	-	-	9,0	0,1	-	9,1
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	0,2	1,6	5,7	0,2	-	7,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,2	1,4	5,5	-	-	7,1
Servicio doméstico	-	1,9	5,0	-	-	7,0
Servicios sociales y de salud	0,1	0,8	5,5	0,1	-	6,6
Construcción	0,2	3,9	2,2	-	-	6,4
Hoteles y Restaurantes	0,1	0,4	2,1	-	-	2,4
Actividades primarias	0,1	0,2	1,2	-	-	1,5
Otras ramas	-	-	-	-	-	0,6
Actividades no bien especificadas	-	-	0,4	-	-	0,5
TOTAL	3,5	42,3	784	1,0	⁴³ -	100

Elaboración propia. Fuente: INDEC, Anuario Estadístico de la República Argentina 2004, págs. 162-165.

Como conclusión de los resultados que arrojan ambos cuadros, y teniendo en cuenta que los datos refieren al año 2003, esto es, con posterioridad a la crisis económico financiera de 2001 –año que incluye el principal período de estudio en esta tesis–, se puede sostener que como consecuencia de la variación de los salarios sufrida durante el período 1980-1990, las actividades que tienen mayor incidencia ocupacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en el período 1999-2003 son las siguientes:

- la comercial y la industria manufacturera;
- le siguen otras actividades como: la enseñanza, los servicios financieros e inmobiliarios, la administración pública, el transporte y comunicaciones;
- los servicios domésticos y otros servicios;

⁴³ El guión (-) significa que la incidencia en el porcentaje total es tal que no alcanza a medir 0,1 y por lo tanto no se toma cifra al respecto. Sin perjuicio de ello existen personas en esas condiciones.

- la construcción
- y en último lugar, con una incidencia muy pequeña, la actividad hotelera y restaurantes, las actividades primarias y otras actividades como el suministro de electricidad, gas y agua, las organizaciones extraterritoriales, otras no especificadas.

En cuanto a la categoría ocupacional se observa que los asalariados constituyen la gran masa en las distintas ramas con el 78,4% junto a los cuentapropistas con el 42,3%, mientras que los patrones o propietarios de los establecimientos o industrias sólo inciden en un 3,5%. Estos guarismos evidencian el grado de polarización a la que se refiere Minujin.

VI.2.2.2 Relaciones entre heterogeneidad y vivienda

En cuanto a la heterogeneidad, el conjunto de población pobre se complejiza con la incorporación de familias que no se encontraban en condiciones de pobreza, de modo tal que es posible esquematizar a la población pobre del AMBA de la siguiente manera:

- Familias pobres “estructurales” que sufren carencias básicas de infraestructura y vivienda.
- Familias “ex-pobres estructurales” que retornan a la indigencia que habían logrado abandonar.
- Familias provenientes de sectores medios, integrantes de los “nuevos pobres⁴⁴”, aquellos que debido a la fuerte y permanente movilidad descendente han visto caer sus condiciones de vida a niveles equivalentes a los de los pobres, muy por debajo de las que han tenido en el pasado tanto ellos como, posiblemente, su generación precedente.

En cuanto a las condiciones habitacionales, producto de la heterogeneidad, se observa el surgimiento de los diferentes hábitats informales en el territorio del AMBA. A

⁴⁴ Minujin ha sido quien acuñó este término en “¿Quiénes son los pobres?”, Documento de Trabajo n° 10, IPA-INDEC, 1989.

continuación se describen estos hábitats siguiendo en este aspecto el trabajo de campo de la investigadora Nora Clichevsky⁴⁵.

- Las casas o inmuebles tomados son una modalidad que surge en la década de 1980, especialmente en la Ciudad de Buenos Aires.
- Los inquilinatos o “conventillos”, que tuvieron su auge a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX y decrecieron paulatinamente entre 1950 y 1980.⁴⁶
- Las “villas” comienzan a configurarse hacia fines del año 1930, localizadas en un principio en la Ciudad de Buenos Aires⁴⁷ y posteriormente se expanden hacia el AMBA.
- Los asentamientos que surgen a partir del año 1980. Se suelen identificar como causas de tal surgimiento la imposibilidad de acceder a la compra de lotes o la pérdida del mismo por aplicación del mecanismo de la indexación⁴⁸, así como la modificación de la ley de arrendamientos y los desalojos de las villas de la Ciudad de Buenos Aires.

Vemos así que el proceso de empobrecimiento de la población argentina y en especial de quienes habitan en la RMBA, vino acompañada de un deterioro significativo en las posibilidades de acceder a una vivienda y en las condiciones de habitabilidad. Por su parte, el Estado se muestra inerte y sin políticas que puedan intervenir en forma efectiva en la configuración territorial. La relación entre las variables propuestas: población –en condiciones de pobreza– viviendas –escasas y en malas condiciones– sistema económico –modelo de apertura económica que impide el acceso a puestos de trabajo

⁴⁵ En “Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires”, en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XXXV (136-137), 2003, págs. 347-373.

⁴⁶ Para profundizar el estudio de “los conventillos” en Buenos Aires, se puede recurrir a Sebrelli, Juan J., *Buenos Aires, vida cotidiana y alienación* seguido de *Buenos Aires ciudad en crisis*, Sudamericana, Buenos Aires, 2003, pág. 129, donde cita la bibliografía de la época que describe esta peculiar forma de hábitat que surge con la afluencia de inmigrantes, coincidente con la migración de la burguesía hacia la zona norte de Buenos Aires.

⁴⁷ En la Ciudad de Buenos Aires la primera villa es la de Retiro o villa 31, cercana al puerto y las terminales de ferrocarril, y también al centro de la ciudad, por lo cual, hasta la actualidad es el territorio más en pugna entre la villa y el capital inmobiliario. Los nombres de las villas responden en su mayoría al barrio al que pertenecen, como Retiro, Barracas o Flores Sur; o al lugar donde están ubicadas por ejemplo Cildañez por el arroyo que la atraviesa. La numeración puesta por el Estado, en cada villa, responde a una práctica militar para delimitar el territorio, que fue reappropriada por sus habitantes. Las villas se identifican, pues, por su nombre o su número (Véase Clichevsky, N., op. cit.).

⁴⁸ A fines de los años '70 el Banco Central permitió el aumento de las cuotas de terrenos según los índices inflacionarios de la época (Circular 1050).

coexiste con una configuración urbana segregada en espacios de “territorialidad informal” y de “territorialidad especial”⁴⁹.

VI.3 LOS CAMBIOS EN LA OCUPACIÓN TERRITORIAL Y EN LA ESTRUCTURA SOCIAL DEL AMBA

Combinando la estratificación producto del proceso de empobrecimiento y las formas que adquiere el hábitat informal, por un lado, y la inserción territorial de los favorecidos por el sistema económico, por el otro, arribamos al siguiente esquema de ocupación territorial en el AMBA:

VI.3.1 La inserción territorial de la pobreza en el AMBA

El empobrecimiento constante y creciente de la población en el AMBA, como en todo el país, produce efectos sobre la ocupación del territorio y el hábitat que los conforma. En efecto veremos que las familias se ven imposibilitadas de invertir en viviendas o en su mantenimiento porque debe destinar sus magros ingresos para cubrir los gastos básicos de alimentos y servicios esenciales, y otras familias ni siquiera se encuentra en condiciones de hacerlo. Sin embargo debido a la particularidad del AMBA y a la heterogeneidad de la pobreza en la Argentina, a continuación presentamos un esquema de la forma de ocupación del territorio para el período en estudio, sobre la base de los datos que proporciona el INDEC Censo 2001.

VI.3.1.1 La inserción de la pobreza estructural

Parte de la población en condiciones de pobreza estructural habita en el centro de las ciudades, tanto en la de primer rango (Ciudad de Buenos Aires) como en las de rangos inferiores, en casas o inmuebles tomados. Se trata de predios o viviendas abandonados por sus dueños por cuestiones ambientales, como por ejemplo

⁴⁹ Ambos conceptos se definen en el capítulo VII.

inundaciones, o porque han sido expropiados para la realización de obras públicas, como por ejemplo autopistas. En esta situación también se encuentran algunos equipamientos que han dejado de utilizarse, como por ejemplo el edificio del Patronato de la Infancia.

Para el año 1991 se estimaba que cerca de 200.000 personas habitaban en inmuebles tomados. En años posteriores, los inmuebles municipales fueron legalizados a través de comodatos formalizados entre los ocupantes y el Gobierno de la Ciudad o bien mediante convenios de desocupación; y gran parte de los inmuebles privados fueron desocupados mediante la vía judicial del desalojo y posteriormente tapiados para evitar nuevas intrusiones. Esta población también habita en las denominadas “villas de emergencia” o “villas miserias” que se encuentran ubicadas en las áreas más centrales del AMBA.

VI.3.1.2 La inserción territorial de los ex-pobres estructurales

Por su parte las familias consideradas ex-pobres estructurales son aquellas que en un pasado no muy remoto pertenecieron al primer grupo pero que con un trabajo adecuado y más acceso a programas de viviendas, lograron mejorar sus condiciones de vida. Tal vez no deban retornar a vivir en una villa pero sí sufren carencias básicas de bienes y servicios al perder su capacidad de mantenimiento.

En esta categoría también se encuentran personas solas y/o parejas jóvenes sin o con pocos hijos, migrantes o nativos del AMBA que habitan el centro de las ciudades en los conventillos que son viviendas consideradas sub-standar en atención a las serias deficiencias habitacionales que presentan. En el Censo de 2001 se registra un alto índice de estas formas habitación junto a los hoteles-pensión, que son conventillos encubiertos, aunque por su régimen legal sólo pueden ofrecer alojamiento transitorio; por eso su precio de mercado es muy superior al del inquilinato.

En los primeros años (2001-2002) estas ocupaciones se vuelven a incrementar como resultado de la crisis económica y la agudización del proceso de empobrecimiento de la población vulnerable; en este caso se trata de familias numerosas con jefes jóvenes desempleados o con empleos ocasionales y de baja calificación, la mayoría son migrantes

del AMBA, en segundo lugar están los habitantes del interior del país y en tercer lugar inmigrantes de países limítrofes⁵⁰.

Aun cuando no existen datos oficiales se estima que a comienzos de este nuevo siglo, 145.000 habitantes se alojan en inquilinatos y hoteles de pensión.

Quienes han perdido sus empleos estables o han sufrido una fuerte disminución en sus ingresos se vieron imposibilitados de mantener el costo de un alquiler o la cuota de la vivienda y debieron migrar en busca de una nueva habitación sin costo o con costos muy reducidos.

Surgen así los asentamientos y los loteos irregulares. En el terreno ocupado se improvisan refugios y letrinas colectivas; luego se define el lote para cada familia, se busca la provisión de agua y energía eléctrica. Al poco tiempo, en el lapso de un año quizás, ya están delimitadas las calles, las veredas y los terrenos de cada vivienda; a veces los municipios correspondientes realizan obras de infraestructura en las calles. En cuanto a las condiciones de las viviendas se observan diversos grados de consolidación: casillas prefabricadas, construcciones con material de desecho o de mampostería; por lo general poseen algún tipo de baño, sea este letrina o una sala con un lavado, y muchas tienen más de un cuarto. Sus habitantes ejerce una fuerte reivindicación del derecho a la propiedad de la tierra, con la concepción de construir un hábitat permanente, queriéndose diferenciar de las villas.

VI.3.1.3 La inserción territorial de los nuevos pobres

Por su parte las familias pertenecientes a sectores medios, que nunca habían pertenecido a la población pobre, se vieron obligadas a enfrentar condiciones de vida peores a las que les había tocado vivir hasta ese momento.

En efecto, la fuerte disminución del nivel de ingresos significó serias dificultades para alimentarse, comprar medicamentos, útiles escolares, ropa, reponer electrodomésticos, entre otros.

⁵⁰ Estos datos fueron extraídos por la investigadora del Diario *La Nación*, del 10 de agosto de 2001.

El gráfico de evolución de la población según pobreza por ingresos y estructural para el Gran Buenos Aires durante el período 1980-2001, elaborado por Minujin⁵¹, muestra el impresionante incremento de los nuevos pobres, quienes entre 1980 y 2001 se quintuplican.

En 1980 el porcentaje de la población se distribuía de la siguiente manera:

- no pobres 74,8%;
- pobre estructural 22,2%
- nuevos pobres 3,1%.

En 2002, la redistribución se evidencia con estas cifras:

- no pobres 48,6%,
- pobres estructurales 15,7
- nuevos pobres 35,8%.

Los nuevos pobres se asemejan a los no pobres en una serie de aspectos socioculturales, que incluyen el acceso a la enseñanza media y superior, el número de hijos por familia más reducido que entre los pobres estructurales y una cultura de consumo de bienes y valores simbólicos. Sin embargo, se acercan a quienes han sido históricamente pobres, respecto del desempleo, falta de cobertura social y precariedad laboral.

La nueva pobreza se fue configurando con los que resultaron perdedores de cada categoría ocupacional: empleados públicos de todo tipo, obreros de especialidades diversas, jubilados, empleados de comercio, desempleados, cuentapropistas, profesionales, gente de campo.

En cuanto a los aspectos habitacionales, en la mayoría de los casos, este sector empobrecido sigue habitando en las zonas tradicionales de la ciudad. Por lo general, todos son propietarios del terreno y vivienda, por lo cual no han generado una nueva forma de

⁵¹ Minujin, Alberto y Anguita, Eduardo, *La clase media. Seducida y abandonada*, Edhasa, Buenos Aires, 2004, pág.62.

hábitat, aunque al no poder realizar mantenimiento adecuado de los inmuebles, la calidad del mismo ha bajado notablemente.

Sin embargo, quienes residían en el centro mismo de la ciudad se han visto tentados por la demanda inmobiliaria que creció en la última década del siglo XX, destinada a concentrar en el micro centro residencias o actividades exclusivas, y vendieron sus casas o departamentos que sólo tenían valor por la ubicación. Esta clase empobrecida reside ahora en las zonas intersticiales del AMBA, en áreas con escasa infraestructura o cercanas a áreas degradadas ambientalmente.

VI.3.2 La inserción de los sectores acomodados

En el otro extremo los favorecidos por los cambios estructurales señalados, conforman una nueva clase ascendente que comienza a definir otras formas de consumir y habitar.

Nora Clichevsky⁵² señala que el espacio metropolitano se redefine en relación a décadas anteriores y la segregación socio-urbana cambia su entorno y sus dimensiones relativas, dado que los barrios cerrados y clubes de campo se localizan, en muchas zonas, cercanos a barrios donde vive población muy pobre e, incluso asentamientos y villas.

Siguiendo los lineamientos propuestos por esta investigadora, a continuación se presenta un esbozo de los factores determinantes de estas urbanizaciones.

En primer lugar, el detonante de la aparición de esta nueva forma de urbanización en el país y en especial en los suburbios del AMBA son las condiciones financieras existentes en la década de los '90, básicamente:

- Las bajas tasas de interés a nivel internacional inducen a los capitales a explorar opciones de mejor rentabilidad, pasando del circuito financiero de la producción de bienes de consumo durable y de construcción.

⁵² En "Urbanizaciones exclusivas", *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXXIV, N°133-134, Buenos Aires, 2002, pág.506.

- El plan de Convertibilidad del año 1991 y la consecuente estabilidad monetaria convirtieron a la Argentina en uno de los países posibles de ubicar las nuevas formas de inversión, en especial en el sector inmobiliario.
- La oferta de créditos por parte de las entidades financieras públicas y privadas para la compra de propiedades inmobiliarias.

En segundo lugar, cumplen un papel fundamental las inversiones de infraestructura de transportes, que coincidieron en dicha década con el fuerte incremento del transporte individual, paralelamente a la expansión de la industria automotriz y a la importación de automóviles.

Las nuevas inversiones estatales implicaron una transformación de la estructuración de accesibilidad a favor del sistema vial y de sus componentes radiales. Se destacan, las fechas de las inauguraciones de los accesos a la ciudad de Buenos Aires, coincidentes con las grandes inversiones en el sector inmobiliario:

- En julio de 1995 la Autopista La Plata-Buenos Aires, que da acceso a los municipios de Quilmes y Berazategui.
- En 1996 finaliza la ampliación de 40 km de la Autopista Panamericana (o Acceso Norte) hacia el norte y 13 km de la Avenida General Paz, entre los Accesos Norte y Oeste.
- También en ese año se inaugura el ensanche del Acceso Norte entre Pilar y Campana.
- En 1999 finaliza la construcción de la autopista a Cañuelas.

Paralelamente, se construyen grandes playas de estacionamiento en las terminales de dichos accesos, en la ciudad de Buenos Aires, para posibilitar que mayor cantidad de población residente permanentemente en las nuevas urbanizaciones tenga facilidad de dejar su automóvil durante las horas diarias de trabajo.⁵³

El elemento dinamizador para la localización de estas grandes inversiones fue la cantidad de tierra existente no sólo en la periferia de la ciudad metropolitana sino en las áreas intersticiales. Se trataba de tierras utilizadas en actividades rurales extensivas, o, sin

⁵³ Clichevsky, Nora. "Urbanizaciones..." ob. cit, pág.508.

uso debido a sus malas condiciones: tierras bajas, en su mayoría inundables y de difícil acceso.

En cuanto al precio de la tierra, los propietarios originales, en muchos casos, vendieron grandes fracciones a bajo precio, lo que permitió a los agentes que invirtieron en la construcción obtuvieran grandes ganancias. En otros casos los antiguos propietarios se convirtieron en socios de los nuevos emprendimientos. Sin embargo, a lo largo de los años '90 los precios de la tierra rural a la espera de conversión urbana aumentaron significativamente, en especial en la zona Norte. Así por ejemplo a inicios de la década el precio oscilaba entre 0,40 y 10 dólares/m² (según la zona) y hacia 1998, en Pilar, los valores ascendían a 20/30 dólares/m².

Asimismo, recordemos que el cambio en la tecnología de construcción y de las inversiones extranjeras permitieron hacer grandes movimientos de tierra y ganar importantes espacios mediante el bombeo artificial.⁵⁴

Finalmente los condicionantes normativos que se reflejan en la flexibilidad las normas urbanísticas, por su especificidad y función que cumple en la elaboración del problema de tesis, se tratará especialmente en el capítulo IX.

VI.3.3 Incidencia de la polarización sobre los hábitos culturales

Para identificar y comprender los cambios producidos en los sectores medios en la Argentina, es necesario repasar brevemente sus características. A continuación se esboza la incidencia del empobrecimiento sobre determinados hábitos culturales, en especial respecto del consumo, la educación y del desplazamientos dentro y fuera de la ciudad.

A fin de identificar quiénes conformaban la clase media argentina, recurriremos a uno de los teóricos que comenzó el estudio de este sector desde los mediados del siglo pasado, Gino Germani⁵⁵, aun cuando se pueden advertir algunas referencias ambiguas⁵⁶

⁵⁴ Las distintas formas que adquieren las inversiones privadas en el AMBA fueron descriptas en el título V.3.2.4.

⁵⁵ Germani, Gino, "La clase media en la Ciudad de Buenos Aires", separata del *Boletín del Instituto de Sociología*, N° 1, págs.105-126, Buenos Aires, 1942.

⁵⁶ Germani, Gino, *Sociología de la modernización*, Paidós, Buenos Aires, 1969.

según lo exponen Miguel Murmis y Silvio Feldman⁵⁷, en sus desarrollos más explícitos Germani identificó como pertenecientes a la clase media a quienes por su ocupación y estilo de vida están por encima de las clases populares, pero no tienen el control de los recursos económicos ingentes.

VI.3.3.1 Los rasgos definitorios de la clase media argentina

Como es sabido, a partir de allí la literatura especializada señala fundamentalmente los rasgos distintivos de la clase media argentina. En primer lugar, se la define por la importancia que adquirió la educación en su cultura, la clase media es ante todo una clase educada, con niveles medios y medios-altos de instrucción y formación; esta relación privilegiada con la educación constituyó el instrumento por excelencia de movilidad social ascendente y, a la vez, como criterio distintivo respecto de las otras clases sociales.

El segundo aspecto que se suele destacar es su expansión, atribuida al desarrollo del Estado benefactor en la Argentina. Esto es, el incremento del empleo público con prestaciones y servicios a la que accedió una creciente masa de población; las escuelas y universidades gratuitas, como así también las instituciones que permitieron la investigación básica, primaria y de aplicación tecnológica, como el CONICET, el INTA o el INTI. El proceso de industrialización de sustitución de importaciones que durante un tiempo considerable impulsó el crecimiento de empresarios nacionales de pequeñas y medianas empresas. Finalmente, la expansión de los niveles de educación fue ampliando un grupo profesional independiente o semi-independiente de abogados, médicos, psicólogos y otros con actividades muy diversas, todos claros ejemplares de la clase media argentina.

Siendo a la vez, productor y consumidor, dinamizó el mercado de bienes y consumos durables, produjo su propio hábitat y aun la ciudad misma, se socializó en el

⁵⁷ Murmis, Miguel y Feldman, Silvio, “Posibilidades y fracasos de las clases medias, según Germani” en *Después de Germani. Exploraciones sobre estructura social argentina*, Paidós, Buenos Aires, 1992, págs. 212-228.

marco de los grandes partidos nacionales y fue participe más o menos entusiasta de los diferentes experimentos políticos de la última mitad del siglo pasado.⁵⁸

La caída de los ingresos ocurrida en la década de 1990 fue acompañada por una brutal retirada del Estado en las funciones que había asumido en décadas anteriores. Se deterioraron la prestación de servicios públicos esenciales, tales como, salud, vivienda, transporte, educación y en la planificación urbana e infraestructura.

En ese escenario socioeconómico la Región Metropolitana de Buenos Aires ha sufrido cambios importantes en su configuración espacial, que agudiza la polarización social y que exhibe una ciudad más segregada con inclusiones y exclusiones diversas.

VI.3.3.2 La actividad laboral y las condiciones de la vivienda

A continuación esbozamos los hábitos de consumo con relación a la actividad laboral en cada uno de los sectores empobrecidos, seleccionando las variables: la actividad laboral y condiciones de la vivienda, sobre la base de los datos censales del 2001.

- Actividad laboral

Como estrategia ante la crisis económica, en los sectores medios, más miembros de la familia salen a trabajar. Esto provoca otra dinámica con relación al trabajo doméstico y otra relación con la ciudad: se requieren servicios de cuidado infantil, instituciones escolares de jornada completa y educación privada.

En los sectores medios bajos, si la mujer no logra insertarse en el mundo laboral, las actividades domésticas se incrementan en cantidad y horas de trabajo: búsqueda de precios y ofertas, arreglos caseros, preparación de alimentos con productos primarios.

Los sectores bajos, por su parte, al disponer de menos recursos y ante el creciente desempleo y subempleo, recurren al espacio barrial y comunal: ollas populares, comedores, jardín de infantes comunitarios, sistemas de intercambio y ayuda mutua, panaderías populares, organización de toma de tierras para viviendas.

⁵⁸ Feijó, María del Carmen, “Los gasoleros. Estrategias de consumo de los NUPO”, en Minujjin, A., *Cuesta abajo...*, op.cit. pág.232.

- Vivienda

En la provincia de Buenos Aires, el 74,2% de los hogares son propietarios de la vivienda y el terreno; en los partidos del conurbano el 75,2% y en el interior de la provincia el 72,6%. Según los datos censales, el resto de los hogares se encuentran en alguna de las siguientes condiciones: propietario de la vivienda solamente; inquilino; ocupante en relación de dependencia; ocupante por préstamo; y otra situación.

Si bien existen altos índices de propiedad de la tierra y la vivienda, en los tres sectores las condiciones de habitación y habitabilidad disminuye en forma creciente. En los sectores medios aumenta el número de personas por cuarto y no disponen de medios para el mantenimiento frente al deterioro de la vivienda. Los sectores medios bajos, la caída de los ingresos ha determinado que deban desprenderse de la vivienda para trasladarse a otras más económicas⁵⁹. En los estratos bajos, se produce el hacinamiento – más de dos personas por cuarto habitable y las viviendas se construyen con materiales de desecho. En los partidos del Gran Buenos Aires suman 482.842 hogares con 2 o más personas por cuarto, que involucra a 2.570.301 personas.

Vemos así que la disminución de los ingresos y la crisis económica producen un aumento considerable en los precios de los alimentos y de los servicios esenciales. El sector medio, dedica gran parte de sus ingresos a ambos rubros y reduce el consumo de indumentaria, artículos de limpieza y tocador, actividades culturales y de esparcimiento. No puede mantener o mejorar sus condiciones de habitabilidad en la vivienda, y quienes aun no son propietarios ven postergada dicha posibilidad. Los sectores medios bajos para cubrir los rubros alimentación y servicios debe recurrir al desahorro, al endeudamiento o a la venta de bienes como el automóvil e incluso la vivienda. Los sectores bajos no pueden atender estos rubros, viven al día.

En relación con la ciudad vemos que la infraestructura económica en sus “bucles negativos”: desempleo, disminución de los ingresos y concentración de la riqueza en sectores altos, provoca “bucles negativos” en la vivienda: deterioro por falta de mantenimiento, pérdida de la propiedad, hacinamiento y precariedad habitacional. Esto

⁵⁹ Karol, Jorge, “Modos de empobrecer: La clase media a través de la hiperinflación” en Minujin, *Cuesta Abajo*, op. cit. pag. 260-261.

se corresponde con los distintos sectores de la población: sectores medios “nuevos pobres”, sectores medios bajos “expobres” y sectores bajos “pobres estructurales”.

VI.3.3.3 La educación en las clases empobrecidas

Según lo expone Emilio Tenti Fanfani⁶⁰, el empobrecimiento de la familia y de ciertos sectores calve de la oferta escolar no se tradujeron, en forma inmediata, en una caída de la escolarización. El sistema educativo argentino es tan elástico que puede recurrir al “hacinamiento” de los niños en las aulas, al achicamiento de la jornada escolar, la promoción automática, entre otras, para mantener o elevar sus preformases en términos de escolarización.

Este comportamiento no se explica únicamente por la elasticidad de la oferta, sino también por el alto valor estratégico socialmente otorgado a la educación. Si bien muchos estudios demuestran un rendimiento decreciente de los títulos y certificados escolares, la escuela sigue siendo un objeto valorado por las familias. De modo que los títulos y el conocimiento constituyen un ingrediente fundamental en la estrategia de reproducción social, en especial de las clases que no poseen otras especies de capital.

La homogeneidad formal de las escuelas de educación básica se ve cada vez más contrastada por la diferenciación y jerarquización de la oferta escolar. Es muy probable, dice el autor, que las mejores escuelas sean aquellas donde concurren los “mejores” alumnos, quienes ingresan con un capital cultural (competencias lingüísticas e informáticas, predisposiciones, valoraciones) sino que están en mejor condiciones para “invertir” (dinero, tiempo, esfuerzos) en su propia educación.

Las tendencias a la estratificación escolar se refuerzan con la acentuación de diferencias sociales que resultan de la crisis económica. Las distinciones entre escuelas para pobres y para no pobres se vuelven cada vez más nítidas y así son percibidas por los agentes sociales. Los directivos se esfuerzan por elegir a su clientela, a la vez que, cada grupo social tiende a autoexcluirse y a elegir ciertos establecimientos en vez de otros. Afirma este autor que muchas zonas del Gran Buenos Aires existe una proximidad física

⁶⁰ Tenti Fanfani, Emilio, “La escuela en el círculo vicioso de la pobreza” en Minujin, A., *Cuesta abajo*, op. cit., págs. 184-187.

entre los establecimientos educativos y las villas miserias, viejos barrios empobrecidos y sectores de la clase media. Pero esta proximidad física acentúa el afán de mantener las máximas distancias sociales. El afán de diferenciación es mayor entre aquellos individuos que ocupan posiciones sociales cercanas tanto desde el punto de vista territorial como social.

VI.3.3.4 El estilo de vida de las nuevas clases acomodadas

En cuanto al hábitat, hemos señalado ya que surgen las urbanizaciones exclusivas, que incluye también un nuevo “estilo de vida”, este ingrediente agrega una serie de valores que se implantan en el imaginario social de quienes habitan en estos *ghettos*⁶¹, representados fundamentalmente por incorporar a la vida cotidiana ciertos elementos como el contacto con la naturaleza, la práctica de deportes, y en especial, lograr seguridad asociada al concepto de “libertad” en el cual se vive dentro de ellas.⁶²

En este sentido afirma Guy Thuillier que la “calidad de vida” es, en efecto, el argumento principal de los promotores de los barrios cerrados. Los candidatos a la suburbanización quieren romper con la ciudad centro, considerada como peligrosa, sucia, ruidosa, contaminada, anárquica: los barrios cerrados, por el contrario, proponen un mundo ideal, una suerte de compromiso entre la ciudad y el campo que al final parece confundirse con los suburbios norteamericanos.⁶³

Expone con claridad María Cecilia Arziaga⁶⁴, citando a Simmel, que el “imaginario de llegada” necesita rituales que trascienden el hecho de residir en un *country* y supone

⁶¹ Se utiliza este término en alusión al alto grado de selectividad y aislamiento social respecto del mundo externo existente tras los muros.

⁶² Para profundizar estos elementos y conceptos se pueden consultar: Svampa, Maristella, *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Biblos, Buenos Aires, 2001.

Sobre las investigaciones en este campo se puede consultar: *Revista Mundo Urbano*, <http://www.argiropolis.com.ar/mundourbano/index.htm> es una publicación digital especializada en investigación urbana. Incluye artículos a texto completo, reseñas, un espacio de difusión y promoción de los trabajos de las instituciones participantes y de otras universidades y organismos de intervención públicos y privados, locales y del exterior. Participan, entre otros, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, la Universidad Nacional de Quilmes, etc.

⁶³ Thuillier, Guy, “El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, *Revista Eure*, XXXI, N° 939; págs. 5-20, Santiago de Chile, agosto, 2005.

⁶⁴ Arziaga, María Cecilia, “Prácticas e imaginarios en el proceso de suburbanización privada” en *Fragmentos Sociales. Problemas urbanos de la Argentina*, Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2004

una adscripción a un estilo de vida que actualiza el mito de purificación comunitaria al cumplir una doble función de marcador de pertenencia y distinción. El discurso de la calidad de vida, centrado en el hedonismo y el bienestar, acompaña la elección de huida y los hijos aparecen como los felices herederos de tal decisión. Los colegios emergen como una opción que provee de capital social y saberes prácticos (el idioma inglés, fundamentalmente) desde un discurso institucional que adscribe a la combinación del aspecto práctico con la enseñanza y fomento de valores ecológicos, de civilidad, respeto y tolerancia, entre otros.

Otro eje importante está constituido por nuevas centralidades que se forman entre las redes conectoras de las urbanizaciones con los espacios de consumo y esparcimiento. Las autopistas son el puente de acceso a esta centralidad, en el punto seleccionado que puede ser a ambos lados de la autopista, como el caso del “Km 50” en la Panamericana de la localidad de Pilar, se localizan los centros comerciales donde se consume una variedad de bienes y servicios, los hipermercados se combinan con: multicine, bingo, bares, restaurantes, casas de decoración, bancos, centros de atención médica y complejos de oficinas.

Finalmente, respecto de la interacción entre los habitantes de las urbanizaciones y la ciudad central, es posible sostener se presentan al menos tres tipos de población, según grupos etarios:

- a) Sedentarios: aquellos cuyo recorrido semanal y de fin de semana se manifiesta dentro de la urbanización cerrada. Este sector corresponde por lo general a niños en etapa de escolarización primaria y las mujeres sin ocupación laboral que realizan actividades culturales y sociales dentro de la urbanización o de su red de consumo y esparcimiento. En menor medida comprende a jóvenes en etapa secundaria, y eventualmente también se incluyen jóvenes en etapa universitaria.
- b) Móviles: aquellos que realizan actividades durante la semana fuera de la urbanización cerrada, por lo general corresponde al grupo de adultos que se trasladan a sus ocupaciones en la ciudad central, también se incluyen los jóvenes universitarios o que tienen un empleo fuera de la red que configura la urbanización.

- c) Semimóviles: aquellos durante la semana no salen del circuito de la urbanización y durante el fin de semana si lo hacen.

VI.4 CONCLUSIONES PRELIMINARES

Sobre la base de la tasa negativa de crecimiento para la Ciudad de Buenos Aires en el período 1991-2001 se puede afirmar, siguiendo a Forrester, que la relación densidad-atractividad es una relación no lineal en el sistema urbano del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Con ello se confirman dos afirmaciones de la teoría de Forrester acerca de la densidad de la población como variable que actúa restrictivamente en el sistema urbano:

Quando la densidad poblacional aumenta, multiplica la emigración: esto es lo que ocurre con la población de la Ciudad de Buenos Aires por eso la tasa negativa de crecimiento citada más arriba para el período 1991-2001.

Pero cuando se producen valores altos de densidad poblacional, desaceleran la inmigración: esto ocurre con los Partidos del Gran Buenos Aires que reciben la emigración de la Ciudad de Buenos Aires, por eso aumenta su población en 9,2%, y desalientan la inmigración del resto de la provincia de Buenos Aires –que aumenta en el 10,8% su población– y de las demás provincias del país.

En cuanto a las relaciones entre polarización y la variable ocupacional, tomando en consideración la rentabilidad de las categorías, se puede afirmar que las de menor incidencia son las de mayor rentabilidad económica, con lo cual se demostraría que la riqueza se concentra en pequeños grupos o sectores empresariales que ocupan las zonas céntricas y residenciales del sistema urbano.

Asimismo, el comportamiento del mercado de tierras, junto al mercado financiero y a las disímiles políticas de inversiones públicas, serían los principales condicionantes que impactan en la nueva organización socioeconómica y ocupación del territorio del AMBA.

Sobre lo expuesto respecto de la inserción territorial, se puede arribar a la siguiente conclusión:

La fuerza centrípeta que ejerce la ciudad de Buenos Aires en el proceso de urbanización del AMBA, en combinación con la nueva dinámica de migración interna del sistema y con las inversiones de los capitales extranjeros, ha eclosionado en las últimas dos décadas provocando una mayor segregación social en dos polos poblacionales opuestos.

Conforme se verá en los capítulos VII y VIII, en las mismas áreas urbanas se han producido inversiones diferenciadas y el crecimiento suburbano se debe a la instalación de nuevos residentes, migrantes de la ciudad formal, estos desplazamientos obedecen al proceso de empobrecimiento, por un lado, y a la puesta en escena de los “los nuevos ricos”.

Por tanto, los principales indicadores de segregación social estarían dados por el contraste entre las posibilidades de acceso a bienes indispensables de los empobrecidos y los nuevos hábitos de consumo que muestra la clase ascendente.

CAPITULO VII

La ocupación territorial en el AMBA período 1991-2000

Resultados de la investigación empírica (parte 1)

Conforme a la propuesta formulada en el capítulo I, en esta tercera parte presentaremos los resultados de la observación empírica respecto de los dos fenómenos urbanísticos que caracterizan a la región en estudio (AMBA): los asentamientos u ocupaciones informales y los emprendimientos urbanísticos privados.

Con el auxilio de estudios realizados por investigadores de diversas disciplinas – como la sociología y el urbanismo referidas al uso y ocupación de la tierra en el AMBA–, caracterizaremos las formas de ocupación territorial en la Provincia de Buenos Aires, valiéndonos también de documentos periodísticos referidos a la oferta y comportamiento del mercado inmobiliario respecto de los emprendimientos urbanísticos y entrevistas a informantes clave.

Para la selección del objeto de observación empírica tomamos datos publicados por el INDEC: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y Encuesta Permanente de Hogares Mayo-03.

Por otra parte, hemos consultado los registros de la Dirección Provincial de Urbanismo y Ordenamiento Territorial, para ilustrar los temas que mayormente se tratan en dicha instancia administrativa.

Finalmente formulamos una clasificación del territorio del AMBA que sería aplicable a todas las áreas metropolitanas del país que desarrollamos aquí en dos secciones una dedicada a la territorialidad “informal” y otra dedicada a la territorialidad “especial”, sobre la base de los resultados que presentamos en la segunda parte de la tesis más los elementos técnicos jurídicos, que desarrollaremos en profundidad en esta tercera parte de la tesis.

VIII.1 EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (AMBA): CONFECCIÓN DE LA UNIDAD DE ESTUDIO

Debido a la diversidad de fuentes a las que debimos recurrir y a la falta de homogeneidad en la forma de presentar la información de las mismas, tomamos algunas decisiones en torno a la confección de la muestra de las cuales se obtuvieron datos confiables.

La primera dificultad se presentó con el número e identificación de distritos municipales de la Provincia de Buenos Aires que conforman el AMBA. En los pertinentes distritos no hay coincidencia en relación a cuáles son los municipios que integran el AMBA.

El número de municipios varía entre 24 y 34 partidos o distritos y en cuanto a los municipios que la integran se observa que en algunos casos se incluyen distritos que también pertenecen al área del Gran La Plata, como ser: La Plata y Berisso. En otros casos, se toman los municipios que se definen como integrantes de la RMBA, esto es, aquellos que representan la mancha urbana de la conurbación aun cuando no integran administrativamente el GBA.

Una primera decisión metodológica consistió en tomar como la construcción que formula el INDEC sobre la base de los Censos de Población y Vivienda y a las Encuestas Permanente de Hogares. Tomamos los 24 partidos que tradicionalmente conforman el AMBA, según el INDEC son partidos del Gran Buenos Aires o Partidos del Conurbano como también algunos de los partidos que figuran como integrantes del Aglomerado del Gran Buenos Aires.

VII.1.1 Precisiones terminológicas

De los distintos trabajos consultados se advierte que existen confusiones en el uso de los términos para circunscribir la zona urbana que rodea la Capital Federal: Área Metropolitana de Buenos Aires, Región Metropolitana de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Conurbano bonaerense. Siguiendo las precisiones terminológicas formuladas por el INDEC, podemos definir el Gran Buenos Aires (GBA) como el área comprendida por la Ciudad de Buenos Aires más los Partidos del Gran Buenos Aires¹ (en el sentido administrativo, es decir, 24 partidos completos). A partir de agosto de 2003 se dejó de utilizar la expresión “Área metropolitana” volviendo a la forma clásica de hacer referencia al gran conjunto urbano constituido por la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos (GBA). A su vez, cuando se refiere a los partidos (excluyendo la Ciudad de Buenos Aires), los define como “Partidos del Gran Buenos Aires”.

Por otra parte, el INDEC distingue el Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA), el área geográfica delimitada por la “envolvente de población”, lo que también suele denominarse “mancha urbana”. Se entiende por “envolvente de población” una línea que marca el límite hasta donde se extiende la continuidad de viviendas urbanas que en general se extiende a lo largo de las rutas. Esta línea se mueve con el tiempo y, por cierto, no respeta las delimitaciones administrativas de los partidos.

El Aglomerado Gran Buenos Aires es el mayor conjunto urbano del país. Abarca la Ciudad de Buenos Aires y se extiende sobre el territorio de la Provincia de Buenos Aires, integrando la superficie total de 14 partidos, más la superficie parcial de otros 16 (esto sin contar una muy pequeña participación de los partidos de Cañuelas y La Plata). La diferencia entre el Gran Buenos Aires y el Aglomerado Gran Buenos Aires es que el primero alude a un conjunto de partidos (más la Ciudad de Buenos Aires) tomados en su totalidad, mientras el segundo alude a un área que se va moviendo con el tiempo y que incluye a algunos partidos de manera parcial.

¹ INDEC, *¿Qué es el Gran Buenos Aires?*, Publicaciones del Indec, Buenos Aires, 2003.

Por otra parte, se advierte que cuando los autores hablan del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se refieren al GBA. Y los que se refieren a la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) se refieren al AGBA.

Estos dos últimos sentidos son los que se utilizan en la presente tesis, por hallarse más difundido entre los distintos especialistas en el tema.

VII.1.2 Los partidos del Gran Buenos Aires

Según los datos del INDEC a partir del Censo 2001 se definen como integrantes del GBA a los siguientes municipios:

- 1 Almirante Brown
- 2 Avellaneda
- 3 Berazategui
- 4 Esteban Echeverría
- 5 Ezeiza
- 6 Florencio Varela
- 7 General San Martín
- 8 Hurlingham
- 9 Ituzaingó
- 10 José C. Paz
- 11 La Matanza
- 12 Lanús
- 13 Lomas de Zamora
- 14 Malvinas Argentinas

15 Merlo

16 Moreno

17 Morón

18 Quilmes

19 San Fernando

20 San Isidro

21 San Miguel

22 Tigre

23 Tres de Febrero

24 Vicente López

El partido de Presidente Perón se creó en 1993 con tierras de San Vicente, Esteban Echeverría y Florencio Varela. No integra el GBA.

VII.1.2.1 Los partidos del Aglomerado Gran Buenos Aires

El concepto de “aglomerado” tal como se lo ha definido el INDEC coincide exactamente con el concepto de “localidad censal”. Una localidad censal, en el sentido técnico que se utiliza en los censos de población, se define como una porción de superficie terrestre caracterizada por la forma, cantidad, tamaño y proximidad entre sí de ciertos objetos físicos artificiales fijos (edificios) y por ciertas modificaciones artificiales del suelo (calles), necesarias para conectar aquellos entre sí. El Aglomerado Gran Buenos Aires es un ejemplo de localidad censal.

Algunos indicadores elaborados por el INDEC, en particular los de la Encuesta Permanente de Hogares, se usan para el Aglomerado Gran Buenos Aires y también para la

Ciudad de Buenos Aires por un lado, y el conjunto de 30 partidos que integran el aglomerado. A continuación se presenta el listado de los treinta municipios según el criterio de superficie y población elaborado por el INDEC, dividido en cuatro categorías:

A) 14 PARTIDOS CUYA SUPERFICIE Y POBLACIÓN INTEGRAN TOTALMENTE EL AGLOMERADO GBA Y EL GBA

1 Lomas de Zamora

2 Quilmes

3 Lanús

4 General San Martín

5 Tres de Febrero

6 Avellaneda

7 Morón

8 San Isidro

9 Malvinas Argentinas

10 Vicente López

11 San Miguel

12 José C. Paz

13 Hurlingham

14 Ituzzaingó

B) 10 PARTIDOS CUYA SUPERFICIE Y POBLACIÓN INTEGRAN PARCIALMENTE EL AGLOMERADO, Y FORMAN PARTE DEL GRAN BUENOS AIRES (EN SENTIDO ADMINISTRATIVO)

15 La Matanza

16 Almirante Brown

17 Merlo

18 Moreno

19 Florencio Varela

20 Tigre

21 Berazategui

22 Esteban Echeverría

23 San Fernando

24 Ezeiza

C) 6 PARTIDOS CUYA SUPERFICIE Y POBLACIÓN INTEGRAN PARCIALMENTE EL AGLOMERADO, Y NO FORMAN PARTE DEL GBA (EN SENTIDO ADMINISTRATIVO)

25 Pilar

26 Escobar

27 General Rodríguez

28 Presidente Perón

29 San Vicente

30 Marcos Paz

D) 2 PARTIDOS CUYA SUPERFICIE Y POBLACIÓN INTEGRAN MUY PARCIALMENTE EL AGLOMERADO, Y NO FORMAN PARTE DEL GBA (EN SENTIDO ADMINISTRATIVO).

31 Cañuelas

32 La Plata

Tampoco se los considera, por el momento, como parte del Aglomerado GBA .

En esta investigación hemos escogido la totalidad de los partidos de las categorías A) y B), por formar parte del tradicional esquema del GBA o AMBA, junto con los dos partidos la categoría C), debido al alto grado de incidencia cuantitativa de ambos fenómenos y por estar incluidos, si bien parcialmente, en el Aglomerado del Gran Buenos Aires. Cabe destacar que hemos descartado la Ciudad de Buenos Aires y los partidos de la categoría D); la primera porque no corresponde al área administrativa de la Provincia de Buenos Aires y los segundos debido a que la superficie y población involucrada en la Aglomeración es mínima.

En suma, el estudio se realiza sobre los siguientes partidos:

1. Almirante Brown
2. Avellaneda
3. Berazategui
4. Escobar
5. Esteban Echeverría
6. Ezeiza
7. Florencio Varela
8. General San Martín
9. Hurlingham
10. Ituzaingó
11. José C. Paz
12. La Matanza

13. Lanús
14. Lomas de Zamora
15. Malvinas Argentinas
16. Merlo
17. Moreno
18. Morón
19. Pilar
20. Quilmes
21. San Fernando
22. San Isidro
23. San Miguel
24. Tigre
25. Tres de Febrero
26. Vicente López

VII.2 EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES Y SU TERRITORIALIDAD INFORMAL

Con el propósito de arribar a una primera aproximación respecto de las formas actuales de ocupación del territorio de la Provincia de Buenos Aires hemos realizado una entrevista a la arquitecta Susana Garay², quien respondiendo a las inquietudes planteadas, ha puntualizado los siguientes aspectos:

²La Arquitecta Garay es especialista en urbanismo y al momento de la entrevista (enero de 2006) se desempeñaba como funcionaria en la Dirección Provincial de Planeamiento Urbano.

a) Principales temas que llegan a dictamen de la Dirección Provincial de Planteamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires.

La entrevistada entiende que la fuente de los principales problemas urbanos en la Provincia de Buenos Aires es el grado de informalidad en la ocupación del territorio.

Sin embargo, advierte que existen tres tipos de realidades bien diferenciadas que las describe de la siguiente forma: *en un extremo los asentamientos, en el otro las urbanizaciones privadas y, en el medio, la franja referida a la ciudad formal, que también presenta una serie de problemas vinculados a la amortización o insuficiencia de su equipamiento e infraestructura, al cambio de uso de los espacios urbanos, a la construcción de obras antirreglamentarias, al tránsito urbano y periférico.*

Sobre la base de esa realidad se presentan todo tipo de problemas urbanos, algunos de los cuales se detallan en la Tabla 1 elaborada sobre la base de los datos extraídos del “Informe de Gestión de Expedientes año 2004”³ producido por la Dirección de Gestión Urbana de la Provincia de Buenos Aires.

³ Idea original: Arq. Luciano Pugliese; coordinación: Arq. Susana Garay; investigación, registro y elaboración: Daniela Copsolillo y Gustavo Andrade. Metodología: se elaboró una matriz de registro de datos a obtener de los informes producidos en cada expediente que pasa por la Dirección a los fines de dictaminar.

Tabla General 6: Cantidad de gestiones en la Dirección de Gestión Urbana por tema y resultado (2004)

TEMAS	NUMERO	RESULTADOS ⁴
Cambio normativo	54	A= 24; O=13; I=12; R=3; Ach=1; Rch= 1
Proyecto club de campo	20	A=5; O=5; I=5; R=3; Ach=2; Rch=1
Proyecto conjunto habitacional	17	A=10; O=7
Otros	16	A=2; O=1; I=12; Ach=2
Ampliación urbana para urbanización especial	16	A=11; O=3; I=2
Sin información	12	I=2; Ach=4
Creación distrito regularización Urbana	5	A=3; O=2
Proyecto barrio cerrado	5	I=4; R=1
Ampliación urbana	4	A=2; O=2
Creación zona residencial extraurbana	4	A=3; I=1
Interpretación normativa	3	I=1
Zonificación	3	A=1; I=1; R=1
Pedido asistencia técnica	2	I=2
Plan urbano	2	A=1; I=1
Creación distrito residencial	1	O=1
Creación uso específico	1	A=1
Creación centro población	0	-
Creación zona industrial	0	-
TOTAL	165	A=53; O=26; I=39; R=7; Ach=9; Rch=2

Analizamos cada uno de los informes técnicos de los expedientes producidos durante el año 2004 y realizamos el registro de los datos obtenidos en una matriz, del procesamiento, análisis y síntesis de la información obtenida que plasmamos en la Tabla General 6. Seleccionamos el año 2004 atento a las dificultades que se nos presentó para acceder a los períodos anteriores 1991-2000, y a la ausencia de informes de esta misma naturaleza. Sin embargo, el informe que consultamos nos advierte, en cuanto a la cantidad de expedientes gestionados en 2004, es la más baja de los últimos 10 años, y que

⁴ Referencias: A=aprobados; O=observados; I=informado; R=retenido; Ach=archivado; Rch=rechazado.

representa aproximadamente un tercio de la cantidad de expedientes ingresados en períodos anteriores.

Para el período 2004, se gestionaron 165 expedientes relacionados al ordenamiento territorial en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Realizando un análisis cuali-cuantitativo resulta que el 32% de los dictámenes producidos se vinculan al cambio normativo, es decir, los municipios modifican sus normas generales de ordenamiento territorial. Este es un indicio importante para nuestra investigación relacionada al incremento de las excepciones en esta materia.

El tema que sigue en orden de importancia son las convalidaciones de clubes de campo que para el período en análisis alcanzó el 12% de las gestiones, a los que debemos adicionar las ampliaciones urbanas para urbanización especial, con el 10%, más las convalidaciones de barrios cerrados, con el 3%. Es decir que los expedientes gestionados que tienen como base empírica las urbanizaciones especiales llevan un 25% del total de todas las gestiones del año 2004.

Para la regularización de asentamientos y construcción de viviendas según los planes sociales, se gestionó el 13% de los expedientes (véase en la Tabla General 6: “Proyecto conjunto habitacional” y “Creación de distrito de regularización urbana”).

También debemos considerar que un importante porcentaje no hemos podido identificar el tema o rubro sobre el cual se expidieron los dictámenes, en efecto, el 17% de los mismos están en el ítem “otros” y “sin información”.

b) Característica de los asentamientos.

Según la Arq. Garay, los asentamientos en la Provincia de Buenos Aires no son homogéneos. Si se toma en cuenta sus características generales, pueden establecerse al menos tres categorías:

1. Aquellos que se forman en zonas donde existen algunas condiciones de urbanización, como el loteo y la delimitación de las manzanas y calles o caminos; en estos casos la informalidad se refiere a la imposibilidad de obtener el dominio de los lotes por irregularidades en la transmisión formal de la propiedad, y también por falta de mensura o

de actualización catastral.⁵ Estos asentamientos por lo general se ubican en los márgenes de zonas altamente urbanizadas y constituyen el sector adyacente o zona suburbana.

2. El otro tipo de asentamiento se caracteriza por la precariedad. Se basa en la ocupación de tierras públicas o privadas, donde no existen proyectos o acciones de urbanización, y por tanto carecen de servicios esenciales, de equipamiento e infraestructura.

La franja poblacional que habita en este tipo de asentamientos conforma a los excluidos del sistema social, donde el grado de indigencia es tal que ya no pueden movilizarse del lugar que habitan por falta de medios de transporte y de medios económicos.

3. El tercer tipo de asentamiento es aún más problemático porque se ubican en lugares no aptos para la instalación viviendas, se trata de zonas bajas o agotadas por el uso anterior, generalmente anegables o con la presencia otros factores ambientales que resultan inadecuados para desarrollar la vida humana.

c) El rol del Estado Provincial en estos temas.

En el caso de los asentamientos del tipo suburbano, la entrevistada comenta que el Ministerio de Obras Públicas conjuntamente con el Instituto de la Vivienda, durante el mandato del Gobernador Afierro (1987-1991), implementó un Programa denominado “Procasa” mediante el cual se otorgaban –a muy bajo costo– tierras o lotes con servicios y facilidades para la construcción de viviendas. De esta forma se logró en varios municipios

⁵ Para entender este fenómeno resulta necesario recordar que las personas que ocupan este territorio generalmente no cuentan con medios económicos suficientes para regularizar la situación formal de sus lotes, se trata de un conjunto de población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza o al límite de ella. Sin embargo, también en la mayoría de los casos, han pagado por la tierra y van efectuando mejoras en la vivienda en la medida que sus ingresos se lo permiten; es por eso que la regularización formal del dominio no constituye un objetivo de mediano o corto plazo. Asimismo, otro obstáculo con el que se encuentran es la falta de conocimientos de información para llevar adelante el o los trámites pertinentes, e incluso en el caso de vencer esta valla aún deben lidiar con las respuestas ritualistas de la burocracia estatal, lo que implica pérdida de tiempo y consecuentemente días u horas de trabajo.

integrar a la red urbanizada, las zonas intersticiales⁶ que suelen aparecer entre el área central de la ciudad y las zonas suburbanas.

La Arq. Garay entiende que un factor determinante de la ocupación informal en el país es la crisis económica, toda vez que la experiencia demuestra que las ocupaciones informales se multiplican en estos períodos debido a la falta de recursos suficientes para mantener el costo de un alquiler. Al parecer, los programas o las acciones del Estado no llegan a tiempo para prevenir la ocupación informal del territorio y la degradación que ello implica para las personas, para el área ocupada y para el Estado quien, en definitiva, deberá responsabilizarse tarde o temprano por los efectos negativos del uso inadecuado de los recursos naturales y urbanos.

Por otra parte, en lo referente a los asentamientos en zonas no aptas, sostiene que la *deseconomía*⁷ que producen es mucho mayor de lo que parece. En estos casos el Estado provincial debe acudir en ayuda de estas personas cada vez que la inundación o el fenómeno ambiental los afecta; reponiendo los enseres que hacen posible la vida cotidiana, como ser ropa, colchones, alimento, agua potable, utensilios y, según la gravedad del caso, colmando al máximo el sistema de salud de la zona.

Como fruto de su experiencia en esta materia la Arq. Garay entiende que ante este fenómeno de los asentamientos informales –que crece en número y en extensión–, el Estado provincial debe hacerse cargo de las zonas donde aún es posible la inclusión, dado que la intervención estatal en las zonas donde la población y el territorio se muestran irrecuperables –personas aisladas del sistema económico y social ocupando territorios inaptos–, merece políticas especiales que la Provincia no está en condiciones de afrontar por los costos y por su propia organización administrativa.

