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 Aires[1] (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 Ituzaingó

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 Garay[2], quien respondiendo a las inquietudes planteadas, ha puntualizado los siguientes aspectos:

[2]La 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 Aries.

[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 intersticiales[6] 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 t amaño d e l os l otes q ue n o cu mplen co n l as co ndiciones es tablecidas p or el r égimen 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 social[8] 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 caso[9], 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 catastrales[10] 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 in dividualización y caracterización d e l a p ropiedad i nmueble, d esde l os as pectos g eométricos,

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 aprobación[11].

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, eco nómicos y o tras f inalidades co mo l a f ijación d e políticas f iscales, d e p laneamiento territorial y garantía de seguridad jurídica en los aspectos relacionados con los derechos reales.

[11] En e l c apítulo I X r ealizamos una de scripción i ntegral de l D ecreto Ley 8912 /77 y s us modificatorias, donde realizamos un diseño de la sistema jurídico en materia de ordenamiento urbano y territorial en al 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 permanentes[12]. 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 Deficitario", 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 –

"cirujeo", "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 organizadas[14] 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 consumidores[17] del espacio urbano e inciden en forma notable sobre el centro de la conurbanción, 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 al 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 cerramiento[20].

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 inversores[22].

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 , "E l cr ecimiento d e l a m etrópolis. L a R MBA en el escenario d e reestructuración g lobal", *V° 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 en 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 Clichevsky[23], 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/náuticos 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 consolidación[24] 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.