

**Silvina Fernández**  
**Claudia Kochanowsky**  
**Alejandra Sgroi**  
Centro de Investigaciones Geográficas. CIG.  
Departamento de Geografía.  
Facultad de Humanidades y Ciencias de la  
Educación. UNLP. La Plata. Argentina

## INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANO-TERRITORIAL EN HUMEDALES DE LA CUENCA BAJA DEL RÍO LUJÁN

### RESUMEN

Este trabajo parte de considerar las transformaciones de las que son objeto los paisajes de humedales en un sector de la periferia de Buenos Aires como parte de los procesos de “acumulación por desposesión” (Harvey, 2004) de “bienes comunes” desplegados en las últimas dos décadas por el neoliberalismo y su continuidad en el modelo neo-desarrollista. Las urbanizaciones cerradas polderizadas –UCP-, como producto de estos procesos, generan ganancias extraordinarias para los desarrolladores quienes fundamentan su accionar en el aprovechamiento y recuperación de “zonas inaptas” y en desuso, mientras que los

gobiernos locales acompañan ese despliegue flexibilizando normas que no las contemplan como figura legal ni las admiten en área de humedales. En esta línea, se explora sobre los instrumentos de planificación urbano-territorial aplicados por los cuatro municipios involucrados en la cuenca baja del río Luján, a fin de considerar su voluntad y capacidad de contención de los fenómenos de expansión urbana y resguardo de cuestiones ligadas al interés público en materia territorial y ambiental.

**PALABRAS CLAVES:** : PLANIFICACIÓN URBANO-TERRITORIAL, HUMEDALES, URBANIZACIONES CERRADAS POLDERIZADAS

## ABSTRACT

This paper begins by considering the transformations of landscapes that are the subject of wetlands in an area on the outskirts of Buenos Aires as part of the process of “accumulation by dispossession” (Harvey, 2004) of “common goods” made in the past two decades by neoliberalism and its continuity in the neo-developmental model. The closed polderized housing developments (CPHD) as a result of these processes generate windfall profits for developers who base their actions on the use and recovery of obsolete and “unsuitable areas”, while local governments agree with the relaxation of rules that do not permitted use in the wetland area. In

this line, we explore on urban planning instruments applied by the four territorial governments involved in the lower basin of the Luján River, in order to consider their willingness and ability to contain the phenomena of urban sprawl and safeguarding issues related to public interest in land use and environmental matters.

**KEYWORDS: URBAN AND REGIONAL PLANNING, WETLANDS, CLOSED POLDERIZED HOUSING DEVELOPMENTS**

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo parte de considerar las transformaciones de las que son objeto los paisajes de humedales en un sector de la periferia de Buenos Aires como parte de los procesos de “acumulación por desposesión”<sup>1</sup> (Harvey, 2004) de “bienes comunes” desplegados en las últimas dos décadas por el neoliberalismo y su continuidad en el modelo neo-desarrollista. Las urbanizaciones cerradas polderizadas -UCP-, como producto de estos procesos, generan ganancias extraordinarias para los desarrolladores quienes fundamentan su accionar en el aprovechamiento y recuperación de “zonas inaptas” y en desuso, mientras que los gobiernos locales acompañan ese despliegue flexibilizando normas que no las contemplan como figura legal

<sup>1</sup> Harvey, David (2004). El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. Buenos Aires: CLACSO, 2005

ni las admiten en área de humedales. En esta línea, se explora sobre los instrumentos de planificación urbano-territorial aplicados por los cuatro municipios involucrados en la cuenca baja del río Luján, a fin de considerar su voluntad y capacidad de contención de los fenómenos de expansión urbana y resguardo de cuestiones ligadas al interés público en materia territorial y ambiental.

La ponencia se estructura en cuatro items: en el primero se parte del modelo económico político y social en el que se desarrollan estos productos del urbanismo privado, para abordar en el segundo las características del área de estudio y los actores que intervienen en la transformación del paisaje de humedales. El tercero hace una síntesis del marco regulatorio y los procedimientos de aprobación de las UCP en la provincia de Buenos Aires, para profundizar en el cuarto punto sobre los instrumentos de planificación y gestión a ni-

vel local, y las innovaciones en los últimos 4 años (lapso de esta investigación), cerrando con unas reflexiones finales.

## CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN HUMEDALES

Durante los años 90, en correspondencia con la globalización, el aglomerado urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires -RMBA- sufrió un significativo cambio en su morfología, vinculado a la expansión del área residencial, superando ampliamente el proceso de expansión del hábitat popular del período comprendido entre 1940 y 1970. En este contexto donde imperaba el modelo neoliberal se produce un descenso generalizado de distintos sectores sociales, afectando fundamentalmente a los sectores medios, medio-bajos y bajos, que se traduce en un deterioro de las condiciones de vida de sectores cada vez más amplios,

que se visualiza claramente en el territorio y la producción del hábitat.

Este proceso se da en un período caracterizado por nuevas formas de articulación entre Estado, sociedad y actores del mercado, y el rasgo más sobresaliente resulta la producción masiva de urbanizaciones cerradas que estuvo asociada a la inversión estatal en autopistas que facilitaron el proceso de expansión a distancias cada vez mayores de los sectores medio-altos y altos, que Torres definió como suburbanización de las elites, los que pasaron a competir por el suelo de la periferia con sectores del extremo opuesto del espectro social.

En los últimos años se configura un nuevo escenario, que algunos caracterizan como pos liberal o neo-desarrollista, por sus coincidencias con el desarrollismo que caracterizó al modelo latinoamericano de mediados del SXX, donde se “fortalecen las estrategias de desarrollo centradas en el abastecimiento de un ávido mercado internacional de productos primarios”, prevaleciendo en este período lo que se “denomina “acumulación por desposesión”, bajo nuevos mecanismos de apropiación territorial y cercenamiento de bienes comunes” que “naturaliza la expoliación de recursos naturales y degradación del ambiente” (Pintos, 2014:194/195). Este avasallamiento incluye ámbitos de valor patrimonial, natural y paisajístico, de la periferia metropolitana.

Estas periferias, que históricamente habían resultado marginales para el desarrollo urbano, conforman el escenario donde los mercados encontraron ámbitos de calidad paisajística o simplemente oportunidades de mercado por el bajo valor del suelo.

Las condiciones no significaron un obstáculo para la urbanización con enclaves de alta calidad y valor de mercado, ya que los emprendimientos generaban una renta tan alta como difícil de obtener con otras alternativas de inversión. Esto requirió

de arreglos institucionales y privilegios, que prácticas del urbanismo neoliberal lograron articular favoreciendo a este mercado. En este contexto, se flexibilizaron las normas y se “abrió el juego al dispendio y depredación de recursos valiosos comenzando por el suelo” (Pintos, 2014:197), así como humedales, cursos de agua, sitios de valor paisajístico, etc. A lo anterior, debe sumarse las deseconomías vinculadas a los altos costos de provisión de servicios de estos enclaves alejados y de muy baja densidad de población, sobre territorios no siempre aptos para la urbanización.

### **ESCENARIO TERRITORIAL, ACTORES INVOLUCRADOS Y MODUS OPERANDI**

El crecimiento suburbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires –RMBA- adoptó la clásica forma de mancha de aceite, con un dibujo concéntrico definido por las principales vialidades que funcionan como conectores rápidos entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los bordes del aglomerado.

Para el año 2007, el universo de emprendimientos de tipo cerrado en la RMBA alcanzaba a cubrir una superficie aproximada de 320 km<sup>2</sup>, aunque solo el 42% de esa superficie había sido efectivamente urbanizada.