Desde el punto de vista jurídico, resulta claro que esta franja de la población no puede quedar a la deriva, y que corresponde al Estado nacional intervenir en estos casos, en primer lugar porque debe garantizar a todos los habitantes del territorio argentino la protección de los derechos fundamentales: a la vida digna, a la vivienda, a la educación y al trabajo; porque además se ha comprometido a ello internacionalmente mediante la

⁶ Estas tierras suelen quedar vacantes, ya sea por la falta de medios de sus propietarios para construir, o por el tamaño de los lotes que no cumplen con las condiciones establecidas por el régimen normativo general (Decreto ley 8912).

incorporación de los Tratados; y principalmente porque las políticas económicas y sociales llevadas adelante por el gobierno nacional resultan ser la causa de la exclusión social de grandes masas de la población argentina, quienes han migrado alrededor de los núcleos urbanos más importantes del país: Buenos Aires, Rosario y Córdoba.

Ahora bien, entrado en el análisis de casos puntuales, la Arq. Garay comenta que del relevamiento efectuado por un municipio, surgió que dentro de los distintos asentamientos que tenía en su territorio, existe uno donde la intervención estatal no sería posible por las características del grupo que lo habita –en términos de organización territorial–, debido a las conexiones que tienen con otros sectores de la estructura social⁸ a quienes responden, resultando funcional a dichos sectores la forma de ocupación territorial del grupo.

Esta apreciación resulta interesante ya que demuestra, aun cuando se refiera a un solo caso⁹, que no es suficiente analizar las formas de ocupación territorial sino que debería también incluir el estudio de la cultura del grupo que habita en el lugar.

Sin perjuicio de ello, este trabajo de campo se propone establecer algunos parámetros de localización y territorialidad para intentar despejar la lógica de la ocupación del espacio en el territorio elegido, el AMBA, teniendo en cuenta las características externas de los asentamientos conforme a los parámetros indicativos de la territorialidad informal detallados en VII.2.1.

Consideramos indispensable esta aproximación al fenómeno investigado, aun cuando este estudio no resulte del todo representativo de la realidad que pretende describir, ya que la interacción de la conducta humana sobre el hábitat resulta fundamental para comprender la dinámica del proceso de organización territorial y de las formas de intervención estatal – en caso de ser necesaria–, y porque permitirá ordenar datos aislados. La intención es ofrecer las bases para organizar el conocimiento de una

⁷ Con este término se alude a la desproporción y desarticulación entre los costos a corto plazo y los costos a largo plazo.

⁸ Se refiere a grupos poderosos que utilizan a los habitantes de esta villa para negocios o trabajos ilegales

⁹ La referencia a un solo caso se debe a que no todos los Municipios ni la Provincia tienen un relevamiento detallado de los asentamientos u ocupación informal del territorio, por lo tanto este caso aparece en uno de los pocos Municipios relativamente pequeño y que ha efectuado un relevamiento total de su territorio. Esto hace suponer que si se realizara una proyección respecto de la totalidad de asentamiento en el territorio provincial aparecerán más grupos de las mismas características ya que no pareciera ser un caso aislado.

realidad compleja y cuantitativamente abundante, que permanece sin relevamiento o estudio por parte de los organismos estatales, que permitan acceder a datos exactos sobre esta realidad que tiene incidencia directa en el ordenamiento jurídico vigente.

VII.2.1 Territorialidad informal

Siguiendo los conceptos expuestos en el Capítulo V.1.3, en esta tesis utilizamos la expresión “territorialidad informal” para aludir a:

Los ámbitos espaciales ocupados por el hombre como vivienda permanente cuyas manifestaciones territoriales dominantes son: la ausencia de todos o algunos de los requisitos que permita la adquisición legal de terreno que se ocupa, la falta de planificación urbana estatal para la zona que se ocupa, la ineptitud medioambiental de la zona para habitabilidad humana, la precariedad de las viviendas y la precariedad o ausencia de los servicios e infraestructura indispensables para la habitabilidad de la zona. La síntesis de estas manifestaciones se entiende como “territorialidad informal”.

VII.2.1.1 Requisitos legales

Como es sabido para acceder a la condición de propietario del terreno y/o del inmueble es necesario cumplir con los requisitos establecidos por el Código Civil argentino en el título de los modos de adquirir el dominio.

A los fines de identificar elementos observacionales de este indicador se han tomado los siguientes:

Justo Título: Quien adquiere el dominio debe hacerlo mediante los actos permitidos en el régimen del Código Civil (CC): compraventa, donación, permuta, cesión, usucapión; e instrumentarlo mediante instrumento público o privado, según sea el caso, u orden judicial.

Tradición: Para que la tradición traslativa de la posesión haga adquirir el dominio debe ser hecha por el propietario que tenga capacidad para enajenar y quién la reciba debe ser capaz para adquirir (2601 del CC).

Inscripción Registral: según las reglas del mismo Código Civil, quien adquiere el dominio sobre un inmueble sólo perfecciona su derecho mediante la inscripción registral (art. 2505 del CC). Es decir que si existe discrepancia entre quien ejerce el derecho de propiedad sobre el inmueble o lote y el titular registral del mismo, se presenta un indicador de informalidad.

Pero además para regularizar la titularidad registral es necesario observar una serie de requisitos catastrales¹⁰ que fija la Ley Provincial 10.707.

Certificado Catastral: es una copia auténtica de la cédula catastral. Este documento contiene toda la información obtenida por el relevamiento territorial a través del cual se reconoce en el terreno los elementos esenciales de la parcela, se representa gráficamente y se inscribe en el organismo catastral. El certificado tiene un período de vigencia que establece la Ley 10.707 según la zona y las características de la parcela. En caso de estar vencido dicho plazo, se debe realizar un nuevo relevamiento territorial con el objeto de constatar posibles modificaciones de la parcela.

Este certificado es un documento indispensable para que los escribanos o funcionarios públicos autoricen actos de constitución o transferencia de derechos reales sobre inmuebles

Hemos notado que la ausencia de algunos de estos requisitos legales son indicadores de informalidad territorial. Una buena manera de detectar estos indicadores es el Censo de 2001 que tomó como dato a registrar el Régimen de tenencia de la vivienda, según las siguientes categorías: "Propietario de la vivienda y el terreno", "Propietario de la vivienda solamente", "Inquilino", "Ocupante por préstamo", "Ocupante por relación de dependencia", "Otra situación". Estas categorías, salvo la primera, se utilizan en esta tesis como indicadores de informalidad que permiten cuantificar e identificar la territorialidad informal de objeto de investigación.

La primera categoría, "Propietario de la vivienda y el terreno", se excluye como indicador atento a que implica el cumplimiento de todos los requisitos legales señalados en este acápite y, por lo tanto, la regularidad dominial.

¹⁰ Como es sabido los catastros territoriales abordan el conocimiento del espacio territorial a través de la individualización y caracterización de la propiedad inmueble, desde los aspectos geométricos,

VII.2.1.2 Planificación urbana estatal

En materia de ordenamiento territorial el Decreto Ley 8912/77 establece la responsabilidad primaria de los municipios bonaerenses en la confección del planeamiento físico, estableciendo una serie de etapas de este proceso y los organismos que intervienen en su aprobación¹¹.

Plan Urbanístico: es así que cada Distrito o Partido de la Provincia debe contar con un plan urbanístico regulador de su territorio (Capítulo II.1.2). En términos de la legislación vigente el proceso de planeamiento físico (art. 71 del D-Ley 8912/77) es el conjunto de acciones técnico- político administrativas para realizar estudios, formular propuestas y adoptar medidas específicas con relación a un territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (nación, provincia, municipio).

La misma ley especifica las etapas sucesivas del planeamiento que conformará el plan urbanístico o de ordenamiento territorial:

- 1) Delimitación preliminar de áreas
- 2) Zonificación según usos
- 3) Planes de ordenamiento municipal
- 4) Planes particularizados

En esta tesis se considera indicador de territorialidad informal la ausencia de planificación para la zona donde se asienta un núcleo poblacional, entendiendo que hay informalidad en los casos en que las ordenanzas municipales no regulen el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo para dicha zona –aunque sí lo haga para otras zonas– o bien cuando su uso, ocupación, subdivisión y/o equipamiento resulten discordante con aquella regulación.

jurídicos, económicos y otras finalidades como la fijación de políticas fiscales, de planeamiento territorial y garantía de seguridad jurídica en los aspectos relacionados con los derechos reales.

¹¹ En el capítulo IX realizamos una descripción integral del Decreto Ley 8912/77 y sus modificatorias, donde realizamos un diseño de la sistema jurídico en materia de ordenamiento urbano y territorial en la provincia de Buenos Aires.

VII.2.1.3 Aptitud medioambiental

Este indicador se relaciona con la localización del núcleo o asentamiento urbano y las condiciones medioambientales de la zona.

Del análisis de la legislación vigente en materia de ordenamiento urbano, se advierte que hacen mención a la aptitud del lugar o a la necesidad de saneamiento ambiental, como por ejemplo:

El Decreto Ley 8912/77 establece como requisito previo a la ampliación o creación de un nuevo núcleo urbano que se justifique la aptitud del sitio para recibir los asentamientos correspondientes a los diferentes usos [arts. 15 inc. b) y 17 inc. d)].

El Decreto 4931/88, “Proyectos Urbanísticos de Interés Social”, establece que el lugar de emplazamiento sea apto para el uso residencial (art. 3 inc. b).

Para el Decreto 3736/91 denominado “Asentamientos Precarios: Régimen de Reconstrucción Urbana”, el proceso de reconstrucción urbana comprende, entre otras cuestiones, el saneamiento ambiental.

Sin embargo, ninguna de las normas citadas se ocupa de dar contenido a la aptitud ambiental para uso residencial. Es así que para dar contenido observacional a este indicador se seleccionan las siguientes condiciones:

Proximidad vías de circulación rápida o ferroviaria: se entiende que se configura tal situación cuando el asentamiento humano se encuentre a menos de 300 metros de rutas, autopistas, accesos, ramales o vías de ferrocarril en funcionamiento.

Zonas bajas o anegadizas: se entenderá que el asentamiento se encuentra en esta situación cuando el terreno no escurra naturalmente las precipitaciones medias normales de la región geográfica en que se encuentra y no se hayan efectuado obras de infraestructura a tales fines.

Proximidad a fuentes contaminantes: se entiende que se configura tal situación cuando el asentamiento humano se encuentre a una distancia menor de las que fijan las normas municipales o provinciales, para la radicación de establecimientos industriales según las actividades que realizan y/o de plantas de disposición de residuos según el tipo de residuo que se trate.

En cuanto a sus recursos naturales, esta región ha sufrido deterioros que comprometen su estado y su capacidad de recuperación, tanto en lo referente a la contaminación ambiental, o catástrofes naturales o artificiales, como a la irracionalidad en el uso del suelo y el manejo del paisaje.

Los rasgos geomorfológicos que permitieron el asentamiento de la ciudad colonial fueron progresivamente borrados, las áreas bajas fueron rellenadas y la barraca del río, suavizada; modificándose también la topografía de la línea de costa como resultado del sostenido avance de la ciudad sobre el Río de la Plata. La desigual oferta ambiental para el asentamiento humano generó una particular distribución de usos ya que en los tramos superiores de los principales ríos (Luján, Reconquista, Matanza), con alturas mayores y superiores condiciones sanitarias, fueron ocupados por actividades recreativas o residenciales no permanentes, mientras que los tramos medio e inferior con condiciones sanitarias deficitarias e inundaciones periódicas conviven áreas industriales con residencias permanentes¹². En este punto es crucial el tratamiento de los desechos que produce la ciudad y su conurbación.

VII.2.1.4 Precariedad de las viviendas

Para dar contenido a la expresión “precariedad de las viviendas” en este trabajo se recurrió al Censo de 2001 que contempló diversos datos referidos a tipos de vivienda consignando las siguientes categorías: “Casas A”, “Casas B”, “Rancho”, “Casilla”, “Departamento”, “Piezas en inquilinato”, “Piezas en hotel o pensión”, “Local no destinado para vivienda” y “Vivienda móvil”.

¹² Esta información se extrae del Documento de Trabajo, octubre de 1988, *Área Metropolitana de Buenos Aires. Lineamientos y estrategias para su mejoramiento integral*, Subsecretaría de Coordinación Técnica, Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Con “casa A” se refiere a todas las casas no consideradas tipo B. Con “casa B” se alude a todas las casas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua.

Todas las categorías, salvo las “Casas A” se utilizan en este trabajo como indicadores de precariedad y se las denomina, también, viviendas subestándar.

VII.2.1.5 Servicios públicos y de infraestructura indispensables

A continuación, detallaremos los servicios e infraestructura, cuya presencia o ausencia se toman como indicadores de informalidad:

Servicios sanitarios: agua corriente, desagües cloacales

Servicios energéticos: energía eléctrica por red domiciliaria, alumbrado público y red de gas natural

Servicios de higiene y seguridad medioambiental: recolección regular de residuos (al menos 2 veces por semana), limpieza regular de calles o caminos, control de actividades industriales u otras contaminantes.

Servicios de infraestructura: red de desagües pluviales, entubamiento de arroyos o ríos.

Servicio de salud: existencia de centros de atención primaria de la salud (a 300 metros o menos).

Servicios educativos: existencia de escuelas públicas o privadas que cubran la escolaridad primaria completa y jardín maternal o guarderías públicas o privadas que permitan a las madres concurrir a sus empleos o acceder a actividades de instrucción o educación (a 300 metros o menos).

Servicio de esparcimiento: existencia de plazas o paseos, debidamente mantenidos y cuidados, que sirvan de esparcimiento y recreación de los habitantes de la zona.

VII.2.2 Tipos de territorialidad informal en el AMBA

Según lo desarrollado hasta aquí, se advierte que son variados y múltiples los indicadores de informalidad, es así que tomamos de los elementos que hemos trabajado en la segunda parte de la tesis, estos son: la configuración territorial y su relación con la población, la vivienda y la estructura económico-social, para constatar la presencia, el grado y las formas de ocupación informal del territorio del AMBA. En el capítulo siguiente incorporaremos el equipamiento urbano –agua potable y red cloacal y los servicios esenciales (salud y educación). En este análisis incorporamos a la Ciudad de Buenos Aires a fin de comparar los indicadores con relación a los partidos que componen el área.

Utilizamos ahora los hábitats informales que mencionamos en el subtítulo V.2.2.2. para considerarlos como tipos de configuración informal del territorio del AMBA y obtuvimos las siguientes conclusiones:

Que en la Ciudad de Buenos Aires predominan:

- la ocupación de inmuebles de propiedad fiscal o privada;
- la residencia en conventillos, hoteles o pensión;
- la ocupación de tierra pública o privada en villas.

Mientras que en los Partidos de la Provincia predominan:

- los asentamientos en tierras fiscales o privadas;
- la ocupación de lotes individuales;
- las villas;

- la venta de tierra rural que por su localización no puede convertirse en urbana;
- los loteos clandestinos o irregulares.

En relación al tipo de viviendas y a los servicios urbanos, tradicionalmente la periferia del AMBA registró mayores situaciones de deterioro, sin embargo, en las últimas décadas han comenzado a incrementarse los signos de deterioro en las zonas más centrales ¹³.

A pesar de que los censos de 1991 y de 2001 no discriminan respecto de los asentamientos u ocupaciones ilegales, el censo de 2001 registra categorías de viviendas y categorías sobre el régimen de tenencia. Estos nuevos registros nos han permitido indagar acerca del grado de informalidad en la ocupación del territorio del AMBA.

Los distintos tipos de vivienda y sus patrones de localización permiten identificar las áreas con mayores problemas habitacionales y describir la nueva lógica de la localización u ocupación del territorio.

A su vez, los diferentes tipos de viviendas subestándar no registran un mismo patrón de distribución según anillos y sectores. El inquilinato predomina en áreas centrales y las casas B y el rancho o casilla presentan un comportamiento más periférico. Pero si se analiza según sectores, existe una total coincidencia en el patrón de distribución: los niveles de precariedad aumentan desde el Sector Norte hacia el Sector Sur.

Seguidamente realizamos el análisis según la configuración informal del territorio y la vinculamos con los tipos de viviendas dominantes en la Ciudad de Buenos Aires, por un lado, y en los demás partidos, por el otro.

Esta construcción la elaboramos sobre la base de la clasificación por tipos de vivienda que utilizó en el INDEC para el Censo del 2001, arribando a las siguientes conclusiones válidas para el período 1991-2001.

VII.2.2.1 Inquilinatos y otras formas de habitabilidad precaria

Los inquilinatos o “conventillos” son casas con alto nivel de deterioro, en la cual se han subdividido las habitaciones; un administrador alquila cada una de esas habitaciones a una familia que comparte un mismo baño y muchas veces la cocina con otras familias. Carecen de régimen legal que las reglamente.

Los hoteles-pensión son viejos hoteles, en general de edificios deteriorados, a los cuales se les ha subdividido las habitaciones originales a dimensiones mínimas, para alquilarlas mensualmente.

Los inquilinatos se concentran en las áreas centrales, principalmente el sur de la ciudad de Buenos Aires, Avellaneda y Lanús, y otros Partidos de la primera corona en la Provincia de Buenos Aires. En este caso el gradiente disminuye del centro a la periferia.

En esta categoría se incluyen 3 tipos de vivienda subestándar: “Piezas en hotel o pensión”, “Local no construido para habitación”, “Vivienda móvil”. Según el censo de 2001, tienen un peso relativamente bajo en el total de viviendas del AMBA. El total de hogares incluidos en los 3 tipos de vivienda sólo alcanza el 2 % en la Ciudad de Buenos Aires y el 0,3 % en los partidos del Gran Buenos Aires.

El patrón de distribución del inquilinato y de estas formas precarias de habitabilidad según anillos es totalmente opuesto al de los tipos “casa B” y “rancho-casilla” y registra un moderado aumento, de 0,78% a 1,03% en el período intercensal 1991-2001. Además la distribución del crecimiento de este segmento precario acentúa su carácter central.

Considerando las categorías de viviendas subestándar, tenemos que los inquilinatos y otras formas de habitabilidad precaria se presentan en el área central del AMBA, generalmente asociada con el deterioro edilicio de viviendas familiares de antigua construcción y de hoteles u hospedajes. Y si bien la información censal demuestra un aumento de hogares y personas viviendo en estas condiciones, esta forma de

¹³ Artemio P. Abba, Liliana Furlong, Sonia Susini, Maximiliano Laborda “Conformación-Hábitat-Hábitat D eficitario”, en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, disponible en <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>.

habitabilidad tiene una incidencia mínima respecto de las viviendas en buenas condiciones de habitabilidad. Sin embargo, es un elemento que sirve de indicador para demostrar el grado de estancamiento territorial que comienza a verse en las zonas más centrales del sistema. Es significativa también la ausencia de control estatal sobre el problema.

VII.2.2.2 Las “villas”

Las villas, también denominadas “villas de emergencia” o “villas miserias”, son ocupaciones de tierra pública o privada no organizadas por una o varias familias, a las cuales se van agregando otras en un tiempo más o menos largo, hasta configurar algunas de más de 50.000 habitantes. Producen tramas urbanas irregulares, con intrincados pasillos, donde –por lo general– no pueden transitar vehículos. Las viviendas son construidas con materiales de desecho y con el tiempo algunos habitantes los reemplazan por mampostería.

Las viviendas tipo rancho o casilla que conforman las villas presentan un patrón espacial mixto, si bien se ubican en los intersticios de las zonas más consolidadas de la periferia, también han aumentado su presencia en áreas centrales, en la Ciudad de Buenos Aires y en la PCM.

Esta configuración informal del territorio del AMBA muestra al igual que los inquilinatos y otras formas precarias de habitabilidad, el deterioro y estancamiento creciente y constante de las áreas centrales y de las áreas consolidadas del AMBA, donde si bien predomina la territorialidad formal, esto es, viviendas en buenas condiciones de habitabilidad y con acceso a todos los servicios e infraestructura y de conformidad a las normas jurídicas, se advierte la presencia cada vez más importante de las viviendas subestándar tipo rancho– la vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho en algunos de sus parámetros– produciéndose un incremento del 27% durante el período intercensal 1991-2001.

Considerando la dinámica de los sistemas, la vivienda precaria constituye un “bucle” negativo ante la deficiencia de infraestructura económica que ha provocado altos índices de desocupación, surgiendo el subempleo en los grandes centros urbanos –

“cirujero”, “cuida coches”, “limpia vidrios” ocupaciones que requieren una proximidad física entre la actividad y la vivienda. La escasez de tierra y de posibilidades para el acceso, provoca la generación y superpoblación de las villas que muestran una tendencia creciente y dominante.

VII.2.2.3 Los asentamientos y loteos

Los asentamientos son ocupaciones organizadas¹⁴ de tierra de propiedad el Estado o de propiedad privada; poseen un trazado regular y se desarrollan con un patrón urbano similar a los barrios de loteos legales. Se denominan loteos irregulares porque no cumplen con algún requerimiento de la legislación vigente, pero podrían regularizarse en caso de reunir los requisitos. Los loteos clandestinos son aquellos que nunca se presentaron ante las autoridades municipales ni provinciales para su aprobación y sólo podrían llegar a regularizarse mediante normas especiales.

En los asentamientos como en los loteos predominan las casas tipo B, aunque los datos censales del 2001 demuestran una moderada disminución para el total del AMBA, pasando su incidencia promedio de 9,6% en 1991 a 8,52% en 2001. Sin embargo, es interesante ver el comportamiento espacial de esta variable en los años '90, dado que se produce un cambio de tendencia, es decir, que la configuración territorial presenta un patrón claramente periférico en la distribución de las viviendas tipo casas B. Sin embargo, puede observarse que la variación 1991-2001 refleja que mientras aumenta en los anillos centrales, disminuye considerablemente en los anillos 4 y 5. Esta variación se explica por el incremento de urbanizaciones especiales en la TCM donde predominan las vivienda tipo casas A, además en esta corona también se encuentran los asentamientos que recibieron subsidio estatal para el mejoramiento de viviendas.

Respecto de la vivienda rancho-casilla se registra una tendencia semejante, aunque con diferencias menos acentuadas entre los extremos del gradiente, que disminuye del centro a la periferia. La tendencia de variación 1991-2001 muestra un desmejoramiento de la situación en el centro de la ciudad (anillo 1) y un mejoramiento en el resto de los anillos que aumenta hacia la periferia.

Esto mostraría una discordancia entre el “bucle” negativo de precariedad habitacional y el “bucle” negativo de tenencia de la tierra. La situación de tenencia

aumentó sólo en el anillo 5, con lo cual en la periferia la cuestión de la precariedad habitacional tendería a ser relativamente menos grave que la falta de seguridad jurídica respecto de la ocupación de las viviendas. Mientras que en las áreas centrales y primeros anillos aumenta el grado de precariedad habitacional y la situación de tenencia se mantiene estable.

VII.3 EL AMBA Y SU TERRITORIALIDAD ESPECIAL

Hemos escogido la expresión “territorialidad especial” para dar cuenta de esta forma diferente de ocupar el territorio que surgió como producto de una serie de factores o condicionamientos que se conjugaron en la Argentina durante la década de los noventa del siglo XX.

En esta tesis se toman los factores determinantes como: el proceso económico-financiero, el comportamiento del mercado de tierras e inversiones inmobiliarias y de infraestructura vial, la gran polarización de las clases sociales y su consecuente segregación, la ideología de las nuevas clases acomodadas (que ya han sido desarrollados en los capítulos V y VI).

A partir de la década de 1990, la periferia de Buenos Aires registró un fuerte crecimiento en la construcción de emprendimientos cerrados destinados a grupos de altos ingresos. Country clubs, clubes náuticos, barrios cerrados, clubes de chacras y “ciudades privadas” (cuyas diferencias detallaremos más adelante) marcan un punto de inflexión en la larga historia de la suburbanización “acomodada”¹⁵ de la región, iniciando una etapa caracterizada por el traslado definitivo de la residencia permanente y de varias de sus actividades complementarias fuera de la ciudad tradicional. Dentro de este marco, el capital privado va ocupando aquellos roles que tradicionalmente habían correspondido al

¹⁴ Generalmente cuentan con el apoyo técnico de alguna Organización No Gubernamental (ONG).

¹⁵ Esta calificación coincide con la que asigna Banfield, Edward, *La ciudad en discusión*, Ediciones Marymar, Buenos Aires, 1973, pág.34.

Estado, que comienza en esa década un lento proceso de achicamiento y desintegración institucional a partir del nuevo contexto global.¹⁶

La configuración territorial que surge de esta nueva forma de habitar la ciudad transforma a la población de las urbanizaciones privadas en transeúntes y consumidores¹⁷ del espacio urbano e inciden en forma notable sobre el centro de la conurbación, a la vez que surgen nuevos espacios de consumo y de atracción artística a nivel internacional, otros espacios se degradan y se ocupan por los sectores menos favorecidos de la infraestructura económica. A esta forma de vivir dentro de espacios cerrados y alejados del centro urbano, pero con altas posibilidades de acceder a la ciudad en forma cotidiana, se ha dado en denominar proceso de segregación con tendencia a la aparición de *ghettos* suburbanos con dinámicas y espacialidades propias (éstas se desarrollan en el capítulo VIII).

VII.3.1 Territorialidad especial: flexibilización legal

Siguiendo los conceptos expuestos en el Capítulo V.1.3, en esta tesis, utilizaremos la expresión “territorialidad especial” para aludir a los ámbitos espaciales ocupados por el hombre como vivienda permanente cuyas manifestaciones territoriales dominantes son:

- flexibilización del sistema legal,
- ocupación de grandes espacios apartados del centro urbano,
- construcción de cercamiento perimetral,
- baja densidad de ocupación o subocupación del territorio,
- consumo irracional de recursos energéticos,
- modificación del paisaje natural autóctono,
- inversiones públicas y privadas dirigidas en exclusividad a esta población.

¹⁶ Collado, Federico, “Nuevas formas de hábitat suburbano: la suburbanización *Acomodada* en el

Ausencia de regulación normativa por un período prolongado.

Estas nuevas formas de ocupar el territorio y de adquirir dominio al momento de su aparición en el mercado no contaban con legislación específica. Es así que su implementación desde el punto de vista del derecho de la propiedad se encuadró en el régimen de propiedad horizontal contenido en la Ley 13.512.

En cuanto al régimen de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, el Decreto Ley 8912/77 carecía de disposiciones al respecto. Ante esta ausencia normativa se propusieron distintas soluciones, algunos entendieron que los distintos emprendimientos de urbanización privada podían estar comprendidos en los proyectos urbanísticos integrales mencionados en el artículo 52 del mencionado Decreto Ley; otros consideraron aplicables las disposiciones sobre los clubes de campo. Sin embargo, la práctica que más se utilizó fue la subdivisión de conformidad al Decreto 2489/63 destinado a reglamentar el régimen de Propiedad Horizontal en la Provincia de Buenos Aires.

Ausencia de Ley y aplicación flexible de la reglamentación:

La Resolución 74/1997 (Secretaría de Tierras y Urbanismos) y el Decreto 27/1998 (Poder Ejecutivo) establecieron los requisitos necesarios en materia de ordenamiento territorial y uso del suelo para la aprobación de estos emprendimientos.

Sin embargo, la ausencia normativa durante el período de mayor crecimiento de este mercado inmobiliario la volvió ineficaz debido a que muchos emprendimientos estaban avanzados y/o terminados, de modo que no es posible exigir el cumplimiento de tales requisitos en forma retroactiva. Por otra parte, los municipios al momento de evaluar los emprendimientos dictaban normas especiales o adecuaban su plan regulador para no perder las expectativas de las inversiones que presuponen tales emprendimientos.

Esta flexibilización legal implica además una seria irregularidad en materia fiscal e impide a la provincia obtener los recursos derivados del impuesto inmobiliario respecto de los emprendimientos no registrados.

AMBA”, en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, disponible en <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>.

¹⁷ Véase subtítulo VI.1.3.

En esta tesis se tomará como indicador de esta flexibilización legal la cantidad de emprendimientos existentes en la provincia de Buenos Aires que no cuentan con la aprobación de las autoridades provinciales y que, sin embargo, se han comercializado y ocupado.¹⁸

VII.3.1.1 Suburbanización especial

Deseconomías estatales

Debido a la localización de este tipo de urbanización, en zonas suburbanas de la AMBA, es decir, distante de la Ciudad de Buenos Aires (centro de irradiación urbana), estos emprendimientos implican altos costos de implantación que suelen tomar los promotores —quienes asumen el riesgo en la inversión—; pero también crean deseconomías para el Estado que debe mantener las redes de infraestructura y servicios —conforme la legislación vigente— que la recaudación por impuestos no alcanza a sufragar, en especial cuando las urbanizaciones que se distribuyen por el territorio son de baja densidad de ocupación y exigen la cobertura de kilómetros de redes por vivienda.

De este modo, la elección de modelos urbanos y de ocupación del territorio extensivos, difusos, de baja densidad y que renuncian a la regeneración del tejido urbano consolidado significa mayores inversiones públicas en infraestructuras, conservación de la urbanización, de implantación de los servicios públicos básicos (sanidad, educación, asistencia social...) y, a la larga, no pueden evadir las inversiones necesarias para la regeneración de las tramas urbanas obsoletas. Por ello la elección acertada del modelo de ciudad y de ordenación del territorio puede suponer una mayor eficiencia de los recursos públicos al permitir destinar parte de los recursos que ahora se dedican a la construcción de infraestructuras, a la mejora ambiental y de los servicios de las ciudades “con el fin de aumentar su atractivo para las inversiones móviles”.¹⁹

¹⁸ En el capítulo VIII efectuamos una descripción de la territorialidad especial del AMBA y en el Apéndice se identifican la totalidad de urbanizaciones especiales comercializadas en cada partido que conforma el AMBA.

¹⁹ Comisión Europea, *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE.*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999, p. 25.

Revaluación desmedida del precio de la tierra

Por otra parte, la introducción de los valores expectantes de urbanización en el sistema de valoraciones hace que el precio de la tierra aumente en las áreas de mayor dinamismo urbanístico sin que ninguna actividad u obras la haya valorizado realmente. Así cuando el Estado no cuenta con tierras fiscales para realizar las obras de infraestructura y acondicionamiento de la región, debe sufragar altos costos por la expropiación de los terrenos necesarios.

Se tomará como elemento que ilustra este indicador la infraestructura de red vial que se ha construido o refaccionado en el AMBA en el período 1991-2000, en combinación con el factor de densidad de ocupación de los emprendimientos.

VII.3.1.2 Cercamiento perimetral

Al precisar el concepto técnico de barrio cerrado, las normas vigentes aluden al perímetro que podrá materializarse mediante cerramiento²⁰.

Si bien esta reglamentación evita tomar la idea de cerramiento para caracterizar estas urbanizaciones, lleva consigo el reconocimiento de un área territorial o perímetro donde se implantan.

Al respecto exige:

- Que el emplazamiento no perjudique a terceros respecto de la trama urbana existente. Este requisito se entiende cumplido cuando está habilitada la circulación perimetral.
- Que su localización no interfiera futuros ejes de crecimiento. Pero la planificación municipal que se ha podido consultar están ausentes de previsión en este aspecto, lo cual hace imposible medir si el emprendimiento interfiere o no con ejes de desarrollo local.
- Que en caso de optarse por el cerramiento, debe ser transparente, aun cuando ser realice mediante forestación y se prohíbe expresamente su ejecución mediante muros.

Sin embargo, la realidad demuestra que los cerramientos existen y forman parte esencial del emprendimiento inmobiliario, ya que son objetos de valor económico y de marketing “la privacidad” y “la seguridad”.

VII.3.1.3 Impacto ambiental del emprendimiento

La legislación vigente en la Provincia de Buenos Aires permite en estos emprendimientos la baja densidad de ocupación, esto supone un consumo irracional de recursos naturales como el suelo, el agua y la energía. Según señala el Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno del Principado de Asturias, Arq. José Javier Izquierdo Roncero: “...parece conveniente desterrar la idea de que las urbanizaciones de baja densidad son *verdes y ecológicas*, reclamo que se emplea ahora frente a *viva en el campo con las comodidades de la ciudad* de otras épocas. Parecen más altos los costes ambientales que las ventajas introducidas por la plantación de algunos árboles”.²¹

Es decir, la elección de este modelo implica, entre otras cosas: la compra y mantenimiento de al menos dos vehículos por familia que implica mayor consumo de combustible y de polución ambiental; elevado consumo de energía para calefacción de la vivienda debido a los diseños arquitectónicos asociados al crecimiento disperso; desplazamiento de fuentes de consumo de agua para riego y piscinas particulares; el relleno artificial de terrenos bajos que impiden el escurrimiento natural las aguas.

Son sólo algunos de los efectos que producen sobre el medio ambiente estas urbanizaciones.

En síntesis: A menor densidad de ocupación, mayor consumo irracional de recursos naturales y mayor deseconomía de las obras de infraestructura y servicios públicos.

²⁰ Artículo 1 de Decreto 27/98.

²¹ Izquierdo Roncero, José Javier, “Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española”, *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXXVI (139), Ministerio de Fomento Gobierno de España, Madrid, 2004, pag. 55.

VII.3.1.4 Inversiones exclusivas

Denominamos inversiones exclusivas al conjunto de emprendimientos que genera el mercado para satisfacer las demandas o necesidades de las urbanizaciones especiales y que impactan en el medio ambiente modificando la territorialidad del AMBA.

En la década de los noventa adquieren gran desarrollo las inversiones hacia los denominados nuevos objetos urbanos: las cadenas de hipermercados, los *Shoppings center*, centros de entretenimiento, parques temáticos, áreas y parques industriales, parques de ocio y espectáculos, edificios inteligentes. Hemos aludido a estos emprendimientos al analizar las inversiones públicas y las inversiones privadas en el subtítulo V.3.2.3. Agregamos aquí la estimación que formulan Etulian y López respecto a las inversiones que se realizaron en la RMBA, entre 1991 y 1998, afirman que han destinado entre 4.500 y 5.5000 millones de dólares en estas actividades con un elevado nivel de concentración en términos empresariales e inversores²².

Un indicador de la territorialidad especial son las inversiones privadas destinadas al consumo de bienes perecederos, como ser, hipermercados y restaurantes. Estos emprendimientos dominan la zona norte del AMBA y es allí donde detectamos el mayor número de urbanizaciones especiales. Esta conjugación de datos nos permite afirmar que los emprendimientos especiales junto a las autopistas y accesos actúan como nodos de configuración de la territorialidad especial del AMBA.

VII.3.2 Tipos de territorialidad especial en el AMBA

Según los datos que se han logrado recabar, es posible afirmar que son cuatro los tipos de nuevas urbanizaciones o urbanizaciones especiales en la AMBA, aun cuando el mercado inmobiliario los designe con nombres diversos para presentar su producto, ellos son: los clubes de campo/naúticos, los barrios cerrados o privados, las chacras y las ciudades privadas.

²² Etulian, J. C y López, I, “El crecimiento de la metrópolis. La RMBA en el escenario de reestructuración global”, *Vº Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigaciones sobre Globalización y Territorio*, Toluca, México, págs. 1-35.

Los últimos tres tipos se desarrollaron fundamentalmente en la década de los '90 mientras que los clubes de campo han tenido distintas etapas.

Como hemos señalado en el capítulo V, la finalización del Acceso Oeste, la ampliación del Acceso Norte y la inauguración de la Autopista La Plata-Buenos Aires, mejoraron considerablemente la accesibilidad de la Ciudad de Buenos Aires con los municipios integrantes de la Región Metropolitana, como consecuencia de ello parte de la población "acomodada" ha decidido adquirir estos lugares como vivienda permanente.

Es importante señalar que si bien la accesibilidad es un factor determinante para impulsar esta nueva territorialidad, existe una serie de condiciones socioeconómicas y culturales que también intervienen en las decisiones individuales de traslado a zonas suburbanas con características rurales. Debido a la gran cantidad de estudios e investigaciones que se realizan actualmente sobre la temática y a fin de no extender la observación empírica de la tesis hasta fronteras aún no delimitadas, hemos analizado en ya en el capítulo VI los condicionantes que actualmente son objeto de estudio en la Argentina y que resultan aplicables a esta parte de la investigación.

En este caso también se toman los lineamientos de la investigadora Nora Clichevsky²³, en cuanto a la descripción y caracterización cada uno de los tipos de emprendimientos urbanísticos que a continuación se detallan.

VII.3.2.1 Los clubes de campo/naúticos

Los clubes de campo/naúticos son complejos habitacionales con cerramiento perimetral que comparten instalaciones de infraestructura urbana y equipamiento social y recreativo. Fueron concebidos como lugares de fin de semana pero en la última década creció la tendencia en convertir sus viviendas en permanentes. Se localizan sobre la costa del Río de La Plata o de alguno de sus afluentes y por lo tanto cuentan con equipamiento deportivo específico.

Si bien los dos primeros clubes de campo datan de 1930 (Tortugas Club de Polo) y 1948 (Highland Park), estos emprendimientos tuvieron auge en la década del '70 en

²³ Clichevsky, N., op. cit, págs. 511-521.

detrimento del submercado para fin de semana existente en dicha época, como las casas-quintas individuales. Estos clubes se localizaban preferentemente en la zona Norte aunque ya había algunos en la zona Sur. Para la década de los ochenta comienzan a localizarse en la zona Oeste.

El último período de gran crecimiento de los clubes de campo se inicia hacia 1991 mediante las inversiones inmobiliarias y comienza a decrecer en 1998/9 hasta paralizarse en enero de 2002. En cuanto a su localización se observa una concentración en los partidos de Pilar y Luján.

En cuanto al tamaño de los clubes de campo/náuticos poseen gran amplitud que oscila entre 3 ha, como La Casona en Cañuelas, hasta 450 ha, como San Diego en Moreno. La superficie promedio de estos clubes localizados en el AMBA se estima en 85,47 ha.

En cuanto a su grado de consolidación²⁴ en el año 2000 era del 47,63%, ello sumado a la baja demanda ocurrida a partir del período 1999-2002 hace presumir que habrá oferta de terrenos para muchos años.

VII.3.2.2 Los barrios cerrados

Los barrios cerrados comienzan a construirse en los primeros años de la década de los noventa, se diferencian de los clubes de campo en que no cuentan sede social ni instalaciones deportivas, de modo que sus propietarios sólo comparten el pago de espacios verdes y la seguridad; y en algunos casos poseen equipamiento escolar.

Este también constituye un loteo cerrado con acceso controlado y permanentemente vigilado, aunque las áreas verdes y los espacios comunes, así como los gastos compartidos, son mucho más reducidos que en los *countries*.²⁵

El tamaño de los barrios cerrados oscila entre 1 a 330 ha y el promedio es de 18,95 ha; es decir, se tratan de emprendimientos menores que los clubes de campo. El tamaño de los lotes varía entre 500 m² a 2000 m².

²⁴ Se toman en cuenta los lotes construidos en relación a la cantidad de lotes disponibles.

²⁵ Thuillier, G., op. cit., págs. 5-20.

La mayor cantidad de barrios cerrados se localizan en los partidos de Pilar y Tigre, seguidos por Escobar y San Isidro.

Existen algunos barrios como el de Lomas de Quilmes, que poseen torres de entre 6 y 12 pisos lo que da un indicio de una creciente sofisticación a lo largo de la década del noventa. Los compradores han sido también más exigentes en cuanto a los servicios, ya no alcanzaba con que el proyecto incluyera un colegio cerca o dentro de la urbanización, sino que exigían que sea bilingüe. Al igual que los 18 hoyos del golf debían complementarse con otro deporte y, en especial, náutico. Esto llevó a los propietarios de algunos barrios como el Green Village, Santa Anita y Campos de Álvarez del partido de Moreno, a realizar convenios con clubes de campos cercanos para utilizar sus instalaciones deportivas y sociales.

La consolidación de estos barrios es mucho más baja que los clubes de campo, porque son relativamente nuevos, en el año 2000 sólo alcanzaba el 17,69% en los Municipios del AMBA.

VII.3.2.3 Las ciudades privadas

Las ciudades privadas se conforman generalmente por barrios cerrados (aunque en algún caso sólo poseen uno) y un conjunto de equipamientos educacionales, deportivos, comerciales, de salud, esparcimiento.

El mercado de estos emprendimientos se ha desarrollado principalmente en los últimos años de la década del '90, si bien existían proyectos como el de Nordelta desde fines de la década del '70. Según Hernán Madero, gerente general de Estancias San Miguel, una megaurbanización de 800ha en Pilar y la aparición de estos proyectos fue una necesidad planteada por el mercado que exige el perfeccionamiento del estilo de vida.²⁶

²⁶ Revista Apertura, 30/10/1999.

Para ejemplificar este tipo de urbanizaciones se toma el caso de Nordelta que posee una superficie de 1.600 ha, según el Plan Director albergará a unos 100.000 habitantes, para mejorar la accesibilidad se concertó entre los accionista de Nordelta y la empresa TBA, concesionaria del servicio ferroviario, la electrificación de un tramo del ferrocarril con el fin de llevar a los pasajeros en 40 minutos desde la ciudad privada hasta el centro de la Ciudad de Buenos Aires. Hasta diciembre de 2001 en el barrio La Alameda, los lotes costaban en promedio 70 dólares el m² mientras que en Los Castores, de ubicación más céntrica, el precio se elevaba a unos 115 dólares el m²; y en La Isla, uno de los lugares más caros del complejo por estar rodeado de agua, el promedio era de 175 dólares el m². En ese año se habían invertido 40 millones de dólares en forestación e infraestructura. Para esta ciudad se ha previsto incorporar la Universidad estadounidense de Lynn, el Instituto Tecnológico de Buenos Aires, el Colegio San Martín de San Isidro.²⁷

Sin embargo, muchos proyectos han quedado sin iniciarse debido a la crisis económico-financiera de 2001 y algunas ciudades satélites han logrado vender parte de sus lotes y conformar lo que se denomina “núcleo fundacional”, es decir las primeras viviendas habitadas que sirven de base para fomentar la oferta y ocupación de los emprendimientos.

VII.3.2.4 Las chacras

Las chacras son terrenos de mayor magnitud en las cuales se ofrecen actividades ligadas al campo: cría de caballos, producción hortícola, entre otras, además de actividades deportivas.

Este submercado inmobiliario que también inicia en la década de los '90 compitió para la demanda y para la inversión con las ciudades privadas. Las chacras que se habían producido hasta abril del 2000 dentro del AMBA eran 4, con una superficie total de 3.000 ha y en los municipios que integran la RMBA eran 20 con una superficie de cerca de 8.000 ha. Para marzo de 2001 se habían consolidado alrededor del 12,6 % en el AMBA y del 10% en el total de la RMBA.

²⁷ Diario *La Nación*, 6/11/1999.

VII.4 A MODO DE SÍNTESIS

A modo de aproximación y de síntesis de la propuesta formulada, los elementos definitorios y descriptivos desarrollados en el presente capítulo fueron:

1. Precisiones terminológicas: acordamos utilizar las siglas AMBA con el contenido que el INDEC le otorga a las siglas GBA.

2. Determinamos que el objeto de observación empírica serán 26 partidos del Aglomerado del Gran Buenos Aires, también sobre la base del contenido que le otorga el INDEC.

3. Definimos los términos “territorialidad informal” y “territorialidad especial”, según los elementos teóricos desarrollados en la primera parte de la tesis.

4. Seleccionamos los indicadores para medir o detectar la “territorialidad informal” y la “territorialidad especial”, según criterios propios.

5. Por último, describimos las formas en que los diferentes grupos sociales se han ocupado el territorio del AMBA, sobre la base de datos extraídos de diversas investigaciones.

Estos elementos que ocupan el presente capítulo serán utilizados en los capítulos VIII y IX para construir la base empírica de constatación de las hipótesis iniciales.

CAPITULO VIII

La ocupación territorial en el AMBA (1991-2000)

Resultados de la investigación empírica. Parte 2

VIII.1 DIMENSIÓN CUANTITATIVA DE LOS FENÓMENOS TERRITORIALES OBSERVADOS

Con el objetivo de desarrollar un estudio cuantitativo de las dos formas de urbanización no tradicionales en el AMBA, presentadas en capítulo VII, hemos consultado distintas fuentes; en particular, de organismos públicos, para obtener datos censales e investigaciones de especialistas. Entendemos que los fenómenos observados – asentamientos y urbanizaciones privadas– son formas no tradicionales de urbanización en tanto que –conforme a lo desarrollado en el capítulo IV– a partir de la etapa de la independencia de nuestro país, la ocupación masiva del territorio y la consecuente urbanización ha sido fomentada y auspiciada por el Estado. Sin embargo, los nuevos hábitat urbanos generados en la década 1991-2000 quiebran con el tradicional esquema estatal de ciudades centrales como centros de irradiación y de poder, colocando ahora en escena, por un lado, a los habitantes excluidos del sistema socioeconómico sin posibilidades de acceso legal a la tierra y la vivienda, y por el otro lado, a los habitantes sumamente favorecidos quienes auspiciados por el mercado inmobiliario adquieren lotes y viviendas en condiciones especiales fuera del área central de la ciudad pero accediendo a los beneficios que derivan de ella (véase capítulo VI). Es decir, no se trata de fenómenos

desconocidos hasta el momento sino que se vieron fomentados y favorecidos por lógicas de la ocupación territorial diferentes a la ocupación espontánea ocurrida a partir de 1870, a lo cual se suma el impacto cuantitativo de ambos fenómenos en el área.

Con la información reunida construimos tablas generales y específicas, las primeras con fines comparativos y las segundas con la finalidad de identificar a cada uno de los componentes de ambos subsistemas y el patrón de localización al cual responden. Debido a la extensión de las tablas específicas donde trabajamos con los elementos empíricos de la investigación y volcamos la información referida a cada municipio que compone el área estudiada, éstas no se incluyen en este capítulo sino que se agrupan en el Apéndice A de la tesis. Aquí presentamos otras tablas de menor extensión que nos permiten reflejar el resultado general del área tomando como base aquellos datos específicos.

En la primera sección de este capítulo cuantificamos los asentamientos informales y los emprendimientos urbanísticos. En la segunda y tercera sección presentamos en detalle ambas formas de territorialidad identificando y caracterizando dos zonas geográficas definidas por la territorialidad especial y por la territorialidad informal, la primera predomina en la zona norte y la segunda en la zona sur aunque ambas están presentes en cada zona, las lógicas de ocupación presentan patrones disímiles.

Sobre la base de la información brindada por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, elaboramos tablas por cada unidad territorial municipal que compone el AMBA donde consignamos: la denominación, el tamaño y la ubicación de los asentamientos informales. Con la información registrada en el Sistema de Ordenamiento Urbano y Territorial (SIOUT) y la publicada en el mercado inmobiliario, confeccionamos tablas para consignar la denominación de los emprendimientos urbanísticos y especificar en cada caso si cuenta o no con la convalidación necesaria para su aprobación y registro conforme a la normativa vigente. Dichas tablas se agregan en el Apéndice A, aquí presentamos tablas de menor extensión pero con mayor condensación de datos indispensables para arribar a conclusiones descriptivas, cuantitativas y comparativas.

VIII.1.1 Cuantificación de la territorialidad informal y especial en el AMBA según registros 2000-2005

Si bien el período tomado para la cuantificación (2000-2005) se relaciona con la existencia de información registrada por los organismos estatales, la mayor parte de esa información comprende el período seleccionado para la investigación empírica (1991-2000) atento a que los asentamientos y urbanizaciones relevadas son las existentes a partir de la década de 1990 y se consolidaron en el período 1991-2000. Consideramos pertinente esta elección toda vez que la mayoría de los asentamientos y urbanizaciones registradas durante 2000-2005 se corresponden con el período de observación. Es decir que detectamos una discordancia entre el surgimiento del fenómeno real y su registro por parte de entidades públicas y privadas.

La Tabla General 1 contiene datos que consideramos necesarios y otros datos que consideramos principales. Seleccionamos como datos necesarios la cantidad de habitantes y la superficie, de cada partido o unidad territorial; y como datos principales, la cantidad de asentamientos informales y de urbanizaciones especiales. Realizamos esta combinación con el fin de exhibir la cuantificación de las territorialidades estudiadas dentro de un marco de realidad demográfico-espacial determinado.

Tabla General 1: Cuantificación de asentamientos y urbanizaciones privadas en el AMBA

Partido (1)	Población (2)	Superficie km ² (3)	Número de asentamientos (4)	Número de urbanizaciones (5)		
Almirante Brown (zs)	515.556	122	22	_*	_*	_*
Avellaneda (zs)	328.980	55	16	_*	_*	_*
Berazategui (zs)	287.913	188	1	3	10	8
Esteban Echeverría (zs)	243.974	120	8	6	14	14
Ezeiza (zs)	118.807	223	2	3	12	9
Florencio Varela (zs)	348.970	190	7	_*	_*	_*
Gral. San Martín (zn)	403.107	56	38	_*	_*	_*
Hurlingham (zn)	172.245	36	7	_*	_*	_*
Ituzaingó (zn)	158.121	39	2	2	5	4
José C. Paz (zn)	230.208	50	13	_*	2	2
La Matanza (zs)	1.255.288	323	68	1	1	_*
Lanús (zs)	453.082	45	21	_*	_*	_*
Lomas de Zamora (zn)	519.345	89	5	_*	_*	_*
Malvinas Argentinas (zn)	290.691	63	21	1	7	7
Merlo (zn)	469.985	170	1	_*	_*	_*
Moreno (zn)	380.503	180	_*	9	12	8
Morón (zn)	309.380	56	3	_*	_*	_*

Partido (1)	Población (2)	Superficie km ² (3)	Número de asentamientos (4)	Número de urbanizaciones (5)		
Quilmes (zs)	518.788	125	16	1	2	1
San Fernando (zn)	151.131	924	10	2	16	8
San Isidro (zn)	291.505	48	10	-*	41	24
San Miguel (zn)	253.086	80	9	2	18	13
Tigre (zn)	301.223	360	15	14	58	47
Tres de Febrero (zn)	336.467	46	11	-*	-*	-*
Vicente López (zn)	274.082	39	6	-*	-*	-*
Pilar (zn)	232.463	355	16	49	98	104
Escobar (zn)	178.155	277	-*	16	42	37
TOTAL	9.023.055 hab	4.134 km²	338 asentamientos	109 urb oficial	338 urb oferta	287 urb inves

(1) La nómina de partidos se corresponde con la selección del objeto de observación efectuado en el párrafo VII.1.2

(2) La población que se consigna es según Censo 2001 publicado por el INDEC.

(3) La superficie se corresponde con los datos del Censo 2001 y con la división de partidos del año 1994.

(4) Estos datos se obtuvieron del mapa confeccionado por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires en el Conurbano Bonaerense Zona Norte y Zona Sur sobre la base del relevamiento efectuado por la Policía Bonaerense en el año 2006.

(5) Esta columna se divide en tres partes, en razón de la disparidad de datos según la fuente consultada: la primera columna se corresponde con los datos extraídos del SIOUT elaborado por la Secretaría de Asuntos Municipales de la Provincia de Buenos Aires año 2006, según actualización del 31/10/06. La segunda columna son datos extraídos de las Guías de Countries y Barrios Privados, en este caso se tomaron los publicados por VERDECOUNTRY e emprendimiento de INFOLIFE SRL para el año 2006. La tercera columna se corresponde con los datos que elabora Nora Clichevsky¹ sobre la base de publicaciones de revistas especializadas para el año 2000 y 2001

(zs) Zona Sur

(zn) Zona Norte

*No registra información en las fuentes consultadas.

VIII.1.1.1 Manifestaciones demográficas y territoriales

Una primera aproximación a los datos reflejados la Tabla General 1 nos permite señalar que, según el Censo de Población y Vivienda 2001, el total de habitantes de los

distritos seleccionados es de 9.023.055; que el partido de mayor población es La Matanza, con 1.255.288 hab., y el de menor población es Ezeiza, con 118.807 hab. Ahora bien, si realizamos una comparación entre el total de la población del AMBA y su composición por distritos, tenemos que:

- El total del aglomerado, incluyendo a la Ciudad de Buenos Aires, tiene 12.045.921 de hab.

Y que la población se distribuye de la siguiente forma:

- En la Ciudad de Buenos Aires 2.768.772 de hab.
- En los 30 partidos componentes del aglomerado 9.277.149 de hab.

Ahora bien, si nos preguntamos sobre la incidencia poblacional del AMBA, respecto del total de la población de la Provincia de Buenos Aires, tenemos que:

- Es de 13.827.203 hab.

Con lo cual podemos concluir que el área en estudio involucra casi al 70% de la población total de la Provincia de Buenos Aires, y que el partido de La Matanza contiene la mitad de población respecto de la ciudad central del sistema (Buenos Aires) y alberga casi el 10% de la población total de la Provincia de Buenos Aires. Por otra parte, según se observa en la tabla este partido es el que presenta, a la vez, el mayor número de asentamientos o “villas” (68). Es decir que el 10% de la población de la provincia se localiza en un área que presenta serios déficit habitacionales, que involucra aspectos como: propiedad de la tierra, calidad de las construcciones y dificultades para acceder a servicios esenciales y a obras de infraestructura.

En cuanto a las dimensiones de los distritos que componen el AMBA, según el diseño escogido en esta investigación (los 24 partidos del GBA más Pilar y Escobar) la superficie total del AMBA es de 4.134 km², mientras que la extensión total de la Provincia de Buenos Aires es de 307.571 km². Por tanto, si tomamos en consideración la extensión territorial, advertimos que el AMBA representa un poco más del 10% de la superficie total de la Provincia de Buenos Aires y el partido más pequeño representa el 25% del más

¹ Clichevsky, Nora, “‘Urbanizaciones exclusivas’ en Buenos Aires”, *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXXIV, N°133-134, otoño-invierno 2002, pág 511.

extenso. Esto nos permite comprobar que la mayor parte de la población de la Provincia se asienta en el AMBA, y que grandes extensiones del territorio provincial se muestran sub-ocupados.

En cuanto a la densidad de población en el AMBA se asientan 2.394,4 hab/km² mientras que en el resto de la Provincia es de 16,9 hab/km².²

La mayor densidad se encuentra en el partido de Lanús que registra 10.068,5 hab/km² y la más baja densidad se presenta en el partido de San Fernando con 163,6 hab./km².

En cuanto al tipo de hábitat que conforma el AMBA advertimos que el número de asentamientos informales en todas sus manifestaciones –complejos habitacionales, villas miserias o de emergencia, toma de lotes baldíos– coincide con el número de urbanizaciones especiales (clubes de campo, barrios cerrados, chacras, *countries*).

Aunque no existen datos oficiales en cuanto a la densidad de población tanto en una como en otra forma de hábitat, podemos afirmar que la territorialidad informal se caracteriza por el hacinamiento y sobre ocupación de la tierra. En efecto, según datos del INDEC, se registra hacinamiento en los partidos del AMBA con mayor cantidad de asentamientos; mientras que la territorialidad especial se caracteriza por la baja densidad de ocupación de las tierras. Tomamos como indicio de esta afirmación las ofertas inmobiliarias que promocionan la ocupación efectiva de los emprendimientos mediante reducción de costos del lote y de las expensas a quienes comienzan la construcción dentro de los tres meses de adquisición.

VIII.1.2 Cuantificación de infraestructura y servicios públicos en el AMBA según registros 2000-2005

Para identificar la presencia de indicadores de territorialidad informal según la propuesta que formulados en el título VII.2.1 tomamos tres elementos: servicios sanitarios, establecimientos educativos (nivel inicial y primario), hospitales (con y sin internación). Estos elementos, obtenidos de información registrada en diversas fuentes

² Estos datos corresponden al Censo 2001.

primarias, en combinación con la precariedad habitacional y con las condiciones socioeconómicas de la población (ver títulos VI.2.2 VI.3.1) nos permiten ilustrar sobre algunos de los rasgos cuantitativos y cualitativos de la informalidad territorial en el AMBA.

VIII.1.2.1 Servicios sanitarios: conclusiones preliminares

Del análisis de los datos disponibles, cuyos elementos demostrativos plasmamos en la tabla general 2, arribamos a las siguientes conclusiones preliminares:

- ✓ El AMBA tiene serias deficiencias: 17 de los 26 partidos se ubican en un nivel de alto riesgo, más del 40% de sus habitantes no cuenta con agua potable y más del 70% no tiene cloacas.
- ✓ Entre los municipios más comprometidos se encuentra José C. Paz, donde más del 90% de sus 230.208 habitantes no está conectado a ningún servicio de saneamiento. Le siguen Malvinas Argentinas, Ituzaingó, Ezeiza, Merlo, San Miguel, Pilar, Escobar, Esteban Echeverría, Moreno, Hurlingham, Almirante Brown, La Matanza y Lomas de Zamora. Sólo San Isidro y Vicente López están por debajo del promedio de riesgo.³

Tabla general 2: Población con servicios sanitarios (agua corriente y desagüe a red pública) ⁴

Partido	Población total (1)	Población con agua corriente dentro de la vivienda (2)	Inodoro con descarga a red pública (3)	Inodoro con descarga a cámara séptica y pozo ciego (3)
Almirante Brown	512.508	207.130	77.988	194.146
Avellaneda	327.589	310.058	181.793	55.801
Berazategui	284.200	245.783	134.425	40.840
Esteban Echeverría	243.477	71.812	19.543	30.510

³ Estas conclusiones se extraen de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2001, con el cual se elaboró la Tabla General 2.

⁴ Fuente: INDEC Censo 2001.

Partido	Población total (1)	Población con agua corriente dentro de la vivienda (2)	Inodoro con descarga a red pública (3)	Inodoro con descarga a cámara séptica y pozo ciego (3)
Ezeiza	116.001	10.194	3.362	5.006
Florencio Varela	346.218	147.021	58.111	34.265
General San Martín	400.689	358.643	176.123	97.505
Hurlingham	171.388	51.048	5.216	35.558
Ituzaingó	156.284	11.557	327	8.852
José C. Paz	229.238	10.466	1.248	4.381
La Matanza	1.251.547	615.774	488.643	55.393
Lanús	451.042	420.270	115.985	126.700
Lomas de Zamora	587.760	463.499	127.048	160.192
Malvinas Argentinas	289.790	7.316	819	4.103
Merlo	468.448	161.819	56.600	61.071
Moreno	379.351	115.458	42.016	39.283
Morón	305.676	221.179	130.124	69.198
Quilmes	516.368	450.633	247.341	64.195
San Fernando	149.994	132.195	63.237	31.912
San Isidro	289.872	277.344	184.934	61.145
San Miguel	251.294	52.940	39.299	5.621
Tigre	300.385	150.301	21.902	67.094
Tres de Febrero	334.874	285.104	254.243	15.032
Vicente López	272.050	269.653	257.943	3.397
Pilar	231.126	41.546	25.027	9.092
Escobar	177.563	31.813	17.761	7.187
TOTAL	9.044.732 hab	5.120.556 hab	2.731.131 hab	1.836.479 hab

(1) No incluye a la población censada en la calle.

(2) La población restante, 3.924.176 habitantes, se provee mediante perforación con bomba a motor, perforación con bomba manual, pozo con bomba, pozo sin bomba, agua de lluvia, transporte por cisterna, río, canal o arroyo.

(3) La población restante 4.477.122 habitantes tiene descarga y desagüe en hoyo, excavación en la tierra, o letrina sin descarga de agua.

VIII.1.2.2 Servicio educativo

En cuanto al servicio educativo y en términos estrictamente cuantitativos, tomando en consideración la población en edad escolar y la cantidad de establecimientos

de gestión pública y de gestión privada en los niveles inicial de 3 a 5 años y primaria de 6 a 14 años, concluimos que:

- ✓ En el año 2001 el AMBA contaba aproximadamente con 1 establecimiento educativo cada 500 habitantes en edad escolar.

No se ha podido acceder a la información suficiente para establecer la localización de estos establecimientos con relación a los asentamientos o villas, por lo cual no es posible arribar a conclusiones referidas al grado de informalidad vinculado a las dificultades de acceso al sistema educativo. Sin embargo, del informe producido por la Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires ⁵, surge que se ha producido un incremento significativo en las tasas de asistencia escolar entre octubre de 1995 y mayo de 2000, especialmente entre los niños y jóvenes de hogares de menores ingresos, aunque con fluctuaciones entre los diferentes grupos de edad.

La asistencia al sistema educativo de los niños en edad de concurrir al nivel inicial (5 años) se incrementó en más de 14 puntos porcentuales durante el período considerado: del 70,1% en octubre de 1995 al 84,8% en mayo de 2000. Se destaca que entre los niños de hogares hasta el primer decil, es decir entre los más pobres, el crecimiento de asistencia fue de 28 puntos porcentuales. Para el grupo de 6 a 12 años no se observan variaciones significativas debido a que la escolarización de este grupo era, ya en 1995, cercana al 100%, presentando en mayo de 2000 el 99,1%. En cuanto al grupo de 13 a 15 años se observa que los porcentajes de asistencia escolar pasaron de 83,3% en octubre de 1995 al 98,2% en mayo de 2000, es decir, casi 15 puntos porcentuales. En los jóvenes de hogares con menores ingresos el crecimiento superó los 20 puntos porcentuales.

Con esta información podemos arribar a las siguientes conclusiones:

- ✓ El número de establecimientos educativos en el AMBA, para el período 1995-2000, resultaría suficiente para cubrir las necesidades de la población en edad escolar obligatoria.
- ✓ Sin embargo, no es posible establecer si su localización en términos de distancia se adecua a esas necesidades.

- ✓ La educación podría desempeñar un rol de variable independiente, aun en contextos económicos desfavorables, como es el incremento de la pobreza en especial respecto de los hogares con niños en edad escolar.

Tabla general 3: Cantidad de establecimientos educativos nivel inicial y nivel primario (gestión estatal y gestión privada)

Partido	Población en edad escolar(1)	Nivel Inicial gestión pública(2)	Nivel Primario gestión pública(2)	Nivel Inicial gestión privada(2)	Nivel Primario gestión privada(2)
Almirante Brown	152.604	45	80	53	68
Avellaneda	72.375	59	37	32	72
Berazategui	82.918	55	41	36	48
Esteban Echeverría	57.900	41	28	23	31
Ezeiza	39.206	25	19	8	10
Florencio Varela	118.998	61	30	23	37
General San Martín	93.520	52	40	40	56
Hurlingham	42.544	30	21	17	26
Ituzaingó	-(3)	22	19	17	31
José C. Paz	74.587	26	9	18	22
La Matanza	353.991	126	99	108	150
Lanús	100.131	70	37	45	60
Lomas de Zamora	153.158	89	45	66	80
Malvinas Argentinas	88.370	43	19	42	40
Merlo	143.815	72	45	38	45
Moreno	125.565	81	53	39	54
Morón	63.422	56	31	46	56
Quilmes	134.366	82	61	61	80
San Fernando	39.142	23	19	21	35
San Isidro	61.216	34	11	58	86
San Miguel	73.901	43	22	42	42
Tigre	87.653	56	39	39	54
Tres de Febrero	72.676	50	30	32	62
Vicente López	49.882	28	18	46	63
Pilar	79.037	44	27	53	52
Escobar	57.544	-(3)	-(3)	-(3)	-(3)
TOTAL	2.418.521	1.313	880	1.003	1.255

(1) Fuente: INDEC Censo 2001, Dirección Provincial de Estadística disponible en la página

⁵ Educación y Pobreza. Informe sobre la situación social y educativa de la población. Estudio N° 1, área proyectos mayo 2000, Dirección Provincial de Planeamiento y Evaluación de la Calidad Educativa.

- (2) web: <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/FTP/Censo/nav.htm>.
- (3) Fuente: información brindada a la tesista por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Dirección de información y Estadística, Departamento de análisis de la información en el mes de abril de 2007.
- (4) Sin información disponible.

VIII.1.2.3 Servicio de salud

En cuanto al servicio hospitalario tomamos información referente de dos períodos 2001 y 2005. El primer período 2001 es representativo de uno de los dos períodos en estudio (1991-2000), toda vez que los hospitales públicos más recientes se inauguraron en dicha década. La información registra únicamente los establecimientos públicos con y sin internación en cada uno de los partidos que componen el AMBA. Por otra parte, consideramos la cantidad de habitantes por partido y el porcentaje de población sin cobertura de salud según datos publicados por el INDEC según Censo 2001 (ver aquí tabla general 4).

El segundo período seleccionado, año 2005, registra sensibles modificaciones en los establecimientos públicos e informa sobre los establecimientos privados con internación (ver aquí tabla general 5). En este segundo período se observa que la cantidad de hospitales con internación se mantiene inalterado (80) respecto del primer período, que se incorporan 26 hospitales sin internación, y que se incrementa en 1.373 las camas disponibles para internación. Al respecto es necesario destacar que a nivel internacional se toma como indicador, entre otros, la cantidad de camas disponibles cada 100.000 habitantes⁶.

De la combinación de esta información arribamos a las siguientes conclusiones:

- ✓ Para el período 1991-2000, el 50% de la población del AMBA no cuenta con obra social ni otro tipo de cobertura asistencial para atender su

⁶ El tema sobre infraestructura en materia de salud es complejo y no hay una normativa que establezca la cantidad de camas hospitalarias que debe tener un país. Es un dato variable que depende de factores tales como: la prevalencia de enfermedades endémicas, agudas, crónicas y en general de cómo está organizado cada sistema (no es lo mismo una cama para paciente agudo que una para un centro de rehabilitación, por ejemplo), aunque sí hay un consenso mundial en que el número de camas por cada 100.000 habitantes es un indicador sobre la salud de un país.

salud, es decir, que aproximadamente 4.511.527 habitantes dependería en forma exclusiva de los servicios públicos gratuitos que brinda el Estado y de la posibilidad real de acceder a ellos.

- ✓ Para el año 2001 se registró en el AMBA 0,08 camas cada 100.000 habitantes, es decir, hay 1 cama cada 1.107.252 habitantes.
- ✓ Para el año 2005, en atención al doble registro de hospitales públicos y establecimientos privados, el AMBA registró 0,09 camas cada 100.000 habitantes en establecimientos públicos y 0,09 camas cada 100.000 habitantes en establecimientos privados, sumados ambos, tenemos que para dicho año se registró 1 cama cada 471.930 habitantes.

Tabla general 4: Cantidad de hospitales con y sin internación y promedio de camas disponibles en establecimientos públicos (2001)

Partido	Población (1)	% Población sin cobertura de salud (1)	Establecimientos con internación (2)	Establecimientos sin internación (2)	Número de camas (2) con internación
Almirante Brown	515.556	53,7	3	22	401
Avellaneda	328.980	42,3	4	37	763
Berazategui	287.913	55,5	9	34	257
Esteban Echeverría	243.974	-(3)	1	25	126
Ezeiza	118.807	59,3	3	17	164
Florencio Varela	348.970	65,3	2	41	216
Gral. San Martín	403.107	48,3	4	21	604
Hurlingham	172.245	48,3	1	10	6
Ituzaingó	158.121	-(3)	0	7	0
José C. Paz	230.208	63,2	1	25	162
La Matanza	1.255.288	58,4	14	57	695
Lanús	453.082	45,6	4	54	386
Lomas de Zamora	519.345	51,3	3	47	1267
Malvinas Argentinas	290.691	58,4	4	26	187
Merlo	469.985	61	4	32	370
Moreno	380.503	65,5	1	35	178
Morón	309.380	38,5	3	17	806
Quilmes	518.788	49,1	2	47	215
San Fernando	151.131	47,4	4	22	178
San Isidro	291.505	32	3	19	300
San Miguel	253.086	51,3	1	15	202

Partido	Población (1)	% Población sin cobertura de salud (1)	Establecimientos con internación (2)	Establecimientos sin internación (2)	Número de camas (2) con internación
Tigre	301.223	54,8	1	18	181
Tres de Febrero	336.467	44,4	2	19	301
Vicente López	274.082	27,2	4	21	369
Pilar	232.463	56	1	24	104
Escobar	178.155	57,8	1	11	114
TOTAL	9.023.055	50,7	80	703	8.149

- (1) Fuente INDEC Censo 2001.
- (2) Fuente Ministerio de Salud Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Planificación y Salud, Estadísticas de infraestructura 2001.
- (3) Sin información disponible.

Tabla general 5: Cantidad de hospitales con y sin internación y promedio de camas disponibles en establecimientos públicos y privados, (2005)

Partido	Población 2005 según proyección del INDEC (3)	Total de Hospitales Públicos con internación (2)	Total de Hospitales Públicos sin internación (2)	Total de camas en establecimientos Públicos (2)	Establecimientos Privados (3)	
					Con int	Camas
Almirante Brown	549.327	3	22	388	11	896
Avellaneda	342.985	4	37	711	11	521
Berazategui	307.359	2	45	227	3	114
Esteban Echeverría	260.181	1	27	113	3	105
Ezeiza	132.524	4	16	160	2	96
Florencio Varela	382.161	2	39	237	5	209
Gral. San Martín	420.552	4	22	592	9	466
Hurlingham	175.598	1	10	28	1	79
Ituzaingó	164.192	0	8	100	2	100
José C. Paz	247.136	1	31	206	3	202
La Matanza	1.325.401	15	61	839	18	1165
Lanús	463.857	4	51	545	10	717
Lomas de Zamora	614.399	3	46	1269	15	652
Malvinas Argentinas	311.142	6	28	386	0	0
Merlo	505.603	5	32	426	7	361
Moreno	328.992	1	37	187	3	167

Partido	Población 2005 según proyección	Total de Hospitales Públicos	Total de Hospitales Públicos	Total de camas en estableci-	Estableci- mientos Privados (3)	
Morón	328.655	3	15	916	9	395
Quilmes	540.099	2	48	226	21	1294
San Fernando	159.161	4	22	206	3	71
San Isidro	306.239	3	18	340	11	425
San Miguel	269.668	1	16	231	5	308
Tigre	324.565	1	21	178	3	128
Tres de Febrero	346.086	2	18	280	5	364
Vicente López	285.380	4	24	390	7	638
Pilar	259.350	3	24	210	4	231
Escobar	194.966	1	11	131	4	190
TOTAL	9.163.090	80	729	9.522	175	9.894

- (1) INDEC (2005) *Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015*, Serie análisis demográfico, Buenos Aires.
- (2) Fuente Ministerio de Salud Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Planificación de la Salud, Estadística de infraestructura 2005.
- (3) No se registran datos sobre establecimientos privados sin internación.

VIII.1.3 Conclusiones generales sobre la ocupación territorial del AMBA

El AMBA es un territorio que presenta carencias en la infraestructura y servicios básicos (ver aquí tablas generales 2, 4 y 5), allí se instalan dos tipos de hábitat totalmente polarizados que representan un alto grado de segregación espacial y social, esto es, asentamientos informales y urbanizaciones privadas (ver aquí tabla general 1: 338 asentamientos y 338 urbanizaciones), a la vez que demuestra la ineficiencia de la organización estatal y del sistema formal para regular estas condiciones disímiles y coyunturales de estructuración territorial, que actúan como barrera e impiden el desarrollo armónico de la región (ver V.4.3.1 y V.4.3.2).

Si bien en esta parte de la investigación tomamos tres servicios como indicadores de informalidad territorial, la conclusión general a la que arribamos también se fundamenta en otros servicios esenciales a cargo del Estado y que pueden resumirse con la información reunida en la investigación realizada por el Centro de Estudios para el

Desarrollo Territorial y la Gestión de la Infraestructura, bajo la coordinación del Dr. Juan A. Roccatagliata⁷.

Allí se presenta el siguiente diagnóstico para Buenos Aires y su Área Metropolitana:

1. La población no aumenta pero demuestra importantes cambios en su dinámica espacial.

2. Los cambios poblacionales que registra el entorno metropolitano requiere la descentralización de funciones terciarias direccionales e incluso cuaternarias, a los centros de la Primera, Segunda y Tercera Corona. Esto fue advertido por el “Proyecto 90”, pero la propuesta no se realizó⁸.

3. En el AMBA actual se ha agudizado el proceso de globalización con crecimientos periurbanos alternados entre barrios cerrados y asentamientos precarios. Ha desaparecido toda gestión concentrada del territorio y aumenta la fragmentación y la falta de urbanidad en la Segunda y Tercera Corona Metropolitana.

4. La ausencia de promoción y regulación de la cosa pública en el área, produjo un agravamiento de las situaciones de crisis del sistema, ocupación no planificada del territorio y caos en las relaciones de distribución social.

5. Las transformaciones operativas del sistema de transporte liberan tierras públicas, con ello se abre la posibilidad de crear unidades de hábitat más sustentables, solucionando simultáneamente cuestiones de vivienda de interés social, nuevas áreas verdes y equipamiento de interés comunitario.

6. Las formas de abastecimiento y comercialización impactan en la organización barrial: deberían planificarse la distribución, cantidad y modalidad de estos servicios de

⁷ Roccatagliata, Juan, *Región Pampeana Bonaerense. Desarrollo Sustentable con Equidad*, Fundación Hernandarias, Buenos Aires 2006.

⁸ Es un esquema director de planificación y gestión del AMBA elaborado por la Comisión Nacional de Coordinación Técnica (CONAMBA), que propuso estrategias para cambiar el modelo de crecimiento concentrado y centralizador, materializado en el desarrollo de Buenos Aires, por un modelo de crecimiento federalizado, compartido, solidario y equilibrado, donde todas las energías económicas y sociales y los recursos naturales y tecnológicos son puestos en vigor hacia un desarrollo global de crecimiento del territorio nacional. Este proyecto se presentó con el nombre de “Proyecto 90” a fines de 1988, pero no fue implementado por el Estado.

comercialización a gran escala para evitar la destrucción del tejido barrial y la hiperconcentración y congestión vehicular.

7. El crecimiento del parque automotor incide en el tránsito urbano y en el medio ambiente en forma negativa, en desmedro de inversiones respecto del transporte público de pasajeros.

8. La construcción de autopistas urbanas altera las condiciones de accesibilidad: éstas no fueron planificadas como corredores que propicien la región urbana que exige la mejora del sistema de transporte público de pasajeros, la descentralización de actividades y la regionalización urbana sustentable.

9. El espacio público muestra signos de sobreutilización: el crecimiento de los barrios cerrados, no han contemplado el crecimiento de espacios públicos abiertos, de interacción social e interacción con la naturaleza.

10. Los problemas ambientales tienden a agravarse: el rescate de todos los ecotonos o interfases naturales del área es una estrategia fundamental para mantener la mejor biodiversidad posible del área y ofrecer un volumen de espacios abiertos potenciales muy importantes, y para reestablecer una forma profunda natural (cuencas, microcuencas, bordes ribereños) que contribuyan a rehacer una escala de mejor habitabilidad humana para cada uno de los sectores contruidos entre dichas grandes áreas naturales.

Sobre la base de este diagnóstico, podemos señalar que el crecimiento desmedido y no planificado de la tercera corona del AMBA es sólo una parte exponencial del problema del ordenamiento territorial. Es claro que la zona central ya no está en condiciones de recibir o alojar más población, sino que la expulsa hacia otras zonas con menores índices de ocupación. Sin embargo, el Estado no se ocupa de planificar ni prever los distintos efectos que la conurbación metropolitana provoca sobre todo el territorio del AMBA. El sistema de transporte público es esencial para lograr una buena interacción y traslados de aquella población hacia las áreas donde se concentran las actividades económicas, laborales, profesionales, educativas y culturales. Tampoco se incentiva la desconcentración de estas actividades hacia las zonas periféricas, y cuando se logra algún tipo de desconcentración – los hipermercados y grandes superficies comerciales- sólo se destina al consumo de los estratos con mayores ingresos. Los servicios esenciales como salud y educación se ven

afectados por el mismo fenómeno de concentración, de modo tal que la población de bajos recursos económicos asentada en zonas periféricas presentan serias dificultades para acceder a ellos.

No obstante, en los últimos dos años se han incrementado los reclamos de la población excluida que exige tierras para asentar sus precarias viviendas en todo el territorio de la RMBA y del Gran La Plata, sumado a ello los problemas sociales crecientes generados por la falta de empleo y de acceso a servicios básicos –desnutrición y contaminación ambiental– que han llegado a los estrados judiciales mediante casos que consideramos paradigmáticos; está generando un cambio en las políticas estatales que –por ahora– se manifiesta en la confección y diseños de nuevos programas y planes que intentan integrar los problemas de acceso a la tierra y a la vivienda con la generación de fuentes de empleo genuino, la disminución del impacto ambiental y el ordenamiento territorial. Concretamente estas políticas tienen como objetivo disminuir los índices de territorialidad informal transformando estas áreas en zonas urbanas formales y generando nuevas áreas o zonas en idénticas condiciones. Estos programas aún no han sido publicados oficialmente y, por lo tanto, no podemos ingresar como variable de análisis concreto en este estudio, pero sí mencionarlos como anticipo de posibles cambios en el ámbito de nuestro tema de investigación, esto es, las normas de excepción al ordenamiento urbano y territorial.

VIII.2 IDENTIFICACIÓN DE LA TERRITORIALIDAD INFORMAL EL AMBA

En este apartado identificaremos, describiremos y caracterizaremos la forma en que se manifiesta la territorialidad informal en el AMBA. A estos fines tomamos cada uno de los partidos que conforman el AMBA y los presentamos en dos partes: Zona Norte y Zona Sur. Se trata de una elaboración propia a partir de información suministrada por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires e información adicional tomada de publicaciones periodísticas y de bibliografía especializada en el AMBA.

En primer lugar advertimos que la distinción entre Zona Norte y Zona Sur del territorio del AMBA responde a una clásica distinción en los organismos estatales,

utilizada tanto para realizar relevamientos como para confeccionar bases de datos. Es por eso que inicialmente adoptamos este mismo criterio para organizar la recolección de datos y el estudio del fenómeno en observación (véase Apéndice B, figura 1).

VIII.2.1 Resultados descriptivos de los partidos de la Zona Norte

Luego al analizar la información disponible logramos constatar que efectivamente existen ciertas notas características que distinguen a una y otra zona, y definen el predominio de la territorialidad especial en la Zona Norte y de la territorialidad informal en la Zona Sur y que la territorialidad informal también se manifiesta con características propias en cada zona.

VIII.2.1.1 Localización geográfica

La Zona Norte comprende 16 Municipios del AMBA: Escobar, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López; que en conjunto cubren una superficie total de 2.779 km² y albergan un total de 4.432.352 habitantes (véase aquí tabla general 1).

En esta zona se relevaron 174 asentamientos. Cabe señalar que según la base utilizada se los denomina “villas”, pero no en el sentido específico que se utiliza en esta tesis en el título VII.2.2.2 sino como sinónimo de ocupación informal del territorio; siendo las mismas de las más variadas características en cuanto a tamaño y conformación socio-espacial (loteos informales, asentamientos de emergencia, villas miserias, complejos habitacionales, barrios carenciados). Sin embargo, un estudio cualitativo de estas condiciones específicas de estas formas de hábitat espontáneas daría lugar a otra investigación distinta de la presente, es por esto que utilizamos el término “asentamiento” como sinónimo de ocupación informal del territorio y engloba los diversos hábitats espontáneos existentes en el territorio del AMBA. Este es el sentido que el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires le otorgó al término “villa” cuando realizó el relevamiento de los asentamientos.

En cuanto a la ubicación geográfica advertimos una marcada tendencia de orientación los asentamientos hacia el extremo sur de cada municipio. En efecto, de los 174 asentamientos 74 se ubican al sur, sureste y suroeste de los 16 partidos que conforman la Zona Norte del área, esto es el 42% del total, se orienta al sur del territorio. Mientras que el 20% se orienta hacia el norte, el 10% hacia el oeste, otro 10% al este y un 16 % en el centro geográfico del partido.

Con estos datos podemos concluir, al menos preliminarmente, que la lógica de ocupación informal dominante de la Zona Norte del AMBA orientada hacia el sur busca mantener sus vínculos socio-espaciales con la ciudad primada del sistema, esto es, con la Ciudad de Buenos Aires. En la tabla específica 1 mostramos la ubicación geográfica de los asentamientos en los 16 partidos que componen la Zona Norte; esta tabla se elaboró sobre la base de los mapas planimétricos elaborados por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires en el período 2005-2006, dicha información gráfica la volcamos sobre tablas específicas correspondientes a cada Municipio donde ilustramos las características sobresalientes de cada manifestación territorial, que pueden consultarse en el Apéndice A, tablas específicas 1 a 26.

Tabla específica 1: Zona norte total de asentamientos y ubicación geográfica

PARTIDO	TOTAL	Ubicación geográfica								
		N	NE	NO	E	O	S	SE	SO	C
Escobar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
General San Martín	41	-	2	-	-	13	1	13	11	-
Hurlingham	8	-	-	5	3	-	-	-	-	-
Ituzaingó	2	-	-	-	-	-	-	-	2	-
José C. Paz	13	-	-	-	2	-	5	-	-	6
Malvinas Argentinas	21	2	1	-	2	4	3	2	1	6
Merlo	2	1	-	-	1	-	-	-	-	-
Moreno	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Morón	3	1	-	-	-	-	2	-	-	-
Pilar	16	-	8	2	4	-	-	-	-	2
San Fernando	13	-	-	-	-	-	3	-	2	8
San Isidro	10	3	1	-	-	-	3	-	2	1
San Miguel	13	1	-	4	1	-	-	3	2	2
Tigre	15	-	-	-	5	1	9	-	-	-

Tres Febrero	11	2	-	-	-	-	9	-	-	-
Vicente López	6	-	1	1	-	-	-	-	1	3
TOTAL ZONA NORTE	174	10	13	12	18	18	35	18	21	28

VIII.2.1.2 Dimensión y patrones de localización

Para decidir sobre las dimensiones de los asentamientos hemos elaborado las siguientes especificaciones:

- Pequeños: asentamientos cuya superficie mínima abarca una manzana o su equivalente en metros cuadrados y la superficie máxima no supera las 15 manzanas o su equivalente en metros cuadrados.
- Medianos: asentamientos cuya superficie mínima abarca 16 manzanas o su equivalente en metros cuadrados y la superficie máxima no supera las 30 manzanas o su equivalente en metros cuadrados.
- Grandes: asentamientos cuya superficie mínima abarca 31 manzanas o equivalente en metros cuadrados y la superficie máxima no supera las 100 manzanas o su equivalente en metros cuadrados.
- Muy grandes: asentamientos cuya superficie supera las 100 manzanas o su equivalente en metros cuadrados.

Tomando en consideración las dimensiones de los asentamientos de la Zona Norte, advertimos que predominan los de pequeñas dimensiones como es el caso del Municipio de General San Martín (véase Apéndice B, figura 2) con excepción del partido de Pilar (véase Apéndice B, figura 3). El 67% del total de asentamientos corresponde a la categoría pequeño, es decir, hasta de 15 manzanas.

En cuanto a la ubicación dentro de cada jurisdicción territorial, observamos que la localización es periférica respecto del centro del partido porque se distribuyen en forma bastante uniforme sobre los cuatro puntos cardinales. En el centro del partido sólo se localizan 28 de los 174 asentamientos (véase Tabla específica 1 y en el Anexo Tablas específicas 2; 6; 13; 14; y 16). Esta localización se corresponde con los ejes de circulación

vial o límites con otros partidos, así pudimos identificar el siguiente orden de prelación considerando los asentamientos que se localizan sobre:

1º Calles principales o avenidas: 25 asentamientos

2º Vías de ferrocarril: 24 asentamientos

3º Accesos o rutas: 17 asentamientos

4º Límite con otro partido: 12 asentamientos

Ilustramos estos patrones de localización respecto de una pequeña porción del territorio del AMBA en el Apéndice B, figura 4 y figura 6, y realizamos la siguiente tabla considerando todos los municipios de la zona norte.

Tabla específica 2: Zona Norte patrón de localización de asentamientos y dimensiones

PARTIDO	Patrón de localización				Dimensión			
	Estación y/o vías	Acceso Rutas Avenidas	Límites otros partidos	Sin Referencia	Pequeña	Mediana	Grande	Muy grande
Escobar	-	-	-	-	-	-	-	-
General San Martín	5	26	8	2	33	1	1	5
Hurlingham	2	3	3	-	8	-	-	-
Ituzaingó	-	-	-	2	1	1	-	-
José C. Paz	5	2	5	1	10	3	-	-
Malvinas Argentinas	7	10	4	-	17	4	-	-
Merlo	-	-	-	1	1	1	-	-
Moreno	-	-	-	-	-	-	-	-
Morón	-	1	2	-	2	1	-	-
Pilar	10	1	5	-	-	1	12	3
San Fernando	7	6	-	-	9	2		
San Isidro	4	2	3	1	6	3	1	-
San Miguel	-	2	7	1	5	2	1	2
Tigre	12	3	-	-	10	6	-	-
Tres Febrero	2	6	3	-	9	2	-	-

PARTIDO	Patrón de localización				Dimensión			
	Estación y/o vías	Acceso Rutas Avenidas	Límites otros partidos	Sin Referencia	Pequeña	Mediana	Grande	Muy grande
Vicente López	2	1	1	2	6	-	-	-
TOTAL ZONA NORTE	56	63	41	10	117	29	15	10

De los asentamientos restantes no se registran datos precisos sobre su ubicación.

En cuanto al patrón de localización, es decir, los “nodos” o puntos estratégicos de partida y de llegada, que en las tablas iniciales se indica como REFERENCIA (véase Apéndice A Tablas específicas 1 a 16), advertimos una clara preeminencia de la cercanía a las estaciones de ferrocarril, a los accesos de circulación vial como accesos, autopistas o avenidas principales y a los límites con otros partidos. A diferencia de la localización señalada más arriba aquí mencionamos los casos en que el asentamiento no se ubica sobre estos nodos sino que están próximos a ellos, se obtiene el siguiente orden de prelación:

- 1° Accesos viales o rutas: 59
- 2° Estación de ferrocarril: 54
- 3° Límite con otro partido: 40
- 4° Vías del ferrocarril: 5
- 5° Otros asentamientos: 4

VIII.2.1.3 Configuración espacial

Para describir la configuración espacial de los asentamientos hemos tomado cinco notas características que presentan en su estructura territorial, así definimos como:

- Regular: a los asentamientos que se corresponden con la configuración catastral y que, en principio, podrían regularizarse conforme a la normas jurídicas vigentes.

- Irregular: a los asentamientos que presentaría inconvenientes para la regularización dominial en tanto que no se corresponden con la división catastral del territorio, esto ocurre por ejemplo con los asentamientos que se ubican sobre las redes ferroviarias que no están afectadas al uso residencial.

Para definir ambos caracteres dejamos de lado la consideración de elementos que ameritan un estudio particularizado de cada asentamiento, donde se deben tomar en cuenta las condiciones hidráulicas del terreno, la cercanía a establecimientos industriales con actividades riesgosas o contaminantes, las posibilidades de conexión a la red cloacal, agua potable y gas.

Por otra parte advertimos que los asentamientos suelen encontrarse relacionados entre sí, en estos casos, definimos dos tipos de relación:

- Asociados: los asentamientos que presentan dimensiones más o menos similares, muy próximos entre sí lo cual hace suponer la existencia de vínculos socio-económicos y culturales.
- Satelizados: existe uno o dos asentamientos de dimensión mayor alrededor de los que se localizan otros asentamientos de menor dimensión, pero claramente se advierte una relación de dependencia de las áreas menores respecto del área dominante con mayor extensión.
- Aislados: son asentamientos que no presentan ningún tipo de vinculación a otros asentamientos, el aislamiento suele darse por condiciones particulares como ser que no existen lotes o terrenos libres en el área, o porque las actividades de la zona no permiten el hábitat humano, o porque los equipamientos o vías de circulación aíslan esa área.

Tabla específica 3: Zona norte configuración espacial de asentamientos

PARTIDO	Configuración espacial				
	Regular	Irregular	Asociada	Satelizada	Aislada
Escobar	-	-	-	-	-
General San Martín			14	20	7
Hurlingham	-	8	3	-	5
Ituzaingó	1	1	-	2	-
José C. Paz	1	12	4	2	7
Malvinas Argentinas	-	21	10	5	6
Merlo	1	1	-	-	2
Moreno	-	-	-	-	-
Morón	-	3	-	-	3
Pilar	9	7	10	-	6
San Fernando	-	13	8	2	2
San Isidro	3	7	2	3	5
San Miguel	5	8	6	2	5
Tigre	8	7	6	-	9
Tres Febrero	3	8	2	5	4
Vicente López	-	6	3	-	3
TOTAL ZONA NORTE	31	102	68	41	64

En la Zona Norte los asentamientos de tipo irregular representan el 58% del total y los de tipo regular el 17%, mientras que la forma asociada representa el 39%, la forma satelizada el 23% y la forma aislada el 36%. Es decir, predominan los asentamientos en condiciones irregulares y la estructura de tipo vinculada –con el 62% del total– frente a la configuración aislada (con el 36 % del total).

VIII.2.2 Resultados descriptivos de los partidos de la Zona Sur

Conforme a lo que ya señalamos, la Zona Sur del AMBA adquiere notas propias que lo distinguen y caracterizan respecto de la Zona Norte. En primer lugar debemos señalar que la territorialidad informal aumenta en dimensiones cuantitativas y cualitativas, mientras que la territorialidad especial decrece cuantitativamente. En efecto, en esta zona se relevaron 175 asentamientos y 43 emprendimientos urbanísticos privados.

VIII.2.2.1 Localización geográfica

La Zona Sur se compone de 10 Municipios del AMBA: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes. Abarca una superficie de 1.355 km² y alberga una población total de 4.590.703 habitantes (ver aquí Tabla general 1). En cuanto a la extensión, considerada comparativamente en relación a la Zona Norte, la Zona Sur representa el 32% del territorio del AMBA y alberga 158.351 habitantes. Se trata de un territorio que duplica en densidad de población a la Zona Norte, ya que presenta una densidad de 3.339 hab/km² mientras que la Zona Norte presenta 1.595 hab/km².

En la Zona Sur se relevaron 175 asentamientos cuya orientación geográfica muestra una clara tendencia de localización norte, el 46% de ellos se asienta en el extremo norte, noreste y noroeste, correspondiendo esta tendencia en 9 partidos de los 10 que comprenden la zona. La excepción se presenta con Ezeiza donde el único asentamiento relevado se ubica al sureste (véase Apéndice B, figura 1).

En la Tabla específica 4 ilustramos la ubicación geográfica de los asentamientos relevados en cada partido de la zona sur del AMBA.

Tabla específica 4 : Zona sur total de asentamientos y ubicación geográfica

PARTIDO	TOTAL	Ubicación geográfica								
		N	NE	NO	E	O	C	S	SE	SO
Almirante Brown	20	-	14	-	2	1	-	3	-	-
Avellaneda	16	3	-	5	-	-	1	7	-	-
Berazategui	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Esteban Echeverría	8	7	-	1	-	-	-	-	-	-
Ezeiza	2	-	-	-	-	-	-	-	2	-
Florencio Varela	8	3	-	-	5	-	-	-	-	-
La Matanza	68	26	-	-	13	18	-	3	4	3
Lanús	21	-	-	6	6	-	-	-	5	4
Lomas de Zamora	15	7	-	-	1	6	-	1	-	-
Quilmes	16	-	2	5	3	2	2	1	1	-
TOTAL ZONA SUR	175	47	16	17	30	27	3	15	12	7

Según un orden decreciente resultan las siguientes localizaciones geográficas.

- Con orientación norte: 46%
- Con orientación sur: 19%
- Con orientación este: 17%
- Con orientación oeste: 15%
- Con orientación centro: 2%

VIII.2.2.2 Dimensión y patrones de localización

Con relación a la dimensión de los asentamientos de la Zona Sur advertimos cierto equilibrio entre los de pequeña dimensión (84) y los de media y gran dimensión (79). Sin embargo, en esta zona los de pequeñas dimensiones suelen encontrarse satelizados respecto de otros asentamientos de mayor antigüedad o estabilidad y por lo general también de mayor dimensión (véase Apéndice A Tablas específicas: 17; 20; 23; 24; 25 y 26); en estos casos la satelización se comporta como mojón, es decir, como punto de referencia e influencia pero aún no constituye un nodo. A la vez se advierten asentamientos que se encuentran asociados a otros de iguales o mayores dimensiones, en este caso no se advierte la preeminencia de unos respecto de otros sino un comportamiento de consolidación de una zona tendiente a obtener urbanización formal.

Por otra parte en esta zona advertimos mayor incidencia de los asentamientos calificados como muy grande, que representan el 7% del total del territorio de la Zona Sur y se encuentran principalmente en el partido de La Matanza.

En cuanto los patrones de localización encontramos que el 50% de los asentamientos se ubican en zonas muy próximas a las vías ferroviarias, y en ocasiones, sobre ellas ocupando las tierras fiscales linderas a ellas.

Esta zona de localización también se corresponde con los ejes de circulación vial o límites con otros partidos, así se puede establecer el siguiente orden de prelación considerando los asentamientos que se localizan sobre:

1º Vías de ferrocarril: 87 asentamientos

2º Accesos o rutas: 51 asentamientos

3º Límite con otro partido: 33 asentamientos

Tabla específica 5 : Zona sur patrón de localización de asentamientos y dimensiones

PARTIDO	Patrón de localización				Dimensión			
	Estación y/o vías	Acceso Rutas Avenidas	Limites otros partidos	Sin Referencia	Pequeña	Mediana	Grande	Muy Grande
Almirante Brown	13	4	5	2	13	5	1	1
Avellaneda	15	-	1	-	13	1	-	1
Berazategui	-	-	1	-	-	1	-	-
Esteban Echeverría	-	6	2	-	6	2	-	-
Ezeiza	2	-	-	-	-	2	-	-
Florencio Varela	5	2	1	-	1	5	2	
La Matanza	25	30	9	4	33	17	11	7
Lanús	14	-	6	1	14	4	1	2
Lomas de Zamora	10	-	4	1	8	4	2	1
Quilmes	3	9	4	-	3	11	2	-
TOTAL ZONA SUR	87	51	33	8	91	52	19	12

En cuanto al patrón de localización, utilizando los mismos criterios de espacialidad nodal que en la Zona Norte (véase Apéndice A, Tablas Específicas 17 a 26), establecimos el siguiente orden de prelación:

1º Otros asentamientos: 80 asentamientos

2º Estación de ferrocarril: 75 asentamientos

3º Accesos viales o rutas: 65 asentamientos

4º Límite con otro partido: 56 asentamientos

5º Vías del ferrocarril: 13 asentamientos

VIII.2.2.3 Configuración espacial

Tomando los mismos criterios que en la Zona Norte, relevamos en la Zona Sur 74 asentamientos regulares (42%) y 91 asentamientos irregulares (52%). Con lo que podemos afirmar que en la Zona Sur también predominan los asentamientos irregulares, pero que muestran mayor equivalencia respecto de los regulares, ya que la diferencia entre ambos tipos es de 10 puntos porcentuales.

En cuanto al tipo de estructura territorial predominan los asentamientos vinculados, y advertimos que surge en esta Zona Sur otra forma de vinculación que no está presente en la Zona Norte. A esta forma la denominamos “agrupada” porque se advierten áreas donde los asentamientos aparecen en grupos o bloques sin que se comporten como asociación o satélite, sino que presentan más o menos las mismas dimensiones y se ubican a equidistantes entre sí y con relación al “nodo” que le sirve de referente territorial.

Por otra parte, también como nota particular, en esta zona observamos la configuración de 21 subsistemas de asentamientos que comprenden 80 asentamientos asociados y/o satelizados, y se comportan como centros de atracción y de interrelación paralelos al sistema de ciudades centrales que conforma el AMBA.

Tabla específica 6: Zona sur configuración espacial de asentamientos

PARTIDO	Configuración espacial					
	Regular	Irregular	Asociada	Satelizada	Agrupada	Aislada
Almirante Brown	7	13	14	4	-	2
Avellaneda	3	13	5	6	-	5
Berazategui	1	-	-	-	-	1
Esteban Echeverría	7	1	4	-	-	4
Ezeiza	-	2	2	-	-	-
Florencio Varela	3	5	2	-	-	6
La Matanza	29	39	14	24	15	15
Lanús	9	12	7	2	6	6
Lomas de Zamora	6	9	9	2	-	4
Quilmes	9	7	9	-	3	4
TOTAL ZONA SUR	74	91	66	38	24	47

Al igual que en la Zona Norte, en la Zona Sur predominan las formas vinculadas – asociada, satelizada y agrupada– que representan el 73% del total, presentando mayor incidencia la forma asociada con un 37%, mientras que la forma aislada incide en un 27%.

Un caso especial se presenta en el partido de La Matanza que tiene en su territorio 68 asentamientos, distribuidos casi uniformemente tanto en la periferia como en el centro del territorio. Es en este partido donde observamos en forma predominante las formas de asociación y satelización antes mencionada (véase Apéndice B, figura 5). Sólo dos partidos, Avellaneda y Quilmes, presentan asentamientos en el centro del territorio. En Avellaneda se ubica en el centro el único asentamiento de grandes dimensiones y en Quilmes se ubican dos asentamientos en el centro del territorio, uno de pequeña dimensión y el otro de mediana dimensión (véase Apéndice B, figura 4).

VIII.2.3 Balance sobre la territorialidad informal

En sentido estrictamente cuantitativo concluimos que en la Zona Sur predomina la territorialidad informal, aun cuando el número de asentamientos es equivalente a la Zona Norte, teniendo en cuenta que la Zona Sur representa el 35% de los partidos y el 25% de la superficie total del AMBA y que allí se concentra el 50% de los asentamientos relevados, siendo de mayor extensión que los de la Zona Norte. Por el contrario la Zona

Norte contiene 174 asentamientos distribuidos en un territorio que comprende el 75% del AMBA y el 65% de los partidos.

Según la cantidad de asentamientos por partido se pueden agrupar en del siguiente modo:

Partidos que presentan de 0 a 2 asentamientos: Escobar (0), Moreno (0), Merlo (1), Berazategui (1), Ituzaingó (2), Ezeiza (2).

Partidos que presentan de 6 a 10 asentamientos: Vicente López (6), Hurlingham (7), Florencio Varela (7), Estaban Echeverría (8), San Miguel (9), San Fernando (10), San Isidro (10).

Partidos que presentan de 11 a 20 asentamientos: Tres de Febrero (11), José C. Paz (13), Tigre (15), Pilar (16), Avellaneda (16), Quilmes (16).

Partidos que presentan mas de 20 asentamientos: Malvinas Argentinas (21), General San Martín (38) y La Matanza (68).

En cuanto a la localización según división territorial, los partidos con mayor presencia de territorialidad informal son: La Matanza, San Miguel y Malvinas Argentinas. Las condiciones de esta informalidad se exteriorizan por el tamaño o dimensión de los asentamientos, su distribución territorial, cantidad de habitantes y condición socioeconómica.

El partido de La Matanza es un buen ejemplo para poner a prueba los indicadores de informalidad –por su impacto cuantitativo– aunque cabe señalar que no es el partido con mayor déficit en servicios esenciales de la región (véanse las tablas generales 2, 3, 4 y 5). Sin embargo es el partido del AMBA de mayor extensión territorial –323 km²– y con mayor población –1.255.288 de habitantes– representando el 9,1% de la población de la Provincia y el 14,5% de la población total del AMBA. En cuanto al nivel socioeconómico el 20% de aquella población no tiene cubierta las necesidades básicas⁹ y el 58,4% carece de cobertura de salud. Respecto de las condiciones sanitarias, el 57% de las viviendas cuenta

⁹ Fuente INDEC Censo 2001 Elaboración Dirección Provincial de Estadísticas, aunque se estima que este porcentaje ha aumentado sensiblemente luego de la crisis económica de 2001 a un nivel aproximado del 50%, descendiendo luego hacia el 2004 al 30%.

con agua corriente de red y el 46% con desagüe cloacal a red pública.¹⁰ Evaluando la cantidad de asentamientos relevados (68) podemos sostener que un gran porcentaje de la población del partido de La Matanza reside en territorios donde la urbanización formal, diseñada por la normativa vigente, no ha logrado imponerse.

VIII.3 IDENTIFICACIÓN DE LA TERRITORIALIDAD ESPECIAL EL AMBA

De la búsqueda de información referida a la cantidad de urbanizaciones especiales en el territorio del AMBA, obtuvimos información que nos permitió cuantificar el fenómeno (véase tabla general 1 quinta columna de la tabla general). En aquella tabla evidenciamos fundamentalmente una discordancia entre los registros oficiales y la oferta inmobiliaria. A fin de especificar esta observación elaboramos un conjunto de tablas donde consta la nómina de urbanizaciones ofrecidas en el mercado inmobiliario¹¹ para el período 1990-2005, por partidos que componen el AMBA y la confrontamos con la nómina de urbanizaciones que surge del Sistema de Ordenamiento Urbano y Territorial (SIOUT) información que proporciona la Secretaría de Asuntos Municipales, referidas a la convalidación de ese tipo de emprendimientos para el mismo periodo. Para consultar el resultado de la información reunida véanse en el Apéndice A las tablas específicas 42 a 60.

Al igual que en el caso de la territorialidad informal, para la territorialidad especial también nos resultó conveniente utilizar la distinción entre la Zona Norte y la Zona Sur, porque se diferencian en aspectos cuantitativos y cualitativos. La territorialidad especial se manifiesta cuantitativamente en forma predominante en la Zona Norte. Sin embargo, no existen relevamientos oficiales sobre la localización y legalización de estos emprendimientos, es así que se advierte un gran número de urbanizaciones sin convalidación jurídica.

¹⁰ Fuente INDEC Censo 2001 Elaboración de cifras Dirección Provincial de Estadísticas.

¹¹ Fuentes: *Guías de Countries y Barrios Privados*, en este caso se tomaron los publicados por VERDECOUNTRY emprendimiento de INFOLIFE SRL para el año 2006. *Countries*, suplemento diario Clarín publicado el primer sábado de cada mes, Buenos Aires, 2005, 2006 y 2007. Diarios Clarín y La Nación, sección clasificados de los días domingos, Buenos Aires, 2005, 2006 y 2007. *Espacio&Confort*, magazine de arquitectura y decoración, edición mensual y distribución gratuita, allí se publican construcciones y diseños de distintos arquitectos en la provincia de Buenos Aires, en especial en La Plata, el Gran La Plata y el AMBA, en distintos números encontramos diseños realizados en urbanizaciones especiales, La Plata, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.

VIII.3.1 Resultados descriptivos de los partidos de la Zona Norte

Como se adelantamos en el título VIII.2.3, la territorialidad especial domina la Zona Norte del AMBA. En efecto conforme a los resultados obtenidos se observa que de los 26 partidos del AMBA que conforman el objeto de observación, se registran emprendimientos urbanísticos especiales en 15 de ellos, de los cuales 10 corresponden a la zona Norte y sólo 5 corresponden a la Zona Sur. A continuación presentamos los aspectos descriptivos relevantes para nuestra observación, elaborados con idénticos criterios que utilizamos para los asentamientos sobre la base de distintas fuentes de información.

VIII.3.1.1 Localización geográfica

En cuanto a la localización de las urbanizaciones especiales, se observa que predominan en los partidos de la Zona Norte, así el Municipio de Pilar exhibe 125 emprendimientos¹², siguen en orden decreciente Tigre con 60, Escobar con 46, San Isidro con 41, San Miguel con 18, San Fernando con 17, Moreno 15, Malvinas Argentinas con 7, Ituzaingó con 5 y José C. Paz con 2. No relevaron emprendimientos en esta zona para el período 1990-2005: General San Martín, Hurlingham, Morón, Merlo, Tres de Febrero y Vicente López. El total de emprendimientos para esta zona es de 336 (véase aquí Tabla Específica 7).

Tabla específica 7: Urbanizaciones especiales de la Zona Norte

PARTIDOS	Total	Convalidados	Sin convalidación
Escobar	46	16	30
General San Martín	-	-	-
Hurlingham	-	-	-
Ituzaingó	5	2	3
José C. Paz	2	2	-
Malvinas Argentinas	7	1	6
Merlo	-	-	-
Moreno	15	9	6
Morón	-	-	-
Pilar	125	48	77
San Fernando	17	2	15
San Isidro	41	-	41

¹² Según medición del mercado inmobiliario.

PARTIDOS	Total	Convalidados	Sin convalidación
San Miguel	18	-	18
Tigre	60	13	47
Tres Febrero	-	-	-
Vicente López	-	-	-
TOTAL ZONA NORTE	336	93	243

Se manifiestan en forma dominante sobre los distritos que se encuentran más al norte del AMBA, en Escobar, Tigre, San Fernando, San Isidro, y hacia el oeste en Pilar y Malvinas Argentinas. En cuanto a la localización dentro de los partidos se observa una distribución vial, esto es que, la lógica de la ocupación territorial de estas urbanizaciones responde a la distribución de las vías de comunicación terrestre por accesos y rutas del sistema.

VIII.3.1.2 Dimensión y patrones de localización

Para la descripción de las urbanizaciones especiales y ante la dispersión de la información y la falta de gráficos que muestren planimétricamente cómo se ubican en el territorio del AMBA, no contamos con datos o cifras oficiales que nos informen sobre su tamaño o dimensión, tampoco fue posible relevar este dato de las publicaciones inmobiliarias, ya que sólo en algunas promociones se menciona el tamaño total del emprendimiento. Sin embargo, establecimos como punto de referencia el tipo de emprendimiento, toda vez que fue posible establecer las dimensiones por cantidad de lotes y por superficie en hectáreas. Sobre la base de las Tablas específicas 8 y 9 elaboramos un criterio de dimensiones similar al que utilizamos para los asentamientos:

- Pequeña: corresponde a los emprendimientos tipo barrio cerrado cuya superficie promedio varía entre las 2 has y las 25 has, y la cantidad de lotes disponibles entre 30 y 150.
- Media: corresponde a los emprendimientos tipo country cuya superficie promedio oscila entre 20 a 80 has y la cantidad de lotes disponibles entre 130 a 250.

- Grande: corresponden a los emprendimientos tipo chacras y clubes de campo cuya superficie promedio es varía entre 100 y 300 ha
- Muy grande: corresponden a los mega emprendimientos tipo ciudades privadas que superan las 300 has.