Los corredores ruta 9-Panamericana y ruta 8 encierran una de las cuencas fluviales más importantes de la región, la del río Luján en su tramo inferior, y es precisamente allí donde la presión del mercado inmobiliario ha desplegado su accionar rompiendo y alterando los ecosistemas como los humedales, ríos y arroyos pertenecientes a su cuenca, colocándolos en una situación crítica desde el punto de vista ambiental.

En el área se encuentran importantes y reconocidas reservas naturales públicas y privadas:

2 Reserva Natural del Pilar, Reserva Provincial de Usos múlti-

que persiguen el interés de cuidar y preservar el medio natural. Lamentablemente, la mayoría de estas urbanizaciones, alteran y transforman estos paisajes destruyendo, en muchos casos en su totalidad, los ecosistemas nativos.

En este escenario, un importante número de espacios considerados antes marginales fueron rápidamente puestos en valor a través de operaciones de cambio de renta y ofrecidos en el mercado a una franja de la sociedad de gran capacidad económica, quienes se interesaron en la adquisición de nuevos productos urbanos con valor paisajístico y visuales relacionadas con el agua como principal recurso de atracción.

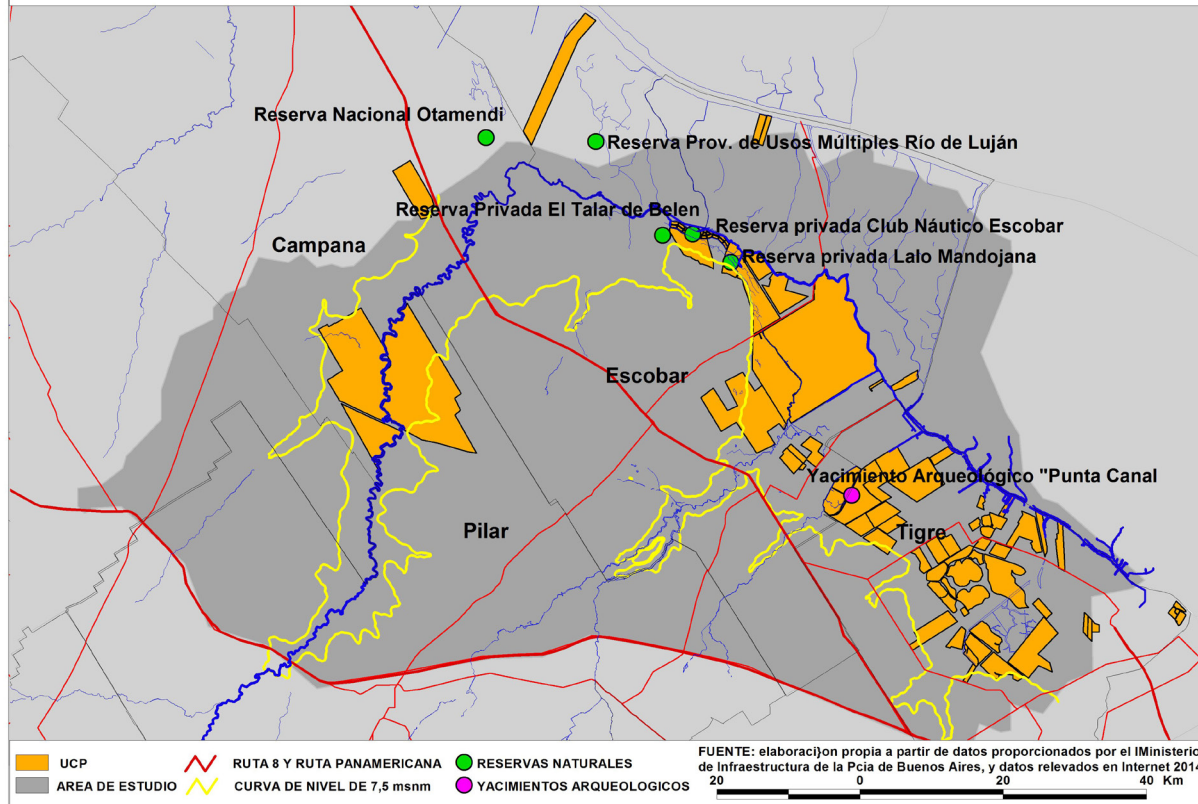
En trabajos anteriores los hemos caracterizado como “urbanizaciones cerradas acuáticas” (Pintos, 2011; Pintos y Narodowski 2012), o “polderizadas” (Ríos 2005; Pintos, Narodowski, 2012, en Pintos, 2014:203), debido a sus particulares requerimientos locacionales (suelos cuyas cotas por lo general están por debajo de los 7,5 msnm), y a las peculiaridades de su propuesta urbanística, que replica un mismo patrón consistente en barrios cerrados con parcelas en su mayoría frentistas a lagunas producidas artificialmente, las cuales, a su vez, aportan material de préstamo para la consolidación de pólders o terraplenes intersticiales que conforman el área urbanizable.

Para el año 2010 se contabilizaban 54 urbanizaciones cerradas del tipo polderizadas, las que cubrían una superficie de 7.300 Ha. En la actualidad, el universo asciende a 65 urbanizaciones, ocupando una superficie en la cuenca baja del Río Luján de 8745 Ha<sup>3</sup>.

Un significativo porcentaje de estos emprendimientos se organizan bajo la modalidad de me-

ples Río de Luján, Reserva privada Lalo Mandojana, Reserva Privada El Talar de Belén, Reserva privada Club Náutico Escobar y Reserva Nacional Otamendi.

## URBANIZACIONES CERRADAS POLDERIZADAS EN LA CUENCA BAJA DEL RIO LUJAN



**Figura 1:** Urbanizaciones Cerradas Polderizadas en la cuenca baja del río Luján **Fuente:** Elaboración propia con datos del Ministerio de Infraestructura de la Pcia. de Buenos Aires y de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires

gaurbanizaciones. Su superficie mínima supera las 800 ha, y constituyen complejos de barrios que se habilitan por etapas pudiendo incluir centros comerciales y equipamientos educativos y de salud de primer orden. Actualmente son cuatro las megaurbanizaciones en el área de estudio: Nordelta, Villanueva, San Sebastián y Puertos del Lago, reúnen un total de 29 barrios y ocupan una superficie de 4.194 has. (Fernández et. al., 2012: 106) Del total, 43 emprendimientos se encuentran to-

talmente desarrollados, aunque con diferentes grados de ocupación de sus lotes; 16 se encuentran en desarrollo con diversos estados de avances de las obras hidráulicas; y solo 6 se encuentran publicitados y/o en lanzamiento de venta, sin indicios de las obras en territorio. La construcción de estos emprendimientos, dado el carácter natural y de humedal de los paisajes donde se emplazan, requiere importantes y costosas obras de ingeniería hidráulica y de movi-

miento de suelo, que incluyen construcción de albardones perimetrales de de-fensa y complejos sistemas internos de regulación entre lagunas. El agua se manifiesta como eje central y organizador del emprendimiento, en la mayoría de los casos constituye un elemento artificial –canal o laguna-, necesario de construir para asignar mayor valor a los lotes de la urbanización. Esto pone en evidencia el alto grado de vulnerabilidad que poseen estos ambientes naturales.

De los estudios realizados, surgen los siguientes datos significativos: el 62% de las urbanizaciones relevadas cuenta con acceso directo a los cursos de agua pertenecientes a la cuenca del río Luján, y 40 de ellas están limitadas o atravesadas por cuerpos de agua –naturales o artificiales- representando éstos el 20% de la superficie de cada una de las urbanizaciones. Por otro lado la suma de los frentes de las urbanizaciones sobre el propio río Luján alcanza una extensión aproximada a los 24 kilómetros lineales. Si esto se lee en relación al punto anterior, puede suponerse que la sucesión de urbanizaciones a lo largo de la cuenca inferior donde el río pierde pendiente y se vuelve meandroso, actuarían como represas frente a eventuales situaciones de crecida.