Tabla específica 8: Cantidad de lotes y superficie media de barrios cerrados

PARTIDO	Cantidad promedio de lotes por barrio cerrado	Superficie media en hectáreas de los barrios cerrados
Pilar	112.5	15.4
San Isidro	46.5	3.9
E. Echeverría	181.3	25.5
San Miguel	42.1	7.5
Total general	136.5	21.4

Tabla específica 9: Cantidad de lotes y superficie media de countries

PARTIDOS	Cantidad promedio de lotes Por countries	Superficie media en Ha de los countries
Pilar	326.1	80.7
San Isidro	135.0	20.0
E. Echeverría	350.8	61.3
San Miguel	131.5	20.5
Total general	367.7	84.6

Aplicando este criterio para la Zona Norte, predominan los barrios cerrados por sobre los countries, podemos estimar que la relación cuantitativa es de 219 barrios cerrados distribuidos en los partidos de San Fernando, San Isidro, Vicente López, Tigre, Tres de Febrero, Hurlingham, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Moreno, Ituzaingó, Pilar y Escobar; sobre 78 countries en los partidos de San Fernando, Tigre, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Moreno, Ituzaingó, Pilar y Escobar. Por su parte, los mega emprendimientos son 5 ubicados en Escobar y Pilar y las chacras son 6 ubicados en San Fernando, Escobar y Pilar. Se advierte un claro predominio de los emprendimientos pequeños y medios.

Como ya señalamos el patrón de localización dominante son los ejes de circulación vial. En esta zona observamos que la ruta Panamericana y sus ramales Tigre, Campana y Pilar son las vías de acceso que concentran el mayor número de barrios cerrados y countries en los partidos de San Isidro, San Fernando, Tigre, San Miguel, Escobar, Malvinas Argentinas, José C. Paz y Pilar.

Sin embargo, también actúan como patrones las rutas que cortan transversalmente a dichos accesos, así observamos que, la ruta nacional 197 y las rutas provinciales 27, 202, 26 y 25 actúan como centros de satelización de emprendimientos. A su vez las rutas perpendiculares a los accesos, como son, las rutas nacionales 8, 9 y 7 también actúan en el mismo sentido.

VIII.3.2 Resultados descriptivos de los partidos de la Zona Sur

Contrariamente a lo que ocurre con los asentamientos, la Zona Sur en materia de urbanizaciones especiales no registra el impacto cuantitativo de la Zona Sur, en efecto, de los 10 partidos que la comprende sólo se relevaron emprendimientos en 5 de ellos.

A continuación, presentamos los resultados de la observación de esta zona.

VIII.3.2.1 Localización geográfica

En la Zona Sur establecimos el siguiente orden decreciente de urbanizaciones privadas según la cantidad de emprendimientos relevados:

1º Esteban Echeverría

2º Ezeiza

3º Berazategui

4º Quilmes

5º La Matanza

No registran emprendimientos en esta zona para el período 1990-2005: Almirante Brown, Avellaneda, Florencio Varela, Lanús y Lomas de Zamora. El total de emprendimientos relevados para la zona es de 43 (véase aquí Tabla específica 10).

Tabla específica 10: Urbanizaciones especiales de la zona sur

PARTIDO	Total	Convalidados	Sin convalidación
Almirante Brown	-	-	-
Avellaneda	-	-	-
Berazategui	10	3	7
Esteban Echeverría	16	6	10
Ezeiza	13	3	10
Florencio Varela	-	-	-
La Matanza	1	1	-
Lanús	-	-	-
Lomas de Zamora	-	-	-
Quilmes	3	1	2
TOTAL ZONA SUR	43	14	29

Mientras que la localización geográfica muestra una dispersión hacia la Zona Sur de cada partido y una concentración hacia la zona noroeste en dirección hacia la Ciudad de Buenos Aires, la localización en relación a la envergadura manifiesta la lógica de ocupación inversa, es decir, los emprendimientos de pequeña envergadura se instalan con orientación directa a aquella ciudad, mientras que los de la Zona Sur son de mayor envergadura y no exhiben atracción hacia la zona central del AMBA.

VIII.3.2.2 Dimensión y patrones de localización

En cuanto a la dimensiones se advierte una clara tendencia en la Zona Sur de los emprendimientos medianos y grandes, en efecto, de los 43 emprendimientos relevados 20 corresponden a barrios privados, es decir dimensiones pequeñas, 21 corresponden a countries (dimensión media y grande) y dos a mega emprendimientos (muy grande).

El patrón de localización coincide con la Zona Norte, es decir, dos accesos importantes hacia la Ciudad de Buenos Aires, la autopista Ricchieri y la autopista Buenos Aires-La Plata, configuran los nodos o mojones de establecimiento de los emprendimientos; y en menor medida se observa la incidencia de rutas provinciales 205, 52 y 6. El partido de Estaban Echeverría adquiere preponderancia tanto por la cantidad de urbanizaciones como por la conformación que adquiere en forma agrupada con clara tendencia sobre la autopista Ricchieri y la ruta 205. Además contiene uno de los dos mega emprendimientos de la Zona Sur “Mirasoles de Monte Grande” (véase Apéndice A Tabla específica 35).

VIII.3.3 Balance de la territorialidad especial

Las nuevas formas de ocupación del territorio, conocidas como “barrios cerrados”, “barrios privados”, “complejos urbanísticos”, “country”, “clubes de campo” o “chacras”, marcaron un hito importante en la forma urbana del AMBA, dado que se trasvasó el modelo de ciudad central hacia el modelo de la ciudad difusa; esta modificación adquiere relevancia en tanto que implica modificaciones en el habitar y en los hábitos culturales (ver VI.3.3 y en especial VI.3.3.4).

El primer elemento de esta transformación de lo urbano en rural-urbano es una modificación de las formas. En lo que respecta al paisaje al interior de las urbanizaciones cerradas, adoptan un estilo arquitectónico y urbanístico que pretende romper con el de la ciudad-centro. El estricto damero de la ciudad de Buenos Aires es reemplazado por el de las calles curvas alrededor de lagos artificiales, formas típicas de la arquitectura europea. El entorno natural se valoriza al máximo. En lo que se refiere a las formas del hábitat, las urbanizaciones cerradas están casi exclusivamente reservadas a la casa individual. El

tamaño y el espacio de las casas, dispersas en vastas extensiones de prado, y la ausencia de construcciones en altura, contribuyen a hacer de estos barrios zonas de muy baja densidad¹³.

Como ya señalamos en el subtítulo VII.3.1.5 otra de las características de la territorialidad especial son las inversiones privadas exclusivas destinadas a acompañar la nueva lógica de localización e imponer una nueva forma de consumo.

En este aspecto según las fuentes consultadas¹⁴, el Unicenter Shopping fue la inversión más importante en el AMBA en materia de paseos de compras y junto al Soleil Fáctory ejercen una fuerte influencia en el sector Norte que se extiende mucho más allá de la primera corona. Su influencia penetra en la Ciudad de Buenos Aires y capta el nuevo mercado de las urbanizaciones cerradas. Se estima que antes de la sanción de la Ley 12.088 la localización de más del 70% de grandes superficies comerciales, que incluye a paseos de compras, supermercados e hipermercados, *shoppings center* y centros de entretenimientos, fueron autorizados mediante ordenanzas de excepción por los municipios involucrados¹⁵.

En el 2004 la emergente red de nuevas centralidades se expande en forma radial, pero también comienza a cubrir el resto de los sectores del AMBA. El crecimiento más fuerte se registra en el Sur y el Oeste (la oferta multiplica 7 y 5 veces la existente en 1994 respectivamente) y en el Norte, cuya expansión llega a la segunda y tercera corona, aunque el crecimiento es más moderado en este sector (74 % en esa década) por contar desde antes con una alta oferta.

Si bien las urbanizaciones especiales siguen a las autopistas y accesos, no se encuentran a la vera de ellas sino en zonas intersticiales próximas, muchas veces superponiéndose y entrando potencialmente en conflicto con la territorialidad informal. Se concentran masivamente en el sector norte, donde, por una parte, también se ha desarrollado el sector más articulado de autopistas (el «Acceso Norte» con sus distintas

¹³ Thuillier, Guy, “El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires” *Revista eure*, XXXI, N° 939, pag. 5-20, Santiago de Chile, agosto 2005. Tema central: Nuevas tendencias urbanas.

¹⁴ Abba, Artemio P.; Laborda, Maximiliano, “Conformación-estructuras-centralidades urbanas”, *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, disponible en <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>.

¹⁵ Investigación periodística por Roberto Navarro, “Cash”, Suplemento Económico, sección Comercios, Diario *Página 12*, 07 de mayo de 1998, nota 1.

ramas) cuya construcción comenzó en la década de 1960) y, por otra parte, constituye el eje metropolitano predominante en cuanto al nivel socioeconómico de sus habitantes.

VIII.4 CONCLUSIONES PRELIMINARES

En este capítulo se describieron las formas predominantes en la ocupación del territorio del AMBA, con el resultado de los datos obtenidos estamos en condiciones de elaborar las conclusiones que resultan de contrastar las hipótesis de trabajo con los enunciados que sostenemos en los capítulos segunda parte de la tesis.

Las transformaciones socio-territoriales que afectaron a la Ciudad de Buenos Aires y a su entrono metropolitano (AMBA) durante la década iniciada en 1991 se vieron condicionadas por la consolidación del modelo de economía abierta que, si bien produjo el incremento de la tasa de actividad respecto de la década anterior, también aumentó en forma progresiva en la tasa precarización laboral –trabajo en negro y subempleo– acompañado de una fuerte caída de los ingresos cuya tasa negativa promedio es de -38,8% (véase subtítulo VI.2.2.1). Este marcado descenso caracterizado por la dispersión de los estratos medios y la concentración de la riqueza en ciertos sectores acomodados, ha provocado efectos que impactan sobre el hábitat planificado y el hábitat espontáneo del AMBA (véanse subtítulos VI.3 y VI.3.2).

Esta transformación se explica por el denominado proceso de «polarización», tema común a todos los trabajos que abordan la problemática de la ciudad global. En general, se constata que se está produciendo de manera clara una doble polarización: (1) una relacionada con la distribución del ingreso y (2) otra de magnitud comparable relacionada con la distribución ocupacional de los trabajadores. Esto implica que existe un mayor crecimiento en los polos altos y bajos, lo que excluye a muchos sectores medios y a los relacionados con las viejas industrias y actividades comerciales de tipo tradicional, hoy en declive.

Las nuevas formas de administración del consumo en el AMBA generaron una dinámica sobre la organización territorial creando nodos en espacios que en épocas anteriores no tenían ningún tipo de influencia respecto de la ciudad formal; a la vez que

producen efectos devastadores sobre los negocios minoristas y la dinámica de los barrios. La falta de políticas estatales claras en esta materia hace que esta tendencia permita la dominación del espacio por parte de los inversores privados, quienes regulan, en los hechos, el uso y ordenamiento del territorio.

En efecto, la centralización de las inversiones provocaron la concentración de cierto tipo de actividades sobre ciertas áreas tradicionales de la Ciudad Autónoma, sobrecargando al máximo los canales de comunicación y consumo.

A su vez la creciente tendencia a la periferización¹⁶ sin planificación ni intervención estatal adecuada impide una eficiente descentralización de actividades y genera mayor costo en la dinámica del territorio, sobreconsumo del hábitat urbano y periurbano, y obliga al Estado a intervenir sobre los efectos de tal desorganización, sin posibilidad de previsión o planificación previa.

En cuanto al índice de convalidación formal nos resultó llamativo el alto porcentaje de urbanizaciones sin registro ante la autoridad de aplicación de la legislación vigente, más del 70% de los emprendimientos que se ofrecen en el mercado carecen de convalidación estatal (véanse Apéndice A Tablas específicas 42 a 60).

Este dato es importante porque la situación provoca serios inconvenientes para la regularización dominial –adquisición de la propiedad– y para la exigibilidad de los servicios e infraestructura necesarios que garanticen buenas condiciones de habitabilidad y disminuyan el impacto ambiental que las mencionadas urbanizaciones suele provocar en el entorno. Esta es la flexibilización normativa que determina y promociona la territorialidad especial sin control estatal suficiente (véase subtítulo VII.3.1.1) y nos permite afirmar que la ausencia de políticas del Estado es determinante en la configuración actual del territorio del AMBA.

Por su parte, el proceso de polarización ha provocado un aumento cuantitativamente considerable de la territorialidad informal en las áreas periféricas de la Ciudad de Buenos Aires, en especial en la tercera corona, dichas áreas involucran Municipios con bajas posibilidades presupuestarias para gerenciar la pobreza y el alto

¹⁶ La periferización es un proceso que se caracteriza por el alejamiento de ciertas actividades económicas y residenciales hacia territorios más distantes de las áreas centrales.

grado de conflictividad de sus habitantes –generalmente migrantes– y las condiciones precarias de sus viviendas (véanse subtítulos V y VII).

Estamos en presencia de territorios débiles en cuanto a infraestructura y servicios que presentan altos grados de conflictividad cultural provocada por el proceso de exclusión y segregación especial del territorio. Esta ocupación del suelo suburbano tiende a estancarse reproduciendo prácticas dirigidas por el mercado inmobiliario e inversiones extranjeras, ante un Estado que exhibe pocas posibilidades de revertir los efectos negativos de ambas formas de ocupación territorial.

CAPITULO IX

La regulación jurídica del uso de la tierra en la provincia de Buenos Aires (1977-2004)

Resultados de la investigación empírica (parte 3)

En esta tercera parte de la investigación empírica, presentamos los resultados de la observación del sistema jurídico en el campo correspondiente al ordenamiento territorial y uso del suelo, es decir, se observan las normas en su génesis y en su aplicación.

Para el estudio de la regulación jurídica del uso y ocupación de la tierra en la Provincia de Buenos Aires, utilizamos la técnica de la observación mediante documentos jurídicos vinculados al conjunto normativo provincial que fundamentalmente se dirige a sanear las ocupaciones informales o asentamientos de población, por un lado, y al conjunto normativo vinculado a las urbanizaciones especiales, por el otro.

Gracias a las entrevistas realizadas, pudimos relevar datos sobre el funcionamiento de este régimen considerado por los operadores jurídicos como de excepción y sobre la existencia de otras formas de excepcionalidad.

Es necesario destacar que ambos regímenes normativos –la regularización dominial y las urbanizaciones privadas– se conectan con el derecho a la propiedad privada (ver título II.2.2). Conforme se adelantó en la Introducción, en este estudio se toman los

aspectos relativos a las restricciones y límites a ese derecho mediante normas de derecho público tendientes a preservar el uso racional de la tierra, por lo que el análisis se centralizará en este aspecto sin perjuicio de mencionar algunos de los efectos que producen estos sistemas en la órbita del derecho privado de los particulares.

IX.1 LA REGULACIÓN TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El objetivo es, entonces, corroborar si existen relaciones entre el contenido de las normas jurídicas en materia de organización urbana y los distintos elementos que condicionan y configuran el fenómeno urbano.

A estos fines desarrollaremos el régimen general en materia de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, esto es, el Decreto Ley 8912/77 de la Provincia de Buenos Aires y sus normas complementarias. La descripción abarca el sistema general desde el aspecto jurídico formal y desde su contexto real de aplicación.

IX.1.1 Origen y contenido del Decreto Ley 8912/77

El Decreto Ley 8912/77 fue dictado el 24 de octubre de 1977 conforme lo actuado en el Expediente Administrativo N° 2.240-41/1976¹ y a la autorización mediante la Instrucción N° 1/1976 de la Junta Militar, que otorga facultades legislativas al Gobernador de la Provincia de Buenos Aires.

Este decreto promulgado con fuerza de Ley tiene por objeto regular el ordenamiento territorial de la Provincia de Buenos Aires, en cuanto a su uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.

Se propone como objetivos la preservación y mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio; la creación de

¹ Se ha intentado tener a la vista dicha actuación, pero no ha sido posible hallarla debido a los múltiples cambios de oficinas y reparticiones en el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial. Tampoco ha sido posible la consulta o extracción de antecedentes en la Legislatura Provincial.

condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente; la preservación de áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines de un uso racional y educativo; posibilitar la participación de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial; propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de preservar y recuperar los valores ambientales.

Estas metas se intentan alcanzar mediante la consagración de los siguientes principios:

1. La Planificación urbana como proceso debe orientar las decisiones y acciones del sector público y encauzar al sector privado.
2. La subordinación del Plan urbano comunal a las normas territoriales de la Provincia y de la Región.
3. La integración regional intermunicipal: cuando las aglomeraciones o conurbaciones involucren a más de una jurisdicción, los Municipios deben actuar con criterio integral adecuando el esquema territorial y la clasificación de áreas según la realidad que presente su territorio.
4. La racionalidad en la implementación del Plan: la localización de actividades y la intensidad y modalidad de la ocupación del suelo se hará con criterio racional, a fin de prevenir o revertir situaciones críticas, evitando usos inconvenientes del suelo.

El proceso de ocupación del territorio debe planificarse y responder a una necesidad debidamente fundada. En virtud del principio de subordinación e integración regional requiere la aprobación del Poder Ejecutivo Provincial, a propuesta del municipio respectivo, por iniciativa de entidades estatales o de promotores privados, y fundamentarse mediante un estudio que, además de tomar en cuenta el plan regional, contenga como mínimo:

1. La justificación de los motivos y necesidades que inducen a propiciar la creación del nuevo núcleo urbano.

2. El análisis de las ventajas comparativas que ofrece la localización elegida en relación con otras posibles.

3. La evaluación de la situación existente en el área afectada en lo relativo a su uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.

4. La existencia de fuentes de aprovisionamiento de agua potable en calidad y cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de la población potencial a servir.

5. La factibilidad real de dotar al nuevo núcleo urbano de los servicios esenciales para su normal funcionamiento.

6. El plan director del nuevo núcleo que contenga las dimensiones, áreas, zonas y densidades de población propuesta, trama circulatoria y su conexión con el sistema urbano o subsistema a incorporarse, normas sobre uso, ocupación subdivisión, equipamiento, edificación del suelo para las distintas zonas, red primaria de servicios públicos, localización de espacios verdes y reservas de uso público.

Reglas idénticas se exigen para la ampliación de un área urbana, la creación o ampliación de zonas de usos específicos o para la reestructuración de núcleos urbanos.

El uso del suelo es el destino que establece el sistema jurídico para un espacio territorial determinado en relación al conjunto de actividades humanas que se desarrollen o tenga máximas posibilidades de desarrollarse en un área territorial.

El sistema legal en análisis organiza el territorio mediante la clasificación en áreas, zonas y espacios. Las áreas pueden ser rurales, urbanas, o complementarias. En las distintas áreas podrán localizarse zonas de usos específicos de acuerdo con la modalidad, tipo y características locales; las zonas pueden dividirse en distritos y subdistritos. También se exige la previsión de espacios circulatorios, espacios verdes y libres públicos y espacios parcelarios. Estas previsiones normativas se corresponden con los marcos conceptuales de la ciudad o de la vida urbana que expusimos en los subtítulos III.1.1 y III.1.2.

Las áreas se definen y clasifican en:

- Área rural: destinada al emplazamiento de usos relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal, minera y otros.
- Área urbana: destinada a asentamientos humanos intensivos, en la que se desarrollan usos vinculados con la residencia, actividades terciarias y de producción compatibles. Comprende dos subáreas la urbanizada y la semiurbanizada.
- Área complementaria: zonas circundantes o adyacentes al área urbana, relacionada funcionalmente.

Las áreas urbanas y complementarias conforman los centros de población y son partes integrantes de una unidad territorial.

Las subáreas se definen y clasifican en:

- Subárea urbanizada: son sectores continuos o discontinuos, donde existen servicios públicos y equipamiento comunitario para garantizar el pleno desarrollo de la vida humana. Para ello fija como indispensable: energía eléctrica, pavimento, agua potable y cloacas.
- Subárea semiurbanizada: son sectores intermedios o periféricos del área urbana, que constituyen de hecho una parte del centro poblacional por su utilización pero que sólo cuentan con parte de la infraestructura de servicios y equipamiento.

Las zonas se definen y clasifican en:

- Zona residencial: destinada a asentamiento humano intensivo.
- Zona residencial extraurbana: destinada a asentamientos humanos no intensivos de usos relacionados con la residencia no permanente, emplazada en contacto con la naturaleza, en el área complementaria o en el área rural.
- Zona comercial y administrativa: destinada a usos relacionados con la actividad gubernamental y terciaria, emplazada en el área urbana.
- Zona de esparcimiento: destinada principalmente a la actividad recreativa, con el equipamiento necesario. Puede emplazarse en cualquiera de las áreas.

- Zona industrial: destinada a la localización de industrias agrupadas, se pueden establecer en cualquiera de las áreas pero se deben tener en cuenta sus efectos sobre el medio ambiente, sus conexiones a la red vial y provisión de energía eléctrica, desagües industriales y agua potable. Las industrias molestas, nocivas o peligrosas deben establecerse en una zona industrial ubicada en área complementaria o rural circundada por cortinas forestales.
- Zona de reserva: sector delimitado en razón de un interés específico orientado al bien común.
- Zonas de reserva para ensanche urbano: destinado a futura ampliación del área urbana.
- Zona de recuperación: sector que en su estado actual no es apta para usos urbanos, pero que resulta recuperable mediante obras o acciones necesarias.
- Zonas de usos específicos: delimitada para usos del transporte (terrestre, marítimo o fluvial y aéreo), de las comunicaciones, de la producción y transporte de energía, la defensa, la seguridad y otros usos específicos.

Los espacios se definen y clasifican en:

- Espacios circulatorios: son vías de tránsito para vehículos y peatones; deben establecerse claramente en los planos de ordenamiento municipal la trama interna y la trama externa.
- Espacios verdes y libres públicos: sectores públicos en los que predomina la vegetación y el paisaje, cuya función principal es la recreación y la depuración del medio ambiente.
- Espacios parcelarios: sectores destinados a parcelas urbanas y rurales. Las parcelas urbanas se denominan espacios edificables.

Otro aspecto importante del régimen general, que suele ser objeto de excepciones, es la intensidad de la ocupación del territorio que se organiza en tres categorías:

- Población dispersa
- Población agrupada

- Población semiagrupada

La intensidad de ocupación se mide por la densidad poblacional por metro cuadrado. Se adoptan las fórmulas para calcular la cantidad máxima de personas por parcelas y los volúmenes edificables. El factor de ocupación total (F.O.T.) es el coeficiente que debe multiplicarse por la superficie total de cada parcela para obtener la superficie cubierta máxima edificable en ella. El factor de ocupación del suelo (F.O.S.) establece la relación entre la superficie máxima del suelo ocupada por el edificio y la superficie de la parcela. Ambos factores determinan los volúmenes edificables.

El plan de ordenamiento debe establecer para cada zona los máximos FOT y FOS en función de los usos permitidos, de la población prevista, de una adecuada relación entre espacios edificables y los verdes y libres públicos, del grado de prestación de los servicios esenciales y de la superficie cubierta por habitante que se establezca.

Las reglas sobre la subdivisión del suelo son minuciosas, fijándose parcelas mínimas para áreas urbanas y complementarias, que en ningún caso podrán ser reducidas por las normas municipales. Estas reglas de subdivisión quizás son las más afectadas por el uso espontáneo del suelo y para lograr regularizar jurídicamente el dominio se requiere de normas de excepción. Este desfasaje entre el sistema jurídico y la ocupación del territorio se debe, entre otros aspectos, a que la ley no tuvo en cuenta la cantidad de parcelas existentes, ni las formas y dimensiones de las manzanas. Es decir adoptó un modelo ideal sin considerar la necesidad de introducir un sistema legal que permita intervenir con políticas adecuadas sobre el territorio ya conformado con anterioridad al modelo seleccionado.

Se fija como infraestructura y servicios esenciales para el área urbana los siguientes: agua corriente, cloacas, pavimento, energía eléctrica domiciliaria, alumbrado público y desagües pluviales; para zonas residenciales extraurbanas: agua corriente, cloacas cuando la densidad neta prevista supere los 150 hab/ha, alumbrado público y energía eléctrica domiciliaria, pavimento en vías principales de circulación y mejorados para vías secundarias. En cualquier caso, cuando las fuentes de agua potable estén contaminadas o pudieran contaminarse fácilmente por las características del suelo, se exigirá el servicio de cloacas.

El equipamiento comunitario comprende las edificaciones e instalaciones destinadas a satisfacer las necesidades de la población en materia de salud, seguridad, educación, cultura, administración pública, justicia, transporte, comunicaciones y recreación. En cada caso, la autoridad de aplicación fijará los requerimientos mínimos, que estarán en relación con las dimensiones y funciones del área o zona de que se trate.

Se legisla sobre los clubes de campo, lugares donde pueden asentarse y los requisitos que deben acreditarse para su autorización.

La responsabilidad primaria de implementación del ordenamiento territorial recae a nivel municipal y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial. La ley en análisis define al ordenamiento territorial como el proceso de planeamiento físico, al conjunto de acciones político administrativa para la realización de estudios, la formulación y adopción de medidas específicas en relación con la organización territorial, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (nación, provincia, municipio) y en concordancia con las respectivas estrategias.

En este proceso deberá considerarse especialmente el sistema general de transporte y las vías de comunicación.

A estos fines se exige a los municipios que dentro de la oficina de planeamiento haya un sector que tenga a su cargo los aspectos técnicos del proceso de ordenamiento territorial del partido. Este proceso de planeamiento se instrumentará mediante la elaboración de etapas que serán parte integrante del plan:

1. Delimitación preliminar de áreas: se trata del instrumento técnico jurídico de carácter preventivo que tiene como objetivo reconocer la situación física existente en el territorio de cada municipio, delimitando las áreas urbanas, rurales y eventualmente las de uso específico; esto permitirá encauzar y controlar los cambios de uso y establecer lineamientos generales sobre ocupación y subdivisión del suelo.

2. Zonificación según usos: es el instrumento técnico jurídico tendiente a cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando su estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas, en especial las de tipo urbano,

estableciendo normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una de ellas.

3. Plan de ordenamiento territorial: organizará físicamente el territorio, estructurándolo en áreas, subáreas, zonas y distritos vinculados con la trama circulatoria y programando su desarrollo. Fijará sectores que deban ser promovidos, renovados, transformados, recuperados, preservados, consolidados o de reserva; determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuestas de infraestructura, servicios y equipamientos.

4. Planes particularizados: es el instrumento técnico jurídico tendiente al ordenamiento y desarrollo físico parcial o sectorial de áreas, subáreas, zonas o distritos, pudiendo abarcar áreas pertenecientes a partidos linderos.

Los planes de ordenamiento para entrar en vigencia deben ser aprobados por el Poder Ejecutivo Provincial.

Según los datos que se registran en la Secretaría de Asuntos Municipales, el proceso de planeamiento a nivel municipal no se encuentra totalmente cumplido, en efecto, sólo el 18% de los partidos han dictado el código de ordenamiento urbano y territorial cumpliendo con las primeras tres etapas, mientras que el 49% de los distritos han establecidos sus áreas, es decir, se encuentran en la etapa preliminar, y el 28% ha zonificado según usos, correspondiente a la segunda etapa. No existen registros oficiales de un 19% de los distritos por lo que se desconoce en qué etapa se encuentran.

IX.1.2 El régimen general y sus normas complementarias

Como se advierte de la descripción anterior, en la provincia de Buenos Aires se ha optado por un sistema de legislación concentrada² que determina los estándares a

² Se adopta este término para denotar que en la Provincia de Buenos Aires, tanto la Legislatura como el Poder Ejecutivo se arrogan la potestad de dictar las normas generales que actúan como leyes

respetarse en todo el territorio provincial para el asentamiento poblacional y la organización urbana.

En este sentido se fijan criterios para la clasificación del territorio en áreas y zonas, se establecen los índices para la determinación de los factores de ocupación y densidad poblacional según usos permitidos, la adecuada planificación de infraestructura, servicios y equipamientos, se exige una adecuada relación entre espacios edificables y espacios verdes o públicos, se intenta reglamentar en forma muy específica la subdivisión del suelo, se establecen requisitos muy estrictos para la creación, ampliación y reestructuración de núcleos urbanos o centros de población al igual que para la aprobación de los planes de ordenamiento territorial que deben dictar los municipios.

Esta legislación se inserta en la estructura social como un elemento de cambio con la finalidad de regular las nuevas condiciones socio-históricas surgidas a partir de las últimas décadas del siglo XIX, en especial en el territorio que conforma actualmente el AMBA³.

Al consultar los fundamentos de esta legislación, se pudo advertir que el Estado decidió intervenir sobre la situación creada en el territorio provincial, en especial, el área de conurbación de la ciudad de Buenos Aires, calificada de “calamitosa” y atribuida a la falta de previsión normativa respecto del ordenamiento territorial, que ha dado lugar a la formación de núcleos urbanos desproporcionados y desordenados con el consiguiente “desequilibrio” humano y económico⁴.

Igualmente imperiosa resultaba la preservación del uso productivo de la tierra rural, lo que llevó a fijar límites y controles a la transformación de esta tierra en parcelas de uso urbano evitando la tendencia exteriorizada en una constante disminución de las tierras destinadas a la explotación agropecuaria.⁵

marcos respecto de las cuales los Estados Municipales tendrían escasa posibilidad de ingerencia o modificación.

³ Véase capítulo IV.3.2.

⁴ Estos datos surgen de los fundamentos que acompañan al texto del Decreto Ley 8912.

⁵ Sin entrar a considerar los motivos que llevaron a establecer estas restricciones, cabe señalar que el sistema adoptado pareciera ser razonable. Al respecto la legislación española Ley 6/1998, establece que todo suelo que no sea urbano o merezca protección para el desarrollo urbanístico por sus valores o porque así lo establezca la legislación sectorial o la ordenación del territorio, **es urbanizable**. Este nuevo sistema ha sido criticado por los especialistas en ordenamiento territorial, quienes consideran falaz la afirmación: “a mayor suelo urbanizable menor será el costo de recuperación y por lo tanto

Sin embargo, al poco tiempo del dictado de este Decreto ley surge la necesidad de dictar nuevas normas de distintas jerarquías –leyes, decretos, ordenanzas generales, resoluciones, disposiciones– para ajustar su contenido a la realidad del uso y ocupación del territorio bonaerense.

De la observación del proceso normativo en esta materia ocurrido a partir de la sanción del Decreto ley 8912/77 se advierte una clara distinción entre el período no democrático, cuyo finalidad fue reestructurar el territorio urbano existente, y el período democrático, donde la finalidad perseguida es la readecuación del régimen normativo general a la realidad territorial marcada por los condicionamientos socioculturales y económicos.⁶

A continuación se detallan las normas más significativas dictadas durante el período 1978-2004 tomando en consideración estos dos hitos que coinciden con la aparición cronológica de las normas en cuestión.

IX.1.2.1 Enumeración de las normas dictadas en el período 1977-1983

- Ordenanza General 214/77: establece criterios para la aplicación de las normas municipales anteriores al Decreto Ley 8912/77, hasta tanto los municipios dicten sus ordenanzas de conformidad al art. 99.
- Ordenanza General 231/78: exceptúa del cumplimiento del Decreto Ley 8912/77 a la instalación de subestaciones transformadora de energía eléctrica que podrán localizarse en cualquier zona del área urbana o complementaria.

menor el precio de la vivienda”. Por el contrario esta posibilidad abre la puerta al descontrol de la forma urbana, a gravado por la ausencia de programación del suelo urbanizable, lo que acarrea dificultades de infraestructura, redes de comunicación y transporte, con aumentos desproporcionados en los costos e implementación de equipamientos y servicios públicos (Izquierdo Roncero, José Javier, “Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española”, *Ciudad y territorio*, Estudios Territoriales; XXXVI (139), 2004, pág. 53.

⁶ Es preciso señalar que –conforme describimos en el título IV.3.2– la materia en tratamiento había sido regulada por el gobierno nacional y provincial, especialmente en lo referente a reparto de tierras públicas, trazas de las ciudades o pueblos, usos permitidos y hasta obligatorios (el cultivo). Sin embargo, debido a las nuevas condiciones del territorio provincial a raíz de las masas migratorias, comienzan a dictarse normas aisladas a principios del siglo XX, pero ninguna con las características del Decreto Ley 8912/77, esto es, abarcando todos los aspectos del ordenamiento territorial. En este sentido, puede mencionarse como antecedentes normativos las siguientes Leyes y Decretos Leyes: 695, 3468, 3487, 4739, 7229, 8809, 8684.

- Ordenanza General 218/78: deroga las ordenanzas municipales sobre zonificación, uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo que no sean compatibles con el Decreto Ley 8912/77; para los casos en que no exista regulación rige directamente la normativa provincial y continúa la vigencia de normas municipales cuyos indicadores urbanísticos sean más restrictivos que dicho Decreto Ley.
- Decreto 266/78: aprobación de proyectos de subdivisión.
- Decreto 8975/78: establece pautas para la aplicación del Decreto Ley 8912/77.
- Decreto 9116/78: faculta a municipios para dictar ordenanzas. Autoriza a los intendentes a aprobar etapas de planeamiento en los municipios.
- Resolución 4/78 (MOP): pautas operativas.
- Resolución 6/78 (SU): normas para la obtención de convalidación técnica de los anteproyectos de clubes de campo.
- Resolución 321/78 (SU): aprueba normas para los casos que se rijan por el Decreto 4406/1971.
- Ley 9287/79: sustituye artículos de la Ley 5797.
- Decreto 96/79 (SU): normas para municipios que no cuenten con legislación de uso, ocupación y subdivisión del suelo.
- Decreto 1243/79: normativas para aprobación de planos para adquisición del dominio por prescripción veintañal.
- Decreto 569/80: autorización previa por parte de los municipios a la aprobación de planos para la construcción de edificios públicos.
- Decreto 2210/80: estableciendo la subdivisión de predios del estado nacional, provincial o municipal cuando existan viviendas no desmontables en ella.
- Ley 9533/80: régimen de los inmuebles del dominio provincial y municipal.
- Disposición 30/80: Normas sobre planos de subdivisión. Disposición 31/80: Normas de subdivisión de parcelas edificadas.

- Resolución 89/81 (SU): modifica artículo 2 de la Resolución 6/78.
- Decreto 2018/81 modifica el decreto reglamentario del Decreto Ley 8912/77, permitiendo a los municipios autorizar la remodelación o ampliación de una construcción existente cuando el factor FOS está excedido pero no el factor total FOT.
- Directiva 121/81: encomendando a las municipalidades su más decidida acción contra obras clandestinas.
- Decreto 1549/83: reglamenta el Decreto Ley 8912/77 para la fijación de los índices urbanísticos FOS Y FOT, definición de zonas y áreas, tramas circulatorias, subdivisión y creación o modificación de núcleos urbanos. Establece expresamente que sólo pueden autorizarse excepciones a dicha normativa razones de seguridad y defensa, mediante resolución del Poder Ejecutivo.
- Decreto Ley 10.019/83: reglas para parques industriales.

IX.1.2.2 Enumeración de las normas dictadas en el período 1984-2005

Durante el período democrático, las primeras normas reguladoras de la materia en la Provincia de Buenos Aires dejan subsistente el régimen del Decreto Ley 8912/77 aunque modifican o establecen excepciones en algunos aspectos, a la vez que, se avocan al tratamiento de temas específicos que aquella no contemplaba.

- Decreto 8056/87: autoriza excepciones a dimensiones parcelas para viviendas.
- Decreto 1372/88: establece excepciones al cumplimiento del artículo 55 del Decreto Ley 8912/77, para centros urbanos que son atravesados por circulaciones primarias o se han extendido sobre los accesos.

- Ley 10653: modifica el artículo 44 del Decreto Ley 8912/77; permite excepcionar el cumplimiento de los índices FOS Y FOT a las plantas de tratamiento de efluentes industriales en establecimientos radicados con anterioridad al Decreto Ley 7229/66.
- Ley 10764: modifica el artículo 24 del Decreto Ley 8912/77; otorga a la Legislatura Provincial la potestad para denominar a los nuevos núcleos urbanos.
- Decreto 1659/91: autoriza a los municipios a aprobar proyectos de vivienda de la operatoria FONAVI, aun cuando no satisfagan los recaudos establecidos en el artículo 2 del presente decreto, en lo que se refiere a dimensiones de las parcelas para viviendas.
- Decreto 3736/91: establece un régimen de reconstrucción urbana para asentamientos humanos en situación de precariedad, según facultad conferida por el artículo 102 del Decreto-Ley 8912/77.
- Ley 11.459: reglamenta la instalación de industrias⁷.
- Ley 11.723: sobre protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general⁸.
- Decreto 231/95: declara la emergencia habitacional y prevé la creación de Distritos de Urbanización Prioritaria.
- Ley 12.088: sobre habilitación de grandes superficies comerciales⁹.
- Ley 12.257: implementa el Código de Aguas en la Provincia de Buenos Aires¹⁰.
- Resolución (SU) 74/97: reglamenta los barrios cerrados.
- Decreto 27/98: reglamenta los barrios cerrados o urbanizaciones especiales.
- Decreto 996/01: reglamenta los Club de campo.
- Decreto 1727/02: crea Registro provincial de urbanizaciones cerradas. Deroga el art. 14 del Decreto 27/98.

⁷ Sancionada el 21/10/1993. Promulgada el 16/11/1993. Publicada BO el 10/12/1993.

⁸ Sancionada el 9/11/1995. Promulgada el 6/12/1995. Publicada BO el 22/12/1995.

⁹ Sancionada el 19/3/1998. Promulgada el 2/4/1998. Publicada BO el 14/1998

¹⁰ Sancionada el 9/12/1998. Promulgada el 26/1/1999. Publicada BO el 9/2/1999

- Decreto 1727/02 de Descentralización administrativa a los municipios del procedimiento de aprobación de urbanizaciones cerradas.
- Ley 13.127: modifica el artículo 60 del Decreto Ley 8912/77 sobre protección de espacios verdes.
- Ley 13.175: Ley de ministerio que atribuye al Ministro de Gobierno competencia para realizar la planificación, programación, ejecución y control del ordenamiento urbano y territorial de la provincia en coordinación con las jurisdicciones correspondientes y con los municipios.
- Ley 13.251: de promoción de pequeñas localidades bonaerenses.
- Ley 13.342 exceptúa la aplicación del Decreto Ley 8912/77 para la regularización dominial de los bienes inmuebles financiados por el Instituto Provincial de la Vivienda, pendientes de escrituración a la fecha de promulgación de esta ley, esto es, el 16 de mayo de 2005.

La enumeración que antecede no pretende ser taxativa sino meramente ilustrativa del fenómeno jurídico que se observa en esta materia, dado que la investigación exhaustiva de la normativa incluiría leyes y decretos específicos, resoluciones del Ministerio de Gobierno o del Ministerio de Obras y Servicios Públicos – cuando éste retenía tal competencia–, disposiciones de las distintas secretarías con incumbencias en esta materia. Atento a que en esta tesis no se pretende tal indagación, sólo se toman algunas de ellas para dar respuestas de los interrogantes planteados.

IX.1.3 Nociones sobre la excepcionalidad en materia de ordenamiento territorial

Del análisis de las leyes y decretos seleccionados y presentados en la lista surge que muchas de sus disposiciones son excepciones al régimen establecido en el Decreto Ley 8912/77, en tanto que permiten la no aplicación del régimen general, sea respecto de la zonificación, la densidad, las condiciones para la creación de nuevos centros de población, o de la subdivisión. En algunos casos la misma ley utiliza el vocablo “excepción”, por ejemplo y dentro del régimen que estamos analizando, el artículo 23 del decreto 3991/94 –reglamentario de la ley 24.374 establece que: *Los inmuebles que resultan beneficiados por aplicación de la Ley que se reglamenta o que pudieren resultar*

por subdivisión, quedan **exceptuados** de las normas del Decreto-Ley 8.912/77 y de las Leyes 6.253 y 6.254.

Como ya se adelantó en el capítulo II, no es muy clara la acepción jurídica del término “excepción”, el Derecho Procesal utiliza este vocablo como sinónimo de defensa que se contrapone las pretensiones del accionante dentro de una contienda judicial, se trata de una acepción con contenido técnico-específico que se emplea dentro del limitado alcance de la autorización legal. En el Derecho Administrativo, sin embargo, no existe consenso en cuanto a su pertinencia y delimitación.

Para ello es preciso retomar el interrogante: ¿qué función cumplen las normas jurídicas cuando prescriben sobre planificación urbana, en el ordenamiento jurídico argentino y en la estructura social? Ahora apuntaremos algunos aspectos de la realidad normativa para luego presentar las funciones y un balance del sistema jurídico en observación.¹¹

IX.1.3.1 Afirmaciones sobre el régimen normativo general

De la observación normativa surge inicialmente que la sola voluntad del legislador dirigida a modificar la organización del territorio no es suficiente, es decir, no cumple la función orientativa o persuasiva en esta materia. Se advierte que el cambio normativo debe ir acompañado de fuertes políticas e inversiones para obtener resultados efectivos sobre el territorio objeto de intervención. Como primera aproximación es posible afirmar que: la regulación jurídico formal en materia territorial es una variable dependiente de otros condicionantes que componen la lógica de la ocupación territorial y no a la inversa, como lo postula cierto sector de la doctrina legal (ver título II.3.2).

La coexistencia de esta legislación, que podría calificarse como desordenada y hasta contradictoria, surge frente a la escasez de tierras disponibles en determinados espacios geográficos de alta concentración humana como es el AMBA. En efecto, el problema que enfrenta el legislador es la elección adecuada del modelo de urbanización.

¹¹ Véase X.1.2.1 y X.1.2.2.

En la Argentina, al igual que en toda América latina, el desafío consiste en disminuir las distancias que existen entre los integrados y los excluidos de los beneficios de la vida urbana, entre conectados y desconectados, entre lo formal y lo informal, para provocar la conectividad del sistema urbano como un todo y, al mismo tiempo, anudar los fragmentos¹².

Las normas enumeradas corresponden al ámbito provincial dictadas a entre los años 1977 a 2005, lo que demuestra que el sistema general adoptado mediante el Decreto Ley 8912/77 ha sido objeto constatación de modificación. Esto nos ilustra respecto de dos circunstancias: la falta de adecuación de la normativa general al fenómeno que pretende regular, conforme ya se adelantó como hipótesis de trabajo, y la característica esencialmente mutable del territorio. Lo cual permite avanzar hacia la siguiente noción:

El territorio como objeto de regulación jurídica exige la construcción de criterios jurídicos que permitan su adaptabilidad a las características mutables de aquél, sin perder de vista los condicionamientos no jurídicos del sistema y el cumplimiento de las garantías constitucionales: a la vivienda digna, a la propiedad, a la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

En atención al recorte temporal efectuado en esta investigación y considerando el impacto que produjo la ley 24.374 respecto del sistema general adoptado por el citado Decreto Ley 8912/77, a continuación desarrollaremos y analizaremos su régimen. Seleccionamos este subsistema dentro del sistema jurídico general a modo de muestra válida para el tema en investigación: la posibilidad jurídica de excepcionar el régimen general en materia de ordenamiento territorial.

IX.2 LA REGULARIZACIÓN DOMINIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Según la información obtenida en los organismos oficiales de la Provincia de Buenos Aires, el régimen de regularización dominial legislado mediante la ley nacional

¹² Jáuregui, Jorge, *Estrategias de articulación urbana. Proyecto de gestión de asentamientos periféricos en América Latina. Un enfoque transdisciplinario*, Ediciones FADU, Difusión 16, Buenos Aires, 2003, págs. 8-9.

24.374 se aplica en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires como un régimen que excepciona la regulación general adoptada por el Decreto Ley 8912/77.

Esta ley es conocida como Ley Pierri, proyecto de los Diputados Pierri, Camaño, Balestrini y otros, considerado y aprobado por la Cámara de Diputados en la sesión del 2 de diciembre de 1993 y por el Senado el 7 de septiembre de 1994, promulgada parcialmente el día 22 del mismo mes.

Su artículo 5 prescribe que las provincias dictarán las normas reglamentarias y de procedimiento para su cumplimiento, teniendo en cuenta las normas de planeamiento urbano y procediendo en su caso, a un reordenamiento adecuado.

Asimismo, la ley 24.374 establece un régimen de regularización dominial, modificando en algunos aspectos la legislación del código civil en cuanto a la adquisición del dominio. Tiene como fundamento fáctico el problema de la propiedad de las tierras y de su ocupación por parte de una gran masa poblacional que carece de medios para la adquisición formal.

Cabe señalar que este sistema resultó muy criticado por algunos sectores de nuestro país y también por algunos juristas que la vieron como “una reforma al instituto de la usucapión a favor de ocupantes sin título, creando una irritante desigualdad con relación a los usucapientes de buena fe y justo título, considerando que atentaba contra derecho de propiedad al crear artificialmente un justo título al pretensor que acredite posesión pública, pacífica y continua”¹³.

Esta postura extrema se sustenta en la supuesta imposibilidad de modificar las formas de adquirir la propiedad consagrada en el Código Civil. Sin embargo, en este punto resulta clarificador recordar que el Código Civil argentino es de corte netamente liberal y que por ello protege los intereses de quienes han tenido acceso a la propiedad privada y deja fuera a los grupos sociales que no cuentan con los medios suficientes para constituirse en propietarios¹⁴.

¹³ Abatti, Luis E. y Allende, Osvaldo H. “Modificación del Código Civil a favor de ocupantes sin título. Régimen de excepción implementado por la ley 24.374”, comentario de la ley 24.374 publicado en ADLA LIV-D, págs. 4358-4362. El subrayado es nuestro.

¹⁴ Es interesante observar que la mayoría de las instituciones del derecho privado fueron diseñadas sin tener en cuenta uno de los problemas fundamentales de la conformación económica actual, donde el consumo convive con la pobreza más ominosa. En el derecho clásico, la propiedad, el trabajo, el

Por otra parte, el uso del término “artificialmente” denota un error de orden ontológico, ya que toda norma y en especial las normas jurídicas son creadas en forma artificial por el hombre, son producto de su cultura, es decir que la regulación legal es un producto social que responde a la necesidad de establecer un marco jurídico para los hechos sociales que por lo general aparecen antes que la norma.

Además dicha posición resulta contraria al mandato constitucional y a las normas internacionales que protegen el derecho a la vivienda digna de todo habitante del territorio nacional, derecho que también implica la adecuada protección de la vida y de la salud.

IX.2.1 El derecho a “la propiedad” o a “las propiedades”

En el mundo jurídico actual ya no es posible hablar de “la propiedad” sino de “las propiedades”, atendiendo a la multiplicidad de propiedades reguladas por el legislador contemporáneo. Dentro de esta pluralidad, hay algunos tipos de propiedades¹⁵, como por ejemplo los terrenos o lotes destinados: a la realización espectáculos públicos; a la extracción de minerales, tierra o arena; los cementerios privados; actividades industriales peligrosas o contaminantes, cuyo acceso no se puede dejar librado al mercado, sino que debe reforzarse mediante mecanismos jurídicos de protección al medio ambiente, de los recursos naturales y del equipamiento y servicios urbanos.

Es que la vivienda constituye un elemento esencial para el desenvolvimiento de las personas, en este aspecto la tierra es la unidad indispensable a los fines de establecer aquélla; el habitar conlleva el uso y la ocupación de un espacio territorial sin el cual no es imaginable la vida misma.

Señala Echeverría que la mayor parte de la vida de los seres humanos transcurre en las casas. Así como todas las actividades oficiales y buena parte de las actividades públicas se llevan a cabo en las plazas y en las ciudades, la vida privada e íntima se

contrato o la responsabilidad fueron instrumentados por sectores sociales con amplio acceso a esos bienes; por esa razón se piensa en el individuo “ya instalado en el bien”. La Propiedad se ocupa centralmente de los problemas de quien ya es propietario: el uso de la cosa y la exclusión de terceros que pudieran afectar ese uso. (Lorenzetti, Ricardo L., *Las Normas Fundamentales del Derecho Privado*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1998, págs. 51-52)

¹⁵ Lorenzetti, R, op. cit. pág. 64.

desarrolla en los ámbitos domésticos. Allí se adquiere la lengua materna, mediante cuyo aprendizaje se cumple una fase del proceso de normativización de la vida social – socialización primaria–; es el lugar fundamental para el descanso y reposo nocturno; allí se constituye un primer sistema de adscripción de identidad personal; también es el escenario de la contradicción y de la contraposición entre los individuos; la conservación y el desarrollo de la memoria colectiva comienza en los hogares; y en el aspecto económico es el primer ámbito de representación de la propiedad privada.¹⁶

Justamente las condiciones de “ese habitar” van a determinar la calidad de vida de los ocupantes del territorio. En este sentido podemos aventurar que: las normas jurídicas que regulan la organización territorial urbana tienden al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, en las diversas áreas en que divide al territorio.

Se puede afirmar que el régimen establecido por la ley en análisis consagra un modo diferente de acceso a la propiedad privada, alcanza a los ocupantes de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, cuando se acredite la posesión pública, pacífica, continua, y su causa lícita, durante tres años anteriores al primero de enero de 1992.

Esta ley fija un procedimiento para la inscripción del inmueble ocupado bajo dichas condiciones, en el Registro de la Propiedad mediante escritura pública donde conste que ésta corresponde a la ley 24.374, la inscripción se convertirá de pleno derecho en dominio prefecto transcurrido el plazo de diez años contados a partir de su registración¹⁷.

Pese a lo que sostienen Abatti y Allende, en cuanto a que se trata de una “creación legislativa” sin expresión de fundamentos jurídicos contundentes, que no tienen antecedentes en nuestra legislación y tampoco cuenta con la opinión favorable de la doctrina especializada en materia de derechos reales¹⁸, se advierte que la ley garantiza el acceso a la propiedad de la tierra y de la vivienda a sectores poblacionales que se ven imposibilitados de interactuar en el mercado formal.

¹⁶Echeverría, Javier, *Cosmopolitas domésticos*, XXIII Premio Anagrama de Ensayo, Anagrama, Barcelona, 1995, págs. 46-55.

¹⁷ Artículo 8 de la ley 24.374 modificado por ley 25.797 promulgada el 18 de noviembre de 2003.

¹⁸ Abatti, Enrique L. y Allende, Osvaldo H., op. cit. pag. 4359.

El problema vinculado al acceso a la vivienda familiar ha ocupado a los juristas del país, quienes habilitaron un giro interpretativo al esquema clásico del derecho a la propiedad consagrado constitucionalmente. En este sentido se ha dicho que “la protección de la vivienda familiar prevista en la Constitución Nacional, en las Constituciones Provinciales y en convenios internacionales suscripto por nuestro país, constituye un principio cardinal al que deben prestar acatamiento los tres Poderes del Estado”¹⁹. En virtud de ello se encomienda al legislador evitar todo aquello que impida un acceso real a la vivienda, como por ejemplo dificultades para la obtención de créditos o locaciones. Finalmente se dice que la garantía constitucional ampara no sólo a los dueños, sino también el derecho a la vivienda del que gozan legítimamente quienes no lo son.

En cuanto a las condiciones generales que establece la legislación provincial sobre ordenamiento urbano, la ley 24.374 es interpretada y aplicada –al menos en la Provincia de Buenos Aires– como un sistema de excepción a la ley de Ordenamiento Territorial²⁰, toda vez que se regularizan los asentamientos poblacionales tal como se presentan, es decir, sin exigir el cumplimiento de las pautas mínimas fijadas por el Decreto Ley 8912/77 para la creación, ampliación o reestructuración de nuevos núcleos urbanos, subdivisión de las parcelas, intensidad de ocupación e instalación de equipamientos e infraestructura básica.

En efecto el artículo 2 del decreto 3991/94 –ya citado– a los fines de llevar adelante la regularización dominial de la ley 24.374 establece como regla general que sólo quedan comprendidos los inmuebles que pertenezcan a las áreas urbanas de los municipios, pero luego agrega que: *La Autoridad de Aplicación, a este solo efecto, podrá considerar como urbanas aquellas áreas no urbanas en las cuales existan asentamientos poblacionales. Tal circunstancia se comunicará al municipio correspondiente con el objeto de coordinar acciones conducentes a la regularización del ordenamiento territorial.* Se trata de una norma que funciona como válvula de escape posibilitar la regularización dominial aun cuando las condiciones de los asentamientos no se encuentren en las zonas o áreas que establece el decreto ley 8912/77, lo mismo ocurre con los indicadores urbanísticos y las dimensiones mínimas de los lotes.

¹⁹ V *Jornadas Bonaerenses de Derecho Civil, Comercial, Procesal e Informático*, Junín, 1992, comisión 2.

²⁰ Según refieren los entrevistados en la Dirección de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires.

IX.2.2 Implementación de la ley 24.374 en la provincia de Buenos Aires

A fin de aplicar el régimen establecido en esta ley, la Provincia de Buenos Aires ha dictado una serie de normas jurídicas instrumentales que facilitaran el acceso a la titularización de la tierra por parte de sus ocupantes; a saber:

- Decreto 3991/94 determina que la Dirección de Tierras será la autoridad de aplicación de la ley 24.374 y establece las condiciones para acogerse a este régimen.
- Debido a inconvenientes operativos en la implementación del régimen se dicta el Decreto 2815/96, que cambia la autoridad de aplicación por la Secretaría de Tierras y Urbanismo, se crean los Registros Notariales de Regularización Dominial mediante convenio con el Colegios de Escribanos de la Provincia y se habilitan las “Casas de Tierras” en las jurisdicciones Municipales para agilizar y organizar la regularización.
- Decreto 3152/96 crea más Registros Notariales, esta vez en diversos partidos del AMBA.
- Decreto 2567/97 fija reglas referidas a valuación fiscal de los inmuebles a regularizar y la exención impositiva a fin de lograr la escrituración.
- Decreto 2583/97 instrumenta la erogación de fondos destinados a solventar los gastos de escrituración.
- Ante el crecimiento notorio de demandas se dicta el Decreto 1731/99 sobre mayor asignación presupuestaria para asegurar el funcionamiento del sistema y se modifica el Convenio celebrado con el Colegio de Escribanos.
- Decreto 3237/02 que establece una retribución única por parte del Estado que se fija en \$170 por cada escritura.
- Disposición 100/03 del Director Provincial de Tierras y Urbanismos sobre instructivo de Procedimiento Administrativo de trámites.