La modalidad de urbanizaciones cerradas en su momento (UC), estuvieron asociadas a imaginarios creados a partir de publicidad bucólica vinculada a una vuelta a la naturaleza, a la seguridad y exclusividad sectorial y, en el caso de las urbanizaciones acuáticas, la naturaleza, la calidad de vida y los espejos de agua son los atributos ponderados en esos imaginarios. *“Sin duda para generar la demanda de este tipo de UC se apela desde la publicidad permanentemente al aire puro, la calidad ambiental del entorno, los espacios verdes y los lagos con el fin de crear el imaginario necesario, para que las urbanizaciones acuáticas tengan su lugar en el mercado.”* (Fernández et. al., pag. 91)

Estas nuevas urbanizaciones, en nuestro caso de estudio, están “montadas” sobre la cuenca baja del río Luján, pero podrían estar sobre otro escenario, ya que prescindan del lugar, su historia y cultura, creando fragmentos urbanos de paisajes homogéneos cuya característica más significativa es la aterritorialidad.

La globalización de determinados patrones estéticos vinculados al hábitat, está socavando la identidad de los lugares y creando paisajes que Muñoz define como “independizados del lugar”, “desanclados del territorio” y Nogué como paisajes “sin imaginario”. (Férrandez, et.al., 2012: 94). Son paisajes sin pasado, sin historia, aterritoriales y artificiales, creados para responder a una necesidad que se genera en forma paralela al montaje de los mismos. Tal como lo señala Muñoz “*Emerge así una nueva categoría de paisajes definidos por su aterritorialidad: esto es, paisajes independizados del lugar, que ni lo traducen ni son el resultado de sus características físicas, sociales y culturales, paisajes reducidos a solo una de las capas de información que los configuran, la más inmediata y superficial: la imagen*”. (Muñoz; 2008: 50)” Como manifiesta Pintos, “*las transformaciones de la periferia dan cuenta de cómo operan los mecanismos de la acumulación por desposesión en el marco del proyecto neoliberal y su continuidad neo-desarrollista, donde la artificialización del paisaje resulta ser apenas el eslabón final de un conjunto de mediaciones que intervienen en la privatización y comodificación de los recursos...y abren el juego a la mercantilización de bienes comunes*” (Pintos, 2014:199)

## MARCO REGULATORIO Y PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN

El aparato burocrático del Estado es un ámbito en el que se manifiestan pujas y conflictos sociales, y en cada compartimento estatal se despliegan formas particulares de articulación

de intereses para dar respuesta a diversas demandas.

Sobre este tema nos interesa desentrañar lo que acontece entre el procedimiento formal de planificación y gestión del territorio, específicamente en paisajes de humedales, y la manifestación de los resultados.

Ante esto nos preguntamos: ¿De qué manera los desarrollares inmobiliarios le asignan a la Naturaleza valor de cambio para su incorporación al mercado del suelo? ¿De qué manera operan los instrumentos de planificación y gestión para mantener un equilibrio entre la oferta ambiental y la demanda de la sociedad?

En trabajos anteriores de este proyecto de investigación hemos desarrollado el marco legal urbano territorial, ambiental y de gestión del agua, y el procedimiento de aprobación de urbanizaciones cerradas en humedales de la provincia de Buenos Aires (Fernández et. al. 2010; Pugliese et. al. 2012), que en esta oportunidad se trata de ampliar incorporando las modificaciones producidas en los últimos años sobre los procedimientos e instrumentos de planificación locales.

El ordenamiento territorial y uso del suelo de la provincia de Buenos Aires está regulado por el Dto. Ley 8912/77<sup>4</sup>, norma marco que desde hace 37 años establece las etapas del proceso de planeamiento que deben cumplimentar los municipios en la organización de su territorio: “**1.- Delimitación preliminar de áreas; 2.- Zonificación según usos; 3.- Planes de ordenamiento municipal, 4. Planes particularizados**”, y a la vez delega en ellos la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial, “**...como instrumento sectorial.**”<sup>5</sup>

Pero los municipios no son autónomos en la aprobación de sus planes y ordenanzas, es la Provincia la

4 El Decreto Ley 8912/77 constituyó la primera norma de Ordenamiento Territorial a nivel provincial en la Argentina.

5 Artículos 75° y 70° respectivamente, del DL 8912/77.

que mediante decreto del gobernador convalida este tipo de normas. Más adelante se desarrolla el proceso de planeamiento alcanzado por los cuatro municipios, Pilar, Tigre, Campana y Escobar, con parte de sus territorios en la cuenca baja del Río Luján.

En cuanto a la regulación de las Urbanizaciones Cerradas en esta provincia, las figuras legales vigentes son el Club de Campo -CC- y el Barrio Cerrado -BC-. Con diferencias conceptuales y de tramitación entre sí que no se reflejan en sus resultantes morfológicas.<sup>6</sup>

El Decreto Provincial 9404/86 regula la constitución, el régimen de subdivisión y los procedimientos de aprobación de las Urbanizaciones Cerradas, que surgió para ofrecer una alternativa al régimen de Propiedad Horizontal de la Ley 13512. Por su parte, la Ley 11723/95 de Protección del Ambiente y los Recursos Naturales en la provincia de Buenos Aires, cuya autoridad de aplicación es el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible -O.P.D.S.-, exige la presentación de una Evaluación de Impacto Ambiental -E.I.A.- a “*todos los proyectos consistentes en la realización de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales*” (art. 10°) que, de acuerdo a la categoría en que encuadre cada caso, se tramita a nivel provincial o municipal<sup>7</sup>. El emplazamiento de nuevos barrios o ampliación de los existentes

6 Los Clubes de Campo, regulados por el Dto. Ley 8912/77 (Capítulo V: artículos 64° al 69°), se definen como complejos con finalidades recreativas (deportivas, sociales o culturales) y sectores equipados a tal fin, en contacto con la naturaleza, admitidos en áreas no urbanas con vivienda temporaria. Los Barrios Cerrados (o Privados), regulados por el Dto. Prov. 27/98, se definen como emprendimientos de residencia permanente con cerramiento perimetral y acceso restringido, y se admiten en cualquier área -urbana, complementaria o rural-. Ambos poseen un régimen de ordenamiento territorial particularizado y provisión privada de servicios.

7 Según Anexo II de la Ley 11723.

queda dentro de la competencia municipal; pero debido a ciertos casos que tomaron dimensión regional (emplazados en el límite jurisdiccional o abarcando 2 municipios) o que algunos proyectos involucran “obras de endicamiento, embalses y/o polders, modificación de cota natural, dragados, refulados, excavaciones, creación de lagunas en superficies extendidas asociadas a valles de inundación y cursos de agua o ambientes isleños donde los humedales constituyen la fisonomía original característica “<sup>8</sup>”, el OPDS dictó una Resolución (N° 29/09), afirmando lo ya establecido por la ley: que los emprendimientos que presenten esas condiciones deben ser sometidos a proceso de evaluación de impacto ambiental bajo la Autoridad Ambiental Provincial.<sup>9</sup>

Otros instrumentos regulatorios refuerzan y complementan estos temas: la Ley General del Ambiente en el 2002<sup>10</sup>, brindando instrumentos de gestión, incluyendo el ordenamiento ambiental<sup>11</sup> y la creación del Fondo de Compensación Ambiental (art. 34°); la Ley Nacional 24.375/94 que aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica de la Cumbre de la Tierra - Río '92, y el Decreto Nacional 1347/97<sup>12</sup> sobre la conservación de

8 Cita textual de la Resolución 29/09 del OPDS.

9 Uno de los casos que influyó en el dictado de la resolución fue el megaemprendimiento San Sebastián (1.100 has en Pilar), ubicado sobre el margen derecho del río Luján que conforma el límite con el Partido de Campana, debido a las denuncias por las drásticas transformaciones en la geomorfología del suelo -64 millones de m3 movilizados- para crear las lagunas artificiales y los terraplenes que protegen a la urbanización de los desbordes del río.

10 Ley Nacional 25.675/02.

11 Incisos a), d) y e) del art. 10° de la Ley N° 25.675: en la localización de actividades y en el desarrollo de asentamientos, establece que se deberá considerar en forma prioritaria: “la vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica”; “las alteraciones existentes en los biomas por efectos de los asentamientos humanos...”; “la conservación y protección de los ecosistemas significativos”.

12 La Resolución 260/03 de la Secretaría de Ambiente y De-

la “biodiversidad”, uno de los servicios ecológicos que brindan los humedales y se deterioran o destruyen con la instalación de las UCP.

La gestión del agua en la provincia de Buenos Aires, y específicamente la localización de usos vinculados a cursos de agua, está regulada desde hace más 35 años por cuatro normas, que podrían resultar suficientes también para las UCP: la ley provincial 6253/60, que regula sobre la protección de los cursos de agua; la ley provincial 6254/60, que prohíbe los fraccionamientos y ampliaciones de tipo urbano por debajo de la cota 3.75 IGM o por debajo de la cota inundable; la ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, el Dto.Ley 8912/77, que establece la cesión de una franja de 50 m de ancho a contar de la línea de máxima creciente en los casos de cursos de agua y de 100 m medidos desde el borde en los casos de espejos de agua; y el Código Civil, que en varios artículos se refiere a los ríos y a su carácter público como bienes del Estado, a los efectos del escurrimiento superficial del agua y a la determinación de la línea de ribera estableciendo cómo se delimitan los bienes públicos del Estado y hasta dónde llegan los bienes privados que limitan con ríos.

Con la promulgación del Código de Aguas<sup>13</sup> en 1998, se crea la Autoridad del Agua en la provincia de Buenos Aires –ADA-, con atribuciones, entre otras, para la fijación y demarcación de la línea de ribera y autorizar la creación de comités de cuencas, tareas que estaban a cargo de la Desarrollo Sustentable: su Anexo I contiene el Reglamento de la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO).

13 Ley Provincial 12257/98 - Régimen de protección conservación y manejo del recurso hídrico de la provincia de Buenos Aires- Establece como atribuciones del P.E.: Formular una política del agua, decretar reservas que prohíban o limiten uno o más usos o la constitución de derechos individuales sobre agua de dominio público. Imponer restricciones y limitaciones al dominio privado para el mejor aprovechamiento y preservación del agua y para la protección del medio ambiente y de los bienes públicos y privados del impacto dañoso del agua.

ción Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas -DPSOH-. El Comité de la Cuenca Hídrica del Río Luján, fue creado con anterioridad (1997), está en funcionamiento y se aboca a la gestión de los recursos hídricos regido por la ADA, pero es de carácter consultivo y no tiene incidencia en la tramitación de UCP.

Uno de los requisitos previos en la aprobación de cualquier emprendimiento, incluidas las UCP, es contar con la Aptitud Hidráulica del predio, certificados que la ADA emite en 2 instancias: Pre factibilidad y Factibilidad. Su gestión insume gran parte de tiempo total del trámite de aprobación y los procedimientos han variado en diversas oportunidades reflejando una política fragmentaria y desarticulada: Desde el año 2010, la Pre factibilidad Hidráulica puede ser otorgada indistintamente por la DPSOH y la ADA; la Aptitud Hidráulica únicamente por la ADA<sup>14</sup>; y la prefactibilidad técnica o aprobación del proyecto hidráulico, por parte de la DPSOH.

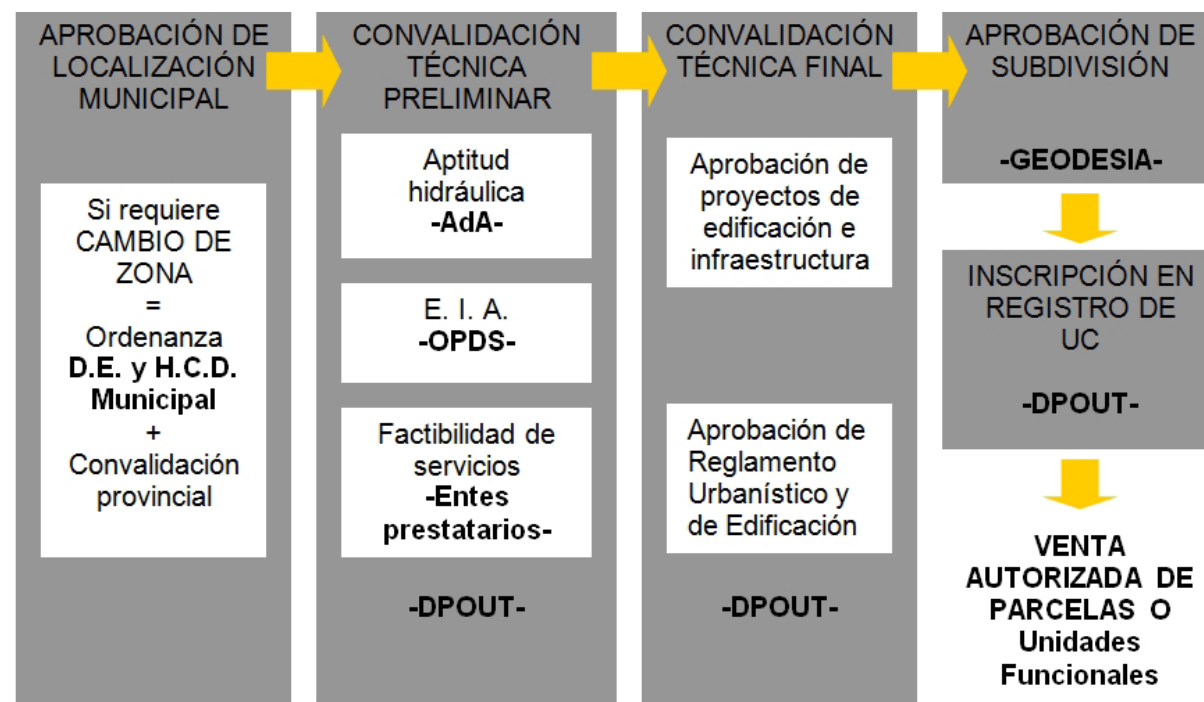
La primera regulación de cuerpos de agua en emprendimientos urbanísticos se dictó en 2010, cuando la ADA comenzó a exigir la presentación del proyecto conteniendo todos los espejos de agua a construir dentro de un emprendimiento urbanístico, para su aprobación<sup>15</sup>.

En ese año ya se registraban 54 UCP, ocupando más de 7000 ha de superficie de la cuenca baja

14 La Resolución 589/10 del Ministerio de Infraestructura aprueba el acuerdo de unificación de los procedimientos y trámites conjuntos a gestionar ante la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas y ante la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires. En su Anexo, se establecen las guías de trámite respecto de: Límites al Dominio, Visado de Planos de Mensura, Definición y Delimitación de la Línea de Ribera, Extensión de Certificados de Aptitud Hidráulica, Aprobación de Proyectos de Desagües Pluviales, Aprobación de Proyectos Hidráulicos de Manejo del Recurso Superficial y Cruces, Intervención en Comité de Cuencas, Promoción de Consorcios y Tratamiento de Denuncias de Obras no autorizadas.