Como sabemos la ley Pierri es una ley nacional que se dictó con el objetivo de dar algún tipo de respuestas a una gran cantidad de familias con serias dificultades para acceder a la titularidad de las tierras donde ya tenían asentadas sus viviendas.

Para la implementación de los beneficios de esta ley las provincias debieron dictar las normas necesarias para llevar adelante los fines de esta política jurídica del Estado Nacional.

En la provincia de Buenos Aires se dictaron los decretos y disposiciones que acabamos de citar. Sin embargo, la ausencia de una planificación urbana que relevé primero y ordene después estos territorios dio lugar a nuevas tomas de tierras y a subdivisiones de las que ya estaban ocupadas, en contra de la finalidad del régimen de regularización propuesto por la ley.

En este aspecto volvemos a validar la afirmación de Forrester sobre la interacción entre los “bucles de retroalimentación” del sistema urbano, en efecto, con el régimen en análisis se produjo un aumento significativo en las posibilidades de acceder a la tierra urbana, esto fomentó la migración en las proximidades de los territorios informales dónde ya se había producido la ocupación espontánea de lotes o parcelas vacantes. Con lo cual, si bien se logró una masiva regularización en la titularidad de las tierras, aumentó la cantidad de nuevas tierras tomadas que no se encuentran en condiciones de regularizar. Un dato revelador de este efecto del sistema jurídico lo observamos en la configuración espacial que adquieren los asentamientos relevados en el AMBA, en especial los de la zona sur²¹, donde predominan los asentamientos asociados, satelizados y agrupados (73%).

También resulta revelador el siguiente dato: sobre un total de 119 Registros Notariales afectados a la regularización de inmuebles, distribuidos entre 39 partidos de la Provincia de Buenos Aires, el 40% de ellos funcionan en 9 partidos del AMBA:

- Almirante Brown: 5
- Berazategui: 5
- Esteban Echeverría: 5
- Florencio Varela: 6

²¹ Véase VIII.2.2.3. y tabla específica 6.

- La Matanza: 8
- Lomas de Zamora: 5
- Merlo: 9
- Moreno: 8
- Quilmes: 5

Esto evidencia que la ley tuvo un impacto cuantitativamente mayor sobre el área metropolitana que respecto de los demás partidos del territorio provincial.

IX.2.2.1 Resultado de las entrevistas

Con el fin de indagar sobre la aplicación del régimen de regularización dominial establecido por la ley 24.374 se realizaron entrevistas en la Dirección Provincial de Tierras y Urbanismo.

Esta Dirección a lo largo de los años ha sufrido modificaciones en su estructura y en sus funciones; en la actualidad depende de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda y se encuentra a cargo de la Dra. María de la Paz Dessy.

Las principales funciones que desarrolla son:

1) Regularización de los asentamientos informales mediante diversos mecanismos, como ser la expropiación para la vivienda familiar y única y el recupero de tierra ociosa.

2) Regularización dominial establecida por la ley 24.374.

3) Programas Arraigo²² y Familia propietaria²³.

²² Este programa se implementó mediante los decretos nacionales 2441/90 y 815/92 con el objeto de ceder las tierras fiscales a las familias asentadas en ellas.

²³ El art. 401 de la ley nacional 24.073 creó un fondo especial destinado a programas sociales en el conurbano bonaerense, para la ejecución de obras de saneamiento, infraestructura urbana, salud,

4) Asistencia urbana.

5) Instrumentación del Sistema Federal de Viviendas²⁴.

La implementación de la ley 24.374 se encuentra a cargo de la Dirección de Titularización de Inmuebles dependiente de la Dirección Provincial de Tierras y Urbanismo. La tarea comienza en el año 1996 y se dirige a las personas y familias sin posibilidad de acceder disponibilidad dominial sobre el terreno que ocupan sin título o con título imperfecto.

Los funcionarios y agentes que aplican la ley consideran que es un buen instrumento para colocar a los ocupantes en condición de propietarios luego de transcurridos 10 años desde la escrituración, mediante una tramitación rápida y expedita, sin necesidad de acudir a la justicia, salvo casos excepcionales de oposición de los titulares dominiales²⁵.

Señalan que el pico de requerimientos se formuló durante los años 1998 a 1999, período en el cual se efectuaron 40.000 escrituras.

Al momento de la entrevista²⁶, la base de datos registra 150.000 escrituras otorgadas y 60.000 en trámite; aunque la informante considera que existen otros casos que trataron de ingresar mediante otro plan o sistema, como ser, la expropiación o las leyes 23.073, 24.320 o 11.622.

La Dra. Dessy sostiene que no existe relación entre las normas jurídicas y la ocupación de la tierra. Considera que esto se demuestra con la cantidad de asentamientos

educación, seguridad, empleo, y todos aquellos compatibles con la reparación y garantía de los derechos humanos básicos. Por su parte, las leyes provinciales 11.247 y 11.423 al implementar la ejecución de dicho fondo crea los Programas “Familia Propietaria” y “Asistencia Financiera para la Reconversión Productiva”, en la zona no comprendida por los partidos indicados en el artículo 6° de la ley 11.247: Avellaneda, Almirante Brown, Berrazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, La Plata, Berisso, Ensenada y San Vicente.

²⁴ El Sistema Federal de Viviendas se creó mediante ley nacional 24.464 con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna, conforme lo previsto en el artículo 14 de la Constitución Nacional.

²⁵ Se informa que la tasa de judicialidad es menor del 1% ya que sólo se registraron 3 casos que llegaron a los Tribunales por cuestiones de condominio entre ocupantes y no por oposición de los titulares registrales del dominio.

²⁶ Fecha de la entrevista: 26 de abril de 2005.

irregulares, en su mayoría en el Gran Buenos Aires, refiere que la Dirección de Tierras y Urbanismos interviene en 840 asentamientos, de diversos tamaños y características, entendiendo que esta cantidad sólo representa el 20% de la totalidad de asentamientos existentes en la provincia. Por otra parte, en las ciudades del interior la Dirección interviene en 40 asentamientos, pero que al tratarse de zona rural las características son diferentes – la configuración espacial no tiene el aspecto de una villa– por lo general son viviendas rurales unifamiliares dónde la informalidad se deriva de la irregularidad dominial.

Respecto de los principales factores que inciden en la ocupación informal del territorio bonaerense, el funcionario entrevistado refiere que las normas jurídicas determinan la conformación del territorio en su deber ser, establece el uso urbano y conforma el Derecho Urbanístico. Entiende que esta construcción normativa funcionó relativamente bien hasta el año 1980; sin embargo, luego de la caída del régimen militar los procesos fácticos desbordaron el mandato legal, y aparecieron los asentamientos informales que construyen el territorio.

Por un lado, la crisis económica incide en una parte importante de la población que no puede acceder al mercado de la tierra; por otra parte aparecen los barrios privados, carreteras, avenidas, autopistas y hasta la instalación de cárceles que no respetan la legislación vigente. Se produce así en la ocupación del territorio provincial una disociación entre el deber ser y el ser ya que las normas jurídicas se vuelven de difícil cumplimiento frente a la realidad. Se observa también que existe un exceso en producción normativa y escasa gestión sobre el territorio.

IX.3 EL RÉGIMEN DE LAS URBANIZACIONES ESPECIALES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Como ya se adelantó en el título VII.3, las urbanizaciones especiales aparecen en gran escala en el territorio del AMBA a comienzo de la década de 1990. También se vio que la regulación jurídica específica de esta nueva forma de ocupación territorial estuvo

ausente hasta el año 1997, cuando la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires, dictó la Resolución 74/1997.

Con anterioridad a dicho régimen, los emprendimientos urbanístico se regían directamente por la Ley de Propiedad Horizontal 13.512, a excepción de los clubes de campo que tenían una regulación especial en el Decreto Ley 8912/77, reglamentado por el Decreto 9490/86.

Dentro del régimen de propiedad horizontal, el propietario adquiere el dominio sobre una unidad de aprovechamiento independiente pero inescindiblemente unido a una coparticipación en el condominio de indivisión forzosa, sobre lo que es común. Es claro también que este régimen se refiere a edificaciones en horizontalidad, donde cada propietario es condómino respecto del lote construido.

Conforme a la descripción efectuada en el título VII.3.2 los emprendimientos urbanísticos son una modalidad constructiva que ofrecen lotes dentro de un complejo cerrado que cuenta con distintos tipos de equipamiento y servicios, tales como, seguridad, espacios verdes, sede social, instalaciones deportivas, escuelas, estos varían según el tipo de emprendimiento y determina el costo de las expensas.

La implementación del régimen de horizontalidad en la Provincia de Buenos Aires para la regulación de los emprendimientos urbanísticos obedeció a la imprevisión normativa y a las reglas generales del Decreto Ley 8912/77 que permitía la subdivisión en fracciones cuyas unidades se adecuen al mínimo exigido, de este modo se puede operar jurídicamente sobre la parcela de forma autónoma, toda vez que está individualizada en el plano respectivo. Además se propició la aplicación e interpretación extensiva de las regulaciones sobre clubes de campo, aún cuando existen diferencias fundamentales entre éstos y un barrio privado, una ciudad privada, un country, definida por la habitación permanente de éstas últimas.

IX.3.1 Características de la regulación jurídica

La Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires, en uso de las atribuciones otorgadas por el Decreto 2815/96, dictó la Resolución 74/97.²⁷ Al poco tiempo mediante el Decreto 2568/97, se suprimió la norma que otorgaba tal competencia a la Secretaría de Tierras y Urbanismo y se atribuyó, a la Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales, la competencia para entender en los trámites de aprobación de emprendimientos urbanos gestionados mediante la ley 13.512.

Aun cuando este nuevo decreto no deroga la Resolución 74/97, ordena a la Secretaría de Tierras y Urbanismo que remita todas las actuaciones referidas a la aprobación de emprendimientos urbanos a la Subsecretaría de Asuntos Municipales; y en el mes de febrero de 1998 se dicta el Decreto 27/98, que no menciona a la Resolución 74/97, ni se expide sobre la derogación de la norma que se le opongan.

Esta aparente superposición normativa ha dado lugar a interpretaciones divergentes en cuanto a la coexistencia o no de tales normativas. Por aplicación de los principios de jerarquía normativa y de ley posterior, no quedan dudas de la primacía del Decreto 27/98 por sobre la Resolución 74/97. Atento a que se han aplicado y se aplican ambos regímenes normativos para la aprobación de los emprendimientos urbanísticos privados, a continuación realizamos una comparación entre ambos cuerpos normativos con la modificación efectuada por el Decreto 947/04, referida a la cuestión catastral, tomando en consideración ocho ejes temáticos:

Concepto normativo

Tanto la resolución 74/97 como el decreto 27/98 utilizan el término “Barrio Cerrado” para comprender a todas las urbanizaciones especiales y lo definen como todo emprendimiento urbano (según resolución) o urbanístico (según decreto) destinado al uso residencial predominantemente y equipamiento colectivo.

Localización y condiciones de aprobación

Permiten la localización de estos emprendimientos en zonas urbanas o complementarias, definidas por los municipios. El tratamiento es diferente para el área

²⁷ El citado Decreto reguló el régimen de regularización dominial descripto en el título IX.2.2, e incluyó entre las facultades de la Secretaría de Tierras y Urbanismo la aprobación de los aspectos urbanísticos de los emprendimientos urbanos gestionados a través de la Ley 13.512. Algunos especialistas consideran que esta incorporación no fue adecuada y que el organismo se excedió en sus atribuciones al dictar la Resolución 27/97.

rural, la resolución en principio no permite su localización en áreas rurales y exige el cambio normativo para dotar a la zona de los indicadores urbanísticos necesarios (FOS y FOT); el decreto permite su localización en área rural.

Para su aprobación la resolución establece los siguientes requisitos:

- ❖ Que el emprendimiento sea compatible con los usos predominantes del sector.
- ❖ Que se garanticen las condiciones de habitabilidad mediante la provisión de infraestructura y equipamientos.
- ❖ Realización del estudio de impacto ambiental que incluya aspectos urbanísticos, socioeconómicos y físicos del sector.

Por su parte el decreto agrega los siguientes requisitos:

- ❖ Prever la integración con el entorno urbano mediante redes viales, actuales o futuras.
- ❖ Forestación y mantenimiento de la red circulatoria.
- ❖ Impacto con relación a otros emprendimientos similares (no menciona la realización de impacto ambiental).

Cercamiento perimetral

En esta temática la resolución y el decreto son discordantes, en efecto, la resolución permite que el perímetro del barrio cerrado se materializarse mediante cercos²⁸ que no ocasionen perjuicios a terceros. El decreto exige que el cerramiento del perímetro sea transparente y prohíbe la construcción de muros, aun en el caso de forestar el cerramiento del perímetro.

Este tratamiento contradictorio respecto del cercamiento perimetral es quizás la fuente de los principales conflictos jurídicos, toda vez que el decreto tiene jerarquía normativa y debe imponerse al tiempo de regularizar las urbanizaciones, que por lo general, no cumplen con este recaudo. El sentido de la norma es evitar la segregación urbana respecto del entorno donde se emplaza y evitar que se produzca un efecto negativo con relación al crecimiento y desarrollo de la zona.

²⁸ El subrayado me pertenece.

Circulación perimetral, espacios verdes y públicos

Sobre el aspecto de la circulación perimetral, también existen diferencias notorias entre ambos sistemas normativos. La resolución sólo exige que se garantice la circulación perimetral, debiendo el emprendedor ceder los espacios necesarios para las calles, así como los espacios verdes públicos.

El decreto es más restrictivo, toda vez que establece que estos emprendimientos no pueden modificar ni afectar la trama urbana existente ni interferir en los futuros ejes de crecimiento urbano. Además de acreditar que el emplazamiento no afecta el eje urbano, la propuesta deberá ir acompañada de un estudio técnico referido al área de influencia que justifique la razonabilidad del proyecto, como por ejemplo, su alto valor paisajístico, la condición de predio de recuperación, o la ecuación económica financiera.

Recordemos que esta normativa se dictó cuando un alto porcentaje de emprendimientos ya se habían comercializado en el AMBA, y por lo tanto estos recaudos no les era exigibles.

Convalidación técnica

Tanto la resolución como el decreto prevén dos etapas para la convalidación o aprobación de los proyectos urbanísticos especiales, una preliminar de evaluación del proyecto que se denomina “prefactibilidad” y otra final que se denomina “factibilidad”.

La notoria diferencia entre ambos se encuentra en la posibilidad de adjudicar y publicitar el proyecto para a la venta, ni publicitarse, con la aprobación de la primera etapa, es decir, con la “prefactibilidad” que la efectuaba en dicho régimen de la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la provincia de Buenos Aires. El decreto omite toda mención sobre esta posibilidad, remita al cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 9404/86 para clubes de campo y establece que la convalidación técnica final habilitará la aprobación de los planos de subdivisión.

Esta omisión relacionada con el momento de publicidad y adjudicación puede entenderse como una permisividad desde la óptica del derecho privado, sin embargo, en materia de ordenamiento territorial podría implicar un serio riesgo de consolidación del proyecto sin el debido control de las autoridades públicas sobre la factibilidad del mismo.

Régimen de gestión

La resolución no menciona el régimen para la gestión del emprendimiento pero por aplicación del Decreto 281/96 en que se atribuye competencia a la Secretaría de Tierras y Urbanismo para intervenir en los emprendimientos gestionados a través de la Ley nacional 13.512. El decreto establece que los barrios cerrados deberán gestionarse mediante la Ley 13.512 o bien, se podrá optar por el régimen jurídico del Decreto 9404/86 referido a los clubes de campo.

Plano de mensura y subdivisión

La normativa en análisis no contiene indicación alguna con relación a la obtención del plano de mensura y subdivisión porque rige la disposición 824/91 de la Dirección Provincial de Catastro Territorial.

Para la expedición del certificado catastral de conformidad a la Ley 10.707, es necesario que el profesional habilitado que lleva a cabo la inspección acompañe una constancia de hecho sobre el estado constructivo del inmueble en cuestión; si está construido o en estado de habitabilidad, deberá agregar una declaración jurada de avalúo. Del informe debe surgir el cumplimiento de los requisitos establecidos por el artículo 6 del Decreto 2489/63, esto es, que las unidades exclusivas presenten independencia constructiva respecto de las partes comunes y la terminación de los servicios y partes comunes necesarios para su funcionamiento.

Si no están construidas las viviendas en las unidades funcionales el plano de subdivisión será aprobado en calidad de proyecto basado en el plano de obra aprobado también en tal calidad.

Reglamento urbanístico y de edificación

La resolución no contiene previsión al respecto.

El decreto exige para obtener la convalidación técnica final la presentación del reglamento urbanístico (indicadores) y de edificación al cual se ajustaran los edificios a construir: tipos de viviendas, materiales, altura máxima de edificación, retiros y toda otra norma destinada a obtener una tipología edilicia adecuada al predio y aprobado por el municipio donde se emplaza el emprendimiento.

De la comparación entre el régimen jurídico de la resolución 74/97 y del decreto 27/98, cabe destacar dos cuestiones terminológicas importantes: ambas utilizan el término “barrio cerrado” como sinónimo de emprendimientos urbanísticos especiales aunque en el mercado inmobiliario están bien diferenciados los distintos tipos de urbanizaciones (según se detalló en el título VII.3.2).

Al conceptualizar estos emprendimientos, la resolución utiliza el término “urbano” mientras que el decreto utiliza el término “urbanístico”. Esta diferencia incide directamente sobre la localización, toda vez que “urbano” haría referencia a la zona de uso residencial, mientras que el término “urbanístico” es más amplio y no hace referencia a localización específica, lo que permite modificar los enclaves de organización territorial con motivo de la autorización de un emprendimiento de este tipo en zona rural, zona extraurbana o zona de equipamientos, por ejemplo. En esta línea la resolución es más restrictiva en cuanto a la localización de los emprendimientos en zonas rurales; sin embargo, ambas normas posibilitan la localización mediante cambios normativos en los regímenes municipales. En estos supuestos podríamos ubicar parte de las normas de excepción que se dictan en el ámbito municipal (véase Tabla General 6, en VII.2.).

De la consulta en el organismo respectivo sobre la aplicación de esta normativa surge que:

De los 26 municipios tomados como objeto de investigación, 19 han obtenido convalidación provincial de Ordenanzas en materia de ordenamiento territorial para el período 1990-2005, un total de 212 ordenanzas (véase aquí Tabla comparativa 1). De los 19 municipios, 9 han obtenido convalidación en materia de urbanizaciones especiales y modificación de zona rural o complementaria a zona residencial extraurbana para el mismo período, un total de 64 ordenanzas (ver Tabla comparativa 2 en este título).

- No constan datos en cuanto a la provisión de equipamiento e infraestructura, según lo indica la normativa general (Decreto Ley 8912/77).

Por otra parte, la normativa es contundente en cuanto a la exigencia de transparencia del cercado, sin embargo, de las ofertas en el mercado inmobiliario consultadas surge como un elemento esencial la seguridad y aislamiento, brindados por el cerramiento perimetral aún sin aludir al mismo. En correspondencia con ello las normas fijan requisitos para garantizar la circulación perimetral espacios verdes y libres a fin de

evitar que los emprendimientos configuren islas urbanas dentro de ámbitos territoriales abiertos.

En este aspecto la legislación ha llegado, tal vez, demorada para evitar que tales segregaciones socio-espaciales se configuren. En efecto, el gran número de emprendimientos que no han sido presentados para su aprobación en el ámbito provincial puede explicarse, en parte, en estas exigencias normativas que no se cumplen y quieren evitar.

Por la aplicación del régimen de propiedad horizontal se flexibilizan las reglas generales en materia de subdivisión, cuyo artículo 6 del Decreto 2489/63 admite operaciones jurídicas sobre unidades funcionales en construcción o a construir, esto permitió la comercialización sobre fracciones de terreno sin construir tal como si se tratase de un loteo. Sin embargo, la normativa en análisis (resolución 74/97 y decreto 27/98) a la cual se agregó el Decreto 947/04, exigen que las obras de infraestructura y forestación, la red de circulación interna con salida a la vía pública y las instalaciones de uso común estén concluidas para la comercialización de los lotes construidos, a construir o en construcción. Desde el punto de vista del derecho privado, esta norma ha traído grandes inconvenientes al adquirente de lotes sin construir ya que no adquiere a su respecto un derecho real de propiedad cuando las urbanizaciones no han realizado tales obras, lo que impide la inscripción registral. Esta es la temática jurídica que tiene hoy mayor impacto entre los particulares que no han podido consolidar el dominio, en muchos de los casos porque el emprendimiento carece de convalidación estatal.

En efecto, el 70% de los emprendimientos ofertados y comercializados en el mercado inmobiliario en el período 1990-2005, carece de convalidación provincial²⁹, para su regularización la mayoría de ellos requiere de un cambio o modificación normativa en el ámbito municipal donde se localizan³⁰, e implican para el conjunto de la población un alto costo en materia de inversiones públicas –mantenimiento y conservación de vías de circulación– y consumo desmedido de energía (combustible para el parque automotor que se acrecienta y para calefacción de las viviendas por las zonas donde se emplazan). En ese aspecto la *deseconomía* territorial, de la que hablan los especialistas, es clara como

²⁹ Véase Tabla General 1, en título VIII.1.1.

³⁰ Véase Tabla General 6, en título VII.2

también la ineficacia del sistema jurídico para intervenir en el fenómeno de las urbanizaciones especiales.

Con esto queremos señalar que no se trata sólo del derecho de propiedad el que está en juego, sino también el derecho a gozar de un medio ambiente sano, ya que el desequilibrio en la organización del territorio afecta seriamente el medio ambiente a través del consumo irracional de los recursos naturales y de las fuertes desigualdades entre los ciudadanos de acceder a la tierra, a la vivienda digna y al habitar en zonas con indicadores de polución ambiental dentro de los estándares aceptados internacionalmente.

IX.3.2 Impacto cuantitativo de las convalidaciones provinciales en materia de urbanización especial y de regularización de asentamientos

Sobre la base de la información reunida en la investigación empírica, se elaboraron un conjunto de tablas con fines comparativos. Tablas generales con el total de ordenanzas municipales aprobadas o convalidadas por el Poder Ejecutivo provincial durante el período 1990-2005 correspondientes a cada partido que compone el AMBA, y tablas específicas donde se desagregan las ordenanzas municipales convalidadas en materia de urbanizaciones especiales y de regularización de asentamientos o aprobación de conjuntos habitacionales de interés social, para el mismo período. Debido a la extensión de ambas matrices y a fin de mostrar las conclusiones que arroja esta información en este título se presentan dos tablas comparativas, y se agregan las tablas iniciales en el Apéndice A.

Como resultado de aquellas matrices se presentan en este título dos tablas.

Tabla comparativa 1: se toma el total de ordenanzas municipales aprobadas por el Poder Ejecutivo provincial en la secuencia 1990-2005, de este universo se extraen dos muestras: el total de ordenanzas que corresponden a urbanizaciones especiales y el total de ordenanzas que se corresponden con regularización de asentamientos y/o conjuntos habitacionales.

Tabla comparativa 2: se engloban las distintas ordenanzas según contenido en ítems que se consideran representativos y se especifican la cantidad de aprobaciones o convalidaciones en cada caso.

El período seleccionado para esta observación comprende los años en que las urbanizaciones especiales han comenzado a tener impacto real en el territorio del AMBA, es aquí donde se advierte que la normativa específica (ver título IX.3.2) dictada en el período 1997-1998 es tardía y presenta bajas probabilidades de efectividad.

La fuente de información utilizada para formar el universo de convalidaciones es el SIOUT (Sistema de Ordenamiento Urbano y Territorial) desarrollado en la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Se trata de un proyecto que consiste en la digitalización de la normativa vigente en materia de ordenamiento territorial y uso del suelo en la Provincia de Buenos Aires y la creación de una base de datos utilizando como fuente el registro provincial de ordenanzas convalidadas y las fuente municipal al efecto, con el fin de generar una única base de datos con libre acceso. La información aquí volcada ha sido verificada y recepcionada en un acta por cada uno de los municipios incluidos, sin embargo, la información emergente de esta página es informativa y no tiene efecto normativo.

Tabla comparativa 1: Total de ordenanzas municipales del AMBA convalidadas por el Poder Ejecutivo Provincial según Decreto Ley 8912/77. Período 1990-2005

Partido	Ordenanzas convalidadas en materia de Ordenamiento Territorial 1990-2005	Ordenanzas convalidadas en materia de: Urbanizaciones Especiales 1990-2005	Ordenanzas convalidadas Regularización de asentamientos o Conjuntos habitacionales de interés social 1990-2005
Almirante Brown	0	0	0
Avellaneda	7	0	1
Berazategui	22	5	0
Esteban Echeverría	19	3	0
Ezeiza	13	3	1
Florencio Varela	6	0	1
General San Martín	0	0	0
Hurlingham	7	4	0
Ituzaingó	5	1	1
José C. Paz	1	0	0

Partido	Ordenanzas convalidadas en materia de Ordenamiento Territorial 1990-2005	Ordenanzas convalidadas en materia de: Urbanizaciones Especiales 1990-2005	Ordenanzas convalidadas Regularización de asentamientos o Conjuntos habitacionales de interés social 1990-2005
La Matanza	16	0	7
Lanús	0	0	0
Lomas de Zamora	1	0	0
Malvinas Argentinas	0	0	0
Merlo	0	0	0
Moreno	25	0	1
Morón	5	0	2
Quilmes	6	0	1
San Fernando	5	0	0
San Isidro	4	0	0
San Miguel	3	2	0
Tigre	0	0	0
Tres de Febrero	6	0	2
Vicente López	0	0	0
Pilar	38	5	2
Escobar	22	5	0
TOTAL	212	27	19

Tabla comparativa 2: Convalidaciones de ordenanza municipales del AMBA según tipo de prescripción normativa y tema específico. Período 1990-2005

TIPO DE NORMA	TEMA	CONVALIDACIÓN
MODIFICA USO	Zonificación según usos	9
	Agrega uso permitido	1
	Zona de reserva	1
	Delimitación de área	3
	Delimitación de zona	2
	Subdivisión de precinto industrial	2
DESAFECTA ZONAS O ÁREAS	Espacios verdes	3
	Zona industrial	3
	Zona de reserva	6

TIPO DE NORMA	TEMA	CONVALIDACIÓN
	Zona de esparcimiento	1
	Zona de recuperación	1
	Área complementaria	18
	Área rural	6
AFECTA O CREA ZONAS O ÁREAS	Zona residencial extraurbana	10
	Zona semiurbana	1
	Zona de club de campo	1
	Área residencial	7
	Área complementaria	1
	Área complementaria extraurbana	1
	Área complementaria residencial	4
	Área industrial	3
	Área industrial mixta	1
AUTORIZA EXCEPCIONES	Excepción art. 102 D.Ley 8912	1
AMPLIA ZONAS O ÁREAS	Ampliación de área urbana	11
DECLARA ZONAS O ÁREAS	Distrito industrial preexistente	4
	Zona de recuperación ambiental	1
ESTABLECE CARACTERÍSTICAS	Barrio industrial	1
	Zona residencial extraurbana	1
	Indicadores urbanísticos	4
MODIFICA, ENMIENDA O DEROGA ORDENANZAS	Aprueba Código de Ordenamiento Territorial	1
	Modifica Código de Ordenamiento Territorial	4
	Texto Ordenado del Código	1
	Enmienda Ordenanza	2
	Deroga Ordenanza	4
	Modifica Ordenanza	1
URBANIZACIÓN PRIORITARIA	Crea Distritos de Urbanización Prioritaria (DPU)	5
	Plan Federal Construcción de Viviendas	3
	Programa de mejoramiento de barrios (PROMEBA)	1
	Regularización dominial conjunto de viviendas	5
	Incluye barrio dentro de área suburbana	1
	Incluye en distrito urbanizado a "Villa Constructora"	1

TIPO DE NORMA	TEMA	CONVALIDACIÓN
	Indicadores para conjunto habitacional "Villa Constructora"	1
PROYECTOS ESPECIALES	Condiciones para preservar "Ciudad Evita"	1
	Proyecto para reserva de espacios verdes	1
	Distrito de diseño especial	1
	Plan para área central	1
	Equipamiento educativo y cultural	1
URBANIZACIÓN ESPECIAL	Zona o sector de urbanización especial	19
	Área complementaria club de campo	1
	Área complementaria barrio cerrado	2
	Cementerios privados	5
	Club de campo	5
SIN INFORMACION CLARA	El texto no resulta claro o no registra información, sólo consta el número de registro	20

IX.3.2.1 Resultados de la observación

Como ya adelantamos de los 26 partidos que componen el universo de observación, 19 han presentado y obtenido la convalidación provincial de ordenanzas en materia de ordenamiento urbano y territorial, durante el período 1990-2005. Desagregando los 19 partidos que han convalidado ordenanzas en materia de urbanizaciones especiales y en materia de regularización de asentamientos y/o conjuntos habitacionales, se obtiene:

- ✓ 3 partidos exhiben ordenanzas en ambas materias: Ezeiza, Ituzaingó y Pilar.
- ✓ 5 partidos exhiben ordenanzas en materia de urbanizaciones especiales y no en materia de regularización: Berazategui, Esteban Echeverría, Hurlingham, San Miguel y Escobar.
- ✓ 7 partidos exhiben ordenanzas en materia de regularización y no en materia de urbanizaciones especiales: Avellaneda, Florencio Varela, La Matanza, Moreno, Morón, Quilmes y Tres de Febrero.

- ✓ 4 partidos no exhiben ordenanzas en estas materias: José C. Paz, Lomas de Zamora, San Fernando y San Isidro.

Desagregando las ordenanzas en otras materias sobre ordenamiento urbano y territorial, se obtiene en orden decreciente:

- ✓ Predominan las ordenanzas referidas a la zonificación: afectación, desafectación, delimitación de zonas o áreas y de usos; suman un total de 99.
- ✓ Le siguen la urbanización especial: crea zonas o áreas de urbanización especial, áreas complementarias a barrios cerrados y clubes de campo, cementerios privados; suman un total de 32 ordenanzas.
- ✓ Sin información clara en cuanto al contenido: 20 ordenanzas. Aquí se agrupan los casos que por defectos en el registro o publicación de la convalidación no es posible establecer el contenido de la ordenanza, sea por ausencia total de referencia o sea porque se derogan o modifican ordenanzas anteriores sin especificar el tema.
- ✓ Ampliación de zona urbana y declaración de zonas preexistentes o de recuperación: 19 ordenanzas.
- ✓ Creación y/o declaración de zonas o distritos de urbanización prioritaria: 17 ordenanzas.
- ✓ Modificación, enmienda o derogación de ordenanzas en materia de ordenamiento urbano y territorial: 13 ordenanzas.
- ✓ Establece características de barrios, zonas o indicadores urbanísticos: 6 ordenanzas
- ✓ Proyectos especiales: 5 ordenanzas
- ✓ Autoriza excepción según artículo 102 del Decreto Ley 8912/77: 1 ordenanza.

Así se arriba a la siguiente aproximación cuantitativa:

Del total de 212 ordenanzas convalidadas en materia de ordenamiento urbano y territorial para el período 1990-2005, el 12% corresponde a ordenanzas en materia de urbanizaciones especiales (27 ordenanzas, ver tabla comparativa 2) y menos del 10% a

ordenanzas sobre regularización de asentamientos (19 ordenanzas, ver tabla comparativa 2). Mientras que el 47% se refiere a la zonificación (99 ordenanzas, ver aquí Tabla comparativa 2).

Aun considerando cierto margen de error que pueda presentar la fuente de información utilizada para la construcción de las tablas comparativas, esto es, en el proceso de digitalización normativa, la realidad normativa emergente demuestra la presencia de desajustes respecto de la realidad territorial en el AMBA.

Según se vio en el título VIII.3, en los partidos de la Zona Norte del área metropolitana domina la territorialidad especial, en efecto el 89% de las urbanizaciones que se ofrecen en el mercado se localizan en la zona norte y solo el 11% en la zona sur. Mientras que la realidad normativa muestra que del total de ordenanzas en materia de ordenamiento urbano y territorial convalidadas, en el período 1990-2005, el 10% se refiere a urbanizaciones especiales³¹ para la zona norte y el 5% para la zona sur (véase Apéndice A Tablas específicas 40 a 48).

En cuanto al grado de formalización de las urbanizaciones especiales, tenemos que sobre el total de 330 emprendimientos que ofrece el mercado inmobiliario para la zona norte del AMBA, sólo el 27% se encuentra convalidado y registrado en el ámbito de la autoridad de aplicación de las normas de ordenamiento urbano y territorial de la Provincia (véase Apéndice A Tablas específicas 25 a 35), y del total de 43 emprendimientos que ofrece el mercado inmobiliario para la zona sur del AMBA, sólo el 25,5% cumple con dicha condición legal (véase Apéndice A Tablas específicas 36 a 39).

De la confrontación de estos datos se constata la presencia de un bajo índice de formalización del proceso de ordenamiento y urbanización en el AMBA. Como corolario de ello se podrían arribar a las siguientes conclusiones.

³¹ Estas ordenanzas se refieren a creación de zonas, distritos y áreas para urbanización especial; desafectan zonas rurales o complementarias para urbanizaciones especiales, barrios cerrados o clubes de campo; también establecen características de los barrios cerrados y normas de preservación paisajística.

IX.4 CONCLUSIONES

El Estado provincial no cuenta con políticas claras ni con las herramientas necesarias para definir y regular jurídicamente el territorio del AMBA; de modo tal que probablemente las fuerzas del mercado inmobiliario y la escasez de tierras aptas para la construcción de viviendas sean las que impongan las reglas reales de uso y ocupación del territorio.

Por otro lado, la ausencia de intervención jurídica en el AMBA provocaría serios problemas para el desarrollo del sistema urbano y la desprotección de sus recursos naturales. Los conflictos y potencialidades que caracterizan a la AMBA (descriptas en el título VII.2.) corresponden a una realidad compleja donde coexisten territorios “fuertes” y territorios “débiles” (ver título V.1.2). Esta base empírica requiere de instrumentos jurídicos ajustados a la calidad sistémica de las áreas metropolitanas que contemplen el sistema urbano como comunidad, como sociedad y como forma (ver capítulo III).

En este sentido, la presente investigación se propone relacionar los aspectos históricos (tratados en el capítulo IV), sociales (tratados en el capítulo VI) y territoriales (tratados en el capítulo V) del sistema con los condicionamientos jurídicos (leyes, ordenanzas y aspectos singulares de los planes de urbanización) abordados en el presente capítulo a fin de elaborar y proponer un nuevo concepto jurídico sobre el fenómeno urbano (ver capítulo X).

CONCLUSIONES X

La construcción jurídica del fenómeno urbano. Elaboración de un nuevo concepto jurídico

X.1 LOS CONDICIONAMIENTOS URBANOS EN LA ESTRUCTURA DEL AMBA

Para concluir el trabajo consideramos imprescindible evaluar los temas abordados para la elaboración del problema de tesis y su tratamiento. Conforme expusimos en la Introducción, el tema principal de la presente investigación se relaciona con la validez empírico-teórica de las normas de excepción al régimen general de ordenamiento urbano en el sistema jurídico argentino.

Como adelantáramos en el título II.4 el problema consiste en indagar sobre la necesaria presencia de la ley¹ para la conformación de las ciudades. A estos fines tomamos como punto inicial el siguiente enunciado:

“Los Estados provinciales gozan de potestades o poderes para regular respecto de la división, delimitación, uso, ocupación, zonificación, explotación y conservación del suelo y los demás recursos naturales que se encuentran dentro de su territorio”.

¹ Aquí el término “ley” se emplea en sentido formal, es decir, emanada del órgano con competencia legislativa y mediante el procedimiento preestablecido; y en sentido material: normas con sustancia legislativa, esto es, aquellas que crean, modifican o extinguen derechos de manera general y abstracta aunque emanen de otros órganos del estado.

Para evaluar la validez de este enunciado analizamos las teorías y propuestas de diversas disciplinas que nos permitieron determinar sobre el origen de esta potestad y las funciones que cumplen estas normas en estructura social. A continuación exponemos las conclusiones a las que arribamos luego de confrontar los enunciados hipotéticos con la base teórica y con los elementos empíricos.

Con el desarrollo de los elementos teóricos, efectuado en el capítulo III logramos ilustrar cómo el fenómeno urbano, por su complejidad y diversidad, es objeto de estudio de diversas disciplinas y por qué las propuestas teóricas dirigidas a describir, explicar y predecir sobre éste fenómeno social nos lleva a aceptar *a priori* el abordaje interdisciplinario.

Por otra parte, aun cuando se considere que la ciencia jurídica, a través de la dogmática jurídica, elabora conceptos y teorías que se utilizan en la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico vigente, el conocimiento histórico sobre la conformación sociocultural del territorio resulta indispensable al tiempo de realizar construcciones jurídicas destinadas a intervenir en dicho fenómeno. En efecto, el breve recorrido que efectuamos en el capítulo IV, en especial el referido a la ocupación del territorio rioplatense, nos ha permitido reflexionar sobre los alcances y los efectos del fenómeno migratorio en la conformación urbana del país en especial en el AMBA.

Los capítulos V y VI nos proporcionaron claros elementos conceptuales para esclarecer cuáles son los elementos fundamentales que se conjugan en la territorialidad y en la lógica de ocupación de las tierras.

Precisamos el objeto de nuestra investigación empírica, mediante la definición de dos nociones: “territorialidad informal” y “territorialidad especial”. Para ello recurrimos a la comprensión de las manifestaciones territoriales dominantes en una y otra forma de ocupación del territorio en el AMBA que predominó a partir de la última década del siglo XX.

La necesidad de construir estos conceptos surgió de la constante mención de las expresiones: “ocupación informal”, “ciudad informal”, “informalidad” o “regularización urbana”, para referirse a los asentamientos en zonas o barrios carenciados, y “urbanización exclusiva” o “urbanización especial” para referirse a los barrios privados o cerrados, las chacras y clubes deportivos o náuticos. Tanto los investigadores como los

teóricos que abordan el estudio de ambos fenómenos utilizan dichas expresiones sin precisar, ni ocuparse del contenido conceptual de los términos. En este contexto consideramos más apropiadas las expresiones “territorialidad informal” y “territorialidad especial”, y las precisamos mediante la definición conceptual de ambos términos.

X.1.1 De la ruralidad a la urbanidad informal

Considerando el proceso urbano en la región rioplatense, desde la perspectiva histórica, estamos en condiciones de sostener que, con anterioridad al fenómeno migratorio masivo, el territorio que comprendía el Virreinato del Río de La Plata era predominantemente rural, aun cuando la conquista española se sustentó en la fundación de ciudades, porque el acto fundacional fue formal más que real. Es así que observamos, en la legislación de esa época, la presencia normas jurídicas referidas a la traza urbana y especialmente a los fundos rústicos o de labranza y la ausencia de políticas de planificación territorial. Esta ideología y esta práctica de ocupación del territorio se prolongaron durante los siglos XVIII, XIX y comienzos del XX, porque hasta ese entonces la ciudad de Buenos Aires sólo constituía en centro de enlace con España. Tanto es así que esta la ciudad y su *hinterland* no se encontraban en condiciones para recibir el contingente humano que llegaba de ultramar. De esta forma comienza una impronta territorial basada en la improvisación y en la precariedad de las condiciones de habitabilidad de los recién llegados, situación que se reitera en cada movimiento migratorio, sea externo o interno.

Es decir que, salvo políticas aisladas referidas a problemas urbanos muy puntuales –como por ejemplo qué hacer con los residuos–, la ciudad y el territorio aledaño que crecieron en forma desmedida, la ocupación del territorio se efectuó sin planificación estatal bajo el designio de los intereses de quienes detentaban la propiedad de la tierra.

Así advertimos una fuerte correlación entre la ocupación territorial de la conquista española y la ineficacia de la legislación que, en materia de planificación urbana, se había adoptado la provincia de Buenos Aires.

En efecto, con los resultados de la investigación empírica (ver capítulo IX) constatamos que las normas jurídicas aparecen después que el fenómeno urbano está consolidado y que en muchos de los casos presenta conflictividades casi insolubles. Además de la temática abordada en esta tesis identificamos otros ejemplos normativos vinculados a: la radicación de industrias, a la preservación del medio ambiente, el código de aguas, la instalación de grandes superficies comerciales, el tratamiento y disposición de residuos, el arbolado de espacios públicos. Materias que, además, resultan de difícil articulación con los Estados municipales quienes conservan potestades originarias y concurrentes en materia de organización territorial y preservación de los recursos naturales y del medio ambiente.

X.1.2 De la centralidad al desequilibrio del sistema

En este sentido nos resultó valioso conocer la estructura urbana del AMBA (capítulo V, en especial título V.4.2) que se caracteriza por la centralidad del sistema urbano, en el cual la Ciudad de Buenos Aires se extiende en forma concéntrica, radial y tentacular sobre las tres coronas que conforman la conurbación metropolitana.

La saturación del centro urbano provocó un proceso de expansión-densificación que se intensifica en dirección a la periferia del aglomerado y su entorno periurbano. Esa tendencia explica el florecimiento de nuevos centros de oferta de bienes y servicios en los anillos más alejados del área central.

Se trata de un sistema abierto y de carácter nodal, que se encuentra en intercambio con el contorno y en interacción con él, donde el punto central se relaciona con todas las entidades locales, mientras que éstas mantienen escasa relación entre sí.

Este sistema de ciudad presenta características singulares, pues si bien la ciudad central es de rango mundial porque concentra: la población, las instituciones de altos estudios y el mercado financiero, y retiene la capacidad para generar innovaciones intelectuales y culturales y de ponerlas en práctica; su entorno –conformado por el territorio de los municipios del AMBA– sólo logra reproducir aquel sistema en algunos aspectos reteniendo la población expulsada del área central y generando grandes espacios

con ocupación territorial polarizada entre la ocupación informal y las urbanizaciones exclusivas.

Entendemos que para lograr el equilibrio del sistema –en tamaño, distribución y conexión– tanto el Estado provincial como los municipios involucrados deben intervenir en la interacción mediante promociones, inversiones y oferta de servicios. La intervención estatal evitará que la conurbación del Gran Buenos Aires funcione como barrera para el ingreso de innovaciones en las otras dos regiones que configuran espacialmente el territorio provincial.

En cuanto a la estructura socioeconómica de la región, evidenciamos las desventajas y las necesidades que presenta el territorio provincial del AMBA respecto de la ciudad nodal.

Para lograr estabilidad y crecimiento del AMBA se impone en forma prioritaria la planificación integral y racional del territorio. En este sentido las políticas, las intervenciones y las inversiones estatales deben dirigirse a la integración y recuperación de las diversas áreas urbanas y suburbanas degradadas por el uso indiscriminado de los particulares, la inactividad estatal antecedente y la deficiencia de la legislación en la materia.

X.1.3 Funciones de las normas sobre ordenamiento territorial y urbano

Como sabemos, la concepción funcional del derecho supuso un enriquecimiento de la tradicional visión estructuralista, que posicionó al derecho como elemento de una estructura social estática. Preguntarnos por las funciones del derecho implica observar la dinámica entre las relaciones de los sujetos que se valen de él y los fines que persiguen o el sentido que orientó al legislador para su promulgación.²

Utilizando esta posición que redimensiona las funciones que cumple el derecho en la estructura social, estamos en condiciones de afirmar que las normas en materia de ordenamiento urbano y territorial cumplen funciones primarias y funciones secundarias.

Como funciones primarias identificamos las siguientes:

² Soriano, Ramón, *Sociología del Derecho*, Ariel Derecho, Barcelona 1997, pág.381.

- La función de organización.
- La función orientativo-persuasiva.
- La función legitimadora del poder.

Y como función secundaria identificamos:

- El tratamiento de conflictos declarados, en tres de sus variantes: enfrentamiento, aceptación y absorción, y generación de más conflicto.

La función de organización ordena y jerarquiza los intereses sociales y los intereses individuales referidos al uso y ocupación de la tierra y al ejercicio de la propiedad privada, mientras que la función orientativo-persuasiva mediante la concepción de un modelo urbano –por ejemplo cuadricular, radiocéntrico, desconcentrado, tentacular– y la fijación de mecanismos para que esas normas sean cumplidas.

También identificamos la función legitimadora del poder, que muchos autores le reconocen al derecho, vinculada al enunciado inicial:

“Los Estados provinciales gozan de potestades o poderes para regular respecto de la división, delimitación, uso, ocupación, zonificación, explotación y conservación del suelo y los demás recursos naturales que se encuentran dentro de su territorio”.

En efecto, en las democracias parlamentarias actuales el poder es legítimo si se conforma a derecho en un doble sentido: el acceso al poder en virtud de una regla de derecho y el ejercicio del poder conforme a las reglas de derecho. Ahora bien, esta legitimidad que se denomina formal, no basta para sustentar al poder sino que se exige la eficacia de las fórmulas jurídicas y la participación de los ciudadanos en su aplicación.³

³ Hoy se demanda un nuevo tipo de legitimidad, que podríamos llamar participativa, ya que no basta el acceso legal al poder, ni el ejercicio reglado él, si los ciudadanos no toman parte –mediante su representación real y fiable– en los casos y órdenes donde se producen las decisiones políticas (Soriano, Ramón, op. cit, pág. 390)

Como resultado de nuestra investigación concluimos en que la eficacia de las normas jurídicas en materia de ordenamiento urbano y territorial se relaciona en forma directa y proporcional con la representación real y fiable de los ciudadanos que se verán afectados por la intervención o modificación territorial.

Sin embargo, en el sistema jurídico bonaerense se observa que aun en aquellos cuerpos legales donde se prevé la participación de los ciudadanos⁴, estos mecanismos no son llevados a la práctica en la forma adecuada; por ello estamos en condiciones de afirmar que la legislación y las políticas que orientan el ordenamiento urbano y territorial en la provincia de Buenos Aires carece de legitimidad social, esto dificulta el cumplimiento de la función orientadora o persuasiva de sus normas.

El tratamiento de conflictos declarados⁵ cumple una función de tipo secundaria o latente en esta materia, es decir que, esta función no está diseñada por los órganos encargados de generar y gerenciar el sistema jurídico en el sentido que en las siguientes variantes:

- Se sostiene que el enfrentamiento es una de las formas en que en derecho aborda los conflictos declarados, y que aparece cuando la razón del conflicto no se acomoda al sentir de la sociedad (en sistemas políticos democráticos) o a los intereses del poder dominante (en sistemas políticos dictatoriales).

Para nosotros la sanción del Decreto Ley 8912/77 respondió a un enfrentamiento entre el poder político dominante y los serios conflictos producidos en el AMBA a raíz de las migraciones internas, el empobrecimiento de la región y la escasez de viviendas urbanas. Sin embargo, esta política de enfrentamiento no ha logrado modificar la realidad urbana y su entorno, por el contrario provocó el acrecentamiento de la territorialidad informal.

⁴ Podemos citar como ejemplos en la normativa municipal los supuestos en que se solicita localización de actividades que no se corresponden con la zona, o se trata de actividades molestas, o cuando se solicita la instalación de negocios en zonas residenciales, en todos estos casos se posibilita la intervención de los vecinos mediante la apertura de un registro de oposiciones, o mediante una encuesta que se lleva a cabo por inspectores del municipio en las zonas afectadas por la actividad a localizar.

⁵ Expresión utilizada por Ferrari, Vincenzo (*Funciones del Derecho*, Debate, Madrid 1989, pág. 114) en lugar de “resolución de conflictos”, aquella es más genérica e incluye la posibilidad de que el mismo derecho sea también un factor o causa de conflicto.

- Otra variante en el tratamiento de los conflictos declarados es la aceptación y absorción del conflicto. Esto se logra mediante el dictado de nuevas normas reguladoras que compongan la situación emergente. Conforme a la descripción de algunos elementos del sistema jurídico (véase capítulo IX), advertimos que la legislación dirigida a la regularización dominial y los programas dirigidos a mejorar viviendas precaria y a ofrecer viviendas sociales busca absorber parte de la conflictividad social emergente entre las pocas tierras disponibles, la falta de políticas en materia de tierra subocupada y ociosa, y los altos índices de población con problemas habitacionales y de empleo (capítulos VI y VII).

- La generación de más conflicto es otra reacción posible frente a conflictos declarados. Este supuesto no hay una adecuación o adaptación del derecho a la generalidad de los sectores donde se aplica. Entendemos que esta función cumple la actual la legislación en materia de urbanizaciones especiales, debido a la demora en la regulación jurídica del nuevo fenómeno, una gran mayoría de emprendimientos no se encuentra en condiciones reales de dar cumplimiento a esta legislación, lo que genera conflictos para la adquisición de la propiedad y para la efectiva inversión en infraestructura y servicios necesarios.

X.1.4 Balance de la aplicación del sistema

El sistema general implementado por el Decreto Ley 8912/77 adopta el modelo utópico de la ciudad racionalmente planificada para la organización del territorio en la provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, hemos constatado que la organización real del territorio bonaerense se corresponde con los condicionantes históricos, geográficos y sociales analizados en la segunda parte de esta tesis y que la legislación utópica ha desajustado aún más aquella organización espontánea o planificada de los particulares. Es así que este modelo necesita ajustes para lograr armonizar e intervenir en las lógicas de la ocupación territorial dominantes. La propia legislación que aludimos demostró prematuramente la necesidad de adaptación cuando debieron dictarse normas de excepción al modelo racional utópico.

Aunque las estrategias desarrolladas –en especial las del período democrático– no resultaron adecuadas, permitió la consolidación del fenómeno espontáneo generado por el diseño de los particulares. Consideramos que esta política se comporta como obstáculo o barrera que impide el crecimiento planificado, sustentable y equilibrado del sistema urbano en la provincia de Buenos Aires.

Según expusimos en el título III.2.3, las funciones sociales en la ciudad posindustrial e informacional se han visto redefinidas, ahora es el centro del consumo dirigido y en su seno se está gestando la sociedad urbana⁶. Su núcleo no se halla ya en la ciudad histórica, construida en un territorio delimitado, ni es la industria el factor decisivo de localización o gestión urbana, sino que los procesos de información que rigen la tecnología de gestión y comercialización determinan hoy la organización urbana⁷.

Aun cuando las funciones tradicionales continúan cumpliéndose, éstas ceden lugar a nuevas agencias o actores que modifican la lógica de la ocupación de la ciudad. En el caso del AMBA las nuevas inversiones inmobiliarias concebidas a partir de la década de 1990, produjo esta redefinición de la ciudad nodal (ver capítulo VII.3). Aparece así una ciudad disgregada, donde el centro importa sólo en algunos aspectos de la vida social, donde los límites físicos ya no están bien delimitados, donde los usos del suelo pueden

⁶ Lefebvre, Henri, *La revolución urbana*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, pág. 10.

⁷ García Canclini, Néstor, *Imaginarios Urbanos*, Eudeba, Buenos Aires, 1999, págs. 85-86.

variar en forma notable y rápida generalmente sobre la base de los intereses del mercado inmobiliario y no de las características del suelo o de sus posibilidades ambientales.

Si la legislación pretende modificar o intervenir en el sistema urbano, debe considerar al menos algunos de los modelos que se han elaborado para dimensionar los factores de localización urbana (véase capítulo III.3.2.). El análisis de la forma urbana, de las funciones y de la eficiencia incorpora una conceptualización espacial, relacionante y dinámica en términos de un proceso social concreto. Adoptando la postura de Rofman, diremos que el estudio del AMBA nos ha permitido constatar que la organización del espacio no es autónoma, casual ni está aislada del contexto económico-social en que se origina e inscribe. Sino que la organización espacial produce efectos en dos niveles, sobre el mismo sistema económico-social condicionando y limitando su libre desenvolvimiento, y sobre la misma organización espacial en su futuro desarrollo, dado el principio de inercia característico en la acumulación temporal de los fenómenos localizados.

El cumplimiento de las funciones de canalización de conflictos y orientación de conductas se corresponden con la eficiencia del modelo urbano y con la legitimidad social que goza el poder que impone las normas sobre ordenamiento urbano y territorial.

Es ahora cuando resulta crucial poner a prueba los enunciados de la primera hipótesis que orienta este trabajo, referida al contenido material de aquellas normas y su relación con los procesos históricos, geográficos y sociales. Consideramos que esclarecimiento de estas cuestiones resultan indispensables para evaluar la validez del sistema jurídico general que regula esta materia y de las excepciones al mismo.

X.2 CONFRONTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

Adoptamos para esta tarea la concepción hipotética de la ciencia que supone admitir, que la mayoría de los enunciados científicos, en un momento determinado de la historia, son aceptados por los hombres de ciencia a título de hipótesis y no de enunciados justificados. En este sentido aparece como razonable y ético tomar conciencia de que las teorías sociológicas, jurídicas o económicas –para mencionar algunas– son conjeturas

provisorias acerca de cómo funciona la realidad, y que además debemos estar dispuestos a abandonarlas para dar lugar a mejores aproximaciones.

En esta línea epistémica es que proponemos confrontar las hipótesis que orientan el trabajo de tesis con los resultados que arrojó la observación empírica de los fenómenos estudiados (capítulos VII, VIII y IX).

X.2.1 Estructura urbana, procesos históricos y normas jurídicas de intervención territorial

Así como las estructuras urbanas responden a un conjunto de procesos históricos, geográficos y sociales; el contenido de las normas jurídicas de organización y planificación urbana está condicionado por aquellos procesos, que se producen en la región donde se asienta la ciudad.

A su vez los distintos grados de efectividad y de eficacia de estas normas provocan modificaciones o alteraciones en el desarrollo histórico, geográfico y social de la ciudad.

Las normas dictadas desde fines de la década de 1970 en adelante, en materia de ordenamiento urbano y territorial, adscribieron al modelo utópico racional de ciudad lineal que implicó ausencia de valoración de los procesos preexistentes de conformación del territorio bonaerense.

La territorialidad informal y la territorialidad especial que se manifiestan en el AMBA, a partir de la década de 1990, responden básicamente a tres lógicas dominantes:

- Los patrones de apropiación de la tierra heredados de la época colonial
- Los flujos de intercambios entre la ciudad nodal y su periferia
- La nueva estratificación social producto del proceso de empobrecimiento de grandes capas de la población.

En efecto, vimos como en las distintas etapas de la conquista española la apropiación de la tierra por quienes detentaban el poder en representación del rey era una de las mercancías más preciadas, pero su valor se sustentaba en los recursos

naturales, en especial minerales, y la mano de obra esclava de los aborígenes que las habitaban.

Justamente se adoptó el sistema de ciudad territorial, es decir, lugares estratégicos que servían de enclave para dominar el territorio circundante (aun desconocido). También sostuvimos que la conquista se llevó adelante mediante la fundación de ciudades, cuya ocupación no se verificaba en todos los casos, sino que era una declaración formal mediante la cual el conquistador incorporaba el dominio de ese territorio al patrimonio real, y se repartían algunos solares a la población que se instalaba al sólo efecto de instalar una vivienda y realizar tareas de labranza, lo demás pertenecía a la corona.

Esto favoreció al sistema terrateniente, que prevalece ya en la última etapa de la conquista y luego de la independencia en la etapa de colonización, cuando grandes extensiones de tierra pertenecen a pocos propietarios privilegiados.

Este sistema se intentó revertir a principios del siglo XX con el auge del modelo económico agro-exportador y la necesidad de incrementar las tierras cultivadas en el país. Para ello se llevaron adelante políticas de fomento de la inmigración mediante leyes que promovían el acceso a la tierra de labranza. Sin embargo, estas políticas no se cumplieron como estaban previstas, sino que sólo se logró el arribo masivo de población extranjera, mas no se les posibilitó el acceso a la tierra necesaria, sino que se implementó el sistema de arrendamiento por parte de los terratenientes, quienes para esta época hipotecaban o vendían estas tierras en el mercado europeo.

Con la llegada de los inmigrantes las principales ciudades del país se vieron desbordadas en su capacidad para el alojamiento y la absorción de mano de obra. La ciudad de Buenos Aires fue la más afectada por el fenómeno y en poco tiempo surgió la conurbación que constituye la base para la configuración territorial del AMBA.

Esta ciudad centralizó desde un principio las funciones de producción, intercambio y consumo, destinando la periferia para la residencia de los recién llegados y para la expansión de las industrias incipientes, que se consolidó en el período económico de sustitución de las importaciones, la conurbación adquiere la forma de mancha urbana.

Para la década del '70 la concentración de la población y el deterioro creciente de las condiciones de habitabilidad en la ciudad de Buenos Aires provocó que los estratos acomodados migren lentamente hacia las zonas periféricas, pertenecientes a los distintos municipios de la provincia de Buenos Aires, al principio como viviendas de fin de semana – el decreto ley 8912/77 los reconoció como clubes de campo– y luego cuando crecieron las inversiones públicas –autopistas, accesos, carreteras y las privadas –emprendimientos urbanísticos– como viviendas permanentes.

Sin embargo, no sólo migraron los estratos acomodados, sino también los menos favorecidos por el sistema económico que en la década de los '90 adoptó el modelo de economía abierta. Es decir, los bolsones de pobreza que en un principio se concentraron en los límites mismos de la ciudad nodal, ahora buscan una nueva localización. En esta fase tampoco se advierte la intervención ni planificación estatal, recordemos que para este período los municipios de la provincia de Buenos Aires debían tener cumplidas las tres etapas de ordenamiento territorial que fijó el decreto ley 8912/77 (véase título IX.1.1)

Una vez que se consolidaron los modelos segregados y disfuncionales de urbanización en el AMBA la legislación se limitó a reconocerlos sin intervenir en la lógica del uso y ocupación del suelo, es decir, las normas sobre ordenamiento urbano y territorial dictadas para modelar el fenómeno urbano del AMBA no se corresponden con los procesos que marcaron la lógica de la ocupación del territorio y el contenido de las normas.

Asimismo, la escasa efectividad y eficiencia de dicha legislación ha favorecido la modificación del fenómeno urbano, en cuanto a su distribución y expansión, sobre la base exclusiva de los intereses dominantes en el mercado de capitales y de inversores predominantemente extranjeros, quitándole al Estado la potestad de intervenir en forma real sobre el territorio.

Como producto de esta nueva ocupación expansiva del territorio del AMBA, surge la forma tentacular vinculada a las principales vías de comunicación –autopistas, avenidas, carreteras, estaciones ferroviarias y vías del ferrocarril y a los corredores productivos – industrias localizadas en las cuencas hídricas de la RMBA y la producción frutiortícola intensiva– y a la vez radiocéntrica formando coronas hacia el centro de irradiación, la ciudad de Buenos Aires.

A esta altura estamos en condiciones de afirmar que la forma urbana emergente de ambas territorialidades se produce al margen de las disposiciones contenidas en la legislación vigente.

En efecto, los desajustes entre el modelo urbano legal y la lógica de la ocupación territorial del AMBA surgieron tanto por la ausencia normativa como por su falta de adaptación a los condicionamientos históricos, geográficos y sociales de la región.

Concluimos también en que, la relación entre los componentes de la estructura urbana, estos son, los procesos históricos, geográficos y sociales y el contenido de las normas jurídicas de organización y planificación urbana es de coexistencia, mientras que la relación entre las normas jurídicas para la intervención en el territorio es secuencial.

La relación entre los elementos de la estructura urbana es de coexistencia porque cualquier modificación en algunos de los componentes produce un ajuste necesario en los demás, es decir, son interdependientes. Por ejemplo si aumenta en forma creciente la población en el área urbana, no debe incrementarse la construcción de viviendas en dicha área porque ello genera mayor atracción y desborde de los indicadores de ocupación (FOS y FOT), sino que deben implementarse políticas de crecimiento planificado en áreas vacantes promocionando las condiciones de habitabilidad: infraestructura y transporte, reducción de tasas e impuestos para quienes se alojen en las nuevas áreas, fomento del crédito con tasas especiales, fortalecimiento de espacios públicos.

Ahora bien, si buscamos intervenir en el territorio para lograr un cambio general en la estructura, primero se dictan las normas jurídicas conforme a un proceso de diagnóstico y adecuación territorial y luego se implementa en la estructura.

Un buen ejemplo de este tipo de intervención es el caso de las favelas de Rio de Janeiro llevada a cabo los programas "Favela-Barrios". Estos programas fueron implementados por la Municipalidad de Rio de Janeiro para hacer frente a la problemática representada por las 650 favelas existentes allí en el año 1994. Se tratan de programas de urbanización, que en la primera etapa abarcó a 60 favelas, y se llevó a cabo con financiación del BID en un 70% del costo⁸.

⁸ Jáuregui, Jorge Mario, *Estrategias de articulación urbana. Proyecto y gestión de asentamientos periféricos en América Latina. Un enfoque interdisciplinario*, Ediciones Fadu, Buenos Aires, 2003.

Una vez que se dispone de todos los datos y se realiza una estructura del lugar sujeto a intervención, se formula un plan de estructuración, este plan se debate en asamblea pública con toda la comunidad. En la etapa de implementación se adaptan los reglamentos y la legislación para ese sector de la ciudad o para ese conjunto de comunidades; luego se deciden los puntos ejemplares donde se van a realizar las obras. Se construyen los espacios públicos, no las unidades residenciales, a no ser aquellas que son necesarias retirar para abrir calles, plazas o edificios de interés común. Se rediseña el espacio ocupado por la favela, se efectúan las obras de infraestructuras necesarias como canalizaciones, cloacas, conexión de agua y drenaje, iluminación y tratamiento de la basura. En éste último caso todas las urbanizaciones cuentan con un proyecto específico debido a las características especiales de cada una de ellas, como ser, cuencas hidrográficas, calles muy angostas o escalinatas. El mejoramiento de las viviendas particulares se aborda por otros programas complementarios.

El saldo de estas intervenciones parece ser positivo no sólo por el resultado manifiesto de la urbanización en cuanto a las condiciones de habitabilidad –a pesar de algunos inconvenientes, como la falta de mantenimiento de las obras– sino por los resultados latentes que se exterioriza en el interés de sus habitantes por proteger su nuevo espacio, en este sentido las favelas urbanizadas han crecido muy poco en los últimos años.

En consecuencia, para lograr que el modelo urbano favorezca al desarrollo y crecimiento de la región es necesario que el contenido de las normas formales se correspondan con los procesos que condicionan la ocupación del territorio, propendiendo a la intervención del mismo cuando se advierta una tendencia negativa o ineficiente, mediante las funciones persuasivas y promocionadoras del derecho.

X.2.2 Las normas urbanas y su relación con la trama histórica y social

En el capítulo IX, hemos analizado el régimen de regularización dominial consagrado en la legislación nacional. Para explicar el contenido y la función de estas normas sostenemos que:

“Las normas urbanas de organización y planificación territorial se relacionan directamente con las características históricas, geográficas y sociales de la ciudad; de modo tal que, la modificación de alguna de ellas puede determinar el dictado de nuevas normas que se correspondan con tal alteración”.

En este sentido, advertimos que la Ley 8912 reguló el ordenamiento territorial de la provincia de Buenos Aires sin considerar las características históricas, geográficas y sociales preexistentes, en la organización de sus ciudades. Luego de su entrada en vigencia se dictaron en forma continua una serie de normas jurídicas –de diverso rango jerárquico– para adaptar el régimen general a las características preexistentes.

El régimen implementado por la ley 24.374 no constituye una excepción al régimen del decreto ley 8912/77 sino que configura una modificación de él y responde a las características preexistentes de ocupación territorial y a su reconocimiento formal.

Ahora bien, ante la necesidad de modificar algunos efectos que producen los procesos históricos, geográficos o sociales sobre la ciudad, el dictado y el cumplimiento de normas jurídicas adecuadas podrían revertir esos efectos.

Para la confrontación de esta hipótesis, que en este trabajo se considera auxiliar, pues admite confrontación y corroboración en forma independiente de las hipótesis principales, se han consultado en diferentes organismos públicos y privados fundamentalmente ONG. Sin embargo, no se ha logrado obtener datos ni construir indicadores que permitan identificar la base empírica adecuada, toda vez que las normas formales que se han dictado en esta materia responden a políticas aisladas y de emergencia.

En efecto, según informó un funcionario de la Secretaría de Tierras de la Provincia de Buenos Aires, a partir del año 2003 el Estado además de intervenir en el problema inició el estudio del fenómeno urbano, en especial referido a la territorialidad informal. Se comenzó con un banco de datos donde se identifican los asentamientos (nombre, ubicación y en algunos casos población aproximada) y, en ese marco a fines del año 2004, se puso en marcha un proyecto de detección de áreas vulnerables. Por su parte, las ONGs formulan fuertes críticas a los gobiernos ante la ausencia de políticas destinadas a una solución integral y general en el acceso a una vivienda digna y a la propiedad de la tierra.

Sin embargo, el caso de la urbanización de las favelas de Río de Janeiro nos pone en evidencia que para lograr una intervención real y eficiente del territorio las normas jurídica deben acompañar los procesos reales de ocupación territorial y adecuarlo teniendo en consideración las fuerzas locacionales y el interés público representado por el derecho a la vivienda, a el uso y goce del suelo y de la ciudad evitando degradaciones o explotaciones innecesarias.

En nuestro sistema de regularización dominial, la finalidad de las normas jurídicas sólo tiende a lograr el acceso a la tierra sobre la cual las personas de bajos recursos han asentado su vivienda. Vemos así las limitaciones de esta intervención ya que significó la consolidación de la ocupación espontánea del territorio con todas las deficiencias de infraestructura y servicios preexistentes, sin intervenir en los componentes de la estructura urbana: los procesos históricos, geográficos, sociales y el contenido de las normas jurídicas de organización y planificación urbana.

X.3 LAS NORMAS DE EXCEPCIÓN Y LA ELABORACIÓN DE UN NUEVO CONCEPTO

Con los resultados obtenidos de la investigación empírica y de su confrontación con las hipótesis reunimos elementos suficientes para considerar la validez empírica de las normas jurídicas que reglamentan una situación que se aparta del sistema o modelo urbano general. Estas normas se justifican en la necesidad de captar o regular situaciones que se escapan de aquel por circunstancias de índoles diversas, dicha posibilidad se asienta fundamentalmente en las funciones organizadora y de tratamiento de conflictos que cumple el derecho en materia de ordenamiento urbano y territorial. En este caso, la validez se mide tomando en consideración la necesidad de regulación jurídica del fenómeno urbano, el carácter mutable de éste y la necesaria adaptación de aquélla, con miras al desarrollo sustentable de la región que debe garantizar el Estado.

Sin embargo, para evaluar la validez teórica de estas normas se deber recurrir a un procedimiento un tanto más complejo, dado que no resulta adecuado sostener o

propiciar la excepcionalidad como medio o herramienta teórica para alcanzar aquellos fines. A continuación proponemos la reelaboración teórica del problema de tesis.

X.3.1 El término “excepción” y su reemplazo por el concepto de corrección de proyección territorial

Los principales fundamentos que esgrimió la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en el caso “Promenade”⁹ para rechazar la demanda surgen de una interpretación dogmática de las normas implicadas y del derecho en general.

En efecto, la doctrina o principio¹⁰ de la inderogabilidad de los reglamentos no descarta la posibilidad de consagrar excepciones al régimen general, sino que determina para su validez que la excepción resulte razonable, esto es, que se sustente en datos objetivos y que mantenga vigente el principio constitucional de igualdad, es decir, que pueda ser invocada y reconocida la excepción respecto de toda persona que se encuentren en las mismas circunstancias que motivaron la excepción.

Por otra parte, ese es el criterio que sustenta la Corte Nacional, cuando califica como válida o legítima la excepción a las normas generales de edificación por entender que es razonable según se desprende de los dictámenes periciales –se trata de una zona de alta densidad comercial– y además señala la generalización de las excepciones, circunstancia que permite respetar el principio de igualdad antes señalado.

De lo expuesto podemos concluir que el término “excepción” se encuentra en un estadio precientífico que requiere un procedimiento de elucidación¹¹.

El uso corriente de este término en la ciencia jurídica, sugiere que responde a un concepto clasificatorio¹², donde la propiedad que subyace es la generalidad. Así el término

⁹ Véase II.3.1.2.

¹⁰ Se utilizan ambas calificaciones, es to es, como principio o como doctrina puesto que la inderogabilidad singular de los reglamentos no se encuentra consagrada en ningún texto normativo, sino que es un concepto elaborado por la doctrina como una derivación de los principios generales del derecho y de las teorías que sustentan la vigencia y validez de las normas jurídicas.

¹¹ Se entiende por “procedimiento de elucidación” la transformación de un concepto inexacto, precientífico, el *explicandum*, en otro nuevo exacto, el *explicatum*. Aunque el *explicandum* no pueda darse en términos exactos se lo hará tan claro como sea posible por medio de explicaciones informales y ejemplos (Carnap, Rudolf, “Sobre la Elucidación”, *Cuadernos de Epistemología*, n° 15,

“excepción” se opone al término “regla general”. Ambos conceptos están en el extremo de la relación generalidad/particularidad.

Por eso es habitual que en el campo jurídico se sostenga que toda regla jurídica –general por definición– admite excepciones –particulares para situaciones específicas–. Veamos, la regla general indica que todas las personas tienen capacidad de hecho y de derecho, sin embargo, existen excepciones a esta regla, es decir, situaciones en las cuales la persona carece de capacidad de hecho: el menor de 21 años de edad, o el demente declarado judicialmente; o ve limitada su capacidad de derecho: las personas que sufren pena privativa de la libertad tienen suspendido el ejercicio de la patria potestad y el derecho al sufragio. Estas excepciones se establecen para garantizar los derechos más que para limitarlos o excluirlos de protección. En materia urbanística, esta relación entre el binomio generalidad/especialidad suele quebrantarse ya que las excepciones se dirigen a admitir actividades, construcciones, densidades o alturas, que están prohibidas por las reglas generales y el único fundamento para la excepción es la voluntad política para permitir una conducta que sería contraria a la normas. Entre otras circunstancias, como las que apunta la Corte Suprema de la Nación en “Promenade” el índice de excepcionalidad es tal que se convirtió en el regla general con lo cual se modificó el uso de una zona urbana.

Esta forma de gerenciamiento urbanístico presenta serias deficiencias jurídicas toda vez que la función legitimadora del poder se ve afectada por el ejercicio desviado de la actividad legislativa del estado, pues si las excepciones se derivan de un cambio o modificación en los componentes de la estructura urbana debe modificarse la norma general –como lo sostenemos en el título X.2.– pero de conformidad a los procedimientos jurídicos –esto es quórum y mayoría necesaria– y no por el trámite de excepción. Además esta modalidad impide la participación de los ciudadanos que se verán afectados por la intervención territorial.

De los antecedentes judiciales descriptos en el título II.3 concluimos que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia para decidir respecto de la validez de la norma

Director Dr. Mario Bunge, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1960).

¹² El concepto clasificatorio sirve para clasificar cosas en dos clases. En el pensamiento precientífico este tipo de conceptos son los empleados más frecuentemente y en él subyace una propiedad (Carnap, Rudolf, op. cit.)

de excepción –ordenanza municipal que autorizó una construcción para uso comercial en una zona parque– recurre al criterio de la inderogabilidad singular de los reglamentos, entendiendo que la excepción –en el caso– constituyó un acto particular del Municipio que derogó indebidamente la reglamentación de alcance general vigente en el Código de Edificación.

Entendemos así que este Tribunal establece una fuerte correlación entre el concepto de excepción y el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, al menos en materia de ordenamiento territorial y uso del suelo, y que la Corte Suprema Nacional, haciendo un viraje interpretativo, considerando que en esta materia pueden admitirse normas que excepcionen el régimen general siempre que se reúnan determinados requisitos, y desvincula este concepto del citado principio de inderogabilidad singular de los reglamentos.

Atento a las citadas discrepancias, asociadas a la imprecisión del término “excepción” y los efectos negativos de su utilización indiscriminada, intentaremos aportar elementos para el desarrollo de un concepto útil en materia de ordenamiento territorial, recurriendo al proceso de elucidación ya señalado. En este sentido concluimos en la necesidad de reemplazar el concepto “excepción” por un concepto científico que involucre el mismo término pero que lo precise.

Para designar este último concepto, a fin de evitar confusiones, se propone el término “corrección” y, para ser más precisos, “corrección de proyección territorial”.

Hasta aquí tenemos que el término “excepción” implica la posibilidad jurídica de apartarse, desviarse o retirarse del régimen general, bajo determinadas circunstancias que lo justifiquen. Estas circunstancias habilitantes, según los precedentes jurisprudenciales analizados, serían: que se sustente en datos objetivos y que se mantenga el principio de igualdad¹³; exigiéndose como derivación de la igualdad que la excepción admita cierto grado de generalidad.

Con el término “corrección de proyección territorial” que proponemos, se calificarían las normas que modifican el régimen general para determinados supuestos,

¹³ Este principio se encuentra consagrado en el artículo 14 de la Constitución Nacional como una garantía que ampara a las personas de cualquier tipo de discriminación o a la concesión de privilegios injustificados.

siempre que se sustenten en los criterios de mutabilidad y de adaptación que seguidamente se exponen, y que rijan en forma general para todos los supuestos de iguales características.

Como resultado de la nueva construcción conceptual que se propone, el *explicandum* “excepción” no coincide totalmente con el *explicatum* “corrección de proyección territorial”, si bien existe semejanza entre ambos; el segundo es mucho más estrecho que el primero, en efecto, en el concepto “corrección de proyección territorial” están excluidas otras formas de apartarse del régimen jurídico general, como ser, las defensas procesales o de fondo esgrimidas en el ámbito judicial –también denominadas “excepciones”– y los contratos o convenciones que constituyen la ley entre las partes.

X.3.1.1 La mutabilidad como principio de la organización territorial

En la primera parte de la tesis destacamos el carácter mutable de la organización territorial, y sostuvimos que todo cambio social puede generar modificaciones en la organización espacial del grupo territorial. Ahora añadimos que el cambio social puede producirse respecto de cualquier elemento de la estructura social, esto es, de los grupos, de las normas o de las premisas funcionales (ver título VI.1.1) y que estas alteraciones pueden variar en su impacto cualitativo y cuantitativo, es decir, resultar mínimas y casi invisibles, o por el contrario revestir gran impacto ya sea por su magnitud como por su intensidad.

El primer supuesto se corrobora con la lenta y constante formación de hábitats informales en el centro de la ciudad, fenómeno que se produjo primero en la ciudad primada –Buenos Aires– y después en las ciudades de primer y segundo rango del sistema.

En cuanto a los cambios bruscos y de importante magnitud, encontramos dos situaciones claramente ilustrativas: por un lado, el fenómeno de inmigración masiva a principios del siglo XX y, por el otro, el desapacible proceso de empobrecimiento de la población acaecido en la década de los noventa del mismo siglo. Ambos cambios –uno referido al crecimiento cuantitativo del grupo social y el otro a la reubicación de los grupos según sus posibilidades de consumo y de acceso a la vivienda, al trabajo y a la educación–

dieron origen a modificaciones espaciales vinculadas al uso y ocupación del territorio del AMBA.

Es así que podemos admitir que la mutabilidad es el principio rector en la organización del territorio y que éste debe reflejarse en las normas de ordenamiento urbano y territorial.

X.3.1.2 Construcción de los criterios de mutabilidad y adaptabilidad

Si aceptamos el carácter mutable del territorio que se deriva de la interacción de una serie de factores o variables, que en términos generales se pueden agrupar en dos: por acción del hombre y de la naturaleza¹⁴, en un proceso constante y permanente; entonces las normas correctivas de proyección territorial deben corresponderse con las siguientes condiciones de mutabilidad:

a) Características del territorio o zona donde se va a intervenir: En este sentido debe tenerse en cuenta que todo sistema urbano pasa por los siguientes momentos o estadios:

- Estadio fundacional
- Estadio de consolidación
- Estadio de estancamiento
- Estadio de transición

¹⁴ En esta tesis el estudio y análisis se ha limitado a tres de ellos: factores históricos, sociales y geográficos, con el fin de hacer posible la investigación, lo que no significa negar la presencia de otros factores que interactúan en la conformación del territorio.

Las condiciones y al estadio en que se encuentre el territorio podrá considerarse como “territorio fuerte” o “territorio débil”; en función de estos datos se debe evaluar la pertinencia y el contenido de la intervención normativa.

b) Cambios en la lógica de la ocupación territorial:

- Cambio de usos
- Nuevas necesidades o necesidades emergentes
- Cambios físico-ambientales
- Cambios económicos-sociales
- Cambios tecnológicos y comunicacionales

c) Características de la ciudad actual:

- Bipartición: formal e informal
- Movimientos intensos de: vehículos, personas, mercancías, ideas, conocimientos, actividades.
- Movimientos sociales: estratificación, migración, marginación, exclusión.

Pero estos criterios de mutabilidad deben articularse con los criterios de adaptación, es decir, ante la presencia de elementos que exigen el dictado de normas formales para intervenir en la organización espacial de los territorios o ciudades. Las intervenciones de este tipo demandan un pensamiento que debe ser simultáneamente estratégico y pragmático, y tener sentido de oportunidad. Es decir que estas normas no podrían dictarse con el único fin de beneficiar a determinadas personas o grupos, sino que además deben responder a las siguientes condiciones de adaptación:

d) Objetividad:

Supone la existencia de elementos o circunstancias reales y concretas que deben incorporarse en la evaluación y/o modificación y/o adecuación del modelo o estrategia de ocupación urbana.

e) Razonabilidad:

Supone una adecuada relación entre medios y fines; es decir, deben explicitarse los fines que orientan a la norma correctiva y que la estrategia o modificación propuesta resulte un medio adecuado para satisfacer aquellos fines. Además la norma debe orientarse a estimular a los actores públicos y privados para que encuentren modalidades eficaces de realización de los objetivos, en favor de la comunidad y del conjunto de los participantes.

f) Primacía de la igualdad jurídica:

Implica el respeto de la garantía constitucional que debe orientar en cada caso a la reforma o modificación. Esto obliga al planificador /legislador/reglamentador revisar las concepciones vigentes o válidas sobre desarrollo territorial y sobre las condiciones de la vida urbana.

g) Pertinencia del ejercicio regular del derecho de propiedad:

Incorporado al Código Civil por la ley 17.711, reforma que introduce el fin social del uso de la tierra y de la propiedad privada. De esta manera, se permiten limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, sobre la base de la importante función que la misma cumple en la estructura social y en la vida de la comunidad urbana o rural.

h) Instancias de consulta y oposición públicas:

Estas condiciones de adaptación, cuya implementación se sugiere, propician la correspondencia entre el cambio social-territorial y el cambio jurídico, a la vez que permiten el control de legalidad del obrar estatal al establecer ciertos estándares mínimos que deben cumplir las normas de corrección.

Consideramos que las condiciones de mutabilidad y adaptabilidad que articulamos en los puntos anteriores sirven como herramienta para evaluar en todos los supuestos, si las normas dictadas en materia de ordenamiento urbano y territorial son válidas, es decir, si responden a una necesidad de los componentes de la estructura

urbana –recordemos que son coexistentes o interdependientes- o si por el contrario sólo responden a intereses particulares que no coinciden con la realidad territorial de la zona a intervenir, afectando de este modo el interés público urbano.

X.3.2 Definición de la expresión “corrección de proyección territorial”

Con lo expuesto hasta aquí, es posible ensayar la siguiente definición del concepto de “corrección de proyección territorial”:

Se entiende por **normas correctivas de proyección territorial** aquellas que admiten la posibilidad jurídica de rectificar o modificar el régimen general, siempre que esta intervención se fundamente en la evaluación previa de la unidad a intervenir respecto del modelo urbano, mediante la aplicación de los criterios de mutabilidad y adaptabilidad.

En esta definición utilizamos las expresiones “régimen general”, “modelo urbano” y “unidad a intervenir” en los siguientes sentidos:

Régimen general: Formalización del modelo elegido por el planificador mediante la sanción de un cuerpo de normas jurídicas coherentes con el régimen general.

Modelo urbano: Tipo o clase de organización territorial urbana que se elige con miras de intervenir en la organización de un territorio concreto. En él incluimos los siguientes componentes:

a) la forma urbana (que incluye la clasificación del territorio y el uso de la tierra) y sus funciones,

b) la población (densidad y distribución) y el tipo de relaciones sociales que la integran (división social del trabajo y del conocimiento),

c) los fines y la localización de equipamientos e infraestructuras (construcciones públicas y particulares, transporte, comunicaciones, espacios libres, servicios esenciales) necesarios para un buen funcionamiento de la ciudad-sociedad urbana (I.3.1)

Unidad a intervenir: Esta expresión es indeterminada, en tanto que se propone incorporar cualquier elemento del fenómeno urbano que deba ser regulado por el derecho con miras al interés general. Puede referirse a un complejo urbanístico o a un elemento particular; a un proyecto turístico, a la instalación de actividades especiales o particulares, a la conservación de una plaza o espacio verde, a la reestructuración urbana en cuanto a servicios esenciales, a la desafectación de un área para favorecer la instalación de otra forma de uso u ocupación del suelo, a los índices constructividad, entre otros posibles.

En esta definición subyace una relación de simetría entre la norma jurídica general, el modelo de organización territorial y la norma jurídica de corrección con proyección territorial.

Del proceso permanente, que supone la relación NORMA GENERAL-MODELO-NORMA DE CORRECCIÓN, y de la interacción dialéctica de los tres elementos, surgirá la necesidad de adaptar de las unidades urbanas concretas al modelo adoptado por el régimen general, o, la necesidad de modificar el modelo territorial adoptado por la norma general. Planteamos ambas posibilidades como primer nivel de intervención.

Finalmente de la interacción podría resultar que el ajuste se debe efectuar sobre en modelo elegido originariamente por el legislador-planificador, en cuyo caso planteamos un segundo nivel de intervención que implica un cambio más radical en la política y la estrategia pública de organización del territorio en cuestión.

Todas estas adaptaciones o correcciones se evaluarán mediante la utilización de los criterios de mutabilidad y adaptabilidad, contruidos y expuestos anteriormente en este mismo parágrafo, los que pueden calificarse como “criterios de realidad” denominación que importa intensificar en la evaluación los condicionamientos fácticos del fenómeno urbano y disminuir la intervención de criterios estrictamente dogmáticos o formales.

X.4 REFLEXIONES FINALES

Las primeras reflexiones que nos orientaron en esta investigación estaban dirigidas a pensar al fenómeno urbano, que se materializa en la idea-imagen de la ciudad y

sus relaciones con las normas. Pero las normas tenían un contenido vago y general, por eso nos planteamos en aquella primera instancia un imaginario normativo, entendido como marco referencial que subyace en todo grupo social.

En este segundo momento, surgieron las posibles relaciones entre la ciudad y las normas, uno y otro término gozaban ya de un contenido más específico. La ciudad no se refiere sólo al espacio geográfico sino a su contenido personas, ideas, cosas, flujos, tendencias y a las relaciones entre todos estos elementos. Y definimos a las normas como cuerpo estable de reglas que orientan o modifican las conductas humanas.

Establecimos así cuatro tipo de relaciones posibles:

- ❖ La ciudad en las normas se refiere a la ciudad como contenido y como fin de las normas.
- ❖ La ciudad con las normas plantea la existencia simultánea y necesaria, es decir, una relación de complementariedad entre ambas.
- ❖ La ciudad por las normas busca explorar cómo se justifica la ciudad por medio de las normas que la fomenta, sostiene y regula.
- ❖ La ciudad hacia las normas, en un proceso dinámico donde la ciudad persigue, se dirige y encuentra a las normas como medio para alcanzar sus fines formales e informales.

Luego de realizada la investigación teórica y empírica surgieron dos tipos de relaciones también posibles:

- ❖ La ciudad sin normas, se plantea la anomia en el espacio urbano, ¿es posible sostener la total ausencia normativa?
- ❖ La ciudad contra las normas, en los términos de Merton se plantea una rebelión respecto del sistema normativo que emerge de la vida urbana.

Como resultado de la investigación y trasladando esas ideas iniciales y orientativas a las normas de ordenamiento urbano y territorial, arribamos a las siguientes reflexiones finales.

Urbanidad y ruralidad como contenido necesario del Derecho urbano

Es posible ahora retomar algunas premisas iniciales en cuanto a las disciplinas jurídicas que abordan el estudio de la ciudad y su ordenamiento urbano, a fin de elaborar algunos contenidos delimitadores del Derecho urbano. Diremos entonces que el objeto de estudio de esta disciplina abarca no sólo al fenómeno urbano sino a su contracara: la ruralidad con su propia lógica de organización territorial.

En distintos pasajes de esta tesis ha quedado suficientemente fundamentado que la organización del territorio es una variable dependiente de sus condiciones internas como de las condiciones externas y circundantes. Es decir que no sería necesario distinguir entre urbanidad y ruralidad si ambos fenómenos fuesen independientes el uno del otro. Por el contrario, existe una cantidad de vasos comunicantes y de correspondencias que permiten identificar hipótesis exploratorias en este campo y afirmar que constituyen el anverso y reverso de un mismo objeto de estudio.

Un Derecho urbano que no se ocupe de esta relación urbanidad/ruralidad deja de lado un aspecto fundamental que le permitirá describir, explicar y predecir respecto del comportamiento real y normativo que orientan la organización y ocupación del territorio.

La ciudad con proyección continental

Para la primera relación planteada “la ciudad en las normas” propusimos una proyección continental del fenómeno urbano y las normas de ordenamiento urbano y territorial, de la cual se concluye que las estructuras sociales y económicas de las ciudades latinoamericanas son parte de un legado de épocas anteriores, y que no son útiles ni compatibles con las economías industriales e informacionales modernas. La distancia cultural entre los diferentes grupos sociales, económicos y étnicos (que varían de un país a otro) da lugar a un individualismo desordenado que actúa en contra de la cohesión colectiva. Como consecuencia de ello, ciertos problemas políticos y administrativos impiden el desarrollo de políticas de planificación urbana y de su implementación.

Los problemas más comunes o recurrente en el caso Argentino son los siguientes:

- Falta de autoridad y responsabilidad local que se manifiesta en la distribución de competencias poco claras y hasta superpuestas, entre el Estado municipal, provincial y nacional.
- Falta de participación de la comunidad en el proceso de planificación.
- Poca continuidad y falta de estabilidad de los poderes públicos municipales.
- Instituciones políticas demasiado rígidas que operan bajo una notoria falta de preparación en las prácticas modernas de administración pública.
- Importante predominio y preocupación por las ciudades capitales.

Al analizar estos problemas en la Argentina, y en especial la Provincia de Buenos Aires, se debe incorporar otro que resulta clave para la comprensión total de la planificación urbana: elevados niveles de corrupción político-administrativa.

Las normas jurídicas como proceso anticipatorio, simultáneo o posterior

Para la segunda relación “la ciudad con las normas”, que sugiere la aparición simultánea entre el fenómeno urbano y el fenómeno normativo, hemos podido constatar que no es posible afirmar que existe una lógica secuencial en los procesos generadores de las ciudades ya que cada una de ellas adquiere siempre particularidades especiales.

Sin embargo, es posible generalizar algunas tendencias tomando algunos ejemplos urbanizadores –en tanto que a nivel planetario lo urbano se impone como forma de la vida– y en el caso del continente latinoamericano en la etapa de la conquista española, la creación de las ciudades era formal y normativa, es decir, que el fenómeno normativo se presenta con anterioridad al fenómeno de ocupación territorial. Luego por efecto del crecimiento constante de la población europea y de la reducción de los pueblos originarios, la tendencia comienza a ceder y serán otros los condicionantes de la ocupación territorial y de la fundación de las ciudades.

Y es aquí cuando el proceso de creación conciente y formal de las ciudades comienza a transformarse en un proceso sin políticas de ocupación y librado al designio individual de los particulares, en estos casos las normas formales surgen con posterioridad y tienen escasas posibilidades de intervención real sobre la organización territorial.

Es decir que para la cuarta relación inicial antes propuesta, “la ciudad por las normas”, esto es, si el origen y el crecimiento de las ciudades se pueden justificar por medio de las normas jurídicas que la fomenta, sostiene y regula, sólo surgió en forma excepcional como es el caso de la ciudad de La Plata, resultando posible generalizar el proceso de intervención posterior.

El planificador

Para la cuarta relación propuesta “la ciudad hacia las normas”, tomamos las apreciaciones de Ledrut¹⁵ y admitimos que la ciudad bien ajustada es funcional, como lo afirma una tradición racionalista. Entonces cabe interrogarnos acerca del sentido y contenido de ese buen funcionamiento y ese ajuste exacto.

Es cierto que ninguna teoría del ordenamiento urbano puede escapar del problema de lo óptimo, pero ese criterio sólo suele aplicarse con finalidades urbanísticas exteriores a las condiciones mismas de la existencia urbana.

Una ciudad funciona cuando los medios se adaptan a los fines, en esto no estarían errados quienes invocan el criterio de funcionalidad, pero no es posible reducir lo funcional a un proceso de conservación, y el fin, a la utilidad. La finalidad urbana, tal como lo revela la historia de las ciudades, superó siempre la preocupación por lo útil y la conservación. Para muchas de ellas, el poderío y el goce, la gloria y la aventura, la fiebre por producir o la exaltación de creaciones espirituales fueron razones de vivir fundamentales.

Por lo tanto, para captar las finalidades y las normas es necesario estudiar las ciudades, observar e interpretar la vida urbana. El ordenamiento urbano debe apoyarse

¹⁵ Ledrut, Raymond, *El espacio social de la ciudad*. Problemas de sociología aplicada al ordenamiento urbano, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1974, pags.19-29.

en el conocimiento de las ciudades, no sólo para actuar con eficacia sino con el fin de determinar los objetivos de su acción. Éste es el rol fundamental del planificador y el desafío que la ciencia del derecho urbano debe afrontar.

TABLAS ASENTAMIENTOS DEL AMBA ZONA NORTE

Tabla específica 1: Asentamientos partido de Escobar (total 0)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
-	Sin registro	-	-

Tabla específica 2: Asentamientos partido de General San Martín (total 41)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
OESTE	Villa Las Margaritas (M)	Camino del Buen Ayre	Acc. Juan M. de Rosas bordeando el Camino del Buen Ayre
	Villa Hidalgo (XG)		
	Villa La Carcova (XG)	ambos lados de las vías	
	Villa Independencia (XG)		
	Villa Lanzoni (XG)		
	Sin denominación (P)		
	Villa Quintana		
	Villa Costa Esperanza (XXG)		
	Villa Storni (P)		
	Villa Las Violetas (P)		
NORESTE	Villa Korea (G)		Acc. Juan M de Rosas
	Villa Italia (P)		
SURESTE	Villa Canese (P)		Límite con Vicente López
	Compl. Habitacional Güemes (P)		
	Villa Colombia (P)		
	Villa Loyola (P)		
	Villa Mendoza (P)		
	Villa Necochea 80 (P)		
	Villa La Segunda (P)		
	Villa Mitre (P)		
	Villa Las Ranas (P)		Est. San Martín
	Villa J.H. Martínez (P)		
	Villa Chacarita (P)		
	Villa Berutti (P)		

	Villa Pilar (P)	sobre 25 de Mayo	Est. Miguelete
SUR	Villa Rodríguez Peña (P)	Iturraspe	Colectora Gral. Paz
SUROESTE	Villa Del 18 (G)	Ricardo Balbín	Acc. Juan M de Rosas
	Villa Lavalle (P) Villa Moreno (P) Villa Maipú (P) Villa Naon (P) Villa Sarmiento (P)	-	AV. Triunvirato límite con Part. Tres de Febrero
	Villa La Catanga (P) Villa La Tranquila (P) Villa Pueyrredón (P) Villa de los Paraguayos (P)	cercanas a Juan D. Perón	
	Villa Topezón (P)	sobre vías	Est. Lourdes

Tabla específica 3: Asentamientos partido de Hurlingham (total 8)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
NOROESTE	Villa Roca (P)	sobre las vías y Camino del Buen Ayre	Est. Juan B. De Lasalle
	Villa Libertad (P)	sobre las vías	Est. Rubén Darío –Acc. Valentín Vergara
ESTE	Villa San Damián	cercanas a las vías	Camino del Buen Ayre
	Villa Villegas o Arroyo Soto		
	Villa Asentamiento II		
	Villa Gaboto	límite con Part. Tres de Febrero	Camino de Cintura
	Villa Arroyo Morón		Mariano Balcarce- Acc. del Oeste
	Sin denominación		

Tabla específica 4: Asentamientos partido de Ituzaingó (total 2)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
SUR	Villa Evita (P)	-	-
	Villa Alberto (M)	-	Límite con Merlo

Tabla específica 5: Asentamientos partido de José C. Paz (total 13)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
CENTRO	Villa Piñeiro (P)	entre vías	Vías
	Villa De Carlo (P)	sobre una vía	
	Villa Los Ceibos (M)	Av. Croacia	
CENTRO-OESTE	Villa Vucetich (M)	entre Vías	-
	Villa Sol y Verde (P)	norte de Vías	
	Villa Los Frinos(p)	-	
ESTE	Sin denominación (P)	-	Límite con Malvinas Argentinas
	Villa 9 de Julio (P)	-	Límite con San Miguel
SUR	Villa El Papelito (M)	José Altube	Ruta 24 y Límite con Moreno
	Sin denominación (P)	-	Límite con San Miguel y Moreno
	Villa Sarmiento (G)	-	
	Villa Altube	José Altube	Ruta 24
	Villa Las Acacias	-	

Tabla específica 6: Asentamientos partido de Malvinas Argentinas (total 21)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
NORESTE	Villa Cabaña Grande (P)	sobre Acc. Norte ramal Pilar	Acc. Norte
NORTE	Villa Primavera (P)	Olivos	Acc. Norte
	Villa El Tambo (P)		
CENTRO	Villa El Chiri (P)	Olivos y vías	Est. Grand Bourg
	Villa 31 (M)		
	Villa Guayaquil (M)		
	Villa San Antonio (P)		Est. Pablo Nogués
CENTRO-ESTE	Villas Alvear I y II (M)	Olivos y Acc. Del Sesquicentenario	Acc. Del Sesquicentenario
	Villa La Olla (P)		
ESTE	Villa San Calal (P)	Libertador San Martín y Acc. Sesquicentenario	
	Villa El Perejil (P)		
OESTE	Villa Km 38	sobre las vías	Est. Sin nombre
	Villa Del Vajo (P)	-	Est. Grand Burg
	Sin denominación (M)		
	Villa Lavallol (P)		
SUROESTE	Villa San Pascua (P)	-	Límite con Part. José C. Paz

SUR	Villa El Cruce (P) Villa Matadero (P) Villa La Cueva (P)	-	Límite con Part. José C. Paz
SURESTE	Villa Km 30 Villa Guadalupe	-	Est. A. Sordeaux y Acc. Juan G. Lemos

Tabla específica 7: Asentamientos partido de Merlo (total 2)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
ESTE	Villa Colombia o Villa Amelia (M)	-	-
NORTE	Villa Salivan (P)	Avenida Zapiola de Moreno	Límite con Partido Moreno y Partido Ituzaingó

Tabla específica 8: Asentamientos partido de Moreno (total 0)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
-	Sin registro	-	-

Tabla específica 9: Asentamientos partido de Morón (total 3)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
NORTE	Comp. Habitacional Villa Sarmiento (P)	límite con Part. Tres de Febrero	Acc. del Oeste – Vías
SUR	Villa Presidente Ibáñez (M)	Bosco	Límite con La Matanza
	Patagones II (P)	-	Av. Bosco

Tabla específica 10: Asentamientos partido de Pilar (total 16)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
NORESTE	Barrio San Cayetano (G) Barrio Santa Brígida (G) Barrio Santa Teresa (G)	-	Límite con Escobar
	Barrio Güemes (M)	sobre vías	Est. Manuel Alberti
	Barrio Del Carmen (G)	-	Acc. Arturo Illia – Límite con Malvinas Arg. Y José C. Paz
	Barrio Los Tilos (XG) Barrio El Faro (G) Barrio El Pinazo (XG)	entre vías y el límite con José C. Paz	Est. Del Viso - Límite con José C. Paz
NOROESTE	Barrio Boliviano (G) Barrio Paraguayo (G)	norte de las vías sur de las vías	Est. Villa Rosa
ESTE	Barrio Rivera Billate (G)	-	Límite con José C. Paz
	Barrio Toba (G) Barrio Villa Luján (G)	-	Límite con José C. Paz y Moreno – Est. A. Toro
	Barrio Toro (XG)	Vías (más al centro)	Est. A. Toro
CENTRO	Barrio La Puñalada (G) Barrio Manzone (G)	ambos lados de las vías al sur de las vías	Est. Sin registro de nombre

Tabla específica 11: Asentamientos partido de San Fernando (total 13)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN	REFERENCIA
CENTRO De norte a sur	Villa Alvear (P)	-	Acc. Tigre y Villa Tupac Amaru de Tigre
	Villa San Francisco (P)	Hipólito Yrigoyen	Villas Alvear y 25 de Mayo
	Villa Hall (P)	Acc. Tigre e Hipólito Yrigoyen	Villas San Francisco, Amor y Corazón
	Villa Amor y Corazón (M)	H. Yrigoyen, Sobremonte, Nicolás Avellaneda y Acc. Tigre	Est. Virreyes

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN	REFERENCIA
	Villa El Pueblito (P)	N. Avellaneda, Sobremonte, vías y Acc. Tigre	
	Villa Santa Rosa (P) Sin denominación (P) Villa TBA (M)	sobre las vías y Sobremonte sobre Est. Victoria	Est. Victoria
	SUROESTE	sobre Acc. Tigre	
	Villa San Lorenzo (P)	sobre H. Yrigoyen	
	Villa San Jorge		
SUR	Villa Jardín (P)	sobre las vías	Est. Schweitzer
	Villa Pte. Perón (p)	sobre las vías en el límite del partido	
	Villa San Martín		

Tabla específica 12: Asentamientos partido de San Isidro (total 10)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
NORTE	Villa Uruguay (M)	sobre límite con Part. De San Fernando	Villa TBA y Est. Victoria
	Villa El Sauce (M)		
	Villa La Cava (G)	Andrés Rolón	
NORESTE	Villa Bajo San Isidro-Martín y Omar (M)	sobre las vías en la Est. San Isidro	Est. San Isidro
SUROESTE	Villa Santa Ana (P)	Acc. Valentín Vergara y Bernardo de Irigoyen	Acc. Valentín Vergara
	Villa La Vinca (P)	sobre límite con Part. De San Martín	
SUR	Villa Radio Estación (P)	sobre las vías en la Est. Bulogne	Est. Bulogne
	Villa El Arrebato (P)		
	Villa Barrio Obrero (P)		
CENTRO	Villa El Congo (P)	entre Unidad Nacional y Alexander Fleming	

Tabla específica 13: Asentamientos partido de San Miguel (total 13)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
------	-----------------------	-----------------------------	------------

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
NORTE	Villa San Roque (P)	límite con Part. José C. Paz	Límite con José C. Paz
NOROESTE	Villa Santa Brígida (XG)	límite con Part. José C. Paz y Moreno	
	Villa La Estrella (G)	límite con Part. Moreno	Límite con Moreno
	Villa Máximo (P)	Sobre Av Primera Junta	Avenida
	Villa Constantini (P)	-	Avenida
CENTRO-SUR	Villa Mitre (XG)	ambos lados de Sarmiento	Acc. B. Mitre
	Villa Cuartel II (P)		
	Sin denominación (P)	-	
	Villa Trujuy (P)	-	
	Villa Marilo (M)	-	Límite con Moreno
ESTE	Villa Obligado (P)	-	Límite con Hurlingham
	Villa Los Paraguayos (M)		
	Villa Barufaldi (P)	Vías	Límite con Hurlingham y Malvinas Argentinas

Tabla específica 14: Asentamientos partido de Tigre (total 15)

ZONA	DENOMINACIÓN	UBICACIÓN	REFERENCIAS
OESTE	Villa Las Casitas	Alvear y Maraboto	Est. Benavides
SUR	Villa San Lorenzo	Antares y La Paloma e H. Yrigoyen	Est. Camelo y Henry Ford
	Villa km 38		Acc. Norte e H. Yrigoyen
	Villa La Paloma		Est. El Talar
	Villa Paraguay	Pacheco Belgrano	Entre Acc. Norte y Libertador San Martín
	Villa El Sapito		
	Villa San Pablo		
	Villa Basualdo		Est. 20 de Julio y Villa San Martín de San Fernando
	Villa Belgrano		
	Villa Baires		
ESTE	Villa El Ahorcado	-	Río de La Plata y Acc. Santa María de las Conchas
	Villa Reconquista	Dardo Rocha	Est. Tigre y Acc. Liniers
	Villa La Esperanza	Larralde y Juan B. Justo	Est. Carupá
	Villa Garrote	sobre las vías	Est. San Fernando
	Villa Las Tablitas	Juan B. Justo y Brown	Límite Partido San Fernando

Tabla específica 15: Asentamientos partido de Tres de Febrero (total 11)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o Avenida)	REFERENCIA
NORTE	Villa Puerta 8 (P) Villa Escalada (P)	entre Eva Perón y Hugo del Carril	Camino del Buen Ayre
SUR	Villa Los Luna (P)	límite con Part. Morón	Límite con Morón
	Barrio Derqui (M) Villa El Mercado (P)	Libertador San Martín	Vías y Acc del Oeste
	Barrio Ejército de los Andes (P) Fuerte Apache (M) Villa Matienzo (P)	-	Colectora Gral. Paz – Acc. del Oeste
	Villa Hermida (P)	sobre Acc. del Oeste	Colectora Gral. Paz
	Villa de los Paraguayos (P)	Días Velez y vías	Límite con La Matanza
	Villa Maldonado	Días Velez	

Tabla específica 16: Asentamientos partido de Vicente López (total 6)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
CENTRO – NORTE	Villa Gandara (P) Villa Borges (P) Villa Uzal (P)	sobre Acc. Esteban Echeverría	Acc. Esteban Echeverría
NOROESTE	Villa Sívori (P)	entre B. Mitre y vías	Est. Munro
NORESTE	Villa El Ceibo (P)	entre vías y el Río	Est. Libertador y Est. Anchorena
SUROESTE	Barrio Las Flores (P)	límite con Part. Gral. San Martín	

TABLAS ASENTAMIENTOS DEL AMBA ZONA SUR

Tabla específica 17: Asentamientos partido de Almirante Brown (total 20)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
NORESTE	<u>Asociadas (12)</u> Villa 2 de Abril (G-dominante)	San Martín	Est. Rafael Calzada
	Villa Luján (M)	-	
	Asentamiento La Unión (P)	-	
	Villa La Carbonera	-	
	Villa Puerto Argentino	-	Límite con Quilmes Donato Álvarez
	As. Tierra de Jerusalén y La victoria (M)	sobre las vías	
	Villa La Gloria (M)		
	Villa Barrio Garay (P)		
	Asentamiento 8 de noviembre (P)		
	Villa San Ramón (P)		
Villa Rosa Mística (P)	sobre las vías	Límite con Quilmes Donato Álvarez	
Asentamiento Guadalupe (M)	-		
Barrio Las Tunas (P)	-		
	Villa Pequeña (P)		Monteverde – Argentina Est. Claypole
ESTE	<u>Satelizadas (2)</u> Complejo Don Orione (XG) Asentamiento sin nombre (P)	Monteverde y Blas Parera	Límite con Quilmes Est. Claypole
SUR	Asentamiento sin nombre (P)	Argentina	Tomás Esporas Est. Longchamps
	Villa XX (P)		
	Villa Longchamps (P)		
OESTE	Villa Betharran (M)	-	Hipólito Irigoyen

Tabla específica 18: Asentamientos partido de Avellaneda (total 16)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
NORTE	Villa Tranquila (M)	Roca	Vías Límite con Ciudad de Buenos Aires

	Villa La Segunda (P) Villa Danubio Azul (P)	sobre las vías Juan Días de Solís	Acc. Juan D. Perón FCGR
CENTRO	Asentamiento Nueva Ana (XG)	sobre las vías	Est. Sarandí Est. Villa Domingo Acc. Juan D. Perón Acc. Bartolomé Mitre
NOROESTE	Villa Viaducto (P) Asentamiento Sin nombre (P) Comp. Habitacional 4 de junio (P)	entre vías se cruzan tres ramales	FCGMB Est. Gerli
	Villa Modelo (P)	sobre un ramal	
	Villa Argentina (P)	sobre el ramal opuesto	
SUR	<u>Satelizadas (6)</u> Villa Sasetru (P) Villa Dínamo (P) Villa Luján (P) Villa Tierrita (P) Comp. Habitacional Villa Corina (G) Villa Pabellones (P)	sobre las vías	Av. De los Italianos Av. Manuel Belgrano
	Asentamiento El Porvenir (P)	limita con Villa San Ignacio de Quilmes	

Tabla específica 19: Asentamientos partido de Berazategui (total 1)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
NORTE	Asentamiento 1° de Mayo (M)	Florencio Varela y Dardo Rocha	Límite con Quilmes

Tabla específica 20: Asentamientos partido de Esteban Echeverría (total 8)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
NORTE	<u>Asociadas (2)</u> Villa Cotito o Asentamiento San Agustín (M) Villa El Manzanar (P)	- -	Camino de Cintura
	<u>Asociadas (2)</u> Villa El Zalzar (P) Asentamiento Malvinas (M)	Luis Verne	-
	Villa Barrios Las Antenas	Gilberto Elizalde	Límite con Lomas de Zamora
	Villa Barrio Los Chaqueños (P)	-	Camino de Cintura
	Villa La Chanchita (P)	Luciano Valente	Límite con Lomas de Zamora

NOROESTE	Villa Montaña (P)	Fair	Acc Jorge Newbery
----------	-------------------	------	-------------------

Tabla específica 21: Asentamientos partido de Ezeiza (total 2)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
SURESTE	Asociadas (2) Sin denominación (M) Sin denominación (M)	Las Golondrinas	Est. Tristán Suarez

Tabla específica 22: Asentamientos partido de Florencio Varela (total 8)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
NORTE	Villa 3 de Mayo (G)	sobre las vías	Est. Ardigo Est. Claypole
	Villa 1 de Noviembre (G)	13 de Noviembre y Humahuaca	José de San Martín Est. Florencio Varela
	Villa Santa Rosa (M)	-	
ESTE	Villa Arias (M)	entre las vías y Guillermo Hudson	12 de Octubre
	Barrio Infico (M)	Hudson	Est. Ceballos
	Villa Guillermo Hudson (P)	Guillermo Hudson	Est. Km 36
	Asentamiento sin nombre (M)	sobre las vías	Est. Bosques Calchaquí
	Villa Caracolito (M)	Ruta 36	Límite con Berazategui