15 Resolución 234/10 de la ADA

del río Luján con lagunas artificiales en su interior que ocupaban más del 20% de cada urbanización. Hasta aquí, se revela un complejo e incompleto marco legal en materia de ordenamiento territorial, y gestión del agua y el ambiente que, para la aprobación de UCP, al igual que cualquier emprendimiento urbanístico, debería implementarse siguiendo los siguientes pasos:



El desarrollador (o propietario) solicita la factibilidad de localización en el municipio, verificando si la zona, según el Código de Ordenamiento o Zonificación según Usos local, admite urbanizaciones cerradas; superada esta instancia, prosigue el trámite a nivel provincial obteniendo los certificados de aptitud hidráulica y ambiental –de la ADA y OPDS respectivamente, y la factibilidad de provisión de los servicios de infraestructura (por parte de los entes prestatarios), y presentándolos ante la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial –DPOUT- quien evalúa y aprueba la propuesta en dos pasos: el anteproyecto y el proyecto definitivo, otorgando la “convalidación técnica preliminar” y la “convalidación técnica final”, respectivamente. Sólo una vez aprobada la etapa proyectual se está en condiciones de iniciar las obras de saneamiento, de infraestructura y de arquitectura, y de aprobar la subdivisión en parcelas individuales.

Desde el año 2002 y hasta fines del 2013 estuvo vigente el Programa de Descentralización Administrativa para la aprobación de UC<sup>16</sup> Programa creado por el Decreto 1727/02.<sup>17</sup> Este programa fue derogado<sup>18</sup> debido a denuncias reiteradas acerca de disfuncionalidades vinculadas a las gestiones administrativas tendientes a lograr la autorización de tales emprendimientos en distintas localidades, con la consecuente afectación del medio ambiente, generando el descontento de la población de las mismas<sup>19</sup>; además del incumplimiento de la única condición a las atribuciones

16 Programa creado por el Decreto 1727/02.

17 Uno de los requisitos para acogerse a dicho régimen era que el municipio contara con una normativa de Zonificación según usos; hasta el 2010 Escobar contaba con una Ordenanza de Delimitación Preliminar de Áreas.

18 Decreto 1069/13 deroga el sistema de descentralización administrativa para la aprobación de UC creado por el Decreto 1727/02

19 Cita textual de parte de los fundamentos del Decreto 1069/13.

Figura 2: Procedimientos de Aprobación de Urbanizaciones Cerradas Fuente: Elaboración propia

transferidas: que los municipios descentralizados inscribieran en el Registro Único Urbanístico<sup>20</sup> las urbanizaciones aprobadas en su jurisdicción, requisito indispensable para proceder a la comercialización de las unidades respectivas.

El mencionado registro fue exceptuado de la derogación y aún sigue desactualizado, aunque ello no impide la comercialización de parcelas en urbanizaciones no registradas y cuyo masterplan se publicita en las páginas web de los desarrolladores. El procedimiento de aprobación que la figura 2 muestra como una secuencia lógica, en la realidad y mayoría de los casos, transcurre de forma laberíntica, dado que los predios (en humedales) utilizados para estos emprendimientos no se encuentran en zonas aptas para la urbanización y se recurre a una ordenanza de excepción para aprobar su localización, o se inician los movimientos de tierra, dragado y refulado antes de obtener los permisos correspondientes, entre otras irregularidades.

## **INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN A NIVEL LOCAL**

De los cuatro municipios con parte de sus territorios en la cuenca baja del Río Luján, Pilar, Tigre y Escobar cuentan con ordenanzas de “Zonificación según Usos del Suelo”, sólo Campana alcanzó la tercera etapa del proceso de Planeamiento establecido por la norma provincial con la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial.

La zonificación de Pilar, Ordenanza 10/85, es de carácter general, y fue parcialmente modificada por otras a fin de adecuar los usos del suelo o su ocupación al surgimiento de nuevas necesidades o a los requerimientos de particulares<sup>21</sup> por la vía de excepción al sistema de ordenamiento.

<sup>20</sup> Registro creado por el Decreto 1636/08

<sup>21</sup> El municipio de Tigre cuenta con más de 17 ordenanzas, y el de Pilar con más de 38, que modifican los respectivos Códigos de Zonificación

A lo largo de estos años y como resultado de esas acciones que favorecieron a sectores socioeconómicos medios altos y altos, Pilar es el partido que presenta mayor fragmentación territorial y mayor número de barrios privados, según registros de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires -ARBA- en Pilar existen 191 UC con muy baja densidad y algunas sin ocupación-, intercaladas con grandes equipamientos, centros comerciales y de servicios, destinados al mismo segmento poblacional y localizados sobre las vialidades que conectan el sector norte de la RMBA con la Capital Federal. Comparando la superficie que la normativa de zonificación destina a estos nuevos productos del urbanismo privado con la destinada a la ciudad abierta -cabecera y demás localidades como Derqui, Villa Rosa, Del Viso, se observa lo siguiente:

El área urbana es de 5.550 ha, la reserva para su ensanche de 714 ha y la destinada a Residencial Extraurbana, CC y BC de 10.936 ha.

Las UC actuales ocupan 7.620 ha y se ubican indistintamente en área urbana complementaria y rural, sólo 3000 se han localizado en el área destinada a dicho uso.

Es significativo que de la superficie del partido -36.700 ha-, más de la tercera parte se destine a UC, superficie que podría ser mayor aún si se mantiene la tendencia de aprobar cada solicitud, al margen del área que normativamente admita ese uso.

Estas cifras son alarmantes en la medida que dan cuenta de la fragmentación y la exclusión social existente en el municipio; la disparidad de condiciones, considerando el importante déficit de infraestructura de servicios que poseen los barrios de la ciudad abierta o pública en contraposición a las urbanizaciones cerradas o privadas que se diseminan gracias al automóvil en torno a nuevas centralidades como el “kilómetro 50” de la Autopista Panamericana.

Perteneciente al Área Rural y dentro del área de estudio y por debajo de la cota crítica de inundación, se encuentra la Reserva Natural Pilar de 297 has, sobre 6 km de ribera del río Lujan, lindante a una zona industrial donde funciona la empresa OVOPROT<sup>22</sup> con varios antecedentes de clausura por contaminación por el vertido de sus efluentes al río. A pocos kilómetros, también sobre la margen del río se localiza el mega emprendimiento San Sebastián que a su vez provocó la movilización de vecinos y denuncias de una ONG para paralizar las obras.

Tanto en el caso de la industria contaminante como del megaemprendimiento urbanístico se observa que el accionar de los organismos del Estado se limita a hacer cumplir con los procedimientos formales sin dar solución a las cuestiones de fondo cuando se enfrentan desarrolladores o inversores de capital con vecinos en defensa del ambiente y los recursos naturales: en estos casos las fuerzas del mercado tiene sus propias reglas y las impone en donde opera, por sobre las normas del Estado.

Similar es el caso de la Zonificación de Tigre, Ordenanza 1894/96; la cantidad de modificatorias que se aprobaron haciendo lugar a las solicitudes de particulares, se pueden visualizar en los planos de zonificación en la web del municipio donde la siluetas fácilmente identificables de las UCP (por su morfología peculiar que rompe con la monotonía de los trazados ortogonales) se encuentran indistintamente en una zona de Usos Específicos, como la urbanización Santa Bárbara o en una zona de Parque Industrial como los barrios El Encuentro, La Comarca y Talar del Lago, zonas incompatibles para el uso residencial, como así también diversos barrios en área rural.

Esta particularidad se la vincula con el artículo 70º de la ordenanza citada que admitía la insta-

<sup>22</sup> La empresa Ovoprot de productos de huevo deshidratado.



lación de emprendimientos de tipo residencial en área rural con la sola dotación de servicios de infraestructura, apartándose de lo establecido en la norma provincial, que regula Clubes de Campo en áreas no urbanas. Si bien este artículo fue observado y modificado en el proceso de convalidación provincial para que en tales casos se comunicara a los organismos provinciales,<sup>23</sup> al adherirse al Programa de descentralización para la aprobación de UC (dec 1727/02), la provincia no tuvo intervención.

El partido de Pilar es el que tiene mayor cantidad de urbanizaciones cerradas (191) y sólo una con características de UCP en el área de estudio, mientras que el partido de Tigre que tiene mayor proporción de territorio en la cuenca baja del río Luján y por debajo de la cota crítica, concentra 109 urbanizaciones de las cuales 46 son UCP. El antecedente de mayor envergadura en este tipo de emprendimientos se remonta al año 1991 con la aprobación de Nordelta, megaemprendimiento que aún sigue incrementando la oferta de barrios, los últimos lanzamientos son: "Castaños" y "Puerto Escondido", además de torres, complejos y amenidades: "los nuevos premium exclusivos" (como "Antares", "Aqua Golf I y II"). El incremento de estas urbanizaciones es coincidente con el poblacional que entre el 2001 y 2010 alcanzó el 25%, muy por encima de la variación provincial (13%).

En el partido de Campana, hasta el año 2010 se aplicaba para el Ordenamiento de su territorio un Texto Ordenado que tenía más de 30 años de vigencia (Ord 1812/84) y más de 20 modificatorias, entre ellas la que creó la zona Barrio Cerrado 2 -BC2- para admitir la localización del emprendi-

23 Art 70° de la Ordenanza 1894/96 Tigre.- Los propietarios de inmuebles en áreas rurales podrán destinar dichos predios a emprendimientos residenciales cuando los mismos se doten de la infraestructura que prevé la Ley 8912 para la Subárea Urbanizada, siendo de aplicación para estos supuestos los indicadores urbanísticos de R1u, procediéndose en tal oportunidad a comunicar a las autoridades provinciales competentes.

miento "La Reserva Cardales", una de las 3 UCP del área de estudio.

En los últimos 30 años Campana ha tenido una fuerte expansión urbana vinculada a la localización de nuevas empresas industriales con perfil exportador/importador y actividades de alto valor agregado y el crecimiento de las actividades logísticas y portuarias. Esa expansión fue mayor aún en las áreas extraurbanas, en especial con parcelamientos para barrios cerrados, como parte de la tendencia generalizada a desplazar residencia y ámbitos recreativos fuera de las ciudades, sobre todo en los estratos de mayores recursos, y favorecida por la buena accesibilidad interurbana y regional que caracteriza a este partido a través de las rutas 9-Panamericana y RP 6, ésta última como enlace de las rutas nacionales 5, 7 y 8.

El territorio de este partido tiene una superficie de 954 km<sup>2</sup>, de los cuales el 30% está urbanizado o con ocupación industrial, y el 70% predominantemente natural está compuesto en un 60% por las islas del Delta del Paraná (sector islas) y un 10% por reservas naturales.

La Reserva Natural Otamendi<sup>24</sup> con más de 3000 ha de zonas bajas e inundables, ha sido sometida a fuertes presiones por incompatibilidad de usos<sup>25</sup>, siendo las UCP las de mayor impacto por las transformaciones en su entorno. Entre los años 2008 y 2010 se anunciaba la construcción de un camino elevado que atravesaría la reserva para acceder al emprendimiento "Puerto Palmas"<sup>26</sup>; con inicio del trámite de aprobación en la Dirección Provincial de Vialidad, denuncias de la Administración de Parques Nacionales y un cuestio-

24 Otamendi es Reserva Natural Estricta, sitio RAMSAR, Área de Importancia para la Conservación de las Aves y Área Valiosa del Pastizal.

25 Enfrente de la reserva se localizan el hotel Sofitel de cinco estrellas, y una planta de tratamiento en la ribera del A° El Pescado.

26 UCP que se promociona como "Pueblo Ecológico", que figura en los registros de ARBA y se promociona en la web <http://www.pondalmalenchini.com/portfolio.php?id=79&barrio-puerto-palmas-campana>

nado fallo judicial habilitando su construcción. Actualmente no se detectan obras del camino ni del emprendimiento. Su concreción habría infringido el Decreto Nacional 2148/90 de creación de las Reservas Naturales Estrictas, y hubiera oficiado de dique impidiendo el libre escurrimiento de las aguas de los ríos Luján y Paraná de las Palmas poniendo en peligro parte del humedal (Botana, et. al, 2012:181)

En 2011, contando como antecedente con el Plan Estratégico (1999), se elaboró el Plan de Desarrollo Territorial<sup>27</sup>, con financiamiento externo y participación de funcionarios municipales y de distintas organizaciones no gubernamentales. Fue aprobado recientemente y convalidado a nivel provincial conjuntamente con el Código de Ordenamiento Urbano Ambiental.

Estos instrumentos expresan una preocupación por asegurar la preservación y el mejoramiento del ambiente, tanto en los objetivos como en los lineamientos generales y acciones propuestas. Para su gestión cuenta con un Consejo Urbanístico Ambiental conformado por funcionarios municipales, representantes del Concejo Deliberante, de la Agencia de Desarrollo de Campana, de las entidades profesionales, y de universidades locales, a fin de *construir consensos sobre el uso y administración del territorio, evaluando las implicancias ambientales y sociales derivadas de las diferentes acciones humanas*<sup>28</sup>.

Entre otras acciones, se propicia un plan de manejo del sector insular, promoviendo los usos productivos amigables con la preservación del ecosistema, admitiendo la vivienda unifamiliar

27 El Plan de Desarrollo Territorial y Lineamientos de Normativa Urbanística para la actualización del Código de Ordenamiento Urbano Ambiental fue elaborado en el marco del Programa Multisectorial de Preinversión III UNPRE- del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Préstamo BID 1896 OC-AR – Estudio 1.EE.414. Noviembre 2010/Julio 2011.

28 Extraído del art 1.4 del Código de Ordenamiento Urbano Ambiental de Campana.

en parcelas de grandes dimensiones (5000m<sup>2</sup>) y sobre palafitos para no alterar el escurrimiento superficial de las aguas, respetando el camino de sirga y desalentando la localización de emprendimientos urbanísticos del tipo country club o barrios cerrados.

Aún así surgen algunas dudas sobre un cambio real en el rumbo de la actual tendencia de acompañar a las demandas del mercado más que al uso racional de los bienes naturales. En el Modelo Territorial Propuesto, como parte de la red vial local se prevé la construcción del camino por el "Paraje Los Ciervos"<sup>29</sup>, el mismo que requería la empresa privada Brenna y asociados para acceder a la UCP "Puerto Palmas, pueblo ecológico", atravesando la reserva Natural Otamendi. A su vez, el plan promueve el "Completamiento extraurbano" del sector que se localiza en el Camino Río Luján - Los Cardales, continuándose hacia el oeste, bordeando el límite del partido hasta llegar al camino del Morejón (Barrancas del Morejón, Lomas del Arroyo, donde se ubican principalmente los Clubes de Campo, loteos de fin de semana y barrios cerrados). De acuerdo al plano de zonificación de la propuesta se destinan 8247 ha a esos emprendimientos urbanísticos, triplicando la oferta existente, de la cual se estima un 25% de ocupación real.