Tabla Específica 23: Asentamientos partido de La Matanza (68)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
NORTE	Terrenos Fiscales s/n (P)	-	Est. Brian – Est. San Justo (al Norte)
	Villa La 48 (P)		Acc. República Oriental del Uruguay (al Sur)
	Asentamiento sin nombre (P)	-	Acc. Juan M. de Rosas
	Villa 12 de Octubre (P)		
	Villa Santos Vega (M)	sobre Acc. Juan M de Rosas	Vías
	Villa Triangulito (P)	-	

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
	Villa Cascote (P)	San Martín	Colectora Gral Paz
	Villa Godoy Cruz (P)	-	
	Villa Las Antenas (M)	-	Colectora Gral. Paz
	Villa Los Paraguatos (P)		
	Villa 98 (P)	-	Est. Tablada – Est. Liniers – Est. Madero – Colectora Gral. Paz
	Villa La Jabonera (P)		
	Villa Paunero (P)	San Martín	
	Villa Hudson (P)	sobre las vías	Est. Tablada - Est. Tapiales
	Villa La Puñalada (P)		
	<u>Asociadas (2)</u>	Colectora Gral Paz	Acc. Strangford – Colectora Gral Paz
	Villa Lucero (P)		
	Villa Dos de Abril (M)		
	<u>Satelizadas (3)</u>	Vías Est. Tapiales	Est. Tapiales
	Villa Tuyutí (P)		
	Vagones Tomados (P)		
	Vagones Tomados (P)		
NORTE	<u>Satelizadas (6)</u> Villa Palito o Barrio Almafuerte (G) Complejo 17(P) Núcleo 4 (P) Complejo 18 (P) Complejo 19 (P) Asentamiento Carenciado (P)	sobre Acc. República Oriental del Uruguay	Acc. República Oriental del Uruguay Est. Aldo Bonzo
CENTRO ESTE	<u>Asociadas (6)</u> Barrio 22 de Enero (XG) Asentamiento 22 de Enero (XG) Barrio El Tambo (G) Asentamiento José Luis Cabezas (M) Barrio Alem (M)	Crovara - - - - -	Norte: Est. Casanova y Est. Sanchez de Mendeville Oeste : Acc. Juan M de Rosas Este: Est. Querandí Sur: Est. Laferrere
	Villa Ruiz de los Llanos (P)	sobre las vías	
	<u>Satelizadas (6)</u> Barrio San Petesburgo (P) Barrio 17 de Marzo (P) Punta de Hierro (P) Villa San Alberto (M) Villa Barward/El Tambo (P) Villa Zapata (M)	- - -	
	Villa 11 Corazones (P)	-	
			Est. Laferrere –Est. Eva Duarte

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
			– Acc. Juan M de Rosas
	Villa de Emergencia Nueva (P)	sobre las vías	Est. Laferrere – Av. Luro
CENTRO OESTE	Villa San Carlos (M)	sobre las vías	Est. Rafael Castillo Límite con Merlo
	Barrio El Torero (G)	Luro y Del Cortijo	
	<u>Asociadas (2)</u> Villa Abadia (P) Barrio Comunitario San Cayetano (M)	Luro	Límite con Merlo
	Barrio Comunitario San José Obrero (M)	-	Acc. Juan M de Rosas
	<u>Asociadas (4)</u> Barrio El Porvenir (G) Barrio 24 de Febrero (Villa Scasso) (G) Barrio Latinoamericano (XG) Barrio Villa Unión o María Delia (M)	- - - -	
	<u>Satelizadas (4)</u> Barrio Los Paraguayos (G) Barrio La Talita (G) Barrio Tunuyan (M) Barrio Las Casitas II (P)	- - - -	
	<u>Satelizadas (5)</u> Barrio Indian-Ruber (M) Barrio El Mojón (M) Sin Denominación (M) Barrio Arroyo Las Víboras (M) Barrio Santa Cecilia (M)	sobre las vías entre las vías limita con Merlo - -	
	<u>Satelizadas (3)</u> Barrio Nícoli (XXG) Barrio Sin denominación (G) Barrio San Enrique (G)	- - -	Est. Gonzáles Catán
	<u>Asociadas (2)</u> Asentamiento Los Álamos (XXG) Asentamiento El Sol (XG)	limita con Ezeiza Río de La Plata	Límite con Ezeiza Acc. Juan M de Rosas
	Barrio Costa Azul (P)	sobre las vías	Acc. Juan M de Rosas
	Barrio Sin Nombre (P)	Acc. Juan M de Rosas	
SUR	Cooperativa Barrial San	Urien	

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
	Francisco Javier (XXG)		
	<u>Asociados (2)</u> Asentamiento Esperanza Segundo (G) Asentamiento Bernaza (G)	Montecarlo -	Límite con Ezeiza

Tabla Específica 24: Asentamientos partido de Lanús (total 21)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
NOROESTE	Villa La Estación (P)	bordeando las vías	Est. Villa Diamante
	Villa El Pampa (P)		
	Villa Campoamor (P)		
	Villa Ilaza (P)		
	Villa Jardín (XG)	27 de Febrero y 25 de Mayo	Est. Villa Diamante Límite con Ciudad de Buenos Aires
	Villa Eva Perón (XG)	27 de Febrero y Talleres Asociada a Villa Soledad de Lomas de Zamora	Límite con Ciudad de Buenos Aires y con Lomas de Zamora
SUROESTE	<u>Asociadas (2)</u> Villa 1° de Mayo (M) Villa Esperanza (M) <u>Satelizadas (2)</u> Villa Balcarce (P) Villa Talleres (P)	Talleres/Hornos - - Rosales	Límite con Lomas de Zamora Villa Carancho y La Cava
ESTE	Villa El Morro (P)	-	Est. Remedios de Escalada
	Villa La Antena (P)	-	
	Villa Los Ceibos (P)	-	
	Villa Sapito (P)	-	Vías Límite con Avellaneda
	Villa La Maquinita (P)	-	
	Villa Porá (P)	sobre las vías	
SURESTE	<u>Asociadas (5)</u> Villa La Fe (M) Villa Urquiza (P) Villa Monte Chingolo (P) Villa Ofelia (G) Asentamiento Santa María (M)	sobre las vías - sobre las vías - -	Vías – Límite con Quilmes

Tabla Específica 25: Asentamientos partido de Lomas de Zamora (total 15)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
NORTE	Asentamiento Soledad (G)	27 de febrero	Limite con Lanus Asociada a Villa Eva Peron de Lanus
	<u>Satelizadas (3)</u> Villa Roberto Arlt (P) Villa La Isla (P) Villa Urbana (P)	cercanas las vías	Est. Fiorito Av. Juan D. Perón
	<u>Asociadas en línea (2)</u> Villa La Cava (M) Villa Carancho (M) <u>Satelizada</u> Villa La Quema (P)	- - - -	Asociadas a Villa 1° de Mayo Partido de Lanús
OESTE	Villa Albertina (G)	-	
	Villa La Esperanza (XG) <u>Asociadas (4)</u> Asentamiento sin nombre (P) Villa sin nombre (P) Villa sin nombre (P) Villa Euskadi (P)	Est. Km 34 y Pedro Giachino ambos lados de las vías	Est. KM 34
SUR	Villa Los Pinos (M)	Polonia	Est. Lavallol
ESTE	Villa Las Casuarinas (M)	Armeti	Vías –Av. Eva Perón

Tabla Específica 26: Asentamientos partido de Quilmes (total 16)

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
NORESTE	<u>Asociadas (2)</u> Villa Itatí (G) Villa Azul (M)	Pilcomayo Bermejo	Acc. Juan D. Perón Est. Don Bosco
NOROESTE	Villa San Ignacio (M)	Asociada a El Porvenir de Avellaneda	Limite con Avellaneda
	<u>Asociadas (3)</u> Villa Lapi (G) Villa La Loma (P) Villa La Esperanza (M)	- - -	
	Villa San Sebastián (M)	-	Acc. Los Quilmes
OESTE	<u>Asociadas (2)</u>	-	Mosconi

ZONA	DENOMINACIÓN Y TAMAÑO	UBICACIÓN (calle o avenida)	REFERENCIA
	Villa 17 de Agosto (M) Villa El Chupete (P)	-	Santa Fe Guillermo Hudson
CENTRO	Villa Los Eucaliptos (P)	La Madrid y La Plata	Acc. Los Quilmes
	Villa La Vera (M)	Narciso de Laprida	Calchaquí
ESTE	Asociada (2)		
	Villa El Matadero (M) Villa El Monte (M)	Caseros y Las Heras	Aut. Buenos Aires- La Plata
	Villa Luján (M)	sobre Autopista	
SUR	Asentamiento Monteverde (M)	República de Francia	Ferrocarril Provincial Límite con Florencio Varela
SURESTE	Villa Los Álamos (M)	-	Límite con Florencio Varela Hipólito Yrigoyen Est. Ezpeleta

TABLAS NÓMINA DE URBANIZACIONES ESPECIALES DEL AMBA ZONA NORTE

Tabla específica 27: Escobar (46)

DENOMINACIÓN	CONVALIDACIÓN	
	Registro	Fecha
MERCADO INMOBILIARIO		
1. Acacias Blancas	sin registro	
2. Alamo Alto	sin registro	
3. Altos de Don Segundo	sin registro	
4. Altos de Matheu	sin registro	
5. Aranjuez	sin registro	
6. Aranzazu	sin registro	
7. Barrio Chico	034-0166	03/06/2005
8. Barrio Parque Residencial Matheu	sin registro	
9. Campo Chico	sin registro	
10. Chacras de la Oración	sin registro	
11. Cube	sin registro	
12. El Lucero	034-0148	30/10/2003
13. El Portillo	sin registro	
14. El Recodo	sin registro	
15. El Viejo Aromo	sin registro	
16. Fincas de Maschwitz	sin registro	
17. Fincas del Lago	sin registro	
18. Jardín Náutico Escobar	sin registro	
19. La Aldea	sin registro	
20. La Arboleda Escobar	034-0010	01/09/2003
21. La Barra Village	034-0004	28/08/2003
22. La Candelaria	034-0138	30/10/2003
23. La Celina	034-0153	31/10/2003
24. Las Brisas C.C.	sin registro	
25. Loma Verde	sin registro	
26. Los Angeles Village	sin registro	
27. Los Caracoles	sin registro	
28. Los Horneros	sin registro	
29. Los Laureles	sin registro	
30. Los Nogales	sin registro	
31. Los Robles De Maschwitz	034-0009	01/09/2003
32. Los Tacos	034-0006	28/08/2003
33. Maschwitz C.C.	sin registro	
34. Maschwitz Privado	sin registro	
35. Maschwitz Village	sin registro	
36. Miraflores	sin registro	
37. Náutico Escobar Co Club	sin registro	
38. Palmer's Cottage	034-0142	30/10/2003

DENOMINACIÓN	CONVALIDACIÓN	
39. Rincón de Maschwitz	sin registro	
40. River Oaks San Lucas Village	sin registro	
41. Santa María Co Club	sin registro	
42. Septiembre Week End	034-0007	01/09/2003
REGISTRO PROVINCIAL		
43. Villa Olivos	034-0008	01/09/2003
44. San Antonio	034-0005	28/08/2003
45. Fincas del lago	034-0044	30/09/2003
46. Sausalito Village	034-0011	01/09/2003
❖ Sin nombre	034-0128	30/10/2003
❖ Sin nombre	034-0152	30/10/2003

Tabla específica 28: San Isidro (41)

DENOMINACION	CONVALIDACION	
MERCADO INMOBILIARIO	Registro	Fecha
1. Altos de la Horqueta	sin registro	
2. Beccar al Sol	sin registro	
3. Boating	sin registro	
4. Casas de la Ribera	sin registro	
5. Casas del Puerto	sin registro	
6. Con Diego Palma	sin registro	
7. Con Punta Chica	sin registro	
8. El Portal	sin registro	
9. El Talar de Martínez	sin registro	
10. El Triángulo	sin registro	
11. Elortondo 1191	sin registro	
12. Haras Alvear	sin registro	
13. Jardines de San Isidro	sin registro	
14. La Arboleda	sin registro	
15. La Candelaria (San Isidro)	sin registro	
16. La Embajada	sin registro	
17. La Merced	sin registro	
18. La Posta	sin registro	
19. La Rotonda	sin registro	
20. Las Barrancas	sin registro	
21. Las Brujas	sin registro	
22. Las Casuarinas de San Isidro	sin registro	
23. Las Marías	sin registro	
24. Las Nuevas Casuarinas	sin registro	
25. Los Aromos y los Aromos I	sin registro	
26. Los Eucaliptos	sin registro	
27. Los Faroles	sin registro	
28. Los Robles	sin registro	
29. Posadas 2843	sin registro	

DENOMINACION	CONVALIDACION
30. Quinta de Atalaya	sin registro
31. Rey Moro	sin registro
32. San Agustín	sin registro
33. San Isidro Catedral	sin registro
34. San Isidro Chico	sin registro
35. San Isidro Joven	sin registro
36. San Isidro Labrador	sin registro
37. San Isidro loft	sin registro
38. San José	sin registro
39. San Juan	sin registro
40. Village Las Lomas	sin registro
41. Washington 131	sin registro

Tabla específica 29: Tigre (60)

DENOMINACIÓN	CONVALIDACIÓN	
MERCADO INMOBILIARIO	Registro	Fecha
1. Altamira	sin registro	
2. Barrancas de San José	sin registro	
3. Barrio Parque El Talar	sin registro	
4. Bello Horizonte	sin registro	
5. Benavidez Chico	sin registro	
6. Benavidez Greens	112-0059	06/10/2003
7. Boat Center	sin registro	
8. Chingolo 102	sin registro	
9. El Durazno	sin registro	
10. El Jacarandá	sin registro	
11. El Talar de Pacheco	112-0060	06/10/2003
12. El Viejo Vivero	sin registro	
13. Estancia Alvear	sin registro	
14. Green Point Village	sin registro	
15. Hacoaj	sin registro	
16. Hindú Club	sin registro	
17. Isla del Este	sin registro	
18. Isla del Sol	112-0067	06/10/2003
19. Isla Santa Mónica	sin registro	
20. La Arboleda	sin registro	
21. La Colina		
22. La Escondida	112-0133	30/10/2003
23. Laguna del Sol	112-0066	06/10/2003
24. Las Glorias	sin registro	
25. Las Palmas	sin registro	
26. Las Violetas	sin registro	
27. Lomas de Benavidez	sin registro	
28. Los Álamos	sin registro	

DENOMINACIÓN	CONVALIDACIÓN	
29. Los Ceibos	sin registro	
30. Los Olmos	sin registro	
31. Los Ombúes	sin registro	
32. Marinas Golf	sin registro	
33. Newman Club	sin registro	
34. Nordelta:	sin registro	
❖ La Alameda		
❖ La Isla		
❖ Las Caletas		
❖ Las Glorietas		
❖ Los Castores		
❖ Portezuelo		
35. Pacheco Golf Club	sin registro	
36. Pinar de Tigre	sin registro	
37. Rincón de la Costa	112-0063	06/10/2003
38. Rocío del Talar		
39. San Andrés	112-0062	06/10/2003
40. San Isidro Labrador	sin registro	
41. San Jacinto		
42. San Jorge	sin registro	
43. Santa Bárbara	sin registro	
44. Santa Catalina	sin registro	
45. Santa Clara	sin registro	
46. Santa María	sin registro	
47. Santa María de Tigre	112-0061	06/10/2003
48. Santa Marina	sin registro	
49. Solares de Talar	sin registro	
50. Talar Chico	112-0151	30/10/2003
51. Talar del Lago I	112-0068	06/10/2003
52. Talar del Lago II	sin registro	
53. Tigre Chico	sin registro	
54. Tigre Joven	sin registro	
55. Valle Claro	112-0064	06/10/2003
56. Villa Bertha	sin registro	
57. Villa Pacheco	sin registro	
58. Vistas del Golf	sin registro	
REGISTRO PROVINCIAL		
59. Los Cardenales	112-0065	06/10/2003
60. Barrios en rincón de Milberg	112-0154	31/10/2003

Tabla específica 30: Pilar (119)

DENOMINACION	CONVALIDACIÓN
--------------	---------------

DENOMINACION	CONVALIDACIÓN	
	Registro	Fecha
MERCADO INMOBILIARIO		
1. Champagnat	sin registro	
2. El Alazán	sin registro	
3. El Barranco	sin registro	
4. El Estribo	sin registro	
5. El Jagüel	sin registro	
6. El Mirasol	sin registro	
7. El Molino	sin registro	
8. El Portal de Pilar	089-0165	30/05/2003
9. El Silencio	sin registro	
10. El Tejar	sin registro	
11. El Zorzal	sin registro	
12. Estancia La Casualidad	sin registro	
13. Estancia San Miguel: Los Alcanfores.	sin registro	
14. Estancias del Pilar: ❖ Champagnat ❖ La Paz y El Recuerdo ❖ La Pionera	089-0039 089-0030 089-0036	30/09/2003 29/09/2003 29/09/2003
15. Farm Club	sin registro	
16. Galápagos	sin registro	
17. Golfer's	sin registro	
18. Guido	089-0027	12/09/2003
19. Haras de Pilar: ❖ La Pradera ❖ La Caballeriza ❖ El Establo	sin registro	
20. Haras del Sol	sin registro	
21. Haras Pino Solo	sin registro	
22. Highland Park	sin registro	
23. La Campiña	sin registro	
24. La Carmela	sin registro	
25. La Cascada	sin registro	
26. La Delfina	089-0126	30/10/2003
27. La Emilia	sin registro	
28. La Herradura	089-0141	30/10/2003
29. La Legua	089-0125	30/10/2003
30. La Lomada de Pilar	089-0031	29/09/2003
31. La Martinica	sin registro	
32. La Masia	sin registro	
33. La Montura	sin registro	
34. La Otilia	089-0139	30/10/2003
35. La Peregrina	089-0032	29/09/2003
36. La Retama	sin registro	
37. La Tranquera	sin registro	
38. Lago de Manzanares	089-0127	30/10/2003
39. Larena	sin registro	

DENOMINACION	CONVALIDACIÓN	
40. Las Araucarias	sin registro	
41. Las Condes	sin registro	
42. Las Lilas	sin registro	
43. Las Margaritas	sin registro	
44. Las Mercedes	sin registro	
45. Lomas de Fátima	sin registro	
46. Los Álamos	sin registro	
47. Los Alcanfores	sin registro	
48. Los Cerillos-San Javier	sin registro	
49. Los Eucaliptos	sin registro	
50. Los Fresnos (Pilar)	sin registro	
51. Los Galgos de Pilar	sin registro	
52. Los Lagartos	sin registro	
53. Los Maderos	sin registro	
54. Los Pilares	089-0092	22/10/2003
55. Los Potrillos	089-0051	01/10/2003
56. Los Quinchos C de C	sin registro	
57. Los Sauces	sin registro	
58. Los Senderos 1	sin registro	
59. Los Senderos 2	sin registro	
60. Los Troncos	sin registro	
61. Mapuche C.C.	sin registro	
62. Martindale	sin registro	
63. Mayling Club de Campo	sin registro	
64. Montecarlo	sin registro	
65. Nuevo Pilar	sin registro	
66. Palmares de Pilar	sin registro	
67. Petrel Village	sin registro	
68. Pilar del Este. Barrio Los Jazmines	089-0026	12/09/2003
69. Pilar del Lago	sin registro	
70. Pilar Golf & Tennis	sin registro	
71. Pilar Green Park	sin registro	
72. Pilar House	sin registro	
73. Pilar Joven	sin registro	
74. Pilar Plaza	sin registro	
75. Pilar Privado	089-0132	30/10/2003
76. Pilar Village	sin registro	
77. Princess	sin registro	
78. Pueyrredón Club de Campo	sin registro	
79. Raíces del Pilar	sin registro	
80. Rincón de Morra	sin registro	
81. Rinconada	sin registro	
82. Roble Joven	089-0053	06/10/2003
83. Robles del Monarca	sin registro	
84. Rocíos del Pilar	sin registro	
85. Saint Mattheu's Village	089-0037	29/09/2003
86. San Francisco Club de Campo	sin registro	

DENOMINACION	CONVALIDACIÓN	
87. San Manuel	sin registro	
88. Santa María del Pilar	089-0091	22/10/2003
89. Santa Silvina	089-0146	30/10/2003
90. Sausalito	089-0034	29/09/2003
91. Segundas Colinas	sin registro	
92. Soles del Pilar	sin registro	
93. Stradivarius Village Club	sin registro	
94. Tortugas	sin registro	
95. Villa Olivos	sin registro	
96. Villa Rosa	089-0129	30/10/2003
97. Village Golf & Tennis Club	sin registro	
REGISTRO PROVINCIAL		
❖ Sin nombre	089-0147	30/10/2003
❖ Sin nombre	089-0143	30/10/2003
❖ Sin nombre	089-0144	30/10/2003
❖ Sin nombre	089-0140	30/10/2003
98. Los Palenques	089-0114	30/10/2003
99. Ikelar S.A	089-0134	30/10/2003
100.El Mirador	089-0130	30/10/2003
101.El buen retiro	089-0131	30/10/2003
102.Pintar de Uzandizaga SRL	089-0124	30/10/2003
103.Lago de Manzanares Norte	089-0116	29/10/2003
104.Lago de Manzanares Sur	089-0117	29/10/2003
105.Sin nombre	089-0094	29/10/2003
106.Altos de Manzanares	089-0076	17/10/2003
107.Campo Grande	089-0088	17/10/2003
108.Altos de Pilar	089-0096	29/10/2003
109.Sin nombre	089-0097	29/10/2003
110.Chacras del Pilar	089-0100	29/10/2003
111.Tachdt S.A.	089-0038	30/09/2003
112.Augusta	089-0029	29/09/2003
113.Altos del Golf	089-0035	29/09/2003
114.Pino Solo	089-0033	29/09/2003
115.Ayres del Pilar	089-0028	12/09/2003
116.Ikekar S.A	089-0135	30/10/2003
117.Ikekar S.A	089-0136	30/10/2003
118.Ikekar S.A	089-0137	30/10/2003
❖ Sin nombre	089-0149	30/10/2003
❖ Sin nombre	089-0150	30/10/2003

Tabla específica 31: Malvinas Argentinas (7)

DENOMINACIÓN	CONVALIDACIÓN	
MERCADO INMOBILIARIO	Registro	Fecha
1. C.U.B.A.	sin registro	
2. Los Abedules	sin registro	
3. Olivos Golf Club	sin registro	

4.	San Carlos	sin registro	
5.	San Jorge Village	sin registro	
6.	Santa María de los Olivos	132-0072	07/10/2003
7.	Touring	sin registro	

Tabla específica 32: San Miguel (18)

DENOMINACIÓN	CONVALIDACIÓN	
	Registro	Fecha
MERCADO INMOBILIARIO		
1. Barrio Parque Perón	sin registro	
2. Golf Club Argentino	sin registro	
3. San Miguel	sin registro	
4. Buenos Aires Golf	sin registro	
5. Casas Blancas Mediterráneas V	sin registro	
6. Chacras de Alcalá	sin registro	
7. El Lago	sin registro	
8. La Herradura	sin registro	
9. Las Acacias	sin registro	
10. Las Palmas	sin registro	
11. Las Praderas de San Ignacio	sin registro	
12. Los Berros	sin registro	
13. Los Fresnos	sin registro	
14. Los Plátanos	sin registro	
15. Pato Verde	sin registro	
16. Portal del Sol	sin registro	
17. San Miguel de Ghiso	sin registro	
18. Villa Victoria	sin registro	

Tabla específica 33: Ituzaingó (5)

DENOMINACIÓN	CONVALIDACIÓN	
	Registro	Fecha
MERCADO INMOBILIARIO		
1. Altos del Sol	135-0073	07/10/2003
2. El Casco de Leloir	135-0071	07/10/2003
3. El Jagüel	sin registro	
4. Los Pingüinos	sin registro	
5. María Del Parque	sin registro	

Tabla específica 34: Moreno (15)

DENOMINACIÓN	CONVALIDACIÓN	
MERCADO INMOBILIARIO	Registro	Fecha
1. Arcos del Oeste	sin registro	
2. Banco Provincia	sin registro	
3. Campos de Álvarez	sin registro	
4. Club de Campo La Tradición	sin registro	
5. El Amanecer	sin registro	
6. El Casco de Moreno	078-0145	30/10/2003
7. El Resuello	078-0023	12/09/2003
8. Haras María Elena	078-0024	12/09/2003
9. Haras María Eugenia	078-0021	04/09/2003
10. San Diego Club de Campo	sin registro	
11. San Patricio	078-0158	06/10/2003
12. Santa Ana	078-0022	12/09/2003
REGISTRO PROVINCIAL		
13. La Segunda Tradición	078-0025	12/09/2003
14. Las Catonas I	078-0080	17/10/2003
15. Las Catonas II	078-0082	17/10/2003

Tabla específica 35: Ezeiza (13)

DENOMINACIÓN	CONVALIDACIÓN	
MERCADO INMOBILIARIO	Registro	Fecha
1. Allá en el Sur	sin registro	
2. Barrio Vicente Melazzi	sin registro	
3. Chacras al Sur	sin registro	
4. El Bosquecillo	sin registro	
5. El Lauquén Club de Campo	sin registro	
6. El Ombú	sin registro	
7. El Rocío	sin registro	
8. Estancia Villa María	sin registro	
9. La Arboleda del Trébol	sin registro	
10. La Celia	sin registro	
11. Las Fuentes	129-0058	06/10/2003
12. Solar del Bosque	129-0040	30/09/2003
REGISTRO PROVINCIAL		
13. Quintas del Sol	129-0057	06/10/2003

Tabla específica 36: José C. Paz (2)

DENOMINACIÓN	CONVALIDACIÓN	
REGISTRO PROVINCIAL	Registro	Fecha
1. Los Berros	130-0070	06/10/2003

2. B.A. Golf S.A.	130-0157	06/11/2003
-------------------	----------	------------

Tabla específica 37: San Fernando (17)

DENOMINACIÓN	CONVALIDACIÓN	
	Registro	Fecha
MERCADO INMOBILIARIO		
1. Ayres Chico	sin registro	
2. Bahía del Sol	sin registro	
3. Buenavista	sin registro	
4. Camino Real	sin registro	
5. Complejo Habitacional San Fernando	sin registro	
6. El Trébol	sin registro	
7. La Chacra	sin registro	
8. Las Tres Horquetas	sin registro	
9. Las Victorias	sin registro	
10. Los Plátanos	sin registro	
11. Marina Canestrari	sin registro	
12. Marina del Sol	sin registro	
13. Marina Punta Chica	sin registro	
14. Punta Chica Village	104-0055	06/10/2003
Rincón del Arca	sin registro	
16. Santa Clara Barrio Parque	sin registro	
REGISTRO PROVINCIAL		
17. Greenlands	104-0056	06/10/2003

TABLAS NÓMINA DE URBANIZACIONES ESPECIALES DEL AMBA ZONA SUR

Tabla específica 38: Esteban Echeverría (16)

DENOMINACIÓN	CONVALIDACIÓN	
MERCADO INMOBILIARIO	Registro	Fecha
1. Bosque Blanco	sin registro	
2. Brickland	sin registro	
3. Campo Azul	035-0047	30/09/2003
4. Campos de Echeverría	sin registro	
5. Echeverría del Lago	sin registro	
6. El Centauro	035-0013	01/09/2003
7. El Sosiego	sin registro	
8. El Venado	sin registro	
9. El Venado II	sin registro	
10. La Deseada	sin registro	
11. Los Naranjos	035-0012	01/09/2003
12. Los Rosales	sin registro	
13. Mirasoles de Monte Grande	sin registro	
14. Saint Thomas	035-0160	06/11/2003
REGISTRO PROVINCIAL		
15. El Rocío	035-0014	01/09/2003
16. La Horqueta de Echeverría	035-0050	30/09/2003

Tabla específica 39: Berazategui (10)

DENOMINACIÓN	CONVALIDACIÓN	
MERCADO INMOBILIARIO	Registro	Fecha
1. Emprendimiento Abril	011-0155	31/10/2003
2. Altos de San Juan	sin registro	
3. Barrio Parque El Carmen	sin registro	
4. Club El Carmen	sin registro	
5. El Pato	sin registro	
6. Fincas de Iraola	011-0002	28/08/2003
7. Los Ombúes de Hudson	011-0001	28/08/2003
8. Puerto Trinidad	sin registro	
9. Ranelagh Golf	sin registro	
10. Village del Parque	sin registro	

Tabla específica 40: La Matanza (1)

DENOMINACIÓN	CONVALIDACIÓN	
REGISTRO PROVINCIAL	Registro	Fecha

1. Las Perdices	074-0041	30/09/2003
-----------------	----------	------------

Tabla específica 41: Quilmes (3)

DENOMINACIÓN	CONVALIDACIÓN	
MERCADO INMOBILIARIO	Registro	Fecha
1. New Field	sin registro	
2. Terrazas de Quilmes	sin registro	
REGISTRO PROVINCIAL		
3. Lomas de Quilmes	091-0054	06/10/2003

TABLAS DE ORDENANZAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL CONVALIDADAS EN MUNICIPIOS DEL AMBA (1990-2005)

Tabla específica 42: Ordenanzas convalidadas para Avellaneda

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO
1. 08301-90	Modifica Usos en Zonas: IR8 e IZ3. crea conjunto plan tres (r2a3) (calles: Varela, San Carlos, Lynch, fondo lotes Larralde, lado Salcedo, pasaje h de s. incorpora a IR8 el sector limitado por J. Varela, San Carlos, G.Mansilla lotes frente a F. Onzari	1989/91
2. 09320-94	Desafectación Espacio Verde (ex mercado Lanares) desafecta a reserva de Área Verde y Uso Público (Circ II, Fracc III, Secc C- Circ II, Secc C, Mz 91, Parc 2) y afecta a dicho uso PARC 46 R	2535/94
3. 09348-94	SIN ESPECIFICAR TEMA	2535/94
4. 11451-97	Código Planeamiento Urbano	4084/98
5. 11541-97	SIN ESPECIFICAR TEMA	4084/98
6. 17314-04	SIN ESPECIFICAR TEMA	3482/05
7. 17755-04	Crea DUP 21 (calles Venezuela, Madariaga, Gral Belgrano y Margen no canal Sarandí) Plan Federal establece generalidades para DUP, crea DUP 19 (Villa TRANQUILA)	3482/05

Tabla específica 43: Ordenanzas convalidadas para Berazategui

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO
8. 01877-90	Desafecta de Zona Industrial 1 (I1) la circ V, secc F, fracc VII, parc 5, 6,11, 12 y 13 y la afecta a sector de Urbanización Especial (UE)	1994/91
9. 01882-90	Desafecta de Industrial I (I1) las áreas determinadas como tales con excepción del sector delimitado por los ejes de calles 635, 531, 634, 531, límite Zona C12, Banda circulación de Ruta 2, límite del partido de La Plata. Desafecta de Zona Complementaria (AC) (art 2°). Ratifica ordenanzas que determinaron desafectaciones parciales (art 1° y 2°) afectando a R3 y SUE las fracciones	1984/91

	mencionadas en el art 3°. Afecta a Re2 los sectores citados en el artículo 4° Afecta a I1, I2 y R4 los sectores citados en el art 5°. Afecta a R3 todas las areas desafectadas de I1 y AC. Deroga ordenanza 967/82 y 971/82 y toda norma que se oponga a la presente	
10. 01941-90	DESAFECTACIÓN de Zona de Reserva 1 (Re1) la circ VI, secc F, fracc III, parc 8a y VI, F, III, 9 para constituir la Zona Residencial 6a (R6a)	4219/91
11. 02219-91	Desafecta de Zona de Reserva 2 la circ V, secc K, Fracc II, parc 3b y 3e y los afecta a Zona Residencial 3 (R3)	1004/93
12. 02344-92	Zona Industrial (Precinto Peugeot) Desafecta de Zona de Precinto Industrial 5 (PC5) la Circ VI, Secc W, Fracc I, Parc 1 y 2r y los afecta a Zona Industrial Uno (I1)	0104/94
13. 02412-92	Modifica Zonificación Según Usos. Ordenanza 884/79 (indicadores y usos en distintas Zonas)	3818/93
14. 02849-95	Ampliación Área Urbana de la localidad Gutiérrez Desafecta de Área Complementaria (AC) la circ VI, secc O, fracc I, parc 4p, 4s y 4u y los afecta a Zona Residencial 6 (R6). La franja de tierra colindante (50m) con el camino Belgrano seguirá perteneciendo a la Zona Circulación 2 (Ci2).	4213/96
15. 02878-96	Modifica el artículo 26° inc a) de la ordenanza 884/79 modificado por la ordenanza 2412/92 Zona de Reserva 2 (Re2)	4538/97
16. 02888-96	Excepción ART 102 DEL DL 8912/77	0322/99
17. 02888-96	Ordenanza 2888/96: Club de Campo Abril . Permite instalación de Clubes de campo y sólo en aquellos predios pertenecientes al Área Complementaria (AC) dentro del perímetro determinado por la Autopista La Plata Bs As, el parque Pereyra Iraola, el camino General Belgrano y las vías de FFCC Gral Roca.	2742/98
18. 02916-96	Ordenanza 2916/96: Desafecta de Área Complementaria (AC) al predio de la circ VI, secc N, fracc I, parc 2 y lo afecta a Zona Residencial 7 (R7)	2742/98
19. 03010-97	Desafecta de Zona de Reserva (Re) y crea un sector de Urbanización especial (SUE) en la circ VI, secc B, Fracc I, parc 1 y 3 (Barrio Cerrado Puerto Trinidad)	1711/99
20. 03076-97	Desafecta de Zona E (Esparcimiento) al predio de la circ IV, secc U, fracc VII, parc 3c que pasa a Residencial 5 (R5)	0153/99
21. 03164-98	Afecta a Zona Residencial Extraurbana 1 (REU1) al predio dentro del Área Complementaria (AC) que surja de la subdivisión de la fracción de la circ VI, secc O, fracc I, parc 4h que linda al SE con el Club El Carmen S.A.	3089/00

22. 03165-98	Desafecta de Área Complementaria (AC) el predio de la circ VI, secc C, Fracc I, parc 3h, para constituir parte de la Zona R3 bajo las características establecidas por la Ordenanza 2412/92.	0917/02
23. 03196-99	Se desafecta de Zona Recuperación 1 (RC1) las manzanas limitadas al NO por la parcela 2a de la Fracc I, circ IV, secc D, al NE por la autopista La Plata- Buenos Aires al SE por la Avda 14 y al SO por las calles 160, 13 y 159 para afectarlas a la Zona R3 (Residencial3)	0812/06
24. 03215-99	Desafecta de Área Complementaria (AC) el predio de la circ VI, secc H, fracc 1, parc 1 que se afecta a Uso Especifico Cementerio Parque (UE)	3984/00
25. 03236-99	Afecta a Zona Residencial Extra Urbana 2 (REU 2) al predio Complementaria (AC) que surja de la unificación de las par VI, secc W, fracc II.	2147/01
26. 03237-99	Afecta a REU3 (ResidenciAl Extraurbano 3) Circ VII, Secc B, Frac I, Parc 10 pp para ejecución Barrio CERRADO	2678/05
27. 03421-02	Declara la caducidad del Precinto Industrial 3 (PC3) (circ VI, secc C, fracc I, parc 1K de la ex fábrica SNIAFA S.A.) El Sector queda dividido en Zona Industrial Exclusiva II, Zona Esparcimiento y Recreación de Uso y Dominio Público y Franja Verde de Protección de la Zona Industrial.	2332/03
28. 03657-04	Amplia el Área Urbana en (R4) en el sector Delimitado por RP36, Calles 613, 538, 611, 600 y limitepartidoO DE La Plata, se afecta a Industrial 1 (I1) el polígono formado por RN2, calles 510, 600, 517, 611 exceptuándose de R4 al cementerio parque La GLORIA	2506/05
29. 03819-05	Amplía la Zona Residencial Extraurbana 1 (REU 1) en la Circ VI, Secc O, Fracc I, Parc 4.	2303/06

Tabla específica 44: Ordenanzas convalidadas para Escobar

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO
30. 01105-91	Club de campo (Circ XII, Secc R Parcela 2968A)	1988/91
31. 01136-91	AAU GARIN URBANIZACIÓN ESPECIAL 7 (CIRC IX PARC 3531, 3534)	1995/91
32. 01582-94	AMPLIACIÓN ÁREA URBANA DE LA LOCALIDAD DE MAQUINISTAS SAVIO Zona Urbanización Especial Nº 9	3608/95

	(CIRC IX, SECC N, FRAC I Y II)	
33. 01720-94	Desafecta del Área Complementaria y afecta a SEMIURBANIZADA PARC 2942 M, CIRC XI	1041/00
34. 01733-94	SUBDIVISIÓN ZONA INDUSTRIAL	4428/95
35. 02573-97	PASA A ZONA SEMIURBANIZADA LA CIRC XII, PARC 3338F	1144/99
36. 02645-98	ESTABLECE LÍMITES Y CARACTERÍSTICAS DEL BARRIO RESIDENCIAL "EL CAZADOR"	2763/05
37. 02743-98	ZONA RESIDENCIAL EXTRAURBANA CIRC IX, PARCELA 1611B	1143/99
38. 02851-98	AFECTA A ZONA RESIDENCIAL EXTRAURBANA CIRC IX, SECC R, PARC 1543A, 1544A 1545 EN GARIN	1516/00
39. 02852-98	MODIFICA DELIMITACIÓN DE ÁREAS EN GARIN CIRC IX, SECC E, FRAC I Y II	2042/99
40. 03073-00	PASA A AREA COMPLEMENTARIA (PARC 2927D, 2927E, 2946 Y 2947)	2891/00
41. 03125-00	AMPLIA ÁREA URBANA, SEMIURBANIZADA CIRC XII, SECC M, PARC 3098A, 3098B, 3099A, 3099B	0109/01
42. 03167-00	ZONA RESIDENCIAL EXTRAURBANA CIRC IX, SECC R PARC 1548B, H, N, P, R DE GARIN	2146/01
43. 03221-00	SIN ESPECIFICAR TEMA	2146/01
44. 03254-01	AMPLIA AREA URBANA CIRC XII, SECC N, MZA 48, 39 Y 30	3026/01
45. 03263-00	ENMIENDA ORD 411/79	1347/02
46. 03329-01	INCORPORACIÓN DE ZONA CLUB DE CAMPO DENTRO DEL ÁREA COMPLEMENTARIA	1225/03
47. 03499-02	SIN ESPECIFICAR TEMA	2763/05
48. 03673-03	Incorpora en el artículo 6° inc b de la ordenanza 411/79 las quintas 58, 69 y 70 de la circ IX secc N (Zona Residencial Extraurbana) Deroga ordenanza 3481/02	1262/04
49. 04019-05	Propicia establecer normas tendientes al ordenamiento urbano como la preservación de las características paisajísticas, arquitectónicas y ecológicas de la Zona Residencial ubicada a ambos lados de la ruta 26 en distintos barrios de las localidades de Maquinista Savio, Ing Maschwitz y otros aledáneos sin nombre.	2291/06
50.	SIN ESPECIFICAR TEMA	1694/89
51.	SIN ESPECIFICAR TEMA	1517/00

Tabla específica 45: Ordenanzas convalidadas para Esteban Etcheverría

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO
52. 03414-90	Distrito Industrial Preexistente: Circ I, Secc C, Chacra 16, Fracc 3, PARC 9D Y 10A	4851/89
53. 03613-91	Distrito Industrial Preexistente: Circ V, Secc R, MZA 163	4699/90
54. 03614-91	Distrito Industrial Preexistente: Circ I, Secc C, Chacra 18: Mz 18u, Parc 2, Mza 28 Pac 1b Mza18jk Parc 1, Mza 18j. PARC 2 Y 3	4961/90
55. 04071-93	Amplia Ordenanza 3791 (referida a CARACTERÍSTICAS GENERALES DE CEMENTERIO PARQUE PRIVADO)	0329/93
56. 04079-98	Ordenanza 4079/98: Crea Zona Residencial Extraurbana en J.Canning: Circ. V , Secc H, Parcelas 3a, 3b, 3d, 7c- Circ V, parcelas 570- Circ V, parcelas 648 m, 648n, Circ V, parcelas 559, 560, 575 y 576	0882/00
57. 04241-94	Distrito Industrial Preexistente Condicionado: Circ I, Secc B, Mza 62A, Parc 17d	0336/94
58. 04608-96	Modifica el Art 3.3.5.1 referida a Distritos E1, E2 Inc a	0937/97
59. 04719-97	Ampliacion Área Urbana (Parcela 815c) para emprendimiento Urbano Integral "El Triángulo" y designa Z I I1al sector delimitado por Av A.Cervetti, continuación de Subiria, línea de electroducto, límite con Parcela 863d y 863g, calle Isla Trinidad y Av T FAIR	3251/97
60. 04838-98	Modifica el Código	0198/99
61. 04853-98	Crea Zona Industrial: I2 Circ II, Parc Rurales 5B Y 6	0807/01
62. 04856-98	Crea Distrito Urbanización Especial: Circ I, Chacra 1, Mza 1b "Complejo Parque ALMAFUERTE"	1902/99
63. 04926-98	Distrito de Urbanización Especial: Circ VI, Parc 863D loc. EL JAGUEL	0884/00
64. 05008-98	Ordenanza 5008/98: Modifica artículo 2° inc b de la Ordenanza 4079/98. Ancho mínimo parcela 20 m, sup. mínima parcela: 600 m2.	0882/00
65. 05010-98	Crea Distrito de Urbanización Especial: Circ II, Parc 44F, loc. El Jaguel	0888/00
66. 05464-00	Crea Zona Residencial Extraurbana: Circ V, Parc 544, localidad J.CANNING	0738/02
67. 06383-03	Crea Tres distritos de Urbanización Especial en el sector A de la circ II, parc 44d donde se radican 4 conjuntos urbanísticos convocatoria docente sociedad civil;	2669/06

	trabajadores Autonomis de Monte Grande I y II y Docenton Sociedad civil.	
68. 06763-05	Ordenanza 6763/05: Crea Dsitrito de Urbanización Especial en la Circ VI, Secc F, Parc 773c en el marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas.	2870/06
69. 06871-05	Ordenanza 6871/05: Desafecta de Zona de Esparcimiento y Recreación las parcelas 773d, 773e, 773f, 773g, 77h de la Circ VI, Secc F, para ampliar el Distrito creado por Ordenanza 6763/05 dentro del marco del Plan Federal.	2870/06
70.	SIN ESPECIFICAR TEMA	4294/88

Tabla específica 46: Ordenanzas convalidadas para Ezeiza

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO
71. 00306-98	Ordenanza 306/98: Deroga Ord 279/98 Define Zona I1 en Circ IV, Parc 362k, m, n, p y 359g en Carlos Spegazzini.	1812/99
72. 00342-99	Ordenanza 342/99: Modifica el artículo 2° de la Ordenanza 306/98.	1812/99
73. 00482-00	Crea ZRE Circ iv, Secc e, Parcela 306b Localidad de Tristan Suarez	3850/00
74. 00562-01	Se crea ZRE en Circ 3ra, Secc Rural PARCELA 272A Y 272M	2265/01
75. 01176-03	Amplia R4A para Plan de Vivienda Instituto de la Vivienda	2331/03
76. 03791-91	Establece características para cementarios privados	3266/91
77. 03860-92	Distrito Urbanización Especial Circ II, Secc R, Parc 84m (se desafecta de E1)	0687/92
78. 04071-93	Amplia Ordenanza 3791/91 (radicación y habilitación de cementerios parque privado) (E.Echeverria)	0329/93
79. 04178-93	Crea Distrito de Urbanización especial en Ezeiza: Circ V, Secc E, Chacra 16 manz 16m Parc i	2836/93
80. 04608-96	Modifica el art. 3.3.5.1- Distrito E1- E2 (parcelas 709a, 711a, Circ. VI, Secc R) incorporándose dichas parcelas al Área INDUSTRIAL II	0937/97

81. 04659-97	Distrito Urbanización Especial en Circ II, Secc A, Parc Rurales 45,46,51,54 El YAGUEL	2676/98
82.	Sin información	2255/91
83.	Sin información	3041/93

Tabla específica 47: Ordenanzas convalidadas para Florencio Varela

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO
84. 06850-90	Crea distrito S1 R1 en la: Circ II, Secc C, Fracc III, Parc 4, 5, 6, 7 y 8	1997/91
85. 07341-92	Mod el art 4º del anexo I de ord 5025/78 (excluye del distrito S 4 V Sector II, al sector de las parcelas 36,37,38y 39 de la fracc I, Secc N, Circ II	3042/93
86. 09577-02	(BARRIO VILLA TALLERES) REUBICACIÓN VIVIENDAS DENTRO PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS (PROMEBA)	2679/05
87. 09956-04	Sin información	2679/05
88. 7547 -93	INCLUYE EL BARRIO “EL TRIÁNGULO” DENTRO DE SUB ÁREA URBANIZADA R3 (S2 R3)	0313/94
89. 7587 -93	Sin información	0313/94

Tabla específica 48: Ordenanzas convalidadas para Hurlingham

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO
90. 02020-01	Desafecta de C2 y R1 al macizo de la Circ IV, Secc E, Chacra 12, Parc 1 Delimitado por las calles HAYDN, Pedro Díaz, Paganini y Gorriti y se crea un Sector de Urbanización Especial UEC (Cementerio privado)	0763/03
91. 03369-02	Modifica normativas del uso del suelo	0350/03
92. 04040-04	Ordenanza 4040/04: Desafecta la parcela 386d, Circ IV, del uso específico y lo afecta a distrito de Urbanización Especial Residencial 1	3102/05
93. 04176-05	Ordenanza 4176/05: Modifica el artículo 3º de la	3102/05

	Ordenanza 4040/04 (densidad).	
94. 11961-91	Desafecta de Residencial Mixta (r1) al predio designado como Circ IV, Secc p, Parcela Rural 391 en la localidad de Santos Tesei y se crea un sector de urbanización especial	1180/93
95. 12365-92	Desafecta de R9 la fracción de la Circ IV, Secc E, Chacra 10, Mz 10t y crea distrito de Urbanización Especial	4972/90
96. 14080-95	Desafecta de Uso Específico (UE) (Art 3.1.1.0 de la Ord 10832/89) al sector delimitado por las calles desaguadero y prolongación de la calle Valencia (a ceder) y crea un sector de urbanización Especial Otorgándole la normativa de R1.	1848/96

Tabla específica 49: Ordenanzas convalidadas para Ituzaingó

97. 00139-96	Modifica texto del art 1.1.1.0 de la ord. 10832/89 (de Moron)	4545/97
98. 00293-97	Desafecta de R1 (Residencial Mixta) y crea SUE (Sector de Urbanización Especial) (Circ V, secc F, qta 14; fracc II; Parcela 2d)	0918/01
99. 01424-04	Modifica los artículos 2.1.0, 2.1.1.0, 10.3.2.0 del Código de Planeamiento y grilla General de Usos	0338/05
100.11032-90	Ordenanza 11032/90: Creación de un distrito urbanizado (DU Nº1) en Villa Udaondo (Circ IV, SECC N, MZ 15)	2004/91
101.11229-90	Ordenanza 11229/90: Modifica el artículo 1° de la Ordenanza 11032/90 (referida a los datos catastrales: Circ IV, Secc N, Mz 5).	2004/91

Tabla específica 50: Ordenanzas convalidadas para José C. Paz

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO

102.00271-01	Modifica el código de zonificación	1506/03
--------------	------------------------------------	---------

Tabla específica 51: Ordenanzas convalidadas para La Matanza

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO
103.09134-90	Ampliacion Área Urbana Rafael Castillo designa como U1B al poligono entre Martin García Mercer, Pollero Y Luro	4967/90
104.09430-90	Establece condiciones para la preservación de la Ciudad Evita	2581/91
105.09652-92	Indicadores diferenciados, para conj. habitacional en Circ VII, Parc 912 b en Villa CONSTRUCTORA	1820/94
106.10101-94	Zona mixta industrial (Circ VII, Secc E, POLIG 1252)	0015/96
107.10259-95	Ordenanza 10259/95: Designa como Zona U.1.b a la Circ V, Secc E, Qtas 2 y 4, Parc 1 y 2 en González Catán	1089/00
108.10287-95	Modifica el Código de Zonificación, ORD 7420/81	0387/03
109.10483-97	Ordenanza 10483/97: Modifica el artículo 1° de la Ordenanza 10259/95: Designa como Zona U.1.b a la fracción designada como qta 2, delimitada por Coronel Conde, Qta 3 de la Circ V, Secc E, calle Sanabria y Qta 1 de la Circ V, secc E y a la fracción designada como qta 4, parc 1 y 2 delimitadas por calles Sanabria, polígono 715r y Mz 56 de la Circ V, Secc E, Calle Puerto Argentino, Mz 59 de la circ V, Secc E, Calle Cuyo y polígono 715 f de la Circ V, Secc E,. Deroga el artículo 2° de la Ordenanza 10259/95.	1089/00
110.10641-98	Zona U2B en Circ III, Secc N, Fracc III (ex REGIMIENTO DE INFANTERÍA MECANIZADA 3)	1968/00
111.10719-99	Ordenanza 10719/99: Amplía el Área Urbana. Crea un Distrito de Urbanización Prioritaria designado catastralmente como parcela rural 793a y 793b de la localidad de Virrey del Pino.	0340/05
112.10935-00	Crea DUP en Circ V, Secc J, Mz 161a, 149a, 137a y 125a en Gregorio de la FERRERE	0969/02
113.10993-00	Ordenanza 10993/00: Por el artículo 5° se aprueba el proyecto de plano de mensura y subdivisión con superficies a ceder para reserva de equipamiento y espacio verde de uso público. Derogada en su artículo 2° por la Ordenanza 12434/02	1953/05
114.11063-00	Ordenanza 11063/00: Modifica el artículo 1° de la	0340/05

	Ordenanza 10719/99 respecto de las parcelas rurales afectadas, estas son: 793b, 793e y 793 f.	
115.11541-01	Autoriza conj. integral de viviendas en Circ VII, Secc M, Fracc VI	2358/03
116.12434-02	Ordenanza 12434/02: Crea Distrito de Urbanización Prioritaria en las Circ VII, Secc A, Parc 910a, 910b, 911 y 912c de la Zonificación B, afectándolas al Régimen de Reconstrucción Urbana (Decreto 3736/91). Deroga las Ordenanzas: 10718/99, 11018 y 10993/00.	1953/05
117.13446-04	Ordenanza 13446/04: Modifica el artículo 1° de la Ordenanza 11063/00 (Circ VI, secc E, parc 793b) y el artículo 3° de la Ordenanza 11060/00 referida a indicadores urbanísticos para el Distrito de Urbanización Prioritaria. Creado por Ordenanza 10719/99.	0340/05
118.13858-04	Crea DUE (Barrio Santa Amelia) en la Circ VI, secc E, poligonos 801m y 810k, qtas 8, 10 a 22, parc 14 a 22 de la qta 6.	0393/06

Tabla específica 52: Ordenanzas convalidadas para Lomas de Zamora

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO
119.07495-95	Autoriza Indicadores Urbanísticos a las Parc 5 y 6 de la Circ XIII, Secc A, Mz 146.	3279/96

Tabla específica 53: Ordenanzas convalidadas para Moreno

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO
120.00008-97	Desafecta de Reserva CT y afecta a Zona R3: Circ VI, Secc b, Qta. 36, Fracc I y Qta 37 y alineamiento comercial a (aca) con frente sobre Av. Gaona	0878/00
121.00148-98	Alineamiento Comercial a (ACA) Acceso oeste, Alineamiento Comercial C (ACC)-agrega Usos permitidos en Zona Industrial 2	1920/99
122.00201-98	Desafecta de Área Rural y afecta a R6 : Circ IV, Secc L Parc Rurales 695 E, 695 F Y 695 G	1710/99

123.00260-98	Desafecta de Completamiento de tejido y afecta a R3 : Circ II, Secc A, Ch 37, PARC 4	1038/00
124.00264-98	Desafecta de Zona Verde 2 (V2)y afecta aA Urbanización Especial: Parc Rural 1409 a PROGRAMA DE ASENTAMIENTOS PLANIFICADOS	0874/00
125.00293-98	Desafecta parcelas rurales 1295a, 1295c, 1295e Y 1295g de la Zona Industrial 2 (I2) y las afecta a R3	3101/05
126.00295-98	Desafecta de completamiento de tejido y amplía a Área Residencial 3 (R3) : Circ II, Secc A, Ch 28, Fr I y Circ II, Secc a, Ch 29, Fr I	0873/00
127.00363-99	Desafecta del Área Complementaria y amplía el Área Residencial 3 (R3): Circ.II, Secc B, Fracc I, Parc 4,5,6 y 7 de la Ch 6 y MZ 6C Y 6D	1966/00
128.00442-99	Desafecta del Área Rural y afecta a Residencial Extraurbana R6: Circ IV, Secc L, Parcelas Rurales 695E, 695 F Y 695 G	3093/00
129.00751-00	Desafecta de CT (completamiento de Tejido) el predio de la Circ III, Secc S, parc Rural 252 y lo afecta a R2 (Residencial 2)	2503/06
130.00764-00	Incluye como Uso Permitido al (ACD) Alineamiento COMERCIAL DE PEQUEÑAS INDUSTRIAS INOCUAS	2481/01
131.00809-00	Amplía Área Residencial 4 (R4): Sector Ruta 25, Av. Gaona y límite partido Gral. RODRÍGUEZ	0759/04
132.02091-05	Desafecta de Zona I, intensidad de Uso de Protección (P) del Área Complementaria el predio de la Circ VI, Secc A, Ch 4, Fracc I, parc 1, 2 y 8 y los afecta a la Zona Residencial II, intensidad de Uso Media (M) en el Área Urbana de la localidad de Paso del Rey	2504/06
133.02661-90	Cementerio parque firma Sajona s.a. : Circ V, Parcela Rural 1384 g, que se incorpora a Zona V2	0685/92
134.02768-90	Autoriza el Equipamiento Educativo Superior en las Zonas R2, R3, R4, Acao y acb	1001/93
135.02852-91	Afecta a (I 1) Industrial: Mz42b, CirC VI, Secc P, dentro del Área Complementaria	3302/93
136.03890-94	Afecta a R3, Seccion IV, circ F. con alineamiento a parcelas frentistas a calle Olidem y Av. Gral. San Martin	0060/97
137.04376-95	Pasa a Alineamiento comercial B (ACB) la zona de calles: Alsina, Sarmiento y Jose Marmol entre Victoria y Teniente Carmilli	1100/99
138.04436-95	Afecta a R4 Parcela rural 1434, Circ VI, Secc P, siendo su frente sobre Graham Bell ACB y sobre Av. Gaona ACA (Alineamiento Comerciales)	4244/96