Aparecen diferencias entre el plan y la normativa aprobada: en el plan el "Área complementaria condicionada" se propicia para preservar el sector localizado entre el Río Luján y la zona extraur-

29 "El camino por el Paraje Los Ciervos: este camino, muy controvertido, está en etapa de proyecto a partir del requerimiento de una empresa privada que solicitó construirlo para llegar al proyecto inmobiliario "Puerto Palmas, pueblo ecológico". Después de varios años de litigio, la Justicia permitió su implementación. Parte de Río Luján y bordeando por el este la zona de completamiento extraurbano (ver áreas residenciales) llega a la costa del Paraná de las Palmas. Pág. 30 del Informe Final del Plan de Desarrollo Territorial de Campana.

baña ubicada en el Camino Río Luján - Los Cardales. En tal sentido se expresa: "*Forma parte del valle de inundación del Río Luján y se caracteriza por ser zona de humedales. Se propone su reconversión de área rural a área complementaria condicionada, con las pertinentes restricciones que estarán incluidas en el Código de Planeamiento Urbano. De esta manera quedará bajo jurisdicción municipal y NO provincial el estudio y aprobación o no de cualquier emprendimiento futuro que se quiera implementar en este sector*"<sup>30</sup>.

Sin embargo, al pie de la hoja de zona identificada como R/Ru (rural) en el texto normativo aprobado por ordenanza 6006/13 se lee: Nota: Establécese que el espacio comprendido entre la subarea para el desarrollo de urbanizaciones especiales (DUE) y el Río Lujan se mantendrá como Área Rural por el término de 1 (un) año, con posterioridad a la convalidación de este Código. No admitiéndose en este lapso la presentación de iniciativas que pretendan modificar este destino. En el plazo mencionado y con la participación del Consejo Urbanístico Ambiental se realizaran los estudios necesarios a fin de asignar usos e indicadores a esta zona.

Esta nota condice con lo dicho por el Presidente del Concejo Deliberante de Campana -Carlos Cazador- en una entrevista realizada por la ONG "Vecinos del Humedal": -Aprobamos el nuevo Código de Planeamiento Urbano y para ese tema lo dejamos como estaba, es decir el área rural establecida, por lo cual no se puede radicar ningún emprendimiento, sigue siendo zona natural. Y le pusimos una cláusula que tenía un año, a más tardar, para que ese consejo consultivo nos diera su veredicto-. En el mismo video el Secretario de Planeamiento de Campana, Arq. Claudio Rodríguez decía: **Lo más importante es la generación**

30 Cita textual del Informe Final del Plan de Desarrollo Territorial de Campana, pág. 32.

de empleo, la construcción de una ciudad nueva genera empleo en su obra, en su infraestructura, en los servicios... Río Lujan es la puerta del partido de Campana y es un corredor importantísimo que va a tener, en un futuro no muy lejano, un desarrollo muy importante. Planifiquémoslo, cuidémoslo, pero indefectiblemente el crecimiento se nos viene<sup>31</sup>. Al respecto, nuestras dudas se fundamentan además, en datos extraídos de ARBA, donde están registrados dos emprendimientos (countries) "sin nombre" sobre el margen izquierdo del río Luján, justo enfrente del megaemprendimiento San Sebastián (Pilar) y de aproximadamente las mismas dimensiones: 1000ha.

Por su parte el Partido de Escobar, hasta el año 2009 sólo contaba para el ordenamiento de su territorio con una Delimitación Preliminar de Áreas (Ord 411/79). Ese año se aprobó a nivel municipal el Plan Estratégico conjuntamente con el Texto Ordenado y Plano de Zonificación del Partido de Escobar.<sup>32</sup> En sus fundamentos se refiere al crecimiento atípico de Belén de Escobar a lo largo de la ruta provincial 25 dividiendo en dos a la ciudad; y al incremento sostenido de población (38% entre 1991/2001) que tiende a localizarse en barrios cerrados.

Los principales problemas detectados por los autores del plan son: la ocupación de suelo en tierras de actividad rural como únicas alternativas actuales para la conexión transversal en el sentido este-oeste y la incompatibilidad de flujos de tránsito pesado con reservas ambientales y remansos residenciales. *Los efectos de fragmentación espacial, degradación y congestión ambiental de los centros urbanos causada por los flujos de tránsito*

31 Extraído de <https://www.youtube.com/watch?v=xBUBj5JHYro&list=UUTOLZAqC8Gyv-nAzolGLfaQ>

32 Ord. 4729/09 que aprueba la Zonificación según usos del suelo, convalidada por Decreto provincial en diciembre de 2010

que se prevén, sumado al posible aislamiento de sectores urbanos dado por la falta de accesibilidad y la desinversión en el desarrollo urbano y productivo, completan el cuadro de pronóstico si no se plantean previsiones.

El nuevo código fue cuestionado principalmente por la afectación de humedales a la localización de UC<sup>33</sup>, y modificado antes de entrar en vigencia, para desafectar una zona de esparcimiento y afectarla a uso industrial, bajo las protestas de ambientalistas locales.<sup>34</sup>

Se trata de un Marco General, seleccionando aquellas intervenciones que podrían generar un mayor efecto transformador en el Municipio, priorizando su concreción en función de las capacidades disponibles para intervenir, con la creación de las condiciones y el marco legal para su resolución. Entre las acciones estratégicas figuran: El ordenamiento de nuevas urbanizaciones para articular el desarrollo de nuevas áreas residenciales; y la revitalización del espacio turístico ribereño para valorizar el Patrimonio Natural y Cultural. Plantea programas de actuación urbanística y planes de sector para establecer los lineamientos particularizados de las áreas a intervenir, con el ordenamiento general de los sectores de suelo que será recalificado a través de la correspondiente normativa de zonificación.

Siguiendo la lógica de los desarrolladores privados en humedales en la estrategia "Ordenamiento de nuevas urbanizaciones" manifiesta: "Las tierras

33 Amparo por daño ambiental colectivo y de la causa penal federal por crimen de lesa humanidad contra la población civil de Escobar por las ilegalidades en la construcción y funcionamiento del Puerto regasificador y la alteración de los humedales por la construcción de urbanizaciones cerradas como Puertos del Lago y otras. Extraído de <http://escobarenpeligro.fullblog.com.ar/novedades-del-amparo-por-dano-ambiental-colectivo-y-de-la-causa-penal.html>

34 <http://escobarenpeligro.fullblog.com.ar/haciendo-memoria-presentacion-a-la-defensoria-de-escobar-sin-respues.html>

que el Municipio ha definido como aptas para localizar población, son tierras no aptas para otros usos, por las condiciones físico-espaciales de las mismas y que requieren grandes inversiones para ser incorporadas al mercado de tierras urbanas. Dichas inversiones deberán ser encaradas por los particulares que asuman la construcción de los barrios o zonas a localizar...".

La situación tendencial futura de la expansión del área metropolitana, sumado a las condiciones del mercado inmobiliario con una demanda de parte de la sociedad de mayor seguridad en contacto con la naturaleza, promueve la búsqueda de tierras improductivas cercanas con buena accesibilidad. Este fenómeno potencia la oportunidad del desarrollo de un suburbio verde residencial.<sup>35</sup>

Sobre los mecanismos de gestión refiere a las normativas como herramienta fundamental, incluyendo en esa primera instancia el cambio de zonificación.

Dicho cambio de zonificación aprobado a nivel municipal<sup>36</sup>, debió ser ajustado mediante una nueva ordenanza<sup>37</sup> para su convalidación provincial. Se señalan algunas observaciones a la ordenanza original, por la Dirección de Gestión Urbana de la DPOUT: Los planes de Sector sólo se solicitaban para emprendimientos urbanísticos mayores a las 20 ha (Art. 1.3); En la definición de Plan de Sector no se detallaban los requisitos para su aprobación ni se requería la convalidación provincial (Art. 2.1); En operaciones de subdivisión y barrios a localizarse en un área delimitada por un Plan de Sector, se podía convenir entre municipio y propietario la traza y apertura de canales y espejos de agua públicos o privados como si fueran calles (Art. 3.1.1).

35 Cita textual pág. 24 y 25 del Plan Estratégico Escobar. Septiembre del 2009.

36 ordenanza 4729/09

37 ordenanza 4812/10

Con la nueva zonificación se habilitarían más de 6000 ha en humedales y sectores insulares con destino a "desarrollos extraurbanos" y "desarrollos extraurbanos con normas particularizadas" pero el organismo provincial de convalidación pone en suspenso ese mecanismo directo y estableció que se aplique la ordenanza anterior hasta tanto se aprueben los planes particularizados<sup>38</sup>.

No obstante, ya están comprometidas más de 2000 ha de humedales por los emprendimientos "Puertos del Lago", "San Matías", "El Naudir" y "Amarras de Escobar", los dos primeros con lotes vendidos 2 años antes de la aprobación del nuevo código.

## CONCLUSIONES

Un análisis sobre los instrumentos de planificación y gestión del territorio y específicamente sobre el sistema de aprobación de emprendimientos urbanísticos en humedales revela las diferencias entre el deber ser que las normas generales establecen y las prácticas reales: más del 50% de las Urbanizaciones Cerradas Polderizadas se han localizado en zonas no aptas para este tipo de emprendimiento de acuerdo a la zonificación según usos del suelo municipal, o ha requerido una excepción a dicha normativa general para su aprobación.

Desde la óptica ambiental, las nuevas exigencias regulatorias específicas para este tipo de emprendimiento por parte del OPDS y la ADA, no han significado mejora alguna en los resultados porque no operan sobre el fondo de la cuestión: el tratamiento bajo la perspectiva de la cuenca

38 El Decreto provincial 2741/10 en su artículo 2° estableció que los sectores denominados de Desarrollo Extraurbano (DE1 al DE4); Desarrollo Extraurbano con normas particularizadas: ribereñas Er1 y 2, centrales Ec1 y 2, periurbanas 1 y 2, conservarán los indicadores urbanísticos que le corresponden por la ordenanza de Delimitación Preliminar de Áreas 411/79 hasta tanto se apruebe la documentación correspondiente a los planes particularizados.

respetando el régimen natural de las aguas. Desde la óptica urbano-territorial, la derogación del programa de descentralización administrativa para la aprobación de UC, centralizando en la provincia (DPOUT) dicho trámite, puede significar un mayor control en las localizaciones de estos emprendimientos en ambientes de gran vulnerabilidad, y la capacidad de adoptar decisiones a nivel regional o de cuenca.

Por otra parte, en ámbitos académicos se difunden los beneficios de contar con un plan de ordenamiento, tales como seguridad jurídica, organización física del territorio a mediano y largo plazo, programación del desarrollo con mecanismos de regulación y promoción, previsión de las inversiones bajo la definición de un modelo territorial consensuado; sin embargo, el instrumento por sí solo no garantiza tales beneficios, si no lo acompaña la voluntad política para su gestión y control.

Tigre y Pilar al no alcanzar la tercera etapa del proceso de planeamiento que establece el Dto. Ley 8912/77 en su art 75°, es decir, no contar con un plan de ordenamiento, reflejan mayor debilidad ante presiones ejercidas por el despliegue de inversiones inmobiliarias en el territorio, aunque en realidad abre la duda sobre: en qué medida esa debilidad no forma parte del sistema de decisiones del municipio, para responder en cada caso con un instrumento ad hoc. De esa manera en Tigre se habilitan usos residenciales donde la normativa le asigna otros usos que resultan incompatibles.

El municipio de Escobar sostiene haber avanzado en el proceso de planeamiento al aprobar un "Plan Estratégico", lo cual no se ajusta a lo establecido por el Dto. Ley 8912/77 por cuanto el organismo provincial sólo ha convalidado el texto ordenado de zonificación, y lo ha hecho con observaciones respecto de los mecanismos de aprobación de desarrollos urbanísticos en las zonas ambientalmente más vulnerables. Este hecho demuestra la anuencia del go-

bierno local con la que actúan los desarrolladores. Campana, habiendo aprobado el Plan de Desarrollo Territorial y el Código Urbano Ambiental, convalidados a nivel provincial, triplicó la oferta de suelo para la residencia extraurbana. A su vez, la preservación del área de humedales que anuncia en el plan (no admitiendo usos que pretendan modificar su destino), se desdibuja en el texto del código cuando establece que en el término de un año se realizarán los estudios a fin de asignar usos e indicadores a esta zona.

Tanto las modificaciones parciales o generales de los instrumentos analizados, dan cuenta de un incremento sustancial de zonas destinadas a residencia extraurbana, clubes de campo y barrios cerrados, aún cuando un gran porcentaje de las zonas antes habilitadas permanecen sin ocupación.

Lo argumentado hasta aquí, refleja que mientras se presenta como agotado el modelo neoliberal en el discurso político, se siguen desplegando las fuerzas del mercado sobre el territorio, cuyas estrategias se centran en la apropiación de recursos naturales y la degradación del ambiente subordinando sus efectos devastadores a la racionalidad productivista y al beneficio económico inmediato de las empresas transnacionales para las que operan.

Bajo esta lógica, todo suelo es urbanizable y no existen paisajes que puedan quedar eximidos de la vorágine del urbanismo neoliberal.

Los gobiernos locales, no obstante ser responsables directos del ordenamiento de su territorio, dejan traslucir, a través de sus instrumentos de planificación y regulación, su incapacidad para hacer frente a la presión urbanizadora, y en la mayoría de los casos, su connivencia ante la posibilidad de convertir tierra inundable y desaprovechada en suelo urbano de alto valor comercial. Su rol en el control y la protección de los bienes comunes se desdibuja de manera funcional a los intereses de los desarrolladores inmobiliarios,

quienes aprovechan esas fisuras para actuar por la vía de los hechos consumados, sin obligación alguna de redistribuir las rentas extraordinarias generadas por la recalificación administrativa del uso del suelo, ni compensar por los daños ambientales provocados.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Fernández S, Kochanowsky C, Vallejo N (2012) Cap.4: Urbanizaciones cerradas en humedales de la cuenca baja del río Luján. Características locacionales y dimensiones del fenómeno. En Pintos Narodowski, Coords. La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján. Buenos Aires. Imago Mundi (pp.85-121)
- Fernández S, Kochanowsky C, Sgroi A (2010), Gestión del suelo urbano en los humedales metropolitanos: Una aproximación a la regulación de las urbanizaciones cerradas polderizadas –UCP- en la cuenca baja del Río Luján. Ponencia en: IX Jornadas de Investigación en Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe. Libro de Resúmenes (Pág. 14) y CD-ROM (16 pp) 12 al 14 de Agosto de 2010.
- Harvey, D (2004). El nuevo imperialismo. Acumulación por desposesión. Buenos Aires. CLACSO, 2005.
- Muñoz, F (2007), "Paisajes aterritoriales, paisajes en huelga" en La construcción social del paisaje. Ed. Joan Nogué. Madrid Editorial Biblioteca Nueva.
- Muñoz, F (2008), Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales. Barcelona. Ed. Gustavo Gilli, SL.
- Nogué, J (2007) "Territorios sin discurso, paisajes sin imaginario. Retos y dilemas". En Ería España. N° 73-74.
- Pintos, P (2014) Paisajes que ya no serán. En Barrera Lobatón S, Monroy Hernández J, editoras: Perspectivas sobre el paisaje Centro Editorial de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia
- Plan de Desarrollo Territorial y Lineamientos de Normativa Urbanística para la actualización del Código de Ordenamiento Urbano Ambiental. Programa Multisectorial de Preinversión III UNPRE- del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Préstamo BID 1896 OC-AR