139.04625-96	Desafecta de V3 y afecta a R6 el sector e/ calles: La Tradición, La Yerra, Tiradentes, Recuerdos de Provincia, T. de Tacuari, Los aromos, Almafuerte, Miro, Diario de La Prensa y S. Bustamante.	0555/97
140.04633-96	Deroga ord. 4374/95- desafecta de Zona Verde 2 (V2) y afecta a R5 : Parc 1665 C, Circ VI, Secc J	1392/97
141.04636-96	Modifica: Circ IV, Secc L, Fracc 20, Parc 12 y 13 Delimitación de ZONA: R6	4044/96
142.04655-96	Agrega Usos Permitidos en ACA (Acceso Oeste Av. Gaona): mayorista, hipermercados, Supermercados, mercado y feria internada	1894/97
143.04723-96	Desafecta de Reserva CT y afecta a R2: Ch 7, Fracc I, Circ VI, SECC A	3253/97
144.04831-96	Desafecta de Reserva C.T. y afecta a Zona R2: Circ VI, Secc A, Ch I, Frac I, Parc 1,2,3,4,5,6,7,8 y 13; Ch2, Fr I, Parc 1,2,14,15,16 Y 17	4570/98

Tabla específica 54: Ordenanzas convalidadas para Pilar

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO
145.00001-99	AMPLIACIÓN ÁREA URBANA, Distrito Urbano Residencial 6 (RE6) para la localización de un BARRIO CERRADO (UR6) CIRC IV, PARC 463, 458	2224/00
146.00004-97	PASA A CR2: CIRC X, SECC R, PARC 2563P (localidad de Villa Rosa)	0499/98
147.00006-97	DESAFECTA DEL DCAI LA CIRC X, SECC R, PARC 2536 Y CIRC X, SECC R, PARC 2357A, B, C,D Y PASA A UR4	3641/98
148.00014-98	SIN ESPECIFICAR TEMA	1039/99
149.00017-98	SIN ESPECIFICAR TEMA	1335/00
150.00022-97	SIN ESPECIFICAR TEMA	3641/98
151.00025-99	SIN ESPECIFICAR TEMA	2123/99
152.00025-99	SIN ESPECIFICAR TEMA	2123/99
153.00028-99	SIN ESPECIFICAR TE MA	1117/00
154.00029-83	MODIFICA ART. 2 ORDENANAZA 49/79: EN ZONA ZUE	

	(CEMENTERIO PARQUE): CIRC X, PARC 2410 e, 2410 f, 2410 k, 2410 n Y 2410 dd. EN ZONA CLUB DE CAMPO: CIRC IV, SECC G, QTA 5, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30 Y 31.	
155.00034-90	DISTRITO COMPLEMENTARIO RESIDENCIAL 1: CIRC IV, SECCR, PARC 44, 2 M, N, P,R,S,T,U,V,W,X,Y	2583/91
156.00034-97	PASA A UR 4 LA: CIRC X, SECC R, PARC 2432 A, E,G,J (EN LA LOCALIDAD DE VILLA ROSA)	0353/98
157.00040-97	DESAFECTA DE DISTRITO COMPLEMENTARIO RESIDENCIAL 3 (CR3) Y LO AFECTA A DSITRTO URBANO RESIDENCIAL 4 (UR4) LA CIRC VII , SECC J, FRACC XXXVI a.	1952/05
158.00046-90	CLUB DE CAMPO: CIRC X, SECC R, PARC 2414 a, b,c,d, 2415 a,b,c,d 2417.	1990/91
159.00046-99	PASA A COMPLEMENTARIO CLUB DE CAMPO (CCC) LA CIRC IV, SECC R, PARC 408 a.	1967/00
160.00047-96	DESAFECTA DE DISTRITO USO ESPECÍFICO 1 Y AMPLÍA EL DISTRITO URBANO RESIDENCIAL 5 (UR5) PARA LA EJECUCIÓN DE UN CONJUNTO DE VIVIENDAS (COMUNIDAD TOBA DAVIAXAIQUI): CIRC VI, SECCION RURAL, PARCELA 806g, 807.	2407/04
161.00068-96	AMPLÍA EL ÁREA URBANA (UR5) VIRC II, SECC R, PARC 65D	3779/98
162.00077-83	DEROGADAS	
163.00079-97	CREA DISTRITO COMPLEMENTARIO RESIDENCIAL 2 (CR2) : CIRC X, PARC 2432 C DE VILLA ROSA	3087/00
164.00084-95	AMPLIACIÓN ÁREA URBANA DE LA LOCALIDAD DE MAQUINISTA SAVIO CIRC IX PAARC 1632, 1634, 1635 (UR4)	4212/97
165.00098-96	CREACIÓN DISTRITO COMPLEMENTARIO R2 (CR2) : CIRC IV, SECC R, PARC 440H, 440G	1335/00
166.00098-98	AFECTA A UR2 LA CIRC VII, SECC R PARC 950 A, B Y 951 A,B	1117/00
167.00100-97	PROYECTO URBANÍSTICO INTEGRAL VIVIENDAS (UR5) : CIRC VIII, SECC R, PARC 1115 A,C,Z	0806/00
168.00104-97	PASA LA CIRC IX, SECC R, PARC 1656 C,D,E,F, CIRC IX, SECC V, FRAC IA, PARC 1A, CIRC IX, SECC V, FRACC II, PARC 1A, 2A, 3A, 4, 5 CLUB DE CAMPO	1039/99
169.00112-97	INCLUYE EN EL DISTRITO URBANO RESIDENCIAL 6 (UR6) LA CIRC.. IV, PARC 447b, 456, 457 Y 462	2123/99
170.00112-97	DESAFECTA DEL ÁREA RURAL LA CIRC IV, PARC 447B. 457, 462 Y PASAN A DISTRITO RESIDENCIAL EXTRAURBANO	2123/99

171.00119-99	DESAFECTA DEL AREA RURAL Y CREA DE DISTRITO COMPLEMENTARIO CLUB DE CAMPO (CCC) LA CIRC X, PARC 1820, 2273F, A 2325, 2326, 2327, 2324A, 2329, 2330, 2371C, CIC X, SECC V, MZ 116, PARC 8 Y 9, CIRC X, SECC V, MZ 122	0607/04
172.00124-97	DESAFECTA DE CAI LA CIRC V, SECC R PARC 565 E, 565 E, 564 B, 565 A, B, C PASAN A CR3	4065/98
173.00131-97	DESAFECTA DE CR3 LA CIRC VII, SECC R, PARC 952 D Y PASA A UR4	2047/99
174.00141-97	AMPLIACIÓN ÁREA URBANA DEL NÚCLEO DE CABECERA CIRC VIII, PARC 1180 B,C, 1237, 1239 AB, AC PASA (UR6)	4329/98
175.00152-94	CIRC II, SECC R, PARC 91B, 91C (DCC) CREA DISTRITO COMPLEMENTARIO	4090/97
176.00158-99	DESAFECTA DEL DISTRITO COMPLEMENTARIO RESIDENCIAL (CR3) E INCLUYE EN URBANO RESIDENCIAL CUATRO (UR4) LA CIRC, VI, SECC F, QTA. 22, PARAC 2a, 8 y 9	1652/02
177.00159-99	AMPLIACIÓN DISTRITO COMPLEMENTARIO BARRIO PRIVADO (CCC) CIRC IX, SECC R PARC 1663 C,D,E	0514/01
178.00165-96	PERMUTA ENTRE PEREZ COMPAN Y EL MUNICIPIO DE TERRENOS AL CAMPUS UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD AUSTRAL	0050/98
179.00212-98	AMPLIACIÓN ÁREA URBANA EMPRENDIMIENTO URBANÍSTICO (UR 5) CIRC III, PARC 211, 212 B	2803/00
180.00214-98	PASAN A CR2, CIRC V, SECC R, PARC 564B, 565 A, E, B,C,FRACC I	1640/00
181.00215-98	DESAFECTA DE CR3 Y SE INCLUYEN EN UR5 CIRC VI SECC D, QTA 10 PARC 3, 22, 223, 24, 25,1,2	1519/00
182.00231-99	(CCC) CIRC IV, SECC B, PARC 402N, P, C	1500/03
183.00272-00	DESAFECTA DE CAI Y LO AFECTA A UR4 CIRC VIII, SECC R, PARC 1326	2807/04

Tabla específica 55: Ordenanzas convalidadas para Quilmes

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO
184.07130-93	ADOPTA PARA LA ZONA RECUPERACIÓN CINTURÓN ECOLÓGICO (CIRC IV, SECC A, FRACC I, PARC 14C, 14D, 14E, 14G Y 14H) LOS INDICADORES Y USO DE LA ZONA	2512/96

	QUE LO RODEA	
185.07511-95	DESAFECTA DE ZRCE Y AFECTA A R21 (CIRC I, SECC P, FRACC II, PARC 1A,1B,1C Y 1D)	3019/00
186.07613-96	DISTRITO EDUCATIVO CULTURAL (DEC 1) EN LA :CIRC II, SECC I, FRACC III	0968/02
187.08359-99	DESAFECTA DE ZRI EL PREDIO DELIMITADO POR: ARROYO LAS PIEDRAS, 12 DE OCTUBRE, CALLE 887, AYO. SAN FRANCISCO Y CALLE 822 Y LO AFECTA A DUE 1 (BARRIO SAN FRANCISCO SOLANO)	3092/00
188.08801-00	SIN ESPECIFICAR TEMA	0968/02
189.09403-02	DISTRITO INDUSTRIAL Y DE RECUPERACIÓN AMBIENTAL CIRC VIII, SECC A, FRACC 1.	733 /05

Tabla específica 56: Ordenanzas convalidadas para San Fernando

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO
190.02773-90	SIN ESPECIFICAR TEMA	1777/92
191.03594-91	SIN ESPECIFICAR TEMA	1777/92
192.03603-91	TEXTO ORDENADO DEROGA ORD 3467/78 Y TODAS LAS ANTERIORES	2788/96
193.05951-95	MODIFICA INDICADORES URBANÍSTICOS EN LA ZONA RR, RUM, CR, VOAD, ZEU, ZUM1, ZUMII, CD, EPS	4571/98
194.07577-01	DEFINE USO ALOJAMIENTO TURÍSTICO, MODIFICA EL RUBRO "HOTEL DE PASAJEROS" Y CREA NUEVOS RUBROS EN MATERIA DE ALOJAMIENTO HOTELERO	1345/05

Tabla específica 57: Ordenanzas convalidadas para San Isidro

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO
195.07393-95	CREA ZONA CE1 (RADIO ENTRE CALLES BUENOS AIRES, OLAZÁBAL, CAMINO DEL BUEN AYRE, Y AUTOPISTA INGENIERO PASCUAL PALAZZO DE LA CIUDAD DE BOULOGNE).	1878/98

196.07531-97	DESAFECTACIÓN DE RESERVA URBANA (Ru) PARA AMPLIACIÓN CA1 EN: CIRC.VIII, SECC B, MZ 101, PARC 2b Y (ZONA CR1 (RESIDENCIAL, COMERCIAL Y EQUIPAMIENTO) EN: CIRC. VIII, SECC E, FRACIV, PARC. 1ª Y 2c QUE SE SUBDIVIDE EN SECTORES A Y B	2248/02
197.	SIN ESPECIFICAR TEMA	8100/86
198.	SIN ESPECIFICAR TEMA	4691/90

Tabla específica 58: Ordenanzas convalidadas para San Miguel

IDENTIFICACIÓN	TEMA	DECRETO
199.00312-99	DISTRITO URBANO ESPECIAL CIRC II, SECC D, PARCELAS 158D, F,G,H,K	1331/00
200.00315-99	Desafecta de PRECINTO INDUSTRIAL BELLA VISTA y afecta a Zona Industrial: Vías del ex Ferrocarril Gral San Martin (Metropolitano San Martin), calle 3039, 3164, 3037, 3160, 3025, 3142, Río de la Reconquista y vías del ex Ferrocarril General San Martin	1037/00
201.01310-92	DISTRITO URBANO ESPECIAL CIRC II, SECC R, PARCELA 69	0706/99

Tabla específica 59: Ordenanzas convalidadas para Tres de Febrero

202.02132-90	Distrito Diseño Especial (DDE 1) (CIRC VI, SECC D, MZ 77)	1339/91
203.02191-90	INCLUYE A CIRC IV, SECC L. FRACC LIX, CIRC IV, SECC J, FR XXVIII-XXIX-XXX Y XXXII EN R1A1	1005/93
204.02546-95	CREA UE 1 (CIRC VI, SECC F, FRACC VIII, 1A), CONJ DE VIVIENDA INST PROVINCIAL DE LA VIVIENDA	4217/96
205.02561-95	Desafecta de UF10 la circ IV, secc P, fracc 1, parc 3c y se designa como UE2 (CIRC IV, SECC P, FR 1, PARC 3C) CONJUNTO URBANISTICO INTEGRAL.	4104/96
206.02672-97	MODIFICA ART 5.4.7.0 (CÓDIGO ORD 1788/85) PARA LA ZONA UF7 (Reserva de Inter Urbano) QUE SE DIVIDE EN EU4,	1142/99

208.0409-97	Modifica el artículo 3.1.1.0 " Límites de Zonas" de la Ordenanza 10832/89 (Alineamientos N Comerciales)	2879/99
209.03725-00	Ordenanza 3725/00: Zona Centro Castelar y texto ordenado Ordenanza 3725/00: texto ordenado que toma como base la Ordenanza 10832/89 y modificaciones s/Ordenanza : 11656/91, 12254/92, 14036/94, 631/97, 409/97, 620/97 y 1130/98 . Plan para el Área del Centro de Castelar.	1774/02
210.03745-01	Ordenanza 3745/01: modifica artículo 10 Ordenanza 3725/00.	1774/02
211.05871-04	Regularización dominial de Barrio Santa Laura y Escuela Media n° 22. Ordenanza 5871/04: Designa como Plaza República del Perú, conjunto de viviendas a regularizar y Escuela Media n° 22 a la manzana 147 de la circ I, secc B (de acuerdo a croquis anexo a la Ordenanza).	0870/06
212.06854-04	Permuta inmueble para Plan Federal Viviendas, desafecta del dominio público la Circ II, Secc G, Mz 214 (espacio verde) afecta a Espacio público Plaza la Circ I, Secc D, Mz 236	1342/05
	EU5, EU6.	
207.	SIN ESPECIFICAR TEMA	6208/86

Tabla específica 60: Ordenanzas convalidadas para Morón

Figura 1

Localización y dimensiones de asentamientos
en el partido de San Martín

Figura 2

Localización y dimensiones de asentamientos
en el partido de Pilar - zona noreste -

Figura 3

Localización y dimensiones de asentamientos
en el partido de Quilmes
- patrón límite con otro partido -

Figura 4

LÍMITE DEL PARTIDO

GRAN ENVERGADURA

MEDIANA ENVERGADURA

PEQUEÑA ENVERGADURA

Localización y dimensiones de asentamientos
en el partido de La Matanza - zona norte -

Figura 5

Patrones de localización
en el partido de La Matanza - zona norte -
zona ampliada de Figura 5

Figura 6

SOBRE AUTOPISTAS O ACCESOS

SOBRE VÍAS FÉRREAS O ESTACIONES

LÍMITE DEL PARTIDO GRAN ENVERGADURA MEDIANA ENVERGADURA PEQUEÑA ENVERGADURA

BIBLIOGRAFÍA

Abatti, Luis E. y Allende, Osvaldo H., “Modificación del Código Civil a favor de ocupantes sin título. Régimen de excepción implementado por la ley 24.374”, comentario de la ley 24.374 publicado en ADLA LIV-D.

Altimir, O., *La dimensión de la pobreza en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1979.

Arnaud, Andre-Jean, *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996.

Arziaga, María Cecilia, “Prácticas e imaginarios en el proceso de suburbanización privada”, en *Fragmentos Sociales. Problemas urbanos de la Argentina*, Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2004.

Aspiazu, D., Basualdo, E y Khavisse, M, *El nuevo poder económico en la Argentina*, Legasa, Buenos Aires, 1986.

Banfield, Edward, *La ciudad en discusión*, Ediciones Marymar, Buenos Aires, 1973.

Bauman, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.

Becarria, L y Minujin, A., *Sobre la Medición de la Pobreza. Enseñanzas a Partir de la Experiencia Argentina*, (mimeo), 1991.

Bianchi, Alberto “La Corte ha extendido carta de autonomía a las municipalidades”, nota a fallo, *La Ley* T° 1989-C.

Blanco, Ricardo; Glusberg, Jorge; Halac, Raúl; Lentini, Luis y Rainis, Liliana, *Cinco enfoques sobre el hábitat humano*, colección del Centro de Documentación de Arte y Arquitectura para América Latina, Ramiro de Casasbellas (dir.), Espacio Editora Buenos Aires, Buenos Aires, 1979.

Borah, Woodrow. “Aspectos demográficos y físicos de la transición del mundo aborigen al mundo colonial”, en Hardoy, Jorge E., *Ensayos históricos-sociales sobre la urbanización en América Latina*, Ediciones Siap, Buenos Aires, 1978.

Bottomore, Tom, *Introducción a la Sociología*, Ediciones Península, Barcelona, 1978.

Bozzano, Horacio, "Región Metropolitana de Buenos Aires. Organización territorial y lógicas de ocupación para estrategias de ordenamiento territorial (1987-2000)", investigaciones realizadas en el marco del Conicet y publicaciones varias, publicado en: *Territorios Reales, Territorios Pensados, Territorios Posibles*, Editorial Espacio, Buenos Aires, 2000.

Bozzano, Horacio, "La Plata sistema de objetos, sistema de acciones. Propuesta de territorialización", en *Pensar La Plata*, Ediciones Al Margen, Colección Universitaria, La Plata, 2003.

Bozzano, *Territorios Reales, Territorios Pensados, Territorios Posibles*, Editorial Espacio, Buenos Aires, 2000.

Bustelo, E., *La Producción del Estado de Malestar: Ajuste y Política Social en América Latina*, UNICEF, Buenos Aires, 1991.

Caggiano, Amanda y Sempe, Carlota, *América. Prehistoria y geopolítica*, Editora Tipográfica Argentina, Buenos Aires, 1994.

Caggiano, María A., "Los querandíes, ¿un grupo fantasma?", *Arequeología en el Uruguay*, Actas del Simposio de Etnohistoria, VIII Congreso Nacional de Arqueología Uruguay, Maldonado, 1994.

Carbonier, Jean, *Sociología Jurídica*, Tecnos, Madrid, 1977.

Carnap, Rudolf, "Sobre la Elucidación", *Cuadernos de Epistemología*, n° 15, Director Dr. Mario Bunge, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1960.

Castel, Robert, "Empleo. Exclusión y las nuevas cuestiones sociales", conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en 1999, publicada en *Desigualdad y globalización*, Manantial, Buenos Aires, 2001.

Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, Siglo XXI, México, 1974.

Castells, Manuel, *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*, volumen I “La sociedad red”, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999.

Clichevsky, Nora, “El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)”, en *Revista Intramericana de Planificación*, Vol. IX, 33, marzo, Bogotá.

-----, “Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires”, en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XXXV (136-137), Ministerio de Fomento Gobierno de España, Madrid, 2003.

-----, “Urbanizaciones exclusivas”, *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXXIV, (133-134), Ministerio de Fomento Gobierno de España, Madrid, 2002.

Costa, Víctor, *La ciudad como ideología*, auspiciado por fundación Confederal, Buenos Aires, 1996.

Davies, Kingsley, *La sociedad humana*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1984.

Denis, Paul, “Metrópolis y Ciudades Grandes en América Latina. Planificación urbana desde la época colonial y nueva dimensión del urbanismo: tendencias actuales, problemas y perspectivas”, inédito, octubre de 1997.

Devoto, Fernando, *Movimientos migratorios: historiografía y problemas*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1992.

Dirección General de Inmigración, *Resumen Estadístico del Movimiento Migratorio en la República Argentina, 1857-1924*, Talleres Gráficos del Ministerio, Buenos Aires, 1925.

Dirección Provincial de Planeamiento y Evaluación de la Calidad Educativa. *Educación y Pobreza. Informe sobre la situación social y educativa de la población*. Estudio Nº 1, área Proyectos, mayo 2000.

Echenbaum, Martín y Díaz, Mara, “A cien años de la sanción de la Ley de Residencia”, *Revista La Fogata*, Buenos Aires, 29 de noviembre de 2002.

Echeverría, Javier, *Cosmopolitas domésticos*, XXIII Premio Anagrama de Ensayo, Anagrama, Barcelona, 1995.

Etulian, J.C y López, I, "El crecimiento de la metrópolis. La RMBA en el escenario de reestructuración global", Vº Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigaciones sobre Globalización y Territorio, Toluca, México.

Feijó, María del Carmen, "Los gasoleros. Estrategias de consumo de los NUPO", en Minujin, Alberto y otros, *Cuesta abajo. Los nuevos pobres efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF/LOSADA, Buenos Aires, 1997.

Ferrari, Vincenzo, *Funciones del Derecho*, Debate, Madrid, 1989.

Fitoussi, Jean Paul y Rosanvallon, Pierre, *La nueva era de las desigualdades*, Manantial, Buenos Aires, 1996.

Francia, Álvaro, *Introducción a la teoría general de los sistemas. En torno a una comprensión sistémica de la cultura*, Librería Agropecuaria, Buenos Aires, 1984.

Fucito, Felipe, *Sociología del derecho. El orden jurídico y sus condicionantes sociales*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1993.

Gagliano, Diana, *Enfoque Federalista para la Sociedad en Crisis*, ediciones Depalma, Buenos Aires, 1978.

García Canclini, Néstor, *Imaginarios Urbanos*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.

García de Enterría, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Anotada*, segunda edición ampliada y actualizada, editorial La Ley, Buenos Aires, 2003.

Germani, Gino, "La clase media en la Ciudad de Buenos Aires", separata del Boletín del Instituto de Sociología, N° 1, Buenos Aires, 1942.

Germani, Gino, *Sociología de la modernización*, Paidós, Buenos Aires, 1969.

Girbal de Blanca, N., *Los centros agrícolas en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, FECYC, 1980.

Goldmann, Lucien, *Las ciencias humanas y la filosofía*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1972.

Gorostegui de Torres, Haydee, "Las bases de la expansión. Política y políticos en el nuevo estado. Rasgos de una etapa (1862-1880)", en *Historia Integral Argentina*, T° 4, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1974.

Gorz, De André, *Miserias del presente, riqueza de lo posible*, Paidós, Barcelona, 1998.

Grossi, Paolo, *La propiedad y propiedades. Un análisis histórico*, Tradición Española, Madrid, 1992.

Hardoy, Jorge, "El modelo clásico de la ciudad colonial hispanoamericana", Actas del XXX-VIII Congreso Internacional de Americanistas, Munich, 1972.

Izquierdo Roncero, José Javier, "Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española", *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXXVI (139), Ministerio de Fomento Gobierno de España, Madrid, 2004.

Jáuregui, Jorge Mario, *Estrategias de articulación urbana. Proyecto y gestión de asentamientos periféricos en América Latina. Un enfoque interdisciplinario*, Ediciones Fadu, Buenos Aires, 2003.

Karol, Jorge, "Modos de empobrecer: La clase media a través de la hiperinflación" en Minujin, *Cuesta abajo. Los nuevos pobres efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF/LOSADA, Buenos Aires, 1997.

Kaztamn, R., *La Heterogeneidad de la Pobreza. El caso de Montevideo*, Revista de la CEPAL N° 37, Santiago de Chile, 1989.

Ledrut, Raymond, *El espacio social de la ciudad*. Problemas de sociología aplicada al ordenamiento urbano, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1974.

Lefebvre, Henri, *La revolución urbana*, Editorial Alianza, Madrid, 1972.

Lorenzetti, Ricardo L, *Las Normas Fundamentales del Derecho Privado*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1998.

- Lösch, August, *The Economics of Location*, Yale University Press, New Haven, 1945.
- Lou, Martín; Asunción y Benasayag, María y Múscar, Eduardo, *Proceso de urbanización en América Latina*, Colección Mapfre, Madrid, 1992.
- Marienhoff, Miguel S., *Tratado del dominio público*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1960.
- Martínez Sarasola, Carlos, *Nuestros paisanos los indios*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1992.
- Martinotti, Guido, "La población de la nueva morfología social metropolitana. Reflexiones a partir del caso italiano", en Borja, Jordi; Castells, Manuel y otros, *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Sistema, Madrid, 1990.
- Mella, Eduardo, *La Torre*, Sudamericana, Buenos Aires, 1950.
- Merryman, John Henry, *La tradición jurídica romano-canónica*, traducido por Carlos Sierra, Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión 1979.
- Minujin, A. y Anguita, Eduardo, *La clase media. Seducida y abandonada*, Edhasa, Buenos Aires, 2004.
- Morales Guiñazú, F., "San Martín Fundador de pueblos", en *Revista de Historia*, T.2, Sirolli, Rodolfo (dir.), Buenos Aires, 1943.
- Morse, Richard, "Investigación reciente sobre urbanización latino-americana: examen selectivo y comentarios", en *Latin American Research Review*, Jorge Balan y Elizabeth Jelin (trads.), Departamento de Sociología de la Universidad de Texas, Austin Texas, 1968.
- Murmis, Miguel y Feldman, Silvio, "Posibilidades y fracasos de las clases medias, según Germani", en *Después de Germani. Exploraciones sobre estructura social argentina*, Paidós, Buenos Aires, 1992.
- Muzlera, Joaquín, *Tierras Públicas. Recopilación de Leyes, Decretos y Resoluciones de la Provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1895*, Editor Isidro Solá Sans, La Plata (sin año de edición).
- Nino, Carlos S, *Introducción al análisis del derecho*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2005.

Ortiz de Rozas, Nicolás, "Donación de Tierras Públicas en el Río de La Plata desde 1850", *Revista Notarial* N° 809, La Plata, 1973.

Outes, Félix, *Los querandíes*, breve contribución a la etnografía argentina, Imprenta Biedma e Hijos, Buenos Aires, 1897.

Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*, Ediciones Ciudad Argentina, Madrid, 1986.

Perroux, Francois, *Industrialización del siglo XX*, Eudeba, Buenos Aires, 1964.

Pirenne, Henri, *Las ciudades medievales*, colección Hombre y Sociedad, Princeton University Press, New Jersey, 1925.

Racionero, Luis, *Sistema de ciudades y ordenación del territorio*, Alianza Universidad, Madrid, 1981.

Ramón Soriano, *Sociología del Derecho*, Ariel Derecho, Barcelona 1997.

Razori, Amilcar, *Historia de la Ciudad Argentina*, Imprenta López, Buenos Aires, 1945.

Reca, Ricardo, *Derecho Urbanístico*, vol. III, Área Metropolitana, La Ley, Buenos Aires 2002.

Rego, Juan, *Dinámica de los Sistemas Urbanos*, OIKOS, Buenos Aires, 1985.

Resa, Sergio; Vásquez, Verónica y Bozzano, Horacio, "Elementos para una propuesta de Regulación Urbanística y Territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires", Premio anual de arquitectura y urbanismo 2000, Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, categoría Teoría e Investigaciones Urbanas, Buenos Aires, 2000.

Rifkin, Jeremy, *El fin del trabajo. Nuevas Tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona, 2000.

Rocatagliata, Juan, *Los ferrocarriles en la Argentina. Un enfoque geográfico*, Buenos Aires, EUDEBA, colección Temas, 1987.

-----, *Región Pampeana Bonaerense. Desarrollo Sustentable con Equidad*, Fundación Hernandarias, Buenos Aires, 2006.

Rofman, Alejandro, *Desigualdades regionales y concentración económica. El caso Argentino*, Ediciones Siap-Planteos, Buenos Aires, 1974.

Rosanvallon, Pierre, *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*, Manantial, Buenos Aires, 1995.

Schávelzon, Daniel, *Arqueología de Buenos Aires*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1999.

Schroeder, Walter y Strogman, John "Adapting Urban Dynamics to Lowell", en *Readings in Urban Dynamics*, volume I, N. Mass ed. , Cambriedge, Massachesetts, 1974.

Sebreli, Juan J., *Buenos Aires, vida cotidiana y alienación seguido de Buenos Aires ciudad en crisis*, Sudamericana, Buenos Aires, 2003.

Shuster, Félix Gustavo, "La validez del conocimiento en ciencias sociales", *Análisis Filosófico*, V, n° 2, 1985.

Singer, Paul, *Economía política de la urbanización*, Siglo XXI, México, 1975.

Svampa, Maristella, *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Biblos, Buenos Aires, 2001.

Tenti Fanfani, Emilio, "La escuela en el círculo vicioso de la pobreza", en Minujin, Alberto y otros, *Cuesta abajo. Los nuevos pobres efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF/LOSADA, Buenos Aires, 1997, págs.184-187.

Thuillier, Guy, "El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires", *Revista eure* , XXXI, N° 939, pág. 5-20, Santiago de Chile, 2005.

Torrado, Susana, *Historia de la familia en la Argentina moderna (1879-2000)*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 2003.

Touraine, Alain, "El fin de la ola liberal", conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en mayo de 2000, publicada en *Desigualdad y globalización*, Manantial, Buenos Aires, 2001.

Utria, Rubén, "Factores institucionales y humanos inherentes a la estructura especial del desarrollo latinoamericano", Doc. B-2, Naciones Unidas, Santiago, julio de 1972.

Ves Losada, Alfredo E., *El ser del derecho y otros cuentos chinos*, edición del autor, La Plata, 1994.

Vidal-Koppmann, Sonia, “Las urbanizaciones privadas: ¿Una innovación para la transformación del territorio?”, *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Nº 69, 1 de agosto de 2000, Universidad de Barcelona. Número extraordinario dedicado al II Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio).

Weber, Alfred, *The Theory of Location of Industries*, Chicago, 1929.

Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Wirth, Luis, *El urbanismo como modo de vida*, Paidós, Buenos Aires, 1962.

Young, Pauline, “Un estudio de la vida de comunidad en un área urbana natural”, en *Métodos científicos de la investigación social*, Universidad Nacional Autónoma Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1960.

Zuccherino, Ricardo Miguel, *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal*, Tomo II, 2da. Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1992.

FALLOS

Corte Suprema de Justicia de la Nación “Rivademar”, La Ley T° 1989—C

Corte Suprema de Justicia de la Nación 312:1395

Corte Suprema de Justicia de la Nación 293:133

NORMAS JURÍDICAS

Constitución Nacional

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Ley nacional 24.374 modificado por ley 25.797

Ley nacional 13.512

Decreto nacional 2489/63

Ley provincial 10.707

Ley provincial 11.459

Ley provincial 11.723

Ley provincial 12.573

Ley provincial 13.251

Decreto ley provincial 8912/77

Decreto ley provincial 9867/82

Decreto provincial 9490/86

Decreto provincial 27/98

Decreto provincial 947/04

Resolución 74/97 (Secretaría de Tierras y Urbanismo)

NORMAS HISTÓRICAS

Ley 1ra., Título 3º, Libro 6to. Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias

Ley de Reorganización del Departamento Topográfico, 1857

Plan de división de Tierras de Chivilcoy, 1858

Publicación del plano catastral de la Provincia de Buenos Aires, 1864

Ley de Ejidos, 1870

Plan de división de Tierras, 1876

Ley de Inmigración y Colonización, 1876

Ley de Frontera y Plan de división de Tierras, 1878, 1880 y 1882

Reorganización del Departamento de Ingenieros, 1882

Ley provincial de Centros Agrícolas, 1887

Decreto provincial sobre Colonización, 1900

DOCUMENTOS E INFORMES

AAVV, *Jornadas de Inmigración*, Buenos Aires, EUDEBA, 1985.

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, realizado por el INDEC.

CEPAL, *Panorama social en América Latina*, CEPAL, 1991. INDEC, *La Pobreza en la Argentina*, Serie Estudios INDEC, N° 1, 1984. INDEC, *La Pobreza Urbana en la Argentina*, 1990.

Comisión Europea, *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE.*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999, p. 25.

Dirección General de Inmigración, *Resumen Estadístico del Movimiento Migratorio en la República Argentina, 1857-1924*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio, 1925, pág. 29.

Documento de Trabajo n° 10, “¿Quiénes son los pobres?”, IPA-INDEC, 1989.

Documento de Trabajo, octubre de 1988, “Área Metropolitana de Buenos Aires. Lineamientos y estrategias para su mejoramiento integral”, Subsecretaría de Coordinación Técnica, Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires.

IdePyME – ABAPPRA en *Leopyme* N° 31, junio de 2003.

INDEC, *Encuesta Permanente de Hogares*, octubre de 2002.

INDEC, *Población censada 1991 y 2001 y variación intercensal absoluta y relativa 1991-2001*.

INDEC, *¿Qué es el Gran Buenos Aires?*, Publicaciones del INDEC, Buenos Aires, 2003.

INDEC, *Encuesta Permanente de Hogares*, mayo 2003.

Informe de Gestión de Expedientes año 2004, producido por la Dirección de Gestión Urbana de la Provincia de Buenos Aires. Idea original: Arq. Luciano Pugliese; coordinación: Arq. Susana Garay; investigación, registro y elaboración: Daniela Copsolillo y Gustavo Andrade.

PNUD, *Informe del Desarrollo Humano de la Argentina 2001 y 2002*.

Torre Revello, José, "Acta de fundación de la ciudad de Trinidad del Puerto de Santa María de Buenos Aire. El 11 de junio de 1850", Institución Cultural Española, Buenos Aires, 1955, edición conmemorativa del 375° aniversario de la fundación.

PROGRAMAS DEL ESTADO

Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Programa Arraigo, decretos nacionales 2441/90 y 815/92.

Programa Familia propietaria, ley nacional 24.073 y leyes provinciales 11.247 y 11.423.

Sistema Federal de Viviendas, ley nacional 24.464.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Abba, Artemio y Laborda, Maximiliano, "Conformación, estructuras, centralidades urbanas", en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, disponible en <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>.

Abba, Artemio; Furlong, Liliana; Susini, Sonia y Laborda, Maximiliano "Conformación-Hábitat-Hábitat Deficitario", en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, disponible en <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>.

Collado, Federico, "Nuevas formas de hábitat suburbano: la suburbanización Acomodada en el AMBA", en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, disponible en <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>.

<http://www.minplan.gov.ar/miniplan/pet/>

Novick, Alicia; Collado, Federico y Favelukes, Graciela, "Urbanización", en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, disponible en <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>.

Reboratti, Carlos, "Poblacion-distribución", en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, disponible en <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>.

Revista *Mundo Urbano*, <http://www.argiropolis.com.ar/mundourbano/index.htm>

Sistema de Ordenamiento Urbano y Territorial, http://www.gob.gba.gov.ar/siout_map/

NOTAS PERIODÍSTICAS

Diario *La Nación*, 6 de noviembre de 1999.

Entrevista al Arq. Jorge Gil, integrante de la ONG, Arquitectos Sin Fronteras, por Daniel Badenes, Revista *La Pulseada*, año 4, N° 31, junio 2005.

Investigación periodística por Roberto Navarro *Cash*, diario *Página 12*, Suplemento Económico, nota 1 sección Comercios, 7 de mayo de 1998.

Revista Apertura, 30 de octubre de 1999.

Sandra Grahl

ACTA DE FUNDACIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Texto facsimilar del acta de fundación contenida en el folio 132 y siguientes del cuaderno 2° de los "Autos hechos en la R[eal] Aud[iencia] de La Plata â pedim[en]to de D[o]n Juan Alonso de Vera y Zárate, conservados en el Archivo General de Indias, en Sevilla.

Texto modernizado del acta de fundación, con resolución de las abreviaturas, modernización de las grafías y revisión general, hechas por el Prof. José Torre Revello, de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

ACTA DE FUNDACIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

(f. 132)

/¹ Otro capitán funda la ciudad de la /² Trinidad, puerto de] Santa María [de] Buenos Aires /

(³) En el nombre de la Santísima Trinidad, Padre, Hijo y Es /⁴ piritu
 5 Santo, tres personas [distintas] y un solo Dios verdadero, que /⁵ vive y
 reina por siempre jamás amén, y de la Glorio /⁶ sísima Virgen, Santa María
 su madre, y de todos los Santos y Santas /⁷ de la corte del cielo, yo Juan
 de Garay, teniente de gobernador y capitán /⁸ general y justicia mayor
 y alguacil mayor de todas estas provincias, /⁹ por el muy ilustre señor el
 10 licenciado Juan de Torres de Vera y Aragón, /¹⁰ del consejo de Su Ma-
 jestad y su oidor en la Real Audiencia de la ciudad /¹¹ de la Plata, en
 los Reinos del Perú, Adelantado y gobernador /¹² y capitán general y
 justicia mayor y alguacil mayor en estas /¹³ dichas provincias del Río de
 la Plata, por la majestad real del Rey don /¹⁴ Felipe nuestro señor, con-
 15 forme y al tenor de sus Reales provisiones /¹⁵ y capitulación dadas y hecha
 con el muy ilustre señor, el adelantado /¹⁶ Juan Ortiz de Zárate, difunto,
 su antecesor y por virtud de la cláu /¹⁷ sula de su testamento y dispo-
 sición, por la cual le substituyó /¹⁸ y eligió por sucesor, según que todo
 más largamente por las dichas escrituras /¹⁹ consta a que me refiero digo
 20 que, en cumplimiento de lo /²⁰ capitulado y asentado con Su Majestad
 por el dicho señor adelantado /²¹ Juan Ortiz de Zárate, y en lugar del
 dicho señor, licenciado Juan de To /²² res de Vera y Aragón, adelantado
 su sucesor y en nombre de la /²³ majestad real del Rey don Felipe nues-
 tro señor, hoy sábado día de nuestro /²⁴ señor San Bernabé, once días del
 25 mes de junio del año del /²⁵ nacimiento de nuestro Redentor Jesucristo,
 de mil y quinientos y ochenta /²⁶ años, estando en este puerto de Santa
 María de Buenos Aires, /²⁷ que es en las provincias del Río de la Plata,
 intitulada nuevamente /²⁸ la Nueva Vizcaya, bago y fundo en el dicho
 asiento y puerto /²⁹ una ciudad, la cual pueblo con los soldados y gente
 30 que al pre /³⁰ sente tengo y he traído para ello, la iglesia de la cual
 pongo /³¹ so advocación de la Santísima Trinidad de la cual sea y ha
 de /³² ser iglesia mayor y parroquial contenida y señalada /³³ en la traza
 que tengo hecha de la dicha ciudad y la dicha ciudad /³⁴ mando que
 35 se intitule la ciudad de la Trinidad, y porque /³⁵ conforme a derecho,
 en las tales ciudades a allende de los goberna /³⁶ dores y justicias ma-
 yores, ha de haber alcaldes ordinarios para que /³⁷ hagan y administren
 justicia, y regidores para el gobierno /³⁸ y otros oficiales y en nueva po-
 blación, a mí como justicia ma /³⁹ yor me compete el derecho de los
 elegir, de establecer y nombrar /⁴⁰ y señalar y dar principio de su año,
 y señalar el remate /⁴¹ y día en que han de vacar y ser otros elegidos,
 por tanto,

ACTA DE FUNDACIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

[f. 132 vta.] /¹ acatando las calidades habilidad y cristiandad de vos Rodrigo Ortiz /² de Zárate y don Gonzalo Martel de Guzmán conquistadores y /³ pobladores de esta ciudad de puerto y provincias, vos señalo y /⁴ nombro por
 5 tales alcaldes ordinarios, y así mismo, a vos Pedro /⁵ de Quirós y Diego de Lavarrieta y Antonio Bermúdez y Luis Gaitán /⁶ y Rodrigo de Ibarrola y Alonso de Escobar por regidores de esta dicha ciudad /⁷ a los cuales y a cada uno de ellos, doy entero poder cumplido en /⁸ lugar del dicho señor Adelantado. En nombre de su Real Majestad para que /⁹
 10 usen sus oficios conforme a las leyes y pragmáticas de Su Majestad /¹⁰ y los dichos alcaldes hagan justicia así de oficio como de pedimiento de /¹¹ partes, según y como y tan copiosamente lo hacen y usan /¹² y ejercen los dichos oficios en las otras ciudades villas y lu /¹³ gares de los Reinos y Señoríos de Su Majestad, y le sean a los unos /¹⁴ y los otros
 15 guardadas las gracias, y honras, e franquicias /¹⁵, y libertades y excepciones, que a los tales oficios tienen /¹⁶ les suelen ser guardadas y les sean acudido con sus sa /¹⁷ larios y derechos conforme a las leyes y pragmáticas y aranceles /¹⁸ de Su Majestad y nuevas tasaciones hechas en estas provincias por /¹⁹ los gobernadores, de las que para todo lo susodicho e
 20 a ello a /²⁰ nexo y dependiente y concuriente, les doy entero po /²¹ der cumplido con todas sus incidencias y dependencias y /²² con libre y general administración y mando a los caballeros, /²³ escuderos y soldados, y hombres buenos de este Real, los /²⁴ hayan y tengan y obedezcan por tales
 25 so las penas en derecho es /²⁵ tablecidas y porque según costumbres en muchas ciudades /²⁶ se tiene por estilo vacar los dichos oficios el día de San Juan /²⁷ de cada un año, por la presente establezco y mando que los /²⁸ dichos oficios vaquen el día de San Juan de junio del año pró /²⁹
 30 ximo venidero de ochenta y uno, y por la mañana el /³⁰ tal día, antes de misas mayores, se junten a cabildo los /³¹ dichos alcaldes y regidores, todos los que hubiere y pudieren /³² ser habidos en esta ciudad y voten y elijan nuevos alcaldes /³³ y regidores para el año siguiente que les sucedan en los /³⁴ dichos oficios, y los que, conforme a derecho por la dicha
 35 elección fue /³⁵ ren electos, sirvan los dichos oficios por el año siguiente, /³⁶ en fin del cual, se guarde la orden dicha, y así vaya /³⁷ cada un año guardándose la dicha orden para siempre, /³⁸ en tal manera que Su Majestad sea servido, y esta ciudad y /³⁹ vecinos y conquistadores estantes y habitantes sean /⁴⁰ tenidos en justicia, con tanto que los dichos alcaldes y regidores /

ACTA DE FUNDACIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

[f. 133] /¹ ante todas cosas hagan aceptación de los dichos oficios y la solem /²
 nidad del juramento, que en tal caso se requiere, en fe de lo /³ cual hice
 e hago la presente escritura de ciudad y seña /⁴ lamiento de justicia y regi-
 5 miento ante el presente escribano y /⁵ testigo que es hecho en el dicho día
 mes y año, susodichos testigos: *Antonio Tomás* /⁶ y *Antón Higuera* y
Pedro Hernández y otras muchas perso /⁷ nas. Y pobladores que estaban
 presentes, el cual dicho señala /⁸ miento digo que hago de ciudad y sitio
 en esta parte y lugar /⁹ atentó que es el mejor que hasta ahora he hallado
 10 y le hago con /¹⁰ reservación que en mi hago y de los otros capitanes que
 /¹¹ sucedieren en esta ciudad, que si hallare otro que me /¹² jor sea, así
 para el puerto, como para la comunicación /¹³ de los naturales, para que
 sean comunicados con menos tra /¹⁴ bajo y más servicio de Su Majestad,
 15 le pueda y puedan remo /¹⁵ ver y mandar esta dicha ciudad al tal sitio y
 lugar, con /¹⁶ acuerdo de los alcaldes y regidores que aquella sazón hu-
 bie /¹⁷ re en esta ciudad, y así lo digo y declaro y mando, testigos los di-
 chos. /¹⁸ JUAN DE GARAY, *Pedro de Xeres*, escribano público del cabil-
 do y gobernación.

/¹⁹ Y luego ante el dicho señor general y en presencia de mi el dicho
 20 /²⁰ escribano, los dichos Rodrigo Ortiz de Zárate y don Gonzalo Montel de
 Guz /²¹ nán, aceptaron los dichos oficios de tales alcaldes, y los dichos
 Pedro de /²² Quirós, Diego de Olavarrieta y Antonio Bermúdez y Luis
 Gaytán /²³ y Rodrigo de Ibarrola y Alonso de Escobar aceptaron los ofi-
 cios de /²⁴ regidores de los cuales y cada uno de ellos el dicho señor ge-
 25 neral /²⁵ Juan de Garay, recibió juramento, en forma de derecho por
 Dios y por /²⁶ Santa María y por las palabras de los Santos cuatro /²⁷
 evangelios y por la señal de la cruz, tal como ésta † /²⁸ en que corporal-
 mente pusieron sus manos derechas, los /²⁹ dichos alcaldes prometieron
 30 que harán los dichos oficios bien y /³⁰ fielmente y harán justicia a las
 partes cada uno en lo /³¹ que ante él pasaren, y que no la dejarán de
 hacer por amor, /³² ni temor, ni parcialidad, ni por otra cosa alguna y
 /³³ no llevarán derechos demasiados, ni consentirán llevar /³⁴ a los ofi-
 35 ciales de los casos que conocieren, y en todo harán /³⁵ lo que buenos
 oficiales alcaldes son obligados y los dichos re /³⁶ gidores prometieron de
 usar bien y fielmente sus oficios /³⁷ de regidores y harán y votarán lo
 que entendieren /³⁸ que va bien al servicio de Dios nuestro señor y de su
 majestad y del /³⁹ bien y remedio de esta ciudad, vecinos y conquista-
 dores

ACTA DE FUNDACIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

16. 133 vir.1 /¹ y pobladores de ella, y en todo harán lo que buenos oficiales regi- /²
dores son obligados y guardarán el secreto del cabildo y a la /³ confusión
del dicho juramento, dijeron si juro y amén, testigos los /⁴ dichos y
5 firmáronlo de sus nombres: JUAN DE GARAY, *Rodrigo Ortiz de*
Zárate, don Gonzalo Martel de Guzmán, Pedro de Quirós, /⁶ Diego de
Olavarría, Antonio Bermúdez, Luis Gaytán, Rodrigo de /⁷ Ibarrola,
Alonso de Escobar, paso ante mí, *Pedro de Xeres, /⁸ escribano público*
del cabildo y gobernación.

/⁹ Y después de lo susodicho, el dicho día, mes y año susodicho, el
10 dicho /¹⁰ señor general, Juan de Garay, por ante mí, el dicho escribano,
pidió y /¹¹ requirió a los dichos señores alcaldes y regidores que se jun-
ten /¹² con su merced y vaya[n] a la plaza pública de esta ciudad, que está
se /¹³ ñalada en la traza de ella y allí le ayuden alzar y en /¹⁴ arbolar
15 un palo y madero por rollo público y consejil, para /¹⁵ que sirva de ár-
bol de justicia, donde la justicia real de Su Majestad /¹⁶ use ejerce su
justicia que hiciere o mandare hacer, testigos: *Antonio /¹⁷ Fomís y Juan*
de Salazar y Miguel López Madera, JUAN DE GA /¹⁸ RAY y Pedro de
Xeres escribano público, del cabildo y gobernación.

/¹⁹ Y luego los dichos señores alcaldes y regidores se juntaron con su
20 /²⁰ merced del dicho señor general para el dicho efecto, y todos /²¹
juntos fueron a la plaza y allí pusieron y alzaron el dicho /²² rollo y
árbol de justicia, y mandó el dicho señor general que ningún /²³ na per-
sona sea osado a le quitar, batic, ni mudar, so pena /²⁴ de muerte na-
25 tural y así lo proveyó y mandó, testigos los dichos, /²⁵ JUAN DE GA-
RAY, *Pedro de Xeres,* escribano público, del cabildo y gobernación.

/²⁶ Y luego el dicho señor general, dijo, que en lugar del señor /²⁷
adelantado el licenciado Juan de Torres de Vera y Aragón, en /²⁸ cum-
plimiento de lo capitulado con Su Majestad, y en nombre de Su Majes-
30 tad tomaba y tomó la posesión de la dicha ciudad y de todas /²⁹ estas
provincias, este[a] oeste, norte[a] sur, en voz y en nombre /³⁰ de todas las
tierras que le fueron concedidas por Su Majestad /³¹ que en su adelan-
tamiento y a su antecesor, en señal de /³² posesión, hecho mano a su
espada y cortó hierbas y tiró /³³ cuchilladas, y dijo que si había alguno
35 que se lo contra /³⁴ diga y que parezcan presentes todas las dichas justi-
cias /³⁵ y regidores y mucha gente, y no pareció nadie que /³⁶ contradi-
jese y lo pidió por testimonio y doy fe que /³⁷ nadie pareció testigos
los dichos.

ACTA DE FUNDACIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

ff. 131r] /¹ Y después de lo susodicho, en catorce días del mes y año dicho, el /² dicho señor General dijo que nombraba y nombró por pro /³curador del concejo de esta ciudad, personero, a Juan Fernán /⁴dez, y mandó
5 se le notifique lo acepte; el dicho Juan /⁵ Fernández que presente estaba, dijo que aceptaba y a /⁶ceptó y juró en forma de derecho de usar el dicho oficio, bien, /⁷ y fiel y diligentemente como es obligado, y dijo, si juro /⁸ y amén; y el dicho señor General, dijo, que le daba y dió /⁹
10 todo poder cumplido cuanto puede y de derecho debe y /¹⁰ con libre y general administración al dicho Juan Fernández, /¹¹ para que sea tal procurador, personero de esta ciudad, /¹² y tome sus causas y negocios, y haga las cosas y casos /¹³ que al tal procurador se esmeró e obligó a
15 hacer el /¹⁴ dicho poder cumplido, con poder de enjuiciar y jurar y /¹⁵ sustituir un procurador o dos o más, y hacer las pro /¹⁶testaciones y alegaciones y contradicciones que convenga /¹⁷ al bien común, el cual le dió con libre y general ad /¹⁸ministración y lo relevó en forma de derecho de
20 toda /¹⁹ carga y de satisfacción cuanto puede y de derecho debe, /²⁰ y lo firmó de su nombre, testigos: Jan Martín y Alonso Gómez; y /²¹ Martín Pérez, vecinos y estantes en esta ciudad y el /²² dicho señor General y el dicho Juan Fernández lo fir /²³maron. JUAN DE GARAY, Juan Fernández de Enciso, pasó /²⁴ ante mí, Pedro de Xeres, escribano público.

25 /²⁵ Hecho y sacado, corregido y concertado fué este tes /²⁶timonio con el original que está en mi poder /²⁷ a pedimiento de la parte del licenciado Juan de To /²⁸rres de Vera y Aragón, para presentarlo ante /²⁹
30 el Consejo Real de Indias, y por mandato del dicho /³⁰ señor general Juan de Garay, teniente de gobernador /³¹ y capitán general, justicia mayor de estas /³² provincias, del Río de la Plata, la hice sacar /³³ y escribir por mí, el presente escribano, /³⁴ siendo testigos: Alonso Fernández El Romo y

ACTA DE FUNDACIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

U. 131 vta.] /¹ *Pedro de Espinosa*, vecinos de esta ciudad, que es /² hecho en esta ciudad de Santa Fe, postrero /³ de enero de mil y quinientos y ochenta y tres años. /⁴ JUAN DE GARAY.

5 /⁵ En fe de lo cual y [en] testimonio de verdad, /⁶ hice aquí mi firma acostumbrada que es tal.

/⁷ *Pedro Fernández*, escribano /⁸ público y del cabildo.

/⁹ Yo Alonso Fernández Montiel, escribano público del Cabildo de esta
10 ciudad /¹⁰ de Santa Fe, de la gobernación del Río de la Plata /¹¹ y Paraguay, doy fe a los señores que la presente vieren, co /¹² mo Pedro Fernández escribano público y del Cabildo y puerto /¹³ de Buenos Aires, y que a los autos y escrituras /¹⁴ que ante el pasan, se ha dado y da entera
15 fe y /¹⁵ crédito en juicio y fuera de él, como a escrituras /¹⁶ y autos de tal escribano, fiel y legal, en el dicho /¹⁷ su oficio, y de pedimento de Alonso de Vera y /¹⁸ Aragón, di la presente, que es hecha en la ciudad
20 /¹⁹ de Santa Fe, a postrero día de enero de mil y /²⁰ quinientos y ochenta y tres años.

/²¹ En testimonio de verdad, hice aquí mi firma que /²² es tal. /²³ *Alonso Fernández Montiel*, escribano público [y] /²⁴ del Cabildo.